EKONOMİK VE SOSYAL ETÜDLER KONFERANS HEYETİ

# İKTİSADİ KALKINMANIN SOSYAL MESELELERİ



II. KONFERANS, 1983 - İSTANBUL, TÜRKİYE



# İKTİSADİ KALKINMANIN SOSYAL MESELELERİ

İKTİSADİ KALKINMANIN SOSYAL MESELELERİ

Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti tarafından İstanbulda basılmıştır. Bu kitabın herhangi bir kısmı mehaz verilmeden alınamaz. *Adres* : Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti Beyoğlu, İmam Sokak, 5/3, İstanbul

Bu kitabın muhteviyatı olan yazılar Konferans Heyeti tarafından tertip edilen Serbest Kürsüde konuşmaları yapan konferansçıların fikirleridir.

# İKTİSADÎ KALKINMANIN SOSYAL MESELELERİ

Bu kitap Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti tarafından 4 - 24 Ağustos 1963 tarihi arasında İktisadî Kalkınmanın Sosyal Meseleleri ismi altında tertiplediği Milletlerarası Konferansta verilmiş olan tebliğlerden müteşekkildir.

1964

İSTANBUL MATBAASI
Nurüosmaniye Caddesi No. 90 - İstanbul

# İÇİNDEKİLER

SOSYAL POLİTİKA
*Bülent Ecevit* . . . . . XI

AÇILIŞ KONUŞMASI
*Nejat F. Eczacıbaşı* . . . . . XXI

Kısım I

İKTİSADİ KALKINMADA
SOSYAL FAKTÖRLER VE
PROBLEMLER

İKTİSADİ KALKINMA VE GELİŞEN SOSYAL YAPI.
ON YILLIK MİLLERLERARASI TECRÜBE
ÜZERİNE DÜŞÜNCELER
*Daniel Lerner* . . . . . 1

XVI. ASRIN İKİNCİ YARISINDA TÜRKİYE'NİN
GEÇİRDİĞİ İKTİSADİ BUHRANLARIN
SOSYAL-YAPI ÜZERİNDEKİ TESİRLERİ
*Ömer L. Barkan* . . . . . 17

CUMHURİYET TÜRKİYESİNDE
ŞEHİR VE KÖY
*Fehmi Yavuz* . . . . . 37

ŞEHİRE GELEN KÖYLÜLER
*C. W. M. Hart* . . . . . 63

İKTİSADİ BİR OLAY SIFATİYLE SUÇ
İKTİSADİ KALKINMA VE SUÇLULUK
*Sulhi Dönmezer* . . . . . 78

ENDÜSTRİ TOPLUMLARINDA
SOSYAL DEĞER ŞEKİLLERİ
*Bertil Gardell* . . . . . 89

YENİLİKÇİLERİN DOĞMALARINA VE
GÖREV YAPMALARINA TESİR EDEN
TOPLUMSAL VE KÜLTÜREL UNSURLAR
*Edwin J. Cohn* . . . . . 103

GELİŞEN ÜLKELERDE DEĞİŞEN
TOPLUMSAL DEĞERLER
*Bernard Lewis* . . . . . 118

GELENEKÇİ BİR TOPLUMUN
İKTİSADİ KIYMET VE ZİHNİYET
MESELELERİ
*Sabri F. Ülgener* . . . . . 133

BİRİNCİ HAFTA SONU KONUŞMASI
*Daniel Lerner* . . . . . 145

Kısım II

İKTİSADİ KALKINMA VE
EMEK MESELELERİ

BİR SINAİ İŞÇİ GÜCÜNÜN
DOĞMASI VE GELİŞMESİ
*Bert F. Hoselitz* . . . . . 153

YÜKSEK SEVİYELİ İNSAN GÜCÜ
VE DEĞİŞİK ÖNCÜLERİ
*Frederick Harbison* . . . . . 167

İŞÇİ SENDİKALARI VE İKTİSADİ GELİŞMEDE İŞÇİ MÜNASEBETLERİ
*Georges Spyropoulos* . . . . . 173

ÇALIŞMA ŞARTLARININ TANZİMİNDE İŞ MEVZUATININ ROLÜ
*Ferit H. Saymen* . . . . . 192

İŞÇİ SENDİKALARININ GELİŞMESİ VE FONKSİYONLARI
*Lennart Vallstrand* . . . . . 214

SEVK VE İDARE VE İŞÇİ MÜNASEBETLERİ
*Harry Briggs* . . . . . 227

TÜRK İŞÇİ SENDİKALARININ GELİŞME SEYRİ VE FONKSİYONLARI
*Orhan Tuna* . . . . . 224

TÜRKİYE'DE İŞVEREN BİRLİKLERİNİN TEŞEKKÜLÜ VE GELİŞMESİ
*Şahap Kocatopçu* . . . . . 275

TÜRKİYE'DE SENDİKALİZMİN GELİŞMESİ VE İKTİSADİ HAYATA TESİRİ
*İsmail Topkar* . . . . . 283

SINAİ MÜNASEBETLER VE İKTİSADİ GELİŞME
*C. L. Tucker* . . . . . 288

İKİNCİ HAFTA SONU KONUŞMASI
*Frederick Harbison* . . . . . 300

Kısım III

İKTİSADİ KALKINMA İÇİN LÜZUMLU SOSYAL POLİTİKA

BİLGİNİN İLERLEMESİ VE İKTİSADİ KALKINMA
*Ingvar Svennilson* . . . . . 309

İÇİNDEKİLER

EĞİTİM PLÂNLAMASININ BAZI İKTİSADİ TARAFLARI
*H. C. Bos* . . . . . 315

İSTİHDAM POLİTİKASI VE TEKNİKERLERİN SEÇİLMESİ
*Peter G. Franck* . . . . . 322

GELİR DAĞITIMI VE SOSYAL DEVLET
*Michael Michaely* . . . . . 342

GELİŞME HALİNDEKİ EKONOMİLERDE TOPLU MÜZAKERE POLİTİKASI
*Cahit Talas* . . . . . 355

DEVLET TARAFINDAN SAĞLANMASI GEREKEN HİZMETLER
*Münir P. Benjenk* . . . . . 379

GELİŞMEKTE OLAN MEMLEKETLERDE ÜCRET POLİTİKASI
*John T. Dunlop* . . . . . 409

SENDİKA SİYASİ FAALİYETLERİ VE İKTİSADİ GELİŞME
*Paul R. Hays* . . . . . 422

SİYASİ MÜNASEBETLER VE İKTİSADİ BÜYÜME
*C.A.R. Crosland* . . . . . 433

ÜÇÜNCÜ HAFTA SONU KONUŞMASI
*Ingvar Svenilson* . . . . . 443

# SOSYAL POLİTİKA

Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti'nin İkinci Yıllık Konferansının açılışında bulunmaktan mutluluk duyuyorum.

Geçen yılki konferansın başarısı, Türkiye'de bu konferanslara şimdiden güven beslenmesini ve büyük umut bağlanmasını sağlamıştır. Başka ülkelerden konferansa katılmayı ve bilgi, görgü ve düşüncelerinden bir şeyler katmayı kabul eden değerli bilim adamlarının adlarını görünce, bu güven ve umudun, yalnız Türkiye sınırları içinde kalmadığına, şimdiden, uluslararası bir yaygınlık kazanmakta olduğuna da şimdiden hükmedilebilse gerektir.

Çağdaş dünyanın sosyal ve ekonomik sorunları, bilim ışığından sürekli yararlanılmaksızın çözülemeyecek duruma gelmiştir. Onun için, bu sorunlara pratik çözüm yolları arayıp bulmaları gerekenler, özellikle politikacılar, devlet yöneticileri, gazeteciler, iş adamları, işçiler, geçmişte olduğundan çok daha geniş ölçüde ve çok daha sıkı bir şekilde bilim dünyası ile temas etmek, bağlantı kurmak; kendi karşılaştıkları mesele ve güçlükleri, kendi gözlemlerini ve vardıkları sonuçları, nihayet kendi tecrübeleri ile bulabildikleri çözüm yollarını, bilim dünyasının inceleme ve değerlendirmesine sunmak, bunun karşılığında da o dünyadan ışık ve yön almak ihtiyacını duymaktadırlar. Bu ihtiyacı duymayanlar, tutunmuş birer politikacı, devlet yöneticisi veya gazete yazarı da olsalar, başarılı birer iş adamı veya sendikacı da olsalar, eninde sonunda çıkmaza saplanmakta, tükenmekte, daha da kötüsü, kendilerine ve kendilerinden de çok topluma zarar vermektedirler.

Bu durumda bilginler, toplumun çeşitli kesimlerinde kendi sürekli ilgi ve yardımlarına duyulan ihtiyacı karşılamak sorumluluğunu ister istemez yüklenmiş olmaktadırlar.

Öylece, bilim, özellikle sosyal bilimler («sosyal bilimler» sözünü, geniş anlamıyla ve ekonomiyi de en başlarda kapsıyarak kullanıyorum),

çağımızda, olayları, gelişmeleri yalnız geriden izleyip çözümlemekle ve değerlendirmekle yetinebilecek bir faaliyet olmaktan çıkmıştır. Sosyal bilimler, artık, iyice toplum hayatının akışı içine girmiş; topluma o akış içinde ışık tutmağa, ilerdeki ihtimalleri önceden duyurmağa, toplumu günü gününe uyarmağa yönelen bir faaliyet olmuştur. Toplum hayatında sosyal bilimler, artık, giden bir geminin pusulası veya radarı, projektörü veya pilotu kadar önemli, aktif ve dinamik görevler görür duruma gelmiştir.

Belki bu durumun, bilim adamlığı tablatını zorlayıcı bir yönü olduğu düşünülebilir. Çünkü bu durum, bilim adamlarını, kolay anlaşamıyacakları ve bağdaşamıyacakları sanılan gelmiş kimselerle, örneğin, politikacılarla, gazetecilerle, işçilerle, iş adamları ile, sıkı bir kaynaşmaya, zaman zaman onlarla günlük işbirliğine ve sürekli düşünce, bilgi, görgü alışverişine mecbur bırakmaktadır. Fakat tecrübeler bunun hiç de güç olmadığını göstermektedir.

Nitekim işte, bu konferanslarda olsun, benzerlerinde olsun, sosyal bilimler alanında dünyanın büyük ün yapmış nice değerli bilginleri, politikacılarla, devlet yöneticileriyle, gazetecilerle, işçiler ve iş adamlarıyla bir araya gelip kaynaşabilmektedirler; ve herhalde böyle bir kaynaşmanın sağladığı bilgi, görgü ve düşünce alış verişi imkânı, hepsinin yararına olmaktadır.

Bu vesileyle, Türkiye'deki bu konferans geleneğini başlatanları ve yaşatanları kutlamayı borç bilirim.

Sosyal bilimler alanında çalışanlarla, toplumların günlük hayatında ve tarihinde, her biri kendi yönlerinden hayatî rol oynayan saydığım hareket adamı grupları arasındaki bu yakınlaşma ve kaynaşmanın, bu işbirliği ve alışverişin, şüphesiz, karşılıklı bazı derin etkileri vardır ve olacaktır.

Örneğin, toplum meseleleriyle günü gününe temas kurmağa ve siyasal gerçeklerle uzlaşma yolları arayıp bulmağa alıştıkça, sosyal bilimlerin, doktrincilikten uzaklaşma eğilimi hız ve güç kazanmaktadır. Bu temaslar sırasında, katı doktrinler, günlük hayatın gerçeklerine, politikanın gerçek meselelerine çarpa çarpa, şimdiden bir hayli yontulmuş, yumuşamış ve bağdaşmaz sanılan doktrinler arasında da sıhhatli bir uzlaşma çığırı açılmıştır.

Böylece, sosyal bilimlerin yaşayan meselelerle ve siyasal gerçeklerle temas ve uzlaşması, çatışan doktrinler arasında da bağdaşma imkânlarını ortaya çıkarmış olmaktadır.

Çağdaş dünyada doktrin ayrılık ve çatışmalarının, uluslararası gerginliği arttıran en önemli bir etken olduğu gözönünde tutulursa, doktrin-

lerde başlayan ve gittikçe hızlanan çözülüp erimenin, zamanla, uluslararasındaki buzların çözülüp erimesini de sağlıyabileceğini, öylelikle, dünyada daha köklü ve sürekli barış ve güvenliğe yol açabileceğini düşünmek, aşırı bir iyimserlik sayılmasa gerektir.

Türkiye Cumhuriyeti, belirli ilke ve ülkülere bağlı olmakla beraber belirli bir doktrine saplanıp kalmaktan kaçınan bir devlettir. Onun için, Türkiye'de, açık düşünceli bilim adamlarıyla, topluma yön verebilecek çeşitli gruplara bağlı hareket adamlarının, toplum meselelerine çözüm yolları bulmak üzere kolaylıkla verimli işbirliği yapabilecekleri bir ortam vardır. Böyle bir ortamda bu konferansların çok başarılı olacağına güveniyorum.

Gerçi, itiraf etmek gerekir ki, Türkiye'de, yakın geçmişinde baştaki politikacılar tarafından bilim adamı sözüne kulak verilmeyen, itibar edilmeyen yıllar geçirmiş, ve bu ihmalin sonuçları Türkiye için ağır olmuştur. Üç yıldır, Türk ulusu, o birkaç yıllık mutsuz dönemin sosyal, siyasal ve ekonomik yapıdaki tahriplerini onarmağa uğraşmaktadır. Fakat artık Türkiye, ekonomik ve sosyal meselelerinin çözümünde bilim adamlarıyla hareket adamları arasında dinamik bir işbirliği kurma yoluna girmiş ve bunun olumlu sonuçlarını kısa zamanda görmeğe başlamıştır. Özellikle bu yıl işlemeğe başlayan plânlama mekanizması, geniş ölçüde böyle bir işbirliğine dayanmaktadır.

Böyle bir mekanizmayı gereksiz gören veya gereksiz gördüklerini açıklamağa cür'et edebilen politikacıların sayısı hızla azaldığı gibi, bilgi ve çalışmalarını toplumun yaşayan meselelerine çareler arayanlara yardım için kullanmayı kabul eden ve başarabilen adamlarının sayısı da artmaktadır.

Az önce, Türkiye Cumhuriyetinin, belirli bir doktrine saplanıp kalmadığını, ancak belirli ilke ve ülkülere bağlı olduğunu söylemiştim.

Bu ilke ve ülküler nelerdir?..

Bunların başında, Türk ulusunun demokrasi ülküsüne bağlılığı gelir.

İkincisi, Türk ulusunun, geri kalmış bir ekonomiden, mümkün olan en yüksek hızla, ileri ekonomiler düzeyine yükselme ülküsüdür.

Üçüncüsü de, bu hızlı ekonomik gelişmenin sosyal adalet içinde yürütülmesi ilkesidir.

Ekonomik ve kültürel bakımdan geri kalmış bir toplumda, bu ilke ve ülkülerin birbirlerini engelleyip köstekleyeceğinden korkulabilir. Nitekim bir çok geri kalmış ülkelerde sivil ve askeri, solcu veya sağcı diktatörlükler hep bu korku üzerine kuruludur. Fakat bizim böyle bir korkumuz yoktur. Olsa bile, bunların herhangi birinden fedakârlık yapmağa imkânımız yoktur.

İktisadî gelişmeyi hızlandırmanın, herhalde nüfus artışındaki hızın üstüne çıkarmanın, Türkiye için bir ölüm kalım meselesi olduğu açıktır. Bundan elbette vazgeçilemez.

Ama, «şu hızlı kalkınma döneminde olsun demokrasi oyunu ile vakit kaybetmemeli» diye düşünenler bulunabilir ve vardır.

Bütün kaynaklarımızı iktisadî gelişme için kullandığımız şu dönemde, sosyal adaletin ve sosyal güvenliğin bir lüks olduğunu, gelişmeyi geciktireceğini düşünenler de bulunabilir ve vardır.

Fakat bu iki düşünceye de itibar edebilecek durumda değiliz.

Türkiye'de artık demokrasiden vazgeçilemez; çünkü son yıllarda Türk halkı, demokrasiden en küçük bir ayrılışa tahammül edemeyeceğini göstermiştir. Demokrasiyi korumak uğrunda direnmesini ve ölmesini bilmiştir. Demokrasi uğrunda bir ihtilâl olmuştur. Ve Türk ulusunun, başta Ordu olmak üzere bütün müesseseleriyle demokrasiye bağlılığıdır ki, bir ihtilâl idaresinin, bir buçuk yıl içinde, en ileri ve hürriyetçi Anayasalardan birini hazırlayıp, istenebilecek en serbest seçimleri yaparak, yerini, parlamenter demokrasiye bırakmasını sağlamıştır. Kısacası Türkiye, demokrasi kolunda geri dönülebilecek noktayı aşmış, ardındaki köprüleri yıkmıştır.

Zaman zaman, dışarda, Türkiye'den gelen darbe teşebbüsü haberlerini duyanlar, kaygı ile izleyenler, belki de benim bu konuda bu kadar kesin bir iyimserlik ve inançla konuşmama hayret edebilirler.

Fakat önemli olan o darbe teşebbüsleri değildir. Bir ihtilâl sonrasında, başarılı, ama halk desteklediği için başarılı bir ihtilâlden cesaret alıp hevese kapılarak, darbe teşebbüslerinde bulunabilecek bir avuç insan her toplumda çıkabilir.

Önemli olan odur ki, Türkiye'de, demokrasiyi kurtarmak için yapılan bir ihtilâl daha başladığı anda başarıya ulaşmış; ama demokrasiyi yıkmak için girişilen silâhlı hareketlerden hiç biri, başladıkları gecenin sabahına çıkamamıştır.

Önemli olan odur ki, demokrasi uğrunda yapılan bir ihtilâl toplumun bütün kesimlerinden destek görmüş; ama demokrasiyi yıkmak için girişilen silâhlı hareketler, şahsî ihtiraslarının tatmini için demokrasiyi engel olarak gören bir avuç yarı çılgının dışında hiç bir kimseden destek görmemiş, başta Ordu olmak üzere, bütün zümreleri karşısında bulmuştur.

Türk halkının bu davranışı karşısında, «şu hızlı kalkınma döneminde olsun demokrasi oyunuyla vakit kaybetmemeli» yolundaki düşünceleri uygulamağa fiilen imkân yoktur. Asıl, demokrasiden vazgeçme teşebbüsüdür ki Türkiye'nin kalkınmasında vakit kaybına sebep olur; nitekim 1960 ihtilâli öncesinde böyle olduğu açıkça görülmüştür.

Gelişmeyi geciktireceği, yavaşlatacağı gerekçesiyle, sosyal adalet ilkesinden, sosyal güvenlik tedbirlerinden şimdilik vazgeçilmesi yolunda düşüncelere gelince, bu da çıkar yol değildir.

Bir kere buna artık hukuken imkân yoktur. Çünkü kalkınmamızın sosyal adalet ilkesine bağlı olarak ve geniş sosyal güvenlik tedbirleri ile beraber yürütülmesi şartı, halkın oyu ile yürürlüğe giren Anayasamızda yer almıştır. Demokrasiden vazgeçmedikçe Anayasanın bu hükümleri ihmal edilemez. Demokrasiden de, böyle bir gerekçeyle bile olsa, yukarıda izah ettiğim gibi, vazgeçilemez.

Öte yandan, sosyal adalet ve sosyal güvenlik ,Türkiye'nin ulusal güvenliğinde hayati bir unsurdur.

Türkiye'nin dünya üzerindeki mevkii gözönüne getirilir, ve çağımızda tekâmül ettirilip uygulanan bazı sızma ve nüfuz kurma usulleri hatırlanırsa, şu gerçek açıkça görülür ki, Türkiye'nin sosyal yapısında zayıf noktalar kalması, güvenliğimiz ve bağımsızlığımız için, en az, sınırlarımızda zayıf noktalar kalması kadar ağır bir tehlike teşkil eder.

Üstelik Türkiye'de, 27 Mayıs 1960 ihtilâli ile beraber, âni ve büyük bir sosyal uyanış olmuştur. Gerçi bu ihtilâl sadece demokrasiyi çöküntüden kurtarıp yeniden kurmak amacıyla yapılmıştır. Fakat amaçlarını aşmak, bütün başarılı ihtilâllerin tabiatındadır. Türkiye'de de, ihtilâl, toplumu temellerine kadar sarsmış, ve bu sarsıntı ile, suyun altında gizli ve uyur kalmış bütün meseleler, ansızın suyun üstüne, gün ışığına çıkmıştır.

Bu meseleler, zamanında, sağlam ve samimî bir sosyal adalet anlayışı ile ele alınmasa idi, Türkiye'de doğacak sosyal huzursuzluklar, iktisadî gelişmeyi imkânsız kılacağı gibi, Türkiye'yi, bunun da ötesinde, hesapsız tehlikeler içine atardı.

Fakat, plânlı ve hızlı iktisadî gelişme çabalarımızı demokratik yoldan ve sosyal adalet içinde yürütme isteğimizi, yalnız, kısaca belirtmeğe çalıştığım mecburiyetlerle izaha kalkışmak da çok yanlış olur.

Türkiye'nin kalkınmasında, demokrasinin ve sosyal adaletin, yapıcı ve hızlandırıcı birer kuvvet olması için de sebepler vardır. Yeter ki, demokrasi, bazılarının kullandığı deyimle, bir «oyun» olarak değil, fakat, sağlam hukukî ve sosyal müesseselere dayanan bir iştirak sağlama, halkın, kalkınma çabalarına gönüllü iştirakini sağlama mekanizması olarak uygulanabilsin!

Burada Türk tarihinin iki belirli niteliğine dikkati çekmek yerinde olur :

Birincisi, Türkler daima bağımsız yaşamışlardır.

İkincisi, Türk toplumunda, daima, en ileri ölçüde bir sınıflar arasında hiç bir vakit, akışı önleyen, aşılması güç duvarlar yükselmemiştir. Bu-

nın sonucu olarak da, Türk toplumunda bir sınıf ayrılığı şuuru gelişmemiştir. İmparatorluk çağında bile, ne asalet ne de kölelik kuşaktan kuşağa geçmiştir.

Böyle bir toplumda, halkı korku ve baskı altında tutarak, hele bir sınıfı başka bir sınıfa istismar ettirerek hiç bir şey yaptırılamaz. Böyle bir toplumda halkın yapıcı ve yaratıcı gücü, ancak, insan onuruna saygı gösterilen gerçek bir hürriyet ortamında ve insanı insana ezdirmeyen bir sosyal adalet düzeninde harekete geçirilebilir.

Böyle bir sosyal adalet düzenini, hiç bir doktrin çerçevesine girmeksizin kurma yolunda şimdi Türkiye'nin neler yapmakta olduğunu kısaca anlatmak isterim. Çünkü bugün başlayan Konferans, bizim böyle bir düzen kurma yolundaki çabalarımızı pek yakından ilgilendiren konular üzerindedir.

Türkiye'de, Kurtuluş Savaşı yıllarından başlanarak, özellikle, Cumhuriyet yönetimi sırasında, işçi haklarını koruyucu oldukça ileri kanunlar çıkarılmıştı. Bu kanunların sağladığı haklar arasında, bazı ileri demokratik ülkelerde işçilerin toplu sözleşmelerle bile kolay kolay elde edemedikleri haklara rastlanabilir. Ancak, işçilerin şimdiye kadar toplu pazarlık ve grev hakkından yoksun bulunuşu bu kanunların uygulamadaki etkisini azaltıyor; hele işçilerin, ulusal gelir artışından âdil pay alabilmelerini sağlamağa yetmiyordu.

Şimdi, 1961 Anayasası uyarınca, Türk işçisine toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmış; işverene de, grev hakkının karşısında, lokavt hakkı tanınmıştır.

Bu hakları tanıyan kanunla beraber, yeni bir Sendikalar Kanunu da çıkmıştır.

Her iki kanunda da, sendikalaşmayı teşvik edici ve sendikaları güçlendirici hükümler vardır. Toplu sözleşmeleri, ancak, bir işyerinde veya işkolunda çoğunluğu temsil eden sendika ve federasyonlar yapabilecekleri için, bu imkânı kullanmak isteyen işçiler, sendikalara geniş ölçüde üye olmak ihtiyacını duyacaklardır. Sendika üyesi olmayan işçiler de, bir toplu sözleşmeden yararlanabilmek için, o toplu sözleşmeyi yapan sendika veya federasyona bir dayanışma aidatı ödemeğe mecbur tutulmuşlardır. Bu da üyeliği teşvik edecektir. İşçiler isterlerse, işverenler, sendika aidatını ücretlerden kesip sendikaya ödeyeceklerdir. Sendikalar, üyelik aidatını, Cemiyetler Kanunu'ndaki tavanla bağlı olmaksızın, diledikleri kadar yüksek tesbit edebileceklerdir. Nihayet, sendikalar, bazı alanlarda doğrudan doğruya, bazı alanlarda da kooperatifler yoluyla, her türlü yatırım ve işletmecilik faaliyetinde bulunabileceklerdir.

Öte yandan, Sendikalar Kanununda, işçilerin, çalıştıkları işyerinde veya başka işletmelerde hissedar olmalarını kolaylaştırıcı hükümler vardır.

Böylelikle, işçilerle sendikaların, yalnız çalışma gücüyle değil, yatırım yapmak yoluyla da kalkınmaya hizmet etmeleri; ekonomik durumu, yalnız işçi açısından değil, yerine göre işveren açısından da bakabilir hâle gelmeleri beklenebilir.

Öte yandan, gene öyle umuyoruz ki, bu durum, hızlı sınaileşme hareketi içinde kalın sınıf duvarları yükselmesi ve sınıf ayrılığı şuurunun yerleşmesi tehlikesini de geniş ölçüde önleyebilecektir.

Geride bıraktığımız bir buçuk-iki yıl, Türkiye'de, toplu sözleşme, grev ve lokavt haklarına bir zihnî hazırlık dönemi olarak, oldukça iyi kullanılmıştır. İşçi sendikalarının kendi başlarına düzenledikleri seminerlerde, bu haklar iktisadî gelişmeyi yavaşlatıcı veya işletmeleri yıkıcı ölçüde kullanılırsa, bundan en başta işçinin zarar göreceği; bu hakların işçi menfaati ile işveren menfaati arasında her zamandakinden daha sıkı bir bağlantı kurmuş olacağı anlayışı, şimdiden, Türk sendikacılarının büyük çoğunluğunun zihinlerine yerleşmiştir.

İşçinin yeni kazandığı toplu pazarlık gücü, Türkiye'de iş hayatı yeni olduğu için, pek çoğu fazlasiyle çekingen olan Türk müteşebbislerini de harekete getirmeğe yarayacaktır. Bugün Türk ekonomisinin özel kesimi, az sayıdaki büyük müesseseler bir yana bırakılırsa, iktisadî bakımdan verimli olamıyacak kadar küçük ve zayıf işletmelere bölünmüştür. İşçinin toplu bir kuvvet haline gelmesi karşısında, bu işletmeler artık o durumda kalmak istemiyecekler, sermaye ve yatırımlarını arttırmak ya da yer yer birleşmek yoluyla, daha güçlü işletmeler haline gelmeğe çalışacaklardır.

Bu iki kanunla yeni bir çalışma düzenine geçilirken, çalışma hayatımızla ilgili hemen bütün kanunları değiştirmek gerekmiştir. O arada, yeni bir İş Kanunu ile yeni bir Sosyal Sigortalar Kanunu da hazırlanmıştır. Birincisi Hükûmetin, ikincisi Millet Meclisinin gündemindedir. Yürürlükteki kanunlar az sayıda işçi çalıştıran müesseseleri kapsamamaktadır. Bu yüzden, şimdiye kadar pek çok müteşebbis, İş Kanunu ve İşçi Sigortaları Kanunu kapsamına girmemek için, işletmesini küçük ve işçi sayısını az tutmak yoluna gitmiştir. Yeni tasarılar ise, bir tek işçi çalıştıran müesseseleri bile kapsıyacağı için, müteşebbisin, işini ve işçisini az tutmakta bir avantajı olmayacaktır. Bu da, hiç şüphesiz, teşebbüslerin, işletmelerin büyümelerini, birleşmelerini teşvik edici bir rol oynayacaktır.

Bir yandan da, Devlet, elverişli şartlarla yeni yatırım ve işletme kredisi imkânları hazırlayarak, bu gibi müesseselerin güçlenmesini desteklemeğe, kolaylaştırmağa çalışmaktadır.

Kamu kesimine gelince, bu kesim Türkiye'de oldukça geniş yer tutar. Sanayiin yarıya yakını kamu kesimindedir. Kamu kesimi ile ilgili olarak hazırlanan bir yeni kanun tasarısı da, çalışma hayatımızla ilgili başka kanunları tamamlayıcı niteliktedir. Millet Meclisinin kabul ettiği ve şimdi Senato'da görüşülmek üzere bulunan bu kanunla, işçiler, İktisadî Devlet Teşekküllerinde yönetime ve kâra katılacaklardır. Teşekküllerin Yönetim Kurullarında, teşekküllere bağlı Yönetim Komitelerinde, işçilerin kendi seçecekleri birer temsilcileri bulunacaktır. Bu teşekküllerde kârın yüzde 10'a kadarı işçilere verilebilecektir. Ayrıca, işçiler, kendi buluş ve tavsiyeleriyle veya artan gayretleriyle mümkün kıldıkları verim artışından da, yılda üç aylık tutarına kadar, bazı müstesna durumlarda ise yılda altı aylık tutarına kadar mükâfat alabileceklerdir. Kamu kesimindeki fabrikalarda, işçilerin verimlilik konuları üzerine sürekli ve ciddî olarak eğilmelerini sağlayıcı işçi komiteleri de kurulacaktır.

Türkiye'de kamu kesiminin genişliği herhangi bir doktrine bağlılıktan ileri gelmiş değildir. Ekonomik zaruretlerden ileri gelmiştir. Nitekim, 1950'de devlet fabrikalarını özel teşebbüse devretme kararıyla işbaşına gelen bir parti bile, iktidarda kaldığı 10 yıl içinde, bunlardan bir tekini özel teşebbüse devredebilmek şöyle dursun, yenilerini kurmak zorunda kalmıştır.

Bu durumda, artık kökleşmiş olan karma ekonomi sistemimizi değiştirme çabalarıyla vakit haraamamalıdır. Yapılacak şey, bir yandan özel teşebbüsün de genişleyip güçlenmesini teşvik ederken, devlet kesimini aşırı bürokrasiden ve verimsizlikten kurtarmak, ve geniş bir devlet kesiminin demokrasi için zamanla bir tehlike teşkil etmesi ihtimalini önlemektir. Sözünü ettiğim yeni tasarı, öyle sanıyoruz ki, bunları sağlamağa yardım edecek niteliktedir. Tasarıda İktisadî Devlet Teşekküllerine daha verimli çalışma imkânını kazandırmak üzere yer alan tedbirlerin bir çoğu aynı zamanda, devlet kesiminin kendi içinde sınaî demokrasiyi en ileri ölçüde gerçekleştirebilecek, ve siyasal demokrasiyi o yoldan da destekleyebilecek nitelikte tedbirler olarak düşünülmüştür.

Yeni kanunlarda, sosyal adalet ve güvenliği yaygın ve köklü hâle getirici başka hükümler de yer almaktadır. Meselâ, büyük işletmeler, belirli oranlarda, sakatları ve eski mahkûmları çalıştırmağa mecbur tutulmaktadır. İşçiler için yaşlılık, ölüm, malûllük, analık, hastalık, kaza sigortalarını ihtiva eden Sosyal Sigortalar, sanayi ve hizmetler kesimindeki bütün işçileri kapsayacak ölçüde genişletilmekte, ayrıca, sağlık sigortasından işçi ailelerinin de yararlanması sağlanmaktadır. Yaşlılık, malûllük ve ölüm ödemelerinde yüzde yüzü bulan artışlar olmakta, geçmiş yıllarda bağlanan aylıklar da yeni aylıklarla bir seviyeye çıkarılmaktadır.

Türkiye'de işçiler için kurulan bir sosyal güvenlik sistemi de, iktisadî gelişmemizi yavaşlatmak şöyle dursun, bir yandan sosyal adaleti genişlettiği gibi, bir yandan da iktisadî gelişmemize hız katıcı niteliktedir. Çünkü, geniş bir bağımsızlıkla çalışan İşçi Sigortaları Kurumu, Devlete yük olmamakta, sadece, işveren ve işçilerin ödedikleri primlerle işlemekte; ve biriken fonların büyük bir kısmından, işçi hastahaneleri ve işçi meskenleri yapımı için; ve Devlet tahvilleri alınmak suretiyle, plâna uygun olarak yapılacak yatırımlar için yararlanılmaktadır. İşçi Sigortaları Kurumu, fonlarının bir kısmıyla da özel teşebbüse elverişli şartlarla kredi vermektedir.

Bütün bu saydığım kanun, kurum ve tedbirlerin, Türkiye'de sosyal adalet ve güvenlik yönünden ileri adımlar teşkil ettiği herhalde takdir edilir. Bununla beraber, biz, kendimizi aşırı bir iyimserlikle avutmağa yanaşmamaktayız. Bilmekteyiz ki, sosyal adalet ve sosyal güvenliği, Türkiye nüfusunun büyük çoğunluğunu teşkil eden ve şehirlerdeki işsizliğin kaynağı olan köylülere uzatmadıkça, Türkiye'de bütün topluma yaygın bir sosyal adalet ve sosyal güvenlik düzeni kurulmuş olmayacaktır. Önümüzdeki aylarda ve yıllarda, çalışmalarımız, Kalkınma Plânı gereğince, sosyal adalet ve sosyal güvenliğin bu ölçüde genişletilmesi amacına yönelecektir.

Fakat sanırım şunu güvenle söyliyebiliriz ki, Türkiye'de işçilerin durumunu düzeltmek üzere, şimdiden pek çok şey yapılmıştır. Saydığım tedbirlerin dışında, Hükûmet, özel kesim temsilcileriyle olduğu gibi, işçi sendikaları temsilcileriyle de üç ayda bir toplanarak memleket meselelerini, sosyal ve ekonomik meseleleri görüşmekte, danışmaktadır. Plânın hazırlanışında olduğu gibi uygulanışında da, özel teşebbüse danıştığı kadar işçilere de danışmaktadır. Devletin ithalât ve ihracat politikasını hazırlayan kurulda, özel teşebbüs temsilcileriyle yanyana, işçi temsilcilerine de yer verilmektedir.

Bütün bu tedbir ve tutumlarla, Türkiye, yalnız iç huzurunu ve demokratik düzenini değil, bağımsızlığını da tehlikeye düşürebilecek bazı aşırı düşünce akımlarına ve doktrinlere karşı muafiyetini artırmış olacaktır.

Buna son günlerden canlı bir örnek verilebilir: bazı toplumlarda zaman zaman bir huzursuzluk ve güvensizlik kaynağı olabilen toplu sözleşme, grev ve lokavt haklarını tanıyan kanunun yayınlandığı 24 Temmuz 1963 günü, bütün Türkiye'de işçilerin kendiliklerinden ilân ettikleri ve bir çok sağ duyulu ve ileri görüşlü işverenlerin de katıldıkları veya güvenle karşıladıkları bir bayram olarak kutlanmıştır. Öylelikle, bu haklar

düzenine, yüreklerde bir kırgınlık olmaksızın, barış, dostluk ve güvenlik içinde girilebilmiştir.

Bu durumdan üzüntü ve hayal kırıklığı duyanlar, yalnız, işçiye dost görünmek isteyen, fakat aslında, sosyal adaletin en sağlam teminatı sayılabilecek bu hakları işçiye hiç bir vakit ve hiç bir yerde tanımamış bir doktrine, bir ideolojiye bağlı bulunan kimselerdir. Bu bir avuç kimse, o gün, Türkiye'yi o doktrin ve ideoloji kampına çekebilme umutlarını büsbütün yitirmenin acısıyla başbaşa kalmıştır.

Sözlerime son verirken şunu belirtmek isterim ki, her şeye rağmen, bütün iyimserliğimize, umutluluğumuza rağmen, hızlı iktisadî kalkınmanızı, demokratik yoldan ve sosyal adalet düzeni içinde yürütebilmenin çetin bazı meseleleri olduğunu, sürekli dikkat ve itina istediğini gözden uzak tutmuyoruz.

Onun için, bu meselelerde bize ışık tutacak görüşmelerin yapılacağına inandığımız bu Konferanstan çok şeyler umuyoruz.

*BÜLENT ECEVİT*
*Türkiye Cumhuriyeti*
*Çalışma Bakanı*

# AÇILIŞ KONUŞMASI

Bugün dünya nüfusunun 2/3 sini temsil eden toplumlar, tarih akımına yanlış ayak uydurmanın, bir sıra hata ve ihmallere düşmüş olmanın neticesi, çapraşık bir düzen içine itilmiş durumdadırlar. Âmme idareleri köhne, eğitim sistemleri bozuk ve noksan, sosyal müesseseleri eksik, iktisadî durumları geridir.

Devrimizin özelliği, toplumları varlıklı, varlıksız; ileri, geri diye sınıflandırmaya itibar etmemesindedir. İnsan artık bugün doğarken damgalanmayı istememekte; din, ırk, renk ayırımını muteber bir tasnif sistemi olarak kabul etmemektedir. Kısır çevresinden taşmış bir toplumun daha iyi olma heyecanını üstün ve geniş mahrekine yerleştirmek, cemiyetlerin başlıca sorumlusu olan idarecilerine ve aydınlarına düşmektedir.

Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti geçen sene başladığı seminerlerle bu istikamette faydalı olmak amacıyla çalışmaktadır. Üç hafta devam eden ilk yıl programımızda «İktisadî Gelişmede Yatırım İmkânları» nı incelemiştik.

Kalkınmayı sadece yatırım imkânlarıyla ölçmek, insan başına millî gelirdeki artışı bunun yegâne miyarı olarak kabul etmek, hakikatlara uymaz. Toplum hayatı, riyazî hesapların üstüne çıkan mânalar taşımaktadır. Pancar ekiminin yıllık artışında, buna mukabil çocuk doğumunun istatistikî azalmasında kalkınma ölçüsü aramak, işi pek iptidaî bir seviyeye düşürmek olurdu.

Kalkınmanın ekonomik yönünü sosyal realitelerinden ayırmaya imkân yoktur. Meselâ, toplumun yatırım gücünü, her şeyi ihmal ederek üretim vasıtalarına yatırdığını düşünelim. Ekonomik hesaplarla bu yatırım, insan başına millî geliri arttıracaktır. Kısa vâdeli bir hesapla, iktisaden o toplum kalkınacaktır. Fakat, yetersiz eğitim, sağlık ve sosyal müesseseleriyle

bir cemiyetin hangi istikametlerde kalkınacağını kestirmek güç olmasa gerektir. Binaenaleyh, aydınlarımıza ve toplumumuzun yöneticilerine, kalkınmada ekonomik ve sosyal ihtiyaçların dengesini sağlamak vazifesi düşmektedir.

Ondokuzuncu yüzyılda sanayileşme hareketine, kötü sosyal neticeler veren bir cereyan olarak bakılırdı. Gayrısıhhî çalışma şartları, geçim imkânı vermeyen düşük yevmiyeler, suçlu çocuklar, aile hayatının bozulması, sanayileşmenin tabii neticeleri gibi görülürdü. Bu inanç, ondokuzuncu yüzyılda sanayileşmenin sosyal bünyede meydana getirdiği travmaları tedavi etmek isteyen cereyanlar doğurmuştu. Bugün ise bütün bunları kalkınma için bir zaruret olarak değil; kalkınmayı, bu dâvaları halletmek için imkân veren bir vasıta olarak görüyoruz. Sanayileşmede gayemiz en prodüktif şekli bulup, topyekûn millî geliri arttırmak ve bunu yaparken topluma zarar vermek değil, onu sosyal dâvaları ile beraber kalkındırmaktır. Kalkınma gücünü ve hızını bozmadan iktisadî dâvalar kadar sosyal konular üzerine eğilmekle ideal bir denge sağlamak şüphesiz ki çok güçtür.

Bu iki unsur arasındaki muvazeneyi sağlamak vazifesi devlet adamlarımıza olduğu kadar, iktisadî hayatımızın mesulleri olan işverenlere ve çalışanlara da düşer. Çoğunluğa hoş görünmek, alkış ve rey toplamak kaygısı; yatırımda kısır menfaatler peşinde koşmak, zümre menfaatleri için ekonomiyi hesapsız taleplerle zorlamak, küçük görüşlere bağlıdır. Topyekûn kalkınmak ise, yaşadığı cemiyetin menfaatine her yönden priorite veren büyük görüşlü yöneticilere muhtaçtır. Mevcudu dağıtmanın değil, varlığı çoğaltmanın yegâne çare olduğu artık pek âşikâr bir hakikat olmuştur.

İktisaden gelişme zorunluğunda kalan toplumlar konusu tartışılırken bir iddia hep öne sürülür. Bu anlayışa göre, garbın — beğendiğimizi iddia ettiğimiz — demokratik sistemiyle, geri kalan ülkelerin gelişme şemasını telif etmek mümkün değildir. Bu teoriye göre bugünün gelişmiş toplumları şimdiki seviyelerine çok sayıda jenerasyonlardan sonra gelmişler; yol boyunca, geri kalmış ülkeleri insafsızca istismar etmişler, sermaye teraküm̈üne imkân bulmuşlar, müesseselerini kurmuşlardır. Gene bu anlayışa göre, madem ki kalkınma ihtiyacında olan bugünün geri kalmış toplumlarının ne beklemeye vakitleri, ne de sömürecek köleleri vardır, o halde demokratik sistemi unutarak, bunları cazip görünen formüllerle geliştirmelidirler. 18 ve 19 uncu yüzyılın hakikatleri karşısında bu tarihi tahlil şüphesiz ki doğrudur. Ancak, yirminci yüzyıl realiteleri itibariyle bu anlayışın karşısına bir başka iddia dikilmektedir. Gelişmiş memleketler, yirminci yüzyılın bilhassa ikinci yarısında, yepyeni bir anlayışla dünyayı fa-

kir ve zengin diye ikiye ayırmanın zaruretine değil, bütün toplumların kalkınması imkânlarına inanmaktadırlar. Bunlar, sermaye teraküm̈ünün ve bilginin yakte olan ihtiyacını, sanayileşme istihalesinde müesseselerin geçirecekleri sosyal sarsıntıyı düşünerek, gelişmek ihtiyacında olan memleketlere iki imkân sağlamaktadırlar.

1. Gelişmiş ülkelerin teraküm etmiş tasarruflarının bir kısmını, ölçülü bir programla gelişmek ihtiyacında olan memleketlere aktarmak ve pek uzun araştırma ve tecrübelerle elde edilen teknik bilgiyi istifadelerine terketmek.

2. Sosyal müesseselerin sanayileşme yolunda ne gibi istihaleler geçirdiğini ve geçirmesi lâzım geldiğini tecrübelerle göstermek ve bunların tahakkukuna yardım etmek.

Memleketimizin kalkınması yolunda dış kaynak imkânlarını geçen yılki seminerlerimizde görüşmüştük.

Garbın tecrübelerinden istifade edebilme örneğini toplumumuz meselâ halen işveren-işçi münasebetlerinin tanziminde vermektedir. Sanayileşmiş memleketlerde pek çetin ve uzun mücadelelerle şekillenen bu müesseseleri biz görerek ve öğrenerek denenmiş en salim yoldan halletmeğe çalışıyoruz.

Cemiyetler, tarih süresince yerleşmiş, jenerasyonlar boyunca kalıplaşmış anlayış, itiyat ve inançlarıyla pek değişik veçhelere sahiptirler. Bunları sadece sermaye aktarmak ve başka toplumların müesseselerini formül olarak aşılamak elbette ki yetersizdir. Gelişmek zorunda ve arzusunda olan toplumların aydınlarına, bu imkânları kendi ihtiyaçlarına adapte etmek vazifesi de düşmektedir.

Seminerlerimize memleketimizden ve yabancı memleketlerden davet ettiğimiz 26 uzman, üç hafta müddetle iktisadî kalkınmanın sosyal meselelerini inceleyecek, işveren-işçi münasebetleri üzerinde duracak, bilgi ve tecrübelere dayanarak kalkınma için lüzumlu sosyal politika hakkında kanaatlerini ifade edeceklerdir.

Toplantımıza iştirak eden uzmanlara ve dinleyicilere, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti namına mesailerinde muvaffakiyetler dilerken bu seminerlerin tahakkukuna imkân veren şahıslara ve müesseselere huzurunuzda teşekkürlerimi arzederim.

*NEJAT F. ECZACIBAŞI*
Başkan
Ekonomik ve Sosyal Etüdler
Konferans Heyeti

## EKONOMİK VE SOSYAL ETÜDLER KONFERANS HEYETİNİN İDARE HEYETİ ÂZALARI

| | |
|---|---|
| Dr. Nejat F. Eczacıbaşı | Başkan |
| Ord. Prof. Sulhi Dönmezer | As Başkan |
| Behçet Osmanağaoğlu | Âza |
| Dr. Şahap Kocatopçu | » |
| Dr. J. P. Erbe | » |
| Prof. Vakur Versan | » |
| Prof. Memduh Yaşa | » |
| Dr. Nezih H. Neyzi | Genel Sekreter |

Kısım I

# İKTİSADÎ KALKINMADA SOSYAL FAKTÖR VE PROBLEMLER

# İKTİSADÎ KALKINMA VE GELİŞEN SOSYAL YAPI ON YILLIK BİR MİLLETLERARASI TECRÜBE ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

*Daniel Lerner*

Sosyal gelişme ve iktisadî kalkınma ile dolu dünya ölçüsündeki on yıllık bir tecrübeyi geride bırakmış bulunuyoruz. Geçen on yıl, dünyanın her tarafında kültürel kaosa sebebiyet vermeden iktisadî gelişmeyi sağlama — sosyal dengeyi bozmadan iktisadî gelişmeyi çabuklaştırma — siyasî istikrarı haleldar etmeden iktisadî esnekliği teşvik etme gayretlerine sahne oldu. Bu gayretler etüd edilmiş ve kıymetlendirilmiştir: sonuçlar teori ve güdüm bakımından yorumlanmıştır. Muhtemeldir ki, bu pratik tecrübe ve onun tahlili sayesinde, birbirinden farklı cemiyetlerde hızlı gelişmenin geniş çapta ve uzun vâdeli sağlanışı hakkında insanlar, sık sık nasip olmayan bir şekilde bilgi edinmişlerdir.

Ne öğrendik? İnanıyorum ki, herhangi bir teknik el kitabında operasyonalize edilebilecek olandan çok daha derin dersler edinmiş bulunuyoruz. Bunlar, perspektifin — «trajik tarih anlayışı» nın vereceği derslerdir. Hazırlayacağımız her plânın arızalı ve hudutlu olacağı idrakini insanoğluna veren derslerdir. Plânlama, insan varlığının gelecekteki çevresine yeni bir şekil verme gayretidir ki, bu gayret rasyonel bir yaratığın başarabileceği en büyük çapta ve en kıymetli bir iştir. Bu çapta bir teşebbüs için çok lüzumlu bir unsur alçak gönüllü bir müdebbirlik — rasyonel bir septisizmdir ki felsefe ve ilim elele vererek; *insanoğlu* yetişebileceğinden öteye uzandı mı, ona icbar eder.

Banal mi? Felsefe olarak elbette, evet! İnsanoğlunun dünyasına yeni bir çevre vermek gibi bir hedef güden yeni bir teşebbüs perspektifi ola-

rak, elbette ki hayır! Bunun önemini belirtebilmek için on yıl öncesine bakmamız ve gelişme gayretlerinin ilk havasını teneffüs etmemiz gerekir. Ancak o zaman gelişme hakkındaki şimdiki noktainazarımızın kontrastı meydana çıkacak ve neler öğrenmiş olduğumuzu takdir edebileceğiz.

### 1950 LER: ARTAN ÜMİTLER İHTİLALİ

Kalkınma konusunda masif gayretler sarfedilmesine başlangıç tarihi olarak Amerika Birleşik Devletleri'nin harb sonrası politika inisyatifini kabul edebiliriz dersem fazla dar görüşlülük etmiş olmam sanırım. Bu inisyatifler Marshall Planı ile (1948) Point IV (1949) idi. Bunlardan birincisi Avrupa kalkınmasını istihdaf eden iktisadî bir programdı — ki kıtada *eski* asgarî refah seviyesini yeniden elde etme hedefini güdüyordu. İkincisi ise, fakir düşmüş memleketlerin modernleşmesi, yani, bu memleketlerin daha evvel görmedikleri bir kendi kendine yeterlik seviyesine ulaşması hedefini güdüyordu.

Bu dünya ölçüsünde modernleşme tezini savunan «cesurane yeni program», müsbet sonuçlar elde etmek için yapıcı vasıtalara baş vuran bir programdı ve harb sonunda câri, dünyada yeni bir muameleye ihtiyaç olduğu merkezindeki hissiyata uygundu. Amerikan Kongresi, 1950'lerde gerek Demokrat gerek Cumhuriyetçi idareler zamanında yapılan muhalefete rağmen, dünya ölçüsünde modernleşme gayesi uğruna milyonlarca dolar sarfetmeğe yetki vermek suretiyle bu harb sonu hissiyatını tekid etmiş oldu. Amerikan entellektüel camiası ise daha on yılın başında, çalışmalarını optimist bir perspektif içinde yaparak ve «artan ümitler ihtilâli»[1] ibaresi gibi bir sembolle çerçeveleyerek aynı hissiyatı tekid etti.

Her yerde tradisyonel cemiyetlerin geri kalmış dünyası hareket halinde idi. Eski emperyalizmler kayboluyor; yeni milletler zuhur ediyordu. Bağımsızlık denen delişmen buket dünya arenasının siyasî havasını doldurdu. Dünyanın, çoğu insanlar için çabucak daha iyi yaşanabilir bir yer haline geleceği ümidi her yerde belirmeğe başladı. Bağımsızlık, geri kalmış memleketlerden şu tradisyonel felâketler kuartetini kazıyıp atacaktı — fakirlik, hastalık, ümmîlik, hareketsizlik. Dış yardım bu iş için gerekli vasıta vazifesini görecekti.

On yıl geçmiş, iş yapılmamıştır. Ve, sarahatle görülüyor ki hemen önümüzdeki on yıllarda da yapılacak değildir. 1950'lerin başlıca telefatı dünya modernleşmesi etrafındaki geniş iyimserliğimiz oldu. Şimdi 1960 larda başlıca düşüncemiz — başarısızlık neticelerinden doğan bir «artan

[1] E. W. Staley, *The Future of the Developing Areas* (Gelişmekte Olan Bölgelerin Geleceği), Harpers, 1951.

hüsran ihtilâli» potansiyelidir — başarısızlıktan kastımız geçen on yılda ümid edilenlere yaklaşılamamış olması keyfiyetidir. 1950'lerde hasıl olan ümitler hadden aşırı idi diye bir iddia varsa, hadden aşırı ümitlerin hadden aşırı hayal sukutu tevlid ettiğini de kabul etmek lâzımdır. Başarısızlıklarımız, «objektif» bir kıstasla lâyık olabileceğinden bile daha aşırı bir şekilde muhakeme edilmektedir.

**1960 LAR : ARTAN HÜSRAN IHTILÂLI**

Bu mütalâalar, son on yıl içinde, gelişmekte olan memleketlerin takip ettiği seyir hakkındaki düşüncelerden doğmaktadır.[3] Bu seyir, ne düz, ne de insicamlı olmuştur. Bu seyir, geri kalmış bölgelere iyi cemiyetin süratle geleceği kehanetinde bulunanları ve böyle bir faraziye ileri sürenleri yalancı çıkarmıştır. Zayiat arasında meselâ şu faraziyeyi sayabiliriz: Eskiden sanılırdı ki yatırım kapitali, endüstri malzemesi, ziraî metodlar müteşebbis eğitimi veya tahlilcinin tercih edeceği herhangi diğer bir ana faktör gibi muayyen bir «input» ta bulunulursa modernleşme vetiresi hemen hemen kendiliğinden doğacaktır. Bu ciddî bir kayıptır. L. W. Pye'in pek yerinde olarak yazdığı gibi :

«Eskinin sömürülmüş milletleri modern devlet olmanın hüsran ve hayal sukutunu tattıktan az sonra kendiliğindenliğe olan iman yok oldu».[4]

Bu acı tecrübe bizim için yenidir ve dikkatle tetkike şayandır. Bu bilhassa geçen on yılın hatalarının bundan sonraki on yılda ümid edilebilecek mütevazı zaferleri hazırlamasını isteyenler için kıymetlidir. 1950 den sonraki on yıl, dünyanın çoğu yerine yayılan iktisadî gelişme projelerine şahid oldu. Geri kalmış fakir memleketlerin ahalisi birdenbire kendileri için daha iyi bir hayatın varolabileceği hissine sahiboldular. İlerlemenin eli kulağında olduğuna, yani, çok kere bin senelik ümitlerinin gerçek olacağına inanmağa halkı teşvik eden yeni liderler türedi. Asırlar boyunca ümitsiz ve âtıl kalan topluluklar arasında geçen on yıl içinde muazzam dalgalar halinde umut ve emel, arzu ve talep hisleri uyandı. Bu ileri doğru atılış arzusu, değişmez vazifesi anlayış olan bizler tarafından da paylaşıldı.

Önümüzdeki on yıl için düşüncelerimiz önemli şekilde değişik bir hava taşımaktadır. 1960'ların radikal bir karşıt-formasyona şahid olmasından endişe edilmektedir: *Artan bir hüsran ihtilâli*. Müşahitler ümic

[3] Bundan sonraki üç bahis L. W. Pye'in editörlüğünü yaptığı *Communications and Political Development* (Komünikasyonlar ve Siyasî Gelişme), (Princeton University Press, 1963) adlı eserdeki bitiriş etüdünden adapte edilecektir.

[4] Ibid, s. 438.

basiretle yumuşatmak zorunda kalmışlardır. Zira yakın tecrübelerimizden sonra çabuk gelişmenin hudutları daha açık olarak belirmiş bulunuyor. Çabuk değişikliğe sahne olmakta olan cemiyetlerde muvazenenin idamesi hususunda olgun bir endişe hükmü sürmektedir. Sorumluluk hissi olan insanlar akılları başlarında bir şekilde rehber olarak ideolojiden ziyade teoriye, dogmadan ziyade donelere itibar etme temayülünü göstermektedirler. Modernleşmenin hikmet ve sırlarını anlamağa çalışma babında yepyeni bir araştırma devri açılmış bulunmaktadır.

## SEYYALİYET : MODERNLEŞMENİN ÇOK BUUTLU MEKANİZMASI

Her huzursuz bölge, sosyal araştırmaya, modernleşme denilen prosesin teorik bakımdan sağlam, ampirik bir temele dayanan ekspozisyonunu karşılamak için çok iyi bir fırsat bahşetmektedir. Şüphesiz, h durumda hususiyetler mevcuttur. Hıristiyan ve İslâm kültürleri arasında önemli farklar vardır; öte yandan meselâ «İslâm Birliği» özlemi Türkiye, İran ve Arap memleketleri arasındaki farkları ortadan kaldırabilmiş de değildir. Maamafih, bu hususiyetler umumî kaidelerle birleştirilebilir; şöyle ki: herhangi bir bölgedeki sosyal araştırma, süratli iktisadî gelişmeyi süratli sosyal değişikliklerle eşlemek isteyen dünyanın diğer bölgeleriyle proses bakımından benzerlik arzeden hususlara teksif edilebilir. Bir proseste siyasî fonksiyon, bu süratli değişiklikler üzerinde istikrarlı kontroller idame ettirebilmek, yani, dinamik bir muvazeneye riyaset edebilmektir.

Bu anlayış çerçevesi içinde gelişme prosesinin her yerde karşısına çıkan başlıca iki grup problem vardır: seyyaliyet ve istikrar. Seyyaliyetten kasdımız sosyal dinamizm; istikrardan kasdımız ise sosyal muvazene problemleridir. Seyyaliyet sosyal gelişmenin vasıtasıdır. Ancak, şahıslar, dünyadaki yerlerini, cemiyetteki mevkilerini ve kendi kendilerinin görüşlerini değiştirebildikleri takdirde sosyal değişiklik vuku bulmuş sayılır. Bu mânada sosyal değişiklik, şahıslar tarafından edinilmiş olan seyyaliyetin mecmuudur. (İleride göreceğimiz gibi, daha kat'î bir mânada, sosyal muvazene, şahsî seyyaliyetle bünyevî istikrar arasındaki İhtiyaç: Elde etme orantısı şeklinde ifade edilebilir.)

Artık iyice teessüs etmiş bulunuyor ki; modern iştirakçi bir cemiyet — fizikî, sosyal ve psişik olarak — seyyaliyetin belli başlı formları arasında sistematik bir muvazeneye lüzum göstermektedir. Sıra ve merhale bakımından ise tam ebadlı bir model olarak karşımızda ancak Batı tecrübesi bulunuyor. Tarih bakımından, Batı dünyasında, seyyaliyet asırlar boyunca ve birbirini takip eden merhaleler halinde tekâmül etti.

İlk merhale, *fiziki* seyyaliyettir. İnsanoğlu ana toprağından söküldü. Keşifler çağı yeni dünyaların kapısını açtı; muhaceret çağı, bu dünyaları, ana toprağını terkedenlerle doldurdu. İkinci merhale, *sosyal* seyyaliyetti. Ana toprağından kurtulmuş olan insanoğlu içine doğmuş olduğu statüden de kurtuluş yolunu aradı. Kökünü terketmiş olan adam, artık ona doğumuyla verilmiş olan sosyal rolle rutine edilmiş bir halde babasının gölgesi olmak zorunda değildi. Bilâkis, arz üzerinde yerini değiştirdiği gibi, cemiyette de yerini değiştirebilirdi.

Üçüncü merhale, *psişik* seyyaliyetti. Ana toprağını ve doğuştaki statüsünü değiştiren insan, sonunda eski kişiliğini de değiştirmek zorunluğunu hissetti. Madem ki artık babasının gölgesi değildi, o halde kendisine, aktüel hayat durumuna uyan bir şahsiyet bulmak zorundaydı. Atalarının memleketini ve tevarüs ettiği statüyü değiştirerek, yerini ve rolünü tahavvülâta uğratan adam, yeni durumuna uygun olarak kendini de değiştirmek zorundaydı. Psişik seyyaliyetin iktisap edilmesi ve yayılması büyük dünya dinlerinin zuhuru ve yayılışından beri belki de modern tarihte en büyük bünyevî tahavvülât addedilebilir. Bu husus her halükârda süratli sosyal değişiklikle süratli iktisadî gelişme plânlamak isteyen herkes tarafından anlaşılması gereken en belli başlı beşerî faktördür. Çünkü, psişik seyyaliyet — ki buna başka bir yerde empati diyoruz — sosyal değişikliği kendi kendini devam ettirebilir kılmak için şahısların kendilerini yeterli bir şekilde genişliğine ve derinliğine değiştirdikleri mekanizmadır.*

Biraz evvel ölen kendiliğindenliğe olan o imanı bize veren Batı tecrübesi idi. Kabul ediyorduk ki, herhangi bir memlekete yeterli miktarda yatırım, eğitim vesaire sağlandıktan sonra, *empati* şahlanacak, seyyaliyet hız kazanacak ve önünde sonunda yerleşmiş cemiyet tahakkuk edecek.

Ama, yerleşmiş cemiyet ancak mezuranın sonunda elde edilebilir, bunu elde edebilmek için her merhalede ilerleme kaydedilmeli; çünkü gelişme sahasında uzak gelecek ancak yakın geleceklerin devamından ibarettir. O bakımdan istikrar şarttır. Son on yıl bize öğretti ki, seyyaliyet, süratli gelişme için gayrikabili içtinab ise de, kâfi değildir. Gelişme için gerekli olmakla beraber, yeterli bir durum değildir. Seyyaliyet daha iyiyi aramak olduğuna göre, bunun bir «bulma» ile dengelenmesi lâzımdır — nasıl ki iktisadî muvazenede talebin arzla dengelenmesi lâzımdır. Nevzuhur artan hüsranlar ihtilâlini doğuran sebepler arasında gelişmekte olan cemiyetlerin psişik bir arz ve talep dengesini idame edememeleri keyfiyetini zikretmek lâzımdır.

* Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society*, s. 43.

## İSTEK : ELDE ETME ORANTISI VE DENGENİN İDARESİ

Halkın arzusundan daha yavaş bir şekilde gelişen memleketlerde hüsranın yayılması, başarı ile arzular arasındaki derin dengesizliğin sonucu olarak görülebilir. Basit bir şekilde ifade etmek gerekirse, bu durum bir cemiyette pek çok insan elde edebileceğinden çok fazlasını istediği zaman zuhur eder. İstek: Elde etme orantısındaki tefavüt sosyal bilimler edebiyatında başarı ve emel olarak iyiden iyiye etüd edilmiştir. Burada etüd etmek istediğimiz münasebet, aşağıdaki muadele halinde ifade edilebilir. (Bu muadeleyi William James'in mahirane bir formülünden adapte ediyorum).[1]

$$\text{Tatmin} = \frac{\text{Başarı}}{\text{Emel}}$$

Bu formül bize gösteriyor ki bir şahsın hayatının herhangi bir devresinde tatmin olma seviyesi daima istediği şeylerle elde ettiği şeyler, emelleriyle başarıları arasındaki orantıya bağlıdır. Az başarılı bir kimse emelleri de aynı derecede azsa, tatmin olabilir. Yüksek başarılı bir kimse, arzuları, başarılarının çok fevkinde ise gene de gayrımemnun olabilir. Görülüyor ki izafi mahrumiyet, insanlar ve gruplar arasındaki tesirli bir tatminlik ölçüsüdür.

Artan hüsrana sahne olan bölgelerde karakteristik husus, bu orantıdaki ciddi dengesizliktir. Tipik olarak bu durumlarda payda, pay'dan daha çabuk artmaktadır; yani, emel başarıyı o kadar geride bırakmaktadır ki, birçok kimse hedeflerine doğru ilerleme kaydetmelerine rağmen, gayrımemnundurlar. Çünkü, istediklerinin çok altına sahibolabilmektedirler. Gelişmekte olan memleketlerin bazısında emeller o derece yükselmiştir ki, bu hal cemiyette umumî olarak elde edilen kayda değer başarıları anüle etmiştir.

İstek : Elde etme orantısındaki bu dengesizlik nasıl husule gelmektedir? Bu hal nasıl önlenebilir veya tedavi edilebilir? Kısaca, arzu seviyesine, başarı seviyesine tesir eden sosyal müesseseler ve aralarındaki orantı nedir? Sosyal değişme (yahut onun önlenmesi) ni sağlayan başlıca vasıtalar olarak altı müesseseyi sayabiliriz: İktisadiyat, polis, aile, cemiyet, okul, halka hitap eden vasıtalar. İktisadiyat, başarı ile arzular arasında aşağı yukarı bir muvazene temin edecek bütün imkânları sağlayabilir hale getirilebilirse — İstek : Elde etme orantısında halkın istediği her şey temin edilerek bir muvazene yaratılabilirse — o zaman hüsran diye bir mesele kalmaz. Herkes mes'uttur. Aynı şekilde, hüsranlar polis metodları

[1] William James, *Psychology : Briefer Course*, New York, Holt, 1923, s. 187.

ile hallediliyorsa, gene problem yok demektir; hiç olmazsa sosyal araştırma için. Fazla-başarı yahut az-istek durumlarında sosyal araştırmanın yapacak fazla bir kontribüsyonu yoktur. Zenginliğin, isteklerden ziyade olduğu, yahut tazyikin arzuları köstekliyeği yerlerde sosyal araştırmaya ihtiyaç yoktur. Bizi ilgilendiren çoğu tranzisyonel cemiyetlerde ise bu iki durumdan hiçbiri mevcut değildir.

Sosyal değişme vasıtalarının daha komplcks olanlarından biri ailedir. Gelişmekte olan bölgelerde tipik olarak aile bir muhafazakârlık ve değişmeyi geciktirme unsurudur. Fakat, aynı zamanda muvazene vasıtasıdır da. Seyyaliyet tradisyonel aile bağlarının koparılmasını istihdaf ettiği nisbette (ki bu nisbetin yüksek olduğuna inanıyorum), aile, modernleşme vetiresini de istikrarlı hâle getiren bir unsurdur. Tradisyonel aile bağlarının sağladığı istikrarın başka metodlarla nasıl ikâme edileceği hususu seri değişme şartları altında derin bir sosyal denge meselesi teşkil etmektedir.

Aynı şekilde, cemiyet dengeli gelişmeyi teşvik yahut men edici şiddetli bir kuvvet olarak tesir gösterebilir. Bu hususta kuvvet modernleşme meraklısı ve müteşebbis kimselerin üzerinde toplanmaktadır. Bu gibi kimselerin zuhur edip hâkim sürdükleri yerlerde, cemiyetler modernleşmenin gerçekleştirmek istediği hedefin hakiki vasıtaları olurlar. Aksi takdirde, tesirli müteşebbis ve heveslilerin yokluğunda, her tranzisyonel cemiyette meydana gelen muarızlar ve alâkasızlar koalisyonu, gelişmeyi engeller ve dengeyi bozar.

Modernleşme şartları altında okullar mecburen sosyal değişikliğin âletleri olurlar. Modern, yeni, arzu ve tedarik edilebilen şeyleri öğretmek zorundadırlar, çünkü desteklemeğe değecek başka bir müfredat programı yoktur. Tabiatiyle okulların modernleştiriciler yetiştirmeleri ve yetişenlerin modernleşme yolundaki hizmetlerinin tesir kabiliyetleri arasında önemli farklar vardır. Önemlerine rağmen okullardan burada daha fazla bahsetmiyeceğiz. Umuma hitap eden vasıtalar, netice itibariyle sosyal değişikliğin başlıca âletleridir; halkın kafası ve kalbi vasıtasiyle tranzisyonel cemiyetin psiko-politik hayatı için elzem inputta bulunurlar. Ortaya çıkmakta olan memleketlerde tatmin, yeni devletlerde vatandaşlık için onlarınki input mahiyetindedir. Modernleşmenin komünikasyonunda en mühim noktayı kavramak için üç kaziyeyi dikkatle nazarı itibara almalıyız. (1) Umuma hitap eden vasıtalar halka yeni emeller getirir ve empatik ferdî muhayyile (logaritmik olarak)* çabucak cemiyetin başarısına

* Esas teorimin bu incelenmesini talebem Howard Rosenthal'e borçluyum. Bakı «A Statistical Approach to Comparative Politics» (M.I.T. CENIS document C/62-9). Yakında neşredilecektir.

galip geldiğinden, emellerin hüsranından doğan bir memnuniyetsizlik hâsıl olur; (2) Şimdi artık aşikâr olan hüsran risklerine rağmen, halka hitap eden vasıtalar tek taraflı ve amansız bir şekilde dünyaya yayılmaktadır; (3) Hoşnutsuzluğun âzami derecesi olarak tasavvur edilen modernleşme ancak aydınlatıcı bir komünikasyon teorisi ve tatbikatı gerçekleştirilirse başarı elde edebilir (az emekle fazla iş sağlayabilir).[1]

## KOMÜNİKASYON VE SELF-SİSTEMİ

Sosyal değişmede komünikasyon başlıca rolü oynar. Çünkü bilgiyi çabuk ve geniş bir sahaya yayan en büyük vasıtadır. Meselâ devlet okulları muhtemelen kliantelleri üzerinde daha uzun süren tesir icra ederlerse de, daha yavaş iş görürler ve nüfusun daha ufak kısmına müessir olurlar.

Maksadımız halka hitap eden vasıtaların modernleşme işini tek başına vücude getireceğini söylemek değildir. Hakikatte maksadımız bunun aksini söylemektir. Halka hitap eden vasıtaların diğer komünikasyon ve sosyalleşme vasıtalarından mücerret olarak iş gördüğü yerlerde değişmekte olan sosyal yapı üzerindeki tesirleri devamsız, intizamsız ve hattâ zararlı olur. Tarihin en kuvvetli «seyyaliyet çoğaltıcısı» olarak halka hitap eden vasıtalar, halka empatiyi *öğretebilirler*. Psişik seyyaliyetin elde edilmesi insanı kendinden azad *ettirebilir*. Bu kabil azad oluş modernleşme motörü için en esaslı muhallili sağlar ve psişik ile fiziksel ve sosyal seyyaliyeti birleştiren çok boutlu matriksin zaruri terkip maddesini teşkil eder.

Fakat, mücerret psişik seyyaliyet hiç yerinden kımıldamıyan, haddizatında olduğu yerden başka gidecek yeri olmayan insan için derin bir hüsran kaynağı *olabilir*. Sinemada görüp güzel elbiseler, şık ayakkabılar ve saç tuvaletine arzu duyan ananevî *şalvarı* içerisindeki genç köylü kadınını tasavvur edin. Eğer bu kız kendi gayreti ile bir gün istediklerine kavuşacağını ümit edebilirse ve lüzumlu gayreti sarfetmek için harekete geçirilebilirse, o zaman halka hitap eden vasıtalar bu kız vasıtasiyle dengeli bir sosyal değişme için harekete geçirme kuvvetlerini kullanmış olurlar.

[1] Bak : D. Lerner, *The Passing of Traditional Society*, s. 438. Ve Daniel Lerner, «Communication Systems and Social Systems», *Behavioral Science*, V. 2, No. 4, October 1957; Gabriel A. Almond and James S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press, 1960, s. 538; Lucian W. Pye, *Politics, Personality, and Nation Building*, New Haven, Yale University Press, 1962, s. 15.

Kızın durumu ümitsizse, yani kendi gayretleriyle istediğini elde etmesine hiçbir fırsat yoksa, o zaman sinema dengesiz bir istek elde etme orantısının meydana gelmesini teşvik etmiş olur. Bu hal bozuk işleyen yapıların ve yaşayamıyan müesseselerin meydana koyduğu sosyal patolojinin kökü olan ferdî hüsran yarasının membaıdır. Böyle bir durumda, bu köylü kızında yeni arzuları tahrik etmemek şahsen daha hayırhah bir hareket ve sosyal bakımdan daha verimli olur. Bu, çevrenin karşılığını temin edemiyeceği halka hitap eden vasıtaların tahrik ettiği taleplerden kaçınmak demektir. Aynı derecede dokunaklı ve politika bakımından daha kritik olan köylü erkeğin radyo dinliyerek «vatandaş» rolü ile empatize etmeği öğrenmesi keyfiyetini ele alınız. Tradisyonel cemiyetlerin çoğunu tavsif eden yerli ve emperyalist müstebit bir rejim altında yetişmiş bir insan için bu yeni ve heyecan verici bir mefhumdur. Tradisyonel privatism'in (tecerrüd, ümmîlik, hareketsizlik) baskısından çıkarak umumi hayata iştirak etmek suretiyle genişleyen bir kâinata giren bir insan için kendini «vatandaş» olarak *la chose publique* ile bir görmek çok heyecan verici bir olaydır.

Kendisinde bu yeni imajı arayan insan artık kendisini Wong, İbo, yahut Kemal'in boyun eğen oğlu olarak görmez. Çin, Cine ve Türkiye «vatandaşı» gibi görür ve muhtemelen aktivist olur. Tradisyonel privatismin sûjelerine şahsî üslûp olarak sessizliği ve umumî felsefe olarak teslimiyet narkozunu (kadereciliği) empoze etti. Modern iştirakçilik tersine olarak psiko-kültürel tahrik vasıtaları olarak aktivism ve hiddeti şart koşar. Onun için yeni empatikleşen *vatandaş* muhtemelen yapacak bir şey isteyecek ve kendisini bu yeni parlak görüşü egosunu ilgilendiren parlak bir davranışa doğru sürüklemezse hüsrana uğrayacaktır.

Dikkat etmelisiniz ki vatandaşlık imajı yeni olduğu zaman parlak ve herrak bir şekilde ışıldar. Bugün dünyanın her tarafında zuhur etmekte olan «vatandaş»ların hakları ve vazifeleri konusunda oğulların «babalarının gölgesi» olduğu vazifeşinas ananelerden gelme bir görüşleri olduğundan vazifeleri hakların üzerine çıkarırlar. Kendileri için hem vermek, hem de almak mânasına geldiğinden *iştirak etmek* isterler. Teorik olarak bunun neden böyle olması lâzım geldiği aşikârdır. Bugün Türk köylerinde bunun gerçekliğini gösteren teşhir edici ampirik deneler vardır. Yeni «vatandaşlık» vazifelerini yapabilmek isteyen genç köylülerle ilgili ve kendilerine iştirak fırsatı vermeyen durumun neticelerine dikkat nazarımızı çekmek isterim. Okul inşasına emeğini vermek veyahut kendi toprağını geliştirmek için yardım isteyen genç adam ne yardım edip, ne de yardım görebilirse derin bir hüsrana uğrar. Kendini görüşü söner, kararır. Ümitle dolu yeni stil vatandaş hüsrana uğramış eski stil köylüye rücu eder. Ko-

münikasyon self-sistem üzerine yaptığı tesir vasıtasiyle «artan hüsran ihtilâlinde» böylece en büyük rolünü oynar. Tradisyonel cemiyette emellerini (arzularını) arttırarak politik hayatın çevresinde olan kimselerin psişik yapılarının şeklini değiştirir. Yükselen emeller kendisi ve çevresi üzerinde taleplerin fazlalaşmasını doğuran ümit artışına yol açar. Modernleşmenin bu safhasına «çevrenin seferber edilmesi» denmiştir ve psişik yapının yeniden şekillendirilmesi halinde, sosyal yapının zoraki değişmesi için zaruridir. Maamafih, bu modernleşmenin lüzumlu fakat yeterli bir şartı değildir.

Çünkü cemiyet çevresi ancak psişik yapıları genişleyen sosyal yapılara uygun olursa tesirli bir şekilde seferber edilebilir. Hususî emeller paylaşılan ümitler haline gelerek umumî talepler husule getirirse — yeni eğitim, hıfzıssıhha, âmme menfaati, iktisadî yahut politik imkân ve vasıtalar — o zaman halkın tepkisine ihtiyaç hasıl olur. Yeni talepleri karşılamak için yeni yahut ıslâh edilmiş müesseseler meydana getirmek lâzımdır. Yahut yeni talepler karşılanıncaya kadar devam eder. Bu kritik safhadır ki yapılar modernleşmenin dinamik vetiresini hızlandırır yahut engeller, teşvik eder veya buna mâni olur.

### SELF SİSTEMİ VE SOSYAL SİSTEM

İnandığımız gibi vetire hakikaten dinamikse fertlerin davranışları vasıtasiyle işler. Psişik yapı sosyal yapıyı meydana getirir; self sistemi sosyal sistemi canlandırır. İştirakçi bir cemiyet (ki hakiki modern bir cemiyetin öyle olması lâzımdır) iştirak edenlerin çeşitli davranışlarının mecmuudur. Hattâ şu faraziye ortaya konulabilir: herhangi bir-sosyal devamlılığı, yapının tatbik edildiği cemiyet halkı arasında destekleyici — reddedici — apatetik davranışların tekerrürüne göre dağılışının direkt istatistikî fonksiyonudur.

Aynı şekilde, sosyal değişme ampirik olarak ferdî davranışların tekerrürüne göre dağılışının değişmesi halinde gayet tesirli bir tarzda analize edilebilir. Böylece, köylerden ziyade şehirlerde *yaşayanların* oranısı muayyen kritik bir haddi geçtikten sonra, bir cemiyet köy ekolojik yapısından şehirlinkine geçmiştir denebilir. Böylece tarlalardan ziyade fabrikalarda *çalışanların* oranısı kritik bir şekilde değişirse, bir cemiyet ziraî meslek yapısından endüstriyel meslek (yani sosyo ekonomik) yapısına geçmiştir. Nakit para *ödeyen* kimseler oranısı ciddî olarak değişen hallerde, bir cemiyet trampa usulünden nakdî mübadele yapısına geçmiş demektir. Politik bir misalle devam edelim: kendileri için kimlerin ne karar verecekleri hususunda *karar veren* insanların oranısı kritik bir hu-

dudu geçtiği takdirde, bir cemiyet müstebit (yahut oligarşik) yapıdan demokratik siyasî yapıya geçmiş demektir.

Bir cemiyette, değişmesi mümkün her «yapı» için uygun misallerin sayısını arttırabiliriz. İştirak eden şahısların hareketleri ile şekil bulduğu ölçüde her yapı değişmeye muktedirdir. (Bu mânada, bir cemiyetin cinsi «yapı»sı değişmeye muktedir değildir, çünkü erkeklerle kadınların doğum oranları tenasüli hareket tarzlariyle değişemez). «Değişen sosyal yapı» bir dinamik behavioral sistem olarak verimli bir şekilde tahlil edilebilir. Sosyal tahlilci, hele sosyal plâncı yapısal değişikliğin «behavioral» cephesini görmemezlikten gelirse, bundan kendi zararlı çıkar.

Hakikat şudur ki, modernleşme hareketi yolunu şaşırarak «artan ümitler»den «artan hüsran» haline kalbolmuştur, çünkü ekonomik gelişme ile sosyal yapı arasındaki ferdi «behavior»ın esas aracı rolü sosyal tahlilciler tarafından lâyıkı ile görülememiş ve sosyal plâncılar tarafından lâyıki ile programlanamamıştır.

## GELİŞEN SOSYAL YAPI VE İKTİSADİ KALKINMA

İktisadi gelişme, Arthur Lewis'in kısa ifadesiyle «şahıs başına verimin artması» demektir. Bu cümlenin «şahıs başına gelirin artması» şeklinde olması lâzımdır veya değildir diye münakaşası yapılabilir. Fakat, bizim şimdiki gayemiz için şunu kaydetmek yeter ki bu tarifle (hangisini kabul edersek) iktisadi teorinin vazifesi büyük ölçüde bitmiş demektir. Ampirik iktisadi tahlilci — ferdî «behavior»ların toplu sonucu ile ilgilenen uzman — bundan sonra bu hedef tarif eden ifadenin «operasyonel tasfikatı»nı tetkike koyulur. Müsavi olarak input imkânı verildiği takdirde şahıs başına yüksek output acaba hangi sektörde hasıl olacaktır? Hangi input imkânları — kapital, makine, eğitim — veyahut, daha realist olarak, hangi imkân karışımı şahıs başına, yükselen output temin edecektir?

İktisadi tahlilci tarafından nadiren detaylı olarak mütalâa edilen husus insan kaynağıdır (çünkü tarihi tarifine göre tahlilcinin vazifesi bu olmamıştır.) İktisatçı mütalâa ettiği zaman ise «insan kaynakları»nı değişme potansiyeli olarak değil tahsisat ünitesi olarak ele almaktadır. Bir iktisatçı, meselâ, gelişmekte olan bir ekonomi, çalışma gücünün yüzde yetmişinden azını ziraate tahsis etmelidir dediği zaman şüphesiz haklıdır. Fakat bunun nasıl temin edileceğini bize söylemediği gibi bu tahsis yapıldıktan sonra sosyal yapıyı nasıl değiştireceği hususunda bir fikir vermemiştir. Birinci problemi sosyal plâncılara, ikinci problemi de sosyal tahlilcilere bırakmıştır. Meslekdaşlarımız bu problemleri halletmede göz

alıcı bir başarı gösterememişlerdir. Son on yıl içinde modernleşme problemlerinin sathi bir tetkiki bile en göze batan hatâların (ki bu ekseriyeti teşkil etmektedir) «gelişen sosyal yapı» probleminin yetersiz bir şekilde ele alınışı olduğunu gösterir.

İktisatçı, şahsi gayretlerin toplu neticesi ile ilgilendiği için «şahıs başına output» dediği zaman ancak bütün «output»u şahıs sayısına taksimini kasdediyor demektir. Bu şekilde bir basit aritmetik onun ihtiyacına cevap teşkil edebilmektedir. Halbuki bu, sosyal tahlilcinin ihtiyaçlarına cevap vermekten uzaktır. Problemi bu şekilde formüle ettiği takdirde yanlış yola sapmış olur. Öğrenmesi icabeden husus şudur :

**HANGİ ŞAHIS ?**

Aritmetik bir vasat olarak ifade edilen «şahıs başına output» iktisatçıya çok az şey söyleyebilir — hele bu istatistikî *kemiyeti* ampirik bir sayı olarak kabul etmek hatasına düşerse — hiçbir şey elde etmemekten de daha kötü olarak fena halde yanılabilir. Sosyal bir sistemin veya bu sistemin «yapılarının» işlemesi, terkipleri vasıtasiyle olur. Sosyal tahlilcinin meşgalesi — şahıslar ve gruplar olarak — bu işleme terkipleridir. O bakımdan, kendisi için şahıs başına vasat, muayyen sosyal vasıfları sosyal yapıda yeri, sosyal sistemde fonksiyonları olan *aktüel şahıslar* demektir.

Tetkiki bu muayyen şahıslara kadar götürmek tahlil ameliyesini son derece mudil bir hale getirmektedir. Basit bir misal verelim: sosyal analiz iktisatçının basit (çünkü halen toplanmış bulunmaktadır) birinci, ikinci ve üçüncü derecedeki sektörlerini ele alarak işe başladı diyelim. Bu iktisadi sistemde üçlü bir «fonksiyonlar» taksimatı ortaya çıkarır. Bundan sonra tahlilci iktisadi yapıda yalnız üç «durum» ayırımı yapar — yüksek, orta, aşağı «output, gelir veya diğer uygun bir indeks miktarı olarak». Bu basit ameliye bile kendisini dokuzlu bir şema ile karşı karşıya getirir. Şöyle ki :

| | BİRİNCİ | İKİNCİ | ÜÇÜNCÜ |
|---|---|---|---|
| YÜKSEK | YB | Yİ | YÜ |
| ORTA | OB | Oİ | OÜ |
| AŞAĞI | AB | Aİ | AÜ |

Böyle analitik bir şema, kendisi kompleks olmadığı halde, hemen her zaman ihtilâflara yol açar. Gerçek ideal, tiplere uysa bütün sektörlerdeki

yüksek mevkili insanlar muntazaman şahıs başına yüksek bir artan output gösterirlerdi — yahut başka bir ittirad meydana çıkardı. (Metodik olarak, ittiradın ne olduğu değil, yalnız olması mühimdir.) Fakat ampirik tetkik umumiyetle ideal tipolojileri bozar. Herhangi bir cemiyette muayyen bir zamanda AB, gerek OB, gerek YB den daha yüksek bir gelişme temposu gösterecektir; başka bir zaman da OÛ, YÛ den daha yüksek tempoda artacaktır.

İktisadi tahlilci bu buluşlar karşısında, izah için elbette iktisadi örnekler çerçevesi içinde kalacaktır. İzahı bulursa ne âlâ. Bulamazsa, izah için «dış faktörler»e başvuracak ve başka bir problemle başbaşa kalmış olacaktır.*

Halbuki bu «dış faktörler» sahası sosyal tahlilin ana malzemesidir. «Saf iktisadî» faktörler tipolojik berraklığı bulandıracak sebepler olarak sayılmadığı zaman, sosyal, kültürel ve siyasî faktörleri nazarı itibara almak lâzımdır. Onun için sosyal tahlilci, kentleştirme, okuma yazma, oya iştirak gibi faktörleri tetkik ederek OÛ'nün YÛ'ye nazaran, AB'nin de hem OB'ye, hem YB'ye üstün gelişme temposunu izaha çalışır. Süratle, dokuzlu şema, onaltılı, yüzkırkdörtlü olma yolunu tutar. Yakın zamanlara kadar hesabî meseleler, sosyal tahlilin mesele-halledici imkânlarını o derece geride bırakıyordu ki tahlil ameliyesi riskli bir iş haline geliyordu.

Şimdi 1000 x 1000 sayıda matrisi hesap edebilen harikulâde hesap makineleri sayesinde problem halletme imkânları muazzam surette artmış ve sosyal tahlilci iktisadî gelişmenin «dış» âmillerini bütün mudilliğiyle tahlil etme imkânına kavuşmuştur. Daha uzun müddet sosyal tahlilcinin ampirik araştırmaları prosedür bakımından kifayetsiz, mantık bakımından da neticesiz kalacaksa da, bu araştırmalar iktisadî kalkınmanın dinamik vetiresi bakımından aydınlatmanın en verimli kaynağı haline gelebilir. Çünkü bu vetire, bir şeyler istiyen, bunları elde eden veya edemeyen insanların şahıs ve grup olarak hareketleriyle faal hale getirilmektedir. İlerdeki çalışmalarımızın mihrakı bu İstek: Elde etme orantısı, bu dinamik mekanizma olmalıdır. Bu mekanizmanın dengesizliği neticesidir ki ya «artan ümitler» ya da «artan hüsran» ortaya çıkacaktır. Önümüz-Otokrasinin parlak devrinde, halkın tatminsizliğini (pek ileri görüşlü olcaktır.

* Bu konuşmamızda hiçbir şeyden kudreti lâyıkiyle gösterilmiş olan iktisadî teori ve tahlile karşı olduğu mânası çıkarılmamalıdır. Müzakere etmekte olduğumuz analitik problemleri, ekonomik teoristlerin iyice anladığı, D. Lerner'in editörlüğünde yayımlanmış olan *Quantity and Quality* (Free Press, 1961) adlı eserdeki Wassily Leontief'in yazısından anlaşılabilir. İktisadî tahlilcilerin iyi ve detaylı araştırma yapabileceklerî Hollis Chenery'nin eserinde görülebilir.

## MESELENİN ESAS NOKTASI: MİLLETLERARASI TECRÜBE

Meselenin esas noktası basittir. İnsanlar az şey istediği zaman az şeyle tatmin olur. Daha fazlasını istedikleri zaman, az şeyle tatmin olmaz. Otokrasinin parlak devrinde, halkın tatminsizliğini (pek ileri görüşlü olması bile) mütehakkim bir «Pasta yesinler!» cümlesiyle bertaraf etmek mümkündü. Bugün bu, kalıcı olmayı tasarlıyan modernleşen bir rejim için artık mümkün değildir. Modernliğin «sosyal sistem» i iştirakçidir ve öyle olmalıdır. Verimli iştirak, idare edilenin, idare edenle serbestçe alıp verdiği menfaat ve ilgi bağını tazammun eder. Bu siyasi kanaat, şahıs ile cemiyet arasındaki menfaat bağlarının doğurduğu psiko-sosyal bir temele istinad eder.[9] Modern bir iştirakçi cemiyet, ancak böyle bir temele istinad ettiği zaman kuvvetlidir.

Tradisyonel hiçbir otokrasi, ülkesi içinde kalıcı ve kendi kendini idame ettirici bir «şahıs başına artan output» vetiresi yaratamamıştır. Piramid inşa ettiren firavunlar, otokratik bir sosyal yapıyı idame ettirmek için esirlerden faydalanan rejimleri temsil eder. Kamçıyı kullandıkları müddetçe yaşadılar ama şahıs başına artan output'la gelişemediler. Fütuhatla gelişip, yenilgiyle küçüldüler.

Yalnız modern iştirakçi cemiyet kendi kendini idame ettirici bir temel üzerine «şahıs başına artan output» erişebilmiştir. Bu vetire tradisyonel cemiyetlerde kütlelerin hayatını temsil eden şu dörtlü belânın asırlar boyunca azalmasına müncer olmuştur: hastalık, atâlet, cehalet, sefalet. Asırlarca süren bu gayretlerden ilim ve teknoloji geliştiği gibi, iştirakçi sosyal yapı da gelişti; bu da modern cemiyetlerin, insan imkânlarının müstahsil bir şekilde kullanılmasiyle gelişmesini sağladı.

Modern teknolojiden şimdi dünyanın gelişmekte olan memleketleri faydalanabilir. Modern sağlık tedbirleri öldürücü hastalıkları azaltabilir (ve istihsal potansiyeline sahip nüfusu da artırabilir.) Modern komünikasyonun halka hitap eden vasıtaları haftalar veya aylar zarfında tecerrüdü azaltabilir ve modern nakil vasıtaları da hareketsizliği azaltabilir. Modern devlet okulları bir nesil içerisinde cemiyetteki ümmiliği azaltabilir.

Kolaylıkla elde edilebilen bu büyük mikyastaki sosyal değişiklikler çok basitmiş gibi görünmektedir ve ekseriyet itibariyle basittir; 1960'lar için fevkalâde basit olduğu görülmektedir. Dünyanın bütün az gelişmiş yerlerinde hastalık, hareketsizlik, cehalet (hiç olmazsa ümmilik) sür'atle

[9] Bakınız: D. Lerner and David Riesman: «Self and Society: Reflections on Some Turks in Transition».

azalmaktadır. Fakat zarureti aşağı yukarı aynı süratte azaltacak modern bir teknik sistemi bulunamamıştır. «Değişmekte olan sosyal yapı ve iktisadi gelişmeyi» birbirine müessir olabilecek sağlam bir duruma getirmeyi gaye edinen plânlar için bu, problemin en mühim noktasıdır.

İhtiyaçları artıran şartları değiştirmek, bu ihtiyaçları gideren şartları yaratmaktan çok daha kolaydır. Birdenbire ömrü uzayan insan sayısı artarsa, doyuracak, giydirecek, mesken ve iş temin edilecek insan sayısı artar. Son on sene içersinde milletlerarası tecrübemizde ön safa çıkan «nüfus infilâkı» budur. Nüfusun büyük kısmı radyo, sinema yahut her tarafa yayılan ucuz nakil vasıtaları sayesinde doğrudan doğruya görerek şehir hayatının zevklerini öğrendiği zaman, bir yeri ziyarete gelen birçok kimse oraya yerleşir. Bu, her kıt'ada — Caracas'ın *rancho*'ları, Rio'nun *favella*'ları, Beyrut'un *bidonville*'leri ve Ankara'nın *gecekondularında* tecelli eden gittikçe artan şehirleşme krizidir.

Zaruretin kadim hizmetkârları eksildikçe — hastalık, hareketsizlik, cehalet azaldıkça — insanoğlunun ihtiyaç ve talepleri muhakkak artar. Anlayabildikleri ve zevk aldıkları daha geniş bir çevrede daha uzun bir hayat yaşayan daha sıhhatli insanlar, Edwin Markham'ın «Çapalı Adam» isimli canlı şiirinde dediği gibi «asırların yükü altında eğilen, öküzün biraderi» olmaktan sıyrılırlar. «Daha iyi bir kovuk» bulup daha iyi bir hayat yaşamak isterler. Öbür dertlerden kurtulduktan sonra zarureten de kurtulmağı arzu ederler.

Modern cemiyet de tesirli bir şekilde bu yeni ihtiyaçları, bu «yükselen emelleri» görmemezlikten gelemez. Halkın emelleri hüsrana uğradığı nisbette modern cemiyetin gelişmesi başarısızlığa duçar olur. Hüsran psikolojide öğrendiğimiz gibi ya saldırganlığa yahut gerilemeğe yol açar. Bunların hiçbiri kalkınmağa yardım etmez. Aksine, saldırganlığın yahut gerilemenin hüküm sürdüğü durumlarda istikrarlı idare — dolayısiyle yeni sosyal yapı ve iktisadi kalkınmayı devam ettirmek — mümkün olamaz.

Gerileme insanları *la chose publique*'den uzaklaşmağa doğru sürükler. İnsanlar tecerrüde ve hareketsizliğe rücu ederler. Hususileşir, pasif olurlar. Bu durumdaki insanlar cemiyetlerinin ileri hareketine iştirak etmezler. Onların iştiraki sağlanmayınca ileri hareket mümkün olmaz.

Hüsranın diğer reaksiyonu olan saldırganlık modernleşmeyi kesin surette inkıtaa uğratır. İnsanlar devlet tarafından hüsrana uğratılırlarsa taarruzi karşılık için bir hedef devlet *olur*. Bu iktidardaki hükümet demektir. Hükümetin tuttuğu yolları, hükümetin olduğu için yıkarlar. Hüsran tekrarlandıkça saldırganlık «sistemee» ve bütün yapılan işlere karşı olmak üzere yayılır. Bu noktaya gelince «adam başına artan output'tan» eser kalmaz.

«Adam başına artan output» esaslı bir şekilde ancak önemli sayıda insan ferdi outputları artırmağa teşvik edildikleri ve muktedir kılındıkları — ihtiyaçlar ve bunları tatmin fırsatları birleştiği — takdirde meydana gelir. İstek: Elde etme durumunun orantısı değişen sosyal yapıların siyakı sibakı içinde kalkınma programlarının en mühim hedefidir. Bu orantı ancak mantıki bir denge arzettiği zaman lüzumlu yapısal dinamizm sosyal bir denge içersinde kazançlı bir karışıma varabilir. İstek: Elde etme orantısı dengesiz olduğu zaman, aksine iktisadi kalkınma engellenir, yapısal değişme intizamsızlaşır ve sosyal denge bozulur.

Dünyanın az gelişmiş memleketleri son on senenin dengesiz İstek : Elde etme orantılarının kurbanları ile meskûndur. Bu memleketlerde «artan ümitler ihtilâli», talepleri, mevcut kaynakların (insani kaynaklardan istifade programları dahil olmak üzere) karşılayamayacakları bir seviyeye yükseltmiştir. «Artmakta olan hüsran» ın global yayılışı her yerde aşikârdır. Değişmekte olan memleketler arasından kendi «nüfus infilâkı» yahut «şehirleştirme buhranı» meseleleriyle başa çıkmak kabiliyetini gösteren olmuş mudur? Hangi yeni meydana gelen millet dünyanın nüfusuna her sene ilâve edilmekte olan 25.000.000'un üstünde «yeni okuma yazma öğrenenlerin» bu durumu gelmelerinde payına düşeni kâfi derecede yapmıştır? Bu memleketlerde, meselâ İngiltere'den fazla nüfus orantısı itibariyle «üniversite mezunu» yetiştiren Mısır gibi her sene emellerle dolu fazla sayıda genç yüksek tahsil mezunları bulunan memleketlerde bu gibi kimseler için ne gibi fırsatlar mevcuttur?

Bunlar sosyal yapıları temelinden sarsan ve kalkınma programlarını çökerten sert kayalardır. İran, Mısır, Venezuela hakkında etüdler ümitlerin tahminlerden — isteğin elde etmeden — fazla olmasının iyi niyetli, cevval yahut demokratik rejimlerde bile modernleşme hızını nasıl kesip alt üst edebileceğini göstermiştir. Meselenin en mühim noktası bir dilemmadır: iktisadi kalkınma «yeni fikirli yeni adamları» *olmaksızın* yapılamaz; tranzisyonel sosyal yapılar ise kolaylıkla bu *adamlarla* bağdaşamazlar. Her modernleşen memleketin çözmesi lâzım gelen büyük problem memlekette bulunması icabeden emellerle dolu yeni insanlar ile memlekette bulunması icap eden yeni fırsatlar arasında aşağı yukarı bir denge sağlamaktır. İktisadi kalkınmanın idamesini sağlayan yeni sosyal yapıların gelişmesi için geniş muhayyileyi icap ettiren araştırma ve yaratıcı siyasete ihtiyaç vardır.

# XVI. ASRIN İKİNCİ YARISINDA TÜRKİYE'NİN GEÇİRDİĞİ İKTİSADÎ BUHRANLARIN SOSYAL-YAPI ÜZERİNDEKİ TESİRLERİ

*Ömer L. Barkan*

## OSMANLI İMPARATORLUĞU EKONOMİSİNİN BÜNYE VE DOKTRİN HUSUSİYETLERİ

Zamanın nakil vasıtalarının ve ticarî teşkilâtının kifayetsizliği, sermaye azlığı, haberlerin yayılma sür'at ve emsalinin düşüklüğü, iktisadî kuvvetleri birbirinden habersiz ve dağınık bir halde tuttuğu ve yeni vaziyetlere kendiliğinden, otomatik bir şekilde intibak için lüzumlu akıcılıktan mahrum olduğu bir devirde kurulmuş bulunan Osmanlı İmparatorluğu, geniş ülkeler üzerinde kendisine mahsus bir siyasî nizam kurmak ve muhafaza edebilmek için, diğer sahalarda olduğu gibi, iktisadî münasebetleri de askerî bir disiplinle teşkilâtlandırmak ihtiyacını duymuştu.

Bu devirde devletin iktisadî hayata müdahalesini icabettiren sebepler arasında orduların üstün harb gücünü korumak için lüzumlu olan levazım servislerini muhafaza kayguşu kadar, bazı büyük şehirlerin iaşe zorluklarının her an doğurması muhtemel siyasî ve içtimaî buhranları önlemek zarûreti de mevcuttu. Meselâ XVI asrın ikinci yarısında nüfusu 800,000'e yaklaşmış olan İstanbul gibi bir «dev şehir» in iaşesinin temini için, bütün Karadeniz ticaretinin, Romanya ve Tuna-boyu bölgeleri ile büyük bir kısım Rumeli sancakları mahsulünün mutlak bir şekilde bu şehire tahsis edilmesi; Mısır'da her sene yapılması icabeden pirinç, hububat ve baharat sevkiyatının garanti edilmesi gibi işler, hep ancak devlet teşkilâtı tarafından temin edilmesi mümkün vüs'at ve ehemmiyette meselelerdi.

İmparatorluğun ayakta durabilmesi için hayatî bir ehemmiyet arzeden iaşe meselelerinin emniyeti bakımından takip edilen iktisadî politikanın ana-hatlarını başlıca belirtileri ile şu suretle hulâsa mümkün görülmektedir:

Nakil vasıtalarının takatsizliği yüzünden iaşe merkezlerine, müşkilâtla ve âdeta damla-damla akan zahire sevkiyatını daha bol ve devamlı bir şekle sokmak için, türlü erzak ile ham maddeleri, bir nevi stratejik malzeme addederek memleket dışına ihracatlarını veya bölgeler-arası naklini yasak etmek ve bu suretle, muayyen merkezler lehine, sunî bir şekilde bolluk ve ucuzluk temin etmek.

Harb zamanlarında orduların iaşesi için vazedilmiş olan fevkalâde tekâlif ve örfî idare tedbirlerini, normal zamanlarda da, şehirlerin iaşe politikasının esas prensipleri halinde tatbik etmek ve bu suretle muayyen bölgelerin mahsulünden belirli bir kısmının her sene aynı kalması lâzım gelen fiyatlarla muayyen pazarlara sevkini alâkalılara bir vazife olarak yüklemek; ticareti teşkilâtlandırıp, devletin idare ve murakabesi altında devletleştirmek. Osmanlı İmparatorluğu için bir ana prensip olarak kabul edilmişti. Serbest ticaret rejimi yerine monopoller ve imtiyazlar tanıyan, ticareti bir nevi resmî devlet memuriyeti haline sokan ve icabında devlet sermayesi ile finanse eden, miri ambarlar tesisi yolu ile tevzi işini bizzat eline alan bir iktisat politikası takip etmek bu imparatorluğun hayatı için zarurî görülmekte idi.

İhtikâr erbabının sunî olarak kıtlık yaratıp fiyat yükselişlerinden faydalanmalarını önlemek ve mutavassıtları ortadan kaldırmak için şehire getirilen erzak ve ham maddeleri pazar yerlerinde toplayıp, haftanın muayyen günlerinde doğrudan-doğruya müstehlike arzetmek, ve ihtiyaçtan fazla satın alarak stok yapmayı yasak etmek de şehirlerin iaşe politikasının ana-prensiplerinden biri idi. Bu suretle pazar yerlerine sevk edilmiş olan malı şehir halkı istediği kadar satın aldıktan sonra ancak geriye kalanı tüccar, başka bir yere göndermek üzere, satın alabilirdi.

Orta-çağ ekonomi nizamının ana kaidelerini bu suretle Osmanlı İmparatorluğunda genişletilmiş bir şekilde tatbik halinde bulmaktayız.

Orta-çağ ekonomi nizamı içinde gerekli iktisadî muvazene unsurları güçlükle bir araya gelmekte olduğu için, her-an vahim bir takım iaşe buhranlarına maruz, kararsız varlıklar olan büyük şehirlerde devletin takip ettiği iktisat politikasının unsurlarından birisi de fiyatların devlet tarafından tesbit edilmekte olmasıdır.

Bu usulü, fiyat makanizmasının hakiki sebeplerinden gafil ve saf-dil bir zihniyetin memleketin iktisadî hayatına keyfine göre telakki et-

mek de doğru olmıyacaktır. Narh koyma usullerini, devrin umumi iktisadî teşkilât ve zihniyeti içinde yeri olan gerekli bir müessese addetmek zarûreti vardır.

Esasen, devletin iktisadî hayata müdahalesinin alâkasız ve mes'uliyetsiz «memurlar vasıtasıyle olmaktan ziyade bilhassa esnaf cemiyetlerinin teşkilât ve idarî kadroları arkasından, alâkalıların fiilî yardımiyle yapılmakta olması, bu kontrol ve müdahaleyi müessir kılmakta idi. Vergileri kolaylıkla toplamak veya kendilerinden hususî hizmetler istemek için olduğu kadar iktisadî kuvvetleri zabtü rabt altına almak maksadiyle de bu cemiyetler idarî, malî ve hattâ adlî muhtariyetlerle tekviye edilmiş; buna mukabil, iş şartlarını ve pazar münasebetlerini kontrol ederken meslek zümresinin olduğu kadar müstehlikin menfaatlerini de korumak vazifeleri bu teşekküllere bırakılmış bulunuyordu.

### MEVCUT NİZAM İLE BİRLİKTE İKTİSADİ MUVAZENENİN DE BOZULMASININ ÂMİLLERİ

Bahis mevzuu iktisadî politikanın muvaffakiyetle tatbik edilebilmesi için asırlar boyunca teessüs etmiş ve âdeta organik bir şekil almış olan muvazenenin devlet nizamları ile kontrol edilebilecek bir uysallıkta bulunması icabetmekte idi. Bu bakımdan uzun müddet her şey, iktisadî kuvvetlerin Devletin kontrolünden âciz kalacağı bir şiddetle boşanarak mevcut cemiyet nizamını tahrip etmesi tehlikesine mâni olacak şekilde, her türlü yeniliklerden kaçınmak ve mevcudu muhafaza etmek için «dondurmak» gayesiyle idare edildi. Bu yüzden devrin ekonomik nizamı, iktisadî kuvvetleri daimî bir baskı altında tutan, teknik terakkilere mâni, inhisarlar yaratıcı ve muhafazakâr bir karakter kazanarak serbest rekabet ve teşebbüs prensiplerine cephe aldı ve mevcut içtimaî ve siyasî nizamı (ne bahasına olursa olsun) muhafaza gayesiyle aldığı tedbirlerle memleket için teknik veya iktisadî sahada ihtilâlci denilebilecek âni bünye değişikliklerinin meydana çıkmasına mâni olabildi. Gerçekten Osmanlı İmparatorluğu'nun içtimaî ve iktisadî muvazenesini bozan ve onu dağılmağa sevkeden âmiller, kendi müesseselerinin normal inkişafları ile ortaya çıkan tezadların bir neticesi olmaktan ziyade, dünya tarihinin bu devirdeki müstesna olayları dolayısiyle, imparatorluğun hudutları dışında tekevvün etmiş bulunan ihtilâlci kuvvetlerdir.

Umumiyetle bilindiği üzere, Batı Avrupa memleketlerini dünya hakimiyetine namzet kılan tarihî inkişafların başlangıcını, XV. asrın ikinci yarısında görülen zihnî ve iktisadî inkılâplara götürmek lâzım gelmektedir.

Bu arada bâzı Atlantik sahili gemici milletlerin Afrika'nın batı sahilleri boyunca devam eden ve Büyük Keşiflere kadar en aşağı 70-80 sene kadar sürmüş bulunan yayılma faaliyeti, bu sahillerden temin edilen altın tozu, fildişi, esir... gibi kıymetli metaların câzibesiyle hummalı bir şekil almış, büyük denizlere açılma yolunda gemicilerin işine yarayacak teknik ve ilmî terakkilere yol açmış, sermaye teräkümleri meydana getirmiş ve bu istikametlerde teşebbüslere geçme meylini kamçılamıştı.

Bu terakkiler sonunda, bir taraftan Afrika'nın cenubundan dolaşıp Hindistan'a giden deniz yolunun (1498) diğer taraftan Amerika'nın (1492) keşfi mümkün oldu. Bu keşifler, Osmanlı İmparatorluğu'nun kaderini tâyin eden âmiller arasında büyük bir rol oynamışlar ve iki yönden bu imparatorluğun çöküşünü hazırlamışlardır.

*Şark Ticaret Yollarının Değişmesinin Tesirleri* : Basra Körfezi, Kızıl Deniz, Suriye limanları ve Anadolu'dan geçen kervan yollarını kontrol eden bölgelerin hâkimi sıfatiyle Osmanlı İmparatorluğu, tarihî baharat ve ipek yollarının sağladığı milletlerarası transit ticaretinden geniş ölçüde faydalanmakta idi. Transit metalarından tahsil edilen türlü hare ve resimler devlet gelirinin mühim kaynaklarından birisi olduğu gibi; bu yollar üzerinde bulunan Türkiye kervan sitelerinin halkı da böyle bereketli ve faal bir ticaret hayatına iştirak ederek veya kervan nakliyatının doğurduğu hancılık, komisyonculuk, saraçlık, mûtakhk.. gibi türlü hizmetleri karşılayarak zengin oluyordu. Nakliyatçılık ve kervancılık, bilhassa Doğu ve Orta-Anadolu'da büyük kitleler halinde yaşamakta olan göçebe unsurlara belli-başlı geçim imkânlarından birini sağlamış ve bu sayede geniş ölçüde yük-hayvanı yetiştirmeği de teşvik etmişti.

Deniz yoluyla Afrika'nın cenubundan dolaşarak baharatı doğrudan doğruya Atlantik sahili memleketlere nakleden ve çöller arasından geçen kervan yollarının pahalılık ve tehlikeleri ve Venediklilerin aracılığı ile yapılan sevkiyata göre çok daha ucuza maleden yeni bir baharat yolunun keşfi, Osmanlı İmparatorluğu'nun iktisaden zayıflamasını ve (doğrudan doğruya veya dolayısiyle) devlet maliyesinin fakirleşmesini mucip oldu.

Gerçi bu yolun keşfi derhal ve otomatik bir şekilde Türkiye'den geçen ticaret yollarının terkini mucip olmadı ve bu yollar üzerindeki ticarî faaliyet en aşağı bir asır daha devam etti. Hattâ, türlü sebeplerle vakit vakit eski faaliyet seviyelerine yaklaştığı zamanlar bile oldu. Fakat daha 1503 tarihinde Venedikli gemiciler İskenderiye'de ve Suriye limanlarında satın alacak pek az baharat bulmuş olmaktan âdeta paniğe tutulmuşlardı. Halbuki aynı sene Portekiz gemicileri Lizbon'a 1.300 ton biber getirmişti ve bu maksatla her sene 12 kadar gemi yola çıkıyordu.

Diğer taraftan, Portekizliler baharat yolunu Venediklilere tamamen kapamak için muhakkak ki sistemli bir şekilde hareket ediyorlar ve bu hususta silâh kuvveti de kullanıyorlardı. Büyük denizlerde seyahat etmek üzere hazırlanmış yüksek bordalı ve ateş kuvveti fazla harb gemileri, Hind denizlerinde her tarafa dehşet saçıyor, Memlûk yahut Osmanlıların yüksek derecedeki bir teknik mükemmeliyetten ve ateş kuvvetinden mahrum donanmasına meydan okuyor, Basra Körfezi ve Kızıl Deniz medhallerini kapatıyor, sâhil şehirlerini topa tutuyor, hacı veya ticaret eşyası taşıyan müslüman gemilerini içindekilerle birlikte yakıyor veya batırıyor, Mekke, Medine gibi müslümanların mukaddes bölgelerini tahrib ile tehdit ediyordu. Bu suretle girişilen mücadelenin şekil ve neticeleri ne olursa olsun, muhakkak olan bir şey varsa o da Türkiye'den geçen Şark Ticaret Yollarının trafik hacmi ve randımanı, artık çâresi bulunmaz bir şekilde ve katî olarak düşmekte devam ediyordu. Bu düşüşün devlet merkezince kaydedilmemiş olmasına imkân yoktu.

Meselâ, 982 (1574) tarihinde Basra Beylerbeyisine gönderilmiş olan bir fermanda gümrük vâridatının azalmasının sebepleri ve gümrük tarifelerinde yapılacak indirimlerin bu hususta bir faydası dokunup dokunmayacağı soruluyordu. Ferman, tüccara müşkülât çıkarılmaktan ve keyfî olarak resimlerin artırılmasından çekinilmesi ihtarı ile bitiyordu. Aynı şekilde, Cidde gümrük vâdidatının son derecede azalarak bu gümrüklerden kendilerine maaş tahsis edilmiş olan kimselere aylıklarının ödenememesi üzerine devlet merkezine yapılan şikâyetler de zamanında büyük akisler uyandırmıştı. Aşağıda görüleceği üzere, 1530 ve 1580 yıllarına yakın tarihlerde yaptırılmış olan iki sayımın neticelerine göre (Bk. Tablo 1), bu tarihler arasında belli-başlı Anadolu ve Rumeli şehirlerinde yüzde yüz bir nüfus artışı kaydedildiği halde Suriye'deki şehirlerin nüfusunun artmadığının ve hattâ azalmış bulunmasının yaptığımız tetkiklerle tesbit edilmiş olması da bize bilhassa baharat yolunun Türkiye'yi yavaş yavaş terk edişinin yarattığı malî ve iktisadî buhranları tesbit eden belgeler olarak kabul edilebilir.

*Avrupa'da Müstemleke Ticaretinin ve Modern Kapitalizmin İnkişafı.* Afrika'nın cenubundan dolaşan deniz yolunun ve Amerika'nın keşfinin bir kısım Avrupa memleketleri yararına sağladığı yeni imkânlar, cihan iktisadî muvazenesini bozmuş ve dolayısiyle Osmanlı İmparatorluğunu da iktisadî ve siyasî türlü buhranlara mahkûm etmiştir.

Bu inkişafların başında geleni, türlü sahalarda eski-dünya teknik ve medeniyetin vârisi bulunan Avrupalıların Batı Afrika ve Amerika'da büsbütün ayrı şartlar altında gelişen medeniyetlerle temasa girerek bu üstünlüklerini istismar etmeleri neticesi bir kısım Avrupa memleketle-

rinde toplanan efsanevî kazançları kaydetmek lâzım gelir. Meselâ, ateşli silâhlar ve zırhla mücehhez olarak at sırtında döğüşen Avrupalılar, eski dünya medeniyetinin bu keşiflerini tanımıyan Kızılderilileri veya Afrika'lı zencileri kolaylıkla mağlûb edip bu memleketlerde asırlar boyunca biriktirilmiş altın ve gümüşü ellerine geçirdiler. Meksika'da, Peru'da, elde edilen harb ganimetleri veya soygunlar arasında bir defasında 1.300.000 *ounce* altını bir yığın halinde ele geçirdikleri olduğu gibi, normal insan büyüklüğünde altından yapılmış heykeller, yemek takımları, çiçek, hayvan, kuş heykelleriyle ilk devirlerin fütuhat ganimetleri arasında bulunmakta idi.

Kısa bir müddet devam eden bu yağmacılık devrinden sonra, Avrupa'da tekemmül ettirilmiş yeni metodlarla ve esir emeği ile madenlerin işletilmesi devri geldi. Yapılan bâzı hesaplara göre, 1521-1560 seneleri arasında İspanya'ya ithal edildiği resmen kayıtlı bulunan kıymetli madenlerin miktarı 18.000 ton gümüş ve 200 ton altını geçiyordu. (Hakiki nıktarın ise bu resmî kaynakların iki misli olabileceği tahmin edilmektedir.) Bu miktarlar, 1492 tarihinde Avrupa'da mevcut kıymetli maden stokunun (türlü tefsirlere göre) üç, beş ve hattâ yedi misli artması demekti.

Avrupa iktisadî bünyesine zerkedilen kıymetli maden stoklarının bu nisbette artışı, bu memleketlerde hummalı bir ticarî faaliyetin başlamasına sebep oldu.

Tabiî deniz-aşırı memleketlerle tesis edilen münasebetlerin Avrupa memleketleri için sağladığı kazançlar yalnız kıymetli maden istihsal ve sevkiyatından ibaret kalmadı. Bu madenlerin temin ettiği sağlam dövizlerle milletler-arası ticaret son derecede inkişaf ettiğinden, uzak pazarlar için çalışan istihsal kolları da (esnaf cemiyetlerinin kayıdları dışında) yeni metodlar bulmağa, kapitalist bir şekilde teşkilâtlanmağa sevkedildi. Gemi inşa tekniğinde ve nakliyatçılıkta yapılan yeniliklerle hacmi ve verimi ziyadesiyle artan müstemleke ticareti, Avrupa'da büyük servetlerin teraküm̈üne sebep olduğu gibi müstemlekelerde kurulan çiftliklerde çalıştırılan esirlerin veya bizzat *kolon*ların istihsal ettiği pamuk, tütün, kakao, şekerkamışı, mısır ve patates... gibi gıda maddeleri de Avrupa'da refah seviyesini yükseltmeğe ve yeni doğan monarşilerin malî kaynaklarını ( ve dolayısiyle) askerî güçlerini ve siyasî emellerini artırmağa sebep oldu.

Ticarî faaliyetlerin hacminde ve metodlarında bu suretle meydana gelen değişikliklerin bir kısım Avrupa memleketlerine sağladığı büyük kazançlar ve kıymetli maden bolluğu devrinde harb ve idare masrafları da son derece artmış olan yeni devlet idareleri, (kendilerine yeni gelir

kaynakları bulmak ve İspanyol altınlarını memleketlerine çekmek için) paralarının kıymetini düşürüp (*dévaluation* yapıp) altının kur'unu yüksek tuttular. Bu suretle kendi mamullerini daha ucuza satmak suretiyle daha fazla döviz toplamak imkânlarını arayan bir nevi iktisadî harb usullerine başvurdular.

Neticede, bir taraftan altın ve gümüşün çokluğu, diğer taraftan bir çok memleketlerde paranın ayarının bozulması (dévaluation yapılması) gibi tedbirler dolayısiyle Avrupa'da XVI. asırda *fiyatlarda ihtilâlci diyebileceğimiz bir yükseliş* kaydedildi. Amerika'lı iktisat tarihçisi Hamilton'un yaptığı hesaplara göre, 1600 tarihinde İspanya'daki eşya fiyatları 1500 senesindekinin üç misline çıkmıştı ve dikkate şâyan olanı, (bu devirdeki fiyat yükselişlerini İspanya'ya İthal edilen kıymetli maden miktarıyla mukayeseli olarak gösteren grafikleri) fiyat çizgisinin kıymetli maden çizgisi ile tam bir muvazilik halinde seyretmesidir.

Diğer memleketler için bu kadar sarih rakamların mevcud olmamasına rağmen, Fransa'da da XVI. asrın son çeyreğindeki fiyatların, ilk 25 yılı içindekilerin 2,2 misli olduğu; İngiltere'de de aynı devir içinde fiyatlarda 2,6 misli bir artma göstermiş olduğu hesaplanmıştır. İtalya ve Felemenk'deki buğday fiyatları ise, 1520 için yüz esası kabul edilirse, 1599'da bu rakam 336'ya yükselmiş bulunuyordu.

**KAPİTALİST BİR TİCARİ VE SINAİ ORGANİZASYONA SAHİP OLAN AVRUPA MEMLEKETLERİ İLE AYRI BİR İKTİSADİ BÜNYE VE FİYAT SEVİYESİNDE BULUNAN TÜRKİYE ARASINDAKİ MÜNASEBETLERİN ARZETTİKLERİ TEHLİKELER**

Bu derecede şiddetli bir fiyat yükselişinin Avrupa memleketlerinde sebep olduğu içtimaî ve siyasî buhranlar bütün teferruatıyla etüd edilmiştir. Bizim için burada incelenmesi gerekli olan mesele, bazı Avrupa memleketlerinde ticaret ve istihsal usulleriyle, kıymetli maden stoklarında ihtilâlci diyebileceğimiz şekilde vukua gelen değişikliklerin neticesi olarak aynı şekilde ihtilâlci bir şekil almış olan fiyat yükselişlerinin Osmanlı İmparatorluğu üzerindeki tesirleri meselesi olacaktır.

Bu tesirlerin en mühimi, şüphesiz fiyatların çok düşük kaldığı Türkiye'den başta buğday olmak üzere, her türlü gıda maddeleri ile canlı hayvanın ve deri, yün, balmumu, pamuk, ipek, bakır, zift, kereste gibi ham maddelerin, bu maddelerin fiyatlarının büyük bir artış kaydettiği «Atlantik İktisat Bölgesi»ne doğru emilmeğe başlaması ile Türkiye'nin bir kısım Avrupa memleketleri için câzip bir ham madde pazarı hâline gelmesidir.

Bu hâl, aşağıdaki neticeleri doğurmuştur :

*Yerli sanayi üzerindeki tesirler* : Türkiye'de yerli san'at şubeleri için bir ham madde buhranı başladı. Esnaf, kâfi derecede işleyecek ham madde bulamıyordu. Mevcut ham maddelerin kontrolü, tevzi'i usulleri hakkında mevcut kaideler de büyük ihtilâflara yol açıyordu.

Diğer taraftan, Atlantik iktisat bölgesine dahil memleketlerle olan ticarî münasebetlerimizin artmasiyle, Türkiye'de meydana çıktığına şahit olduğumuz iktisadî darlığı ve malî sarsıntıları yaratan âmiller arasında yalnız zahire ve ham madde buhranını saymak doğru olmıyacaktır. Yeni münasebetler nizamı içinde dış ticaret muvazenemizde ve Batı memleketleri ile olan ticaretin bünye ve metodlarında vuku'a gelen esaslı değişmelerin de yerli sanayi'in içinden çıkılmaz buhranlara sürüklenmesinde hissesi büyük olmuştur.

Gerçekten bu devirde dış ticaretimizin mahiyeti bir hayli değişmiştir. O zamana kadar yalnız mahdud bir zümrenin lüks ihtiyaçlarına cevap veren, hacmi ve mahiyeti itibariyle de yerli sanayi'e rakip olacak bir ehemmiyet arzetmeyen mamûl eşya ithalâtı, bu defa müstemleke ticareti için kapitalist metodlarla büyük çapta organize edilmiş olmanın temin ettiği yeni teknik ve ticarî terakkilerle tehlikeli bir rakip haline gelmişti. Yeni şekilleriyle ithal malları, geniş halk kitlelerinin ihtiyacına cevap verecek (harc-ı âlem) ucuz, göz-alıcı yeni moda kumaşlarla Avrupa'da yine bu devirde büyük terakkiler kaydetmiş olan madeni eşya ve silâh gibi, gün geçtikçe daha fazla ihtiyacımız olacak şeyler idi.

Aynı surette, yeni ticarî münasebetler muvazenesinde eskiden başlı başlı ihraç metalarımız arasında bulunan sof kumaşlar, kadife, ipekliler, halı, şap, boya, bakır kabı ve deri eşyanın sürümleri de gittikçe daralmakta idi. Eskiden sattıkları bazı lüks eşya ve maddelere mukabil bizden bahada ağır kıymetli kumaşlar satın alan Avrupalılar bu defa bizden yalnız ucuz fiyatla ham madde topluyorlar ve bu ham maddeleri istihsâl metodlarının, ticarî organizasyonlarının ve nakliyat servislerinin üstünlüğü sayesinde tekrar bize satarak, Türk yerli sanayi'i zararına iş hacimlerini ve ticarî kârlarını her gün daha fazla artırıyorlardı.

Gerçekten, eskiden Bursa'dan kadife ve ipekli kumaş satın alan Avrupa'lılar bu defa ipek ipliği almakla yetiniyorlardı. Bir müddet sonra ise yalnız ipek almağa başlıyacaklar ve hattâ daha hesaplı buldukları yerlerde ipek böceğini de kendileri besleyecek şekilde tertip alacaklardır. Aynı şekilde, eskiden Ankara'dan satın alınan sof kumaşlar yerine şimdi sof ipliği olarak dış pazarlarda bizim soflarımızla rekabet eden kumaşlar dokumağa çalışıyorlardı. Müstemleke ticaretinin garibelerinden biri olarak mamullerini ham maddesini satın aldıkları memleketlerde satmak yolunu da yakında bulacaklardır. Milletlerarası ticarî münase-

betlerde bu istikametlerde vukua gelen inkişafların, buhar-makinesinin üstün bir enerji kaynağı olarak sanayi'e tatbik edilmesi ile başlıyan meşhur *Sanayi İnkılâbı* devrinden çok evvel, Türkiye yerli san'atları (böyle bir ticarî ve sınaî inkılâplar devrinin Avrupa'lı milletlere te'min ettiği üstünlüklerin tesiri altında) gerilemeğe ve soysuzlaşmağa mecbur kalmıştır.

*Devlet maliyesindeki bozukluklar* : İmparatorluğun XVI. asrın sonlarına doğru yapmağa mecbur kaldığı harpler uzun sürmüş ve son derecede yıpratıcı olmuştu. Bu devirde büyük zaferler ve arazi ilhakları henüz devam etmekle beraber, elde edilen kazançların devletin malî gücüne bu harpler dolayisiyle yapılan (ve daha sonra da muhafazaları için yapılması icabedecek olan) fedakârlıklarla mütenasip, yeni kaynaklar ilâve ettiği söylenemez.

Esasen, Osmanlı fütuhatı optimum bir seviyeyi bulduktan sonra bu hudutları aşmak (veya kazanılanı muhafaza için harbi düşman memleketinde kabul etmek) maksadiyle yapılmış olan harpler, malî bakımdan «rentable» birer teşebbüs olarak, merkezi devlet bütçelerinin «gelirler» faslında devamlı bir artma temin edememiş idi. Çünkü, bu memleketlerin bütün gelirlerini düşmanın buralardan geçen istilâ yollarını tıkamış olmak için hudud boylarında yapılması gereken kale inşaatına ve bu kalelere konacak muhafızların maaşlarına tahsis etmek icabediyordu.

Nitekim daha evvel Macaristan'la Avusturya'dan alınan bölgelerin varidatı da, aynı sebeplerle, öteden beri merkezî devlet bütçesine intikal edemeden (İstanbul'dan yapılması lâzımgelen diğer külliyetli yardımların da ilâvesiyle) daima mahallinde sarfedilmekte idi. Aynı sebeplerle, XVI. asrın sonlarına doğru İran'dan zabtedilen memleketlerin muhafazası masrafları da bu bölgelerin kendi gelirlerini yuttuktan başka (gerek harplerin devamı müddetince gerek harpten sonra) Diyarbakır, Erzurum, Halep gibi bir kısım komşu vilâyetlerin (aslında devlet merkezine gönderilmesi lâzım gelen) gelir fazlalarının da uzun müddet buralara sarfedilmesini icabettirmişti.

Bu devirde yapılan harplerin devlet bütçesine yüklediği masrafların gittikçe daha ağır bir şekil almasına ikinci bir sebebi de «modern» çağın harb silâhlarına ve tekniğine getirdiği yenilikler idi. Yeni doğan iktisadî şartlarla canlanan bir kısım Avrupa monarşilerinde ateşli silâhlarla mücehhez daimî ordular ehemmiyet kazanmış; harb sanayii gelişmiş, harplerin finansmanında yeni usul ve kaynaklar bulunmuştu.

Bilhassa deniz kuvvetleri, deniz aşırı keşfiyat ve ticaretin tesiri altında ateş kuvveti, teknik ve tecrübe bakımından büyük terakkiler sağlamış idi.

Bu terakkilerden faydalanan muhasımları ile boy ölçüşebilmek için Osmanlılar da harb techizatını, orduların terekküp tarzını ve taktik usullerini değiştirmeğe mecbur oldular. Bu yenilikler karşısında Osmanlı ordusunun ananevî kuvvetini teşkil eden timarlı sipahiler, ortaçağ tipi feodal bir teşkilât olarak «Modern» zamanların harpleri için elverişsiz görülmeğe başladı ve ateşli silâhlarla mücehhez talimli meslek ordusunun (İstanbul'da Kapukulu Ocaklarının) asker miktarını ve tahsisatını durmadan artırmak icabetti. Gerçekten, timarlı sipahiler, ananevî «dirlik» (fief) sisteminin kendilerine sağladığı tahsili güç ve kifayetsiz kaynakları ile bu kaynaklardan çok uzaklara sürülmüş olan hudud boylarında zorlu düşmanlarla yapılan yıpratıcı harplerde malî bakımdan tükenmiş oldukları ve silâh kuvveti itibariyle tesirsiz kaldıkları görülerek türlü vesilelerle tasfiyeye tâbi tutuldular ve dirliklerinin gelirleri, merkez ordusunun gittikçe artan masrafları karşılamak üzere merkezî devlet bütçesine aktarıldı. Timarlı sipahiliğin bu suretle yavaş-yavaş tasfiyeye mahkûm olması veya yeni şartlar karşısında mahiyet ve ehemmiyetini kaybetmeğe başlaması, Osmanlı İmparatorluğunun klâsik idare ve toprak rejiminin temellerinin büsbütün sarsılarak yeni doğan iktisadî kuvvet ve cereyanlarının eline müdafaasız ve teşkilâtsız terkedilmesi demekti.

Ateşli silâhların sebep olduğu yeni masraflarla yüksek fiyatlar üzerinden yapılan yeni harb malzemesi mübayaaları, ulûfeli merkez ordusunun zaptedilmez bir ihtilâl kuvveti haline gelerek zorla kabul ettirdiği yeni baremlere göre, ödenmek mecburiyetinde kalınan yüksek maaşlar ve culûs bahşişleri devlet bütçesinin muvazenesini bozdu;[1] bütçe zaruretleriyle para ayarının bozulması ise, yeni inflation âmili olarak iktisadî ve malî buhranların şiddetini büsbütün artırarak devletin yapısını temellerinden sarsmağa başlayan siyasî veya askerî birtakım isyanlar için zimmeti hazırladı. Fiyatlar devamlı bir yükseline temayülü gösterdiği için, satın alma gücü düşük kalan bir para ile ödenen ücret ve maaşlar kifayet etmemeğe başladı. Bu hal, bilhassa işçi ve askerler arasındaki huzursuzluğu artırarak içtimaî ve siyasî davâlar için havayı müsait bir hale koydu.

İçine düştüğü malî sıkıntılardan kurtulmak için para ayarını boz-

[1] Kâtip Çelebi'ye göre: 1523 senesinde mevcudu 41.479 olan merkez ordusu için senede 122.500.000 akçe maaş ödenmek lâzım gelirken 1609 yılında mevcut miktarı 100.000'e ve senelik maaş tutarı ise, 380 milyona yükselmiş bulunuyordu. Merkez ordusunun levazım ve erzak hariç yalnız maaş masraflarının artışı karşısında devletin başvurduğu para ayarını düşürmek teşebbüsleri de şöyle bir seyir takip etti: 1491-1550 tarihleri arasında yüz dirhem gümüşten 420 akçe kesilirlerken 1560'da 450 ve 1589 da 800, 1600'de 950 ve 1618'de 1000 akçe kesilmeğe başlanmıştı.

mak gibi tehlikeli teşebbüslere girişmekten dahi kaçınmayan devlet, maliye sisteminin ananevî temellerini de her gün daha fazla yıkarak, kendine ait olan veya timar sahiplerine terkedilmiş olan vergi toplamak sıfat ve selâhiyetlerini her gün daha büyük bir nisbette mültezimlere satmağa mecbur oldu. Bu suretle meydana çıkan bir finance kapitalizmi devlet gelirlerine ortak çıkarak nüfuz ve kuvvetini artırdı. Bilhassa müslüman olmayan unsurlarla devlet memuru sıfat ve selâhiyetlerini kötüye kullanarak zenginleşip bir iş adamı veya rantiye haline gelmiş olan bazı askerî zümreler bu rejimde ehemmiyet kazandı ve bu suretle Osmanlı cemiyetinin ananevî yapısı değişmeğe başladı.

Bu devirde ortaya çıkan bir murabaha sermayesi ve finance kapitalizminin mültezim veya köy ağası (âyân) şekline inkılâp etmeğe başlıyan mümessilleri ile sıkı bir iş birliği yapmakta olan devlet, halk nazarında bütün nüfuz ve itibarını kaybetti. Bu yüzden, mevcut nizama karşı yer-yer ayaklanmalar, dağa çıkıp padişah fermanlarına meydan okuyanlar çoğaldı.

*Büyük çiftliklerin teşekkülü ve neticeleri :* İnflation devirlerinin vurguncu, faizcilik veya mültezim kâr ve soygunculuğu ile kazanılan servetlerin emin ve verimli bir yatırım sahası olarak ziraate tevecciih etmesi ve ağır vergiler altında ezilerek ekonomik varlığı çok zayıflamış olan ve ucuz kredi kaynaklarından da mahrum bulunan fakir köylü halkın elinden tarlalarını alarak büyük çiftlikler kurmağa muvaffak olması, Türkiye'nin ananevî zirai nizamının bozulmasına ve bu yüzden topraklarını kaybedip tasfiye edilmeğe başlıyan eski müstakil çiftçiler nizamı yerine, zengin çiftlik sahibi mütegallibe bir beğ veya ağa sınıfı ile bu sınıfın emrinde irgatlaşan topraksız köylüler kaim olmağa başladı.

*Faizcilik :* Bu değişmelerin belli-başlı vasıtaları arasında faizciliğe mühim bir mevki ayırmak lâzımgelir. İslâm hukukçularının faiz hakkında kanaatleri, türlü tefsirlere müsaid ihtilâflar arzetmekle beraber; Türkiye'de devlet, % 10-15'i geçmeyen bir faiz haddini meşrû telâkki ederek mahkemelerin bu nevi borçlanma mukavelelerini resmen tescil ve ona göre muamele yapmalarını kabul etmiş bulunuyordu.

Bu hususta dikkate şayan diğer bir cihet de, birçok vakıflarda hayır işine tahsis edilen gelir kaynağının bazen münhasıran faizle işletilecek paralardan teşekkül etmiş olmasıdır. Bu suretle, ekserisi kendi namlarının hayırla yâd edilmesi ve ruhlarının selâmeti için devamlı olarak yapılmasını arzu ettikleri dinî ayinlerin masraflarının bıraktıkları paraların faizleyle ödenmesinde hiçbir mahzur görmemiş oldukları meydana çıkmaktadır.

Diğer taraftan, halk arasından yetişmiş kimseler tarafından kurulmuş olan «âmme» vakıflarında, bilhassa XVI. asrın ikinci yarısından itibaren, eski tip han, hamam, ev, bağ ve bahçe.. gibi gayri menkullerin tahsisi yerine daha ziyade nakid para bırakılmış olması da dikkati çekmektedir.

Bu hâdiseyi, şüphesiz, memleket ölçüsünde izlemek ve bilhassa İstanbul gibi zengin bir merkezde almış olduğu şekilleri gözden geçirmek lâzım gelir. Fakat biz burada, bu günlerde başka bir vesile ile tetkik fırsatını bulduğumuz Bursa ve civârındaki 20 kadar kazaya ait rakamları zikretmekle yetineceğiz. Yaptığımız hesaplara göre 968 (1561) yılında Bursa şehrinde mevcut 159 halk tipi vakfın elinde muhtelif gayr-i menkullerden başka faizle işletilmek üzere 3.949.046 akça vardır. 968 yılı muhasebe defterinde bu paranın hemen hepsi (3.350.799 akçası) faizle işletilmiş ve bu sayede 333.119 akçelik bir faiz geliri temin edilmiştir. Aynı devir içinde bahsi geçen vakıfların ellerindeki gayr-ı menkul kiralarından aldıkları kira geliri ise 547.734 akçeden fazla değildir.

Bu sancağın Bursa şehri dışında kalan diğer kasaba ve köylerinde de (1580 tarihlerine doğru) faizle işletilmek üzere terk edilmiş olan paralarla tesis edilmiş 609 vakıf mevcuttur ve bu vakıfların elindeki 2.716.480 akçalık sermayenin 2.178.530 akçalık bir kısmı 1530-1580 tarihleri arasında kurulmuş olan 567 tesise ait bulunmaktadır.

Faizle işletilecek nakit para tahsisi suretiyle kurulmuş olan vakıf tesislerinin XVI. asrın ikinci yarısından sonra bu derecede süratle çoğalmasının sebebi ne olabilir?

Kanaatimizce, bu hal bize Bursa şehri ile civarı köylerinde bir kısım zenginlerin elinde mühim miktarda nakit paranın toplanmış olduğunu gösterdiği gibi; bu paraların % 10-15 gibi zamanına göre çok ucuz bir faizle işlettirildiği takdirde, piyasanın nakid paraya olan ihtiyacının son derecede artması neticesi, her zaman sağlam garantili müşteriler bulmasının mümkün olacağını da ispat etmektedir.

Zamanın anlayışına göre, böyle düşük bir faiz haddiyle halka kredi temini işinin her türlü gayrı meşrûluk şâibesinden uzak ve umumiyetle vakıf tesislerinin hayır gayeleri ile telifi tamamiyle mümkün bir davranış olduğunu gösteren bu misaller, bize aynı zamanda faizle borç para alma itiyad ve ihtiyaçlarının bu devirde yaygın bir şekil almış olduğunu da ispat etmektedir. Şüphesiz, bu sıralarda Atlantik İktisad Bölgesinden gelen cereyanların tesiriyle Türkiye'de de paranın tedâvül sürati ve hacmi bir hayli artmış ve nakid para ihtiyacı da o nisbetde her sahada kendisini daha fazla hissettirir bir hal almıştır. Paranın para kazanabil-

diği şartlar içinde iş adamlarının faizle para aramaları kadar tabiî bir şey olmaz.

Fakat bu devirde Türkiye'de faizciliği devlet nazarında her vasıta ile takbih edilmesi lâzım gelen bir içtimaî âfet olarak mahkûm ettiren sebep, ticaret ve sanayi sahasında, şehirlerde makul ve mutedil şartlarla temin edilen istihsal kredilerinin faizleri olmayıp murabaha sermayesi'nin türlü ağır ve gayri iktisadî şekilleriyle köylerde yaptığı tahribattır.

Gerçekten, Türkiye'de bu sıralarda tehlikeli bir hal alan faizcilik şekilleri, köylünün zaruret halini istismar ederek mahsulünü daha tarlada iken ucuz fiyatlarla satın almak (selem) şeklinde yapılan kredi avansları; alınan borç para faiziyle birlikte tamamiyle ödendikten sonra geri alınmak üzere yapılan bağ, bahçe, ev.. satışları (bey bi'l-vefâ); tarlanın, bağ ve bahçenin rehin kaldığı müddetçe eski sahibi tarafından borcu veren hesabına ortakçılıkla işlenmesi mükellefiyetini yükleten «murabaa» mukaveleleri gibi, karışık usullerle, *istihlâk kredisi* halinde yapılmakta olan ikraz şekilleridir ki ekseriya zaruret hallerinde kabûle mecbur kalınan yüksek faiz hadleri dolayısiyle ödenmeleri hemen hemen imkânsızdır.

Türkiye köylüsünün kendisini mahvedecek olan bu kadar ağır şartlarla faizle para almağa mecbur kaldığı devrin, zirai mahsullerin fiyatlarının durmadan yükseldiği ve bazı devlet büyükleri ile inflation kârlarından ve kaçak zahire satışlarından faydalanan tüccarın elinde efsanevî servetlerin toplandığı bir devre rastlamakta olması, ilk bakışta akla uygun düşmemektedir. Fakat doğrudan doğruya pazar için istihsal yapmayan fakir köylüler için, umumiyetle inflation devirlerinin bu nevi sürprizler getirdiği ve bu arada ellerindeki toprakları kaptırmak tehlikesinin de bu devirlerde daha fazla mevcut bulunduğu başka yerlerde ve devirlerde de çok görülmüş bir hâdisedir.

Diğer taraftan, tetkik ettiğimiz devri vasıflandıran uzun ve tüketici harplerin devam ettiği müddetçe devletin köylüden «salgun» şeklinde topladığı tekâlifin çokluğu da faizle borç para bulmak ihtiyacını artırmış bulunmakta idi. Sık sık tahsil edilen bu kabil vergiler veya bu vergilerin tahsili bahanesiyle yapılan zulüm ve soyguculuklar köylüyü iktisaden o kadar tâkatsiz bir hale sokmakta idi ki, onun ilk kıtlık senesinde faizcinin kucağına düşmesi âdeta mukadder oldu. Bu vaziyette kendisine çok ağır şartlarla kredi temin edecek kimse ise, elde ettiği inflâtion kârlarını emin bir gelir kaynağı olarak toprağa yatırmak istiyen bir yeni zengin olmakta idi.

Murabaha sermayesinin köylerdeki bu şekil faaliyetinin yaptığı tah-

ribatı müşahede eden devletin bu devirde sık sık fermanlar çıkararak faiz işlerini tanzime çalıştığı, faizciler için ağır cezalar tertip edildiği görülmektedir. Bu fermanlardan bazıları, Rumeli ve Anadolu'daki bütün kadılara yapılmış *umumi islâhat tamimleri* veya meşhur adlarıyla «adalet fermanları» şeklini almakta olup bu tâmimlerde faiz hadlerini %30, hattâ % 60 a kadar çıkartmış ve köy arazisi üzerinde çiftlikler ve ağıllar tesis etmiş olan ribahor'lar telin edilmekte ve resmen cevaz verilmiş olan resmî faiz hadleri dışında borçlanmaları ve üstü kapalı bir şekilde olmakla beraber aslında bu mânaya gelen mukaveleleri kadıların kabul ve tescil etmemeleri ve bu şekilde daha evvel yapılmış tesciller mevcut ise, yeniden tetkik edilip tashih edilmeleri emredilmektedir.

Tetkik ettiğimiz devirlerde faizciliğin köylerdeki tahribatına ait vesikalar hem çok, hem de çeşitlidir. Meselâ, İstanbul'a «kasab yazmak» yahut Kıbrıs'a sürülecek adam aramak gibi vesilelerle memleket çapında bir *faiz-yiyici (ribahor) avı* ilân edildiği zamanlarda cereyan etmiş olan devlet muhaberatı da bu hususta büyük bir alâka arzetmektedir.

Gerçekten, kara-borsacılık yüzünden ordulara veya İstanbul halkına narh fiyatlarına göre et tedarik etmek bir mesele haline girip devleti yakından meşgul etmeğe başladığı sıralarda, büyük bir ihtimal ile bu fiyat yükselişleri devrinde yaptıkları zahire ve hayvan ticareti ile para kazanmış ve elindeki sermayenin bir kısmını da yüksek kârlı bir faizcilikle işletmekle şöhret yapmış bazı kimseleri, et mültezimliği vazifesini deruhte etmek üzere İstanbul'a dâvet ederek hem kendilerinin tecrübelerinden, hem de ellerinde gayr-i meşrû yollarla birikmiş sermayeden faydalanmağa çalışılmıştır.

Bu maksatla vazifelendirilmeleri mümkün ribahor'ların mali durumu ve çevrelerindeki faaliyetleri hakkında malûmat isteyen fermanlara gönderilen cevaplarda zamanlarının şöhretli bazı faizci tiplerinin hüviyet ve servetleri hakkında kıymetli malûmat mevcuttur.

Kıbrıs'ın iskânı için *mecburî tehcir*'e tâbi tutulacak şahıslar arasında memleketlerinde yer hususunda kendilerini darda hissedenler, arazi ve yayla dâvası çıkaranlar, işsizler, hukuk ve ahlâk dışı davranışları ile muhitlerinin huzurunu kaçıranlar arasında ribahorların da ısrarla sayılmış olması, bu gibilere karşı devletin takındığı durumu belirtmek bakımından mânâlı görülmektedir.

Bahis mevzuu vesikaların tetkikinden çıkan ikinci bir netice de şudur: Ribahorlukla şöhret yapmış zorlu kişilerden çoğu XVI. asrın sonlarına doğru bütün memlekete yayılarak köylere kadar sokulmuş olan ve askerî sınıfa mensup olmanın kendilerine vermiş olduğu imtiyazlara dayanarak vergi ödemedikleri gibi, devletin nizamlarını da dinlemeyen

Yeniçeri, Kapu Kulu Sipâhisi, çavuş, timarlı sipâhi ve bunların müteka-idleri gibi resmî sıfatı hâiz kimselerdi.

**İKTİSADİ DARLIĞIN VE İŞSİZLİĞİN NETİCELERİ**

Bu suretle huzûr ve asayiş yokluğu, memur ve mültezim soygunculuğu ve inflation buhranları içinde esasen bunalmış olan köylerde fa-zeülik yoluyla kurulmağa başlayan çiftlikler, köyün ideal içtimaî çatısını tahrip ederek mühim bir kısım köylülerin topraksız kalmasına ve kendileri için yeni hayat sahaları aramalarına sebep oldu. İzahı güç bir tesadüf eseri olarak tam bu sırada, bütün Akdeniz memleketlerine şâmil bir hâdise olarak, Türkiye nüfusunun da (1530-1580 yılları arası için bizim yaptığımız hesaplara göre) % 40-50 nisbetinde bir artış kaydetmesi (birçok büyük şehirlerde ise bu artış % 100'ü geçiyordu), buhranı şiddetlendirdi.

Bu surette açıkta kalan köylü nüfus-fazlaları için şöyle veya böyle bir geçim imkânı sağlayabilecek olan sahalar şunlardı:

1. Devamlı harb halinin yarattığı imkânlardan faydalanarak orduya intisap etmek veya ümerâdan birinin Kapu Kulları (ücretli maiyyet askerleri, sekbanları) arasına girmek.

2. Şehirlere sığınarak oradaki iş nizamını ve hayat standardını bozmak pahasına, düşük vasıflı ucuz bir iş kuvveti olarak bir geçim yolu bulmak.

3. Tarikat müntesibi veya medrese talebesi olarak mevcut geçim imkânlarından faydalanma çarelerini aramak.

4. Mecbur kalındığı hallerde dilencilik veya eşkıyalık gibi yolları denemek.

Burada tetkik ettiğimiz sebepler dolayısiyle Türkiye'de XVI. asrın sonlarına doğru buhranlı bir şekil almış olan işsizliğin ve iktisadî darlığın az zaman sonra Devletin varlığını tehdit eden şümûl ve ehemmiyette büyük bir dâva teşkil ettiği meydana çıktı ve yukarda nasipsiz insanlara bir geçim imkânı sağlayabileceğinden bahsettiğimiz sahalardan herbiri kendisine teveccüh eden kitlelerin kalabalığı karşısında boğulup kalarak türlü ihtilâlci hareketlere sahne oldu.

*Levendler*: Bu sahalardan birincisi, mevcut şartlar içinde en fazla işsize bir iş bulma imkânına sahipti. Senelerden beri devam eden İran ve Avusturya harpleri askerî kitaların mevcutlarında açılan boşlukları yeni kaynaklardan sık sık doldurmak ihtiyacını ortaya çıkarmıştı. Gönlünde mertlik olan garip yiğitler bu fırsatlardan faydalanarak ordu saflarındaki boşlukları ucuz ve kolay bir şekilde doldurdular. Bu fırsatı

bulamıyanlardan birçoğu ise ümerânın ücretli maiyyet askeri (sekbanları) olarak kapulandılar. Fakat, kapulanma işini kendisine bir geçim yolu kabul edenlerin adedi birkaç sene sonra o kadar çoğalmış bulunuyordu ki, resmi bir sıfatı haiz herhangi bir kimse kâfi derecede para bulduğu veya yapmağı düşündüğü soygunlarla bu parayı temin etmeği göze aldığı takdirde, etrafına yüzlerce, hattâ binlerce sekbanı toplayabilmesi mümkün oluyordu. Bu sebeple memleketin asayişi son derecede bozuldu ve sonunda Türkiye tarihinde *Celâli İsyanları* nâmı altında tanınan büyük isyanlar (1595-1610) kendilerine bir kapı (bir patron) bulmak ihtiyacında olan bu kiralık asker kumpanyalarının izdihamlı kalabalığı dolayısiyle devletin varlığı için tehlikeli bir genişlik ve ehemmiyet kazandı.

*Şehirlere akın:* Şehirlere sığınan işsizler grupunun yarattığı içtimaî ve iktisadî tehlikeler de «sekbanlar» gürûhunun sebep olduğu karışıklıklarınkinden az olmadı. Şehirlerde esasen kronik bir şekilde mevcut olan iaşe zorlukları, sefil ve işsiz bir kalabalığın köylerden şehirlere doğru akınının yarattığı izdiham dolayısiyle, büyük kıtlık ve pahalılık buhranları haline girdi.

Resmî kayıtlardan öğrendiğimize göre, bu devirde hanlardaki bekâr odalarını veya Eyüp ve Kasımpaşa semtleriyle şehrin diğer bostanlarındaki bahçeleri doldurmuş olan kulübelerin (gecekonduların) temsil ettiği sefalet çemberi, şehrin âsayiş ve emniyetini tehlikeye sokmuş, hayatı son derecede pahalılaştırmıştı. Diğer taraftan, İstanbul'u köylüleştirmekte olan bu akınların sürüp getirdiği ucuz ve sefil bir el-emeği, esnaf cemiyetlerinin seçkin ve inzibatlı işçisi ile rekabet ederek şehir ekonomisine mahsus nizamların bozulmasına, esnaf ahlâkının ve sanat seviyesinin düşmesine sebep olmakta idi.

Bu tehlikeler karşısında çift - bozanlardan İstanbul'u kurtarmak lüzumunu gören devlet, sıkı taramalar yaptırarak yerleşmelerinden beri henüz beş sene geçmemiş olan kimselerle «ne idüği belirsiz» işsiz - güçsüz levendlerin memleketlerine iadesini emretti. Göç yollarının daimî şekilde kontrol ettirilerek çiftini - çubuğunu terkedip (çift bozup) şehirlere sığınmak üzere yola çıkmış olanları geri döndürdü. Fakat «çift bozanlar» ı büyük şehirlere doğru sürükleyen zaruretler ve iktisadî cereyanlar o kadar kuvvetli idi ki, devlet tedbirlerin bütün şiddetlerine rağmen, yarı - aç yarı - tok, işsiz köylüler, hamal veyahut satıcı hüviyeti ile İstanbul sokaklarını doldurmakta ve bu şehirde sık sık tekrarlanacak olan isyanların gönüllü tahrip kuvvetini teşkil etmekte devam ettiler.

*Softa isyanları:* Batı Avrupa memleketlerinde meydana çıkan ihti-

lâlcî fiyat hareketlerinin yavaş yavaş Türkiye'ye sirayeti neticesi bu memlekette hâsıl olan iktisadî buhranlarla işsizliğin ve büyük inflation devirlerinin karakteristik içtimaî ve ahlâkî yıkılışlarının dikkate şayan diğer bir örneğini de, medrese talebeliği (softalık) hayatının bu devirde mâruz kaldığı büyük buhranlar vermektedir.

Köylerdeki içtimaî düzenin bozulması ve geçim darlığı yüzünden, köyünden ayrılmak mecburiyetinde kalan genç köy delikanlılarından bir kısmının, kendileri için medrese talebesi olarak bir geçim yolu bulmaları ve bu yoldan yetişip bir memuriyet elde ederek istikballerini teminat altına almaları eskiden umumiyetle mümkün olmakta idi. Bu hususta, kendilerinde bu işlere karşı bir alâkanın uyanmış olması ve bir medrese talebesi olabilmek için lüzumlu ilmî hazırlıkları daha evvel yapmış olmaları kâfi idi. Bu yolları seçecekler için tesis edilmiş olan zengin imaret vakıfları, medrese talebesine tahsil hayatı boyunca yemek ve yatacak yer temini gibi maddî ihtiyaçların tasasından uzak huzur içinde verimli bir çalışma ve yetişme imkânı sağlamış bulunuyordu. Tahsilin seviyesi yüksek, inzibat yerinde, ahlâk düzgündü.

Zamanla bütün cemiyet bünyesini saran buhranlar, medreseliler muhitine de sirayet etti ve bilhassa XVI. asrın sonlarına doğru yüksek tahsil hayatını soysuzlaştırdı. İhtiyaçtan fazla ve mevcut müesseselerin barındırma ve adam yetiştirme kapasitesini aşan miktarlarda softa kalabalıkları medreselerin bulunduğu şehirleri istilâ etti. Bu tarihlerde memleketi saran işsizler gürûhunun softa kılığına bürünmüş bir kolu olduğunda şüphe bulunmayan bu topluluklar, içine düştükleri sefil ve izdihamlı hayat şartları karşısında bir ömür boyu devam edip giden medrese hayatı içinde tahsilden başka her işle meşgul olarak bulundukları şehirlerin asayiş ve emniyetini tehlikeye düşürecek aşırı hareketlere giriştiler. Adam soydular, sarhoş oldular, isyanlara katıldılar ve zamanımızın «âsi gençliği» gibi, ahlâkî kayıtsızlıkları ve garabetleri ile devlet kuvvetleri kadar halk kitleleri nezdinde de itibarını kaybederek, mevcut nizama karşı gelişen ihtilâlci kuvvetler cephesinde, halk ve devlet düşmanı olarak vaziyet aldılar.

Şehir hayatında devlet kuvvetleri tarafından sıkı bir zabtu rabt altında tutulmak istenilen softalar, bir müddet sonra isyankâr hareketlerini ve tahriplerini dağ başlarına, köylere kaydırdılar. Kendilerini tedib için harekete geçen inzibat kuvvetlerine karşı teşkilâtlı bir halde ve silâhlı bölükler (çeteler) olarak karşı koydular, eşkiyalık metotları ile çalıştılar.

Softaların dağ başları ve köylerle olan alâkaları, tahsil hayatları esnasında her sene bir süre *cerre çıkarak* köylerden para ve zahire topla-

mak hususunda teessüs etmiş köklü ananelerin bir neticesi idi. Umumiyetle, ramazan aylarında memleketin kesif bir dinî hayat yaşadığı devre zarfında tedrisat tatil edilerek talebenin köylünün ihtiyacı olan din adamları halinde köylere dağılmaları temin edilirdi. Bu tatil ayları içinde, genç medrese talebeleri, köylülere sağladıkları dinî hizmetler mukabilinde sadaka ve imamlık hakkı toplayarak tahsil hayatları için lüzumlu tamamlayıcı malî kaynakları bulmuş ve aynı zamanda müstakbel din - adamı mesleklerinin ilk stajını yapmış oluyorlardı. İşte tetkik ettiğimiz karışıklık devirlerinde; âsi bir kuvvet olarak şehirlerden tard edilmiş bulunan softa toplulukları muayyen şeflerin idaresinde toplanmış bir eşkiya çetesi halinde dağa çıkarak devlet memurları ve mültezimlerin vergi toplamak için tatbik ettikleri usulleri takip ettiler: Kalabalık silâhlı bölükler halinde köy - köy dolaşıp, köylülerin dinî bir vecibe olarak vermeleri lâzım gelen zekât, kurban, fitre, adak ve türlü sadakalara mukabil bu defa din adamları için toplanması lâzım yeni bir vergi şeklinde erzak ve para salgunlarını köylere tevzi etmeğe başladılar ve bu hususta köylüden gelecek her türlü mukavemeti de silâh kuvvetiyle ezme tehdidinde bulundular. Köylü ile aralarında bu vergiler yüzünden çıkan ihtilâflar artıp, devlet kuvvetlerinin müdahaleleşiyle softaları şiddetli tenkil hareketleri başlayınca da, softalarla devlet kuvvetleri ve köy halkı arasındaki kanlı mücadele sistemli bir çete harbi şeklinde 20-30 sene durmadan devam etmiş, Rumeli ve Anadolu'nun daha fazla müslümanlarla meskûn bölgelerinde olmak üzere, softalarla veya softa kılığına girmiş eşkiyalarla yapılan mücadeleler memleketin huzur ve refahını uzun müddet bozmuştur.

Tetkik mevzuu devre içinde «talebe-i ulûm» gibi memleketin en münevver ve seçkin tabakası halinde bir huzur ve nizam unsuru olması lâzım gelen genç öğrencilerin; yeni içtimaî ve iktisadî buhranlar arasında medrese hayatının da bu derecede soysuzlaşmasiyle, soyguncu ve tahripkâr bir kuvvet haline inkılâp etmesi, bize bu devirde yüksek tansiyonlu yeni iktisadî kuvvetlerin darmadağın ettiği eski nizamın ananevî kadroları dışına boşanan ihtilâlci kuvvetlerin dehşeti hakkında bir fikir vermeğe müsait bir misal teşkil etmektedir.

*Eşkiyalık:* Eski nizamın ananevî kadroları dışına boşalan bu tahripkâr kuvvetlerin faaliyet sahalarından birisinin de *eşkiyalık* olduğunu söylemeğe lüzum yoktur. Medrese talebesinin, devlet memurunun veya mültezimin eşkiya metotları ile faaliyete geçmek cereyanına tutulduğu bu buhranlar devrinde, XVI. asrın ikinci yarısında kronik bir şekilde öteden beri devam etmekte olan klâsik şekliyle eşkiyalığın fazlasiyle yaygın bir şekil alacağında şüphe yoktur.

İşte burada tetkik ettiğimiz âmillerin tesiri altında içtimaî vücutta vukua gelen değişikliklerin sebep oldukları bu huzursuzluk ve kaynaşma hali yavaş yavaş mayalanıp taşarak muayyen şeflerin idaresinde yatağını bularak 1596-1610 tarihleri arasında devletin varlığını tehlikeye koyan büyük Celâli İsyanları halinde meydana çıktı. İstanbul'da şahlığını ilân ettiği ve kendisine mahsus devlet teşkilâtı kurduğu rivayetleri dolaşan Kara Yazıcı ve kardeşi Deli Hasan idaresi altındaki Celâli kuvvetleri merkezden gönderilen orduları defalarca mağlûp edip, Urfa, Kayseri, Tokat gibi kaleleri zaptettikleri zamanlar oldu. Hattâ sonunda bu isyanları bastırmak için merkezden üzerlerine gönderilen Hâfız Ahmet Paşa'nın Deli Hasan tarafından Kütahya'da kuşatılarak şehrin yakıldığı da görüldü. Fakat devlet, neticede bu suretle payitaht yollarını ciddî bir şekilde tehdit eden Deli Hasan'la anlaşmaktan başka çare bulamıyarak kendisini Bosna Beylerbeyliğine tâyin ve adamlarından muayyen bir miktarını da Sancak Beyliklerine veya Merkez Ordusunun sipahi bölüklerine kaydettirmeyi kabul etti. Fakat bu anlaşmalarla Celâliliğin kökü kazınamadı. Bu iş için sonunda Kuyucu Murad Paşa'nın Celâliliği ve Celâlilik dolayısiyle de bütün Anadolu'yu bir daha kendisine gelmiyecek şekilde tahrip eden katliâmlarına kadar beklemek lâzım geldi.

*Netice:* Bu tebliğimizle biz, Osmanlı İmparatorluğu'nun ananevî nizamının ve içtimaî bünyesinin XVI. asrın sonundan itibaren geçirmeğe başladığı buhranların sebepleri arasında bilhassa *iktisadî* olanlarını tebarüz ettirmeğe çalıştık.

Ön plânda ele aldığımız iktisadî sebepler arasında, yeni teşekkül eden *Atlantik iktisat sahası*'na dahil Avrupa memleketlerinde XVI. asır boyunca inkişaf eden kapitalist istihsal ve ticaret usullerinin ve yeni bir iktisadî zihniyet ve organizasyonun yarattığı üstünlüğün ve fiyat hareketlerinin (inflation'un) Türkiye'deki akislerini ele almamız dikkate değer bir izah tarzı denemesi teşkil edebilir.

Gerçekten, teknik sahada henüz buhar makinesi, elektrik veya atom enerjisi gibi ihtilâlci bir keşfin yapılmasına lüzum kalmadan, sırf üstün bir ticarî organizasyon, bir sermaye kuvveti ve şans oyunları ile milletlerarasında hâsıl olan bir iktisadî seviye ve potansiyel farkı, bu milletlerden bazıları için tehlikeli cereyanlara ve bu cereyanların doğuracağı vahim buhranlara meydan verebileceği bu misalde çok iyi görülmektedir.

Bu suretle, daha XVI. asırda dünya milletlerinin iktisadî varlık ve muvazenelerinin kendi devlet hudutları dışında, kıtalararası teşekkül

eden «hâkim (dominante) iktisadi bölgeler» in ve cereyanların tesiri altında kaldığı ispat edildiği takdirde; bugünkü teknik şartlar altında dünya milletlerinin ayrı ayrı kalkınmalarının; bu memleketlerin ancak dünya ölçüsünde olmasa bile bazı «dev iktisadi üniteler» içine plânlı ve itinalı bir şekilde vazedilmelerini sağlıyacak bir teşkilât ile mümkün olacağı âşikâr bir şekil almaktadır.

Tebliğimizde, ayrıca, bir memleketin iktisadi şartlarında ve istihsal durumunda müsait bir değişiklik olmadan, o memleketin nüfusundaki süratli bir artışın da sosyal ve siyasî bünyenin tahribine müncer olacak buhranların sebeplerinden biri olabileceği ve Türkiye tarihinde Celâli İsyanları namı ile meşhur hâdiseleri hazırlayan âmiller arasında asırlık, sinsi bir *inflation* devrinin içtimaî bünyedeki tahripleriyle beraber, Türkiye'de bu devre mahsus istisnaî bir hâdise olan süratli bir nüfus artışının sebep olduğu işsizliği ve iktisadî darlığı da hesaba katmanın icabedeceği, yeni bazı araştırmaların aydınlığı altında gösterilmeğe çalışılmıştır.

# CUMHURİYET TÜRKİYESİNDE ŞEHİR VE KÖY

*Fehmi Yavuz*

## GİRİŞ

Plânlı kalkınmamızın ilk yılı içinde bulunuyoruz. Kalkınmanın gerçekleşmesi için hepimize türlü görevler düşüyor. Hattâ bunun birçok yabancı dostlarımız tarafından desteklendiği de bir gerçektir. Özel sektörün, kamu sektörünün payları plânda açıklanmıştır. Biz şehir ve köylerimizi birer mahallî idare birimi olarak plânlı kalkınma açısından ele almak istiyoruz. Bunu yaparken genel idare ile mahallî idareler arasındaki münasebetlere özel bir yer ayrılacaktır. Konuyu dağıtmamak için klâsik mahallî idare birimi olmıyan il özel idareleri ayrı bir başlık altında incelenmiyecek.

Öte yandan mahallî idarelerimiz hakkında bilinen şeyleri de tekrarlamaktan sakınmak istiyoruz. Amacımız bugünkü statüleri ile, imkânları ile mahallî idarelerimizin plânlı kalkınmada üzerlerine düşen görevi başarı ile yürütmeğe ne kadar elverişli durumda olduklarını tartışmaktır. Bu alandaki yetersizliklerini hızla giderecek tedbirler hakkındaki görüşlerimizi de açıklıyacağız. Bu tedbirlerin çoğu kalkınma plânında yer almıştır. Ancak sosyal, ekonomik, kültürel alanlardaki kalkınmamıza bir yön vermek için hazırlanmış olan belgelerin şurasına, burasına sıkıştırılmış, serpiştirilmiş ve bazan birkaç cümle ile ifade edilmiş olan prensiplerin, direktiflerin zamanında ve yeteri kadar tartışılmaması özlenen başarıya ulaşmamızı engelleyebilir.

Bize göre kalkınma plânında toplum kalkınması ile bölge plâncılığı-

na yer verilmiş olması, köy ve şehirlerimizin geleceği bakımından en büyük bir teminattır. İlk bakışta toplum kalkınmasının köyler ve bölge plâncılığının da şehirler açısından önemli olduğu söylenebilir. Fakat tahlillerimiz ilerledikçe her ikisinin de dengeli bir şehirleşme, başta insan gücü olmak üzere bütün millî kaynaklarımızdan akılcıca faydalanma bakımlarından ne kadar önemli olduğu görülecektir.

Tartışmak istediğimiz konuyu biraz daha elle tutulur bir hale getirmek için şöyle diyeceğiz: Planın öngördüğü toplum kalkınması ile bölge plâncılığı bugünkü mahallî idare kuruluşu, merkezî ve mahallî idare münasebetleri ile başarılı bir şekilde gerçekleştirilebilir mi? Bu alandaki eksikler nelerdir ve nasıl giderilebilir?

*Şehir ve Köy Ayırımı :*

Türk komünlerini yürürlükteki kanunlar iki gruba ayırmıştır: (1) Köyler, (2) Belediyeler. Her iki grup için de birer ana kanun vardır. Köy Kanunu Cumhuriyetin ilânından birkaç ay sonra (Mart 1924) çıkarılmıştır. Şehir ve köy ayırımı, Köy Kanununun 1. maddesi ile aşağıdaki şekilde yapılmıştır: «Nüfusu 2000'den aşağı olan yurtlara *KÖY* ve nüfusu 2000 ile 20.000 arasında olanlara *KASABA* ve 20.000'den çok nüfuslu olanlara *ŞEHİR* denir.»

Köy Kanunu tasarısının gerekçesinden aldığımız şu satırlar kanun koyucunun komünlerimizi gruplandırma bakımından kırk yıl önce neler düşünmüş olduğunu açıkça ortaya koymaktadır: «Fikrimizce *KÖY* âzami 3000 nüfusa kadar ahaliyi ihtiva eden beldelerden ibaret olacaktır. 3000'den 20.000'e kadar olanlarına *KASABA* ve 20.000'den 300.000'e kadar olanların *ŞEHİR* ve ondan büyüğüne *BÜYÜK ŞEHİR* itlak ediyoruz... Binaenaleyh heyeti celilelerine *KÖY, KASABA, ŞEHİR* Kanunları namiyle dört Belediye Kanunu takdim edeceğiz. *Köy Kanunu* bugün takdimi ile müşerref olduğumuz lâyiha ile temin edilmiştir.»[1]

Tasarının Meclisteki müzakereleri sırasında grup sayısı üçe ve köyler için kabul edilen âzami nüfus 3000'den 2000'e indirilmiştir.

6 yıl sonra (Nisan 1930) çıkarılan Belediye Kanunu, Köy Kanununun kabul ettiği nüfusa göre gruplandırma yolunu bırakarak bütün belediyeleri kapsamına almıştır. Belediye Kanunu tasarısının gerekçesinde bu yolun niçin bırakıldığı tartışılmamış ancak: «Türkiye Belediyeleri, tesis hemşehrilik hukuku, salâhiyet, vezâif, intihabât, teşekkül, mafevk idarî makam tarafından mürakabe, menabii vâridat itibariyle bir müsavat

[1] *Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi*, cilt 6, yıl 1924, s. 339.

irae ederler» denilmek suretiyle kanun koyucunun bu alanda ne düşündüğü açıkça belirtilmiştir.

*Görevlere Göre Gruplandırma :*

*Köylerde:* Köy idarelerinin mecburi ve ihtiyarî olmak üzere iki türlü görevi vardır: Mecburi görevler kanunun 13. maddesinde, ihtiyarîler ise 14. maddesinde sayılmıştır. İhtiyarî bir görev köy derneğinin (seçmen olan bütün köylü bir arada köy derneğini teşkil eder) kararı ve kaymakam veya valinin onayı ile mecburiler arasına girer. Nüfusu 150'den aşağı olan köyler kendi geleneklerine göre idare edilir. Bunlarda Köy Kanununun hangi maddelerinin uygulanacağını idare âmirleri tesbit eder.

*Belediyelerde:* Belediyelerin görevleri, Belediye Kanununun 15. maddesinde 76 numara altında sayılmıştır. Bu görevler, gelirlerine göre gruplandırma esası kabul edilerek, belediyeler arasında şöyle dağıtılmıştır:

1. Bütün belediyeler için mecburi olan görevler.
2. Geliri 50.000 liradan fazla olan belediyelere eklenen görevler.
3. Geliri 200.000 liradan fazla olan belediyelere eklenen görevler.
4. Geliri 500.000 liradan fazla olan belediyelere eklenen görevler.
5. Bütün belediyeler için ihtiyarî olan görevler.

Kanun koyucu, belediyelerin herhangi bir organına ihtiyarî bir işi mecburi hale getirmek yetkisini vermiştir.[2]

Ayrıntılara girmeden, gelire göre gruplandırmanın para değerindeki düşme sonunda anlamını büyük ölçüde yitirdiğini söylemekle yetineceğiz.

**BİRİNCİ BÖLÜM**

*Köy ve Şehir Sayıları, Nüfusları İle İlgili Bazı Rakamlar :*

1927 yılından bugüne kadar, İstatistik Genel Müdürlüğü (yeni adı ile İstatistik Enstitüsü) tarafından 7 genel nüfus sayımı yapılmıştır. Bunlarla ilgili yayınlarda nüfusu 2000'den yukarı olan yerlerle, nüfus ne kadar olursa olsun il ve ilçe merkezleri şehir kabul edilir. Aşağıdaki cetvelde bu ölçüye göre Türkiye'de köylü ve şehirli nüfus görülmektedir:

[2] Bunun bir tek istisnasını 5656 sayılı kanun teşkil eder. Bu kanunla belediye meclislerine, bütün belediyeler için ihtiyarî olan mesken yaptırma hizmetini mecburi hale getirmek yetkisi tanınmıştır.

TABLO 1

GENEL NÜFUS SAYIMLARINA GÖRE KÖYLÜ VE ŞEHİRLİ

| Yıllar | Genel nüfus | Şehirli nüfus | % | Köylü nüfus | % |
|---|---|---|---|---|---|
| 1927 | 13,648,270 | 3,301,046 | 24.2 | 10,347,224 | 75.8 |
| 1935 | 16,158,018 | 3,802,642 | 23.5 | 12,355,376 | 76.5 |
| 1940 | 17,820,950 | 4,346,249 | 24.4 | 13,474,701 | 75.6 |
| 1945 | 18,790,174 | 4,687,102 | 24.9 | 14,103,072 | 75.1 |
| 1950 | 20,947,188 | 5,244,337 | 25.0 | 15,702,851 | 75.0 |
| 1955 | 24,064,763 | 6,927,343 | 28.9 | 17,137,420 | 71.1 |
| 1960 | 27,809,831 | 8,858,347 | 31.9 | 18,951,484 | 68.1 |

Görüldüğü üzere Türkiye'de şehirleşme 1950'den sonra hızlanmıştır.

Aşağıdaki tablo 7 genel sayımına göre şehirli nüfus gruplarının genel nüfus içindeki oranını göstermektedir:

TABLO 2

ŞEHİRLİ NÜFUS GRUPLARININ GENEL NÜFUS İÇİNDEKİ ORANI

| Nüfus Grupları | 1927 | 1935 | 1940 | 1945 | 1950 | 1955 | 1960 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 10.000 den az | 7.8 | 6.9 | 6.4 | 6.6 | 6.5 | 6.6 | 6.8 |
| 10.000 - 20.000 | 3.9 | 3.6 | 4.2 | 4.2 | 4.0 | 4.0 | 3.3 |
| 20.000 - 50.000 | 4.7 | 5.1 | 5.2 | 4.6 | 4.3 | 4.8 | 5.1 |
| 50.000 - 100.000 | 1.5 | 1.6 | 2.2 | 2.1 | 1.9 | 3.2 | 4.4 |
| 100.000 + | 6.2 | 6.4 | 6.4 | 7.4 | 8.2 | 10.1 | 12.2 |
| Toplam | 24.1 | 23.6 | 24.4 | 24.9 | 24.9 | 28.7 | 31.8 |

Not : Bundan evvelki tablo ile aradaki fark belediye teşkilâtı bulunan yerlerin hepsinin şehir kabul edilmesinden doğmaktadır.

Tablonun tetkiki kasaba nüfuslarının nispî önemini kaybettiğini 20.000-50.000 nüfuslu yerlerde bir duraklama olduğunu, 50.000-100.000 nüfuslu yerlerin genel nüfustaki payının üç kat arttığını, 100.000'den fazla nüfuslu yerlerde ise bu artışın iki kat olduğunu göstermektedir.

Aşağıdaki cetvel 7 genel nüfus sayımına göre 50.000'den fazla nüfuslu şehirlerin 7 coğrafi bölgeye dağılışını göstermektedir.

TABLO 3

7 BÖLGEDE NÜFUSU 50.000'DEN YUKARI ŞEHİR DURUMU

| Yıllar | Mar. | Ege | İç. Ana. | Karadz. | Akdz. | Gün. D. | Doğu | Toplam |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1927 | 2 | 1 | 1 | — | 1 | — | — | 5 |
| 1935 | 2 | 1 | 2 | — | 2 | — | — | 7 |
| 1940 | 2 | 1 | 4 | — | 2 | — | — | 9 |
| 1945 | 2 | 1 | 4 | — | 2 | — | 1 | 10 |
| 1950 | 2 | 1 | 5 | — | 2 | — | 1 | 11 |
| 1955 | 4 | 1 | 5 | 1 | 3 | 1 | 2 | 17 |
| 1960 | 5 | 2 | 5 | 3 | 7 | 2 | 3 | 27 |

50.000'den fazla nüfuslu şehirlerin sayısı 18 yılda 5'den 10'a yükselmişken, 1945 ve 1960 yılları arasında 27'ye yükselmiştir. Bu artışa en çok katılan bölgelerin başında Akdeniz yer almaktadır. Akdeniz'in bu bakımdan önümüzdeki yıllarda da fazla aktif olacağı söylenebilir. Egedeki durgunluğun sebebi, bu bölgede şehirleşmenin çok dengeli bir şekilde gelişmesidir.

Aşağıdaki cetvel idarî teşkilâttaki yerleri bakımından belediyelerimizin sayısını gösteriyor :

TABLO 4

İDARİ TEŞKİLÂTA GÖRE BELEDİYE SAYISI

| | Sayısı |
|---|---|
| İl Merkezi Belediyesi ..... | 67 |
| İlçe Merkezi Belediyesi ..... | 553[1] |
| Bucak Merkezi Belediyesi ..... | 196 |
| Belediye teşkilâtı olan köy ..... | 188 |
| Toplam ..... | 1004 |

[1] Mülkî İdare taksimatı 1962 kitabında verilen ilçe sayısı 570'dir. Bu rakam o günlerde 17 yerde belediyenin kurulmamış olduğunu gösteriyor.

TABLO 5

## KÖYLÜ NÜFUSUN NÜFUS GRUPLARINA GÖRE DAĞILIŞI

| Nüfus Grupları | 1935 | | 1940 | | 1945 | | 1950 | | 1955 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Köy Sayısı | Genel Nüfus | Köy Sayısı | Genel Nüfus | Köy Sayısı | Genel Nüfus | Köy Sayısı | Genel Nüfus | Köy Sayısı | Genel Nüfus |
| 0 - 150 | 7,804 | 755,502 | 5,691 | 600,380 | 4,916 | 522,779 | 3,749 | 413,953 | 3,128 | 344,158 |
| 150 - 500 | 20,306 | 5,893,870 | 20,530 | 6,069,644 | 20,566 | 6,152,629 | 20,125 | 6,183,360 | 9,993 | 6,203,836 |
| 500 - 1000 | 5,497 | 3,686,857 | 6,161 | 4,144,938 | 6,785 | 4,595,490 | 8,088 | 5,516,183 | 8,814 | 6,047,429 |
| 1000 - 1500 | 863 | 1,029,136 | 1,105 | 1,316,322 | 1,220 | 1,456,049 | 1,554 | 1,854,173 | 1,856 | 2,213,806 |
| 1500 - 2000 | 235 | 402,662 | 288 | 492,423 | 330 | 562,448 | 432 | 733,756 | 544 | 929,776 |
| 2000 in üstünde | 171 | 529,197 | 249 | 787,535 | 246 | 784,050 | 306 | 927,931 | 452 | 1,398,415 |

## CUMHURİYET DEVRİNDE KÖY VE ŞEHİR TOPLULUKLARININ BÜNYELERİNİ DEĞİŞTİRMEK İÇİN GİRİŞİLEN TEŞEBBÜSLER

*Köylerde :*

Köy Kanununda yer almış olan, mecburi ve ihtiyarî görevler, bu toplulukların bünyesinde ne türlü değişiklik istediği hakkında fikir verecek niteliktedir. Başka kanunlarda da köy hizmetleri ile ilgili hükümler vardır. Ancak ana çizgileriyle, bütün kanunlar köyün kendi kaynakları ile işlerin yapılmasını öngörmüştür, diyebiliriz. Bu yüzden bir görevin kanunda yer almış olması onun yapıldığını göstermez. Türlü kanunlarda yer alan görevlerin nerelerde, hangi ölçüde yapıldığı da tesbit edilmiş, izlenmiş ve değerlendirilmiş değildir. Biz yalnız kanunlarda yer alan hükümlerden faydalanarak bu hususta derli toplu bir fikir vermek istiyoruz. En son durumu göstermek için de köye hizmet götüren dairelerin temsilcileri ile 1968 Ocak ayında Ankara'da yaptığımız yarım düzineden fazla toplantıdan faydalanacağız.

Köylerin, idarî ve türlü işler dışında kalan, hizmetlerini 4 grupta aşağıda özetliyoruz :

1. *Ziraat ve Ekonomi İşleri:* Köy korusunu muhafaza etmek; köy namına nalbant, bakkal, arabacı dükkânları yaptırmak; ekine, mahsule, yemişli, yemişsiz ağaçlara, bağlara, bahçelere zarar veren kuşları, böcekleri, tırtılları öldürmek... birinci grupa giren mecburi işlerdir. Bu grupa giren isteğe bağlı işler arasında: Köyde peynir, yağ yapmak için makine almak; köylüden nalbant, demirci, arabacı, kalaycı... yetiştirmek; bütün köy için bankadan para kaldırmak gibi konular vardır.

2. *Kültür İşleri:* Kültür işi eğitim etrafında toplanmıştır. «Köyde maarif idaresinin vereceği örneğe göre bir mektep yapmak». Köy Kanununda mecburi işler arasında sayılmıştır. Eğitmen, Köy Enstitüsü hareketi ile türlü safhalardan geçtikten sonra 222 sayılı İlk Öğretim Kanunu da köy okulları hakkında yeni hükümler getirmiştir.

3. *Sağlık İşleri:* Köylerin mecburi işlerini sayan 13. maddenin ilk 9 fıkrası sağlık işlerinden bahseder. Her şeyden evvel köy sınırı dahilindeki su birikintilerini kurutarak, sıtmayı önlemekten başka köy sularını temiz tutmak, odaları ahırlardan ayırmak, çeşme ve kuyuların civarında gübre ve pislik bulundurmamak... bunlar arasındadır.

Odaları ahırlardan ayrı bir yere yapmak; ev, ahır, helâ duvarlarını badana ettirmek; mezarlıkları köyden ve caddeden uzak yerlerde.. yapmak gibi işler isteğe bağlıdır.

Köy Kanunundan başka; Umumî Hıfzıssıhha, Sıtma Mücadele, Beden Terbiyesi, Köy Ebeleri ve Sağlık Memurları... kanunları da köy sağlık hizmetlerini türlü yönlerden ele almışlardır.

4. *Bayındırlık İşleri:* Köyün bir başından öbür başına kadar çaprazlama iki yol yapmak; köyün büyüklüğüne göre orta yerinde ve mümkün olmazsa kenarında bir meydan açmak; köyün hükümet merkezine ve komşu köylere giden yolların kendi sınırı içindeki kısmını yapmak ve onarmak; köy yol üzerinde uğrak ve konak ile köy odası yanında ocaklı ve ahırlı bir konut yapmak... köyün mecburi işleri arasındadır.

Her köyün bir başından öbür başına kadar olan yolları taş kaldırım ile döşemek; köy kasaba ve komşu köylere birleştiren yolların iki kenarına ağaç dikmek... ise isteğe bağlı işler arasında sayılmıştır.

*Köye Hizmet Götüren Daireler*

Bakanlıkların ve türlü idarî kurulların köye hizmet götürme bakımından tuttukları yolu ve bu yolun belli başlı dönemeç noktalarını kabaca şöyle özetliyebiliriz :

İkinci Cihan Savaşı'na kadar köyde düzenli bir idarenin kurulması ve âsayişin sağlanması çabaları ön plânda yer almıştır. Bu devrede tarım, ekonomi, kültür, bayındırlık alanlarında dikkati çekecek bir hareket görülmez.

İkinci Cihan Savaşı başlamadan birkaç yıl önce ve bu savaş içinde eğitimin ve onun yanı sıra sağlığın çok büyük bir önem kazandığı görülür. Bütün köyleri 10 yıl gibi kısa bir süre içinde okula ve öğretmene kavuşturmak için girişilen hareket, sıra ile 1937, 1940, 1942 yıllarında çıkarılmış olan, Eğitmen, Köy Enstitüleri, Köy Okulları ve Enstitüleri Teşkilât Kanunlariyle yürütülmek istenmiştir. Bu hareketin çok partili sistem içinde ve Köy Enstitülerinin 1949 yılında kapanması ile hızından çok şey kaybettiğini görüyoruz.

İkinci Cihan Savaşı'ndan sonraki devrede çalışmalar, topraksız çiftçiyi topraklandırma, tarıma makinenin girmesi, köy içme sularının, köy yollarının ele alınması, tarım kredisinin gelişmesi alanlarında toplanmıştır.

27 Mayıs İhtilâli'nden sonra köy konusu plânlı kalkınma içinde ve onun en önemli bir bölümünü teşkil edecek şekilde ele alınmıştır. Bu hareket diğer geri kalmış memleketlerin de benimsediği toplum kalkınması metotları ile gerçekleştirilecektir.

Köy Kanununun çıkarılmasından bu yana geçen 40 yıl içinde köy meselelerini halletmek için türlü mevzuat çıkarılmış ve teşekküller ya-

ratılmış veya ilgili teşekküllere bazı yeni hizmetler verilmiştir. Son yıllarda kurulmuş olan İmar ve İskân Bakanlığı ile Devlet Plânlama Teşkilâtı'na da köyle ilgili hizmetler yükletilmiş, yetkiler verilmiştir. Tarım, Millî Eğitim, Sağlık ve Sanayi Bakanlıkları köye daha faydalı olabilmek için yeni kuruluşlarla desteklenmişlerdir. Kredi, finansman, tarım ürünlerinin değerlendirilmesi açısından, Ziraat Bankası'nın yanında Toprak Mahsulleri Ofisinden, Et ve Balık Kurumu'ndan, Zirai Donatım Kurumu'ndan, İller Bankası'ndan, çiftçiyi topraklandırma, âfetler, orman içi köylerinin kaldırılması özel fonlarından da bahsetmek gerekir. Öte yandan köy hizmetleri ile ilgili memur sayısının 70.000 kadar olduğu da tesbit edilmiş bulunmaktadır.

Görüldüğü üzere İkinci Cihan Savaşı içinde ve onu kovalıyan yıllarda köyün kültürel, ekonomik ve sosyal bünyesine tesir etmek, köy topluluklarının gelişmesine yardım edecek alt yapıyı meydana getirmek için türlü çabalar sarfedilmiştir. Bütün bunlar başarılı ve başarısız yönleri ile birer deneme değeri taşırlar.

Devlet Plânlama Teşkilâtı'nın bu alandaki çalışmalarla ilgili incelemelerden çıkardığı sonuçları olduğu gibi buraya aktarıyoruz:

a. Çalışmalar idari bakımdan dağınıktır. Bakanlıklar ve aynı Bakanlığa bağlı çeşitli kısımlar aynı alanda ve benzer işleri birbirinden habersiz olarak yapmaktadır. Bu durum gereksiz yere insan emeği ve araç kullanılmasına sebep olmaktadır.

b. Aynı dağınıklık ve koordinasyon noksanlığı programların özü ve metotları bakımından görülmektedir.

c. Yapılan denemeler ve alınan sonuçlar sistemli bir şekilde değerlendirilememektedir. Böylece temel çalışmaların ve metotların düzeltilmesi, çalışmaların verimliliğinin artırılması sağlanamamaktadır.

d. Halkın, hizmetlerin görülmesine ve bu hizmetlerle ilgili yatırımlara katılması, ortak harekete teşviki için çeşitli kamu kurumlarınca yapılan çalışmalar sınırlı, dağınık ve etkisizdir.

e. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde şimdiye kadar uygulanan usul devletin tek taraflı hareketi şeklinde olmuştur.

Bunlara başkalarını eklemek istemiyoruz. Ancak yukarıda beş maddede özetlenen kırk yıllık çabanın değerlendirilmesi, toplum kalkınması metodunun başka memleketlerden kopye suretiyle değil, kendi denemelerimizden aldığımız dersler sonunda kabul edildiğini açıkça göstermektedir, demekle yetineceğiz.

*Şehirlerde :*

Türk komünlerinin köy ve belediye olmak üzere ikiye ayrıldığını ve 1930 yılında çıkarılmış olan Belediye Kanununun, köy kavramı dışında kalıp, ikinci grupa giren bütün komünleri kapsamına aldığını yukarıda belirttik. Orada, görevlerin dağılışında belediyeleri gelirlerine göre gruplandırmanın anlamını yitirdiğini de söylemiştik.

En ileri Batı memleketleri komünlerinde görülen işlerin pek çoğu Belediye Kanununun 15. maddesinde sayılan hizmetler arasında yer almıştır. Gelire göre gruplandırma esasına sadık kalarak bazı örnekler verelim:

1. *Bütün Belediyeler İçin Mecburi Olan İşler:* Ücretli, ücretsiz olarak cenazeleri fennî şartlar dairesinde teçhiz, tekfin ve nakletmek, gömmek ve belediye mezarlıkları ve fennî cenaze yıkama yerleri tesis ve idare etmek; hayvan ölülerini yaktırmak veya gömdürmek; ihtiyaca göre umuma mahsus ücretli, ücretsiz helâlar yaptırmak; alelumum öksüz, fakir, kimsesiz çocuklara para, hekim, ilâç, yemek, içmek, giyinme, barınma, tahsil, terbiye cihetlerinden yardım etmek; fakir hastalara meccanen bakmak, ilâç vermek, fakir cenazelerini meccanen kaldırmak; alil, işten âciz olup da bakacak kimsesi olmıyanlara bakmak; halk için kütüphane, okuma odaları açmak, belediye bahçeleri, fidanlıklar, çocuk bahçeleri, oyun ve spor yerleri yapmak; sağlık yardım ve imdat merkezleri yapmak ve işletmek.

2. *50.000 Liradan Fazla Geliri Olan Belediyeler İçin:* Kanuna tevfikan fennî ve sıhhî mezbaha ve teferruatından mâdut olan barsakhane v.s. yapmak ve işletmek; gıda maddelerinin toptan alım ve satımının münayyen yerlerde yapılmasını temin için haller tesis ve idare etmek.

3. *200.000 Liradan Fazla Geliri Olan Belediyeler İçin:* Yetimhane, eczane, doğum ve emzirme... fennî tebhirhane ve tathir istasyonları vücuda getirmek ve işletmek, beldenin ihtiyacı ile mütenasip ücretli, ücretsiz belediye hastahanesi, ehlî hayvan hastalıklarının tedavisi için hayvan hastahanesi tesis etmek ve işletmek.

4. *500.000 Liradan Fazla Geliri Olan Belediyeler İçin:* Yarış yerleri yapmak ve işletmek; gençler için mahallin ihtiyacı ile mütenasip stadyumlar tesis etmek ve işletmek; belediyelere ait eğlence yerleri tesis etmek ve işletmek.

5. *Bütün Belediyeler İçin İhtiyari Olan İşlerden Örnekler:* Belediye tiyatrosu, sineması, belediye oteli ve gazinosu, halk müzeleri ve

hayvanat ve nebatat bahçeleri yapmak ve idame etmek ve yaptırıp işletmek; mezat salonları açmak ve işletmek; ucuz belediye meskenleri yapmak...

Yukarıya aldığımız örnekler Belediye Kanununun 15. maddesinde verilen listenin ne kadar zengin olduğunu gösterecek niteliktedir.

Belediye Kanunu ile aynı günlerde çıkarılmış olan Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve ondan 3 yıl sonra yürürlüğe giren Belediye Yapı ve Yollar Kanunu da belediyelere türlü yeni görevler vermiş veya bu kanunda sayılanları genişletmiştir.

1924 yılında çıkarılmış olan Belediye Vergi ve Resimleri Kanunundan başlamak üzere belediye hizmetlerinin görülmesine yardım için kanunlar çıkarılmış ve teşekküller kurulmuştur.

İçişleri Bakanlığı İdari Vesayet Makamı olarak şimdiye kadar belediye hizmetlerinin kontrolunda en önemli rolü oynamıştır. Bu alanda Sağlık ve Bayındırlık Bakanlıkları ondan sonra gelir. 1923'de kurulan Mübadele İmar ve İskân Vekâleti'nin ömrü bir yıldan fazla olmamış. İmar ve İskân Bakanlığı'nın yeniden kurulması için 35 yıl beklemek gerekmiştir.

1933'de kurulan Belediyeler Bankası zamanla geliştirilerek 1945'de İller Bankası adını almış, mahallî idarelere özellikle belediyelere teknik yardımda bulunacak, kredi sağlıyacak bir müessese haline gelmiştir.

1948'de belediye gelirlerinin yeniden ele alındığını ve belediyeler ortak fonunun kurulduğunu görüyoruz.

Başkent Ankara için 1928'de çıkarılan özel bir kanunla Ankara İmar Müdürlüğü'nün kurulduğunu da söyledikten sonra plânlı devreye girilinceye kadar Cumhuriyet Türkiyesi'nde şehirler için alınan tedbirlerin kısaca değerlendirilmesine geçebiliriz:

Köyler için yaptığımız gibi 40 yılın şehirlerle ilgili çalışmalarının sonucunu da maddeler halinde aşağıda özetliyoruz:

a. Belediyeler etkili bir fiziki plânlama uygulayamamışlardır. 1933'de çıkarılan Belediye Yapı ve Yollar Kanunu bütün belediyelerden aynı standartlara uygun bir imar planı yaptırıp uygulamalarını istiyordu.

Ankara, imar işlerini özel bir kanunla kurulmuş olan Ankara İmar Müdürlüğü ile yürütmüştür. İkinci Cihan Savaşı'na kadar Ankara'da ciddî ve disiplinli bir imar hareketi görülür. Bundan sonra Ankara'da da işlerin düzensizliği hızla artmıştır.

Birçok belediyeler şehrin gelişmesine bir yön vermek için değil, kanun emrettiği için imar planı yaptırmışlardır. Su ve elektrik projelerinin tasdiki gerekçesi, İller Bankası'ndaki fondan yardım görme imkânı da belediyeleri imar planı yaptırmaya zorlayan sebepler arasındadır.

1956 yılında İstanbul ve Ankara'da, zamanın Başbakanının çok yakın ilgi ve direktifi ile yürütülen imar hareketi de hiçbir ön etüde, plân ve programa dayanmıyordu. Bu yüzden her iki belediye bugüne kadar o hareketin doğurduğu borçların altında ezilmektedir.

b. Belediyelere verimli, güvenilir bir gelir kaynağı bırakılmamış ve belediye gelirleri her zaman yetersiz olmuştur. 1948'de çıkarılan Belediye Gelirleri Kanunu büyük belediyelerin aleyhine birtakım yenilikler getirmiştir.

c. Belediye Gelirleri Kanunu ile kurulan ortak fondan yalnız nüfusu 50.000'den az olan belediyeler faydalanmaktadır. 1960 yılına kadar bu fondan yapılan tahsislerde büyük ölçüde politik baskılar rol oynamıştır.

d. 40 yıldanberi Ankara'da, İkinci Cihan Savaşı'ndan beri de hemen bütün kasaba ve şehirlerde toprak fiyatları çok artmıştır. Rantı durmadan yükselen emlâk sahiplerinin ise belediyelerin masraflarına gereği gibi katılmalarını sağlıyacak tedbirler alınmamış, mevzuat çıkarılmamıştır.

e. Bu devrede Türk Belediyeleri hiçbir zaman modern arsa siyasetine sahip olamamışlar, mülklerini satmak zorunda kalmışlardır.

f. Özellikle İkinci Cihan Savaşı'ndan sonra şehirleşme çok hızlanmıştır. Bu devrede konut sıkıntısı her yerde artmış, büyük şehirlerde çoğunlukla gecekondu veya lüks konutlar yapılmıştır.

g. Belediyelerin sayısı artarak binin üstüne çıkmış ve kanunların yüklediği görevleri yapamıyacak durumda olan yüzlerle yeni belediye yaratılmıştır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### *Köy ve Şehirlerin Plânlı Kalkınma İçindeki Yeri:*

Kırk yıla yaklaşan Birinci Cumhuriyet devresinin, şehir ve köy topluluklarının bünyesini değiştirme bakımından hareketsiz ve cansız geçtiği söylenemez. Ancak İkinci Cihan Savaşı'ndan sonra ilerlemiş ve ilerlemekte olan bütün milletlerin girdiği yarışa katılmak zorunluğu da her gün daha açık bir şekilde ortaya çıktı. Böyle bir yarıştaki başarı ise millî ölçüde bazı prensipleri kabul etmek ve bu prensiplere uzun süreli kalkınma plânlarında yer vermekle mümkün olacaktı.

İkinci Cihan Savaşı'ndan sonra çok partili sistem içinde 3 ilâ 4 yıl süren mücadeleden sonra iktidara gelen Demokrat Parti plânı açıkça reddetmişti. Bu durum yıllar geçtikçe bir yandan plân fikrinin her yerde

tartışılıp birçokları tarafından benimsenmesine, öte yandan da kalkınmada geç kalmamıza sebep olmuştur. Bu noktayı biraz daha açıklıyalım.

Seçim kampanyasında, parti mücadelelerinde muhalefet sözcüleri en küçük köylere kadar giderek bol bol vaadlerde bulundular. Yollar, köprüler, limanlar, hava alanları yapılacak, içme suları getirtilecek, okulları devlet yapacak... her şey kısa zamanda yoluna konacaktır. İlk birkaç yıl içinde, eldeki stoklar, dışarıdan kredi ve yardım alma kolaylığı, bereketli mahsul yüzünden bazı işler yapıldı ve verilen sözlerin bir kısmı yerine getirildi. Sözü edilen kaynaklar zayıfladıkça, imkânlarla ihtiyaçları rasyonel ölçülere göre karşılaştırıp ayarlamak yerine, politik davranışlar hâkim oldu ve enflâsyona başvuruldu. 1956 yılı başında İstanbul'da girişilen büyük çaptaki imar hareketi, o zamanki devlet adamlarının davranışına bir örnek olarak gösterilebilir. Bu hareketin yalnız İstanbul'da doğurduğu istimlâk bedeli borcundan 1962 yılında 223 milyon lira hâlâ ödenmemiş bulunuyordu.

Millî bir plâna olan ihtiyaç yerli ve yabancı uzmanların raporlarında belirtiliyor, basında tartışılıyordu. Hızlı şehirleşme konut sıkıntısı, birçok şehirlerin Ankara ve İstanbul'dakine benzer imar hareketlerine girişmeye hazırlanması da şehirler ölçüsündeki fizikî plânlamanın hızla bir düzene sokulması ihtiyacını ortaya koymuştur.

*İmar Bakanlığı Kuruluyor :*

1958 ortalarında çıkarılan 7116 sayılı kanunla İmar ve İskân Bakanlığı kuruldu. Bu suretle fizikî plânlama bir sahibe kavuşmuş oluyordu. İmar ve İskân Bakanlığı kuruluş kanunu tasarısının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki müzakeresi sırasında iktidarla muhalefet çok sıkı bir işbirliği yaptı. O günlerin siyasî tansiyonu gözönüne getirilirse, bu işbirliğinin anlamı daha çok artar. Amaç, Türk Şehirciliğini şahsi alâka, politik baskı ve gayretlerden kurtararak objektif esaslara göre yürütecek bir teşkilâta kavuşturmaktı. Sözü geçen kanunda fizikî plânlamanın dar sınırının aşılarak bölge plâncılığına yer verilmiş olmasını millî ölçüdeki plânlı harekete duyulan ihtiyacın bir ifadesi olarak kabul edebiliriz. Emlâk Kredi Bankası, İller Bankası, Toprak ve İskân Genel Müdürlüğü yeni kurulan Bakanlığa bağlanmış, küçük sanatlar, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlükleri'nin de buraya bağlanması türlü tartışmalara konu teşkil etmiştir.

*Devlet Plânlama Teşkilâtı Kuruluyor :*

Kalkınmanın millî bir plâna bağlanması ihtiyacı çoktan duyulmuş-

tu. Bu da 27 Mayıs 1960 ihtilâlinden sonra gerçekleştirilmiştir. İhtilâlin hemen ilk günlerinde yerli ve yabancı uzmanların da yardımı ile Devlet Plânlama Teşkilâtı Kanunu Tasarısının hazırlığına geçilmiş ve 1960 Eylûlünün sonunda tasarı kanunlaşmıştır.

Yeni Anayasamızın 41. maddesi kalkınma plânları yapma işini devlete ödev olarak vermiş, 129. maddesi ise iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın plâna bağlanacağını belirttikten sonra Devlet Plânlama Teşkilâtını, hazırlanacak plânların bütünlüğünün korunmasını Anayasanın teminatı altına almıştır.

15 yıllık plân hedefleri ve stratejisine uygun olarak hazırlanmış olan Beş Yıllık (1963-1967) Birinci Kalkınma Plânının ve bunun ilk yılına ait programın yürürlüğe girdiğini biliyoruz. Bu resmî belgelerden ve şimdiye kadar yapılmış olan seminer çalışmalarından ve türlü toplantılardan faydalanarak konumuz olan Türk şehir ve köylerinin kalkınması plânı içindeki yerini bulmağa çalışalım. Bunu, ayrıntıları bir yana bırakarak, toplum kalkınması ile bölge plâncılığı açısından yapacağız.

*Toplum Kalkınması (Köy Kalkınması)* :

Adı açıkça konmamış olmakla beraber, plân hedefleri ve stratejisinde toplum kalkınmasına ayrılan No. 12'yi olduğu gibi buraya aktarıyoruz :

> «Kamu hizmetlerinin teşkilâtlandırılması ve yapılmasına halkın da katılmasını sağlamak üzere gerekli tedbirler alınacak ve bu hususta gayret gösteren topluluklara, diğer kıstaslar da gözönünde tutulmak suretiyle, öncelik tanınacaktır.
>
> Kamu hizmetlerinin dağıtılmasında şimdiye kadar takip edilen usul Devletin tek taraflı olarak hareketi şeklinde olmuştur. Halkın, hizmetin teşkilâtlandırılmasına ve yapılmasına katılmasını sağlamak hem yapılan işlerin daha başarılı olmasını kolaylaştırır, hem de Devletin yükünü hafifletir. Kamu hizmetinin kamu otoriteleri ile halkın birlikte çalışmasını gerektiren bir iş olduğu fikrini yerleştirmenin ve toplulukları çeşitli meselelerini halletmek üzere bir arada hareket ve teşkilâtlanmaya teşvik etmenin büyük sosyal faydaları vardır. Bu suretle başka türlü ortaya çıkmayacak olan bir enerjiyi harekete geçirmek, kullanılmayan iş gücünü değerlendirmek ve kalkınmayı kolaylaştıracak sosyal şartları hazırlamak da mümkün olacaktır».

Beş Yıllık Kalkınma Plânında toplum kalkınması adının konduğunu görüyoruz. Bu konuya ayrılan beş sahifenin (101-105) başlığı toplum kalkınması, (köy kalkınması) dır. Bu bölümde toplum kalkınmasının ilkeleri, hedefleri, diğer geri kalmış memleketlerle milletlerarası teşekküllerin benimsediğine uygun bir şekilde açıklanmakta ve Türkiye'deki durum söz konusu edilmektedir. Toplum kalkınmasının adım adım bütün memlekete nasıl teşmil edileceği de bu bölümün son paragrafında şöyle açıklanmıştır :

> «Beş Yıllık Plân döneminde toplum kalkınması programlarının bütün illeri içine alması için gerekli tedbirlere başvurulacak, ancak programlar her ilin tümünü kapsamıyacaktır. 1967-1977 döneminde ise toplum kalkınması programları bütün köyleri içine alacak şekilde uygulanacaktır».

1963 Uygulama Programında, toplum kalkınmasının nasıl ve nerelerde uygulanacağı hususunda, oldukça ayrıntılı bilgiler vardır. 1963 yılı bu bakımdan bir deneme devresi olacaktır. Bu maksatla herhangi bir kanunun çıkarılması ve yeni bir teşkilâtın kurulması bahis konusu olmamaktadır. Deneme altı ilin birer kazasında yapılacak ve bir kaza bütün köyleri ile bir toplum kalkınması birimi teşkil edecektir. Programda, birer kazası seçilecek olan il veya bölgeler için şu adlar verilmiştir: Antalya, Çukurova, Marmara, Muş, Doğu Karadeniz ve Orta Anadolu.

Deneme büyük bir dikkatle izlenerek değerlendirilecek ve alınacak sonuçlara göre, mevzuatta gerekli değişiklik yapılacak ve gerekirse yeni bir teşkilât kurulacaktır.

*Bölge Plâncılığı :*

Plân hedefleri ve stratejisinin bölge plâncılığına ayrılan No. 9'unu da buraya aktaralım :

> «Yatırımların yapılmasında ve coğrafi dağılışında bölgelerarası dengeli bir kalkınmanın esasları gözönünde bulundurulacaktır.
>
> «Türkiye'de bölgeler arasında iktisadi faaliyet hacmı ve gelir seviyesi bakımından büyük farklar vardır. Dengeli bir kalkınmanın unsurlarından biri de bölgeler arasındaki büyük eşitsizlikleri ortadan kaldırmaktadır. Bu itibarla yatırımların bölgelere dağılışında böyle bir dengeye götürecek şekilde hareket etmek gereklidir.
>
> «Bölgelerarası denge hedefine ulaşmanın birçok karışık

meselelerin çözümlenmesini gerektireceği muhakkaktır. Bunun için konunun ele alınışında üç safhalı bir hareket programı uygulamak yerinde olacaktır.

«a. Birinci safhada daha çok, yatırımların kuruluş yeri ile ilgili kararlar üzerinde durulacaktır. Bu hususta: 1. Yatırım projelerinin hazırlanmasında birden fazla kuruluş yeri üzerinde inceleme yapılması telkin edilecek; 2. Diğer yatırım kıstaslarına göre eşit durumda bulunan projelerden, geri kalmış bölgeleri kuruluş yeri olarak gösterenler tercih edilecektir.

«b. İkinci safhada özel teşebbüs yatırımlarının belli bölgelere tevcihi için teşvik tedbirleri alınacak, kamu yatırımlarının programları arasında da bu bölgelere öncelik tanınacaktır.

«c. Son safhada etraflı bölge kalkınma planları hazırlanacaktır. Bölgelerarası tercihte hem iktisadî (bölgelerin gelişme potansiyeli) hem de sosyal (geri kalmış bölgelerin kaldırılması) unsurlar üzerinde durulacaktır.»

Beş Yıllık Kalkınma Planı, bölge plânlaması ve kalkınması adını da koymak suretiyle bu konuya 6 sahife ayırmıştır (471-477). Burada bölge plânlamasının hedefleri açıklandıktan sonra potansiyel gelişme bölgeleri, geri kalmış bölgeler, büyük şehir bölgeleri (petropoliten bölge) üzerinde ayrı ayrı durulmuştur. Beş Yıllık Kalkınma Planında bölge plâncılığı alanında merkez ve bölgelerde yapılmış ve yapılmakta olan işlere de yer ayrıldığını görüyoruz.

Bölge plânlaması ile merkezde İmar ve İskân Bakanlığı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı ilgilenmektedir. Doğu Marmara ile Zonguldak projelerini İmar ve İskân Bakanlığı, Antalya ile Çukurova projelerini de Devlet Plânlama Teşkilâtı yürütüyor. Doğu Anadolu bölgesindeki çalışmalarla hemen bütün Bakanlıklar ve Devlet Plânlama Teşkilâtı ilgilenmektedir.

1963 Uygulama Programında (sahife 68-70), merkezde ve bölgelerde yapılanlar açıklandıktan sonra çalışma ilkeleri şöyle özetlenmiştir:

«Bölge çalışmalarının deneysel bir özelliği vardır. Metodoloji bakımından uygulanan yollar merkezde değerlendirilecek, diğer projeler için yol gösterici olacaktır.

«Bütün bölge projelerinde ve merkezde yapılan çalışmalarda çok az sayıda olan bu konudaki meslek adamı sayı-

sını artırmak için yetiştirme programları uygulanacaktır. Bu bakımdan yukarıda sözü edilen projeler eğitim amaçlı projeler özelliğini de taşımaktadır.»

**SONUÇ VE TEKLİFLER**

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğunun çöküntüleri üzerinde kurulmuştur. On yıldan fazla süren savaşlarda memleket zinde kuvvetini büyük ölçüde kaybetmiş, yanmış, yıkılmış, harap olmuştu. Daha gerilere gidersek, son 300 yıl içinde gerileyen Osmanlı İmparatorluğu Batının ekonomik gidişine hukuk ve devlet anlayışındaki gelişmeye ayak uyduramadığı için şehirler ve köyler en geri şartlar içinde bulunuyordu.

Bu kötü şartlar içinde bile Atatürk'ün etrafında toplanarak İstiklâl Savaşını başaran Sevr Andlaşmasını yırtarak yerine Lozan gibi şerefli bir sulhü yapabilen Türk milletinin geleceğe güvenle bakmaması için sebep yoktu. Bu inançla işe başlıyan Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucuları 1929'da büyük iktisadî buhran başlayıncaya kadar, sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarda türlü kalkınma hareketlerine giriştiler. Fakat sözü edilen buhran dünyanın birçok memleketleri ile beraber, esasen çok zayıf bir bünyeye sahip olan Türkiye'nin ekonomisini de altüst etti.

Dünya buhranının etkileri Türkiye'de çok uzun sürmüştür. Öte yandan Nazi Almanyası ile, Faşist İtalya'nın yarattığı siyasî huzursuzluklar Türkiye'yi, ekonomik takatinin çok üstüne çıkan bir orduyu devamlı surette ayakta tutmak zorunda bırakmıştır. Bu bakımdan şartlar bugün bile çok değişmiş sayılamaz.

İkinci Cihan Savaşı'na girmediği halde Türkiye, ekonomisinin geriliği yüzünden büyük sıkıntılar çekti. Çok partili sistemin doğuş sancılarından sonra, Türkiye bugün plânlı bir kalkınma devresine girmiş bulunuyor.

40 yıl tutan Birinci Cumhuriyet dönemi sosyal, ekonomik, idarî, siyasî ve kültürel alanlarda başarılı başarısız türlü çabalarla geçmiştir. 27 Mayıs 1960 sonrasını, başka memleketlerin tecrübelerinden de faydalanarak, bütün bu denemelerin değerlendirilmesi dönemi olarak kabul edebiliriz.

Kalkınma Plânı, hissin, politik ölçülerin yerine rakamı, hesabı, objektif ölçüleri getirmiştir. Plânın şehir ve köylerimizin bünyesini de etkileyecek olan esaslarını şöyle özetleyebiliriz:

a. Enflâsyondan sakınılacaktır.
b. Nüfus kontrolu kabul edilmiştir.
c. Âmme sektörünün ilgili bulunduğu iktisadî alanlar belirtilmiştir.

d. İdarî bünye plânlı kalkınmanın başarılı olmasını sağlıyacak şekilde düzenlenecektir.

e. Eğitim çalışmaları, kalkınmanın ihtiyaçlarına uygun bir yönde geliştirilecektir.

f. Yapılan bütün çalışmalar değerlendirilecek, eksikler, hatalâr zamanında görülerek düzeltilecektir.

Bölge plâncılığı ile toplum kalkınmasının plânda önemli bir yer aldığını biliyoruz. Şimdi konferansımızla doğrudan doğruya ilgisi bulunan bu iki alanın şehir ve köy bünyesine yapacağı etkiyi ayrı başlıklar altında ele alalım:

*Bölge Plâncılığı :*

Sosyal Adalet, Kalkınma Plânı ile iki yönden sağlanacaktır :

1. Gelir grupları arasındaki aşırı dengesizlikleri gidermek,
2. Bölgelerarası aşırı dengesizlikleri gidermek.

Birincisi, sosyal politika tedbirleri ile sağlanacaktır. Ancak bölgeler arası aşırı dengesizliğin de birinci grupa giren dengesizlikten kesin çizgilerle ayrılamıyacağını unutmamak gerekir.

Tartışmakta olduğumuz konunun dışına çıkmamak için biz burada yalnız bölgeler arası aşırı dengesizliği gidermede bölge plâncılığının oynayacağı rolü ortaya koymaya çalışacağız. Bunun için Cumhuriyetin ilk kuruluş yıllarına kadar gitmek istiyoruz.

Türkiye'deki bölgelerarası dengesizliği ayrıntıları ile ispatlamaya kalkışmıyacağız.[4] Cumhuriyet Türkiyesi'ne Osmanlılardan kalan ülke hem geri, hem de dengesizdi. Atatürk devlet merkezini İstanbul'dan Ankara'ya getirmekle bu dengesizlikle savaş için en ciddî adımı atmış oldu.

40 yıl önceki İstanbul belki benzeri birçok Batı Merkezlerinden bazı alanlarda geri idi. Fakat Ankara onun yanında küçük bir Anadolu kasabası olmaktan ileri gidemezdi. O zamanın Ankara'sında elektrik, şehir suyu, park, lokanta, otel, oturulacak ev bile yoktu. İstanbul ise sarayları, parkları, Boğaziçi, eğlence yerleri, hastahaneleri, her türlü ulaştırma, eğitim, kültür imkânları ile yine de dünyanın sayılı merkezlerinden biri idi.

Devlet merkezinin Ankara olması birçok yerli ve yabancı yazarları, düşünürleri şaşırttı. Bunun geçici olduğunu kabul edenler bile vardı. Cumhuriyeti kuranların bu işte gösterdiği başarı, Türkiye açısından ol-

[4] *Regional Disparities in Turkey*, Dr. Ruşen Y. Keleş, Ekistics Dergisi, Haziran 1963, sayfa 331-335.

duğu kadar, milletlerarası alanda da dikkatle üzerinde durulmağa değer bir olaydır.

Atatürk'ün bölgelerarası dengeye büyük bir önem verdiği şu sözlerinden de açıkça anlaşılıyor:

> «... Memleketi *şimdilik* üç büyük kültür bölgesi halinde mütalâa ederek Garp bölgesi için, İstanbul Üniversitesin'de başlanmış olan ıslahat programını daha radikal bir tarzda tatbik ederek Cumhuriyete cidden modern bir üniversite kazandırmak; merkez bölgesi için Ankara Üniversitesi'ni az zamanda kurmak lâzımdır. Ve Doğu Bölgesi için Van Gölü sahillerinin en güzel bir yerinde, her şubeden, ilkokullariyle ve nihayet üniversitesiyle modern bir kültür şehri yaratmak yolunda şimdiden faaliyete geçilmelidir.
>
> «Bu hayırlı teşebbüsün, Doğu Vilâyetlerimiz gençliğine bahşedeceği feyiz, Cumhuriyet Hükümeti için ne mutlu bir eser olacaktır.
>
> «Tavsiye ettiğim bu yeni teşebbüslerin, eğitmen ve öğretmen ihtiyacını ziyadeleştireceği şüphesizdir. Fakat bu cihet hiçbir vakit işe başlama cesaretini kırmamalıdır.» (1 Kasım 1937 Büyük Millet Meclisini açış nutkundan).

Bugün klâsik üniversitelerin yanında Ankara ve İstanbul'da birer de Teknik Üniversite vardır. Ankara Üniversitesi'nde son günlerde ikinci bir Tıp Fakültesi açılmıştır. İstanbul Üniversitesi'nin de yeni Tıp Fakülteleri açma çabası içinde olduğunu gazetelerden öğreniyoruz. İzmir'deki Ege Üniversitesi de kuruluşunu hızla tamamlama yolundadır.

Doğuda ise durum pek parlak değildir. 10 yıl önce, Atatürk'ün adını taşıyan bir üniversitenin Erzurum'da kurulması için gerekli hazırlıklara balşanmış, 1958 sonbaharında bu üniversite iki fakülte ile (Fen ve Edebiyatla Tarım Fakülteleri) eğitime başlamıştır. Bu gidişle Atatürk Üniversitesinin özlenen hızla kuruluşunu tamamlıyamıyacağı açık bir gerçek olarak ortadadır.

Bölgeler arasındaki aşırı dengesizlikleri gidermek plânlı kalkınmanın önde gelen amaçlarından biridir. Doğu Marmara ve Ege Bölgeleri tabii şartlar ve imkânları yüzünden bir cazibe merkezi halindedir. Devlet merkezi olması Ankara'yı da bir cazibe merkezi haline getirmiştir. Kendi haline bırakıldığı takdirde memleketin sermayesi, işgücü hattâ yabancı sermaye bu gelişmiş bölgelerde toplanmağa devam edecektir. Üniversite ve Tıp Fakültesi örnekleri kalkınmada manivelâ rolü oynıyacak olan bazı âmme hizmetlerinin de bu bölgelerde toplanmağa devam edeceğini gösteriyor.

Yapılacak iş, 40 yıl önce Atatürk'ün Ankara için cesaretle attığı adımı izlemektir. Devlet merkezinin, Ankara'nın birkaç yüz kilometre doğusundaki herhangi bir yere götürülmesi söz konusu edilemiyeceğine göre, bölge plânlığı metotlarından faydalanarak yeni cazibe merkezleri kurmak gerekir. Bölge plânlığında cazibe merkezleri üzerinde niçin bu kadar önemle durduğumuzu biraz açıklıyalım :

Bölgelerarası aşırı dengesizliği giderirken başlangıçta kamu yatırımlarından faydalanmak gerekecektir. Bazı sosyal ve kültürel hizmetleri, alt yapıyı geri kalmış bölgelerin her yanına eşitlikle götürmek hem pahalı olur, hem de beklenen sonucu vermez. Öte yandan birçok şehir ve kasabalarımız Orta Çağ Teknolojisine, ulaştırma, savunma imkân ve ihtiyaçlarına göre kurulmuştur. Yeni teknik ve ekonomik şartlar karşısında belki bunlardan birçoğunun yeri değişecektir. Bu gerçek, düzinelerle ölü veya yer değiştirmiş şehirlere sahne olan Türkiye için yabancı değildir. Özellikle demir, kara, hava ve deniz yollarımızı aynı zamanda geliştirmek, atom enerjisinden de mümkün olan en kısa zamanda faydalanma zorunda olduğumuz için birçok şehir ve kasabalar, kuruluşlarındaki anlamı büyük ölçüde kaybedeceklerdir.

Teknolojinin getirdiği yeni imkânlardan faydalanma bakımından en elverişli durumda olan 8-10 cazibe merkezini şimdiden tesbit etmek herhalde çok güç olmıyacaktır. Hattâ bu cazibe merkezleri yalnız geri kalmış bölgeler için değil, ekonomik potansiyele sahip olan Çukurova, Antalya bölgeleri için de önemlidir.

Üniversitesi, sağlık hizmetleri, her dereceden eğitim ve öğretim müesseseleri, opera, tiyatro, konser salonları, kütüphaneleri, stadyumları, kapalı spor salonları, memur konutları, hükümet binaları bol ve ucuz elektrik enerjisi, başarılı ve seviyeli belediye hizmetleri... ile kurulup geliştirilecek cazibe veya bölge merkezlerinin plânlı kalkınmaya ve kendi bölgesine sağlıyacağı faydaları şöyle özetliyeceğiz :

a. Şimdiye kadar memleketin yalnız 1-2 yerinde toplandığı için birçok âmme hizmetlerinden faydalanamamış olan vatandaşlar, cazibe merkezlerine yakınlıkları ölçüsünde bunlardan faydalanmağa başlıyacaklardır.

b. Buralarda toplanmış olan uzmanlar, teknisyenler çevrenin ihtiyaçlarının, imkânlarını daha yakından görerek etüt etme imkânlarına sahip olacaklardır. Bu ise hem âmme hizmetlerinin daha seviyeli ve başarılı bir şekilde görülmesi ve hem de başta insan gücü olmak üzere mevcut kaynaklardan akılhca faydalanma sonucunu doğuracaktır.

c. Adına sosyal ve ekonomik erozyon dediğimiz tek yönlü şehir-

leşme hareketi önlenecektir. Bu bakımdan Ankara İstanbul'un önünde bir baraj olmuştur diyebiliriz.

d. Ekonomik erozyon sonucu olarak küçük yerlerden Ankara ve İstanbul gibi büyük merkezlere her yıl akan ve toplamı yüz milyonları bulan servetin zamanla önemli bir kısmı cazibe merkezlerinde veya çevresinde kalacaktır.

e. Cazibe merkezlerinde yetişen gençlerin büyük bir kısmı kendi çevrelerinde kalarak buralardaki aydın, teknisyen, uzman sayısını artıracaktır.

f. Cazibe merkezleri çevrenin iş gücü ve ürünleri için büyük ve emniyetli bir pazar teşkil edecektir.

g. Zamanla ortaya çıkacak olan gelişmeye elverişli yerler, yakınlarındaki cazibe merkezlerinden büyük bir kolaylıkla faydalanabilecektir.

h. Bazı bölgelerin ihmal edildiği, Cumhuriyetin nimetlerinden faydalandırılmadığı söylentileri olumlu bir hareketle cevaplandırılmış olacak ve milli dayanışma ruhu kuvvetlenecektir.

i. Toplum kalkınmasındaki başarı, bölge planlığındaki başarıya büyük ölçüde bağlıdır.

*Toplum Kalkınması :*

Başta eğitim ve sağlık olmak üzere türlü âmme hizmetlerinden faydalanma, ulaştırma, haberleşme bakımlarından köyler arasındaki dengesizlikler çok büyüktür. Öte yandan pazarla olan münasebetler, ulaştırma alanında kaydedilen memleket ölçüsündeki gelişme, tarıma makinenin girmesi, tarım toprakları ihtiyatının kalmamış olması... gibi sebepler yüzünden köyden şehre akın son yıllarda hızlanmıştır.

Bölge planlığı nüfus hareketinin tek taraflı olmasını önliyecek, toplum kalkınması ise köyün itici kuvvetini hafifletecektir. Yapılan araştırmalar ve son yılların olayları Türk köylüsünün şehre doğru akının önlenmesinin kolay olmıyacağını gösteriyor. Plânda da 1977 yılına kadar köylü nüfusun yüzde 57'ye düşeceği kabul ediliyor. Esasen polis tedbirleri ile köyden şehre olan akını durdurmak bahis konusu değildir. Böyle bir hareket Anayasanın kabul ettiği vatandaşlık haklariyle de bağdaştırılamaz. Yapılacak iş toplum kalkınması metodunu uygulıyarak köylerde yaşamayı çekilir ve arzulanır hale getirmektir.

Bilindiği gibi toplum kalkınmasında birim köy gruplarıdır. Bizde kazalar bütün köyleri ile birer toplum kalkınması birimi olarak kabul edilmiştir. Köylerin pek çoğu, asayişsizlik, başta sıtma olmak üzere, türlü hastalıklardan korunma sebepleri ile birkaç yüz yıl öncesinin bile eko-

nomik ve teknolojik şartlarına uygun olmıyan yerlerde kurulmuştur. Bunların hepsine okul, içme suyu, elektrik, yol... gibi hizmetlerin götürülmesi imkânsızdır. Ciddî incelemeler yapmadan köyleri, uygun yerlerde kurulmuş veya kurulmamış diye sınıflandırmak da doğru olmaz. Toplum kalkınması çalışmaları ilerledikçe köylerimiz hakkındaki bilgiler artacak ve alınacak tedbirler için objektif ölçüler ortaya çıkacaktır. Öte yandan toplum kalkınması, halkın kendi sosyal, kültürel, ekonomik şartlarını düzeltmek için girıştiği gönüllü çabanın devletçe desteklenmesi diye tanımlandığına göre, gösterilen gayretler ve iyi niyet sonunda herhangi arzu yaratılamayan köyleri bulup çıkarmak da kolaylaşacaktır.

*Komünler, Merkezi ve Mahallî İdare Münasebetleri ve Hukukî Bünye :*

Yürürlükteki iki ana komün kanunu (Köy ve Belediye Kanunları) plânlı kalkınma ihtiyaçlarına cevap vermekten çok uzaktırlar. Belediye Kanununun bu bakımdan çok daha zayıf bir durumda olduğunu söyliyebiliriz. Sonradan çıkarılan komünlerle ilgili kanunların köy kanunu ile gerekçesinde kabul edilen nüfusa göre gruplandırma esasından ayrılmış olması bu alandaki başarısızlıkların hukukî sebeplerinin temelini teşkil eder.

Köy Kanunu Tasarısının kabul ettiği dörtlü gruplandırmayı, kendi tecrübelerimizden, toplum kalkınması ile bölge plâncılığı metot ve prensiplerinden faydalanarak önemsiz bazı değişikliklerle canlandırmanın yerinde olacağı kanısındayız. Bunu yaparken:

1. Köylerle kasabaların meseleleri toplum kalkınması prensip, amaç ve metotlarına göre ele alınmalıdır. Bu suretle belediyelerin pek çoğu (son duruma göre 934 kasaba) kendi başarılarına birer plânlama otoritesi (planning Authority) olmaktan çıkacaklardır. Buna karşılık kasabaların meseleleri toplum kalkınması programları içinde daha etken bir şekilde ele alınacaktır. 1963 Uygulama Programı içinde 6 pilot ilçede yapılmakta olan denemelerin bu açıdan da değerlendirilmesi faydalı olur.

2. Büyük şehirleri de özel bir statüye kavuşturmak gerekir. Bunun için Köy Kanunu Tasarısının gerekçesinde kabul edilen 300 binden fazla nüfus esasına bağlı kalınmıyabilir. 1960 sayımına göre İstanbul, Ankara ve İzmir'in nüfusları 300 binden fazladır. Geleceğin büyük şehirleri olarak, bölge plâncılığı metotları ile geliştirilecek olan cazibe merkezleri veya bölge merkezleri de şimdiki nüfuslarına bakılmaksızın bu grup içinde mütalâa edilebilir. İmar ve İskân Bakanlığı ile Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş kanunlarında bölge plânlamasından bahsedildiği halde bu işin nasıl yürütüleceği hususu henüz açıkça bilinmemektedir. Bele-

diye Kanunu değiştirilirken, büyük şehirlerin durumunun bu açıdan da ele alınmasında fayda vardır.

3. Yüzbinden fazla nüfuslu 9 şehir çıkarılırsa, 20 binden fazla nüfuslu yerlerin sayısı 68'e iner. İşte kabul edilecek ölçüye göre bugünkü sayısı 70'den biraz eksik veya fazla olan bu yerler klâsik anlamı ile imar plânı yaptırıp uygulamadan sorumlu birer otorite (Planning Authority) sayılmalıdırlar.[5] Yalnız plânlama olarak değil, diğer hizmetleri açısından da bu grupa giren komünlerin durumunun yeniden gözden geçirilmesi gereklidir.

*Anayasa, Şehir ve Köylerimizin Bünyesini Etkiliyecek Bazı Noktalar :*

Bunları (1) mali denkleşme, (2) iller üstü idari teşkilât kurma imkânı, (3) arsa olmak üzere üç başlık altında ve kısaca ele alacağız.

1. *Mali denkleşme:* Türk belediyeleri yıllardan beri mali sıkıntıdan kurtulamamışlardır. Öte yandan zaman zaman başka hizmetleri finanse etmek üzere belediye ve özel idare gelirlerinden bir miktarı *pay* adı altında ellerinden alınmıştır[6].

Anayasanın mahallî idarelerle ilgili bulunan 116. maddesinin sonundaki: «Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır» cümlesini mali bakımdan gelecek için bir teminat saymak gerekir. Böylece Fransızların «Compromis fiscal», Almanların «Finanzausgleich» dediği merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki mali denkleşme Anayasada bir esasa bağlanmış olmaktadır.

2. *İller üstü idari teşkilât:* Anayasanın 115. maddesinde: «Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amaciyle birden çok ili içine alan çevre, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir» hükmü yer almıştır. Bölge plâncılığı çalışmalarını yürütecek bir sahibe kavuşmak için bu hükümden faydalanmak gerekir. Bunu yaparken büyük şehir, cazibe merkezi, bölge merkezi diye gruplandırdığımız komünlerin özel durumları da gözönünde bulundurulmalıdır.

3. *Arsa:* Anayasanın arsa ile ilgili hükümleri plânlı kalkınma, bölgelerarası aşırı dengesizlikleri giderme bakımlarından birçok güçlükler ve aksaklıklar doğuracak niteliktedir; 38. maddede şu hüküm vardır: «Devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, ger-

[5] İngilizler 1947'de çıkardıkları İmar Kanunu ile, o zamana kadar 1400'den fazla olan Planning Authority'nin sayısını 141'e indirdiler.

[6] Fehmi Yavuz, *A Survey on The Financial Administration of Turkish Municipalities*, Sevinç Matbaası, 1962.

çek karşılıklarını peşin ödeme şartiyle, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların, kanunda gösterilen esas ve usullere göre tamamını veya bir kısmını kamulaştırmağa veya bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmağa yetkilidirler.»

40 yıldanberi Türk belediyeleri modern bir arsa siyaseti uygulayacak yetkilere ve malî imkânlara kavuşmamışlardır. Yeni Anayasanın yukarıya aldığımız hükmünde *gerçek karşılığın peşin olarak ödenmesi* emrediliyor. Halbuki İngiltere'de birçok hallerde halihazır istimal değeri (existing use value) istimlâk için esas olarak kabul edilmektedir. Hindistan Anayasasında 1955 yılı ilkbaharında yapılan bir değişiklikle Hint Parlâmentosuna istimlâklerde *kanuni değer* esasına dayanan mevzuat çıkarma yetkisi verilmiştir.

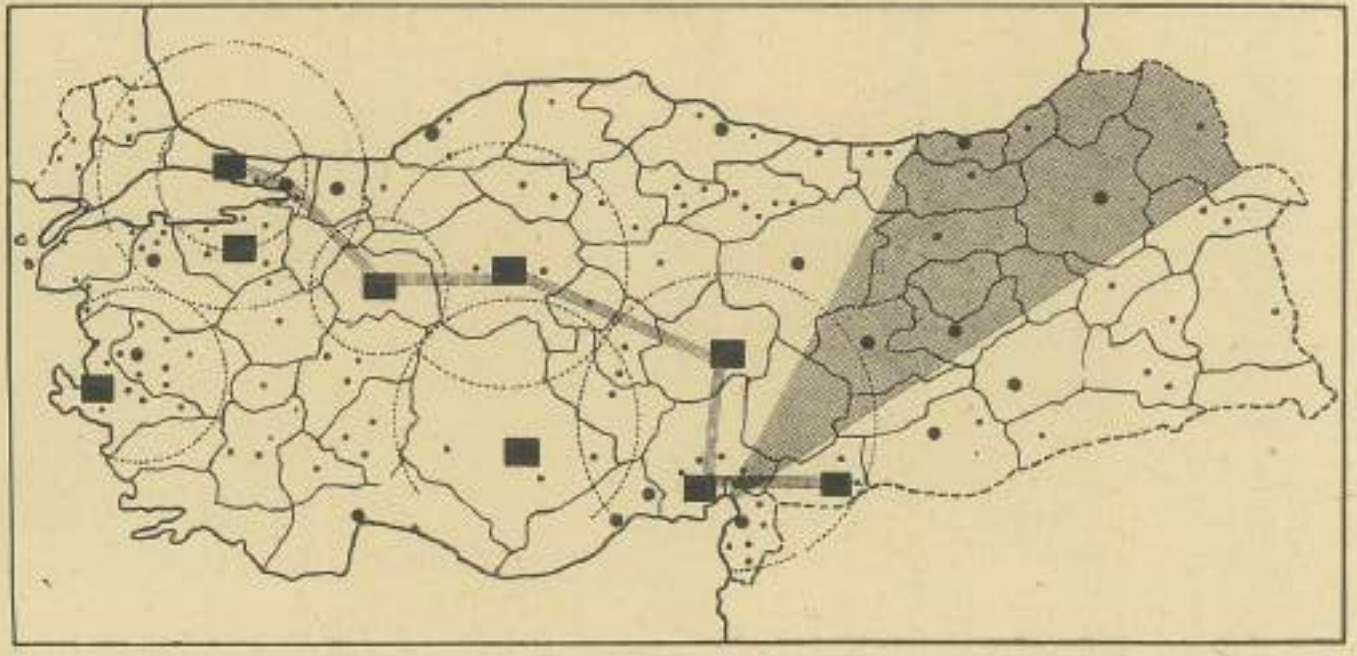
40 yıldan beri şehirleşmede yüksek rantlar sağlıyan toprak sahibi hiçbir mükellefiyet yüklenmemiştir, diyebiliriz. Plânlı kalkınma ve hızlı şehirleşme toprak fiyatlarını, âmme idarelerinin toprak ihtiyacını artıracaktır. Öte yandan arsa spekülâsyonundan servetler yapmış olan kimseler ve bunlara katılacak yeni spekülâtörler her fırsattan faydalanarak yeni fiyat yükselişlerine sebep olacaklardır.

Sosyal adalet duygularını sarsan, nüfuz suiistimallerine sebep olan, daha başka türlü malî, ekonomik ve sosyal sakıncaları bulunan arsa spekülâsyonu, bölge plâncılığının, toplum kalkınmasının başarı ile uygulanmasını da büyük ölçüde engelliyecektir.

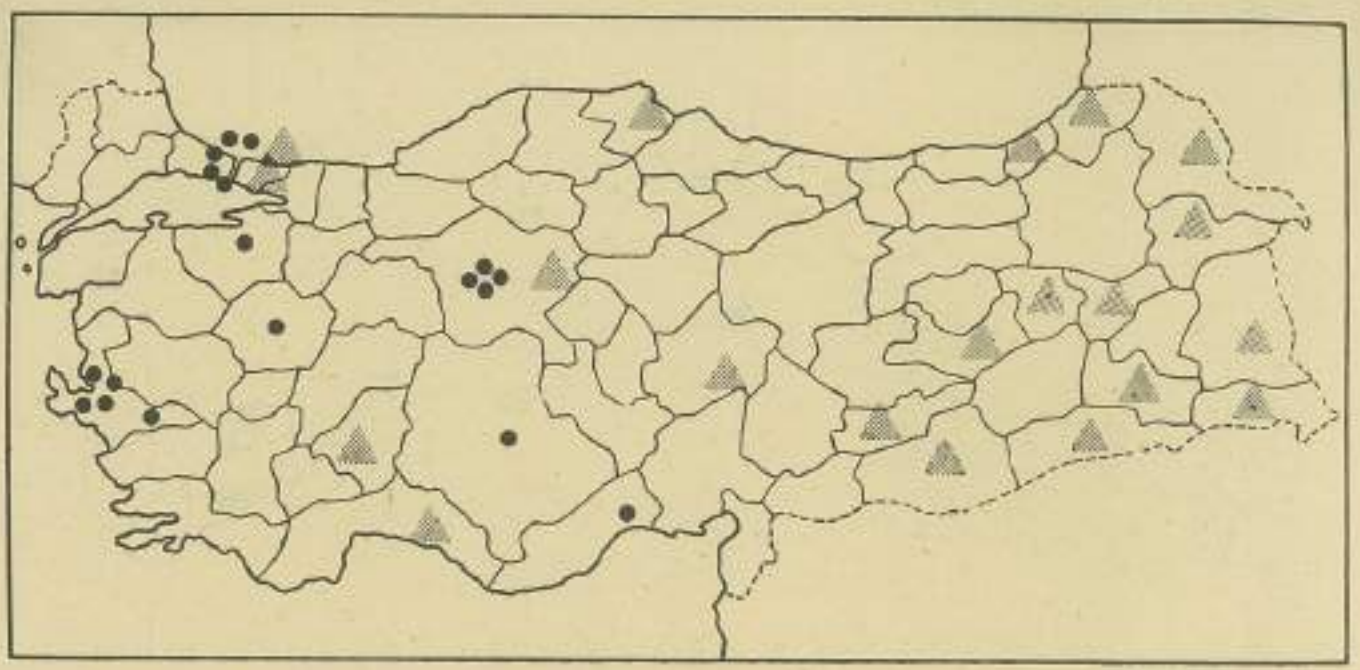
Devlet merkezi Ankara'da şimdiden nüfusun yarısı gecekondularda oturuyorsa, bunun belli başlı sebebi 40 yıldan beri başı boş bırakılan arsa spekülâsyonudur. Ankara'dan ibret dersi almadan kurulacak yeni cazibe merkezlerinin aynı âkıbete uğramasını beklemek gerekir.

Anayasada hemen bir değişiklik yapılamaz. Fakat yine demokratik usullerle, özellikle vergi yoluyla arsa sahipleri vazifelerini yapmağa zorlanmalıdır. Plân tatbikatı ilerledikçe spekülâsyonun zararı, arsanın önemi daha iyi anlaşılacağından, kamu oyu da Anayasadaki gerekli değişikliği yapmayı istemeğe hazırlanmış olacaktır.

ŞEHİRLEŞMENİN COĞRAFİ DAĞILIMI
1961



# BAŞARI DERECELERİNE GÖRE LİSELER



● Mezunları en yüksek başarı gösteren liseler 18

△ Mezunları en düşük başarı gösteren liseler 20

Kaynak : 1962'de Ankara Üniversitesi giriş imtihanlarında lise mezunlarının başarı oranları

# ŞEHİRE GELEN KÖYLÜLER

*C. W. M. Hart*

Çeşitli sebeplerden, özellikle devamlı artmaları sebebiyle, İstanbul'da ne kadar gecekondu olduğunu ya da ne kadar gecekondu sâkini bulunduğunu kimse bilmez. Bugün İstanbul gecekondularında takriben 400,000 kişinin yaşamakta olduğu tahmin edilir. Bu adet şehir nüfusunun, hemen hemen, yüzde 20'sini teşkil etmektedir. Gecekondu yapma nispetinin kanunî bina inşa etmek nispetinden, özellikle ucuz, ya da orta derecede pahalı bina yapma nispetinden, çok daha fazla olduğuna bizi inandıracak pek çok sebep vardır. Bu itibarla, yukarıdaki yüzde yirmi tahmini, her sene daha fazla bir yüzdeye yükseltilmelidir. İmar ve İskân Bakanlığı tarafından yapılan bir survey, Türkiye'de her sene 170,000 kişinin köylerden şehirlere geldiğini göstermektedir. İstanbul'a düşen pay, bu göçün dörtte biri dahi olsa, İstanbul gecekondu nüfusu dışardan gelen bir akınla senede yüzde 10 nispetinde artacak demektir. Bu artış nispetine halî hazırda İstanbul gecekondularında yaşamakta olan nüfusun tabiî artışını da ilâve etmek icap eder. Başka bir deyimle, İstanbul'da gecekondu olmıyan mıntakalardaki nüfus artışı takriben yüzde 3'dür. (Türkiye'de genel olarak nüfus artma nispeti). Buna mukabil gecekondu nüfusunun artma nispeti ise yüzde 13'dür. (Yüzde 3 tabiî artış, yüzde 10 dışardan gelenler nispeti).

Bu yazımız, İstanbul'un iki büyük gecekondu bölgesinde (Zeytinburnu, Gültepe) bir seneden beri devam eden mülâkatlara dayanarak

hazırlanmış olup gecekonduya ait ancak bir iki problemi ele almıştır. Üzerinde durmayı istediğimiz problemler, mahalli meseleler olmaktan ziyade geniş bir çevreyi ilgilendirmeleri bakımından önemlidir: Bütün sosyal problemlerde olduğu gibi, Türkiye'deki gecekondu probleminin de hem üniversal ve hem de Türkiye'ye has özellikleri vardır. (Dünyanın diğer yerlerinde gecekondu tipindeki evlere çeşitli isimler verilmiştir: «Shanty-towns», «overnight houses», «maisons au chanpignons», «favela» gibi). Belki gecekonduların Türkiye'ye has en önemli özelliği, bu durumun İngiltere'deki durum ile Hindistan'ın Kalküta gibi büyük şehirlerindeki durum arasında bir orta yol teşkil etmesidir. Bu üç memlekette de ziraî bölgelerden şehirlere doğru bir akın ve şehre yeni gelenlerin mesken ihtiyaçları vardır. İngiltere'de yeni gelenlere hükümet, belediyeler vasıtasiyle, mesken inşa eder. Bu evlere «council houses» denilmektedir. Hindistan'da şehre gelenler ise, sokaklarda, parklarda, tren yolu istasyonlarında ikamet ederler ve her çeşit ihtiyaçlarını, yemek pişirmek, yemek, yatmak, v.s. yi, buralarda görürler. Türkiye'de şehre gelenler ise, hükümetten ne işçilik, ne de malzeme yardımı talep etmeksizin, kendi evlerini kendileri inşa ederler. Yalnız, evlerini bir başkasına ait arazi üzerinde, ekseriya hazineye veya âmmeye ait arazi üzerinde kurarlar. Eğer burada arazi problemi olmasaydı, dünyada en ucuz ve en pratik mesken inşa etme usulünün bu olduğu iddia edilebilirdi. Türk köylüsü şehire gelir gelmez kendi evini kendi inşa edeceğini peşinen kabul ederek derhal oturacağı meskeni yapar; tercihen inşaat gece yapılır. Yeni gelenin istediği sadece başının üstüne bir dam yapıncaya kadar hükümetin kendisinden uzak durmasıdır. Başka hiçbir şey talep etmez. Böylece, eskiden boş arazi iken kısa bir süre içinde yeni bir varoş ortaya çıkar ve hükümetten, belediyenin şehrin diğer bölgelerindeki normal hizmetleri ne ise, bunların yapılması istenir. Bu yaratıcılık, enerji, (inşaat malzemesinin ve aletlerin kifayetsiz olmasına rağmen) maharet uygun bir şekilde kullanıldığı takdirde Türkiye için potansiyel olarak kıymetli görünmektedir. Muhakkak ki, Türkiye'deki binlerce gecekonduyu yapmak için sarfedilen paranın ve iş saatinin değeri milyonlarca Türk lirasına erişmiştir. Hükümetin ya da belediyelerin düşünebildikleri tek şey, ise kendilerine ait olmıyan arazi üzerine kanunsuz bir şekilde yapılmış olmaları mülâhazasiyle, bu muazzam değeri yıkmaktır.

Hükûmetin, gecekondu inşa edenlerin potansiyel kudretini fark edemeyişinin ve dolayısiyle bu enerjiyi ve arzuyu kanalize ederek millî bir servet haline inkılâp ettiremeyişinin sebebini, benim fikrimce, Türkiye'deki sınıf yapısında aramak lâzımdır. İyi tahsil görmüş herhangi bir İstanbullu ile gecekondu probleminin münakaşasını yapınız. Konuştuğunuz

şahıs, ister hükûmet memuru olsun, ister bir meslek sahibi, isterse bir iş adamı olsun, münakaşanın bir yerinde mutlaka bu gecekonducuların hepsinin Anadolu'dan geldikleri ve İstanbul'a gelmeğe bir hakları olmadığı size söylenecektir. Yahut, «Bunların köylerini terketmelerine müsaade edilmemelidir, bu insanlar şehrin değil, köyün mahıdır» denir. İşte gecekondu halkını şehirlinin dışında, barbar ve hattâ kötü insan telâkki etme davranışı hükûmet politikasına aksetmekte ve gecekondu sakinlerine ikinci sınıf vatandaş ve gecekondu mahallelerine de kanunsuz bölgeler muamelesi yapılarak bunların hiçbir mülkiyet hakkı olamıyacağı kabul edilmektedir. Neticede, gösterişli şehir plânları, yol islâhat plânları, yeni kurulacak fabrikalara tahsis edilen arazi, hususî şahısların ve âmmenin yapacağı yeni iskân bölgeleri, daima gecekondular mevcut değilmişçesine ve Anadolu'dan hiç kimse gelmiyecekmişçesine, tanzim edilir ve plânlanır. Sonuç, fasit bir dairedir. Gecekondular yokmuş gibi, yahut mevcudiyetleri tamamiyle ihmal edilirse geri gidecekleri farzedilerek, hükûmet memurlarının, tahsilli sınıfların ve plâncıların İstanbul'da teşebbüs ettikleri her türlü islâhat hareketi başarısızlığa uğramıştır. Çünkü gecekondu, hiç olmazsa kemiyet olarak azametli kuvvetiyle bir vakıadır ve yeni herhangi bir inşaat tasavvuru, temel atılmadan evvel, başlangıç problemi olarak gecekondulardan nasıl kurtulacağı dâvası ile karşı karşıya gelecektir. Belediyenin plânlama dairesi gecekonduların bulunduğu sahalarda inşa edilecek güzel mesken plânları ve şehir plân projeleri ile doludur ve bunlar daha bitmeden evvel arazi kondularla kaplanır. Haritalar ölü, işe yaramaz bir hale girer ve gecekondular mütemadiyen genişler ve plâncılar gecekondu sakinleri Anadolu'ya gönderilmeden, hiç olmazsa şehir dışına itilmeden, İstanbul'da yapıcı hiçbir islâhat hareketine girişilemiyeceğine büsbütün inanır bir hale gelirler. Gecekondulara karşı bu sert davranışta görülen yegâne değişiklik, mevcudiyetlerinin soğuk realitesi karşısında, varlıkları inkâr edilemiyerek yerine, «gecekondular burada olmamalıydı» gibi hiddetli bir hissin kaim olmasıdır.

### ANADOLU'DAN GELEN GÖÇMENLER

Dünyanın diğer bölgelerinde köylerden şehirlere akına sebep olan faktörler Türkiye'de mevcuttur. Türkiye'ye has şekilleriyle bu faktörler şunlardır:

1. Mevcut arazi üzerine, ziraat bölgelerindeki yüksek doğum ve azalmakta olan ölüm nispeti sebebiyle, artan bir nüfus baskısı.

2. Ziraatte makineleşme. (Richard Robinson'un makalesinde, Ana-

dolu'da bir traktörün 6 ziraat işçisini yerinden edeceği ve bunların başka bir yerde geçim imkânı arayacakları belirtilmektedir).

3. Bilhassa aşağıda işaret edilen hususlar dolayısiyle, şehirlerin ve büyük kasabaların cazibesi: Okul, yüksek ücretler; radyo, otobüs, elektrik, v.s. gibi modern icatlar; çeşitli tecrübeler ve büyük çapta sosyal hareket.

NOT: «Fabrikada iş imkânı» nı bu listede göstermedik. Haddizatında bu imkân yukarıdaki bölümünde yüksek ücretler kısmına dahildir. Konya, Amasya gibi şehirlerde fabrika ya pek azdır, ya da hiç mevcut değildir. Buna rağmen bu şehirlerde gecekondu mevcuttur.»

Köy - şehir göçüne sebep olan ve yukarıda işaret edilen üç faktörün hepsi de Türkiye'de mevcuttur. Fakat bu üniversal sebeplerin Türkiye'de kendine has mahallî bazı özellikleri vardır. Bir örnek olarak şu vakıadan bahsedilebilir. Şöyle ki: İstanbul'da, (Türkiye'nin başka bir yerinde bu mevcut değildir), gecekondu sakinlerinin belki de yarıdan fazlası Anadolu'dan gelenler teşkil etmezler. İstanbul'da gecekondu nüfusunu sağlıyan, Anadolu'dan başka iki ayrı kaynak daha mevcuttur. Buralardan gelenlerin toplamı hemen hemen Anadolu'dan gelenlerin toplamına eşittir; hattâ, belki de Anadolu'dan gelenlerin sayısından fazladır. Birinci grup göçmen grupudur: yani, ya Türkiye'nin dışında doğmuş olanlar, ya da babaları veya dedeleri Türkiye'nin dışında doğanlar. Diğer grup, eski İstanbul'un yerinden oynatılmış ahalisidir.

### GÖÇMEN GRUPLARI

Göçmenler Balkanlardan, Yunanistan, Romanya, Bulgaristan, Yugoslavya ve Arnavutluk'dan gelmişlerdir. Bazıları Türkiye'ye son senelerde gelenlerdir. Meselâ, Zeytinburnu'nda geçen hafta Yugoslavya'dan ya da Yunanistan'dan gelen ailelere rastlamak her zaman kabildir. Bulgaristan'dan en önemli akın takriben 1930'larda vaki olmuş ve bu ailelerin büyük bir kısmına Anadolu'da arazi temin edilmiş ve en aşağı 10 sene bu araziyi kullanmak, yahut satamamak mecburiyeti konulmuştur. Bulgaristan'dan geliş tarihleri ile Zeytinburnuna geliş tarihleri arasında yakın bir correlation vardır. «Türkiye'ye ne vakit geldiniz?», «1937-1939 arası», «Zeytinburnu'na geliş tarihiniz nedir?», «1947-1949 sıralarında». Aradaki 10 sene kendi kendini izah eder durumdadır. Bu göçmenlere verilmiş olan arazi 10 senelik müddet dolar dolmaz ya satılmış, ya da terkedilmiştir. Eski göçmenler (i.e. Türkiye'ye daha önceleri gelmiş olanlar), 1878'den itibaren muhtelif harblerin neticesidir ve 1890'dan 1920'ye kadar küçülen Osmanlı İmparatorluğunun hudut değiştirmesi sebebiyledir. Nitekim, eğer tarihçiler isterlerse, İstanbul gecekonduları içinde, ya-

yılmış olan bir avuç göçmen nüfus arasında, Osmanlı İmparatorluğunun Kırım Harbinden itibaren iştirak etmiş olduğu bütün harblerin tortusunu bulabilirler. Yunanistan ve Yugoslavya'dan hâlâ devam edegelmekte olan muhaceret belki en ilgi çekici olanıdır. Etnik orijinleri itibariyle bu göçmenler tipik olarak Türk ve Müslümandırlar. Yugoslavya ve Yunanistan'da, ekonomik durumları ne olursa olsun, oralardaki hayat şartlarını tahammülsüz bularak Türkiye'ye göç etmişlerdir. Bunlar arasında oralarda ekonomik bakımdan iyi durumda olan çok çok aile mallarını mülklerini satıp Zeytinburnu'na ya da Taşlıtarla'ya yerleşmiş ve tapusuz olarak satın aldıkları bir gecekonduya 30.000 Türk lirası ödiyerek Müslüman kardeşleriyle beraber olabilmek için anavatana gelmişlerdir. Bu örnek iki hususa işaret etmeyi zorlar: Gecekonduya ödenen bu 30.000 Türk lirası bu tip ailelerin hayatları boyunca yapmış oldukları tasarruftur ve bu tasarruf otoritelerin gecekonduyu yıkmaları halinde sıfıra inecektir. İkincisi, satın alınmış olan bu gecekondu, satın alanların beyanına göre, bütün İstanbul'da o para ile satın alınabilecek en iyi meskendir. Gecekondu olmıyan bölgelerde o para ile ya satın alınacak ev yoktur, ya da aynı para ile alınacak bir ev gecekondu mıntakasında alınmış olan evden çok daha kötü olacaktır.

Balkanlardan gelen göçmenlere ilâveten son senelerde komünistlerden kaçarak Pakistan yolu ile gelen Orta Asya göçmenleri mevcuttur. Bunlar hususiyle Zeytinburnu'na yerleşmişler ve gecekondu nüfusunun bir kısmını teşkil etmişlerdir.

### İSTANBUL'DA MESKENLERİNDEN ÇIKARILMIŞ OLANLAR

1950 tarihlerinde Menderes hükümeti tarafından takip edilen geniş yol yapma programı sebebiyle İstanbul'da meskenlerinden çıkarılmış olan halk yahut «Aksaray mülteciler»i de gecekondularda yaşamaktadırlar (Umumiyetle şehir hududunun dışında kalan yerlerde). Yeni geniş caddelerin ve bulvarların yapılmasını temin etmek üzere evleri yıkılmış olan halkı bir başka tarafa yerleştirmek üzere o tarihlerin belediyesi ve hükümeti halka Gültepe ve havalisinde mesken yapabileceklerini söylemişlerdi ve bu mıntakalarda otoriteler gecekondu inşaatına müdahale etmemişlerdi. Bugün Gültepe ve havalisinde, Alibey köyüne kadar, takriben 50.000 kişi yaşamaktadır. Bu nüfusun büyük bir kısmı ne Anadolu'dan gelenler ve ne de göçmenlerdir. Ekseriyeti, hiç olmazsa, doğum yerleri itibariyle İstanbulludur. Belediyenin kendilerine tahsis ettiği yerlerde gecekondularını yaptıktan sonra, şehrin dışında kalmış olmaları dolayısiyle, bura sakinleri şehir tarafından tamamiyle unutulmuşlardır ve bu-

ralara ne su, ne yol, ne elektrik, ne okul ve ne de diğer belediye hizmetleri temin edilmiştir.

İstanbul'un bütün gecekondu bölgelerinden örnek seçilerek araştırma yapılmadıkça buralara ait verilecek herhangi bir rakam sadece bir tahmin olacaktır. Bununla beraber sağlam esaslara dayanarak yapılacak bir tahminle denilebilir ki, İstanbul şehrinin içinde ve dışında olmakla beraber yakın bölgelerinde, yaşamakta olduğu tahmin edilen 400.000 kişinin ancak yarısını Anadolu'dan gelenler teşkil etmektedir. Diğer yarısını ise Balkanlardan ve Orta Asya'dan gelenler ya da İstanbul şehrinin imarı sırasında yerlerinden çıkarılmış olanlar teşkil etmektedir.

Bu rakamların ışığı altında gecekondu probleminin hal çaresi olarak köy kalkınmasından bahsetmek, hiç olmazsa İstanbul şehri için, budalaca değilse bile realist olmıyan bir iddiadır. Hele, «bütün gecekondu sakinlerini Anadolu'ya, köylerine geri göndermek» tavsiyeleri pek şaşkınca sözlerdir. Zeytinburnu'ndaki 50.000'den fazla göçmen yahut Taşlıtarla'da'ki 30.000'den fazla Bulgaristan mültecisi Balkanlara veri gönderilemiyeceği gibi Gültepe ve Kâğıthane'deki 30.000'den fazla İstanbullu da Aksaray'a yahut Saraçhane'ye iade edilemez. Bu aileler bu mıntakalara gelip yerleşmişlerdir ve buralarda kalacaklarına dair de her türlü delil mevcuttur. Pek az göçmeni ihtiva eden Ankara gecekonduları tabiatiyle başka bir konudur.

### İDARİ VE HUKUKİ HUSUSLAR

Köylülerin şehirlere akın etmeleri ve bu sebeple ortaya çıkan sefil meskenler meselesi bütün dünyada hükümetlerin her kısmını ilgilendiren bir problem olmuştu. Bu Türkiye için de böyledir. Ancak, Türkiyeye has bir şekilde hükûmetin çeşitli bölümleri gecekondu probleminde birbirine zıt, hattâ birbirleriyle çatışan politika takip etmişlerdir. Takip edilen politikadaki çatışma hükûmetin, gecekondu sakinlerinin şehirde yerleştikleri ve şehirde kalacakları vakıasını kabuldeki isteksizliğinin bir neticesi gibi görünmektedir. İstanbul'da elektrik, çöp, v.s. gibi belediyeye ait hizmetler bazı gecekondulara temin edilmiş, bazılarına temin edilmemiştir. Zeytinburnu'nda son zamanlarda yapılmış iki, üç okul vardır. Fakat bu okullara giden yol yoktur (Bilhassa kış mevsimlerinde). Talebeler ve öğretmenler okula gitmek için bir çamur deryası içinden yürümek zorundadırlar. Yollardan evvel okulların yapılması herhangi bir Garplı şehir plânlayıcısını hayrete düşürür. Fakat Türkiye için bu gayet kolay izah edilebilecek bir hâdisedir. Çünkü, Türkiye'de okul binası inşa etmek son senelerde hayırlı bir faaliyet olarak kabul edildiğinden hayır sahibi fertler bu işi üzerlerine alırlar. Buna mukabil yol yapmanın böyle bir hususiyeti

yoktur. Böylece hayır sahibi bir fert okul binası inşa eder, minnettar Millî Eğitim Bakanlığı binayı kabul eder, personeli temin eder, fakat belediye bölgeyi kanunî bir bölge olarak tanımadığı için yolunu yapmayı reddeder.

**YARI KANUNİ BÖLGELER**

İdaredeki müphemiyete ait bir başka örnekten yukarıda bahsedilmişti. Meselâ, belediye otoriteleri şehrin içinde kalan bir gecekondunun yıkılmasına emir verir, fakat öte yandan şehirde meskenlerinden çıkarılmış olan şehir sakinlerine belediye hududunun dışında kalan bir arazi gösterir ve buraya yeni gecekondular yapmağa müsaade ederek kendilerine dokunulamıyacağına dair garanti verir. Böylece, Gültepe ve Kuştepe sakinleri, haklı olarak, gecekondularının kanunsuz yapılmadığını, yani evlerinin gecekondu olmadığını iddia ederler, çünkü, Aksaray ve Yıldız'daki evleri yıkıldığı zaman mesken yapmak üzere buralara sevkedilmişlerdir. Bundan başka, üzerine ev yapmış oldukları arazi belediye tarafından parsellenmiş ve ev yapacak olanlara belirli parseller tahsis edilerek bina yapmalarına müsaade edilmiştir. Bu politika esasen karışık olan hukukî durumu büsbütün karıştırmaktan başka, üstelik köy, ya da vilâyet idarelerine belediye hizmetlerini yapma mükellefiyetini de yüklemiştir ki bu teşkilâtlar, bu hizmetleri görmek bakımından belediyelerden çok daha az teçhiz edilmişlerdir. Bunun neticesi olarak Zeytinburnu ve Taşlıtarla gibi kanuna aykırı olarak yapılmış olan gecekondu bölgelerinde elektrik, belediye otobüs servisleri, telefon, çöpçü teşkilâtı ve ilkokul bulunduğu halde Gültepe gibi yarı kanunî bölgelerde bunların hiçbiri mevcut değildir. Bununla beraber, ikinci bölgeler yarı kanunî, yahut Quasi-legal bir statüye sahip oldukları için Anadolu'dan yeni gelenleri çekebilmektedir; zira, her ne kadar buralarda elektrik, su, yol, belediye kontrolü mevcut değilse de fertlerin evlerinin yıktırılması ihtimali de azdır. Böylece şehre yeni gelenler belediye politikasının müphemiyeti sebebiyle şehrin civarındaki en kötü mıntakalara yerleşmektedirler. Geçen yaz Zeytinburnu'nda ve bu yaz da Gültepe'de mülâkat yapan talebeler bu iki bölge arasındaki farkı derhal müşahede etmişler ve şöyle söylemişlerdi: «Zeytinburnu'nda oturanlarla mukayese edilirse Gültepe halkının hemen hemen hiçbir şeyleri yok; buna mukabil Gültepe'liler, Zeytinburnu halkı gibi korku içinde değiller, neden acaba?» Bu suale cevap vermek pek kolaydır. Zeytinburnu'nda belediye bir eliyle belediye hizmetleri yaparken, öbür eliyle gecekonduları yıkma tehdidini yapmaktadır. Gültepe'de ise belediye buralarının mevcudiyetini tamamiyle unutmuştur. Bir bölgede gecekondu sakininin hiçbir şeyi yoktur,

fakat huzuru vardır; diğer bölgede ise belediye hizmetlerinin bedelini mütemadi bir korku içinde olmakla öder.

**KANUNİ TAPULAR, KANUNSUZ TAMİRATLAR**

1957'de, hükûmetin gecekondu problemini halletmek üzere kabul ettiği 6188 sayılı kanunun yarattığı hukuki durum Türkiye'nin «mushroom houses» mantar evler problemine ilâve ettiği Türkiye'ye has en karakteristik bir durumdur. Kanunun gayesi, herhangi bir şekilde kanuna aykırı olarak yapılmış bir eve bazı şartlar altında tapu verme yoluyla gecekondu problemini kontrol edebilmekti. Üzerine ev yapılmış olan bir arsanın tapusunu alabilmek için, evin muayyen standard bina ve emniyet şartlarına haiz olması icap eder. Bir şahsın evini, bu standard şartlara uygun hale getirmesi için yahut herhangi bir şekilde evinde bir tadilât, ya da tamirat yapması için, şehrin başka yerlerinde olduğu gibi, inşaat yahut tamirat ruhsatı alması gerekmektedir; fakat, gecekondu mıntakaları esasen kanunî mıntakalar olmadığı ve ev de orijini bakımından gecekondu olduğu ve kaçak olarak yapıldığı için tamirat ve tadilât müsaadesi verilmesine imkân yoktur. Ruhsatsız yapılacak her hangi bir tamirat ya da tadilât belediye otoriteleri tarafından her an durdurulmak veya yıktırılmak tehdidi ile karşı karşıyadır. Bu şartlar altında, 1957'deki kanunla verilmiş olan tapu adedi pek azdır. Verilen tapular da gelişigüzel ve çeşitli kaprislere uyularak verilmiştir. Meselâ, Zeytinburnu'nda takriben 9000 gecekondu mevcuttur ve kanunun neşrinden itibaren sadece 900 tapu verilmiştir ve halkın evlerini ıslâh etme teşebbüsleri ve gayretleri belediye tarafından «kanuna aykırı tamirat» mülâhazası ile durdurulmuştur. Böylece her türlü tamirat, tadilât ve güzelleştirme, eğer ev kanuna aykırı olarak yapılmışsa, kanunsuz telâkki edilir. Gecekondulanın tamamı ise esasen kanuna aykırı olarak yapılmış meskenlerdir. Böyle bir durumda, nasıl oluyor da 900 aile tapu almağa muvaffak olmuş sorusu sorulabilir. Buna cevap vermek güç değildir. Alınmış olan tapuların büyük bir kısmı ya rüşvet, ya da siyasi partilerin nüfuzu ile alınmıştır. Kısaca «ya para, ya parti».

**İNSAN UNSURU**

Genel olarak, bütün dünyada mantar evler sakinleri, şehir hayatının empoze ettiği yeni birtakım âdetleri, köylerinden getirmiş oldukları örf ve âdetlerin karışması ile ortaya çıkmış olan, yeni bir hayat tarzını takip ederek, kendilerine göre en iyi şekilde, yaşamağa gayret ederler. Bu yeni karışımın bünyesi pek tabiî ki memleketten memlekete, mahallî kültür pattern'nine uygun olarak değişiklik arzeder. Aşağıda söyliyecek-

lerimiz bir sosyal antropolog'a bu karışımın en şayanı dikkat hususları olarak görünür. (Bundan böyle vereceğimiz istatistikler Zeytinburnu kazasının, Sümer mahallesinde yapılmış olan 2500 mülâkata dayanacaktır. Zeytinburnu araştırmasında bugüne kadar yalnız Sümer mahallesine ait döküm ve sayım tamamlanmıştır).

**ŞEHİRDE DAHA KOLAY**

Gecekondu bölgelerinden tüyleri ürpererek geçen yüksek ve orta sınıf mensuplarına belki pek garip gelecek, fakat gecekondularda yaşıyanların büyük bir ekseriyeti, buradaki hayatlarının köylerindeki hayatlarından çok daha iyi olduğuna inanırlar. «Memleketinize dönmeyi ister misiniz?» sorusuna verilen cevapların yüzde 95'i şartsız «Hayır» dır. Bu sualin hemen ardından sorulan «Niçin?» sualine verilen cevapta ekseriya «Memlekette benim için bir şey yok» tur. Kardeşlerinin hâlâ köyde yaşamasına rağmen şehre gelenler, her ne kadar şehirde ancak bir gecekonduda yaşamakta iseler de, kendilerini geride bıraktıklarından daima daha iyi bir duruma erişmiş addederler. Memlekete geri dönmek isteyenlerin yekûnu pek azdır. Bunlar da ekseriya, şehirde bazı sebeplerle mesut olmıyan bir aile ferdidir. Meselâ, bir kasabada, tarlada, çalışmak mecburiyetinde olmıyan bir terzi kızı, bir çiftçinin oğlu ile evlenmiş, fakat koca kasabada iş bulamamıştır. Netice aile şehire göç etmiş, erkek bir sanat elde etmiş, bir gecekondu satın almış ve yaz aylarında ayda 1000 Türk lirası kazanabilmiştir. Erkek şehire gelmekle hayat şartlarında önemli bir terakki göstermiş olduğuna kanidir. Fakat karısı hâlâ memleketinin hasretini çekmektedir. Bu vaka istisnaî bir haldir, çünkü köylerde kadınların çoğu tarlada çalışmaktadırlar. Şehire geldikleri zaman erkeklerin çoğu karılarının şehir tipi, (özellikle fabrikalarda) işlerde çalışmalarına müsaade etmezler. Kızlarının çalışmasına mümanaat etmemekle beraber karılarına çalışma müsaadesi vermezler. Bu suretle şehire intikal eden ailelerin pek çoğunda hayat, köyde kalan kadınların hayatından, çok daha kolaydır. Ve kadınlar bu işin farkındadırlar. Bu itibarla köye dönmeyi arzu eden yüzde 5'in sadece kadın olduğunu düşünmek hatalıdır. Bu miktar içinde kadın olduğu kadar erkek de mevcuttur.

Gecekondudaki hayatın köydeki hayattan daha iyi olduğunu kabul edenlerin göstermiş oldukları sebepler çeşitlidir. Bununla beraber esas itibariyle üç veya dört nokta etrafında toplanır. Erkekler, burada aldığımız para kâfi olmamakla beraber, gene de bir iş sahibiyiz derler. Kadınlar, mektep imkânı çok olmamakla beraber ve mekteplerin 3'lü bir tedrisat yapmalarına rağmen, çocuklarımız hiç olmazsa okula gitme imkânını bulabiliyorlar, derler. Kadınlar ve erkekler, çocuklarımız her ne

kadar ancak 4 saat okula gitme imkânını buluyorlarsa da hiç olmazsa bir okula gidiyorlar, derler. Gene her iki grup da, burada elektriğimiz ve radyomuz var, köyde bunları bulmamız imkânsızdır, derler. Kadınların burada tarlada çalışmak mecburiyeti de yoktur. Belki bir fabrikada, ya da evlerde çalışmak zorundadırlar ve kızların pek çoğu çeşitli işlerde çalışırlar, fakat kadınların büyük bir ekseriyeti şehirdeki en zor işlerin bile insanın sırtını büken tarla işinden daha kolay olduğuna kanidirler. Köylerde büyüyüp gecekondularda yaşıyan kadınlar bu durumu öyle bir şuurla idrak etmişlerdir ki, fakirliğe, işsizliğe, gecekondu çamuruna, belediyenin kötü muameleşine ve gecekondu hayatının diğer bütün güçlüklerine rağmen, aileleri şehirde tutan en önemli ve kuvvetli faktörün bu faktör olduğundan şüphe edilebilir.

**DAHA ÇOK OKUL**

Şehrin köye nispeten üstünlüklerini sayarken okulu listenin başına koyan halkın büyük bir yüzdesi (kadın ve erkek) gecekondu psikolojisinde önemli diğer bir hususa nazarı dikkati çekmişlerdir. Köyden şehire intikal etmiş bu köylülerin çocukları için büyük ihtirasları vardır. «Çocuklarınızı ne kadar okutmak istersiniz?» sorusuna Zeytinburnu'nda oturanların yüzde 70'i (katiyetle, hatta biraz da lursla) «Üniversite» cevabı verirler. Belki bilâhare verdikleri bu şaşırtıcı cevaba, izah mahiyetinde, bir sürü «İnşallah» eklerler ve «Ben fakir bir adamım, belki okutmam imkânsızdır», der, fakat âşikâr ki, bu adamlar çocuklarını okutmayı arzu etmektedirler. Bundan daha şayanı dikkat olanı şu suale verilen cevaptır: «Peki, kızlarınızı okutmak ister misiniz ve ne kadar okutursunuz?». Cevap hemen, hemen aynı katiyetle verilir, «oğullarım kadar», öyle tahmin ediyorum ki, bu cevapları köylerde alamayız ve muhtemelen, bu köylüleri köylerinden şehire çeken yükselme arzusuna bir işarettir. Aile olarak köyden şehire gelmekle durumlarını tekâmül ettirdiklerine kanidirler, ebeveyn kendileri için bu terakkiyi kâfi görmektedirler, fakat çocuklarının sosyal merdivende daha çok yükselmelerini temenni ederler; ümit ederler ve plânlarlar ve böylece iki nesil sonra köylülükten - gecekonduları ve oradan üniversite mezunluğuna erişmeyi özlerler.

Şüphesiz ki, hepsi için olmamakla beraber, birçoğu için bu ümitler ideal yahut Ütopiadır. Çocukları için yaygın bir surette ifade edilen bu yüksek öğretim arzusu ve bu imkânların ancak şehirde bulunduklarını idrak, köylerden şehirlere akını durdurmayı hedef tutan herhangi bir plânı pek büyük güçlüklerle karşı karşıya bırakacaktır. Köyleri şimdi olduklarından daha cazip bir hale getirmek suretiyle şehrin cazibesini

azaltmak, öyle görünüyor ki, köylerde sadece iş imkânını artırmaktan fazla bir şeyler yapılmasını icap ettirecektir. Eğer, Zeytinburnu ve diğer gecekondu bölgelerinde yaşıyan halkın ifade etmek istediğini doğru anlamış isek, diyebiliriz ki, onlar çocuklarını yukarıya doğru götürecek bir yol aramaktadırlar. Ve okumayı, özellikle, ilkokuldan sonraki yüksek eğitimi, yükselmek için bir vasıta olarak telâkki etmektedirler. Eğer, gecekondu halkının arzu ve emellerinin bu izahı doğru ise, çocukların ne kadar okuyacaklarını tâyin edecek olan faktör, gelir olmayıp, ikamet edilen yer olacaktır. Türkiye'de her köye bir ilkokul ve yarıdan fazla köye de fabrika yapılsa, yukarıda ifade edilen okuma arzusu gene de tatmin edilemez. Gecekondu halkı «okuma imkânının köylere gelmesini ne diye yüz sene beklemeli» diyorlar, «şehire gelip bir gecekondu yapmak hem kolay, hem de çabuk bir yol. şehirde yalnız fabrikalar değil, çocukların gidebileceği ortaokullar ve liseler var ve Allah isterse üniversiteye bile gidebilirler, kısmetse tabii.»

### «TOPRAKSIZ» MAL SAHİPLİĞİ FIRSATLARI

Görülüyor ki, İstanbul'da gecekondu bölgeleri Anadolu'dan ve başka yerlerden büyük sayıda gelen insanları içine almıştır. Bu insanlar, gecekondu gibi sefil yerlerde yaşamalarına rağmen, geldikleri yerlerle mukayese edilirse, gene de buradaki hayatlarını bir terakki olarak kabul etmektedirler. Eğitim vasıtasiyle çocuklarının bir memuriyete gireceklerini ümit etmektedirler. Bu arada kendi hayatlarını da yaşamakta ve büyük bir ekseriyeti ya serbest olarak, yahut ücretle o zamana kadar yapmadıkları ve köylerinde kalmış olsalardı aslâ öğrenemiyecekleri işler yapmaktadırlar. Fabrika işçiliği şüphesiz değişik bir iştir ve Zeytinburnu'nda yaşıyanların büyük ekseriyeti de yakındaki fabrikalarda çalışmaktadırlar. Türkiye'de bu köylülerin fabrika işine nasıl intibak ettikleriyle ilgili bir araştırma olmadığı gibi, Anadolu kültür patterni'nin bu intibakı sağlayıp sağlayamadığı ile ilgili bir araştırma da yapılmamıştır. Fabrikalarla ilgili olmayan ve yalnız cemaat hayatı ile ilgili Zeytinburnu araştırmasından edinilen genel intiba, fabrika işçiliğine pek fazla değer verilmediği ve yükselme yolu olarak kabul edilmediğidir. Fabrika sadece bir başlangıç noktasıdır. Fabrikada çalışan bir şahıs, bulabildiği en yakın iş olduğu için, burada çalışır ve fabrika işçisi olduğu için de kendini köydeki hemşehrilerinden üstün görmez. Amerikalıların «sadece bir başka iş» deyimi buradaki davranışa uyar gibi görünmektedir. Ücretler standarttır, iş zevksiz ve monotondur, teşvik ücreti, yahut istihsal ikramiyeleri bilinmez, terfi ender ve keyfidir ve genel olarak amele veya ustabaşılarının yakını veya ahbabı olmağa bağlıdır. Böylece

işçi sadece haftalık ücret için çalışır. Ücretler umumi olarak düşük olduğundan bir şahsın fabrika işçisi olarak para biriktirme ve ilerde durumunu düzeltme ümidi de pek azdır. Bu sebepten fabrikalarda çalışan erkekler (çok daha karışık bir mevzu olan kadın fabrika işçileri konusunu bir yana bırakıyoruz) genel olarak gençler ve bekârlardır, aynı zamanda şehre en yeni gelmiş, en sönük ve en az ihtiras sahibi olanlardır. Başka bir deyimle, kiracılardır.

Gecekonduda esas sınıf farkı kiracı ve ev sahibi arasındadır. Ev sahibi kanuna aykırı olarak yapılan bir evi, yapan yahut para vererek yaptıran yahut satın alan bir kimsedir. Kiracı, böyle bir evin bir odasını ya da bütün evi kiralayan kişidir (aile olarak yahut tek başına kiralar). Tipik olarak ev sahibi fabrika işçisi olmamakla beraber kızı, oğlu ya da karısı fabrikada çalışabilirler. Buradaki hareket örneği (mobility pattern) âşikârdır. Erkekler için (hiç olmazsa yaşlılar için) fabrika işçiliği, ev sahipliği (kanunsuz yapılmış bir ev dahi olsa), ev sahibini yalnız kira vermekten kurtarmaz, üstelik bir veya iki kiracı temin ederek gelir sağlar. Eğer fabrikada çalışacak yetişkin oğlu veya kızı varsa, bu takdirde ailenin toplu geliri, aile reisini devamlı olan bir işde çalışma külfetinden kurtarır ve aile reisine o zamana kadar ara sıra yapabildiği bazı işlere bütün gününü vermek imkânını sağlar. Bu duruma erişen bir şahıs artık bütün vaktini isterse en beğendiği kahvehanede geçirebilir yahut başka gecekondular inşa eder, ya da mevcut gecekondusuna bir iki oda ilâve ederek evine daha fazla kiracı almak imkânını arar. Böylece ayda oda başına 80 TL. ödeyen beş kiracısı ve fabrikada 300-350 lira alan iki kızı olan bir şahsın aylık geliri, kira da ödemediğine göre, 1000 Türk lirasının üstündedir. Bu gelir birçok küçük memurun, hattâ orta derecedeki bir memurun evine getirdiği aylık gelirden üstündür. Bu seviyeye erişmiş olan bir şahıs gecekondu halkı arasında muvaffak olmuş bir şahıs olarak telâkki edilir ve artık tek korkusu gecekondularının otoriteler tarafından yıktırılmasıdır.

Bazıları, bilhassa boş arazinin bol olduğu ilk devirlerde gelenler, yukarıda anlatılan durumdan çok daha iyi bir seviyeye erişmişlerdir. O günlerde buralara gelip kendilerine bir gecekondu yapan uzak görüşlü, cesur yahut zorba kişiler ana yolların geçebileceği yerlerde ya da nüfusun sıklaşabileceği mıntakalarda gecekondu dükkânlar ve kahvehaneler inşa etmişler ve böylece 10 sene sonra, eğer yıkımdan kurtulabilmişlerse, (gene ya para ya parti yolu ile) gelirleri öyle bir seviyeye erişmiştir ki, şehrin daha hürmete şayan semtlerinde meselâ Bakırköy veya Levent'de, isterlerse ev alabilecek duruma gelmişlerdir. Bundan sonra Zeytinburnu'ndaki mülklerinden aldıktarı gelirleriyle şehrin başka bir yerine

yerleşmişlerdir. Bununla beraber bu muvaffak olmuş kişilerden pek azı Zeytinburnu'ndan başka bir yere gitmiştir. Bu adamlar her ne kadar kanunsuz bir varoş olmakla beraber, başlangıçta «yeşil tarlalardan başka bir şey olmıyan» ve doğup büyümesine şahit oldukları ve muvaffakiyetlerini sağladıkları Zeytinburnu'nda geri kalan ömürlerini geçirmeyi tercih ederler. Bölgeye ilk gelenler, bölgenin inkişafiyle birlikte yükselen kişiler olarak, kendilerini Zeytinburnu'nun «kurucuları» ya da «yapıcıları» telâkki etmeğe temayül ederler.

Mal sahibi olanların ancak yüzde 15'i hayatta nispeten bir muvaffakiyete erişmiştir. Bu muvaffakiyet, aile reisinin çalışmasına lüzum olmaksızın ve kira vermeksizin aylık aile gelirinin 1000 Türk lirasının üzerinde olmasiyle ölçülür. Yükselmenin bu patterni (örneği) boş ve rahat bir hayat Zeytinburnu standardlarına göre en fazla itibar gören bir yoldur. Pek tabiî ki, bu yol gecekondu halkına şehir hayatının empoze etmiş olduğu bir hayat tarzı olarak kabul edilemez. Daha ziyade, sosyal ve ekonomik merdivende yükselmenin en şerefli ve en itibarlı yolunun, arazi iktisabiyle olduğuna dair eski yerleşmiş Türk mantalitesinin gecekonduda aldığı şekil olarak kabul edilmelidir (Bu inanç Türkiyenin dışında da yaygındır. Avrupa'da ve Batı Asya memleketlerinde genellikle kabul edilmiştir). Arazi ise gecekondu halkının özellikle sahip olamadığı şeydir ve İstanbul'da bugünkü cârî fiatlarla bir yer almalarına da imkân yoktur. Buna mukabil evler yapılabilen şeylerdir ve bir ev yaparak kiracı, ev sahibi durumuna geçer; evini büyüterek ya da başka bir ev daha yaparak bir iki kiracının ev sahibi olur ve böylece çalışmayı bırakır, aldığı kiralarla yaşamağa başlar. Bu durumu ile İstanbul'un herhangi bir yerinde bulunabilecek olan bir mülk sahibi ile aynı pozisyondadır. Bir farkı, araziye sahip olmayışıdır. Bu grupa mensup olanların pek çoğu, şehrin diğer hürmete şayan bölgelerinde yaşıyanların davranışlarını da benimserler. Meselâ Anadolu'dan yeni gelerek şehrin her tarafında gecekondu kuranlardan teessüfle bahsederler, siyasi parti olarak, bütün gecekondu halkının yakınlık ve sempati duyduğu Adalet Partisi'ne muhalif olup, C.H.P.'ye temayül ederler.

Eğer bu «arazisiz mal sahipleri» gecekondu mıntakalarının yetiştirdiği yegâne tipler olsaydı, buraları Pirenne'nin anladığı mânada «Yeni Nesil»'i yetiştiren çevreler olarak kabul etmemiz için pek az sebep olurdu. Fakat, «Yeni Nesil» buradadır; ve bunları fert olarak yakalamak güç olmamakla beraber haklarında umumî bir hükme varmak müşküldür. Zira, bu fertlerin meslek pattern'leri de bir hayli nev'i şahsına münhasırdır. Yalnız, mekanik ya da teknik bir maharete sahip olmaları bunların müşterek vasfı olarak görünmektedir. Hünerlerini herhangi bir

yerden kapmış olan bu kişiler öylesine ihtisaslaşmışlardır ki, kendi sahalarında âdeta birer expert olmuşlardır. Bu alanda hiçbir vaka tipik bir olay karakterini haiz değildir ve bizim araştırmamız ne bunların hepsini tesbite, ne de sınıflandırmaya teşebbüs etmiştir. Yeni meslek pattern'lerinin bünyesi içinde tek tek hâdiseler olarak bunlara işaret edilebilir. Aşağıdaki örnekler herkes üzerinde derin etki yapacak mahiyettedir. İşte, gecekondusunun iki arka odasını ufak çapta bir fabrika haline getirmiş olan ve burada kendi icat ettiği bir usulle dikişsiz torbalar imal eden adam; işte, hurda iki otomobili kilo ile satın alıp parçalarından kendine işler bir otomobil imal eden şahıs; işte, dükkânlardaki mükemmel kaliteye eş plâstik yağmurluklar imal ederek ucuz fiatla satışa arzeden bir mülteci Türkistan ailesi; işte, ilk fırınını Zeytinburnu'nda kuran ve hâlâ Zeytinburnu'nda olan ve bugün bütün İstanbul'da modern fırınlar kuran müteşebbis; işte bahçesindeki bir kuyudan kendine ve kendinden başka 10-12 ailenin evine borularla su dağıtan adam. Şehrin sular idaresinin bir hususî mülk olan bu sisteminden haberi dahi yoktur ve bu ailelerin evlerinde su mevcut iken diğerleri çeşmelerden su taşırlar.

Bütün bunlar arasında en şayanı dikkat olanı kanunsuz inşaat yapımında ihtisaslaşmış olan ustalardır. Kanuna aykırı inşaat tipi, hususî bir teknik isteyen ve normal inşaat usullerinin bu yapılara uydurulmasını icap ettiren, ayrıca gizli bina yapma sanatını da içine alan bir tip inşaattır. Bu adamların çoğu kanunî inşaat yapmaktansa, gecekondu yapmayı tercih ederler ve bu evleri öyle bir heves, iştiyak ve maharetle inşa ederler ki, neticede faaliyetleri, işleri kendilerine hudutsuz bir zevk ve gurur kaynağı olur. Bunlardan biri, bir gün, Zeytinburnu'nun şimal ucunda bir tepe üzerinde durup, tren yolundan bulunduğumuz yere kadar uzanan kesif evleri büyük bir hazla seyretti. Şimalde uzanan yeşil bomboş araziye ilk gecekondular sokulmağa başlamışlardı. Büyük bir iftiharla: «Yakında», dedi, «bütün bu araziyi gecekondularla kaplıyacağız; böylece Zeytinburnu Marmara Denizi'nden Londra asfaltı'na kadar uzanacak». (Hava yoluna giden ana yol). Sesinin tonunda muazzam bir inşaat projesini üstüne alan önemli bir inşaat şirketi direktörünün gurur ve haz dolu ifadesi vardı.

Orta Çağın Avrupa köylüsünde herhalde, bataklık alçak arazide durup, kilisenin ve asillerin arazisi üzerine yayılan ve Anvers, Ghent, Bruges ve Rotterdam şehirlerine doğru sokulan evleri seyrederek böyle konuşmuş olmalıydı. Bu yeni doğan kasabalarda yeni maharet ve zekânın yeni mahsulleri doğacak ve bunlar Batı Avrupa'nın standard ticarî şehirlerini yaratacaktı.

Belçika'nın, Hollanda'nın «Yeni Kasabaları» hiç şüphesiz ki başlan-

gıçta birer gecekondu idi; dükler, abbot'lar bu evleri yıkmağa uğraşmışlar, köylüleri de geldikleri yerlere göndererek tarlalarda çalışmağa zorlamışlardı. Tarih, pek âşikâr bir şekilde, bu çabaların ne kadar neticesiz ve ne kadar faydasız olduğunu ve bu yersiz yurtsuz köylülerin ve çocuklarının, memleketlerinin, şehirlerinin ve medeniyetlerinin terakkisinde önemli rollerini göstermiştir. Belki de XX. asır Türkiye'sinin şehirlerinde gecekondu sakinlerinin buna eş bir rolleri olacaktır.

# İKTİSADÎ BİR OLAY SIFATİYLE SUÇ İKTİSADÎ KALKINMA VE SUÇLULUK

*Sulhi Dönmezer*

Konferansımızın konusu iktisadî kalkınma ile suç arasındaki alâkaların nelerden ibaret bulunduğu hususundaki bilgilerin arzıdır. İktisadî kalkınmanın ortaya çıkardığı sosyal meseleleri incelemek maksadını güden bir konferansta iktisadî kalkınma ile, bir sosyal olay sıfatiyle, suç arasındaki alâkalara da yer vermek lüzumu aşikârdır.

Bu konuşmamız da, incelenmesi amacını güttüğümüz konuyu, şu suretle özetleyebiliriz: 1. Geri kalmış bir ekonomiye sahip içtimaî bir grupta, bölgede veya memlekette suçluluğun umumî vasıfları, görünüşü ve suçluluğa ait umumî sebebler nelerdir? 2. İktisadî kalkınmanın aynı konularda husule getirebileceği tesirler nelerden ibarettir?

## SUÇ OLAYININ İKTİSADİ GÖRÜNÜŞÜ

Esas konumuzu böylece tahdit eyledikten sonra, konunun tatbikî önemini belirtmek için bizatihi suçun arzeylediği iktisadî görünüş üzerinde kısaca durmak istiyoruz:

a) Suçun iktisadî bir görünüş arzettiğinin kolaylıkla tesbit olunabileceğini belirtelim. Günümüzde suç, her toplulukta büyük iktisadî kayıpları, zararları intaç eylemektedir. Dünyanın birçok memleketlerinde ve Türkiye'de suçun iktisadî muhtevasının ne olduğunu tâyin hususunda yapılmış etüdler mevcut bulunmamakla beraber, yekûn olarak, dünya'da bir milyon insanın daimî şekilde cezaevlerinde muhafaza edildikleri, suça karşı sigorta maksadı ile verilen primlerin ise milyonları aştığı söylenebilir. Bunlar suçun verdiği müsbet zarar ve ziyanlardır; bunlara suçun intaç eylediği menfi zarar ve ziyanları da eklemek lâzım gelir: Gerçekten büyük suçlu kitlesinin müsbet ve yapıcı istihsalde bulunmayarak bi-

lâkis zarar verici müstehlikler durumunda bulunmaları, topluluğu büyük bir iş kuvvetinden mahrum hale getirmektedir.

Dikkat edilmiştir ki, suçun müsbet veya menfi zararları konusunda açıkladığımız bu hususlar rakamların katiyetinden mahrumdur ve bu konuda verilebilecek rakamlar birer tahminden ileri mahiyet arzedemez. Nitekim Birleşik Amerika'da icrâsına teşebbüs edilmiş araştırmaların verdiği neticeler de, esas itibariyle, muayyen faraziyelere dayanan tahminler olmaktan ileri mahiyet arzedememiştir[1].

b) Suçun bir cephesi itibariyle de, topluluk ekonomisi üzerinde ciddi etkisi bulunan müsbet bir faaliyet, âdeta bir nevi endüstri mahiyeti arzettiğini ve cemiyet içinde, nazarı mülâhazaya alınmasını icap ettirecek derecede bir iş hacmi yarattığını da gözden uzak tutmamak icap eder.

Filhakika suç olayı ile meşgul olmak üzere zabıta, adliye, cezaevleri, Adalet Bakanlığı'nın muhtelif daireleri ve sigorta teşekkül ve şirketlerinde binlerce insan çalışmaktadır. Suç, etrafında yaratılan yayınlarla büyük tirajda matbuaların neşrini bir bakıma kolaylaştırmakta ve gene denilebilir ki, geniş çaptaki reklâmcılıkla suç arasında sıkı bir alâka mevcut bulunmaktadır. Bu sebep dolayısiyledir ki, bir müellif şöyle demiştir: «Eğer birden bire bütün suçları tasfiye edebilmek imkânı mevcut olsa idi, bunun iktisadî yapımız üzerindeki tesiri, suç olayı çapındaki herhangi diğer bir endüstrinin sukutu hâlinde hâsıl olacak manzaranın aynı olup ve aynı derecede tahrip edici ve felâketli bulunurdu»[2].

c) Bu nevi müşahedeleri ve muayyen sosyolojik vakıaların bir arada bulunuşunu tesbit eden bazı Avrupa ve Amerikan müellifleri suçun cemiyet için faydalı bir insan davranışı teşkil edip etmediğini münakaşa etmişler ve faydalı olduğu istikametinde muayyen fikirleri dahi öne sürmüşlerdir.

Durkheim'a göre suç normal, zarurî ve faydalıdır; zira suç mevcut bulunmasa idi, topluluk kesin bir durgunluk içine düşerdi; ezcümle siyasî suç sosyal tekâmül için faydalar sağlar. Aynı istikametteki fikir ve telâkkiler Lombroso, Grispigni gibi pozitivist müellifler tarafından da ileri sürülmüştür[3].

[1] Amerika'da bu konuda yapılmış en ciddî araştırma olarak Bk.: *National Commission on Law Observance and Enforcement*, 1931. Ayrıca Bk.: Barness and Teeters,, *New Horizon in Criminology*, New York, 1947, s. 77.

[2] Hawkins and Waller, *Critical Notes on the Cost of Crime* (Journal of Criminal Law and Criminology, Ocak 1936, s. 683).

[3] Durkheim, *Les régles de la méthode sociologique*, s. 83; Lombroso, *Les bienfaits du Crime* (Nouvelle Revue 1825); Grispigni, *Sociologie Criminale*, s. 188.

Amerikan müellifleri tarafından denmeyan edilen fikirler ise, şu suretle terkip edilerek özetlenebilir: 1. Suç topluluk içinde bir sosyal tesanüd hali yaratır; iptidaî devirlerde, insanların aile ve klan şeklindeki topluluklar halinde yaşadıkları devirlerde, topluluğa mensup olanlardan birisine karşı işlenen suç, topluluk fertleri arasındaki tesanüdün derhal kuvvetlenmesine sebebiyet verir ve muayyen bir şahsa karşı yöneltilen tecavüzün öcünü almak bütün topluluk âzâsı için bir vazife mahiyetini iktisap ederdi. 2. Bir toplulukta ahlâkiliğin mübalâğalı hudutlara kadar gitmemesi ve topluluk hayatının, bir bakıma çekilmez hale gelmemesi için bir miktar suç kemmiyetine sahip olunması lâzımdır. 3. Sosyolojik bakımdan suç, sosyal kötülükleri ifade ve arz eden bir semptondur: Muayyen şehirlerde, kenar mahallelerde çok suç irtikâp edilmesi neticede bu bölgelerin ıslâhı hareketlerinin başlamasını intaç eder; memurlar arasında rüşvetin yayılması hemen her memlekette memur statüsünün ıslâhı hususundaki faaliyetleri tahrik etmiştir. Suç âdeta bir hastalığın mevcudiyetini belli eden ağrı duygusu gibidir. Suç sayesindedir ki, cemiyet içinde uygunsuzluk ve intibâksızlığın mevcut bulunduğu anlaşılır.

### XX. ASIRDA SUÇUN BÜNYESİNDE HASIL OLAN DEĞİŞİKLİK

Suç ve topluluk ekonomisi bakımından yapılması lâzım gelen diğer bir müşahede de genel olarak, XX. Asırda suçluluğun bünyesinde büyük bir değişikliğin husule gelmiş bulunmasıdır. Filhakika günümüzde iktisadî bakımdan dikkati çekecek kemmiyette suçlar gittikçe önem almaktadır; bu suçların saiklerini ihtiyaç değil, fakat hırs ve tamah, nüfuz ve iktidar etmek arzusu teşkil etmektedir. Suçlu tipi, karanlık caddelerin köşelerinde, akşamın içki parasını çıkarmak için, avını bekleyen yalnız bir kurt olmaktan çıkmakta ve fakat onun yerini toplulukta şayanı hürmet telâkki edilen ve içtimaî itibara sahip olan istismarcı beyaz yakalı bazı sözde iş adamları almaktadır[1].

Amerikan cemiyeti üzerinde bu konuda yapılan araştırmaların neticesini aksettiren Sutherland'a göre bu nevi beyaz yaka suçluları pek çok adettedir[2]. Ancak bunlardan pek azı mahkemelere sevkolunabilmektedir; zira mahkemeler de sınıf şuurunun tesiri altındadırlar. Aşağı ve yukarı sınıf ve zümrelerin suçlulukları bakımından istatistiklerde gözüken farklar, bu sebeble hakikî olmayıp, ancak zahîridir. 2. Dünya Harbinin sebebiyet verdiği iktisadî zorluklar karşısında, devletler tarafından vazedi-

[1] Sulhi Dönmezer, *Kriminoloji*, 2. baskı, İstanbul, 1962, s. 51 ve sonrakiler.

[2] Sutherland, *White Collar Crime*, New York 1949; Clinard, *The Black Market*, New York 1952; Sutherland, *Crime and Business*.

len fiat tahditlerini, dünyanın hemen her yerinde en büyük firmaların dahî ihlâl eylemekte bels görmemelerini, suçun iktisap eylediği iktisadî görünüşü belirten bir olay sıfatiyle kaydetmek lâzım gelir.

Suçtaki bu iktisadî görünüşe Garp'ın ve Amerika'nın geçirdiği iktisadî inkişaftan geçmemiş olan Türkiye'de, aynı şiddetle, tesadüf edilmemiştir. Türkiye'de suç hâlâ kötü serserilerin münferit faaliyeti şeklinde gözükmektedir. Gerçi 1939 yılından itibaren Türkiye'de de iktisadî suçlar artmıştır. Karaborsa yaratmak, devletçe vazedilen döviz tahditlerini organize teşekküllerle ve muayyen usullerle bertaraf etmek, vergi kaçakçılığı istikametinde çeşitli ve suç teşkil eden yollara müracaat etmek bir kısım iş muhitlerinde mutâd tatbikat halini almak istidadını göstermiştir. Hattâ 2. Dünya Harbi ve onu takip eden darlık senleri içinde bir beyaz yaka suçluları sınıfının Türkiye'de de teşekkül etmek yolunda olduğu müşahede edilebilmiştir.

### SUÇU İKTİSADİ NİZAMLA İZAH ETME TEŞEBBÜSLERİ

Kriminolojide bir memleketin iktisadi durumu ile o memlekette işlenen suçlar arasındaki münasebetler muhtelif yönlerden ele alınmış, toplu iktisadî nizamı ile suçluluk, suçlunun iktisadî durumu ile suç, iktisadî krizler ve suç, insanları iktisadî faaliyetlere sevkeden insiyaklarla suça yönelten insiyaklar arasındaki münasebetler konuları incelenmiştir. Hattâ suçla ekonomiyi bir fonksiyon halinde karşılıklı olarak izaha çalışan küllî kriminolojik nazariyeler dahi vardır.

Komünist ve kısmen sosyalist müelliflerin, suçu, içinde yaşanıldığını iddia ettikleri rekabete müstenit kapitalist iktisadî nizama bağladıkları ve bu iktisadî nizamın zarurî ve tabiî neticesi olarak telâkki eyledikleri malûmdur.

Bu fikirleri belki de en iyi temsil eden Bonger'e[1] nazaran suç insanın hodbinliğinin bir ifadesidir. Modern devirlerde tahakkuk eden büyük sanayi insanın hodbinliğini teşvik etmiştir; zira büyük sanayi her sahada rekabet mücadelesini en yırtıcı şekilde doğurmuş bulunmaktadır; Alıcı ve satıcılar arasında, satıcıların kendi aralarında ve nihayet iş kuvvetleri ile sermaye kuvvetleri arasında rekabet vardır. İstihdam edenler, patronlar işi mümkün olduğu kadar ucuza satın almaya gayret etmekte, işçiler de işi elde edilmesi mümkün en yüksek fiyat üzerinden satmağa çalışmaktadırlar. Bu sistemin icap ettirdiği ve doğurduğu diğer birtakım müesseseler vardır ki, bunlar suçu vücuda getirmek yönünden bilhassa dikkate şayan tesirler yapmaktadırlar: Çocuğun, kadının çalış-

[1] Bonger, *Criminalité et conditions économiques*, La Haye, 1905.

tınılması, servetin dağılımındaki adaletsizliklerin sebebiyet verdiği sınıflar arasındaki kıskançlıklar, kin ve nefret duyguları gibi. Gene bu sistem zaman zaman iktisadî buhranları doğurmakta, bundan ise, işsizlik yani suçun en büyük sebebi doğmakta ve böylece insanın hodbin karakterine tekâbül eden kapitalist iktisadî sistem suçu en iyi olarak izah eylemektedir[7].

Buna mümasil sair birtakım görüşlere daha misâller vermek mümkündür.

### İKTİSADİ KALKINMA İLE SUÇ ARASINDAKİ ALÂKALAR BAKIMINDAN ETÜDLER

Yukarda da izah eylediğimiz veçhile çeşitli iktisadî olaylar ve hususiyetler ile suç arasındaki ilgilere ait çalışmalar bir hayli eski olmakla beraber, ekonomik kalkınma ile suç, ekonomik gelişme ile insan fiil ve hareketleri (Human Behavior) arasındaki ilgilerin tesbiti konusu kriminolojide, *mahsus bir mesele olarak*, çok yeni zamanlara kadar tetkik konusu teşkil etmemiştir.

Gerçi sosyo-kültürel verilerle suç arasındaki alâkaları tesbit ve suçu umumî kültürle izah eden Taft'ın[8], suçu kültür ihtilâfları ile izah eden Tannenbaum'un[9], suçu şehirleşme vetiresine bağlayan Clinard'ın[10], ve bilhassa Sutherland'ın[11] suçu aykırılarını içtimai ile izah eden (The Theory of Differential Association) görüşlerinde iktisadî değişmelerle suç arasındaki alâkalar üzerinde durulmuş ve dikkate şayan görüşler ifade edilmiştir. Bununla beraber iktisaden geri kalmış bölgelerin özellikleri ile suç[12], iktisadî kalkınma ve sosyal davranış meseleleri [13] iktisaden yeni kalkınmış memleketlerde suç sebebleri ve önlenmesi[14], gibi konular mil-

[7] Bu nazariye ve tenkitleri için Bk.: Sulhi Dönmezer, *Kriminoloji*, 2. baskı, İstanbul, s. 254.

[8] Taft, *Criminology*, third edition; s. 26, 336; diğer bir kültürel izah tarzı için Bk.: Tannen, *Crime, Justice and Correction*, 1960, s. 169.

[9] Tannenbaum, *Crime and the Community*, 1938.

[10] Marshal B. Clinard, The Process of Urbanization and Criminal Behavior (The American Journal of Sociology, c. XLVIII, No. 2, yıl 1942, s. 202; Bk.: Szabo, *Crime et Ville*, édition Cujas, 1960.

[11] Sutherland — Cressey, *Principles of Criminology*, third edition, s. 74 ve sonr.

[12] Ernesto Battaglini, *La Criminalité dans les zones sous-développées* (Actes du Congrès International d'Etude sur le Problème des zones sous-développés Milan — 10-15 octobre 1954, c. I, s. 175.

[13] Economic Development and Problems of Social Behavior, XIII International Course in Criminology, June 22 - July 10, 1963, Cairo U.A.R.

[14] The Causation and Prevention of Crime in Developing Countries, Twelfth International Course, the University of Israel.

letlerarası ilim sahasında ancak yeni olarak toplu münakaşa konuları halinde bulunmaktadır.

Vazettiğimiz meseleler, Türkiye bakımından, istatistik vesair ilmî verilere dayanmak suretiyle etraflı şekilde henüz incelenmemiştir. Ancak elde mevcut bazı rakamlara ve müşahedelere müsteniden diyebiliriz ki, iktisaden geri kalmış bir bölge olarak Türkiye'nin suçluluğuna ait umumî görünüş aynı durumda bulunan diğer Akdeniz memleketlerinden farklı gözükmemektedir.

**GERİ KALMIŞ BİR EKONOMİDE SUÇLULUK**

a) *Suç nevileri:* İktisaden geri kalmış bir ekonomiye sahip bölgelerde suçluluk, genel olarak *hileden* ziyade *şiddet* istikametinde gözükmektedir. Emniyeti suiistimal, dolandırıcılık, hattâ hırsızlık gibi suçlar, geri kalmış bir ekonomiye sahip cemiyetlerde, iktisaden kalkınmış cemiyetlere nazaran çok daha az nisbettedir. Buna mukabil cebir ve şiddet arzeden ve şahıslara teveccüh eden cürümler geri kalmış bir ekonomide çok daha fazla âdettedir. Esasen daha XIX. Asırdan itibaren mülkiyete karşı işlenen suçlarla medenileşme arasında sıkı bir orantı, buna mukabil kan suçları ile medenileşme arasında aksine bir orantı mevcut bulunduğu tesbit edilmiştir. İktisaden gelişme tahakkuk ettikçe ve arttıkça mülkiyete karşı işlenen suçlar da çoğalmakta ve buna mukabil kan suçları azalmaktadır.

Geri kalmış bir ekonomide suç işleme vasıtası olarak hile ve bunun tatbikatının teşkil eylediği dolandırıcılık veya sahtekârlık gibi suçlar yok denilecek kadar az âdettedir; iktisaden tekâmül kaydedildikçe hileye dayanan suçluluk artmaktadır.

b) *Suçların kemmiyeti:* Ayrıca şu cihetı kaydetmek icap eder ki, geri kalmış bir ekonomiye sahip statik bir cemiyette suç, kemmiyet olarak, kalkınmış bir ekonomiye nazaran daha azdır. Gerçekten geri kalmış bir ekonomi içindeki fertleri ihata eden müessirler, topluluk da ananevî kaidelere tâbi ve statik bir cemiyet manzarasını arzettiği takdirde, sâbit, üniform ve geleneksel bir hayat tarzının devamı şeklinde tezahür eylediği için ahenklidir. Basit bir ziraat ekonomisine dayanan küçük köylü muhitinde iktisadî hayat basittir, fakat herkes için emniyet vardır. Bu nevi sâbit, aynı çeşit ve ahenkli tesirlerle çevrilmiş bir topluluk ve içtimaî vetire içinde ferdin hareketleri önceden tahmin olunabilir. Böyle bir toplulukta içtimaî kontrol en ileri mertebededir. Binnetice suç, içtimaî tesirler dışında anormal şahsiyetin bir tezahürü olarak kendisini göstermektedir.

## İKTİSADEN GERİ BİR EKONOMİDE SUÇ SEBEPLERİ

Ötedenberi taraftarı bulunduğumuz telâkki tarzı suçun, failinin biyolojik, psikolojik ve psişiyatrik mânada anlaşılması icap eden şahsiyetiyle, içtimaî muhitin muhassala tesirinin mahsulü olduğudur. Failin şahsiyeti veraset, biyolojik, psikolojik, psikososyolojik âmillerin ve muhit tesirlerinin neticesi olarak taayyün eder. Binnetice cürmî faaliyetin dinamizmi failin şahsiyetiyle, içinde yaşadığı muhite bağlıdır. Kriminolojide muhit deyince, bundan jeofizik, hijiyenik, ve psiko-sosyal olmak üzere üç esas veçheyi anlamak icap eder.

İmdi bu unsurların, geri kalmış bir ekonomi içindeki muhitlerden mühim bir kısmı itibariyle suç doğurucu hüviyette oldukları söylenebilir. Bizatihî fakr ve zaruret suçu doğuran sebep değildir. Fakat fakr ve zaruretle birlikte bulunan bazı unsur ve şartlar vardır ki, bunlar suç doğurucu tesir yapmaktadırlar. Filhakika fakr ve zaruret şehirlerin kesif sefalet bölgelerinde ikameti, sıhhî şartlarda bozukluğu, kötü mesken şartlarını, işsizliği vesaireyi intaç eder. Bütün bunlar ise, suç doğurucu tesir yapar.

Yalnız bir içtimaî topluluk içinde bulunan muayyen içtimaî durum veya zümrelerin geri kalan içtimaî grup ve zümrelere nazaran fakr ve zaruret içinde bulunuşları ile, bütünü ile içtimaî topluluğun geri kalmış bir iktisadî bünye içinde bulunuşunu suç yönünden tefrik etmek icap eder.

Yukarda da arzolunduğu gibi bütünü ile geri kalmış bir ekonomi içinde bulunan bir içtimaî toplulukta, kalkınma hâlindeki bir ekonomiye nazaran suça sevkedici tesirler çok daha azdır.

c) *Türkiye'deki durum:* Arzettiğimiz bu mülâhazalarla, geri kalmış bir iktisadî bünyeyi aksettiren Türkiye'deki suçluluğa ait hususiyetleri kontrol etmeyi uygun görüyoruz. İstatistik mütalâaların pek de kâfi olmaması dolayısiyle böyle bir murakabenin ancak takribî olarak yapılabileceğini her şeyden önce belirtelim.

Türkiye, Garp memleketlerine nazaran içinde fazla miktarda suç işlenen bir memleket değildir. Bu cihetî Interpol tarafından neşredilen Mukayeseli Suç İstatistikleri de teyid etmektedir. Filhakika Interpol istatistiklerine nazaran 1955-960 yılları arasında Türkiye'de 100.000 kişiye isabet eden suçlu adedi aşağıdaki cetvelde gösterilmiştir:

| Yıllar | 100.000 kişiye düşen suç adedi |
|---|---|
| 1955 | 133.64 |
| 1956 | 156.79 |
| 1957 | 163.64 |
| 1958 | 173.48 |
| 1959 | 165.97 |
| 1960 | 159.12 |

Bu nisbetler diğer bazı garp memleketlerinde çok daha yüksektir. Ezcümle 1960 senesi esas alınmak suretiyle Federal Almanya için 3.660,3; Danimarka için 2.633,25; Birleşik Amerika için 965,32; Finlandiya için 4.766,55; Fransa için 1.961,76; İsrael için 2.870,7; İtalya için 761,95; İsveç için 3.827,65 dir.

İktisaden geri kalmış memleketlerden Gana için 240,55; Hindistan için 138,62; Endonezya için 355,32; Madagaskar için 114,49; Birleşik Arap Cumhuriyeti için 23,74 dür.

Türkiye'de işlenen hileli suçlar bakımından 1955 ilâ 1960 yılları itibariyle olan durum aşağıda arzedilmiştir:

| Yıllar | 100.000 kişiye düşen suç adedi |
|---|---|
| 1955 | 4.08 |
| 1956 | 3.40 |
| 1957 | 2.73 |
| 1958 | 3.12 |
| 1959 | 3.47 |
| 1960 | 2.78 |

Buna mukabil Almanya'da nisbet 503,8; Danimarka için 244,73; İspanya için 6,22 Finlandiya için 224,51; Fransa için 126,37; İsrael için 71,3 dür.

İktisaden geri kalmış diğer memleketlerdeki nisbetler de Türkiye'nin arzettiği nisbetlere benzemektedir.

Buna mukabil adam öldürme, müessir fiil gibi kan suçlarında Türkiye'nin durumu yüksek bir nisbet göstermektedir:

| Yıllar | 100.000 kişiye düşen suç adedi |
|---|---|
| 1955 | 5.18 |
| 1956 | 5.11 |
| 1957 | 5.45 |
| 1958 | 5.70 |
| 1959 | 5.78 |
| 1960 | 4.57 |

Aynı konudaki nisbetler 1960 yılı esas alınmak üzere Almanya için 2,2; Avusturya için 2,40; Finlandiya için 2,72; Hindistan için 3,72; İsrael için 3,0; İtalya için 3,18; Amerika için 5,10; Fransa için 5,85 dir.

**İKTİSADİ KALKINMAYA GEÇİŞ VETİRESİNDE VE BUNUN DOĞURDUĞU ÇEŞİTLİ SOSYAL MESELELER KARŞISINDA SUÇLULUK**

Garp cemiyetlerinde ve bilhassa Amerika'da kapitalist ve demokratik rejim içinde iktisadî kalkınma topluluğun sosyal ve ekonomik stürüktür'ü bakımından kesin değişiklikler husule getirmiştir. Şehirleşme (urbanization), sanayileşme, iktisadî bolluk ve depression dalgaları, yeni teknoloji ve diğerleri topluluk hayatı bakımından âdeta bir ihtilâli ifade eden şartları doğurmuştur; bütün bunlar içinde iş şartları, aile birliğindeki stabilite kesin etkilere maruz kalmış ve kriminojenik yönden kesif tesirler husule getirmişlerdir.

Diğer taraftan sosyal istekler (social demands) ve intibak kabiliyeti (capacity of adaptation) arasındaki muvazeneye dayanan davranışları, teessüs eden iktisadî kalkınma ile karşılıklı tesir mekanizması içinde bulunan sosyal-stürüktürel değişmelerin tesiri altında mevcut muvazenesini ya kaybetmiş ya bu muvazene bundan çok zarar görmüştür; tahakkuk eden sosyal stürüktürel değişme fert üzerine tesir eden dış tazyikleri (stress) artırmıştır. Filhakika arzolunan tarzdaki bir değişme artık ferdin bütün bünye ve karakterini bir imtihana tâbi kılar; birçok sapık sosyal davranışları, suç, akıl hastalığı, alkolizm, uyuşturucu madde iptilâsı, fuhuş, kumar vesaire gibi çok adette sosyal patoloji olaylarını arzolunan psiko-dinamik içerisinde izah etmek ve anlamak elbette mümkün olur.

Belirtmek lâzım gelir ki, tatbikatta ileri kapitalist bir sistem ve demokrasi içinde, iktisadî kalkınmanın doğurduğu sosyal meselelerin çoğu suç doğurucu, kriminojenik mahiyette olmuştur. Filhakika statik bir

topluluk bünyesinden dinamik bir cemiyet bünyesine geçişin ortaya çıkardığı sosyo-striktürel mesele ve şartların çoğu suç doğurucu hüviyettedir.

Aşağı iktisadî kalkınma seviyesinde bulunan bir cemiyette seyyaliyet hemen hemen mevcut bulunmadığı halde, iktisadiyatı kalkınmış olan bir toplulukta ileri derecede bir seyyaliyet, iş bölümü teşekkül eder ve artık sınıflar arasında mevcut olup aşılmaz mahiyet arzeden eski sınırlar ortadan kalkar. Böyle bir ekonomide başkalarının durumunu ve iyiliğini nazara almaksızın herkes en merhametsiz şekilde kendi zatî menfaatini takip eder[11] ve etmiştir. İktisadî kalkınma içtimaî müesseseler bakımından bir teşkilâtsızlaşma (Disorganization) husule getirir. İktisaden geri, statik bir cemiyette âdeta bir kast sistemi hâkimdir; iktisadî kalkınma, sebebiyet verdiği sosyo-strüktürel mahiyetteki değişikliklerle mevcut sınıflar arasındaki sınırların kalkmasına ve bir nevi sosyal teşkilâtsızlaşmanın zuhuruna sebebiyet verir.

Arzolunan sistem içinde bir iktisadî kalkınma rekabet, seyyaliyet ve ihtilâf getirmiştir. Böyle bir sistem içinde fert, hodgâm ferdî menfaatini daima ön seviyede tutmuş, böyle bir felsefe içinde, kanunu ve mukavelelerin ruhundan ziyade metnine riayet olunmuştur.

Herkesin, kendi şahsî menfaati için hareket eylemesi halinde bundan umumun iyiliğinin hâsıl olacağı kabul edilen ferdiyetçi felsefe bizatihî suç doğurucudur. Bu felsefe içinde (lüks) bir sınıf imtiyazı olmaktan çıkar ve servet sahibi olmak herkes için erişilmesi kâbil müşterek bir asalet hâlini tesis eder. Zamanla büyük servetin, daha ziyade birtakım manevralarla elde edileceği zihniyeti hâkim olur ve herkesin peşinde koştuğu ideal kolay kazanmaktan ibaret bulunur; suç da kolay kazanmanın bir vasıtası olarak telâkki edilmeye başlanır. Seyyaliyet, suçu önleme bakımından geri kalmış bir ekonomiye sahip cemiyette başlıca sosyal kontrol vasıtasını teşkil eden geniş ailenin ve komşuluk münasebetlerinin parçalanmasına ve dağılmasına sebebiyet vermiş ve bilhassa şehirlerin etrafını gecekondularla doldurarak kültür ihtilâfları husule getirmiştir.

Türkiye'de geçen 20 yıl içinde iktisadî alanda bazı olaylar cereyan etmiş, çeşitli sebeblerle bidayette millî gelirde artış kaydedilmiş, kolay ve büyük kazançlar cemiyeti bir aralık istilâ eder gibi gözükmüş, enflâsyon nüfusun bir kısmını çok zengin, bir kısmını çok fakir hale getir-

[11] Hoselitz, *Sociological Approach to Economic Development* (Atti del Congresso Internationale Di Studio sul Problema Delle Aree Arretrate, Milano — 10-18 Ottobre 1954, s. 755)

miş, nüfustaki seyyaliyet şehirlerin etrafını gecekondularla doldurmuştur. Bazı zümreler için idealizm alay mevzuu telâkki edilmeye başlanmış, ilme, ilim adamına karşı en büyük saygıyı gösteren bir geleneğe sahip olan Türk cemiyetinde, itibar ve değer sahibi olmanın ancak servetle ilgili olduğu tarzında bir görüş bazı zümreleri ihata eder gibi gözükmüştür.

Fakat bu krizler Türk cemiyetinde suç istikametinde çok az tesir husule getirmiştir. Gerçi Türkiye'de de mutlak rakamlar itibariyle suçlulukta nüfus tezayüdünü biraz aşan bir tempo içinde artış olmuştur; fakat yukarda da arzolunduğu gibi bu artış diğer Garp memleketlerine nazaran çok daha azdır. Bilhassa memnuniyete şayan olan cihet çocuk suçluluğundaki inkişaflar bakımından Türkiye'nin dünyanın mesut memleketlerinden birisini teşkil eylemesidir. Bunun ifade eylediği hakikat şudur ki, geçen yılların iktisadî ve sosyal alanda yaptığı tahribat, büyük şehirlerin mahdut bir kısım zümrelerine ait ailelere müessir olabilmiş, memleketin büyük kısmı tahribattan masun kalmıştır.

## NETİCE

İktisadî kalkınmanın memleketin içtimaî bünyesi üzerinde yapabileceği kriminojenik tesirler dolayısiyle, iktisadî kalkınmadan vazgeçilebileceği tabiî olarak akla gelemez. Fakat suç ile iktisadî kalkınma arasında tesbitine çalıştığımız mevzuubahis münasebetler iktisadî kalkınmada plân fikrinin ne kadar yerinde olduğunu belirtecek mühim bir delil olabilir. Gene bu müşahedelerden çıkarılması iktiza eden diğer önemli bir netice plânın vücude getirilişinde iktisadî kalkınmanın kriminojenik cephesiyle ilgili konuların önemle nazara alınması icap ettiğidir.

# ENDÜSTRİ TOPLUMLARINDA SOSYAL DEĞER ŞEKİLLERİ

*Bertil Gardel*

İleri derecede endüstrileşmiş toplumlarda, sosyal değer şekilleri ve bunların maddeye tahvili üzerinde düşünülünce, en önce hatırlanan sosyal devlet olur. Bu konu ile ilgili olarak, İsveç'in sosyal sigorta sistemi ile, İsveç vatandaşının refahını, rahatını, seçme özgürlüğünü sağlama amacını güden diğer tedbirlerden bahsetmek faydalı olabilir. Mamafih bu tedbirler yakinen bilinmektedir ve örneğin İsveç Enstitüsü'nün bu konuda yayımladığı broşürlerden de kolaylıkla genel bir fikir elde edilebilir. Bu sebeple bu çeşit sosyal değer uygulamalarından bahsetmemek daha uygun olur kanaatındayım.

Konuya başka bir giriş yolu da İsveç'deki İş Kanunu ve Endüstri münasebetleri sistemi üzerine eğilmektir. İsveç İş Kanunu'nda ücret meselesine hükûmet müdahale etmediği gibi işçi piyasasında kuvvetli ve olgun olan taraflar arasında sözleşmeler yapılarak istikrar elde edilmektedir. Fakat endüstri münasebetleri konusuna bu seminerde daha sonra temas edileceğinden, ben tartışma konumuza bu açıdan da girmiyeceğim.

Mamafih, beşer münasebetlerinin yukarıda bahsettiğim bu iki yönü benim üzerinde duracağım konunun çerçevesini teşkil etmektedir. Konuşacağım konu, sosyal değerlerin şekli ve bunların ekonomik değişme amacı ile mahallî veya memleket çapında plânlama meselesi üzerine ne tarzda aksettiğidir. Bu alandaki düşünce ve hareket tarzımız teferruatlı olarak bilinmediği gibi, bu meselelerin işlemesine yön veren çatışı hak-

kısala elde edildiği kadar meselelerin özü hakkında aynı kolaylıkla bilgi sağlanamaz. Benim kanaatime göre, bir memleketin ve o memleket endüstrisinin bu yöndeki hareket tarzı, o toplumdaki sosyal değerlerin ekonomik öneminin en güzel ifadesidir.

Konuya giriş olarak, İsveç ekonomisi hakkında, kaba taslak bir bilgi vermek faydalı olabilir.

*Nüfus:* İsveç'in nüfusu 7 1/2 milyondur. Takriben üçte ikisi güney ve orta bölgelerde yaşar.

Çalışan nüfus 3 1/4 milyondur. Bunun hemen hemen 1 milyonu kadındır. İstihdam olunan nüfus 2.8 milyondur. 1.6 milyonu işçi, 1.2 milyonu memurdur. II. ci Dünya Savaşı'ndan beri esas problem işçi kıtlığıdır.

1920'lerin sonlarına doğru, tarım, ekonominin en büyük sektörünü teşkil edip, işçilerin 1/3'ünü kapsamaktaydı. 1960'da bu oran %15'e inmiş, buna karşılık endüstri, ticaret ve kamu hizmetleri genişlemiştir. Endüstri'de istihdam edilenlerin sayısındaki artış halen yavaşlamış durumdadır. Bunun sebebi de teknolojik gelişmedir.

Bu yönelimlere rağmen, hem tarım hem endüstride prodüktivite sürekli olarak yükselmiştir. Tarım sektöründe, adam başına istihsal, 1940 ilâ 1950 süresinde, %75 yükselmiştir, sebebi daha büyük çiftlikler, mekanizasyon, istihsalde ihtisaslaşma, bitki ve hayvan üretimi ve üretim metodları üzerinde büyük çapta araştırma yapılmasıdır.

*Gayri safi milli hâsıla:* II. ci Dünya Savaşı'ndan beri dört misli artmıştır. Aynı süre içinde madencilik ve imalâtçılık 5-6 misli artmıştır. Halkın çoğunluğunun hayat seviyesi sür'atle yükselmiştir. Bugün dünyada en yüksek hayat seviyeleri arasındadır.

*Ücretler:* Endüstri sektöründe 1953 ilâ 1961 arasında %66 artmıştır. 1961 yılında saat başına işçilik maliyeti Avrupa devletleri içinde en yüksek İsveç'deydi. İsveç'deki işçilik maliyeti Amerika'daki işçilik maliyetinin aşağı yukarı yarısı nisbetindedir. İşçinin kaç saat çalışarak ne satınalabileceği esasına göre hesaplanan satınalma gücü, İsveç'le Amerika arasında eşittir.

*Mülkiyet durumu:* Bütün işçi ve memurların %80'i özel teşebbüste çalışır. Demiryolları ile bazı taşıt sistemleri devlet teşebbüsüdür. Elektrik işletmeleri aşağı yukarı %50 devletin, %50 özel teşebbüslün elindedir. Ormanların %25'i ve madenlerin %75'i devletindir. Perakendecilikte kooperatifler hayli gelişmiştir.

*İşçi piyasasının ana vasıfları:* İşçi piyasasının en karekteristik vasfı

kuvvetli teşekkülleri ve ücret meselelerinde devlet müdahalesinin yokluğudur. Belli başlı teşekküller şunlardır:

*İşveren teşekkülü:* SAF,
16.500 şirketi ve 1 milyondan fazla işvereni kapsar.

*İşçi teşekkülü:* LO,
1 1/2 milyon üyesi vardır (İşçilerin %90'ı).

*Memur teşekkülü:* TCO,
Hemen hemen 1/2 milyon üyesi vardır
(Memurların %75'i).

Endüstri gelişmesi sulh ve sükûn içinde olagelmiştir. 1938'de ilk temel sözleşmelerin akdedilmesinden bu yana, işçi piyasasının en bariz vasfı, endüstride sulh ve sükûnun hâkim oluşudur. 1953 ile 1960 arasında iş ihtilâfları yüzünden işin durdurulması yıllık çalışma zamanının ancak %0.03'ünün kaybına sebep olmuştur. A.B.D. ve Kanada'da bu oran %0.27 ve %0.15 dir.

### ENDÜSTRİ PLÂNLAMALARININ İŞÇİLER İÇİN ÖNEMİ

Bazı vasıflarını kısaca özetlemeğe çalıştığım modern endüstri toplumu çok dinamiktir. Yâni bu toplum üretim araçlarını (istihsal vasıtalarını) geliştirip daha verimli bir şekilde daha çeşitli istihsalde bulunmak ve bu suretle halkın hayat seviyesini idame ettirmek ve yükseltmek görevini yüklenmiştir. Ekonomik gelişmenin işçiler üzerinde bazı hayatî etkileri vardır; örneğin değişen iş imkânları, iş şartları ile iş için aranan vasıfların değişmesi gibi. Hem coğrafî hem de meslekî bakımdan bazı işler ortadan kalkmakta ve bazı yeni işler yaratılmaktadır. Tarih boyunca işçi, ekonomik gelişmenin devam edeceği ve işçinin yeni şartlara uyması gerektiği gerçeği ile karşılaşmıştır. Mamafih değişikliğe karşı daima bir mukavemet doğmuş, bu bazen çok şiddetli, bazen de daha sâkin olmuştur.

Ekonomik değişikliklere uymak için sermayenin ve işçinin fleksibilitesi (değişen şartlara uyabilir nitelikte olması) gereklidir. Halen, özellikle işçinin fleksibilitesi üzerinde ısrarla durma yönelimi vardır. Yeni ekonomik şartlara gereken şekilde uyulabilmesi için, hem meslekî, hem de coğrafî bakımdan işçi piyasasında mobilite'nin artması şarttır. Ortak bir Avrupa Pazarı ihtimali bu baskıyı daha da kuvvetlendirmiştir.

Çok endüstrileşmiş toplumlarda —kısaca otomasyon denilen— teknolojik ilerlemeler ekonomik gelişmede önemli bir rol oynamaktadır. Bu gelişmenin ekonomik etkileri üzerindeki düşünme tarzı-

na bir örnek olarak, üyesi bulunduğum İsveç Etüd Grupu'nun vardığı bazı sonuçlardan bahsedeceğim.

1957 yılında İsveç Mühendislik İlimleri Kıraliyet Akademisi bir komite tâyin etti ve bu komiteyi İsveç'de endüstri otomasyonunun sosyal ve beşerî etkilerini incelemekle görevlendirdi. İsveç Personel İdaresi Konseyi ile işbirliği yapan bu komite üç yıldır çalışmaktadır. Otomasyona geçen şirketlerde vak'a etüdü yapan ve ayrıca bu konudaki uzmanlarla sosyal, psikolojik ve tıbbî meseleler üzerinde görüşen komite bazı sonuçlara varmıştır. Bu sonuçların bir kısmı bu konuşmada kısaca belirtilecek ve tartışılacaktır.

Bütün komitenin üzerinde çalıştığı beş vak'a etüdü vardır. Anket yapıldı ve anket kâğıtlarında etüdün amacı ile ilgilenilen sorular belirtildi. Bu anketlere göre şirketler istatistikler topladı, ayrıca konuşmalar hazırlandı, bu konuşmalar bir veya iki gün takdim edildi ve tartışıldı. Fabrikalar ziyaret edildi ve işçi temsilcileri ile mülâkat yapıldı. Mülâkatlar ses alma makinesi ile teshit edildi. Her bir vak'a için etüd hazırlandı. Bu beş vak'aya ek olarak, komitenin çeşitli üyeleri, plânlanan veya uygulanan otomasyon hareketi ile ilgili belirli konuları araştırmak üzere 15 fabrikayı gezdiler.

Raporun iki bölümü vardır. Birinci bölüm otomasyonun, istihdam ve bazı işçi piyasası şartları üzerindeki etüdlerini inceler. İkinci bölüm işçide aranılan vasıflar ile iş şartlarındaki değişikliklerin doğurduğu belirli problemleri (soruları) inceler. Bu ikinci bölümün amacı otomasyonu plânlarken veya uygularken dikkate alınması gereken meseleleri ortaya atar, örneğin, değişikliğin yönetilmesi, işçi seçim ve eğitimi, işçinin değişik şartlara kendini uydurabilmesi, işten elde edilen tatmin gibi. Önce raporun birinci bölümünde varılan sonuçları açıklıyacağım.

Bizim yaptığımız etüdde, otomasyonun rolü ile, istihdam seviyesini etkileyen diğer faktörlerin rolü arasında ayırım yapılamamıştır. Satış piyasasındaki iniş çıkışlar veya işçi piyasasına giren veya çıkan nüfusun sayısındaki yükseliş ve azalışlar, aynı zamanda diğer rasyonalizasyon hareketlerinin etkileri, duruma göre otomasyonun etkisini kuvvetlendirir veya dengeliyebilir. Bizim kanaatimize göre İsveç'de diğer faktörlere kıyasen otomasyonun istihdam seviyesi üzerindeki etkisi pek azdır. Aşağıdaki açıklama yönünden bu hususu gözönünde tutmak gereklidir.

İlk vardığımız sonuç şudur: İsveç'de gelecekte oldukça uzun bir süre için geniş çapta işsizlik ihtimali düşünülemez. Makinelerin insanların yerini alması problemi, esas itibariyle işçi piyasası mobilitesi meselesidir. Yâni yeni teçhizatla işinden olanlara başka işler sağlamak meselesi-

dir. Bunun için de iki büyük görev ortaya çıkar. İşçiyi başka fabrikalarda benzer işlere nakletmek veya işçiyi yeni bir meslek için yetiştirmek. Bu ise, istihdama açık başka işlerin var olduğu faraziyesine dayanmaktadır. Mamafih İsveç'de endüstri gelişmesi yayılmaktadır. Yönelim yavaş dahi olsa, yükselmektedir. Bugün İsveç'deki durum işçi kıtlığıdır. Bu durum birçok endüstrileri otomasyona sevketmektedir. Aynı zamanda hizmet ticareti de muhtemelen artmağa devam edecektir. Çünkü hayat seviyesi yükseldikçe fertlerin çeşitli hizmetlere talebi artacaktır. Bu genel eğilimlerin devam edeceği muhtemel görülmektedir.

Bu etüd için incelenen fabrikaların hiçbirinde, otomasyon yüzünden sürekli olarak işçilerin işine son verilmiş değildir. Bunun nedeni büyük çapta tesisin dikkatle plânlanma, vaktinin dikkatle ayarlanmış ve mahallî sendika ile işbirliği yapılmış olmasındadır.

Çeşitli metodlar kullanılmıştır. Çok zaman, otomasyon uygulandığı sırada fabrika da genişletilmekte olduğundan, fabrika dahilinde kolayca transfer yapılabilmiştir. Bazı başka hallerde de otomasyon sonucunda bakım işleri çoğaldığından, işçiler bu işlere transfer edilmiştir. Gereğinde şirket, işçilerin yeni işler için eğitilmelerinin masrafını yüklenmiştir.

Bazı hallerde ise, yardımcı dairelere ekonomik olmayan transferler yapılmıştır. Bu transferlerin yapılmasının sebebi sevk ve idarenin sosyal sorumluluğu veyahut sendika baskısının başka bir hareket tarzına imkân vermemesidir. Ergeç bu daireler de rasyonalize olacaktır. Demek ki bu endüstrilerin bazılarında işçileri işe yerleştirme problemi müterakim olarak artacaktır.

Çok değilse de bazı fabrikalarda istihdamın azaldığı vâki olmuştur. Bu yoldan kaçınılmaya sebep olan faktörler şunlardır: En iyi işçileri kaçırma riski, gelecekte insan gücü dağıtımının bozuk ve düzensiz olması riski, çevrede ve özellikle başka işverenin bulunmadığı bir çevrede halkla fena münasebetler kurulması riski.

Tek bir endüstriye sahip olan şehirler çok ilginç bir durumdadırlar. En büyük kâğıt endüstrilerimizden biri büyük bir alana yayılmış birçok küçük fabrikalardan müteşekkildir ve son yıllarda bir işletme değişikliği geçirmiş; sonunda küçük fabrikalar kapatılmış onların yerine daha modern fakat daha az sayıda fabrikalar başka başka alanlarda kurulmuştur. Bu endüstrinin sosyal politikası, bütün işçiler başka bir yerde istihdam edilinceye kadar fabrikaların kapatılmaması yolunu izlemiştir. Çevrenin ve sendikaların baskısı çok kuvvetliydi, ayrıca işveren toplumun iyi niyetine çok bağlı olduğu için halkın kendisine fena his beslemesi riskini kaldıramazdı. O zaman, uzun vâdeli ekonomi stratejisi bakımından kısa

vadeli bir zarara girmek uygun görülmüştü. İşveren de, terk ettiği çevrelerde yeni endüstrilerin kurulması için özellikle büyük faaliyette bulunmuştu.

Etüdümüzden açıkça anlaşıldığı gibi sevk ve idare otomasyonun fena etkilerini asgariye indirmek için pek çok şey yapabilir. Özellikle, değişikliklerin ilk safhasını genel olarak plânlarken ileri görüşlü bir insan gücü plânlaması yapabilir. Fakat sevk ve idarenin işçilerine karşı sorumluluğunun belirli bir sınırı aşamıyacağı da âşikârdır. Demek ki, İsveç'de önemli olan, tek tek şirketlerin çabalarının yetmediği an, sorumluluğu etkili bir şekilde yüklenecek bir toplum teşekkülünün kurulmasıdır. Bu teşekkülün esas görevi alternatif işlerin alanını genişletmek ve işçi piyasasında coğrafî ve meslekî mobilite'yi (hareketliliği) artırmak olmalıdır.

Millî İşçi Piyasası Meclisi (başka memleketlerde Çalışma Bakanlığı'na tekabül eden makam) uzun yıllardan beri bu sorumluluğu ve bu konuda hükûmetle özel teşebbüs arasındaki işbirliğinin lüzumluluğunu müdriktir. Bu suretle işçinin yeni işlere yetiştirilmesi ve yerleştirilmesi amacını güden oldukça geniş bir teşkilât kurulmuştur.

Tartışmamızda bu faaliyetin gerekli olup olmadığını tartışmıyacak bilâkis kaynaklarının genişletilmesini salık vereceğiz. Yeniden yetiştirilen işçi sayısı 1959'da 300 iken 1962'de 20.000'e yükselmiştir. Eğitim süresinde işçiye ücret ödenir, ve uygun eğitim ve uygun işler seçmeleri için, psikoloji biliminde yetişmiş müşavirleri bulunan bir teşekkül işçilere yardımcı olur.

İnsan gücünün coğrafî mobilitesine gelince, bu alanda fleksibilite (duruma uyacak şekilde değişebilme niteliği) daha azdır. Bütün ilgili etüdlerin belirttiği üzere, bir iş piyasası alanından bir başkasına geçen işçi sayısı oranı, meslek veya endüstri değiştiren nüfus oranından daha küçüktür. Pek çok milletlerarası etüdler, işsizlikle karşılaştıkları vakit dahi işçilerinin kendi çevrelerini terke yanaşmadığını göstermiştir. İsveç de bu hususta aynı durumdadır.

İşçilerin coğrafî mobiliteye karşı eğilimleri muhtemelen hem ekonomik hem de psikolojik faktörlere dayanmaktadır. Problemin ekonomik yönü İsveç'de iyi anlaşıldığından Millî İşçi Piyasası Meclisi mobilite'yi artırmak için ekonomik müşevvikler ihdas etmiştir. Bunlar gençler ve kadınlar arasında bir dereceye kadar rağbet görmüştür.

Problemin psikolojik yönü daha girifttir. Millî İşçi Piyasası Meclisi bu sebeble bu problemler konusunda sosyolojik araştırmalar yapmağa başlamıştır. Yeni tamamlanmış olan bir ön rapora göre diğer bölgeler

hakkında bilgi ve temasa sahib olunmaması mobiliteyi engelleyen faktörlerin başında gelmektedir.

Fabrikaların plânlanması ve mahallelerinin yeniden tâyini, coğrafi mobiliteyi sağlayabilecek özel bir yoldur ki bu zaten ekonomik değişikliklere uymak için sık kullanılan metodlardan biridir. Belli başlı özel teşebbüs işletmelerinde hüküm süren düşünce tarzının bir örneğini teşkil etmek üzere, şahsen yapmış olduğum bir araştırmanın sonuçlarını anlatmak isterim. Bahsedeceğim vak'ada, personel plânlaması aşağıda belirteceğim çerçeve içinde başlamış olup, sosyal teorinin pratikte uygulanmasına güzel bir örnek teşkil etmiştir.

«Bir şahsın herhangi bir yeniliğe karşı göstereceği tepki, bu yeniliğin mânasını ne derecede vuzuhla kavrayabildiğine ve belirli dilek ve ümitlerle dolu bir fert olarak bir yeniliğin kendisi üzerindeki etkisini ne şekilde değerlendireceğine (tartacağına) bağlıdır. Şayet bu yeniliğin (değişikliğin) doğuracağı faaliyetleri açıkça görebilir ve bunların kendi ihtiyaç ve dileklerine uygun olduğu kanısına varırsa, yeniliği kabule yönelecektir. Demek ki bu şartlara uyulursa değişikliğin kabul hızı artacaktır. Diğer taraftan, fert bu değişikliğin doğuracağı faaliyetleri açıkça görebilir ve bunların kendi ihtiyaç ve dileklerine uygun olmadığı kanısına varırsa, o zaman yeniliğe karşıt olmağa yönelecektir. Üçüncü bir ihtimal de ferdin yeniliğin doğuracağı faaliyetlerin kendi ihtiyaç ve dilekleri üzerindeki etkilerini açıkça görememesidir. Değişiklik, kendi amaçlarını kolaylaştıracak mı engelliyecek mi bilemediğinden, değişikliğin amaçlarının kendi amaçları ile kabili telif olduğuna kanaat getirmedikçe, değişikliğe uymak için kendisine yapılan tavsiyelere karşıt olacaktır. Bu müphemiyetten sonra çoğunca fert, değişikliğin kendisi için ne anlam taşıdığını anlamak için geniş çapta enerji sarfedecektir (arama hareketinde bulunacaktır). Bu da çoğunca arkadaşları ile yaptığı (enformal) gayri resmî haberleşmelerle yürütülür. Arkadaşları da çok zaman bu konuda kendisi kadar bilgisiz olduğundan ortaya bol miktarda rivayet yayılır.

Değişiklik konusunda kendi görüşünün yanı sıra, ferdin eğilimleri ile hareketlerini iki başka faktör önemli derecede etkiler. Bunlar (1) ferdin duruma hâkim olma derecesi ve (2) değişikliği uygulıyanlara karşı beslediği güvendir. Kendini ne kadar güçsüz hisseder ve değişikliği etkiliyenlere ne derecede az güven beslerse, huzursuzluğa ve değişikliğe karşı koyması o derece kuvvetli olacaktır.

Ferdin değişikliği görüşü, duruma hâkimiyeti, ve sevk ve idareye güveni, şu faktörlerle etkilenir: (1) değişiklik hakkında edindiği bilgi-

nin derecesi ve (2) kendi görüşü ile değişikliğe kendinin katılma derecesi. Bir ferdin herhangi bir değişiklikle ne derece etkileneceğini görebilmesi, değişiklik hakkında kendisine sağlanan bilgi miktarına veya geçmişte benzeri değişikliklerde ne derece tecrübe sahibi olduğuna bağlıdır. Hiç bilgi verilmez veya az bilgi verilirse, değişiklik konusunda müphemiyete sebep olunacaktır; tam bilgi ise, değişikliğin nihai niteliği hakkında daha az müphemiyet bulunacak demektir.

Bir işyerinin başka bir mahalle geçişinin sonuçları, fert tarafından otomatik olarak vuzuhla görülemez ve fert bu değişikliğin kendi ihtiyaçlarına uyup uymadığını kestiremez. Bu sebeble, incelememizde vardığımız kanıya göre, değişiklik konusundaki önemli sorular ve bilgi hususunda sevk ve idare ile çalışanlar arasında sıkı bir işbirliği kurulur ve bu suretle fertler kendi yönlerince değişikliği değerlendirebilirse, aşağıdaki faydalar sağlanmış olur:

a) Değişikliğe karşı mukavemet azalır.
b) Fert, değişikliği kabul veya redde önceden karar verme imkânını bulur.
c) Çalışanların hareket tarzları önceden tahmin edilebilir, yani kaç kişinin fabrikanın yeni mahalline gitmeğe razı olacağı, kaç kişinin işini terk edeceği tahmini olarak bilinebilir.

Varılan bu sonuçlardan sonra ortak bir komite kuruldu ve değişikliğin doğurduğu bütün personel plânlaması sorunları bu komitede tartışıldı ve kararlaştırıldı. Bu kararlar, fabrika mahallinin değiştirilmesi konusunu kapsamıyordu; bu, sevk ve idarenin işi sayılıyordu. Aynı sebeble temel teknik ve ekonomik plânlamalar da tartışma dışı bırakıldı. Böylelikle çalışanların etkisi sadece değişikliğin sosyal ve personel yönlerine münhasır kalmaktaydı. Bu da bir mahzur doğurmamaktaydı. Çünkü —mahal değiştirme kararı verildikten sonra— çalışan fertler için en önemli hususun bu yönler olduğu anlaşılmıştı. Çalışanlara verilen bilgi propaganda şeklinde değildi. Fakat sürekli olarak çalışanlara değişikliğin kendisi için ne anlam taşıdığının anlatılmasına çalışılmaktaydı, amaç değişikliğe karşı istikrarlı bir eğilim sağlamak ve böylece plânlamanın temelini teşkil edecek şekilde bu eğilimi ölçmek ve kullanmaktı.

Komite önce, personel temsilcilerine (Sendika temsilcilerine) sarih cevaplar alınabilmesi için hangi meselelerin soruşturulması, müzakere edilmesi veya herhangi bir şekilde açıklanması gerektiğini sordu. Sevk ve idarenin, çalışanlara ne gibi bilgilerin açıklanması gerektiği yolundaki görüşü de eklenince, personel temsilcileri tarafından bildirilen meseleler bundan sonraki soruşturma, müzakere vs. de esas teşkil etti. Söz konusu

meseleler özellikle işin niteliğinden doğan iş faktörleri, istihdam şartları ve fabrika dışındaki şehir hayatı konularında idi. İsveç fabrikalarında gelenek olan haberleşme usulleri, yani çalışma konseyi, sendika ve personel yayınları kullanıldı. Elde edilen tüm bilgiye dayanılarak özel tedbirler alındı.

Önce yeni fabrikanın bir maketi yapıldı ve çapı gereğince tutuldu. Bu suretle her fert yeni iş yeri ve bu iş yerinin çevresi hakkında oldukça iyi bir fikir edinebildi. Bu maket özel bir sergi ile teşhir edildi ve sergiye bütün işçi ve memurlar ve aileleri dâvet edildi. İlgi gösterildiği sürece şirket rehberler bulundurdu. Fabrika, mamûlleri ve şehir hakkında yazı ve fotoğraflar gösterildi. Şehrin mülkî erkânı da, soruları cevaplandırmak ve plânlama hakkında bilgi vermek üzere dâvet edildi.

Bundan sonra yazılı malzeme bir araya getirildi, özetlendi, bir broşür hazırlandı ve bütün çalışanlara ve ailelerine dağıtıldı. Gelecekteki yeni müracaatları teşvik için de, şirket bu broşür vasıtasiyle kendini o şehirdeki ailelere tanıttı.

Daha sonra belirli araçlarla, yeni iş yeri ziyaret edildi, bu suretle işçi ve memurlar gelecekteki durumu yerinde görebilmiş oldular. Toplum temsilcileri de aynı şekilde, şehir hakkındaki soruları cevaplandırmaları için dâvet edildi.

Aşağı yukarı bir yıl çalışıldıktan sonra şahsî mülâkatlar yoluyla bir eğilim incelemesi yapmağa karar verdik. Bir buçuk yıl sonra bu işe başlandığı vakit; mülâkat yaptığımız şahısların hareket tarzlarını kaydettik. Bu suretle hareket tarzları tahminlerinde eğilim incelemelerinin ne derece güvenilir olduğunu tesbit edebildik. Elde edilen sonuçlara göre personelin %75'i şirketin yeni sahadaki fabrikasına girmişti. Personelin %80'inin bu şekilde hareket edeceği önceden tahmin edilmişti.

Meselenin, bütün ileri memleketlerde çok önemli bir yönü daha vardır ki bunun üzerinde de durmak istiyorum: O da uygun kişileri uygun işlere koymak gereğidir. Bu ikisinin hem fizyolojik ve sıhhat yönünden hem de psikolojik ve tatmin yönünden birbirine uyması ve alışması gerektir. Adamı işe uydurmamız gerekir. Bunu da çeşitli seçme teknikleri ve yeterli bir eğitimle yapabiliriz. Teçhizata yapılan yatırım oranı ne kadar yüksekse, bu iş de o derece büyük önem kazanır. Fakat aynı zamanda işi de adama uydurmamız gerekir. Yani istihsal ünitelerimizi o şekilde inşa ve organize etmeliyiz ki, bunlar biyolojik bakımdan sağlam olmalıdır. Bittabi aynı şekilde ekonomik olmalıdır. Çalışanın işten edindiği tatmin sadece politik ve sosyal bakımdan önemli değildir. Bu aynı zamanda saf ekonomik bakımdan da gittikçe önem kazanmaktadır. Bu yüzdendir ki tıp ve sosyal bilimler alanlarındaki bilgiye

ihtiyacımız büyüktür. Bu yüzdendir ki endüstride beşer araştırmaları alanında yatırım yapmalıyız.

Bu oldukça yeni bir tecrübedir. Bizim memleketimizde bunun önemi aşağı yukarı 10 yıldır bilinmektedir.

İş piyasası tarafları da beraber müşahede etmişlerdir. İsveç İşverenler Konfederasyonunun öncülüğü ile 1952 yılında ortak bir Konsey kuruldu, amacı «Teşebbüsün beşer yönü» konusunda araştırma yapmak ve istişare sağlamaktı. Konseyin adı İsveç Personel İdaresi Konseyi idi. Sevk ve idarecilerin sistematik eğitimi ile birleşince bu teşebbüsün, sevk ve idarecilerin düşünce tarzını büyük çapta etkilediği şüphesizdir.

İşe alışma problemi muhakkak ki hayli çetrefildir. Burada bu ilginç konu üzerinde teferruatlı bir şekilde durmağa imkân yoktur. Ben sadece bazı sosyolojik noktaları belirteceğim. Bu alanda Amerikan bilim adamları bize çok şey öğretmiştir. Ben aşağıdaki izahatımda bunların araştırmalarına ve yazılmış olan bazı mükemmel özetlere başvuracağım. Mamafih bu konudaki malzemeyi ancak pek genel olarak kullanıp sadece tartışma konumuzu ilgilendirenlerden kısaca bahsedeceğim.

Bu alandaki geniş literatür işden elde edilen tatminkârlığı sağlayan veya önliyen en önemli faktörlerin neler olduğunu araştıran sayısız çabaları ihtiva eder. Daima ortaya çıkan değişkenlerden (variables) en başlıcaları şunlardır: İşten sağlanan gelir, nezaret, çalışma şartları, sosyal münasebetler ve işin niteliğinden doğan faktörler, yani işin gerektirdiği ehliyet vesair karakteristikler. Meslekler ve endüstrileşme derecelerinden doğan farklar bazı önemli ayırımlara göre incelenebilir.

### MESLEK İTİBARI

Meslek merdiveninde, sosyal itibar değişik işlere göre değişir. Bu ve bunun ekonomik hayattaki önemi herkesce malûmdur.

### KONTROL

Bence çeşitli endüstrilerde ve çeşitli endüstrileşme safhalarında işden elde edilen tatminin değişikliği yolunda en makûl cevabı sağlıyan unsurlardan biri budur, çünkü bu yol bize işin ve işyerinin organizasyonu hakkında bilgi sağlar.

İş esas itibariyle, kontrole boyun eğmek ve «işçinin daha uzak amaçlar uğruna tahakküm altına girmesi» demek olduğundan, kontrolün sıklık derecesi işe karşı eğilimle son derece önemli bir rol oynamaktadır. Yıllarca önce Alman sosyoloğu Max Weber'in dediği gibi, «hiç kimse,

kendi çabasını ve özellikle her gün ne miktarda beden gücü harcıyacağını, başkasının tam kontrolü altına sokmaz.»

Fabrika işçisi bürokratik hiyerarşinin en altındadır. İşçi için daima faaliyet yaratılır, fakat işçi başkaları için ancak pek az faaliyet yaratabilir.

Aynı zamanda çeşitli fabrika işleri ve çalışan nüfusun görmekte olduğu çeşitli işler, iş şartlarının etkilenmesinde farklı şekilde kontrole sahiptirler. İşte işçilerin de gayet iyi idrak ettikleri bu farklılık; işten elde edilen tatminin neden farklı olduğunu gösteren en önemli unsurdur.

İşçi ne kadar çok kontrole sahipse işinden o derece büyük bir tatmin sağlar gerçeğine dayanarak şu genel sonuçlara varabiliriz. Kontrol anlamı çok geniş olarak iki faktöre bölünebilir:

*Fizik hareketlerin kontrolü:* Kontrolün bu yönünün hemen hemen yok olduğu bir halin güzel bir örneği otomobil endüstrisinde montaj hattı çalışmasıdır. Bir yazar şöyle der: «Hattın düzenli ritmi; bir an dahi durup dinlenmenin imkânsızlığı ve bu basit yeknesaklığı şaşmaz bir dikkat göstermenin gereği, bu işi elden gelirse kaçınılacak, mümkünse insanı başını alıp uzaklara kaçma arzusu verecek bir iş haline getirmiştir. Hat insanın içinden o derece çok şey çekip almaktadır ki, diğer işçileri yankılarcasına bir işçi şöyle sızlanır, "İnsana öyle bir his gelir ki, herkese öyle bir his gelir ki, hattın her sarsılışında içinden dilersin; haydi bozul be yavrum!"

Çalışma literatüründe varılan bir fikir birliğine göre montaj hattı çalışması, özellikle otomobil endüstrisinde, diğer belli başlı işlere kıyasen en sevilmeyen iştir. Bu memnuniyetsizliğin en büyük sebebi de, istihsal hızının hiç bir şekilde kontrol edilememesidir (müdahale edilememesidir).

Charles R. Walker'in yaptığı klâsik bir etüdden anlaşıldığı üzere işçilerin ancak %10'u işlerine yeterince adapte olmuşlardır. Bunun sebebi ise, gayet bariz olarak, işin organize edilme şeklidir. İş tekerrüre çok dayanan bir iştir, her bir hareket ve her bir alet; daha önceden başkaları tarafından tâyin edilmiştir. İşin hızı, konveyör ile mekanik olarak tesbit olunmuştur. Bu etüdün belirttiğine göre iş o şekilde ayarlanabilir ki nüfusun çoğunluğu yıllar geçse dahi bu işe kendilerini uyduramaz ve alıştıramazlar. Bu vak'ayı İsveç'deki benzeri bir fabrika ile mukayese etmek ilginç olacaktır. İsveç'deki fabrikada her kritik noktada işçilere daha bol hürriyet ve daha fazla kontrol sağlanmıştır. Gene de memnuniyetsizlik emareleri mevcut olmakla beraber Amerika'da yapılan etüdde belirtilen emareler kadar vahim değildir.

Montaj hattı, çok az ehliyet isteyen ve mükerrer olan iş nevilerinin en fazla ifrada kaçan bir şeklidir. Bu işi bu derece dayanılmaz bir hale getiren şey, işçinin kendi fizik hareketleri ile çalışma hızı üzerinde hiçbir kontrole sahip olamamasıdır. Az ehliyet isteyen ve mükerrer olan diğer işler için de bıkkınlık ve can sıkıntısının varit olduğu pek çok etüdlerle gösterilmiştir. Fakat bunlar aynı derecede vahim değildir. Ve telâfi tedbirleri daha etkili olabilir. Gene de, varılan genel intiba, bu işlerin çalışanlara aslâ bir tatmin hissi veremiyeceği, fakat işin bu memnuniyetsizliği bertaraf edecek şekilde organize edilebileceği yolundadır.

Çok mükerrer olan işlere ve özellikle otomobil endüstrisindeki montaj hattı işlerine bir tezat olarak, madencilik, demir ve çelik endüstrisi ile sürekli imalât meyanında kâğıt ve elektrik endüstrisini zikretmek ilginç olabilir. Bu endüstrilerde çalışan işçiler gerek makineler gerek kendi fizik hareketleri ve çalışma hızı üzerinde daha büyük bir kontrole sahiptirler.

Madencilik endüstrisi üzerinde yapılan bir etüde göre, maden işçileri makinelerinden «yabancılaştırılmamışlardır», yâni işçiler kendi makinelerinin işletilmesinde büyük kontrole sahiptirler. Makinelerin ne hızla çalışacağı, hangi köşelere sokulacağı, bozulduğu vakit ne yapılacağı çoğunluk bizzat maden işçileri tarafından kararlaştırılır. Mamafih, dış görünüşte, makinelerin çalışma hızı ve çalışma usulleri ustabaşıları veya şefler tarafından tâyin edilmektedir.

Komplike ve çok prodüktif olan bir makineyi işletebilme muhtemelen büyük bir tatmin kaynağıdır. Kontrol odasında çalışan bir işçi; önceden tesbit edilmiş bir rutine göre çalışsa dahi elbette kendi hareketleri üzerinde daha büyük bir kontrole sahiptir.

Yüksek ehliyete sahip işçilerin işlerinden daha büyük bir tatmin sağladıkları görülmüştür. Bittabi bunlar daha fazla ücret alırlar ve daha yüksek bir mevki işgal ederler, fakat aynı zamanda işlerinde daha büyük bir kontrole sahiptirler ki bence —insanca yaşamayı temin eden bir hayat seviyesine ulaştıktan sonra (ki ileri derecede endüstrileşmiş memleketlerde böyledir) — bu çok daha önemlidir.

Esnaf (san'at erbabı) çalışma hızını kendi tâyin ettiği için, fabrika işçilerinin çoğuna kıyasen daha avantajlı durumdadır.

*Direkt nezaretten kurtulma kontrolü:* Nezaretçilerin hareket tarzı yönünden, işten sağlanan tatminin önemi birçok etüdlerle belirtilmiştir. Her etüdde tesbit edilen bir gerçeğe göre, hafif ve seyrek nezaret, endüstri işçilerine göre «insanı esir yerine koymayan ustabaşıları» demektir. Bu ise, işçilerin işe ve şirkete saygı ve takdir beslemelerinde en bü-

yük unsuru teşkil etmektedir. Beşeri münasebetler konusuyla ilgilenen ve işçilere doğru yönelen ustabaşıları ve şefler uzun yıllardan beri ideal addolunmaktadır ve işin bu yönü üzerinde kuvvetle duran ustabaşı eğitim kurslarına büyük paralar harcanmaktadır. Bu davranışın bilimsel temeli pek tatminkâr olmadığı gibi, bu eğilimin ne derece yaygın ve genel olduğu hususunda yeterli analiz de yapılmamıştır. Belirli bir tip insan çalıştıran ve belirli vasıfları olan bazı işlerde, ustabaşının sıkı nezarette bulunmaması ve işçilere yönelmesi yerinde olmakla beraber, bazı hallerde bunun aksi vârittir.

Nezaretçilere sağlanan eğitim kursları da, genel olarak, pek az bir etki göstermiştir.

**ÇALIŞMA - GRUPLARI**

İşten elde edilen tatmin konusunda meslek farklarını izah eden üçüncü faktör de iş yerindeki sosyal münasebetlerdir. Çelik ve madencilik gibi bazı endüstrilerde endüstrinin teknolojik yapısı işin, yakın bir beraberlik içinde işçi takımları tarafından birlikte görülmesini gerektirir. Buna karşılık otomobil montajında, istihsalin organizasyonu muntazam iş gruplarının teşekkülünü önler. İşçilerin takım çalışması ile birbirlerine bağlı oldukları nisbette işten sağlanan tatminin arttığına dair elimizde yeterli delil vardır.

Endüstride gayri resmî işçi gruplarının fonksiyonu üzerinde Elton Mayo klâsik araştırmalar yapmıştır ve bu araştırmalar Westerns Electric Şirketi'nin Hawthorne'daki fabrikasında uygulanmıştır.

Bu etüdlerin belirttiğine göre, gayri resmî iş grupları teşekkül eder ve bunlar işçinin iş başındaki hareket tarzını yönelten norm'lar tâyin ederler. Devamsızlık, yüksek işçi cirosu ve moral problemleri gibi sevk ve idare sorunları çok zaman iş grupları ve nezaretçilerin hareket tarzı üzerinde çalışılarak halledilebilir. Fakat işin garip tarafı şudur ki, beşeri münasebetler ekolü, işçinin diğer çalışanlarla münasebetini ele aldığı nisbette işçi kendisi ile ve işçinin işi ile olan münasebetiyle aynı derecede ilgilenmemiştir. Bunu çok az önemsemiştir. Çalışanların morali konusunda tipik bir beşeri münasebetler tartışması, özellikle haberleşme, nezaret ve işçilerin şahsiyeti üzerinde durur, işin niteliği üzerinde hemen hemen hiç durmaz. Fakat «bir şeyi görüş şekli aynı zamanda o şeyi görmeyiş şeklidir». Demek ki diğer faktörleri ihmâl etmesi yüzünden böyle bir tartışma, konuya giriş şeklini çok sınırlandırır ve faydalarını kısıtlar, hiç değilse işten sağlanan tatmin ve bunun şartları konusunda yetersiz bir teoriye varılmasına sebep olur.

Teknolojik gelişme fabrika için de sosyal münasebetlerin önemini son derecede artırmıştır. Yaptığımız etüdlerde, teknik strüktürün sosyal münasebetleri doğrudan doğruya etkilediği iki önemli vak'aya rastladık. Her iki faktör, başka memleketlerde de tesbit edilmiş ve açıklanmıştır.

Bunlardan biri şudur: Teknolojik gelişme sonunda, özellikle mühendislik endüstrilerinde, gürültü artar. Gürültü problemi daima bir tıp problemi olarak görülür ve hemen hemen hiçbir zaman bir sosyal problem addolunmaz. Gene de gürültü sohbeti güçleştirir, hattâ bazen engeller ve bu yüzden kuvvetli bir menfi faktör sayılır.

İkinci faktör de ileri derecede otomasyona sahip olan endüstrilerde, örneğin elektrik endüstrisinde yaratılan sosyal izolasyon, tecrit'dir. Buna bir de çok pahalı techizattan sorumlu olmak eklenince, bu durumun büyük bir asabî gerginliğe ve hattâ sinir buhranlarına sebebiyet verdiği müşahede edilmiştir.

İşten sağlanan tatmin konusunda yapılan araştırmalar göstermiştir ki, işçilerin çoğunluğu işlerini tatminkâr bulmaktadır ve değişiklik istememektedir: «Böylesi en iyisi».

Mamafih, işten sağlanan tatmin konusunda meslekler ve endüstriler arası farklılıkların incelenmesini değerli kılacak yeterlikte değişkenlik (variation) mevcuttur. Benim belirttiğim noktalar bu alanı tam olarak kapsıyamaz ve aydınlatamaz. Sadece işçinin tatmin edilebilmesi için endüstri plânlaması ile işlerin organizasyonunun önemini dikkatinize arzetmeğe çalıştım. Bir memleketin gelişmesinden sorumlu olanların muhakkak ki bu yönde de büyük sorumluluğu vardır.

# YENİLİKÇİLERİN DOĞMALARINA VE GÖREV YAPMALARINA TESİR EDEN TOPLUMSAL VE KÜLTÜREL UNSURLAR

*Edin J. Cohn*

1962 Çınar Konferansı'nı özetlerken John Adler'ın da işaret ettiği gibi, iktisadî kalkınma öyle çapraşık bir ameliyedir ki ne gelişmiş ülkelerde, ne de az gelişmiş ülkelerde gerektiği şekilde anlaşılamamıştır.[1] Bu konuyla ilgili olan kritik unsurlar hakkında bir çok görüş ileri sürülmüştür; çeşitli yazar ve öğreneciler meseleye kendi açılarından eğilmişler, bazıları tabiî değerlere (iklim, toprak, topoğrafi su ve maden kaynakları, v.s...), bazıları birikimlere, bazıları teknolojik ehliyete, bazıları teşebbüs gücüne, bazıları da millî gelirin nüfus başına eşit olarak bölünmesi için gösterilen çabaları destekliyen müesseselere dikkati çekmişlerdir — iktisadî bakımdan prodüktif sermayenin meydana gelmesine, yaratılan sermayenin kalitesindeki gelişmelere (teknolojik yenileşmeye), birikmiş sermaye vasıtalarının kullanılmalarını sağlıyan çarelere ve yeni ustalıkların elde edilerek işgücü alanına aktarılmasına iktisatçılar çoğu kere özel bir önem verirler. Bu ameliyelerde görev alan kişilerin hepsi, kendilerini doğuran ve içinde yaşayıp çalıştıkları toplum ile kültürün yaratıkları veya ürünüdürler; onun için bu ameliyeler, çevrelerini kuşatan toplumsal ve kültürel vasatın, özellikle toplum yapısının, değerlerin ve davranışların tesiri altında bulunurlar.

Teknolojik yenileşmede ve yeni ustalıkların yaratılmasında son derece nazik rolü olan önemli bir kişi de yenilikçi müteşebbistir. Yenilikçi müteşebbis, alışılagelmiş faaliyetlere yeni metodlar uygulayan biri diye tarif edilebilir. Faaliyet alanı imalât, ticaret, maliye, nakliyat veya normal

[1] 1962 Çınar Konferansı'nın zabıtları.

olarak «iş» diye vasıflandırılan öteki faaliyetlerden biridir; ama bu alanın hükûmet, öğrenim, ziraat veya meslek alanlarından biri olması da pekalâ mümkündür. «Müteşebbis» terimi iş alanındaki faaliyetle bir görüldüğü için, öteki alanlarda da gösterilen öncülük hareketlerini iyice belirtebilmek amacıyla bundan sonra, bu çeşit faaliyetleri göstermek için «yenilikçi» terimini kullanacağız. Yenilikçinin belli başlı özellikleri yeni fikirlere uymak, inisiyatif sahibi bulunmak, mücadele etmek, elâstiki bir bünyesi olmak ve alışılagelmiş davranışlara yakınlık duymamaktır. Yenilikçinin aynı zamanda bağımsız olarak inceliyen, tenkit eden, düşünen taraflarına da vardır, bu yüzden mevcut durumu ve ele geçen fırsatları değerlendirebilir; yeni fikirlerini empoze edebilmek için kendine güvenen, gayret gösteren, toplum tarafından desteklenmek kaygusu bulunmayan hareketli ve mücadeleci bir insan olmalıdır. Daha önce objektif açıdan ölçülebilen bir başarı (meselâ iş alanında) kazanmış olmalıdır ki bir faaliyet kendisine teslim edilebilsin; böylece iş, kumarda olduğu gibi talihe bırakılmamış olur ve yenilikçinin bilgisi, ehliyeti riski azaltmak için bir garanti kabul edilir.[2] Bu özellikler, ilk bakışta bir «fazilet listesi» gibi görünebilir; ama hepsi de, birbirinin sınırını taşan mefhumlardır.

Herhangi bir toplumdaki faal yenilikçiler daima azınlıktadırlar. Ortalama toplumsal yapının aşağı yukarı her zaman kenarındadırlar (çoğu kere başka ülkelerden veya bulundukları ülkenin başka bölgelerinden göç etmişlerdir), din, dil, ırk azınlıklarından birine mensupturlar. Din, dil veya ırk azınlıklarından birine mensup olan yenilikçilerin ellerindeki imkânlar hâkim çoğunluk tarafından kısılabilir; ama o çoğunluğun toplumsal baskı ve değerlerinden uzakta olan yenilikçiler, görevlerini bir bakıma daha rahatlıkla yapabilirler.[3]

Yenilikçiler tarafından öne sürülen fikirler kabul edilince, o yenilikleri tatbik etmek için oldukça değişik bir insan tipine ihtiyaç vardır. Yenilikçilerin aksine, o fikirleri ilk tatbik edenlerin önemli mevkilerde oldukları görülür; gelişmiş zirâat metodlarını ilk deniyenler zengin çiftçiler olmuştur, Amerika Birleşik Devletleri'nde ilk otomobilleri satın alanlar da bankerler veya varlıklı insanlardı. Öyleyse, bir toplumda yapılmak istenen yeniliklerden başarılı bir sonuç alınması için, yeni fikirler yaratıp deneyen azınlığın faaliyet gücüne ve nüfusun büyük bir çoğunluğunun o

[2] Çeşitli ülkelerdeki başarı kavramı ve bunun teşebbüs ve yenileşme ile olan ilgileri konusunu David Mc Clelland ustalıkla incelemiştir. (David Mc Clelland, *The Achieving Society*, Van Nostrand, New York, 1961.)

[3] Yenileşme hareketinde azınlıklara mensup olanların rolleri, Hagen tarafından sistematik bir şekilde incelenmiştir. (Everett E. Hagen, *On the Theory of Social Changes*, Dorsey Press, New York, 1962).

fikirleri kabul etmek isteğine ihtiyaç vardır; yenilikler ancak bu şekilde tatbik sahasına konur. Az gelişmiş ülkelerde bunlardan birincisinin yokluğunun nazik bir durum yarattığına istinat ederek asıl yenilikçiler üzerinde duracağız.

Son zamanlarda Türkiye'de köylerle ilgili olarak yapılan bir araştırma,[4] köylülerin değişikliğe, hiç olmazsa fiili ve şuurlu olarak, karşı koymadıkları gerçeğini apaçık ortaya çıkarmıştır. Köylülerin büyük bir çoğunluğu eski ve yeni metodlar kullananlar arasındaki çatışmalara ya hiç şahit olmamışlardır, ya da küçük anlaşmazlıkların meydana çıktığını görmüşlerdir; böyle bir çatışmaya şahit olanların aşağı yukarı üçte ikisi, mücadeleyi modern grupların kazandığını açıklamışlardır; modern grupları tutanların sayısı, eski moda grupları tutanların sayısının iki mislinden fazladır. Köylüler, yenilikleri kabul ettiklerini başka yollarla da belirtmişlerdir; yeni faaliyetler veya yeni yollar mefhumlarından ne anladıkları pek açık değildir, ama eski usullerin değişmez, tanrı vergisi usuller olduğunu da pek ileri sürmemişlerdir.

Buna benzer bir araştırma da 1960 yılında lise öğrencileri arasında yapılmıştır[5]; bu araştırmadan alınan sonuçlar da; öğrencilerin yeni metodlara kucak açtıklarını göstermektedir. Bu iki araştırmadan alınan sonuçlar, bu yazıda zaman zaman söz konusu edilecektir; köy değerlerinin Türk toplumunu temsil ettikleri ileri sürülebilir; toplum bir bütün olarak ele alınırsa, geleneklerine bağlılıkları yüzünden köylülerin Türk toplumunu temsil edemiyeceklerini söyliyenler çıkabilir, ama lise öğrencileri de halkın modernleşmiş tabakasını temsil etmektedirler. Onun için yaptığımız seçimde isabet vardır kanaatindeyiz.

Yeni metodlara hazen de karşı koyan yenilik tatbikçilerini bir yana bırakarak, yenilik yaratanlara dönelim; burada, birbiriyle ilgili, ama yine de farklı iki soru sorulabilir:

1. Az gelişmiş ülkelerde, özellikle Orta Doğu'da, sosyalizasyon ameliyesi, yenilik yaratan kişilerin ortaya çıkmasına yol açar mı?

2. Böyle toplumlarda hüküm süren kamu müesseseleri, kişiler arasındaki yakınlıklar, değerler ve davranışlar, yenilikçiler doğduğu zaman (eğer doğarsa) onların görev yapmalarına yardımcı olabilir mi?

Mevcut toplumsal-kültürel vasatın yenilikçi özelliklere sahip yeteri kadar kişi yetiştirip yetiştirmediği sorusunu ele alınca, ilkin kişiliğin mey-

[4] *Köy Kalkınması Araştırma Projesi*, Türkiye Milli Eğitim Bakanlığı Etüt ve İnceleme Bürosu tarafından yapılan araştırma, 1962.

[5] *Türkiye'de Lise Öğrencilerinin Temel Değer Sistemleri*, Türkiye Milli Eğitim Bakanlığı Etüd ve İnceleme Bürosu tarafından yapılan araştırma.

dana gelmesinde en önemli rolü oynıyan müesseseleri incelemek gerekiyor. Yukarıda yenilikçinin özelliklerini açıklarken şunları belirtmiştik: inisiyatif, tenkitçi-araştırıcı kabiliyet, elâstikiyet, yeni fikirleri incelemeden reddedip kuşkuyla karşılamak yerine onlarla ilgilenmek ve bu ilgiyi faal hale getirmek. Bunlardan başka yenilikçi, toplumdaki bazı seçkin unsurların desteğini kazanmak istese bile, genel olarak bütün toplumun desteğini elde etmek kaygusu, ihtiyacı olmadan, yerleşmiş davranışlara uymak gibi bir mecburiyet duymadan görev yapmalıdır; üstelik, bir düşünce ve hareket bağımsızlığı sağlıyan «kendine güvenme» duygusuna da sahip bulunmalıdır. Orta Doğu'daki sosyalizasyon ameliyesi çoğu kere bunun tam aksini sağlar görünmektedir; otoritelere, büyüklere ve gelenekçi düşüncelere saygı istemekte, bağımsızlık, inisiyatif, araştırıcılık gibi değerlere pek yüz vermemektedir. Statükoyu muhafaza etmek ve savaş bakımından kısa müdafaa amaçları etrafında birleşmek, bu ülkelerde otoritelere, büyüklere, kademlilere itaatin inisiyatif ve bağımsızlıktan daha önemli olmasına sebebiyet vermektedir; bu görüş, şimdilik şuurlu olarak kavranamamıştır, ama kuvveti apaçık ortadadır. Amaç hayal gücü, inisiyatif ve ferdî hareketlere ihtiyaç gösteren iktisadî ve toplumsal kalkınma olunca, statükoyu muhafaza ve müdafaaya önem vermek gibi meseleler ikinci plâna düşerler. Seçkin zümre, bu yeni kalkınma amaçlarının gerçekleşmesi için çok çaba göstermekle kalmamalıdır; kabiliyet ve yargı gücüne inanmadığı tembel kitleleri harekete geçirmeli ve onları, hiç olmazsa şimdilik, kendi imkânlariyle başbaşa bırakmamalıdır. Ama burada da, böyle bir sistemde kitlelerin muhtaç oldukları olgunluğu elde edebilmek için nasıl, ne zaman ve niçin harekete geçmeleri gerektiği sorusu ortaya çıkmaktadır. Dış ve modern tesirlere daha açık olmasına rağmen aynı kültürün yarattığı seçkin zümrenin gerekli öncülük özelliklerine sahip olup olmadığı da sorulabilir.

Önemli roller oynadıkları için incelenmeye değer sosyalize edilmiş müesseseler, aile, öğretim sistemi, din (özellikle Müslümanlık), hükûmet ve ordudur. Hareketsizlik ve inisiyatif yokluğu özelliklerini taşıyan genel davranış çizgisi, bütün bu unsurların karışmasından meydana gelmiştir.

### ÇOCUKLARIN YETİŞTİRİLMESİ

Dünyanın bazı bölgelerinde olduğu gibi, Orta Doğu ülkelerinde çocukların yetiştirilmesi konusunda şu özelliklere rastlanmaktadır: Çocuk, kendi başına hareket edebilen biri değil, bütün ailenin kişiliksiz üyelerinden biridir; bağımsız olarak düşünmek ve hareket edebilmek imkânlarından mahrum bir şekilde yetiştirilmekte, onun bu yoldaki davranışları teş-

vik edilmemektedir; gerektiğinden fazla korunmak ve serbest bir eğitim görmemek, büyüyünce çocukta tembellik yaratmakta ve onun daima başkalarına muhtaç olan biri haline gelmesine sebebiyet vermektedir. Türkiye'de, özellikle köylerde, çocuk yetiştirmenin doğurduğu tesirlerden bahsederken bu yolda yapılmış bir çalışmadan da söz açmak gerekiyor: psikiyatrist Dr. Orhan Öztürk,[6] Türkiye'de kullanılan bazı çocuk yetiştirme metodlarının, kişiliğin yaratılmasına, dolayısiyle olgun insanların davranışlarına ne şekillerde tesir ettiğini incelemiştir. Bir gün elde edileceğini umduğumuz gerekli ön-bilgilerin yokluğuna rağmen, özellikle yemek, kundak, temizlik ve düzen terbiyesi, sünnet gibi konulara el atmıştır. Yemekle ilgili olarak, fazla yiyecek ve aşırı sevgi tezahürlerinin boğucu bir tesir yarattığını, kadınların erkeklerden daha değersiz ve ikinci plânda olarak kabul edildiği bir toplumda annelerin böyle aşırılıklar yoluyla çocuklarının itimatlarını kazanmak istediklerini açıklamıştır. Dr. Öztürk, daha da ileri giderek yalnız fizikî değil, ruhî kundaklamanın da (gerektiğinden fazla korumak, çocuğun ihtiyaç ve isteklerini karşılamasına yetmiyecek derecede az harçlık vermek, çocuğun yapabileceği şeyleri anne-babanın yapması) çocuğun aleyhine olabileceğini ve bağımsızlık duygusunun yaratılmasını önliyeceğini görüşlerine eklemiştir. Son olarak, çocukta iğdişlik korkusunun en yüksek seviyede olduğu bir çağda, dört ile dokuz yaşları arasında yapılacak sünnetin, inisyatifin gelişmesinde menfî tesirleri olduğunu ileri sürmüştür. Çocuk yetiştirme de tatbik edilen bu yolların, öteki değerler, davranışlar ve tecrübeler gibi, sadece iyi veya kötü olduklarını söylemek mümkün değildir; hepsinin olgunluk çağındaki davranışlar üzerinde etkisi vardır, tembellik, inisiyatif yoksunluğu, Tanrı'ya tabiat üstü kuvvetlere, devlete ve ailenin yaşlı üyelerine aşırı bağlılık yaratırlar.

### ÖĞRENİM

Türkiye dahil olmak üzere, Orta Doğu ülkelerindeki öğrenim bağımsız düşünce ve inceleme gücüne değil, hafızaya ve gereksiz gereksiz birçok şeyi ezberlemeye dayanır; bu yüzden öğrenciler, bir bilgi demetini elde etmekten, akılda tutmaktan ileri gidemez, yeni problem ve fikirlerle başa çıkacak bir araç ödevini görebilmesi için beyinlerini geliştiremezler. Aynı zamanda otoritelere, yani öğretmenlere ve ders kitaplarına itaat etmek mecburiyetini öğrenirler. Öğretmenlerin ve ders kitaplarının teş-

[6] *Türkiye'de Çocuk Yetiştirme ve Şahsiyetin Teşekkülü Üzerine Bazı Düşünceler*, Dr. Orhan Öztürk, çocuk bakımı öğretmenleri seminerinde yapılan konuşma, Ağustos 1961.

kil ettiği otoritelerle tartışılmaz, onların her söyledikleri doğrudur. Halbuki başka bazı ülkelerde öğretmenler ve ders kitapları tarafından ileri sürülen görüşlerin tartışılması normaldir, hattâ zarurîdir; bu öğrencilerde bağımsız ve inceleyici bir kafanın gelişmesine yol açar.

**DİN**

Kişilik yaratılması ve dünya görüşü bakımından din de önemli bir rol oynar, büyüklerin davranışlarına tesir eder. Bu bakımdan, Müslümanlığın Türkiye'deki tesirleri, birkaç nesil öncesine göre çok azalmıştır; ama kalan izleri ve öteki Orta Doğu ülkelerindeki hâlâ mevcut tesirleri, bu konuyu da ele almamıza sebep olmaktadır. Müslümanlık yalnız bir din olarak değil, müşterek bir yaşama yolu ve ruhî olduğu kadar toplumsal, iktisadî ve siyasî faaliyetlere bir örnek olarak da görülmektedir; Müslümanların, çizilen yolları ve son sözü söyliyecek hakeme, yani Kur'an'a, uymaları gerektiği kanaati geçmiş yüzyıllarda iyice yerleşmiştir. Bu statik dünya görüşünün katı bir tarafı vardır; değişen şartlara uyabilmek için bazı beşerî faaliyetleri sınırlayan kalıplardan sıyrılmaya da engel olmaktadır. Bu arada, bilim, teknoloji, iktisadî faaliyetler ve toplumsal bilimler alanlarında ters sonuçlar sağladığını da ayrıca belirtmek gerekiyor. Üstelik, artık uzaklarda kalan geçmişi bir Altın Çağ olarak düşünmek ve eski, geleneksel yollarla o çağa yeniden dönmek isteği, değişen bir dünyada faydalı bir kılavuz olamaz.

**ASKERLİK**

Gençlerin hayatlarında çok önemli bir tecrübe sayılan askerlik görevi, kişiliğin genel olarak ana çizgileriyle belirmiş bir çağda yapılmasına rağmen ufukları genişletir ve yeni ustalıkların elde edilmesi fırsatını sağlar. Bunların yanısıra, otoritelere ve büyüklere itaati azaltmak veya bağımsızlık duygusuyla inisiyatifi geliştirmek bakımından bir rol oynamaz.

**HÜKÜMET**

Son olarak, sosyalizasyon ameliyesinde devletin de tesirlerini belirtmek gerekiyor: Devlet, toplumun genel havasını sağlıyan bir rol oynar ve memurları vasıtasıyla halka örnek olmaya çalışır. Meydana getirdiği tesirler, önce anne ve babalar vasıtasıyla kendilerini hissettirir, sonra da doğrudan doğruya yetişkinler üzerinde belirirler. İktisadî ve toplumsal kalkınmalarda önderlik görevi yapan ve sorumluluğu omuzlarına yüklenmek isteğini gösteren devlet, aslında başka amaçlar için teşekkül etmiştir; bu amaçlar, millî savunmayı idare etmek, bir kanun ve düzen va-

satı sağlamak ve bunların gerçekleşmesi için gerekli olan vergileri toplamaktır. Yeni yeni kalkınmakta olan birçok ülkede devletler, üstlerine yüklenen yeni görevleri yerine getirebilmek için yavaş yavaş daha müsbet ve dinamik organlar haline gelmektedirler; ama teşkilât yapıları, iş görme usulleri ve bünyelerinin gösterdiği istikamet eski mefhumlar ve amaçlarla ilgilidir. Meselâ Türkiye'de devlet memurları, talimatnamelerde belirtildiği gibi, sadece yönetmelikleri tatbik etmekle, gerekli kontrolleri yapmakla ve suistimâlde bulunmamakla mükelleftir; bu, devletin rolünün ne olması konusunda gelenekçi ve statik bir görüştür; pasifliğin ve otoritelere itaatin artmasına tesir eder.

Devlet aynı zamanda, kişilerin ya teker teker ya da toplu halde kendileri için yapmaya muktedir oldukları hizmetleri de sağlar, bu bakımdan da omuzlarına bir görev yüklenmiştir. Türk köyleri konusunda yapılan son araştırmadan çıkan sonuçlar göstermektedir ki, köylüler yalnız yol ve içme suyu değil köy meskenleri gibi kendi topluluklarının problemlerini de devletin çözmesini, bu büyük sorumluluğu da üstüne almasını beklemektedirler. Devlet bu babalık veya ağabeylik rolünü de üstüne alırsa başkalarına muhtaç olma ve tembellik eğilimlerini desteklemiş sayılır.

### TOPLUMSAL/KÜLTÜREL ÇEVRENİN KUVVETLERİ

Aile, öğrenim sistemleri, din, ordu, devlet ve sosyalizasyon bakımından rolü olan öteki müesseseler her zaman yenilikçi kişiliğini ve görünüşünü taşıyan kişilerin yetişmesini destekliyecek şekilde görev yapmıyabilirler. Yine de, bazı müteşebbisler yetişebilir. Bu durumda ortaya bir başka soru çıkar: Kültürel vasat böyle yenilikçilerin görev yapmasını mümkün kılacak bir seviyede midir, yoksa her türlü yenileşmeye engel olacak bir yerde mi kalmıştır? Bir başka deyimle, kişiler arasındaki bağlar, kültürel istikamet ve toplum değerleri sermaye teşekkülüyle, teknolojik yenileşmeyle, ve yeni ustalıkların kazanılmasıyla ilgili davranışlara kolaylık mı sağlamaktadır, yoksa engel mi olmaktadır? Toplum, bu çeşit ameliyelerle ilgili kalıp tanımıyan davranışlara müsamaha etmekte midir? Müesseselerin sosyalizasyondaki rolleri, yukarıda belirtilmek istendiği gibi, yenilikçilerin kendileriyle ilgilidir; toplumsal-kültürel çevredeki kuvvetler ise, daha az derecede olsa bile, ilk yenilik öncülerine de tesir eder. Tabiî aşağıdaki fikirleri incelerken şunu akıldan çıkarmamak gerekiyor: gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerin toplum yapısı ve değerleri arasında yapılacak mukayeseler mutlak değil, izafîdir. Fikirler arasında bazı önemli ayrılıklar da görülebilir.

Statik, kendi kendine yeten bir toplumdaki kişiler arasındaki bağların şekilleri, kişiler arasındaki bağların daha çapraşık olduğu değişen, sanayileşen bir toplumdaki şekillere pek benzemez. Bu konuyla ilgili olarak, birbirine bağlı üç durumu ve sonuçlarını üstünde durulmaya değer görüyoruz.

### ÇEVRE SEVİYESİ

Önce şunu belirtmek gerekiyor: daha sanayileşmeye veya modernleşmeye başlamamış toplumlarda genel durum, bir insanın uğraşıp didinerek kazandığı başarılardan değil, içine doğduğu çevrenin seviyesinden meydana gelir; daha az ölçüde olmasına rağmen bu döneme yeni girmiş ülkelerin bazılarında da aynı özelliğe raslanır. Fertlerin ayrı ayrı kazandıkları başarılar, genel durumun geniş ölçüde yükselip alçalmasına yol açmaz; gelişmiş ülkelerde olduğu gibi meslekte ilerlemek toplumda yükselmeyi sağlamaz, toplumda bir mevki sahibi olmak meslekte ilerlemeyi sağlar. Az gelişmiş ülkelerde boş olan bir işe memur alınırken çoğu kere onun ne yapabileceğine değil, kim olduğuna bakılmaktadır. Gerekli bilgi, tecrübe veya ehliyet sahibi oldukları için değil de sadece dost veya akraba oldukları için insanların işe alınmasına bu ülkelerde sık sık raslanmakta ve bu gibi olaylar adam kayırıcılık ile suçlandırılmaktadır. Tabii bunun tarihî sebebleri vardır ve bu sebebler üzerinde aşağıda durulacaktır. Teknik ve fonksiyonel ihtisaslardan önce adam kayırıcılığın mahzurları azdı, hattâ bazı avantajları mevcuttu. Meselâ, ticaret veya diplomasiyle uğraşan bir ailenin genç fertlerinden biri, babasının mesleğini yaşıtlarından daha iyi başarmak imkânlarına sahipti; çünkü, ticaret veya diplomasiden evde hep bahsedildiği için o genç bu mesleklere bir bakıma zaten aşinâ olmuş sayılırdı. Bu avantaj, ihtisas faaliyetlerinde bütün üstünlüğünü kaybetmiştir; evden çok fabrikada veya yazıhanede cereyan eden faaliyetlerde, meselâ bir çelik fabrikasının veya bir demiryolu şirketinin idaresinde mesleklerin babadan oğula geçmesinin büyük bir anlamı kalmamıştır. İsbat edilmiş kâbiliyetlere değil de, adam kayırıcılık temeline dayanarak insanları görevlendiren bir toplum, artık elindeki istidatlardan ve produktif işgücünden gerektiği gibi faydalanamıyor demektir.

### YAKINLARINI KAYIRMA

İkinci olarak şunlar söylenebilir: kişiler arasındaki bağların genellikle akrabalık ve buna benzer ilgiler temeline dayandığı sanayileşmemiş veya sanayileşmeye daha yeni yeni başlamış toplumlarda, kişiler arasın-

daki bağları, yâni akrabalıklardan, komşuluklardan, dinî ilgilerden, gruplaşmalardan meydana gelen yakınlıkları kontrol altına alacak bir müeyyide yoktur. Gelişmiş ülkelerde raslanan anonim yakınlıktan ve kişilere önem vermemekten doğan vasat, bu ülkelerde daha teşekkül etmemiş, benimsenmemiş veya toplumsal baskıyla desteklenmemiştir. İktisadî kalkınma için gerekli olan faaliyet tipinde dolandırılmak, istismar edilmek gibi korkuların bir yana atılması lâzımdır; ancak böylelikle yalnız akraba ve dostlara olan güvenin başkalarına da duyulması imkânı doğar. Bu çeşit korkuların varlığı, Türkiye'deki lise öğrencilerinin «İnsanlara güvenilir» cümlesine verdikleri karşılıklardan kolayca anlaşılabilir. Öğrencilerin yüzde 29'u bu cümlenin doğruluğunu katiyetle reddetmekte, yüzde 29'u reddederken birazcık insaflı davranmakta, yüzde 7'si de bu cümleyi olduğu gibi kabul etmektedir. Bir başka insanın giriştiği teşebbüse yatırım yapmaktan çekinilmesi veya teşebbüs sahibinin yabancılardan malî yardım istememek temayülü hep bu korkudan doğmaktadır; hisse senetlerinin satılması ve bir sermaye pazarının meydana gelmesi bakımından bu durum menfî sonuçlar yaratmaktadır. Bir başka durum da, iş adamlarının, hattâ bazı kereler devlet dairelerini idare eden âmirlerin, akrabaları olmıyan kişilere mesuliyet istiyen işleri tevdî etmemeleri ve avukatlara, muhasiplere güvenmemeleridir; bunun sebebi de, bu gibi kişilerin görevlerini suiistimal ederek, teşebbüs veya sahipleri aleyhine olan bilgileri ele geçirerek durumdan faydalanmaya kalkışmaları korkusudur. Korkular bu kadarla bitmemektedir; malların teslimi, teslim edilen malların kalitesi ve öteki şartlar konusunda iş adamlarına çoğu kere haklı olarak duyulan itimatsızlığın da önemli bir rolü vardır. Son olarak, Türkiye'de daha az görülmesine rağmen birçok Orta Doğu ülkesinde ve başka yerlerdeki az gelişmiş memleketlerde hastalık halini alan rüşvetten bahsetmek gerekiyor; insan rüşvet vermeden hakkı olan şeyleri elde edememekte rüşveti gözden çıkaran biri ise hakkı olsun olmasın istediğini yapabilmektedir. Batılılar rüşvete ahlâksızlık gözüyle bakarlar; rüşvetin geçer akçe olduğu toplumlarda ise insanlar bunu, yapılan hizmetin karşılığı saymaktadırlar.

### GÖREVDE DAĞINIKLIK VE GÖREVDE AÇIKLIK

Üçüncü olarak da şunları belirtmek gerekiyor: daha sanayileşmemiş veya yeni yeni saniyleşmeye başlamış toplumlarda kişiler arasındaki münasebetler, bir aile içindeki veya akrabalar arasındaki müphem, ama sınırsız mecburiyetler, taahhütler üzerine kurulmuştur (görevde dağınıklık); sanayileşmiş ülkelerde ise aileler içindeki karşılıklı mecburiyetler,

taahhütler belirli ve sarihtir (görevde açıklık). Karşılıklı güvenin sağlanması ihtiyacından doğan kişiler arasındaki sınırsız istek ve taahhütler gittikçe artan hız ve büyük ailelerin ortadan kalkması yüzünden pek tatbik edilememektedir. Ailelerin kendi üyelerinden sorumlu olması artık tarihe karışmak üzeredir; bu görevi sağlamak yolunda, yavaş yavaş da olsa, dernekler ve hastalık, ölüm, işsizlik gibi felâketlerde yardım elini uzatacak müesseseler kurulmaktadır. Ama gerek aileler, gerekse bu müesseseler kuruluşlarındaki ihtiyaç sınırlarını aşarak, iktisadî kalkınmanın gerektirdiği davranışlar üzerinde menfî tesir yaratabilecek hale gelebilirler. Meselâ, bir insanın sağlık meslek seçimi veya iş muameleleri gibi meselelerde ailesinin istek ve görüşlerini gözönünde tutması, hattâ çoğu kere o istek ve görüşlere boyun eğmesi ihtiyacı, aile bu konuda selâhiyetli olmasa bile sıkıcıdır; karar verme ameliyesine menfî tesirleri vardır, fertlerin bağımsız olarak hareket etmelerini ve ailelere yabancı gelen, yeniymiş gibi görünen faaliyetlere katılmalarını engeller. Yabancılardan daha kalitesiz olsalar bile hissî sebebler ve mecburiyetler yüzünden akrabalara iş vermek konusunda yaratılan aile baskısı bir başka durum doğurmaktadır. Mevcut bir teşebbüsü genişletmek isteğinin de çoğu kere tatbik sahasına konamadığı belirtilmektedir; çünkü genişleyen teşebbüs, aile üyelerine olan taahhüt ve mecburiyetlerin de genişlemesine yol açacaktır. Aileye maddî yardımda bulunmak mecburiyeti varsa, tasarrufların birikimi de sağlanamaz. Bir mahzuru daha belirtmek yerinde olacaktır: ailelerin sahip oldukları teşebbüs ve müesseselerde görevler ve mesuliyetler çoğu kere açıklıkla belirtilmemiş, bölünmemiş ve tevdi edilmemiştir; bunun sonucunda, otoriteler ve mesuliyetler kesin çizgilerle belli olmadığı için herkes her şeyi yapmaya çalışır.

### GELENEKSEL DEĞERLER VE YENİ EREKLER

Sanayileşmekte olan bir toplumdan çok sanayileşmeye başlamamış bir topluma daha uygun olan kişiler arasındaki münasebet şekilleri, yenilikçilerin ve ilk yenilik öncülerinin davranışlarına engel olabilir; aynı menfî tesirleri, daha önceki çağdan kalmış kıymetler de yapabilir. Bir toplum, amaç edindiği hedeflere varabilmek için gerekli olan faaliyetleri genellikle değerlendirerek mükâfatlandırır; ama hedefler o değerlendirmelerden daha hızlı değişebilir; bunun sonucunda toplum, içinde bulunduğu zaman için hiçbir önemi olmıyan, geçmişe ait bir armağan ve mükâfatlar sistemine gömülebilir.

Hayatta maneviyata ve gösterişe önem veren ve statükoyu muhafaza etmeye çalışan statik bir toplumda mükâfatlandırılmak isteyen faaliyet tip-

leri ve zenginlik şekilleri, iktisadî kalkınmayı kendisine amaç edinmiş bir toplumun bünyesine uymaz. Çeşitli mesleklere verilen önemler (meslekî değerler), gençlerin meslek seçmelerine tesir eder; bu meslekler, çoğu kere, kalkınıp modernleşmek isteyen bir topluma faydalı olabilecek meslekler değildir. Ordu, kırtasiyecilik, din ve toprak sahipliği gibi statükonun muhafazasını isteyen idarî unsurların bu toplumlarda daha değerli oldukları sanılır; ticaret, endüstri, maliye, hattâ öğretmenlik, ziraat ve bilim gibi iktisadî bakımdan prodüktif ve kalkınma açısından da gerekli olan teknik mesleklerin daha aşağı seviyede oldukları görülür. Türkiye'de lise öğrencileri arasında yapılan ankette, iş ve ticaret mesleklerinin öteki mesleklerden daha önemsiz görüldükleri, hattâ sanat okullarındaki öğrencilerin bu çeşit mesleklere hiç bağlılık duymadıkları anlaşılmaktadır. Türkiye'de endüstri ve maliyeye karşı gelişen, ama daha dünya çapında bir seviyeye ulaşamamış olan, bir saygı mevcuttur. İkinci Dünya Savaşı'ndan beri bu saygı önem kazanarak artmakta ve meslekî değerler bakımından bir değişiklik yaratmaktadır.

Mecmu ekonomide sektörün büyük bir kısmının yer aldığı, bu yüzden de millî istihsale geniş çapta katılan ve her türlü yenileşmeye bünyesinde yer vermesi mümkün olan zirai alanı, şehirliler, özellikle aydınlar tarafından küçümsenmektedir. Çiftçiliğe ve genel olarak köy hayatına karşı beslenen bu duygu istidatlı kimselerin idareci, doktor, öğretmen, hattâ işçi olarak bile köylerde görev yapmasını engellemektedir.

Değerler, yalnız meslek seçimine değil, aynı zamanda mesleklerin icra tarzlarına da tesir etmektedir. Büyük çapta ehliyetsiz işgücünün mevcut olduğu ülkelerde çok görülen el işlerine aydınların, ellerini kirletmemek gerekçesiyle, yanaşmamaları mühendislik, ziraatçılık ve bu türlü mesleklerden tam randıman alınmasına engel olmaktadır. Temiz ellerin ve masa başının, köylerin değil de şehirlerin, amelî ve tecrübî meslekler yerine nazarî mesleklerin tercih edilmesi (aynı değer sisteminin aynı istikametleri), köylere eğitim ve sağlık teşkilâtlarını getirmek, ziraat alanında yeni metodlar denemek ve şehirlerin dışında endüstri merkezleri kurmak bakımından menfî sonuçlar doğurmaktadır. Maden mühendisi yeraltına inmenin, demiryolu idarecisi istasyonları teftiş etmenin, fabrikatör de sık sık fabrikaya gitmenin kendi seviyesiyle mütenasip olmayağını sanmaktadır.

Bu konuyla ilgili olarak, sanayileşmeye başlamamış ülkelerde varlık biçimlerinin ve harcama yollarının ilgi çekici olduğunu belirtmek gerekiyor. Babadan kalma varlık, özellikle bu varlık toprak biçimindeyse, sahibine yeni kazanılmış varlıktan daha çok şeref sağlamaktadır. Bu ise

şunu göstermektedir: Para sahibi olmak, onu çalışarak kazanmaktan önemlidir; toplum faaliyete değil, elde olan varlığa bakmaktadır. Böylece, bazı istidatlı kişiler, iktisadî bakımdan prodüktif, verimli faaliyet sahalarına girmemektedirler.

Maddî eşyalara ve para kazanmaya az değer verilmesi, iktisadî alanda geniş çapta bir faaliyetin yaratılmasına engel olmaktadır. Türkiye'de köylüler ve lise öğrencileri arasında yapılan araştırmalar göstermektedir ki, iki kitle de maddî eşyalarla ve para kazanmakla pek ilgilenmemektedir. Bu, maddî başarı kazanmak için çalışma hevesinin Türkiye'de öteki ülkelere göre az olduğunu ortaya koymaktadır.

Birçok az gelişmiş ülkede toplumsal baskı, varlıklı kimselerin harcamalarına tesir eder; zenginler, bu baskı sonucunda eğlenceye dalarlar birçok hizmetçi ve uşak kullanırlar, otomobil ve viski gibi pahalı ithâl malları istihlâk ederler, şatafatlı düğünler yaparlar. Köy seviyesinde bile böyle bir hayat tarzı görülür. Tabiî bu çeşit bir istihlâk, tasarruflara aksi tesir yapar.

Son olarak da şunu belirtmeliyiz: Yenilikçilere verilen maddî veya manevî, resmî veya gayri resmî mükâfatlar oldukça cılızdır; problemlere yeni ve orijinal yollarla eğilen insanların toplumdaki değerleri gerektiği gibi anlaşılamamıştır.

Genel olarak iktisadî faaliyetin, özel olarak da yenileşmenin bağlı bulunduğu davranış çeşidiyle zaman zaman çatışabilecek aile, toplum ve din gibi müesseselere tesir eden değerler de ilgi çekicidir. Toplumsal baskı insanı, iktisadî bakımdan prodüktif olmıyan ama değer bakımından çok yükseklerde bulunan bazı faaliyetlere katılmaya zorlamaktadır; bu arada, Hacca gitmeyi, tapınmayı, Oruç tutmayı, büyük aileler kurmayı ve Hindistan'da olduğu gibi, inek ve maymun benzeri hayvanlara tolerans göstermeyi sayabiliriz. Hattâ mal sahibinin, mallarını halka yağma ettirerek de prestij kazandığı görülmüştür. İngiliz Kolombiyası'nda yaşıyan Kwakiutl yerlileri arasındaki bir geleneği, halka ziyafetler verilmesi âdetini burada belirtmek mümkündür.

## KÜLTÜREL İSTİKAMETLER

Yukarıda kültürel istikamet ve unsurlardan da bahsetmiştik. Bunlar, genellikle zaman ve çevreye bağlıdırlar. Teknolojik bakımdan statik, geleneklerine bağlı toplumlarda dünya, zaman mefhumunun dışında ve değişmeyen bir şeymiş gibi görülür; gelecek, geçmişle şimdiki zamanın sonsuz tekrarından ibarettir. Geçmişte yaşanmış mutlu bir dönemin, bir Altın Çağın özlemi duyulur; yeniden o çağın kazanılması için de eski

geleneklere, âdetlere dönmek gerektiği ileri sürülür. Böyle toplumlarda insanlar, toprağı işlerken çocuklarının, dedelerinden kalma araç ve teknikleri kullanmalarını, aynı tip evlerde oturmalarını, aynı hayatı yaşamalarını isterler. Onlara kalırsa gelecek, geçmişten pek farklı ve daha iyi değildir; daha zengin bir geleceği elde etmek uğrunda değişik ölçülerle ilgilenmezler, zamanı değerli bir unsur olarak görmezler.

Köylüler tabiîdir ki zamanın, tekerrür etmek bakımından, daima farkındadırlar. Günün faaliyetleri güneşin doğuşuna ve batışına göre ayarlanır; tohumun ekilip mahsulün elde edilmesinde mevsimlere, yani yine zamanın geçişine bakılır. Ama geniş anlamda zamanın, uzun vadeli amaçlarla ve uzun bir süre içinde başarılacak faaliyetlerle ilgileri olmıyan kişiler için pek önemi yoktur.

Kalkınma ameliyesi ilerledikçe zaman mefhumu da ağır ağır değişir; insanlar gelecekle daha ilgilenmeye ve faaliyetlerini bir zaman bütünün çevresinde organize etmeye alışırlar. Değişen dünya mefhumuna uydukça, geleceği gözönüne alıp zamanı kullanmakta ustalık kazandıkça kültürel seviye de yükselir; zaman ve değişiklik tanımıyan bir dünyadan geleceğe önem veren bir dünyaya geçişte bazı zorluklarla karşılaşmak mümkündür. Meselâ, kalkınma için mutlaka gerekli olan tasarruf-yatırım ameliyesi, gelecek için yapılmaktadır — gelecekte sağlanacak faydalar uğruna bugünün istihlâkından vazgeçmekle mümkün olur. İster bir kişinin, ister bir müessesenin, isterse bir ülkenin çerçevesi içinde düşünülsün, plân mefhumunun veya tamamlanmış bir plânın, gelecek için düşünülen amaçları sağlıyabilmek için zamana ihtiyacı vardır. Yenilik, daha önce denenmemiş durumların yaratılmasıdır; bunun için de yeni metodlar meydana getiren kişilere ve yenilik tatbikçilerine bağlıdır. Yenilik yaratıcılarının da, yenilik tatbikçilerinin de gelecekle ilgilendiklerini ayrıca belirtmek gerekmiyor.

Zamanın, çevresinde ayrı ayrı, ama karşılıklı olarak birbirlerine bağlı faaliyetlerin toplandığı bir merkez olarak kullanılmasındaki önem, fonksiyonel ihtisasların ve yüklenilecek görevlerdeki karışıklığın artmasına paralel olarak artar. İskemle yapan bir marangoz aşağı yukarı bağımsızdır; ama bir fabrikanın işletilmesi, bir barajın inşa edilmesi, devlet dairelerinden birinin yönetilmesi, bir çok insanın uyuşmasını ve işgücünde, yakıtta, nakliyatta bir ahengi gerektirir. Orta Doğu'da ve Latin Amerika'da zaman kavramı, Avrupa standardlarına göre gelişigüzel kullanılmaktadır; yeni endüstri işçileri normal iş saatlerine ve çalışma temposuna ağır ağır adım uydurmaktadır; mal teslimlerinde nakliyat hesapları her zaman doğru çıkmamaktadır; inşa projeleri ve başka işler çoğu kere zamanında bitirilememektedir. Daha çok zaman olduğu, acele işe şeytan karışır ve bu-

günün işini yarına da bırakabilirsin düşünceleri bu ülkelerin bir çok ferdine tatlı gelmektedir. Geri kalmış toplulukların gelişmiş ülkelerdeki, özellikle Amerika Birleşik Devletleri'ndeki gibi saat boyunduruğu altında yaşamaya alışmaları oldukça zordur.

Kültürel istikameti tayin eden bir başka unsur da tabiî çevredir. İnsanoğlunun tabiatın esiri olduğunu belirten pasif görüşle, insanoğlunun fizikî çevreye hükmedebileceğini ileri süren aktif görüş birbirine karşıdır. Geleneklere bağlı toplumlar, bir çeşit vazgeçme ve kadercilik felsefesi ile tabiata boyun eğer, ama onu ara sıra küçük kontrollerle yoklarlar; zaten fizikî çevreyi, büyük kuvvetlerle kontrol etmeye ve teknolojik ameliyelerle onu değiştirmeye güçleri yetmez. Orta Doğu ülkelerinde yaşıyan insanlarda belli başlı bir özellik halinde hâkim olduğu bir çok müşahit tarafından ileri sürülen vazgeçme ve kadercilik felsefesinin kökleri tarihin derinliklerinde gömülüdür. Bu felsefe, artık yavaş yavaş ortadan kalkmakta ve yerini daha aktif bir görüşe bırakmaktadır; ama, mevcut durumu değiştirmek için bir çeşit meydan okuma sayılan yenilikçi davranışları bu haliyle bile engellemektedir.

### KÜLTÜREL DEĞİŞMELERİ HIZLANDIRMAK

Toplumsal yapı, değerler ve kültürel istikamet, yeni faaliyetlerin, toplumsal bağlardaki yeni şekillerin ve kalkınma ameliyesinin yarattığı yeni ihtiyaçların sonucunda değişirler. Ama değişmeleri ağır ağır olur; bu arada, kalkınmanın çeşitli cephelerine, özellikle yenilikçi davranışlara, geciktirici bir tesirde bulunabilirler. Onun içindir ki, ameliyeyi hızlandırmak için makul ve tesirli adımların atılıp atılamıyacağı meselesi ortaya çıkmaktadır. Atılabilirse dikkat, aile ve çocuk yetiştirme ile eğitim sistemi gibi kuvvetlere mi teksif edilmelidir? (Bu, ana-babalarla öğretmenlerin görüş ve davranışlarını değiştirmeye ihtiyaç gösteren uzun bir süre zarfında ve endirekt bir yolla olabilir.) Yoksa, yeni millî hedeflere varmaya engel olan mevcut durumu ve toplumsal bağların şekillerini değiştirebilmek için ülkenin önderleri (hükûmet ile aydınlar) tarafından direkt teşebbüslerde mi bulunulmalıdır? Bu çeşit bir hareket tarzının, kaideleri değiştirmek için ihtiyatlı adımlara, halka inmiş bir edebiyata, bildirilere, mükâfatlara ve değerleri, davranışları işletebilecek başka yollara ihtiyacı vardır. Meselâ, mesleklerle ilgili bazı değer yargıları, önderlerin o meslekte çalışmalarıyla değişebilir; iktisadî kalkınma için gerekli olan ehliyetli işçilerin temin edilebilmesi için ücretler yeni bir ayarlamaya tâbi tutulabilir; topluma faydası dokunanlar, özellikle yenilikçiler, mükâfatlandırılabilirler; bu da devlet dairelerinin ve ticarî teşebbüslerin faaliyetle-

rine yeni imkânlar sağlıyacak mütevazi gelişmelerin yaratılmasını mümkün kılar; tercih ve tesir yerine beynelmilel prensipler adapte edilebilir; insanlara zaman mefhumunun varlığı duyurulabilir.

İnsanlar, aile ve eğitim sistemi gibi kuvvetlerin karışımından meydana gelmiş varlıklardır; onun için, bir tek unsuru göz önüne alınak, bu unsurla belirli bir davranış şekli arasında yakın bir münasebet bulunduğu için sözü geçen unsurun *tek* sebep olduğunu, ve yalnız bu unsurun değişmesiyle kalkınma amacını gerçekleştirebilecek özellikleri taşıyan kişilerin ortaya çıkabileceğini ileri sürmek, meseleyi fazla basitleştirmek olur. Ülkeden ülkeye ayrılık gösteren ve üzerlerine dikkatle eğilinmesi gereken bir çok değişkenleri hiç olmazsa bir dereceye kadar gözönünde tutmak daha gerçekçi bir davranıştır.

Son olarak, Atatürk'ün burada kullanılan anlamda fevkalâde bir yenilikçi olduğunu belirtmeliyiz. Değerleri, davranışları ve kişileri arasındaki bağların şekillerini değiştirmekle uğraşmıştı. Getirdiği belirli yeniliklerin aşağı yukarı hepsi kabul edilmiştir; ama kalkınmak için bir toplumun sürekli olarak yenileşmesi gerektiği prensibi pek kabul edilmişe benzememektedir. Asıl Kemalizm, Atatürk'ün son derece tesirli kullandığı toplumsal yenileşme prensibinin kabulü olarak değil de, belirli bir devrimler silsilesine harfiyen bağlı kalmak şeklinde görünmektedir.

# GELİŞEN ÜLKELERDE DEĞİŞEN TOPLUMSAL DEĞERLER MESELELERİ

*Bernard Lewis*

«Gelişen Ülkeler» terimi Avrupa camiası ve denizaşırı bölgelerdeki Avrupa kolonilerine nisbetle gelişmemiş veya az gelişmiş sayılan geniş bir memleketler topluluğu için zamanımızda kullanılan nazik bir deyimdir. Asya, Afrika ve diğer kıt'alarda bulunan bu memleketler arasında kültür, tarih, sosyal, politik bünye ve gelişme derecesi bakımından büyük farklar mevcuttur. Bu memleketler arasındaki diğer bir müşabehet de hepsinin Batılılarla yaptıkları savaşların ve hattâ bazan Batı uygarlıklarının mandası altına girmekten doğan muazzam değişikliklerin, sarsıcı tecrübelerini sosyal varlıklarının her seviyesinde hissetmiş olmalarıdır. Bu değişikliklerin bazılarını Batılı hükümdar ve idareciler yapmışlardı. Maamafih bu gibi yabancılar, umumiyetle muhafazakâr bir politika gütmeğe dikkat etmişlerdir; bunların fikir ve müesseseler üzerindeki radikal etkileri Batılılaşma hareketine önayak olan yerlilerinkinden daha az olmuştur. Bu önderlerin şahsiyetleri birbirinden farklıdır — Türkiye'de İkinci Mahmut ve Mısır'da Mehmet Ali Paşa gibi şahsiyetler Batı gücünü elde edecek araçları temine çalıştılar; iş adamları servet yaratmak veya elde etmek için Batının usûl ve tekniğini benimsemek istediler; edebiyatçılar ve idareciler Batı dünyasının ilim ve fikirlerinin kudret ve tesirlerine hayran kaldılar.

### BATININ ETKİSİ

Bugün, Asya ve Afrika'da Batı hâkimiyeti sona ermiştir. Hassas ve akıllı bir Afrika veya Asyalının, koloni idaresi sona erdikten sonra dahi

kendi toplumunun ve kültürünün Batınınkine tâbi olduğunu farketmemesine imkân yoktur. Mahallî menfaatler için kullanılan ve hattâ Asyalı veya Rus uzmanlar tarafından idare edilen kendi kaynaklarının keşfedilmesi ve işletilmesi, yine de Batı menşeli makine ve araçlarla yapılmaktadır; fikir ve ideolojileri, Batıya karşı ayaklanma konusunda dahi, esas itibariyle yine Batıdan alınmıştır. Yazar ve sanatçıları, teknisyen ve mühendisleri, çalışmalarında Batı uygarlığının daimî üstünlüğünü teyid etmektedirler. Batı uygarlığı Doğunun ilkin öğrencisi, sonra rakibi, daha sonra da fatihi olmakla beraber, yine de Doğuya modellik etmektedir. Okumuş ve yüksek tabakanın yavaş yavaş Batı giyimini ve şapkayı benimsemesi değişme seyrini sembolik bir şekilde belirtir. Bu husus bilhassa giyim ve başlığın içtimaî, irkî ve bilhassa dinî hüviyetle sıkıca ilgili sayıldığı Orta Doğunun Müslüman ülkelerinde calibi dikkattir. Türkiye'de yakın zamanlara kadar şapka giymenin hıyanet sayılması rastgele bir gelenek olarak kabul edilemez. Sosyal sembolizmin üstadı olan Kemal Atatürk bunu gayet iyi anlamış ve bu konu üzerinde sonuna kadar işlemişti. Tarihte belli başlı İslâm topluluklarından yalnız bir tanesinin daha bu şekilde kendi âdetlerinden vazgeçerek yabancı giyimini benimsediği görülmüştür; bu olay da XIII. yüzyılda, İslâm dünyasının büyük Moğol istilâlarının darbeleri altında sarsıntı geçirdiği sıralara tesadüf eder; Mısır'da Memlûk Sultanı, emirlerine giyimlerinde Moğol kıyafet ve üniformalarını taklit etmelerini, saçlarını da Moğol stilinde uzatmalarını emretmişti. Hiç şüphesiz aynı düşünce XIX. yüzyılda mutlak hâkimiyet kuran Batılılar arasında moda olan pantalon, gömlek ve frağın kabulünde de rol oynamıştır. XIV. yüzyılın başlarında Moğol stili terkedildi, bunun sebebi belki de Moğolların Müslümanlaşması ve Müslümanların yeniden kendilerine karşı güven kazanmalarıydı; Avrupa'nın ceket-pantolonları bugün de mevcut olup okumuşluğun ve modernliğin işaret ve sembolüdür. Günümüzde Batının tepeli ve kenarlı başlıkları sarık ve serpuşun yerini almakta ve böylece İslâm muhafazakârlığının son kaleleri de yıkılmaktadır. Bugün Türkiye'de dinî taassuba işaret sayılan bere aynı zamanda Batılılar tarafından da kullanılmakta olup şimdiki önemini tesadüfen kenarsız yapılmış olmasına borçludur.

Bu semboller — ve bunlarla ilgili mücadeleler — Batılı olmayan toplumların Batı uygarlığı ile münasebeti problemini fevkalâde canlı ve dikkate değer bir şekilde ifade eder. Bunu sadece uymak veya direnmek problemi olarak görenler ve bütün meselenin bu iki davranıştan birini seçmekten ibaret olduğunu zannedenler çoktu. Türkiye'de Abdullah Cevdet ve Mısır'da Lûtfî Seyid gibi bazı kimseler ise bunu bir işbirliği meselesi olarak görüyorlardı. Bunlar günümüzde yaşayan ve gelişen yalnız

bir tek medeniyet bulunduğunu ve diğerlerinin olmekte veya olmuş oldıklarını söylüyorlardı. Yine aynı kimseler XIX. yüzyıl fikir adamlarının zannettikleri gibi bu veya başka bir uygarlık arasında bir seçme yapmanın bahis konusu olmadığını, seçmenin ancak dünyadaki tek uygarlığa ortak olmak veya bunun dışında kalmak konusunda yapılabileceğini söylüyorlardı. Orijini Avrupa ve Orta-Doğu olan bu medeniyet, bir usulün veya bir bölgenin malı olmaktan ziyade, tüm beşeriyete aittir. Türkiye ve Japonya gibi bazı memleketler bu görüşü açıkça kabul ederek çağdaş uygarlığa ortak olmak için belli bir çaba sarfetmişlerdir; diğerleri kararsız kalmış ve sonunda, Batı uygarlığının sağladığı imkânları, bunları elde etmek için gereken vasıtalara sahip olmadan temine çalışmış ve bu yüzden başarısızlığa uğramışlardır. Zaten bundan bir netice umumak, boruya bağlı olmayan musluklardan su beklemeğe benzer.

Günümüzün medeniyetini uluslararası ve dünya çapında olarak mülâhaza etmek gerekir, fakat bu medeniyetin kuruluşu sırasında Batı tesirinin bırakmış olduğu izler hâlâ mevcuttur. Bu husus çağımızın uygarlığını sonradan kabul edenler için bazı güçlükler doğurmaktadır. Halbuki kuruluşa baştan beri ortak olmuş milletlere hiçbir şekilde tesir etmemektedir. Bu güçlüklerden biri olan taklitçilik meselesine Halide Edip Hanım dikkati çekmiş bulunuyor.[1] Sadece Batıyı taklid etmek suretiyle Batılılaşmağa çalışmak kolaydır. Halbuki muayyen bir kalıbı olduğu gibi taklid etmek Batılı ruhuna tamamiyle aykırı bir tutumdur ve böyle bir politika Batılılaşma teşebbüsünü sonunda mutlaka başarısızlığa uğratır.

### ÖLÇÜLERİN YENİDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Gelişmekte olan bir ülkenin çağdaş uygarlığa ulaşması için modern bir siyasi ve idari teşkilât kurması, çağdaş sosyal ve kültürel model ve müesseseleri kabul etmesi, ekonomik ve teknik usul ve gelişmeleri benimsemesi lâzımdır. Fakat bu ve diğer hususlar kabul edildikten sonra başarıyla imtizaçlarının sağlanması için bunların gelişme ve fonksiyonlarının temelini teşkil eden ve birlikte yürümeleri şart olan çağdaş değerlerin de açıkça veya zımnen kabulü gerekir. Ölçülerin yeniden değerlendirilmesi Batıda dahi bütün gelişme safhalarında, eskiden olduğu gibi bugün de, bir problem teşkil etmektedir. Başka bir cemiyetin değerlerinin benimsenmesi, hele benimseyen toplum kökleşmiş kıymet, ölçü ve standardlara bağlı eski ve yüksek bir medeniyetin varisiyse, daha pek çok zorluklar yaratır. Hiç şüphesiz doğruluk, akıllılık, cesaret ve sadakat

[1] Halide Edip Adıvar, *Türkiye'de Şark, Garp ve Amerikan Tesirleri*, İstanbul, 1956, II.

gibi bazı değerler bütün beşeriyet için aynı önemi taşır; fakat bu değerlerin içtimaî anlamı her cemiyette ayrı bir telâkkiye tâbi olabilir ve hattâ bazan zıt görünümler de arzedebilir. Aile, mahalle, ev ve toplumsal çevre tarafından kabul edilen değerlerle, okul, üniversite ve hükûmet tarafından beyan edilen değerler arasında hasıl olan bağdaşmazlıklar kişi ve toplum üzerinde tehlikeli tazyikler yaratır. Eski değerler artık resmen terkedilmiş ve hattâ hor görülmüş, istihzaya maruz kalmış ve yerine modern Batı ve değer ve standardları konmuştur, fakat aslında, eskilerin kudret ve diriliği, en modern fikirli vatandaşları dahi itaate mecbur kılar. Yeni bir dini kabul eden toplumlarda, eski inancın tanrıları, yeni dinin şeytanları olarak kalırlar. Aynı şekilde yeni değerleri kabul eden toplumların yeni düzenlerinde, eski değerlerin izleri suç olarak üstü kapalı bir şekilde devam eder. Kişi, kendi inşiyak ve âdetlerine tâbi olur, fakat bununla beraber, yeni düzenin dayanağı olan yeni değerleri küçümsediği ve bu yüzden yeni nizamın başarısını tehlikeye koyduğu için kendisini suçlu bulur; aynı zamanda dış âlemle karşı karşıya geldiği vakit artık kendine ait bildiği dünya standardlarına lâyık olmadığından dolayı beğenilmediğini anlayacak ve utanacaktır.

Sadakat mefhumu bunun iyi bir misâlidir — bu bütün beşeriyet tarafından takdir edilen sosyal bir fazilettir ve hangi tipten olursa olsun bütün toplumların varolması buna bağlıdır. Fakat bu benzerlik ve beraberlik toplumdan topluma büyük farklar gösterir. Meselâ, Orta Doğudaki Müslümanlar arasında sadakatin en değerli şekli ailevî ve dinî bağlılıklardır. Şimdi bunların yerini siyasal ilke ve ülkülere, millete ve vatana ve başka bir seviyeden de, belirli yükün ve kurumlara karşı duyulan içtimaî, vatanî ve kanunî bağlılıklar almıştır. Aileye ve dine karşı duyulan eski bağlılıklar devam etmektedir; fakat şimdi bunlar fazilet sayılmamakta, aksine, yeni siyasal ahlâk töresince suç sayılarak takbih edilmektedir. Eskiden aileye sadakat erdem sayılırken buna şimdi akraba kayırmak olarak bakılmakta; vaktiyle dine sadakat erdem sayılırken, şimdi yobazlık addedilmektedir, ve bunları — hattâ bazan taraftarları dahi — gerici ve ilkel olarak kabul etmektedirler. Ahlâk yönünden bunda hiçbir fark yoktur; insanın siyasî hayatta işbirliği yaptığı kimseleri kayırması ile amca çocuklarını kayırması arasında büyük bir fark olamaz; körükörüne ve mantık hudutlarını aşan milliyetçilik hissi, koyu dinî taassuptan daha değerli sayılamaz — fakat bunlardan birincisi modern ve ilerici sayılmakta, ikincisi ise modern devlet mekanizmasının amaç ve gereklerine uygun olmadığından geçici ve barbar addedilmektedir; ve gerçekten, dinî fanatizm, asrımızda siyasal bir bütün olan millet'in ekseri ikiye bölünmesine sebep olmuş ve gelişmeyi geciktirmiştir; karışık, fakat kuv-

vetli akrabalık bağları da sermayenin parçalanmasına, çalışmaların tahdidine ve dağılmasına yol açar ve böylece iktisadi kalkınmaya engel olur. Modern devletlerde bu gibi unsurların mevcudiyeti ciddî intibak problemleri yaratır ve hattâ çöküntüye sebep olabilir.

Bazı eski dinî ilkeler dahi gelişmeğe zararlı görülmüştür. Riyazet'i buna iyi bir misal olarak gösterebiliriz, çünkü insanları, beşeri arzularını tatmin yerine onlara gem vurmağa teşvik eder ki, bu da insanoğlunda çalışma saikinin yok olmasına sebep olur; yine, fazilet sayılan cebri nefis, kolaylıkla tembelliğe yol açabilir. Aynı şekilde, İslâm âleminde meziyet sayılan cömertlik, sadaka verme tarzında tecelli eder ki, bu da şayanı itibar değildir, çünkü toplumda dilenicinin şerefli ve makbul bir yer sağlamasına yol açar ve namuslu çalışmayı baltalar. İslâm dininin iktisadi gelişmeye karşı olduğu iddiasının esası yoktur; Müslüman ülkelerde ekonomik geriliğin sosyal ve kültürel sebeplerini çeşitli faktörlerde aramak gerekir; tarihî İslâm dini bunların bir parçası, hattâ bir ifadesidir. Orta Çağlarda, İslâm imparatorlukları iktisaden altın bir devir yaşamışlardı. Becker'in de işaret ettiği gibi, daha yakın devirlerde, Hıristiyan Habeşler de en aşağı İslâm memleketleri kadar geri kalmışlardır.[2] İslâm doktrininde ilerlemeğe mâni olacak hiçbir nokta mevcut değildir, fakat Müslümanların hukukî ve sosyal faaliyetlerinde bu açıdan ele alınması gereken pek çok şey mevcuttur.

Eski faziletler suç sayılırken, bazı eski suçlar da fazilet sayılmağa başladı — ve hattâ, bunların çağdaş bir toplumun gelişmesi için gerekli olduğu ileri sürüldü. Bunun misalini cömertlik ve tamahkârlığın geleneksel ve modern — yahut burjuva — telâkkilerinde görebiliriz. Eskiden cömertlik gerek kişisel, gerekse toplumsal yönlerden büyük bir erdem, tamahkârlık ise menfur ve aşağılık bir suç sayılırdı. Rivayet, tarihî ve sosyal vesikalar, kalbi ve eli açık kişi veya hükümdarların, bağışta bulunacakları kimselerin talep ve liyakatlerini ve bunları hangi maksatlara harcayacaklarını araştırmadan ihsan dağıtışlarını överler. İhsan dağıtmayanlar veya bunları sorusuz sualsiz yapmak istemeyenler kötü kişi olurlar ve hattâ cimri sayılırlardı. Tutum ve çalışma konularında burjuva fazilet anlayışı içinde yetişmiş olan asrımız insanları, bu hususta değişik bir telâkkiye sahiptirler. Abbasi Halifelerinden Elmansur Müslüman geleneklerinde hasis sayılmış ve kendisine Ebul Davânik (para-babası) lâkabı verilmişti; çağdaş tarihçiler onu dikkatli ve tedbirli bir iktisadi politika güttüğü için övmektedirler. Vaktiyle cömertlikleriyle meşhur olan

[2] C. H. Becker, «Islamstudien», I, başlıklı eserinin «Islam und Wirtschaft» bölümünden, Leipzig, 1924, s. 54-65.

bazı hükümdarlar ise düşüncesizliklerinden ve memleketlerinin mahvına sebebiyet verdiklerinden bugün yergiye uğramaktadırlar. Zamanımızda, bunun daha birçok misalleri mevcuttur.

### İŞ VE SERVET

Umumiyetle, cimriliğin yanı sıra servete ve muayyen bazı meslek-lere karşı da an'anevî bir husumet mevcuttur. Meselâ, Türkiye'de, eski-den bazı zanaat ve mesleklere sadece din ve ırk bakımından hor görü-len topluluklara mensup kimseler intisab ederlerdi. Bu gibi ayırımların ortadan kaldırılması aşağılık damgasının silinmesini sağlayamamıştır. Ti-caret ve bankacılık hor görülür ve bunlarla iştigal edenlere güvenilmezdi; tutumluluk tamah, teşebbüs ise hırslık zannedilirdi. En çok din ve dev-let işlerine değer verilir, en ziyade ulema sınıfı, askerler ve devlet me-murlarına itibar edilirdi. Her zaman fazla para kazanmasalar dahi gele-neksel değer ölçüleri muvacehesinde, ancak bu kişilerin ciddi, şerefli ve asil gayeler uğrunda çalıştıkları kabul edilmişti. Bütün diğerlerine âdi amele veya açgözlü madrabaz takımı olarak bakılırdı. Bilhassa elle ça-lışmak küçümsenir ve sanatkârlardan gayrısı el işlerine karşı takdir veya hayranlık duymazdı. Bunun ilim ve teknik ilerlemeye zararı dokunmuş-tur, çünkü bu konular kafa ve ellerin birlikte çalışmasını, hattâ bir bakı-ma ince bir sanat kabiliyetini gerektirmektedir. Eskiden Türkiye'de top-rak sahipleri ya kültürlü beylerden, yahut da çalışan çiftçilerden olurdu; her iki özelliği birden kendinde toplayan toprak sahibine nadiren tesa-düf edilirdi ve bundan dolayı Türkiye'de, XVII. ve XVIII. yüzyıllarda İngilizlerin centilmen-çiftçileri tarafından ortaya atılan zirai ve teknik ilerlemelere benzer bir hamle yapılamamıştır. Aynı tutumun XIX. yüzyıl reformları sırasında da mevcut olduğu anlaşılmaktadır; bu devirde, yeni açılan ziraat ve tıp okullarını bitirenler, ellerini toprak ve hastalarla kir-letmektense, dairelerde çalışmayı tercih etmişlerdi. Osmanlı tıp okulla-rının ilk mezunlarından ancak hayatta başarı gösteremeyenler doktor-luğa intisab etmişler, başarı sağlayanlar idareci, asker, memur ve devlet adamı olmuşlardır. Bugün bile, ekonomik ve teknik ilerleme, bu eski ba-şarı, şeref ve haysiyet anlamlarından dolayı sekteye uğrayabilir. Meselâ, Orta Doğuda otomobil kullananların cesaret ve ehliyetlerine karşılık ta-mirat hususunda güvensiz olmalarına sebep eski ve kökleşmiş çalışma, kudret ve içtimaî seviye mefhumlarıdır.

### GELENEK VE İLERLEME

Gelişen ülkelerin en esaslı ihtiyaçları kalkınma ve ilerlemedir — bu ihtiyaçları yaratan sebep de zaten aldıkları isim ve ayrıldıkları sınıflar

olmuştur; bununla beraber gelişmeyi sağlamak için teşebbüs, tecrübe ve özellik gibi bazı vasıflara ihtiyaç vardır ki, bunlar da eski değer ölçüleri muvacehesinde hatâ ve kusur sayılır. Ananevî fikirlere göre ilerleme ancak mükemmel insan, mükemmel şehir, mükemmel devlet gibi model veya kalıplara uymakla elde edilebilir. Şu halde model dıştadır ve var sayılmıştır; bundan dolayı ilerleme gayretleri esas itibariyle taklit çabasından başka bir şey değildir. Taklit ne kadar başarılı ve devamlı olursa o kadar daha iyidir. Halbuki bu görüş, kişi veya toplumun fıtrî kabiliyet ve tutumlarının ilerleme ve ıslâhını derpiş eden büyüme ve olgunlaşma seyri olarak tarif edebileceğimiz modern gelişme anlamından yoksundur.

Geleneksel toplum kendi kendinden ilerleme ve gelişme beklemez; halbuki, değişme beklenebilir ve değişme her zaman kötüye doğru olur. İdeal model bir efsane, bir vahiy veya felsefe veyahut da yarı tarihî bir altın devir olarak maziden alınır. Bunun mükemmelliği karşısında, bütün değişmeler bir bozulma, kutsal maziden bir kopma olarak kabul edilir. Toplumda erdem, geleneklere saygı ve inanç anlamına gelir; bundan uzaklaşmak büyük bir toplumsal suç sayılır. Yarı güvenilir bir kaynak tarafından Muhammed Peygamber'e atfedilen bir emir bu noktayı iyice aydınlatmaktadır: «En kötü şeyler yeniliklerdir. Her yenilik bir icattır, her icat bir hatâdır, ve her hatânın sonu cehennem ateşidir.» Doğru yol ataların inanç ve icraatıdır, bunlar an'aneler sayesinde muhafaza edilir ve unutulmaz. Bütün bunların tek bir kelimeyle ifadesi Sünniliktir. Bundan ayrılmak bid'at, yani icattır, bu Hıristiyanların imansızlık mefhumunun Müslüman dinindeki en yakın karşılığıdır. Bazan bid'atın iyi olduğu ve bunun din adamları tarafından da kabul edildiği vâkidir, fakat buna bir kaideden ziyade, bir istisna nazarıyla bakmak gerekir. Normal olarak, icat, kabul veya tasvib edilmedikçe kötü sayılır. İcadın haddizatında iyi ve gerekli olduğu fikrini benimseyen ve ekseri, beyhude yere olmakla beraber devamlı surette icat peşinde koşan modern cemiyetin tutumuna bundan daha bariz bir tezat gösterilemez. Modern dünyada, ticarî satıcıların yanısıra siyaset ve fikir satıcıları da eski malları yeni diye piyasaya sürmeğe çalışmaktadırlar. Halbuki geleneklere bağlı toplumlarda yeni fikir ve doktrinler ancak eski ve bozulmamış an'anelere bir dönüş olarak sunulduğu takdirde kabul ettirilebilmektedir.

### TARİHE BAĞLILIK

Bu eğilimi, kısmen kültürel milliyetçilik hisleri (yabancı icraat veya doktrinleri yerli esaslara maletmek suretiyle maskelemek ve böylece bunları kabul etmek zorundan doğan aşağılık duygusunu yenmek arzusu) doğurur, fakat yaygın olmakla beraber, tarihe bağlılığın yegâne veya

başlıca kaynağı bu tarz milliyetçilik değildir. Bu eğilim kısmen de, mucitlerin buluşlarını bilinen ve tanınan şeylere atfederek daha kolay kabul edilir hale koymak gayretinden doğar. Böylece, Orta Doğuda meşruti ve temsili hükûmet modası çıktığı vakit, bunun İslâm esaslarına bağlı olduğu müteaddit kereler ispata çalışılmıştır; bu gayret 14/Kasım/1909 tarihinde Osmanlı meclisinin açılışında padişah tarafından yapılan konuşmada, «Şeriatta emredilen parlamenter hükûmet» hakkındaki sözlerle şahikasına ulaşmıştır. Aynı saikle, bugün sosyalizm Arap ülkelerinde revaçta olduğundan ve Birleşik Arap Cumhuriyeti tarafından da resmen kabul edildiğinden, El-Ezher'den bir şeyh İslâm dininin hakiki sosyalizm ve Muhammedin de ilk sosyalist olduğuna dair fetva vermiştir. Tabiatiyle, bundan maksat sosyalistleri İslâm dinini kabule teşvik etmek değil, sosyalizmi Müslümanlara kabul ettirmektir. Dünün parlamenter hükûmetlerde olduğu gibi, bugünün sosyalist devletlerde de, resmî din adamları hükûmet icraatının doğruluğunu — yani, atalardan kalma geleneklerden ayrılmadıklarını ispata çalışmaktan bir an bile geri kalmamaktadırlar. Hem zaten, bu dahi bir gelenektir.

### EGEMENLİK VE HÜRRİYET

Bu mesele, gelenek konusunun sıkı sıkıya bağlı olduğu egemenlik ve hürriyet konusunu ortaya çıkartır. Umumiyetle İslâm dininin otoriter bir din olduğu ve insana Allah ve dünya ile olan münasebetlerinde kader; devlet ve toplumla olan münasebetlerinde ise dünya işlerinden el etek çekme (Batıllik) fikrini tedricen aşıladığı söylenir. İslâm dininin bu hükmünün soyut teolojik şartlar altında idamesi zor olabilir; maamafih, Müslümanlık tarihinin büyük bir kısmında rastlanan İslâm devlet ve toplumlarının icraatı bu hükmün neticesidir. Bunda dahi, başka bir tutum tarzının izleri görülür. Yakın zamana kadar Türklerle Arapların eski egemenliklerini kaybetmiş olmaktan dolayı yakınmaları ve bundan ötürü birbirlerini suçlamaları moda olmuştu. Gerek yakınmalarında, gerekse suçlamalarında, her iki taraf da haklıydı. İslâm dini göçebelikten sıyrılmağa başlayan Araplar arasında doğmuş ve göçebeliğe has anarşist hürriyet vasıflarını idame ettirmiştir. Bu arada, şuna da işaret edelim ki, bu nevi hürriyetin demokrasi ile hiçbir ilişiği yoktur — demokrasi, egemenliğin elde edilmesi, teşkilâtlandırılması ve devlet mekanizması içinde yürütülmesi demektir ve bundan ötürü egemenlik ve devlet teşkilâtından mahrum olan bir toplumla hiçbir ilgisi yoktur. Aynı gelişme safhasındaki başka insan topluluklarında da olduğu gibi, bunların da ilkel ve basit bir politik sistemleri vardı: geleneklere göre herkesin kabul ettiği bir Emir bunları idare ederdi — buna hükmederdi demek daha doğ-

ru olur. İslâm teokrasisinin meydana çıkması en yüksek kudret kaynağının insanlardan Allaha devrini sağlamış ve böylece hükümranlığın ilgasını mümkün kılacak ihtimalleri ortadan kaldırarak hükümdarın kudret ve hâkimiyetini muazzam surette kuvvetlendirmiştir. Peygamberin ölümünden birkaç nesil sonra İslâm devleti eski doğu imparatorluklarının mutlakiyetçi geleneklerinin etkisi altında birtakım değişmelere maruz kalmıştı. Arabistan'daki Araplar — ve daha sonra da Orta Asya'daki Türkler — çöl ve steplerdeki göçebe hürriyetlerini bırakmışlar ve Orta Doğu'nun unutulmaz şehir ve köylü uygarlığının bir parçası haline gelmişlerdi. İlk Müslüman hukukçular hükümdarın kanuna itaat etmesini ve tebaanın kanunsuz emirlere karşı koymasını vazife (hak değil vazife) olarak vaz'etmişlerdi, böylece eski hürriyet fikir ve hatıraları bu ana prensiplerin klâsik kaidelerine uydurularak muhafaza edilmişti. «*Lâ tâ'ata fî ma'siya*», «Günaha itaat olmaz», ve «Yaratana karşı gelen bir varlığa itaat etmeyin», âyeti bunu ifade eder.

Maamafih, bu prensipler pratik olmaktan ziyade teorikti ve az zamanda hakiki anlamını kaybetti. Hükümdarın mutlak idaresinin tahdidi bakımından ciddi bir değer taşımıyorlardı. Bir kere, kanun dahi ona dini konular dışında hemen hemen mutlak kudret bahşediyordu. Ayrıca, kanun — ve hukukçular — bir emrin kanuna uygun olup olmadığının nasıl anlaşılacağını veya kanunsuz emir veren bir hükümdara karşı ne yapılacağını hiçbir zaman cevaplandırmamışlar, hattâ sormamışlardı bile. Çok geçmeden, hukukçular dahi tebaanın hükümdara sorusuz sualsiz itaat etmesi gerektiğini — bunun dini bir vecibe olduğunu ve bunu yapmayanların sadece suç değil, aynı zamanda günah da işlemiş sayılacağını kabul etmişlerdi. Önceleri ancak Kuran'ın emirleri gereğince kanun ve doğruluktan ayrılmayan hükümdarlara itaatin şart olduğu iddia edilmişti. Sonraları, olayların doğurduğu sebepler ve hukukçuların bunlardan çıkardıkları sonuçlar yüzünden bu şart, ne şekilde hâkimiyet elde etmiş olursa olsun ve kudretinden ne şekilde istifade ederse etsin, bütün hükümdarlara teşmil edildi. Hukukçular «Man iştaddat vat'atuhu vacabat tâ' atuhu», «kimin hükmü cari ise ona itaat edilir» derler — bu, her kim olursa olsun kudret sahibi bir kimseye itaatin farz olduğu mânasına gelir. Aynı husus sık sık tekrarlanan «istibdat anarşiden iyidir», yahut «altmış yıllık istibdat bir yıllık kardeş kavgasından iyidir» sözleriyle de belirtilmektedir. Siyasi İslâm edebiyatı hükümdara cömert ve âdil olmasını, bunun hem kendisi için iyi olduğunu, hem de dini bir vecibe olduğunu belirten sözlerle doludur. Bu konudaki klâsik görüşü XVI. yüzyıl yazarlarından Âli Bey, «Padişahların hazinesi raiyettir: reâyânın lâzmesi ri-

âyet ve zulümden siyanettir» sözleriyle toplu bir şekilde ifade etmiştir.[1] Fakat — ve asıl mesele de bu noktadadır — bu, tebaanın vazifesi değil, hükümdarın vazifesidir. Tebaanın ümit ve ihtiyaçları olabilir; fakat hakları, aslâ. Böyle bir hak fikri dahi yabancıdır, bu fikir ilk defa XIX. yüzyılda, Türkiye'de Sadık Rifat Paşa ve Mısır'da Şeyh Rifa'a Rafi El-Tahtavi gibi yazarların «Hürriyet hukuku» ve «vatandaş hukuku» gibi deyimler kullanmaları ile ortaya çıkmıştır. Bu yeni fikirlerin menbaı malûmdur. Şu Arap atasözü eski fikirleri gayet iyi belirtmektedir: «Eğer Halife âdilse, mükâfat onundur, sana şükretmek düşer. Eğer âdil değilse, günah onundur, sana da sabretmek düşer.»

Böyle bir sistem, elinde kudret bulunduranlara büyük imtiyazlar sağlar; aynı zamanda bunları büyük vazifeler de yükler ki, hükümdarlar bu vazifeleri her zaman tesirli olmamakla beraber umumiyetle dikkat ve titizlikle ve aynı zamanda vicdanlı bir şekilde ifa etmişlerdir. Bu yükler ağır olmakla beraber, hükmeden grupların bunları başkalarıyla paylaşmak istediği pek görülmemiştir. Bütünüyle bakılacak olursa, XIX. yüzyılda devlet kudretinin zayıflamaktan ziyade kuvvetlendiği görülür, bunun sebebi sosyal değişmelerin devlet gücünü hudutlayan sınıf ve menfaatleri zaafa uğratmış ve teknik değişmelerin de devletin kontrol ve icra imkânlarını kuvvetlendirmiş olmasıdır. Hattâ Avrupa'daki Fikir Gelişmeleri de Türk ve diğer devlet adamlarının dikkatini çekmişti. Meselâ, Âli Paşa gibi otoriter reformcular, bu gibi fikirlerin aşinası ve müdafiiydiler; onlar da insanlar için neyin faydalı olduğunu biliyorlar ve bunu tatbik etmelerine popüler hükûmet denen mekanizmanın mâni olmasını istemiyorlardı. Bu görüş zamanımızda dahi çeşitli ülkelerde desteklenmekte ve sosyalizm şeklinde ifade edilmektedir. XIX. yüzyılda liberal-burjuva ihtilâli burjuvaların ve liberalizmin iştiraki olmaksızın sırf idarenin başındaki elit tabakanın karar ve icraatı ile yapıldıysa, XX. yüzyılda da, proletarya ve işçi sınıfının ayaklanması olmaksızın, askerî ve siyasî elit tabaka tarafından aynı şekilde yapılacaktır. Bunun daha da başarılı olması mümkündür.

Maamafih, ilhamını Batı Avrupa'nın politik ve biraz da ekonomik liberalizminden alan başka bir görüş de mevcuttur. Namık Kemal'e ve Genç Osmanlılar'a göre, insanlar haklara sahiptiler; temsilî ve meşrutî hükûmet memleketin terakkisi ile birlikte bu hakları da teminat altına almalıydı. Ve dahası da vardı: Namık Kemal 1872 yılında,

> «bunları önce hükûmetten sonra da Allahtan bekleriz. Halbuki, hiç şüphesiz, hükûmet milletin ne babası, ne öğretmeni,

[1] Âli, Künh ül-Ahbar, V, İstanbul, 1285, s. 5.

ne mürebbisi ve ne de dadısıdır... Hükûmeti bize dadılık etmeğe zorlamağa ne hakkımız var! Ona gelinceye kadar, dünyayı düzeltmek Allahın işi olmadığı gibi, Onun bir memleketin refahı veya bir milletin eğitimine de hiç ihtiyacı yoktur,»[1] diye şikâyetleniyordu. İnsanların kendi işlerini kendilerinin halletmelerine, kendi hükûmetlerini kurmalarına ve kendilerine emniyet etmeleri gerektiğine inananlar ile, asırlardır alışkın oldukları tâbi olma ve itaat geleneğine bağlı âtıl insan kütlelerine kendi kaderlerinin emanet edilemiyeceği ve bunların tarih boyunca öğretme ve emretmekle vazifeli olanlar tarafından eğitilmeleri gerektiğini savunanlar arasında mücadele başlamıştı. Şimdiye kadar, gelişen ülkelerde ikinci fikir ekolüne mensup olanlar hüküm sürmüştür. Bu, belki de, halihazırda, popüler değer ölçüleri muvacehesinde disiplin, tahammül ve itaat mefhumlarına duyulan saygının, inisyatif, teşebbüs ve kendine güvenmek gibi vasıflara da tanınacağı güne kadar sürecektir.

Askerlikte ve âmme hizmetlerinde, harp sırasında ve diğer buhranlı devrelerde bu gibi faziletlere ihtiyaç vardır. Fakat ekonomik gelişme, entellektüel ilerleme ve politik liberalizm için bunlara daha başka ve daha değişik değer ve vasıflar ilâve edilmelidir.

**EĞİTİM**

Bunu temin etmek için en çabuk yol eğitimdir ve gelişen ülkelerde eğitim sahasında reform ve gelişme sağlamak için çok gayret sarfedilmekte, fakat büyük güçlüklerle karşılaşılmaktadır. Sosyal değişiklikler ve politik reform eğitimde birçok değişmelere yol açtı. Yeni neslin âmir ve memurları, bilhassa hukuku medeniye ve gazetecilik gibi mesleklere intisap edeceklerin yeni bir eğitime ihtiyaçları vardı. Tabiatiyle, bu eğitim sistemi an'anevi, dinî ve edebî tedris usulünden farklı olacaktı. Ayrıca yeni bir bilgi ve öğrenme fikrine de ihtiyaç vardı. Eski hoca ve âlimler için, bilgi mahdut sayıda bilgi parçalarından ibaretti; öğrenmek bunları bellemek demekti. İslâm âleminin bilgin, filozof ve mutasavvıfları, bilgi ve eğitim hususunda bu görüşe iştirak etmemişlerdi. Buna rağmen muallim ve profesörler ve onların talebeleri bu görüşü kabul etmişler ,mekteplerde tatbik etmişlerdi. Yeni mütefekkirler, Batı dilleri ve edebiyatı, tarih, coğrafya ve hukuk ve daha sonra bunlara eklenen ekonomik, sosyal ve politik ilimler gibi yeni bilgilere susamışlardı. Bu konuların çoğu ilk bakışta yeni ve yabancıydı, maamafih, hepsi de şekil itibariyle edebî olduklarından pek yadırganmadılar. Bunlar kelimeler halinde kitap ve

[1] Mustafa Nihat Özön, *Namık Kemal ve İbret Gazetesi*, İstanbul, 1938, s. 42-43.

konferanslardan öğrenilir ve ezberlenebilirdi. Başka bir deyimle, öğretmenin otoritesine ve öğrencinin hafızasına güvenmek suretiyle, geleneksel eğitim usullerine uydurulmaları mümkündü. Bunun kâfi olmadığını anlayan ve öğrencilerine kendi mantıklarını işletmeyi, tenkit imkânlarını kullanmayı, ve kendi kendilerine karar vermelerini söyleyen öğretmenler de az değildi. Öğretmenleri söylediği için öğrenciler bunu kabul ettiler ve bu dersi de ezberlediler. Hürriyeti, otorite yoluyla kabul ettirmek kolay değildir.

Geleneksel pedagoji usulünün ve geleneksel cemiyetlerin edebi ve otoriter tutumları ile, tabii ve fiziki ilimlerin tedrisinde icap eden usuller ve bilhassa pratik bilgilerin imtizacı çok müşkül olmuştur. Bunun iyi bir misali an'anevi İslâm cemiyetlerinde sanatkârların hor görülmesine mukabil şair ve âlimlere gösterilen büyük saygıdır — saygıya muhatap olanlar el sanatkârları değil, edebi sanatkârlardı. Bu kaidenin yegâne istisnası mimarlardı, çünkü onlara sadece bir yapıcı gözüyle değil, köprü kurma ve tahkimat işleriyle veya inşaat faaliyetleriyle alâkalı âmir nazariyle bakılmaktaydı. Rönesans sonrası devirde fen adamlarının durumu sanatkârlarınkinden biraz daha üstündü. Müslümanlıkta bir vakitler gelenek halini alan büyük ilmî araştırma ve tecrübeler, yerlerini çoktan ilim ruhuna şiddetle karşı koyan bir topluma terkederek hitama ermişti. Merhum Dr. Adnan Adıvar bu konuda şu sözleri söylemişti: «Fatih Sultan Mehmet zamanında yükselen ilim dalgası, edebiyat ve hukuk setlerine çarparak parçalandı.»[1] Edebi, hukuki ve hattâ içtimai ilimlerdeki yenilikler bu konularda bol ve çeşitli tecrübe sahibi toplumlar tarafından kolaylıkla hazmedilmişti; tabiî ve fiziki ilimler bahsinde vaz'yet böyle olmadı. Birçok ülkelerde fen okulları yabancı ve ecnebi teşekküller olarak kalmış ve Batının devamlı desteğine ihtiyaç göstermiştir. Batılı olmayan bazı ülkeler fen alanında gerçek bir gelişme göstermiş ve çağdaş ilim dağarcığına ilâveler yapmışlardır; fakat çoğunda gelişme ya pek az olmuş, yahut da hiç olmamıştır; ve bundan dolayı yeni yetişen bütün talebe nesilleri bu arada muazzam ilerlemeler kaydetmekte olan Batının kaynaklarından faydalanmağa mecbur kalmıştır. Bir buçuk asır önce, Türkiye ve Mısır'da Batılılaşma hareketi başladığında hedef, daima ilerleyen ve tecavüzkâr bir tutumu olan Batıyla askeri musavat temin etmekti. İlim ve teknik alanda ve dolayısiyle, askeri kudrette Batının gelişmiş ülkeleri ile Orta Doğu arasında, Batılılaşma hareketi başlamazdan evvel mevcut bulunan farkların şimdi çok daha artmış olması, acı da olsa, bir hakikattır. Sonuç cidden hayal kırıcı olmuştur; fakat şunu da hatırdan

[1] Abdülhak Adnan, *La Science chez les Turcs Ottomans*, Paris, 1939, s. 57.

çıkarmamak gerekir ki, eğer böyle bir teşebbüs hiç yapılmamış olsa idi hem aradaki farklar nâmütenahi artacak, hem de netice çok daha kötü olacaktı.

### KELİMELER VE GERÇEKLER

İlerlemeye edebiyatçılarla yazarların engel oldukları durumlar az değildir. Eğitimde bir ortam vazifesi görecekleri yerde, mania teşkil etmişler, gerçeklerin öncülüğünü yapacak yerde daima ona karşı gelmişlerdir. Bu tehlike bilhassa entelektüellerin yazı dili muğlak ve sun'i bir lisan halini alarak halk tabakalarının yaşayan dilinden ayrıldığı zaman büyür. Türk Devriminin en önemli başarılarından biri de bu uçurumun kapatılması olmuştur; bu husus diğer birçok ülkelerde hâlâ daha bir mesele olmaktan kurtulamamıştır.

Tahsil devresinde ve daha sonra hayatta yazılan ve konuşulan dilin kendine has sihirli bir kudreti vardır; bunun mâna ve hakikatlerle ilgisi yoktur ve hattâ bu mefhumları da aşan bir kudreti olduğunu söyleyebiliriz. Bazan muvafakat itaatten, vaad icraattan, kanun riayetten, tasavvur tatbikattan daha mühim sayılır. Türkler eskiden beri kudret ve mesuliyet sahibi olmağa alışkın olduklarından, tamamiyle değilse bile, nisbeten bu temayülden uzaktılar. Eskiden beri olayların gidişine yön verecek veya etkileyecek kudretten yoksun olan diğer toplumlarda, ifade ve gerçekler arasında büyük bir uçurum mevcuttur ve bu uçurum kapanmadan, bu konuda ciddi bir münakaşa veya harekete girişmek mümkün değildir. İngilizce ve Türkçe iki atasözü, söz ve içtimai mevkiye doğuda ne derece ehemmiyet verildiğini, halbuki Batıda bunun ne kadar alelâde ve realist bir şekilde mülâhaza edildiğini açıkça belirtir. Birisi, «Taşlar, sopalar, kemiklerimi kırarlar, ama lâfların bana hiçbir zararı dokunmaz»; diğeri ise, «Dayağın acısı unutulur, sözün acısı unutulmaz,» der.

### GEÇMİŞE TAPMA

Fakat değerler ve eğilimler konusunda ilerlemeye en mühim engeli belki de eskinin iyi, değişikliğin kötü, terakkinin değişiklik yapılmadan evvel mevcut olan şeyleri geri getirmekten ibaret olduğuna dair kökleşmiş duygular teşkil etmiştir. Bu duygular çeşitli şekillerde tezahür eder. Osmanlı İmparatorluğu'nun inkıraza uğramasının sebeplerini tetkik eden birçok yazar ve müşahitlerin fikir ve incelemelerine dayanarak buna Türkiye'den iyi bir misal verebiliriz. Osmanlı İmparatorluğu'nu tarihin diğer mümkariz medeniyetlerinden ayıran bir husus, devlet ve fikir adamları-

nın karşılaşılacak akıbeti önceden kestirmiş olmalarıdır. Tarihte birçok imparatorluk ve medeniyetler çökmüştür, fakat zamanımızdan evvel, bunlardan pek azında, hatâları bu kadar açık, doğru, anlayışlı ve korkusuzca ifade eden yazılar neşredilmiştir. Türklerin en kuvvetli oldukları Kanuni Sultan Süleyman devrinde dahi, mütekait Sadrazamlardan Lütfi Paşa küçük bir kitap yazmış ve bunda son değişikliklerin tenkidini yaparak İmparatorluğun istikbali hakkındaki endişelerini belirtmiştir. İmparatorluktaki çöküntü ilerledikçe bunun sebeplerini inceleyen ve çare tavsiye eden başka hâtıra yazarları da ortaya çıkmıştır. Bunlar uzağı gören cesur insanlardı ve zaman ve mekânın mahdut olmasına rağmen, hatâları görmüş ve gördüklerini yazmaktan kaçınmamışlardı. Daha dikkate değer bir husus da istisnasız herbirinin, esas hatayı İslâm ve Osmanlı tarihinin yüksek örf ve âdetlerinden uzaklaşılmasında bulmaları ve aynı örf ve âdetleri geri getirmekten başka çıkar yol olmadığı kanaatinde birleşmeleridir. XVIII. yüzyılda hiç değilse bazıları, mazinin geri gelmesinin sadece bir seraptan ibaret olduğunu ve ilerleme yolunun başka bir yönde bulunduğunu anlamış bulunuyorlardı. Fakat onlar dahi, maziyi kendi anlayışlarına göre yorumlamışlar ve kendi fikirlerini maziye dönüş şeklinde maskelemişlerdi; bu hususta kimi daha az, kimi daha çok samimi davranmışlardır.

XIX. yüzyılda ve daha sonraları liberallerin ve reformcuların eserlerinde de buna benzer bir temayül sezilmektedir; bu kimseler Batının etkileri altında oldukları ve Batı görüşünü kabul ettikleri halde, hâlâ daha bunları mazinin geleneklerine bağlamağa gayret ediyorlardı. Böylece Namık Kemal meşruti hükümeti eski İslâmın biat ve şûra prensipleri, meb'usan meclisini ise isyankâr yeniçeriler olarak görüyor ve Montesquieu Kanununu, İslâmın Şeriatı ile müsavi tutuyordu — buna sebep olarak da Montesquieu Kanununun tabiattan, Şeriatın da Allahtan geldiğini, Allahın da tabiatın ta kendisi olduğunu gösteriyordu. Bu yüzden radikallerin ve muhafazakârların tam mânasıyla tatmin olmadıklarına şaşmamak lâzımdır. Fakat aynı tip tartışmalar hem milliyetçilik ve ırkçılık ve hem de dinî bağlılıkları peşinde sürüklemek suretiyle devam etti. Mazinin bu şekilde izahının zararlı olmadığı — hattâ aşırı muhafazakârları yeni ve yabancı fikirleri kabule sevketmek (yani ilâcı şekerle kaplamak) bakımından faydalı olduğu iddia edilmiştir. Bunda hakikat payı çoktur. Gelenekler bir kenara bırakılıp terkedilmemelidir; bir toplumun mazisinden tevarüs ettiği derin his, sadakat ve ideallere bağlı bir ilerleme daha emin ve daha sağlam adımlarla hız alır. Bilhassa İslâm âlemi gibi zengin ve çeşitli an'anelere bağlı bir toplumda, intihap, ehemmiyet ve izah şekillerini değiştirmek suretiyle, tutum ve değerler hususunda ar-

zulanan tenevviiin temini mümkündür. Tarihçilerin, asil ve vatani duygulara dayansa dahi, tarihin yanlış tefsirinin herhangi bir fayda sağlayacağına inanmalarına imkân yoktur.

## SONUÇ

Birçok ülkelerde efsanevi bir altın devre dönüş hayalini besleyenler hâlâ mevcuttur. Türkiye'de bu gibi teşebbüslere resmen son verilerek Batı uygarlığına katılmağa karar verilmiştir — bu katılma taklit veya izleme şeklinde değil, çağdaş Batı dünyasının yaşayış ve yaratıcılığına ortaklık şeklinde olacaktır.

Bu karara uzun münakaşa ve mücadelelerden sonra varılmıştır. Buna itiraz edenler çok olmuştur; henüz gayeye tam mânasıyla erişilmemiş olmakla beraber büyük ilerlemeler kaydedilmiştir. Türkiye uzun zamandan beri modernleşme yolundadır; bu yolda kâh süratli, kâh yavaş, kâh dosdoğru, kâh da dolambaçlı şekilde ilerlemiştir. Duraklamalar ve gecikmeler kaydedilmiş, fakat hiçbir zaman geriye dönüş olmamıştır ve olamaz da. En muazzam ve en hızlı ilerleme birinci Cumhuriyet devrinde, genç Türk nesillerinin daimi ilham kaynağı olan Kemal Atatürk'ün rehberliğinde kaydedilmiştir. Fakat Mustafa Kemal ruhuna, Mustafa Kemal'i efsaneleştirmek, Kemalizmi koyu bir itikat şekline sokmak ve inkılâbı bir gelenek — elde edilmesi mümkün olmayan bir altın devrin hayal kırıcı bir geleneği — haline getirmek kadar aykırı bir şey olamaz — bu onun beğenmediği ve yıktığı düşüncenin ta kendisidir.

Hepimiz maziden cesaret almağa muhtacız; öğrenmek, tecrübe kazanmak, başarılarımızla iftihar etmek, ne olduğumuzu ve nereden geldiğimizi bilmek için maziye dönebiliriz. Fakat istikbalimiz orada değildir.

# GELENEKÇİ BİR TOPLUMUN İKTİSADÎ KIYMET VE ZİHNİYET MESELELERİ

*Sabri F. Ülgener*

İktisat tarihi ile meşgul olanların pek iyi bildikleri aslında ispata bile değmeyecek kadar açık bir gerçek vardır: iktisadî gelişme, her yerde ve her toplumda, iktisadî olmayan unsurlarla örülü bir yapı manzarası gösterir. Yerine göre, dinî, estetik, kültürel, sosyal kıymetlerle dokunmuş bir örgü. Sermaye birikimi, yatırım hareketleri, sermaye/hasıla oranı bizi bir adım ötede bütün o hareketlerin, maddî akımların merkezindeki insana, onun kıymet anlayışına, zihniyet dünyasına kadar götürüyor. Yeni gelişen ekonomilerin en büyük eksiği, kabul etmek lâzımdır ki, yalnız madde ve malzeme tarafı değildir. Dış yardımlarla, borçlanmalarla işin bu tarafı az veya çok kapanabilmektedir. Eksikliği en fazla hissedilen, teşebbüste olsun, sevk ve idarede olsun batı ölçüleri ile rasyonel davranan *insandır*. Dış yardım veya borçlanma ile bugünden yarına «ithal» i mümkün olmayan gelişme faktörünü burada aramak lâzımdır.

Şu halde sormamız ve düşünmemiz icabediyor: Dünün ve bugünün gelenekçi (traditional) toplumları göze nasıl bir kıymet tablosu çiziyor? Bu toplumlar halen, pek az istisnasiyle, çabuk ve süratli bir değişme halinde olduklarından, çizilecek tablonun her noktada tek renkli ve insicamlı bir vüzuh taşıyacağı elbette düşünülemez. Benimsenmek istenen modern sosyal kadroların kıymet ölçüleri geçmişin bir anda sökülüp atılması mümkün olmayan ve belki arzu da edilmeyen kıymet anlayışı ile yer yer alacalı bir ihtilat manzarası gösterir. Gelişme hızının istenilen derecesi ile tahakkuk edip etmeyeceği, her türlü sermaye akımları, yatırım faaliyetleri bir tarafa, gerideki bu ihtilâtın ölçüsüne, derecesine göre değişir.

### GELENEKÇİLİĞİN KAYNAKLARI

Gelenekçilik (traditionalism) aslında «pré-capitalist» çağın hayat felsefesinin bir köşesini aksettirdiği halde, gelenekçi toplum sözü bugün o

felsefenin veya zihniyetin tamamına veya kırıntılarına sahip ekonomiler için bir klişe olarak kullanılmaktadır. Kelimeyi biz de burada o mânada kullanmaktayız. Gelenekçi toplumun tarifinde, dış görünüşüne nazaran, bugün hemen hemen görüş birliğine varılmış ve alışılmış ölçüler vardır: umumiyetle değişme istenmemekte, o arada bilhassa teknik terakki, yer ve meslek değiştirme arzu edilmemektedir. Rastgele değişmenin, her türlü kaprisli hareketin önüne ve karşısına dikilen bu pasif davranışı tarihî sebepleri ve kökleri ile burada uzun boylu takip edecek değiliz. Ancak gelenekçiliğin iktisadî görünüşü ile, yüzyıllardan bu yana beslendiği iki kaynağa kısaca dikkati çekmekle iktifa edebiliriz. Bunlardan biri pozitif, diğeri negatif yöngedir. Birincisi «pré-capitaliste» devrin (bilhassa ortaçağın) sanat ve zenaatçisinde kökleştiğini bildiğimiz ruh haletinden gıdalanır: işte ve meslekte kemal, sık sık ve rastgele yer değiştirmeden tutulan işde sabırlı, ciddî bir gayret neticesinde elde edilir. İhtisas ve olgunluk zaman işidir, yürünen yola, çizilen geleneğe harfî harfine uyma işidir. Bugünün bir çırpıda ve bir kılıkta piyasaya dökülen kütle mallarına mukabil eski bir kilimde, tezhip veya cildde hâlâ zevkle seyrettiğimiz sanat inceliği bu tutumun ve davranışın günümüze kalmış örneğidir. Negatif unsura gelince: nüfus hızla artıp da geçim ve maişet çevresi zamanla daraldıktan sonra bir kısım meslek ve sanatların dışarıya doğru kapanma insiyakından gelen bu tesir hareketsizliği toplumun vazgeçilmez yaşama kurallarından biri haline getirmiştir. Pozitif unsur huzur ve sükûnun, negatif unsur bilâkis huzursuzluğun yanı sıra yürüyen, fakat her ikisi de aynı neticede — hareketsizlikte — birleşen kuvvetlerdir. İnhitat devirlerini yaşıyan cemiyetlerde gelenekçiliği zamanımıza kadar sürüp getiren kuvvet birincisi değil, ikincisidir. Halinden ve geleceğinden emin bir sanatkârın sabırlı bir temkinle kendini var ettiği eserе verme melekesi mekanik istihsalin baskısı altında çoktan erimiştir.

Fakat mesele, biraz evvel işaret ettiğimiz gibi, yalnız dar ve katı şekli ile gelenekçilikten ibaret değildir. Belirtmek istediğimiz hayat felsefesi insanın tüm olarak davranışında ifadesini bulur. Bizim burada kısaca gelenekçi dediğimiz toplumun — tip olarak — seciyesini de bu sebeple gerideki *insanı* kadar götürmek ve onda tecessüm etmiş görmek belki de daha çıkar bir yol olabilir.

Hepimizin, farkına vararak veya varmayarak, aynı havayı teneffüs edercesine içimize aldığımız, derece farkları ile taşıdığımız bu tipin belli başlı özellikleri nelerden ibarettir?

Bu yolda bir tipoloji, sathîliğe ve yuvarlak sözlere son derece elverişli olmakla beraber, içimizdeki insanın yüz hatlarından bazılarını tebarüz ettirmek bakımından yine de faydalı olacaktır sanırız.

Çizilecek tablonun bizce en ehemmiyetli tarafı şurasındadır: modern iş ve vazife insanının[1] hiçbir yerde «garanti» görmeyerek her şeyi kılı kırk yararcasına *hesaplamaya* ve *kazanmaya* kendini mecbur hissettiği yerde, statik ve gelenekçi toplum insanı ister bu dünya üstünde, ister içinde hikmetine akıl sır ermez, fakat daima imdada hazır ve müheyya *süprem* kuvvetlerle nasibinin garantilenmiş olduğuna kanidir; kani olduğu için de nefsini kritik, kontrollü bir davranışa zorlamak için herhangi bir zaruret karşısında değildir. Yeri ve sırası geldikçe aynı inanışla tehlikeye atılmaktan, rizikoya katlanmaktan çekinmez.[2] Bütün bunların yabancımız olmadığını çeşitli, hattâ birbirine zıt örnekler üzerinde açıkça görebiliriz. Misal olarak, ziraatçi toplumun alt kademelerini dolduran ve bugünün geçer ifadesi ile *gizli işsiz* denilen kütleyi göz önüne alalım: sığındığı topraktan ilişiğini kesemediği müddetçe kısmetini daha emniyetli ve daha produktif çalışmada değil (çünkü tarifi icabı gizli işsiz, çalışır görünmekle beraber, produktivitesi sıfıra çok yakındır), olsa olsa tarla sahibinin mürüvvetinde ve — onu da aşmak üzere — gökyüzünün «*rahmet*»inde arayabilirdi. Tarla sahibi için de durum bundan farklı değildir: her ne zaman sıkışsa imdada süprem bir kuvvetin yetişeceğine kanidir. Bu kuvvet, ilkel toplumların sihirli varlıklara inanışını bir kenara bırakalım, bugünün maddeleşmiş dünyasında devlet, onun arkasında ziraat bankası gibi organizasyonlarda çoktan toprağa, yeryüzüne indirilmiştir. Tüccarı ve iş adamını da, bütün farklarına rağmen, aynı inanışın ışığı altında mütalâa edebiliriz: yine süprem kuvvetlerde (tekrar edelim: devlette) aksine bir davranışı sezinlemedikçe atik, gözüpek bir çıkış ve davranış istenilen maksadı fazlası ile garanti etmiş olacaktır. Öyle olduğu için de ilk adımdan öteye hurda maliyet hesaplariyle oyalanmaya, hattâ bunun için meslekten iş adamı bile olmaya hacet yoktur. İdare mekanizmasında kilit noktalarını tutanları *adı* ve *sanı* ile tanımak, işin selâmeti bakımından, her türlü maliyet hesapları üstünde bir değer taşır. *Kim* ve *nerede*? Mühim olan soru buradadır.

### EŞYALARA BAKIŞ

Gelenekçi toplumun *insan* ve *eşya* karşısındaki değer ölçüsünü de buraya bağlayabiliriz: insan, gördüğü işin ve hizmetin muhasebesine göre değil, kişiliğine göre değer kazanır. Manzara, ilk görünüşü ile, modern

[1] Tâbir Prof. Alexander Rustow'undur: *Modern İş ve Vazife Adamı*, İktisat Fakültesi Mecmuası, Ocak 1944, No. 2.

[2] Bu nokta üzerine Max Scheler: *Vom Umsturz der Werte*: Abhandlungen und Aufsaetze, s. 356, Bern 1955.

kapitalist işletmenin — ideal tip olarak — her türlü kimlik ve kişilik sınırları dışına çıkan *gayrişahsî* tutumundan çok farklıdır. Tarla sahibi, gizli işsiz olarak boğaz tokluğuna çalıştırdığı adamı şahsı ile tanır, hüviyetinin bütünü ile bilir. Modern çağlarda ve toplumlarda olduğu gibi gün ve saat birimi ile göreceği işe bakarak *abstre* (şahıstan soyut) bir değerlendirmeden ziyade, şahsa göre yer ve değer verme gelenekçi toplumun temel karakteristikleri arasındadır. Çiftçi, patron veya idareci çalıştırdığı adamı tarlasında, işlerinde ya ailenin bölünmez bir uzvu olarak tanıdığı için, ya da hatırını kıramadığı bir şahsın yardımı ile oraya yerleştirildiği için kayırmaya kendini mecbur saymaktadır. İnsan hakkında yürüyen bu kaide maddî eşya için de aynen varittir. Bunlar da, ne iş gördüklerine, neye yaradıklarına göre değil, *ne olduklarına* göre kıymet taşır. Modern batılı insanın maddî tarafını âdeta unutarak sadece abstre fonksiyonları ile gördüğü eşya burada bizzat eşya olarak katı, renkli tarafı ile ön plânda durur. Birinde toprak, yıllık verimine göre şu kadar hektardan ibarettir demeye gelir; diğerinin gözü ile toprak etrafındaki çiti, suyu ve ağaçları ile göz açıp gördüğü bir baba yurdu veya sahibi olamamışsa bütün bir ömür imrenerek veya kıskanarak bakacağı bir yabancı mülkündür. Beriki için muhtevasından tamamiyle soyulup sayı ve rakam tarafına eğdirilmiş olan «*servet*» burada bilâkis muhtevası dopdolu, katı bir «*mülk*» hüviyetini taşır. İnsanı ve eşyayı değerlendirmede, kısacası soyut — abstre — kavramdan ziyade katı — konkre — varlığa takılı kalan bir ruh hâleti «pré-capitalist» insanın en mühim özellikleri arasında yer alır.

Çeşitli cephelerine dokunup geçtiğimiz kıymet tablosunun şu veya bu yönü üzerinde durulabilir ve şimdiye kadar da pek çok durulmuştur. Biz burada daha ziyade son olarak işaret ettiğimiz karakteristiği gözönüne alarak bazı neticelere varmayı uygun görüyoruz. İnsanın ve maddî eşyanın konkre varlıklarına — kimlik ve kişiliklerine — göre değerlendirilmesi bizi en aşağı üç noktadan alâkalandırır:

1. Eşya, kâğıt üstüne dökülmüş muhasebe kıymeti ile imâl ve istihsalcinin karşısında değil, rengi, şekli, kısaca bütün hüviyeti ile onun içinde ve benliğindedir. Toprağın, ilkel toplumlarda bu bakımdan taşıdığı mânaya biraz evvel işaret ettik; aynı şey, ufak tefek farklarla, diğer mallar hakkında da söylenebilir. Mahsulünü, kümes hayvanını satan köylü, her halde maddî varlığı ile zerre kadar alâkalanmadığı bir malı satan fabrikatör veya mağaza sahibinden çok farklı durumdadır. Elinden gelse üzerine titrediği, emek verdiği, renk renk ve biçim biçim her birini tanıdığı hayvanını belki de elden çıkarmak istemiyecek, kendisi istese bile çoluk çocuğu bu hazin «transaction»u yaşlı gözlerle seyredecektir. Nitekim bir miktar gelir ve refah artışının, çiftçiyi piyasaya sürmek itiyadın-

da olduğu mahsul fazlasını içerde tutmaya ve kullanmağa sevkettiği çok görülmüştür.

Eşyanın şahsiliğini belki de en açık olarak *tasarrufda* görebiliriz. Din ve iman gibi, Para da sahibinin şahsına, âdeta iliklerine o derece işleyip sinmiş olmalı ki, meşhur bir atasözü ile, her ikisinin kimde olduğunu kestirmek her zaman kolay olmamaktadır. Yeni gelişen ülkelerde yatırım fonlarını harekete geçirmek ve hele sermaye piyasasını geliştirmekte bugüne kadar en fazla rastlanan zorluk, tasarruf edilen paranın sahibinden kolay kolay çözülemiyen bir uzuv halinde şahsına bağlanmış olmasından ileri gelir. Modern batılı insanda parayı para olarak tutma arzusu — bugünün iktisat dili ile söyliyelim: «likidite tercihi» — hiç değilse cep, kuşak veya cüzdandan kopup vâdesiz bir hesabı cari ile kendi dışında yabancı bir varlığa — bankaya — uzanacak kadar yumuşama gösterdiği halde, gelenekçi insanda kişilik dışına çıkan bu daracık mesafeyi aşabilmek için epeyi gayrete ihtiyaç görülmüştür ve görülmektedir.

2. Mal ve servetin şahsiliği, başka bir görünüşü ile, tatmin şeklinde ve motiflerinde ortaya çıkar. Gelenekçi insan kullandığı eşyada, verim, hasıla tarafı bir kenara, dosdoğru şahsa hitap eden bir tesir arar ve bulur. Garabet şurasındadır ki, istihsal vasıtaları (bir makine, bir traktör), tarifleri icabı, kendileri bir ihtiyacı doğrudan doğruya tatmine yaramayıp asıl tatmin vasıtalarını üretmeye hizmet ettikleri halde, az gelişmiş bir insan bu vasıtaların kendilerinde *direkt* bir tatmin imkânını âdeta yoktan var eder. O noktada icat kabiliyeti hakikaten zengindir. Misal olarak traktör, pulluk nevinden zirai âlet ve teçhizatı düşünelim: her biri istihsali çoğaltmaya hizmet eden ve ettiği nisbette insanoğluna yararlı olan varlıklar! Bunun üstünde yenilir, içilir bir tarafları yok ve olmamak lâzım! Fakat gelin görün ki, modern teknolojinin bütün bu buluşları ile ilk defa temasa gelen insan, bir veya birkaç devre sonra istihsal artışını beklemeye sabrı yetmediğinden, bunların her birinde kendine göre şahsi bir tatmin kaynağı yaratmanın kolayını bulmuştur: kiminde bir binek ve temezzüh aracı, kiminde — belki en mühimi de bu — bir gösteriş ve prestij âleti olarak! Traktörün köy düğünlerine, hattâ sinema seanslarına adam taşımak için kullanıldığı çok görülmüş, işitilmiş ve yazılmış vakalardandır. Bir vakitlerin davar sayısı, tarla genişliği gibi bugünün traktör mevcudunda bir çok hallerde öğünme ve boy gösterme tarafı ile ayrı bir tatmin kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tatmin, tekrar edelim ki, makinenin yaratacağı istihsal artışına göre dolaylı değil, bizzat fizik yapısı ve cesameti ile direkt olan bir tatmindir. İstihlâk mallarında durum bu bakımdan daha da ilgi çekici olabilir. Birçok mallar aslında gayelerine uygun olarak kullanılıp istihlâk edilmek için değil, yine fizik

yapıları ile bir sınıf ve statü sembolü olarak kıymet taşır. İleri ekonomilerde mal, istihlâki ile beraber tattıracağı haz ve tatmin derecesinde kıymet kazandığı halde, geri ve az gelişmiş ülkelerde gösterişe vesile olduğu derecede kıymetlidir. Nitekim, refah seviyesinde cüzi bir artış, büyük bir ihtimalle eskiden beri özlenen ileri ve yüksek statüye dahil olunduğuna başkalarını bir an evvel inandırmak için, gelirin dolgun parçasını tasarruftan koparıp pahalı ve gösterişli mallara doğru kanallamaya kâfi gelir.

3. Eşyayı maddi ve âdeta dörtköşe tarafı ile görme ve değerlendirme alışkanlığı öbür yanda *sayı ve rakam şuurunu* tamamiyle gölgelemiştir. Modern iş ve vazife insanının bu açıdan hayat felsefesini biraz evvel belirttik: kısmetini herhangi bir şekilde garanti edilmiş görmeyip elindeki bütün imkânlarla geleceği teminat altına almak, o uğurda hiçbir şeyi tesadüfe bırakmadan kazanma şanslarını ve riziko ihtimallerini inceden inceye *hesaplamaya* çalışmak! Modern ekonominin asıl yapıcı tarafı buradadır. Yeni çağların kapitalist işletmesi, bu sıfatladır ki Max Weber'in dediği gibi, «kısmetinde ne varsa günü gününe yiyip geçinen köylüden, türlü imtiyazlara sırtını verip yarınından emin bir huzurla çalışan lonca esnafından ve nihayet kaderini politik şansa, irrasyonel spekülasyona bağlamış olan rantiye kapitalizminden»[3] ayrılır; bambaşka bir hüviyet taşır. Diğerlerinin renk renk, biçim biçim eşya gördükleri yerde modern iş adamı kâğıt üstüne dökülmüş, bilânço ile dile getirilmiş abstre kıymetler görür. Aslında modern ilim de biraz bu demektir: eşyayı madde ve cismi ile bir kenara itip tamamiyle abstre bir düşünce plânında «fonksiyonel münasebetler» e yönelen bir muhakeme tarzı ve sistemi! Modern endüstri kapitalizmi ile modern ilmin bir arada ve aynı ortamda gelişmeleri bu bakımdan bir tesadüf eseri sayılmamak icap eder. Her ikisi de hesapçı - rasyonel dünya görüşünün eseridir.

Az gelişmiş ekonomilerde insana, hattâ en aydınına bile bugün en zor ve ağır gelen iş, eşyayı maddî tarafı ile görmekten vazgeçip altında ve gerisindeki sayı, rakam tarafı ile mânalandırabilmektir. Abstre işaret ve semboller, itiraf etmeliyiz ki, çok fazla hoşlandığımız, benimsediğimiz şeyler değildir. İşaretlerin «organik» ve yüksek sesli olanları bize daima daha çok şey ifade eder ve ediyor. Bu ifade, belki farkına varmadan bütün yaşayışımıza işlemiş ve sinmiştir. En basitinden alalım ve düşünelim: otobüsten inişte, şoförü sinyal ile ikaz yerine hemen daima gür ve yüksek perdeden «İnecek var!» diye hakyırmaları; otomobil kullananlarda yine sinyal yerine kol ve el işaretleri (profesyonel şoförlerde sol kolun

[3] Max Weber: *Gesammelte Aufsatze zur Religionssoziologie*, cilt I, s. 61, Tübingen, 1947.

hemen daima dışarıya sarktığı gözden kaçmasa gerek: trafiğin düzenlediği ve düzenlemediği her türlü işaretleri verebilmek için!) Evet, daima abstre ve sembolik olmaktan kaçınan bedeni ve sesli hareketler! Çarşı ve pazarın manzarası da bundan pek farklı değil: Etiket ve yafta ile teşhire rağmen, fiyatı veya kaliteyi gelip geçene yüksek sesle duyurmak alışkanlığı, sembolik ve sessiz işaretlerden hoşlanmadığımızın açık delilleridir. Az gelişmiş veya yeni gelişen ülkelerde her şey seslidir. Hattâ bunu bir ölçü olarak alıp gelişmiş ekonomilerden derece derece az gelişmiş olanlara (yahut aynı şehirde gelişmiş bir semtten daha az gelişmiş olan) geçtikçe sesin de, sembolün işaretlerin yerini almak üzere, perde perde yükseldiğini pekâlâ bir kaide hükmünde alabiliriz.

Buraya kadar anlatılanlarla gelenekçi toplumun hayat felsefesinden ve davranışlarından birkaçını işaret etmiş bulunuyoruz. Mal ve paranın şahsa bağlılığı, hattâ onunla aynı bütün içinde kaynaşmış olması; her şeyde şahsa ve statüye hitabeden bir tahmine ve kullanış tarzına varma gayreti; nihayet her varlığı sayı ve rakam tarafı ile değil, göze, kulağa geldiği gibi renkli, hacimli ve sesli tarafı ile alma alışkanlığı! Dikkatimizi söylenenler arasında en fazla çeken noktalar bunlar olacaktır.

**İŞ GÜCÜNÜN MOBİLİTESİ**

Fakat bütün bu noktalar bizi ters ve yanlış neticelere götürmemelidir. Gelenekçi toplumları günümüzün gelişmiş ekonomilerindeki dinamizmden ayırdedeceğiz diye tam bir hareketsizlik ve kımıldanmazlık içinde göreceksek yanılmış olacağımıza şüphe yoktur. Hareketsizliğin bu derece katı şekli gelenekçi toplumlara has bir özellik olmak şöyle dursun, bilâkis yerine göre lüzumundan fazla çalkantı bu toplumların temel vasıfları arasında yer alır. Bunu iş gücünün mobilitesinde açıkça görebiliriz. Gelirde çok cüzi bir artış ihtimali gizli işsizi yerinden yurdundan uzaklaştırmağa fazlasiyle kâfi gelir. Benjamen Higgins'in müşahedesi bu bakımdan isabetlidir:

> «Bir adamı 1000 mil uzağında yeni bir iş uğruna yola çıkarmaya teşvik için gerekli olan gelir artışı yüzdesi, Michigan ve Missouri'ye nazaran, Java'dan çok daha düşüktür. Az gelişmiş memleketlerde gelirler son derece düşük olduğundan, meslekler ve coğrafi bölgeler arasındaki bu aşırı mobiliteyi tabiî görmek lâzım gelir. Gerçekten de, İndonezya, Hindistan ve Filipinlerde işgücü fazlasiyle mobildir, lüzumundan ziyade hareketlidir.»[1]

[1] «American Economic Association» in 72. yıllık toplantısındaki konuşmasından: *American Economic Review*, May 1960, s. 87.

Bu aşırı hareketliliğin yönü üzerinde tabiatiyle en küçük bir şüphemiz olmamalıdır: daima az gelişmiş bölgeden gelişmiş olanlarına doğru bir akım karşısındayız. Daha açık söylemek gerekirse: köyden ve kasabadan şehre doğru bir mobilite! Son zamanlarda Türkiye için aktüel bir hâdise olan yurt dışına işçi akımını da aynı serinin ileri uzatılmış bir ucu olarak düşünebiliriz. Mobilitenin tek yönlü olmaktan çıkarak yurdun muhtelif kesimlerine az çok muvazeneli dozlarla dağılışı aslında bölgeler arası farkın az çok törpüleniş tasviye edilebildiği ileri bir kademenin özelliğini ifade eder. Varılmak istenen gaye de bu olmak lâzımdır.

Gelenekçi toplumu, diğer taraftan, kanaatkârlığa varan bir hayat felsefesi içinde âdeta romantikleştirip her türlü kazanç gayretinden uzak, tamamiyle durgun ve statik cemiyetler olarak düşünmek de bizi yanlış neticelere götürür. Az gelişmiş ülkeleri ileri endüstri memleketlerinden yine akla kara şeklinde ayırdetmek isteyen bir kısım tarihçiler bu noktada hataya düştükleri gibi, zamanımızın gelişme ve büyüme meselesiyle meşgul bazı iktisatçılar da farkına varmadan aynı hatâyı tekrarlamışlardır. Az gelişmiş ülkelerde zihniyet bakımından eksik olan *rizikoya katlanma, para kazanma* arzusu değildir. Bu ülkelerin dününe ve bugününe göz gezdirince, kazanç hevesinin, kaderini çeşitli maceralarda deneme gayretinin hiçbir zaman eksik olmadığını açık misâlleriyle görebiliriz. Fakat bizce asıl mühim olan, bu çıkarcı ve maceracı kuvvetin uzun zaman disiplinli bir çerçeve içine alınmadan dağınık ve savruk halde kalmış olmasıdır. «Pré-capitalist» zamanlar kazanma ve zenginleşme hevesinin kâh soyma ve sömürme, kâh ihtikâr, kâh define arayıcılığı gibi yerine göre kaba ve haşin, sinsi ve saklı, ya da hayal mahsulü yollarda akıp gittiğine şahit olmuştur. Ancak batıda modern endüstri kapitalizmi bu dağınık ve savruk kazanç hevesine, sağa sola taşmadan, rasyonel bir işletme çerçevesinde kontrollü ve disiplinli bir faaliyet sahası yaratmaya muvaffak olmuştur. Hâdise fizik kanunlarından pek de farklı değildir: Başı boş bırakıldığı zaman cidarlar üzerinde son derece aşındırıcı, tahripkâr olabilen kuvvet, hudutlu bir endüstriyel çerçeve içine teksif edilince, eskisi gibi enine ve genişliğine dağıtamadığı enerji fazlasını ister istemez açık bulduğu tek istikamete, *alttan üste* yığıp biriktirebilecekti. Geçmiş asırların tahayyül bile edemedikleri ölçüde sermaye birikimi aslında bundan başka bir şey değildir.

### DEĞİŞME ŞARTLARI NELERDİR?

Bugünün gelenekçi toplumlarının muhtaç oldukları kuvvet teksifini de burada aramalıyız. Esasında hiçbir surette eksik olmayan kazanç he-

vesine, macera gayretine ve —ilâve edelim— aşırı derecede mobiliteye normal rasyonel işletme çerçevesinde hareket ve tatmin imkânını yaratabilmek başta gelen bir ehemmiyete sahiptir. Bunun başlıca şartı ise, biraz evvel üç maddede hülâsa ettiğimiz kıymet anlayışını değiştirecek bir zihniyet ortamına varabilmekte toplanır: a) serveti ve parayı şahsa bağlı, onunla adeta içli dışlı bir varlık gibi görmekten vazgeçip ferah ve açık yürekle piyasa ekonomisine çıkmayı her türlü eğri ve kuytu kazanç şekillerine üstün sayabilmek; b) kazancını yine şahsa ve statüye bağlı olarak göstermelik istihlâk veya verimsiz yatırıma harcıyacak yerde profesyonel iş adamı olarak prodüktif yol ve şekillerde verimlendirebilmek; ve nihayet c) bütün bu faaliyetlerle disiplinli, kontrollü bir hesap ve muhasebe şuurunu tesis edebilmek! Saydığımız şartların ilki diğer ikisine nazaran daha kolay görünür. Uzak ve alarga bölgeler muntazam yol şebekesi ile şehre bağlandıkça, hattâ bir kısmı yer yer şehirleştikçe piyasa ekonomisine açılma ve çıkma cesareti artmış olmaktadır. Nitekim son on, on beş yıldan beri Türkiye ekonomisinde bu açılışın elle tutulur işaretleri yok değildir. Şehirleşmenin bu bakımdan taşıdığı önemi uzun boylu izaha hacet yoktur sanırız. Geniş ve yaygın bir taşra ile mahdut sayıda iş ve istihlâk merkezlerinin zıt kutuplar halinde karşı karşıya geldikleri ekonomik sistemlere nazaran, değişik bölgelerinde şehirleşme karakterini taşıyan ekonomiler emek, sermaye ve kültür mobilitesini tek yönlü ve tek taraflı olmaktan çıkararak az çok muvazeneli bir yayılma haline getirir. Yurdun bir tarafını boş ve bütün kaynaklariyle âtıl, başka bir tarafını tıka basa doldurulmuş olmaktan çıkarmanın yolu, imkânı buradadır. Şehirleşme, diğer yandan, dağınık ve savruk kazanç gayretini ihata edecek bir endüstriyel gövdenin kuruluşu bakımından da ehemmiyet taşır. Bütün bunlar, tekrar edelim, gözlerimiz önünde cereyan eden ve her halde hayırlı bir değişmenin belirtileri olan vakalardır.

Son iki şart, itiraf etmek lâzımdır ki, bu derece pürüzsüz ve kolay elde edilmeyebilir. Şehirleşme ile beraber piyasa ekonomisi genişlerken, profesyonel iş adamının ve rasyonel muhasebe şuurunun da aynı hızda ve ölçüde gelişeceğine inanmak kolay değildir. Her şeyden evvel şurasını düşünmek lâzımdır ki şehir dışardan görünüşü ile muayyen bir yaşama kadrosu ve çerçevesi ise, altta ve derindeki şuuru ile katı ve konkre kıymet anlayışından soyut, abstre bir düşünce ve muhakeme tarzına yönelmiş zihni bir ünitedir. Köy ve kasaba insanı şehirli hale geldikten sonradır ki maddî cisimleri dört köşe görmekten uzaklaşır; sayı ve rakam halinde düşünme melekesini elde eder. Tarla, biraz evvelki sözlerimize dönelim, çiti ile, ağacı ve suyu ile bir «mülk» olmaktan çıkar; hek-

tar ve verim hesabı ile abstre bir «servet» kılığına girer. Hafıza ve şuurda birkaç düzüme, bilemediniz birkaç yüz etrafında dönüp dolaşan sayı hudutsuzlaşır. Bütün mesele, o halde, şu noktada toplanıyor demektir: Şehirleşme ile beraber onun gerektirdiği bu soyut-abstre düşünce melekesi ne derece elde edilebiliyor? Bu melekenin hiç değilse bugün neresine kadar varmış bulunuyoruz? Meseleyi bu açıdan alınca birtakım müşküllerle karşılaşmamak mümkün değildir. Hiçbir yerde, aslına bakılırsa, söz konusu olan meleke bir hamlede elde edilememiştir. Bu arada belki birbirini takip eden üç safhayı ayırdetmek faydalı olur: Evvelâ primitif insan gözü ile her şey *tek ve hudutlu* bir varlık halindedir (tarla, ev, köy). Bunu ikinci bir adım takip eder: dikkatimiz iri ve hacimli olana takılmıştır. Ölçünün böylece dar ve katı hudutlarını aşmasını sonunda üçüncü bir adım doldurur ve tamamlar: Her türlü varlık mücerret birtakım sayı ve rakam dizileri halinde maddî kalıplardan soyulmuş, boşluğa ve hudutsuzluğa salıverilmiştir. Fizik dünya, matematikçi gözü ile logaritmik cetvellerden ve köklerden; iktisatçı ve iş adamı gözü ile verim, maliyet ve produktivite hesaplarından ibarettir. Biz, itiraf edelim ki, bu üç hatvenin başında değilsek bile henüz ortalarında bulunuyoruz. Dünyaya bakışımız, kapitalizmin ilk çağlarında sık sık görüldüğü gibi, büyüklük ve irilik tarafına takılıdır. Bunda biraz ham, hattâ çocuksu bir zevkin saklı olduğuna da şüphe etmemek lâzım: hoşa giden her şeyi, masalların dev kahramanı gibi *iri ve heybetli* bir topacın dönüşü gibi *hızlı* ve bahusus «*yeni*» olduğu için, üstelik başkalarını *tahkküme* âlet olduğu için ve olduğu nisbette beğeniyoruz. Etrafımızda olup bitenlere bu gözle bakınca yukarıdaki satırların, bütün mübalâğasına rağmen, hiç de yabancımız olmayan bir ruh haletini aksettirdiğini kabul etmekten kendimizi alamayız. Gelişmiş memleketlerde ancak şehir dışı için düşünülen bir highway düzenini, göz doldurucu genişliği ile, bizzat şehir içinden geçiren yine şehir içinde yüksek silo duvarları ile «yeni» ve «modern» olmanın sırrına vardığını sanan bir imâr politikasında bu çocuk (ve en fazla taşra delikanlısı) zevkini sezmemek mümkün müdür? Dış görünüşü ile hemen göze ilişen örnekleri bir kenara bırakalım; iktisadî gelişmeden, teknisyen diliyle, söz açtığımız zaman bile dikkatimizin daha çok hacim tarafına kaydığını sezmemeye imkân var mıdır? «Bir yıldan öbürüne şu büyüklükte ve şu hacimde yatırım!» Fakat onun arkasında hesap tarafı ve hele daha mütevazi, daha az gösterişli, fakat idrakî ve o nisbette güç olan taraf: *maliyet ve produktivite hesabı!* İşin bu tarafından, devlet sektöründe olsun, özel sektörde olsun söz açanımız pek azdır. Esasına bakılırsa, günümüzün hemen bütün az gelişmiş ekonomilerinde servet ve refahı yaratma arzusu son derece şiddetli olmakla

beraber kıt kaynaklar karşısında bunun prodüktiviteyi yükseltmekle mümkün olacağı pek az anlaşılmış bir hakikattir. Pek az anlaşılmıştır; zira verimlilik denilen şey yeni kurulan bir fabrika veya baraj gibi gövdeli heybeti ile ortada ve gözönünde değil, birtakım abstre hesapların, kontrol âletlerinin altında ve gerisinde saklıdır. Buradaki boşluğu, işletme sevk ve idaresinin üst kademelerini işgâl edecek olanları teknik ve mesleki eğitimin imkânları ile techiz ederek bir dereceye kadar doldurmanın mümkün olacağı düşünülebilir. Fakat daha fazlasını, çarklar bir kere dönmeye başladıktan sonra bizzat iş adamının hayat tecrübesi ve bu işe samimiyetle inanması sağlıyacaktır.

**GERİ İTEN TESİRLER**

Bugünün yeni gelişen ülkeleri, baş tarafta da söylediğimiz gibi, benimseye çalıştıkları sosyal, iktisadî kadrolarla henüz bertaraf edemedikleri gelenekçi kıymet anlayışının karma bütünü içinde karşımıza çıkıyorlar. Böylesine bir ihtilâtta ileri çeken kuvvetler olduğu gibi, geri iten tesirler de vardır. Bazen yanlış bir adım dikkatsiz bir tedbir ikincileri birincilere hâkim kılabilir ve gelişmeyi duraklatabilir. Nitekim Türkiye ekonomisi son on beş yıl yeni kalıplara ve yeni bir zihniyet dünyasına varma gayreti ile geçirdiği hareketli ve birçok bakımlardan verimli çalkalanma sırasında birtakım *geriletici* veya hiç değilse *durdurucu* faktörlerle yüzyüze gelmiştir. Bu faktörleri üç grupta özetleyebiliriz.

1. Para kıymetinde devamlı alçalmalar, ekonomiyi katı, donuk şekli ile mal ve servet telâkkisinden sıyrılıp piyasa kıymetlerine doğru yol aldığı veya alacağı sırada tekrar katı ve şahsa bağlı servet anlayışına zorlamış ve itmiş olabilir. Enflâsyonun bu arada câzip kârlarla birçok yeni teşebbüslere vücut verdiği iddia edilebilirse de, yaratılan ve kazanılan paranın büyük nisbetlerde gayrimenkule ve harhalde imalât sanayiine yararlı olmayan plâsmanlara aktığı bir hakikattir.

2. Profesyonel iş ve ticaret erbabından ziyade profesyonel olmayanlara türlü yollarla (lisans, permi ilâh. İmkânlariyle) kolay kazanma imkânını veren bir politika Türkiye ekonomisini bir noktada daha eski kıymet anlayışına itmiş veya çevirmiştir. Servetin sabırlı, temkinli ve hesaplı bir çalışma ile *kazanılmış* olabileceğine inanmaya elverişli bir ortamı yaratacak yerde işlerin şahsi temaslarla pekâlâ yürütülebileceği zannını veren politik tutum neticeleri itibariyle kolay para kazanmayı, fakat aynı zamanda kolay ve rahat harcamayı câzip kılmıştır.

3. Bu şartlar altında maliyetleri düşürmeye, yahut prodüktiviteyi yükseltmeye müteveccih plânlı ve hesaplı bir çalışma elbette beklene-

mezdi. Üstelik maliyetlerini fazla gösterdikçe fiyatı yükseltmeye göz yuman, hattâ teşvik eden bir politikanın yukardan beri üzerinde en fazla durduğumuz sayı ve muhasebe şuurunu ne derece sakatlamış olacağını izaha hacet yoktur.

Görülüyor ki tedbirler ve müesseseler bazen farkına varılmadan eski kıymet anlayışını yeni ve değişik kalıplar içinde hâlâ ayak üstü tutabilmekte veya can çekişenlerine tekrar hayata kavuşabilmek fırsatını vermektedir. Eski ve yeni arasındaki ihtilât şüphesiz bir vuruşta halledilebilecek bir dâva değildir; hattâ bir vuruşta halledilmesi belki arzu da edilmeyebilir. Gelişme plânı, halkın yerleşik kıymet anlayışı ile her noktada sert bir tezada düşmektense mevcut kıymetlerden birini yakalayıp onun üzerinde işleyerek başarıya yürür. İstihlâk meyli bunun açık bir misâlidir. Gelir ve refah seviyesinin bir miktar artışı, daha evvel söylediğimiz gibi, çiftçiyi eskisinden daha çok istihlâke, hattâ mahsul fazlasından bir kısmını içerde tutmaya teşvik eder. Bu, mütehassıs ve teknisyen gözüyle, tasarrufu, sermaye yatırımlarını kısan zararlı bir davranıştır ve yine onun gözü ile gelir fazlası vergi vererek devletçe tasarrufa ayrılması lâzımdır. Fakat unutmamak gerekir ki, iktisadî gelişme —eğer plânlanarak yürütülecekse— geniş kütlelerin plâna hakikaten inanmaları, destek olmaları şartiyle gerçekleşir. Halk plân uğruna nelere katlanıyor; fakat —asıl mühim noktaya gelelim— ondan *ne bekliyor?* Mühim olan nokta burasıdır. İstihsalde her fazlayı tasarrufa ve oradan yatırıma yararlı kılacak dikine bir tutum, görünürdeki bütün hesaplara rağmen, mâkul bir istihlâke hakkını tanıyan yumuşak bir davranıştan çok daha zararlı olabilir. İktisadî gelişmenin ancak «yukardan» zorlanarak yürütülebileceği zannı gelişmenin en büyük düşmanıdır.

# BİRİNCİ HAFTA SONU KONUŞMASI

*Daniel Lerner*

Çözemediğimiz tartışmalı sonuçları hatırlatmak amacıyla beş noktada toplanabilecek problemlerden söz etmek istiyorum.

**«MODERN MEDENİYETİN BİRLİĞİNDEN» DOĞAN PROBLEMLER**

Bu cümle parçasını kullanan Profesör Lewis, modern toplumun, birlik haline gelmiş bir yaşama biçimi olduğunu açıklamak istiyordu. Modern toplum dediğimiz şeyi teşkil eden bu hususî ve karakteristik veçhelerin bir araya gelişidir. Lewis, modernleşmenin, bu yola girmiş olan topluma zorla kabul ettirdiği objektif ve evrensel şartların ve modernleşmeğe kapılmış toplumların zımnî ve hususî özelliklerine bu hareketin ne gibi tesirler icra ettiği üzerinde ısrarla durdu. Bir bakıma bu, müteveffa Amerikalı antropolog Clyde Clarkon'un, «örtülü kültür» dediği şeye yapılmış bir hücumdur. Açıkça ortaya koymadığımız bu hücüm ve «örtülü medeniyet» in hususiyetleri üzerinde icra edilen bu zorlama hem batıda hem de doğuda aşikâr bir biçimde ortaya çıkmıştır. Bu, doğu hayat şekline hücum eden bir batı hayat şekli meselesi değildir sadece, faydalı olamayacak kadar kaba bir şeydir bu. Profesör Lewis'in işaret ettiği gibi, batı medeniyeti içinde, İngiliz, Fransız, Alman ve Amerikan unsurlarının birbirlerinden ayrı mânalar taşıdığını görüyoruz. Bu, İslâm kültürü içinde, Türk, İran ve Arap çeşnilerini hatırlatan bir şeydir. Birleşmiş bir modern medeniyetin, hususi özellikler üzerinde yaptığı bu zorlayıcı tesir, bu medeniyeti kabul eden veya bu me-

deniyetin kurbanı olan ülkelerde çeşitli problemlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu vetirenin hususî bir veçhesi, tartışma konusu edeceğim Amerikan medeniyetinin mânası meselesidir. Amerika, kitle halinde istihsalin yapıldığı ülkelerin en gelişmişi ve modeli olarak görülmektedir. Avrupa'nın çoğunluğu bu istikamette yürümektedir. Ve bu durum, Avrupa'da çok önemli bazı davranış meselelerinin ortaya çıkmasına, politik meselelerin doğmasına ve özellikle Fransa'nın ileri gelenleri için güç bir durumun belirmesine yol açmıştır.

Batı tesiri altında kalmış ülkelerin çoğunda ayni vetirelerin ortaya çıkmış olduğunu görüyoruz. Modern medeniyetin gereklerinin, yüksek sınaî istihsale sahip Sovyet blokunda ve özellikle komünist dünyasında nükleer silâh imâlinde kendilerini nasıl kabul ettirmiş olduklarına bakmak ilgi çekicidir. Bana kalırsa, Sovyet örneğinin zorla kabul ettirdiği temayüller ve üzerinde durduğu hususlar, batının istihlâkçı örneğinin kabul ettirdiği ve üzerinde durduğu temayüllere tekabül etmektedir.

Modernizmin birliği, eski birlikleri ve bağlılıkları ortadan kaldıracak gibi görünmektedir. İslâm dünyasının birliği meselesi üzerinde yapılan tartışma, bu birliğin, tıpkı bir zamanlar üzerinde durulan Hıristiyan dünyasının birliği, bir mitos olduğunu ve şimdi de bir hâtıra olmaktan ileri gidemediğini açıkça göstermiştir. Türkiye ile Mısır'ın bugün ya da herhangi bir geçmişte, İslâmlık içinde birleşmiş olduğunu söylemek güçtür. Oysa bu iki ülke, bugün birbirinden farklı olsa da iştirâk noktaları bulunan bir modern sosyal yaşama sitili geliştirmek ve modern sosyal ve ekonomik müesseseler yaratmak gayreti içindedirler.

## MODERN MEDENİYET BİRLİĞİNİN TEMELİ OLARAK ŞEHİRLER

Profesör Gardell, tebliğinde şehir kaynaklarının, modern bir devlette, rasyonel plânlama ve sosyal ilerleme için gerekli olduklarını gösterdi. Profesör Lewis, bence çok yeni ve ilgi çekici olan bir görüş ileri sürdü. Bu görüş, İslâm dininin bir çöl dini değil, şeriat kanunları aracılığı ile şehir meselelerine yönelmiş bir din olduğunu açıklıyordu. Profesör Yavuz, bölge plânlamasında şehirlerin cazibe kutupları olarak oynadıkları rol ve bölge farklarının ortadan kalkmasına önayak olmaları üzerinde durdu. Profesör Hart'ın gecekondular ile ilgili tebliği şehirleri birer cazibe kutbu olarak ele aldı; bu, bölge plânlamasına aykırı bir meseleydi. Profesör Dönmezer, cürüm olaylarını şehir hayatının gelişmesi ile bir arada inceledi ve cürümlerin, şehirleşme ile birlikte ele alındıkları zaman, çeşitli yerlerde hep ayni şekilleri alarak ortaya çıktıklarını gösterdi. Bu bence çok önemli bir noktadır. Çünkü, kültürel,

tarihi ve ananevi temel ne olursa olsun, belli hudutlar içinde kendini ortaya koyan umumi ve asli bir karakterin gelişme vetireleri mevcuttur.

Şehir hayatının tartışma konusu olması ilgi çekici hususların ortaya çıkmasına sebep oldu. Ama bu hususların hepsi gerektiği gibi ele alınıp tartışılmadı - Profesör Yaşa, plânlı ekonominin, cürüm işlemeğe, plânsız ekonomiden daha fazla fırsat verdiğini söyledi. Profesör Mersinli, başkalarının da sözünü ettiği bir husus üzerinde durdu. Bu, otomobillerin trafik kazalarını artırdığı gibi kanunların da cürüm olaylarını artırdığı düşüncesine dayanan bir görüşün ileri sürülmesiydi.

Profesör Akçura, iktisadî gelişme ile siyasî cürümler arasındaki münasebet meselesini ortaya attı. Bu tebliğler, şehir hayatı ve müesseseleri ile şehirleşmeyi bir vetire gibi ele alarak değil, insanların bir hayat şeklinden bir başka hayat şekline geçmelerini sağlayan bir değişiklik olarak ele alarak açıkladılar.

### ŞEHİRLEŞMENİN FERT ÜZERİNDEKİ TESİRLERİ

Yenilik yaratanlar ve müteşebbislerin ortaya çıkması ile ilgili çeşitli tebliğler (bunlar arasında Mr. Cohn'ın tebliği de vardır), şu soruya cevap vermeğe çalıştılar: «Köy-tarım çevresinden şehir-sanayi çevresine geçiş, fertlerde, orijinaliteyi ve ferdin yaratıcı kabiliyetlerini harekete geçirir mi?» Profesör Hart, şehir çevresinin tesiri altında kalmış gecekondu muhitlerinde bu çeşit insiyatif örneklerinin görüldüğünü açıkladı. Modernleşme vetiresini anlamak bakımından, bu tebliğ üzerinde daha derin inceleme ve tartışmalara girişmenin faydalı olacağını sanıyoruz.

Biz, özel olarak, Çalışma Bakanı'nın güzel konuşmasından sonra, üzerinde pek az durulan bir konuyu yani şehir sanayi işçisinin durumunu inceliyeceğiz. Kalifiye olmıyan işçi seviyesinden idareciler arasına yükselen ve ustabaşı ya da teknisyen olan şehir sanayi işçisinin oynadığı önemli rol hakkında pek az şey söylendi. Bu konu üzerinde ısrar edişimin sebebi, batıda, sosyal ilimlerin, şehir sanayi işçisi ile birlikte ortaya çıkıp gelişmiş olmasından dolayıdır. Bugün, Türkiye'yi ve öteki gelişme halindeki ülkeleri incelerken, faydalı dersler almamız ve araştırma taktiğimizi tâyin etmek için bu geçmiş olaylara bakmamız faydalı olur. Bir şehir sanayi işçisinin, köyden ya da sınaî olmayan bir çevreden ayrıldığı zaman hayatında ne gibi aktüel değişiklikler olduğunu vakıalar ve müşahedelere dayanarak inceleyen araştırmalara gözatmamız gerekir. 19 yüzyıl ideologları, fabrika hayatının kötü tesirleri hakkında bize bir hayli bilgi vermişlerdir. Marx'ın bu konuda klâsik eserler yazmış olduğu doğrudur. Ama bugün, gelişme halindeki ülkelerdeki fabri-

ka hayatının zaruri olarak kötü bir keyfiyet taşımadığı konusunda bir sual ortaya atmak yerinde olur. Sınai vetire, yeni göçeden kimseler arasında yaratıcı kuvvetin ortaya çıkmasına yol açabilir.

### MODERNLEŞME VETİRESİNDEKİ MUVAZENESİZLİK

İki ayrı dünya olan köy ve şehir çevreleri arasındaki muvazenesizlik üzerinde uzun boylu durulmuştur. Biz, okumuşların birleşik dünyası ile okumamışların dünyası arasındaki muvazenesizliğin psikolojik farkına işaret ettik. Demokratik hayatın hızla gerçekleştirilmesi ve bu maksatla halka, oy hakkı verilmesi gibi bazı yeniliklerden doğan iç politik muvazenesizliklerden ve halkın politik hayata faal bir şekilde katılmasını temin hususunda rastlanılan güçlüklerden biraz bahsettik. Oysa, bir toplumun gerçekleştirmek istediği modernleşme ve bu modernleşmenin toplumun davranışı üzerindeki tesirinin dış politikada yarattığı muvazenesizlikten hiç bahsetmedik. Profesör Barkan'ın onaltıncı yüzyıl ile ilgili olan çok önemli tebliğinde de belirtildiği gibi (bu tebliğ onaltıncı yüzyıldaki krizin iç sosyo-politik tesirlerinin karşılıklı ilgisini göstermesi bakımından çok değerli bir örnektir) bu iç tesirler, Osmanlıların onaltıncı yüzyıldaki politik durumlarını tâyin eden tesirlerle içiçe geçmiş bir durumda ortaya çıkmaktadırlar. Modernleşmekte olan ülkelerin ya Amerika'ya ya da Sovyetlere meylettikleri iki kutuplu bugünkü dünyamızda, gelişmekte olan ülkelerin gösterdikleri bağlılıkları ya da göstermeleri mümkün olan dış politika davranışlarını objektif bir şekilde incelemenin çok önemli olduğunu sanıyorum. Bu çeşit politikaları, bir ülkenin gelirine ve yatırım sermayesine faydalı olan bir döviz karşılığında yaptığı gözle görülmez bir ihracaat gibi ele alarak inceleyen ve bu açıdan sözü geçen politikalar arasındaki farkları ortaya çıkaran iyi bir incelemenin bulunmasını isterdim. Kendilerini müsbet olarak tarafsız ya da müsbet tarafsızlar olarak gören bir takım gelişme halindeki ülkelerin şantaj oyunları ile karşılaştırılmalıydı. Bu çeşit incelemeler, modernleşme üzerine yaptığımız tartışmalardaki gerçekçiliği artırmış olacaktı. Çünkü, modernleşme vetiresinede ortaya çıkan şeyler, tıpkı bunun hudutları gibi, modernleşmekte olan ülkelerin politikalarını da içinde taşımaktadır.

### DEĞERLERLE İLGİLİ PROBLEMLER

Yapılan her tebliğ, yeni ve eski değerlerin çatışmasını ele almak ya da yeni ve eski değerlerin birbirine karışmasından söz etmek suretiyle bu probleme dokundu. Her iki Abadan da, bu konuda değerli yorumlar

ileri sürdüler. Ama bu tartışmanın en hararetli tarafı, bence, Profesör Turan ile Profesör Lewis arasında geçti. Notlarım beni aldatmıyorsa, Profesör Turan şöyle sordu: «Hem eski hem de yeni değerler arasında iyi olanların geçmesini sağlayacak bir ölçü bulamaz mıyız?» Profesör Lewis de şöyle cevap verdi: «Sizin traktörlerinizi alacağız ama cikletinizi almayacağız diyebilir misiniz? Leon Trotzky'nin Amerikan işçisinin Afyon'u diye tarif edip aleyhinde bulunmasına rağmen, cikletin gerçekten kötü bir şey olduğunu söyleyebilir misiniz? Ciklet Afyon'dan daha mı kötüdür?»

Bununla ilgili olan ve daha uzun araştırmaları gerektiren bir başka konu da popüler kültür ve özellikle Amerika'da hayatın önemli bir kısmını teşkil edecek hale gelmiş olan devamlı heyecan ve neşe istihlâkçiliğidir. Bunun, modern bir topluma katılmanın son şekli olup olmadığı sorusunu ortaya atmak isterim. Modernleşmeyi yaptığınız zaman, ücret aracılığı ile para sahibi olan müşterinin piyasaya katılmasına mâni olabilir misiniz? Böylece müşteri, istihlâki dolayısıyla belli bir kanaati tâyin eden bir kimse olur ve aynı zamanda politik hakkı dolayısıyla seçimlerde oy kullanan aynı insandır. İçinde, bu çeşit bir estetik ve fikrî hayata katıldığı popüler bir kültürü nasıl ortadan kaldırabilirsiniz? Böyle bir şeyin mümkün olduğunu sanmıyorum. Ama, müşteri zihniyeti olmaksızın, gerçek bir iktisadî katılma ve gerçek bir istihlâk gerçekleştirip gerçekleştirememek konusu üzerinde yine de incelemeler yapılabilir.

Değerler ile ilgili tartışmada, ilerde üzerinde durulması gerekli gibi görünen hususlar da ortaya çıkarıldı. Profesör Ülgener, faaliyetlerimizi aklîleştiren ve uygun bir «niçin» ve «neden» mefhumu içinde ortaya çıkan rasyonel davranışlara ihtiyacımız olduğuna işaret etti. Burada bahis mevzuu olan şey bir çeşit alışkanlık olarak para kazanmak ile tehlikeyi göze alarak ve önceden hesaplayarak yapılan faaliyet arasındaki farktır. Matematik ya da sembolik kaziyelerle ifade edilmiş dar mânadaki mücerret düşünceye, umumî kategoriler içine giremeyen ve devamlı olarak peşinde koşulan müşahhas durumlardan daha fazla ihtiyacımız olduğunun belirtilmesi yerinde olmuştur.

Tarihçilerimizin her ikisi de (Ülgener ve Lewis) şu noktada birleştiler: Lewis, ananevî toplumların gelişme ve ilerleme mefhumlarından bile mahrum olduğunu söyledi; Profesör Ülgener daha ileri giderek, bu mefhumların öğrenilmiş olmalarını sağlayan aklî temelden de mahrum olduklarını ileri sürdü.

**POLİTİKANIN TAYİNİ**

Ortaya çıkacak politik neticenin ne olacağı suali çeşitli şekillerde

ortaya atıldı. Bunun hakkında ne düşünmemiz gerekiyordu? Burada şahsî bir düşüncemi açıklıyacağım. Bu çeşit konferansların, politik tavsiyeler ortaya koymak gayesine matuf olduğunu sanmıyorum. Fikrî tartışmalar, politikalar hakkında vazıh bir bilgi elde etmemizi mutlaka sağlamaz. Bahis mevzuu olan hususların, üzerinde durduğumuz modernleşme vetiresini devamlı bir şekilde vuzuha kavuşturulmasından başka şey olmadığını sanıyorum. Bu vuzuha kavuşturma, hiç olmazsa, vetirelerin ve gayelerin neler olduğunu, modernleşmeyi niçin arzu ettiğimizi kendilerinden faydalanarak istikbâl için projeler kurabileceğimiz şartların ve müşahede edilen temayüllerin neler olduğunu ortaya çıkaracaktır. Ancak bu sonuncu hususlar ortaya çıktığı takdirde, mümkün politika alternativleri üzerinde tartışabiliriz' Bu konferansta şu ya da bu politikanın takip edilmesi hususunda tavsiyelerde bulunulmamış olmasını bir eksiklik olarak görmüyorum. Hattâ, tartışmanın hiç kimse tarafından bu istikamete götürülmemiş olmasından memnuniyet duyuyorum.

**KÖYLÜLERİN EĞİTİMİ**

Gelecek yıl yapılacak tartışmanın köylüler ve köylülerin durumu meselesi üzerinde duracağını öğrendim. Müsaade ederseniz göze çarpan bir duruma işaret etmek istiyorum. Bu durum, şehirlerde veya köylerde yaşayan kimseler ve bilhassa Türk köylüleri ve yoksul halk arasında eğitim ve öğrenim yapmaya karşı duyulan önemli arzudur. Vetireyi anlamak için bu mevzuun incelenmesi gereken çok önemli bir mevzu olduğunu sanıyorum. Eğitim işi nasıl yürümektedir? Halk niçin eğitilmek ve öğrenim yapmak istemektedir? Eğitimle ne elde edebileceklerini tahmin etmektedirler? Bir hükümetin kısa ya da uzun vâdeli bir plânlama yapması için kullanılabilecek olan önemli politika vasıtalarından birinin eğitim olduğunu tartışmamızda ileri sürmüştük. Yoksul Türk halkının eğitim arzusunun okuyup yazma öğrenmeden üniversite öğrenimi yapmaya kadar ulaştığına işaret etmiştim. Profesör Hart, İstanbul gecekondularında bu durumu tesbit etmiştir. Mrs. Kiray, balıkçılar arasında da aynı arzunun yaygın olduğunu söyledi. En geri kalmış güney bölgeleri de dahil olmak üzere, bütün bölgelerde yaşayan Türk köylüleri ile ilgili 1962 temalimiz aynı fevkalâde buluşları ortaya çıkarmıştır. Gelecek yıl yapılacak tartışmaları düşündüğümüz zaman, köylülerin eğitim meselesinin üzerinde durulması gereken önemli bir mevzu olarak ortaya çıktığını görüyoruz.

Kısım II

# İKTİSADİ KALKINMA VE EMEK MESELELERİ

# BİR SINAÎ İŞÇİ GÜCÜNÜN DOĞMASI VE GELİŞMESİ

*Beri F. Hoselitz*

Bugün, dünyada, vas'atî gelirleri düşük ve yüksek memleketler arasında en kolaylıkla müşahede edilen farklardan biri de, ikinci dereceli istihsal, yani sanayide çalışan insanların nisbetleri arasındaki farktır. İmalât ve onunla birlikte ticarî ve diğer üçüncü dereceli istihsal nev'ilerinin artması ve dolayısiyle köylünün ve zirai sahada çalışanların işçi gücünün ekseriyetini teşkil ettikleri bir durumdan gittikçe bir azınlık olacak şekilde iş nev'ilerini değiştirmeleri, iktisadî kalkınma ile beraber yürüyen bir hususiyettir.

Daha 1691 yılında, üstün İngiliz iktisatçısı Sir William Petty şunları yazmıştı: «Ziraate nazaran imalâttan, imalâta nazaran da maldan edilecek kâr çok daha yüksektir; müşahede edilmesi gereken husus, ticaret nev'ileri ve acaip zanaetler arttıkça, zirai ticaretin azalacağıdır, zira aksi halde ziraat amelesinin ücretleri yükselecek ve binnetice arazi kirası düşecektir»[1]. Aynı iddia pek çok iktisadî delil ile birlikte *İktisadi İlerlemenin Şartları* isimli eserinde Colin Clark tarafından defaatle tekrar edilmiş olduğu gibi, son zamanlarda da Simon Kuznets tarafından çok daha esaslı ve mantıkî bilgiler ile beraber ileri sürülmüştür. İşçi gücü nisbetlerinin iktisadî gelişmeye muvazi olarak maruz kalacakları derin değişikliğe ait bazı fikirler kolaylıkla zikredilebilir. Meselâ, Clark'a göre, Birleşik Amerika Devletlerinde zirai işçi nisbeti 1820 ile 1940 seneleri arasında yüzde 71.9'dan yüzde 18.3'e düşerken, aynı seneler zarfında sanayi, madencilik ve inşaatta çalışan işçilerin nisbeti yüzde 12,7'-

[1] Sir William Petty, *İktisadi Yazılar*, naşiri C. H. Hull, Cambridge, 1899, cilt I, s. 256 ff.

den yüzde 32.3'e yükselmiştir. İşçi gücünün geri kalan kısmı üçüncü dereceli sanayide çalışmakta idi[2]. Fakat, daha önce de belirtilmiş olduğu gibi, bu mevzu ile alâkalı en faydalı bilgiler Simon Kuznets tarafından verilmiştir. Kuznets, dünya üzerindeki memleketleri fert başına vas'atî gelir bakımından üç grupa ayırmıştır. İlk grupa dahil edilen memleketlerde fert başına vas'atî gelir 1000 dolardan fazladır, ikinci gruptakilerde bu gelir 300 dolârın üzerinde fakat 1000 dolârın altındadır, üçüncü grupta ise 300 dolârın altındadır. Kuznets'e göre, zirai işçi gücünün nisbeti en zengin grupta yüzde 15.1, orta grupta yüzde 25.4 ve en fakir milletlerin bulundukları grupta ise yüzde 45.6'dır. Aynı gruplara tekabül eden madencilik ve imalât işçi gücü ise en yüksek gelirli memleketlerde yüzde 39.7, mütaakıp grupta yüzde 26.4, en düşük gelirli grupta ise yüzde 17.9'dur[3].

Bütün bu mantıkî silsile ve istatistikî malûmat çok basit bir neticeye işaret eder; iktisadî ilerleme, gelir artışı, zirai işçi gücünün azalması ile sınai işçi gücü ve hizmetlerde istihdam edilen işçi gücünün artışı ile yakinen alâkalıdır. Türkiye'de iktisadî ilerlemeye, bilhassa sür'atli sınai kalkınmaya olan lüzumun isbatı için seçilecek en iyi yol, son senelerdeki işçi gücünün dağılış şeklini zikretmek olacaktır. Türkiye'deki işçi gücünün 12,550,000 kişi olduğu 1961 senesinde, zirai sektör bu miktarın yüzde 78.08'ini, sanayi yüzde 9.41'ini, hizmetler ise yüzde 12.51'ini istihdam etmekte idi. Şu halde, Türkiye, iktisaden Avrupa'nın en ileri iki memleketi sayılamıyacak olan İtalya veya Finlandiya'nın seviyesine dahi yükselebilmek için sınai ve hizmet işçi gücü nisbetini iki mislinden daha fazla artırmak zorundadır.

Bu gelişme pek kolaylıkla tahakkuk edemiyecektir ve Türkiye'nin iktisadî kalkınmasına ait bazı tahminlerde aşağıdaki kabullere rastlamak mümkündür. İşçi gücünün 12,550,000 kişiden 1977 senesinde 19.2 milyona yükselmesi ve bu gücün sektörler arasında ziraatte yüzde 58.1 sanayide yüzde 15.6, hizmetlerde ise yüzde 26.3 olarak dağılması muhtemeldir[4]. Bu problemin tamamı bir de şu şekilde vazedilebilir: 1961 senesinde Türkiye'de sanayi işçisi adedinin 1.2 milyon olmasına mukabil, bu adedin 15 sene zarfında takriben 3 milyona yükselmesi, diğer taraftan da hizmetlerde çalışanlar adedinin 1961'deki 1.57 milyondan

[2] Bak Colin Clark, *İktisadî İlerlemenin Şartları*, ikinci tabı, Londra, 1951, s. 494.

[3] Simon Kuznets, «Milli Hasılanın ve İşçi Gücünün Sınai Dağılışı», *İktisadî Kalkınma ve Kültürel Değişme*'den, cilt V, No. 4, Kısım II (Temmuz, 1957), s. 10.

[4] Bütün bu bilgiler Türkiye Cumhuriyeti, Devlet Planlama Kurulu, *Kalkınma Planı (Taslağı)*, cilt 5, sahife 7-9, Ankara, 1962'den iktibas edilmiştir.

1977'de 5.05 milyona yükselmesi beklenmektedir. Bu hale göre Türkiye'de iktisadî başarının umumî seviyesini yükseltmek, esas itibarı ile önümüzdeki birkaç sene zarfında hizmet ve sınaî işçi gücünü artırmaktan ibaret olacaktır ve bu konuşmanın esas gayesi, ana hatları ile bile olsa, bu ameliyenin iktisaden daha ileri memleketlerde nasıl yürüdüğünü ve kalkınan bir ekonomide muhtemelen nasıl yürüyeceğini tahlil etmektir.

Şimdiye kadar ifade edilen noktalardan istihsal ettiğimiz netice, sınaî ve hizmetler işçi gücü gelişmesinin, hiç değilse kısmen, köylü ve ziraatle iştigal eden kimselerin sınaî ve hizmet işlerine doğru akmasına bağlı olduğudur. Zira, ziraatte çalışan şahısların mutlak adedi azalmasa, hattâ bir dereceye kadar artsa bile, zirâî işlerden olmayan iktisadî bir sahaya hicretin yokluğu, sınaî ve hizmet işçi gücünün gelişmesine imkân vermez. Bazı Avrupa memleketlerinin geçirmiş oldukları tecrübe dahi bu hâdisenin varid olduğunu göstermektedir. Meselâ ziraatte çalışan şahıslar mutlak adedinin İngiltere'de 1870'e, Almanya ve Fransa'da ise 20. Asrın ilk otuz senesine kadar azalmamış olmasına rağmen, zirâî bölgelerdeki nüfus artışı zirâî işçi gücünün artışından pek fazla olmuştur. Bu demektir ki birçok çiftçi oğlu ziraati bırakarak başka işlere, bilhassa sınaî işlere geçmişlerdir. Aynı şekilde, Amerika Birleşik Devletleri'nde 19. Asırda nüfus sür'atle artarken, zirâî bölgelerden gelen ve zirâî bilgileri bulunan birçok muhacir yeni vatanlarına vasıl olur olmaz veya pek kısa bir müddet sonra sınaî veya hizmet sahalarında çalışmaya başlamışlardır. Kısacası, bir sınaî işçi gücünün gelişmesi sadece sınaî işçi evlât ve yakınlarının sınaî işçi gücüne ilâvesi ameliyesi olmayıp aynı zamanda zirâî işlerden veya ziraatçi ailelerden gelen kimselerin de sınaî ve hizmet işlerine aktarılması meselesidir.

Şu halde, bir sınaî işçi gelişmesinin etüdü, başka sahalardaki işçilerin sınaî istihdam arayıp en sonunda burada iş bulmalarını mümkün kılacak şartların tahakkuku üzerinde zihin yorma ile takviye edilmelidir. Bu değişikliğe bağlı sosyal-ekonomik ameliyeler meyanında, bir taraftan şehirlerin gelişme sür'ati ile köy halkının şehirlere hicret derecesi, diğer taraftan da doğan sanayilerin nev'i, yeni tesis edilen fabrikaların büyüklüğü ve atelyelerin sınaî müessese halini alma sür'atlerine göre istihdam yapısında vukua gelen değişme bulunur. Bu noktaları kısaca biraz daha açıklıyayım.

Şehirlerin büyümesi ve sanayileşme tamamen müşabih olmamakla

beraber, birbirlerine yakinen bağlı amiliyelerdir. Filhakika, sanayileşmenin yer aldığı her memlekette, şehirlerin nisbî nüfusları da artmıştır. Prensip olarak sınaî gelişmenin pekâlâ köy mıntıkasında da vücud bulabileceği iddia edilebilir ise de, hakikatte böyle bir hâdiseye hiçbir yerde rastlanmamıştır; çok sanayileşmiş memleketlerde yeni fabrikaların ufak köylerde dahi tesis edilmiş olmalarının sebebi, umumiyetle gayri menkul fiyatları ve nakliye maliyetlerinin böyle bir hareketi cazip kılmalarında aranmalıdır. Sanayileşmenin ilk devrelerinde, bilhassa sanayinin bir hiç mertebesinden tatmin edici bir seviyeye ulaşması şehirlerin sür'atle büyümesine bağlıdır.

Şehirlerin büyümesi ile sanayileşmenin müvazi olarak ilerlemelerinin sebepleri kolayca anlaşılabilir. Sanayi büyük şehirlere teksif olur, zira yeni sınai müesseseselerin muhtaç oldukları birçok harici şart oralarda bulunabileceği ve şehirlerde birçok sınai teşebbüs için gayri menkul fiyatları ve nakliye maliyetlerinin böyle bir hareketi cazip kılmalayakınlığın doğurduğu faydalar pek mühim olabilir. Şurası muhakkaktır ki bazı fabrikalar, bilhassa çok büyük fabrikalar, mahallî şartlardan çok müteessir olabileceklerinden, bunların köylerde kurulması zarureti hasıl olabilir. Bunlara bir misâl olarak, ham madde veya yakıt menbaına yakın bir yerde kurulması şart olan büyük maden işleme fabrikaları zikredilebilir. Fakat, diğer fabrikaların ekseriyeti, bilhassa ufak ve orta boy fabrikaların şehir içinde tesisleri çok faydalar sağlayabilir. Ve modernleşen memleketlerde fabrikaların çoğu dev boyda olmadıklarından, hattâ daha ziyade ufak veya orta boyda sayılabileceklerinden şehirler içinde ve tercihen büyük şehirlerde tesis imkânları arayacaklardır.

Daha evvel de belirtilmiş olduğu gibi, bunun sebebi şehirlerde harici iktisadî şartların mevcudiyetidir. Bununla ifade etmek istediğim şudur ki, yeni bir fabrika, kendi temin edemiyeceği ve başka firma veya şahısların yardımı ile gördürebileceği pek çok hizmete muhtaçtır. Yeni kurulmakta olan bir fabrika istihsalin teknik yönlerinde yardım edecek müteahassıslara, makinaları için tamir atelyelerine, mâmullerinin reklâmlarını yapabilecek müesseselere, kredi alabileceği banka veya diğer malî müesseselere, her nev'i usta veya işçi temin edebileceği bir işçi piyasasına yakın olmak mecburiyetindedir. Bu faktörlerin daha randımanlı olarak bulunabilecekleri mahaller her halde köyden ziyade şehirlerdir ve bu faktörlerin birçoğu orta boy ve ufak fabrikalar için o derece mühimdir ki bunların büyük şehirlerde tesis imkânları aramalarını şart kılar.

Muhtelif büyüklükteki şehirlerin meslekî ve istihdam yapıları mevzuunda tasnif edilmiş bir literatür bulunmamasına rağmen, Colin Clark'ın bazı mütalâaları alâka çekicidir. Clark, İngiltere, Amerika Birleşik Devlet-

leri ve Avustralya'da muhtelif büyüklükteki şehirlerin sınaî ve hizmet-tipi işlerini dikkatle tetkik etmiş ve hepsinin aşağıdaki hususiyetleri arzettikleri kanaatine varmıştır: Evvelâ, umumiyetle şehrin mesahası büyüdükçe gelir seviyesi de yükselmektedir, yani bütün bu iktisaden ileri memleketlerde, vas'atî gelir seviyesi en büyük şehirlerde en yüksektir ve mesaha azaldıkça bu seviye de inmektedir. En düşük seviye köylerde bulunur. İkinci olarak, sınaî müesseseler en fazla orta boy şehirlerde mütekâsif olurlar, yani iktisaden ileri memleketlerin nüfusları 250.000 ilâ 500.000 olan şehirlerde. En büyük şehirlerde daha ziyade muhtelif hizmet işlerinde çalışan işçilerin bulunmasına mukabil, orta büyüklükteki şehirlerin, yâni kalkınan veya fakir memleketlerin büyük şehirlerinden büyük, fakat ileri memleketlerin büyük şehirlerinden küçük olan şehirlerde sınaî nüfus kesafeti âzamiyi bulur[5]. İleri memleketlerde bu hilgiler istatistikler ile de tevsik edilebilir, fakat sınaî kalkınma devresine yeni giren memleketlerde de buna benzer bir şeklin gelişeceği ve en büyük iki veya üç şehrin en çok hizmet erbabı tarafından işgal edileceği ve sınaî kalkınmanın daha ziyade nisbeten ufak şehirlerde teksif olacağına inanmak için sebepler mevcuttur.

Bilhassa Avrupa kıt'asının iktisaden kalkınan memleketlerinde sınaî ve hizmet işleri şehir işleri olacaktır ve şehir işinin köy işlerine nazaran nisbetini teşkil edecektir. Bir diğeri de talep yapısında ve tercihen istihlâk edilen maddelerin tiplerinde vukua gelecek olan değişmelerdir. Daha sarih bir ifade ile, köylerde talebin fazla olduğu maddeler istihlâkini artırma yerine, yeni madde nevileri aranılacaktır. Bu maddeler umumiyetle standart tipte olacaktır, ve bunun da şehirlerde talepleri artan maddeleri çıkaran prodüktif müesseselerin büyüklükleri ve hususî fonksiyonları üzerinde tesirleri olacaktır. El işi imâlcileri, teker teker yetiştirilmiş sebze veya meyva arzeden köylüler önemlerini kaybedecekler ve şehirlerde talepleri artan imâl edilmiş maddeler, seri halinde imâl edilen maddeler olmak temayülünü izhar edeceklerdir[6]. Diğer bir deyimle, şehirlerin büyümesinin mühim neticelerinden birisi de, imâl edilmiş maddelere ve bilhassa seri imalâta karşı bir talep artışının doğmasıdır. Bu da fabrikaların vas'atî boyları, el işi tezgâhlarının ve ufak imalâthanelerin tedricen inkiraza uğrayarak yerlerine büyük veya hiç değilse orta boy fabrikaların kaim olmaları üzerine tesir icra edecektir.

[5] Bak Colin Clark, «Bir Şehrin Büyüklüğüne Göre İktisadî Fonksiyonu», *Econometrica*, cilt 13, No. 2 (Nisan, 1945), s. 97-113, bilhassa 99, 102-105.

[6] Bu değişiklikler için bak, Colin Clark, «İş Gücünün Sanayiler ve Mahaller Arasında Dağılışı», *Arazi İktisadı*'ndan, cilt 2 (Mayıs, 1950), s. 136-144.

Mamafih, bütün bu değişmeler, işçi bulma meselesi üzerinde müessir olacaklardır. İmâl edilen malların normal olarak teker teker işlendikleri müesseselerde ve hattâ ufak çapta fabrikalarda imâl edildikleri ekonomilerde işçi piyasasının hiç önemi olmamasına mukabil, muhtelif tip sınaî müesseselerin büyücek şehirlerde yerleşmeğe başladıkları andan itibaren bu piyasa sınaî işçi temin eden önemli mekanizma haline gelir[7].

Teşekküllerini müttasıp işlemeleri, sınaî bakımdan gitgide daha randımanlı çalışan memleketlerin en önemli iktisadî bir vasfı halini almalarına rağmen, işçi piyasaları iktisaden kalkınan memleketlerde birdenbire gelişmezler. Zira, verimli bir işçi piyasasının neticelerinden biri de, işçilerin ehliyetlerine göre daha adilâne bir tasnife tâbi tutulmalarıdır; bir diğer neticesi de, işçilerin gelirleri bakımından daha adilâne bir tasnife tâbi tutulmalarıdır; bunlara ilâveten de, işçi piyasası, bazı fabrika ve sanayi kollarında talebi azalan işçiliklere yeni fabrikalarda artan bir talep yaratarak mukabil bir tesir icra edebilir ve değişen teknolojik şartlar yüzünden önemlerini kaybeden mütehassıs işçilere, yeni teknolojik şartlar sayesinde talebi artacak olan iş kollarında ehliyet sahibi olmalarını mümkün kılacak bazı teşvik unsurları yaratabilir. Hülâsa olarak, iyi işleyen bir işçi piyasası hem fiyat seviyeleri, hem de rekabetin yarattığı taleplere göre muhtelif ehliyetteki işçilerin en uygun şekilde dağıtımı üzerinde tesir icra eden bir iktisadî cihazdır.

Şahsî kanaatime göre, işçi piyasalarının iktisaden ilerleyen memleketlerin şehirlerinde gelişirlerken oynadıkları çok mühim bir rol daha vardır; bu da, işçi piyasalarının gelişmeleri ile, şehirlere hicret etmiş veya sanayi kollarında çalışmağa başlamış olan kimselerin kendilerini sanayiye bağlamaları ameliyesinin kuvvetle desteklenmiş olmasıdır. Bilhassa işçi piyasalarının teşekkülü zaviyesinden iktisadî kalkınma problemini etüd etmiş olan birçok Amerikan âliminin üzerinde çok emek sarfettikleri bu bağlanma ameliyesi hakkında birkaç söz ilâve etmek yerinde olacaktır[8]. Wilbert E. Moore ve A. S. Feldman'ın pek vazıh olarak izah etmiş oldukları gibi «kendini tamamen bağlamış bir işçi... Prodüktif

[7] Bu problemin daha mufassal bir tahlili için bak, B. F. Hoselitz, «İktisadî Kalkınma Ameliyesi İçinde Bir İşçi Piyasasının Gelişmesi», *Beşinci Dünya Sosyoloji Kongresi Zabıtlarından*, Washington, 1952, cilt II, s. 51-71.

[8] Bağlanma probleminin tahlili için bilhassa bak, Clark Kerr, John T. Dunlop, Frederick Harbison ve Charles A. Myers, *Sanayicilik ve Sanayi Adamı*, Cambridge, Mass. 1960, bilhassa Bölüm 7 ve 8.

teşkilât ve sosyal sistemin normlarını beynelmilelleştirmiştir»*. Yeni sosyal ve prodüktif sistem normlarının beynelmilelleştirilmeleri, kendilerini sınaî bir hayat şekline bağlayan kimselerin piyasayı, işçiliği —kendi işçilikleri dahil olmak üzere— ayarlayan bir mekanizma olarak zımnen kabul ettikleri mânasına gelir. Bu şekilde, bu kimseler öyle bir durumu kabul etmiş olurlar ki, artık burada iş münasebetleri tamamen şahsî olmaktan çıkmıştır ve çalışma sadece tabiî bir ihtiyaç veya bir hareketin tevlid ettiği zevk olarak değil, fakat işçinin diğer ihtiyaçlarını karşılamağa yarayan bir gelir temin etme hassası olarak kabul edilmektedir. Yeni bir norm topluluğunun beynelmilelleşmesi, ayrıca yeni bir intizar ve tutum, yeni hareket şekilleri, hattâ işçilerin şahsî karakterleri üzerinde müessir olur. Bu sanayide bağlanma ameliyesinin en mühim pratik iktisadî neticesi şimdiye kadar kâfi derecede tetkik edilmeyen, fakat mevcudiyeti inkâr edilemiyecek olan psikolojik bunu olmaktan ziyade, ister iş gücüne yeni iltihak etmiş işçiler olsun, ister sanayi veya hizmet kollarında uzun seneler çalışmış işçiler olsun, bilûmum işçilerin işçi piyasasını kendi menfaatlerine hizmet edecek şekilde kullanmalarıdır. Genişçe bir işçi piyasasında kafi derecede rekabet bulunacağı ve dolayısı ile işçilerin bu rekabet şartlarından kendi vaziyetlerini islah etmek üzere istifade edecekleri kabul olunabilir. İşçiler kendisine karşı sosyal bir mesuliyet duydukları veya ailesinin geçmişte sosyal bakımdan hâkim bir rol oynamış olduğu bir işverene karşı sadakatten ziyade, kendi menfaatlerinin çizdiği yolu tercih edeceklerdir. Kısacası, onlar da kendi şahsî ve iktisadî gayeleri için işçiliği satın alan ve piyasayı bir âlet olarak kullananları taklit edeceklerdir.

Köyden şehre yeni gelen, piyasa hakkında hiç veya pek az tecrübesi olan hizmetlerini şimdiye kadar bir işçi piyasasına arzetmemiş bulunan, sınaî sosyal bir sistemin beynelmilelleşmiş norm ve hususî tutumları hakkında fikir sahibi bulunmayan kimselerin ciddî bir yadırgama, şok ve şaşkınlığa maruz kalmamaları hakikaten pek tuhaf olur. Hareketleri ve kendi rollerinin kendileri tarafından yapılan tarifleri umumiyetle hatâlı veya şüphe dolu olacaktır ve ekseriya yanlış kararlar vereceklerdir. Hattâ bazı zor durumlarda bu şahıslar şiddetli bir *düzensizlik* ve psikolojik yabancılık hissi duyabilirler ki, bu ruh haleti Karl Marx tarafından Almanya ve Fransa'nın ilk sanayileşme devrelerine ait etüdlerinde derinliğine tahlil edilmiştir.

* Arnakis, S. Feldman ve Wilbert E. Moore, «Bağlanma Sahaları», W. E. Moore ve A. S. Feldman'ın *Kalkınan Bölgelerde İşçinin Bağlanması ve Sosyal Değişmeler*'den, New York, 1960, s. 1.

İşçi piyasasına yeni gelenler daha az zor durumlarda dahi güçlüklere maruz kalacaklardır. Ellerine geçen fırsatlardan lâyiki ile istifade edemiyeceklerdir, zira kendilerine iş teklif edenler bir iş anlaşması şartlarını ve ücreti bir hareket rehberi olarak kullanmada kendilerinden çok daha fazla tecrübeye sahip olacaklardır. Yeni gelenler bildikleri bazı işçi-işveren münasebetlerinin muhafaza edildiği mütevassıt hal şekilleri arayacaklardır. Bazı ahvalde ise, memnuniyetsizliklerini dile getirme ve şiddetle itiraz etme yollarını bir sendika veya bir siyasî parti yardımı ile elde etmeğe çalışacaklardır[10].

Bütün bu gelişmeler, şehirleşme ve sanayileşme ameliyelerine muvazi olarak işçi piyasasının geniş mikyasta belirdiği devirlerde, Batı Avrupa'nın iktisaden ileri memleketlerinin tarihlerinde de görülebilir. İngiltere'de makina kıranlar ve Lüditlerin tecrübesi ile başka yerlerde vuku bulan bunlara müşabih şiddet hareketleri bu mevzua ait delillerin bir kısmını teşkil eder. Geçmişte bazı Batı Avrupa memleketlerinde ve kalkınan memleketlerde son on sene zarfında görülen şiddetli sendika veya siyasi parti patlamaları, bu nev'i hareketlerin umumi olduklarını gösterir. Dünyanın muhtelif yerlerinden hicret etmiş işçi kullanan memleketlerde uzun müddet devam eden sosyal ve kültürel fark da iyi işleyen bir işçi piyasasının ayarlanmasını geciktiren diğer bir hususdur. Güney ve Doğu Avrupa'dan Amerika'ya hicret eden muhacirlerin bir mümeyyiz vasfları da sınaî bir cemiyete alışmakta çektikleri güçlük olmuştur. Diğer taraftan bunlar uzun müddet dil ve etnik bakımdan tamamen ayrı toplumlar halinde yaşamışlar ve Amerikan cemiyetinin harman makinasına çok geçikme ile girmişlerdir. Bunların iyi işleyen bir işçi piyasası durumuna alışmakta güçlük çekmeleri sadece dil farkından gelmiş olamaz, zira bu fark Fransa, Almanya veya diğer Kuzey Avrupa memleketlerinden Amerika Birleşik Devletlerine hicret edenler için de mevcuttu; esas sebep, bu muhacirlerin piyasa fikri bulunmayan bir cemiyetten gelmeleri, köylü âdetleri ve bilhassa bir işçi piyasası âdet ve hareket normları mevzuundaki cehalet ve tecrübesizliklerinde aranmalıdır.

Bugün dahi, Güney Avrupa memleketlerinden gelerek İsviçre, Almanya ve diğer Batı Avrupa memleketleri fabrikalarında iş bulan işçilerin durumları yukarıda anlatılandan pek farklı değildir. Umumiyetle, bu işçilerin tecrübeleri, bilhassa sınaî işlerde istihdamları için nasıl hicret edebilecekleri, sanayide ileri bu memleketlerin nerelerinde yaşayabilecekleri, çalışabilecekleri, on dokuzuncu asır ve Birinci Cihan Harbine takaddüm eden devrelere nazaran çok daha fazla kontrol altına alınmış-

[10] Kerr, Dunlop, *op. cit.*, s. 193 ff.

tir. Bu kontrol tabiatiyle durumu basitleştirmektedir ve devamlı yerleşme için ev arama ve buna mümasil problemleri azaltmaktadır. Fakat temel prensip olarak, şahsî seviyede ve kültürel değişme seviyesinde ahşma problemleri, Güney ve Güney-Doğu Avrupa'dan Kuzey ve Batıya hicret eden işçiler için, son iki nesilde Amerika Birleşik Devletleri'nin büyük şehirlerinde sanayide veya benzer işlerde yerleşen muhacirlerin durumlarından pek farklı değildir[11].

Bugün artık en ileri memleketler meyanında bulunan bu memleketlere ait misâller, işçi piyasaları teşekkülünün basit bir sosyal ameliye olmadığına, ekseriya büyük güçlükler ve manialar ile karşılaşıldığına işaret etmektedir. Bu konuşmanın geri kalan kısmında iki faktör daha tahlil edilecektir. Bunların biri sendikaların kurulması ve bunun neticesi, diğeri ise bir hükûmetin, bilhassa kalkınma yönünden dikkatli bir hükûmetin sınaî ve alâkalı işçiliğin dağıtımı ve korunması metodlarının kurulması ve işlenmesinde lüzumlu, verimli şartları desteklemekte oynayabileceği rol ve fonksiyonudur.

Sendikalar ve bunların kalkınan memleketlerdeki rolleri hakkındaki tahlilin kısa olması şarttır, zira bu mevzua biraz daha derinlemesine girecek olursam bir kitap ancak yeter. Bu sebeple sendikaların rollerini teferruatlı olarak anlatmaktan ise, umumî olarak kalkınan memleketler sendikaları ve işçi teşekküllerinin hususiyetlerini teşkil eden bazı temel noktaları ileri sürmeğe gayret edeceğim. Sendikalara has ana noktalar, bunların geniş ve iyice gelişmiş işçi piyasalarının mevcut oldukları yerlerde ve bir taraftan sıhhatli sendika politikası ile diğer taraftan sendikaların siyasî rol ve fonksiyonları arasında kat'î bir tezadın vücut bulmuş olduğu hallerde daha verimli olarak işledikleridir. Hakikaten de, hemen hemen bütün dünya memleketlerinde ve bilhassa iktisaden az gelişmiş memleketlerde sendikalar ya siyasî hareketlerin mahreçlerini teşkil ederler veya siyasî partilere yakinen bağlı bulunurlar. Bu hale bazı Batı Avrupa memleketlerinde dahi rastlanılır ise de, buralarda sendikaların siyasî fonksiyonları ile sınaî münasebetler üzerine müessir olan bir teşkilât olarak fonksiyonları birbirlerinden nisbeten kat'î olarak ayrılmıştır.

Kalkınan memleketlerde sendikaların siyasî fonksiyonları nisbeten kolaylıkla anlaşılabilir. Bu memleketlerde ve bilhassa Afrika ve Asya'nın

[11] Bak, bu problem için, meselâ W. I. Thomas ve Florian Znaniecki, *Avrupa ve Amerika'da Polonya Köylüsü*, cilt 3, Boston, 1918-1919 ve Oscar Handlin, *Sökülmüş*, Boston, 1952.

daha az gelişmiş olanlarında, yeni işlerdeki şahısları teşkilâtlandırmak ekseriya güç olur ve bilhassa mazisinde sömürgelik bulunan memleketlerde şahısları istiklâl ve milliyetçilik hareketleri için teşkilâtlandırmanın bir gayreti de, kurulabilecek iktisaden önemli her teşekkülü siyasî muhteva ve gayeler ile tesir altında bırakabilme ümidini taşır. Bu şekil az gelişmiş memleketler sendikaları ile ileri memleketlerin sendikaları arasında büyük bir fark vardır. Zira, Batı dünyasında, esas iştigal mevzuu ücret, çalışma saatleri olmayan bir sendikanın işçilere cazip görünmesi veya bunlar arasında kuvvet, prestij veya mevki sağlaması hemen hemen hiç görülmemiş bir hâdisedir. İşçi ve işveren bakımından, iş yerindeki temel iktisadî unsurlar bu yukarıda sayılanlardır. Muhakkak ki, evvelce de belirtilmiş olduğu gibi, bazı sendikalar başka mevzular ile de uğraşabilirler, fakat şayet bunlar âzalarının bağlılıklarını muhafaza etmek veya yeni âzalar cezbetmek arzusunda iseler, liyâkat ve başarı göstermeleri icap eden ana gaye, müstahdemlerin iktisadî problemlerini hal yolunda izhar edecekleri kudrettir: Ücretler, çalışma saatleri, şartları ve kaideleri, işçilik standardları. Bu hal bilhassa sendika içinde sendikaların mücadele ettiği veya bunlar arasındaki şiddetli rekabetin umumiyetle siyasî görüş farklarından doğduğu Batı memleketleri için varittir. Şurası da bir hakikattir ki, bazı memleketlerde siyasî veçhe sendikaların kuvvetlenmesine ve hattâ iktisadî başarılarına yardım etmiştir. Fakat esas tesir, belirtildiği gibi, iktisadî tesirdir ve bunun da sebebi, bu memleketlerde iyi işleyen ve çok gelişmiş bir işçi piyasasının mevcudiyetidir.

Birçok az gelişmiş memlekette işçi piyasaları henüz zayıftır, bazı bölgelerde ancak gelişmeye başlamışlardır ve bu sebeple de sendika hareketlerinin fonksiyon, rol ve hedefleri iktisadîden ziyade, siyasî bir ortamın içinde bulunur. Bir işçi gücünün uygun şekilde sanayiye bağlanmasının tahlilini yaptıkları alâka çekici bir pasajlarında W. E. Moore ve A. S. Feldman diyorlar ki:

> «Şuurlu iktisadî kalkınma ile müfrit milliyetçilik arasındaki müteaddit rabıtalar tesadüfî olamaz. Milliyetçilik şahsî değişme güçlüklerini azaltacak ve mantıkî bir veçhe verecek bir birleştirici kuvvet teşkil edebilir. Bu tamamen sarih bağlanma şeklinin şiddeti, süratli iktisadî intikalin sınaî devreye takaddüm eden devrede kaim sosyal sistemin sadakatini paylaşmış, hattâ tamamen kazanmış muhtelif mutavassıt sosyal yapıları yıkış derecesi ile orantılı olarak artar»[12].

[12] Feldman ve Moore *op. cit.*, s. 73.

İşçi durumu hakkındaki bu mütalâa üzerinde biraz düşünecek olursak, sendikaların kurulmuş olduğu pek çok az gelişmiş memlekette, sendikaların siyasî temayüllerinin ne yaptıkları ve yaptıklarını nasıl yaptıkları üzerinde ana rolü oynadığı kanaatine varırız. Hemen hemen her vak'ada, hükûmet, ya sendika hareketlerinin sanayileşme ameliyesine iştirâk veya yardım etmesini istediğinden veya sendikaların politikalarına muhalefet edebilecek kuvvetli bir muhalif haline gelmelerinden korktuğundan, milliyetçi politikalarının tatbikine ya sendikaları tâyin etmiş veya bu gayesinde onları bir âlet olarak kullanmıştır. Ghana'da, Nkrumah sendika hareketlerini kendi siyasî emellerine uydurmaya hiç şüphesiz muvaffak olmuştur; aynı şekilde, Endonezya'da, sendikaların hedefleri iktisadî olmaktan ziyade siyasîdir. Sudan ve Mısır'da, sendikalarda kuvvetli siyasî temayüllere rastlanılmıştır[13]. Bu listeye dahil edilebilecek memleketlerin isimlerini saymaya devam etmiyeceğim, fakat bunu yapmak hiç de zor olmaz.

Bazı hallerde işçi sendikalarının bu siyasî temayüllerine, hiç değilse resmen, hükûmetler tarafından karşı konulmuş ise de ekseriya bu yolda bir başarı sağlanamamıştır. Kuvvetli komünist ve sosyalist sendika hareketlerinin mevcut olduğu Hindistan'da, istiklâlin tahakkukundan sonra Kongre Partisi için Kongre taraftarı sendikalara öncülük etmek, hattâ onları desteklemek önem kazanmıştır. Harbison'a göre, Mısır'da daima «hükûmetlerin niyeti işçi sendikalarını siyasî faaliyetlerden uzak tutmak olmuştur. Sendikaların fonksiyonları, muhtemelen, âzaları için mahallî sosyal terfih programlarına ve işçilerin atelye veya müessese seviyesinde temsil edilmelerine inhisar eder.» Fakat diğer taraftan «hemen hemen bütün Mısır sendikaları için hükûmet ile temaslar hayatî önem taşır, zira âzalarının menfaatlerini korumakta kudretleri, her seviyedeki devlet memurlarını tesir altında bırakma kabiliyetleri ile orantılıdır. Böylece, mecburen, sendika liderleri hükûmet ile daimî temas halindedirler. Dolayısı ile Mısır sendikaları için devlet ile toplu münasebetler en az işverenler ile toplu münasebetler kadar önemlidir»[14].

Kanaatimce bu noktayı daha fazla açmak lüzumsuzdur. Birçok memlekette, bilhassa kalkınan bazı memleketlerde, sendikalarda siyasî faktör hâlâ çok kuvvetli olmakla beraber, işçi piyasası şartları üzerinde mü-

[13] Bak. I. Tedjasukmana, *Endonezya İşçi Sendikaları Hareketlerinin Siyasî Karakteri*, Ithaca, 1958; Saad Ed Din, *Fevzi Sudan'da İşçi Hareketleri*, Londra, 1957; ve Frederick H. Harbison *Mısır*, (Walter Galenson, Editör, *İşçi ve İktisadî Kalkınma*, New York, 1959, s. 146-185); daha umumî bir tahlil için bak, H. Millen, *Kalkınan Memleketlerde İşçinin Siyasî Rolü*, Washington, 1963, bilhassa Bölüm 3 ve 4.

[14] Bak, Harbison *op. cit.*, s. 179.

esir olma gayretleri geliştikçe bu faktör öneminden kaybedebilir. Fakat bu gelişme sınaî işçi gücünün gerek mutlak olarak ve gerek millî işçi gücünün bütününe nisbet olarak artmasına bağlıdır. Diğer bir deyimle, burada da, hakiki bir işçi piyasasının gelişmesi, ileri memleketlerinkilere çok benzeyen hareket şartları meydana getiren ve tedricen sendikaların esas hedeflerini siyasî faaliyetten ziyade iktisadî yükselmeye yöneltecek bir durum ihdas edecek bir vak'a ile karşı karşıya bulunmaktayız.

Önceki tahlilde, bir memleketin işçi gücüne tesir eden ekonomi sahalarında daha ileri şartların tahakkuku yolunda devlet dairelerinin oynadıkları müessir rolden defaatle bahsedildi. Kalkınan bir ekonomide, sınaî işçi gücü için daha normal ve daha müstakar şartların gelişmesine tesir edecek bazı diğer hükûmet politikalarından söz açmak zor olmayacaktır.

Bu konuşmamın önceki kısımlarında da görmüş olduğunuz gibi sanayileşen, iktisaden kalkınan bir memleketin geçireceği esas değişmeler şunlardır: Köylerden orta-boy ve büyük şehirlere mühim sayılabilecek bir hicret hareketi sanayileşme ameliyesi ile beraber yer alacaktır. Kimisi kısa zamanda öğrenilebilen, kimisi ise uzun zamana mütevakkıf olan yeni bazı işlerin öğrenilmesi icap edecektir. Şehirlerde nüfus kesafeti artacak, mesken adet ve kalitesi bir zaman için yetersiz olacak ve cinayetler muhtemelen çoğalacaktır. Yeni işçiler bazı işsizlik devreleri geçireceklerdir. Bunların sendikalara alışmaları, yeni mahallere yerleşmeleri ve siyasî hedefler hakkındaki hisleri, üzerlerinde bazen şahsî ve psikolojik yükler tevlit edecek ve sınaî işçi gücüne yeni girenlerin bazıları muhtelif derecelerde düzensizlik ve hattâ psikopatolojik devreler geçirecek kadar fikrî ve hissî güçlükler ile karşılaşacaklar. Fakat yeni işlere girenlerin büyük ekseriyeti kendilerini ayarlıyabileceklerdir ve bu sebeple de yeni müesseselerdeki çalışma şartları, şehirlerdeki konfor derecesi ve şehre hicret etmiş olanlar ile sınaî ve hizmet işlerindeki yeni işçilerin tesis edebilecekleri yeni sosyal ve siyasî birliklerin nev'i bunların üzerinde mühim bir rol icra edecektir. Bütün bunlar, dünyanın kalkınan memleketlerinde sanayileşme ameliyesini ve yeni işçilerin sanayiye intibaklarını destekleyecek hükûmet politikalarını yürütecek olanların hatırlarından çıkarmamaları icap eden hususlardır.

Kalkınma yönünden düşünen bir hükûmetin istihdam âdetlerindeki değişiklikler ve işçi bulma teamülleri, işçilerin daha rasyonel olarak seçilmesi ve işçi piyasasının daha iyi işlemesini mümkün kılmak veya des-

teklemek üzere tesis edebileceği bazı mühim politikalar şunlardır: Köylerden şehre akın şeklini düzenliyecek bazı hükûmet tedbirleri alınmalıdır. Bu tedbirler meyanında en fakir ve iktisaden en sönük bölgelerden şehirlere akın kolaylaştırılabilir; hicreti teşvik, şehirlere akması tercih edilenler için bazı fonlar ve maddî yardımlar tesis edebilir. Hükûmetin yardım, kanun ve muhtelif tip müsbet yatırım faaliyetleri ile çalışma yaşındaki nüfusun mahallî dağılışı üzerinde tesir icra etmesi, bilhassa muhtemel nüfus artışı yüksek olan memleketler için çok mühimdir. Zira bu memleketlerde sanayi ve hizmetlere yapılacak yatırımların, nisbî olarak mühim dış yardım sağlansa dahi, açık veya gizli işsizliğin bulunduğu bir duruma yol açmaları mümkündür —veya bu şartlar zaten mevcut iseler, büsbütün vehamet kesbetmeleri beklenebilir— ve bu nev'i gelişmelerin arzu edilmeyen sosyal ve siyasî neticeler vermesi hemen hemen kaçınılmaz bir hal olur. Şu halde nüfusun yeniden yerleştirilmesini hedef tutan bir politikanın bazı safhaları ile birlikte, sanayiye yatırım ve bilhassa muhtelif cins sosyal işletme sermayesinin teşekkülü ile ilgili hükûmet politikaları açık veya gizli işsizliği azaltacak, hattâ mümkünse tamamen yok edecek tedbirler üzerinde azamî tesiri gösterecek şekilde tanzim edilmelidir. Bu, nisbeten mühim bir sosyal işletme sermayesi programına ihtiyaç gösterir ve bu sebeple de ancak iyi düşünülmüş bir hükûmet kalkınma plânı hazırlanmış ise mantıkî olur ve bir mâna ifade eder. Bunlar öyle hususlardır ki, Türkiye, birçok kalkınan memleketin aksine olarak, daha şimdiden bazı faydalı adımlar atmıştır, fakat önümüzdeki birkaç sene için plânlanmış yatırımların tatbikine imkân verecek muntazam bazı orta ve uzun vâdeli plân tahminleri ve verimli politikaların geliştirilmesi çok şayanı arzudur.

Şimdiye kadar bahis mevzuu edilen politikalar ziraatin dışında kalan sahalardaki iş yerlerine ve işçi âdetlerine şâmildir. Küçük, orta hattâ büyük şehirlerde dahi verimli bir işçi piyasasını daha iyi bir metodla işlemesini düzenleyecek bazı muntazam hükûmet politikalarına da ihtiyaç hasıl olacaktır, öyle politikalar ki, iş öğrenme kabiliyeti veya arzusu olan şahısların daha iyi bir şekilde dağıtılmasını ve çalışmalarının daha fazla önemi olabileceği yerlerde kullanılmalarını sağlayabilsin. Daha basit ve pratik bir ifade tarzı ile demek istediğim şudur ki, verimli işçi mübadeleleri yapılmalı, bazı iş nev'ilerine âit buhrandan haberdar olan devlet daireleri randımanla çalışmalı ve halen veya ileride kendilerine ihtiyaç hissedilecek iş nev'ileri için, bu işler açılır açılmaz yerleştirilmek üzere, işçileri yetiştirecek kurs veya mektepler açılmalıdır.

Ve nihayet özel sanayi veya hizmet kollarında çalışanların şartlarını bir nizam altına sokacak hükûmet tedbirleri alınmalı veya artırılmalı-

dır. Bunlar öyle bir kanun ve kamu nizamları topluluğudur ki, bu mevzuda Beynelmilel İş Teşekkülünün çok tecrübesi bulunduğu gibi birçok tavsiyede de bulunabilir ve kalkınan herhangi bir memleketin hükûmeti, işçi-işveren münasebetleri, ferdin iş yerindeki hak ve vazifeleri, ve sendikaların salâhiyetleri hakkında yeni prensip ve kaideler vazederken bu teşekkülün yardımını kolaylıkla sağlayabilir. Kalkınan memleketlerde vazedilen bu mevzudaki kanunların çok defa ileri memleketlerden aynen kopye edilmiş olmaları ve bu sebeple sanayileşen memleketlerin şartlarına uymamaları, işçi veya işverene fazla yük tahmil ettiklerinden tatbikleri imkânsızlaşmasına rağmen bu teşekkülün yardımı çok kıymetli olur. Zîra B. İ. T. beynelmilel faaliyet sahası ve yaygın araştırmaları ile iktisaden çok ilerlemiş memleketlerin kabili tatbik birçok işçi-işveren politikasının az gelişmiş memleketler için tadile muhtaç olduklarını idrak etmiştir ve bu sahalarda çok tecrübe kazanmış olan pek çok müşavir müesseseler geliştirmiştir. Bundan dolayı beynelmilel müesseseler ile fikir teatisinde bulunularak işçi-işveren sahasında daha uygun kanunî bir düzen şekli bulmak mümkün olur ve kalkınan memleketlerin hükûmetleri her iki grup için de ehven ve verimli olcak pek uygun politikalar tâyin edebilirler. Şayet iktisadî kalkınmanın bir işçi piyasasının tedricen gelişmesi, ziraî olmayan işçiler için arz talep şartlarının tamamen yok olduğu bir durumdan, sınaî ve hizmet işçileri için eninde sonunda bu şartların en temel faktörleri teşkil ettikleri bir duruma intikal ile alâkalı olduğu idrak edilecek olursa, bu kanunlar faydalı neticeler verebilir. Bu kanunlar başlangıçta herhangi bir tarafa fazla yük tahmil etmeksizin, öyle nizam ve kaideler ihtiva etmelidir ki, uzun vâdeli olarak refah gayesini güdebilmeli ve sınaî işçilerin daha iyi ve daha verimli bir şekilde istihdamlarına imkân verebilmelidir.

# YÜKSEK SEVİYELİ İNSAN GÜCÜ VE DEĞİŞİKLİK ÖNCÜLERİ

*Frederick Harbison*

Dünya çapındaki gittikçe artan istekler devriminin parolası kalkınmadır; başka devrim parolaları gibi, bunun da çeşitli topluluklar için değişik anlamları vardır. Birçok ülkede kalkınma, sanayileşme anlamına gelir. Bazı ülkelere göre, siyasî bağımsızlığın gerçekleşmesini temsil eder. Öteki ülkelerde ise, herkese eğitim fırsatının verilmesi, büyük barajların inşa edilmesi, toprak reformunun yapılması, gökdelenlerin, çelik fabrikalarının, televizyon şebekelerinin kurulması veya dünya çapında süratli bir ulaştırma sisteminin ve modern jet uçaklarıyla yolculuk imkânlarının sağlanması demektir. Sosyologlarla siyasî bilim adamları, kalkınmayı daha çok bir modernleşme hareketi olarak ele alırlar; araştırmalarını da bu konuda toplıyarak sosyal ve siyasî müesseselerin kurulmasına yöneltirler. İktisatçılara bakılırsa, kalkınma iktisadî gelişmeye eşittir; onlar da tasarrufların birikimi, yatırım, millî gelir, prodüktivite ve ticaret dengesiyle ilgilenirler. Ama, herkese göre, kalkınma değişiklik demektir ve süratli yenilikleri gerektirir. Geniş çaptaki yeni fikirleri birbiri arkasından benimseyip tatbik etmiyen bir ülke, bugünün durmadan ilerliyen yürüyüşüne ayak uyduramaz, mutlaka geride kalır. Sonuç olarak, başarılı bir kalkınma, değişikliğin önemini topluma anlatabilmeye bağlıdır.

Fikirleri yaratanlar da, gerçekleştirenler de insanlardır. Onun içindir ki yeniliğin kökleri, beşerî imkânların, vasıtaların gelişip kalkınmasına dayanır. Bu yazıda aşağıdaki soruları incelemek istiyorum: Yeniliğin beşerî unsurları, bir başka deyimle değişiklik öncüleri, kimlerdir? Hangi yenilik çeşitlerinin kalkınma bakımından stratejik önemi vardır. Yeni yeni modernleşmekte olan ekonomilerin muhtaç olduğu yenilikçileri yaratmak için alınacak en iyi tedbirler nelerdir?

## YENİLİK NEDİR ?

Başlarken, yeniliğin anlamını açık olarak bilmek gerekiyor. Yenilik, yaratıcılıkla elde edilen yeni keşif ve icatları içine alır; ama icattan daha büyük bir şeydir, yeni bir metod, bir makine, bir organizasyon sistemi keşfinin de çok ilerisindedir. Yenilik, bilinen teknolojilerin müşahhas problemlere adapte edilmesini ve yeni fikirlerin, yeni mefhumların tanınarak kabulünü de ihtiva eder. Yeniliği iş teşebbüsü çerçevesinde inceliyen John Corson, bir mefhumu geliştirmiştir bana kalırsa bu mefhumun genel bir anlamı vardır: «Yenilikte yaratıcılık hali,» der, «benzeri veya öncesi bulunmıyan bir şeyi geliştirmekten çok, belirli bir duruma yeni bir ameliye veya mefhumun uygulanabilmesi imkânını kavrıyabilmektir». Ayrıca, yenilik getirirken göz önünde bulundurulması gereken bir şey de, yeni usulü, değiştirilinceye, iyice denenip herkes tarafından kabul edilinceye kadar adım adım vermektir[1].

Yine de, aşağı yukarı bütün toplumlarda yenilik mukavemetle karşılaşır. Yeni yeni kalkınan ülkelerde değişmeye karşı gösterilen bu mukavemet, yalnız ilkel kişiler ve geleneklerine bağlı kabileler tarafından gösterilmez. Modern sektör diye adlandırılanlar da mukavemet ederler. Devlet kırtasiyeciliği, büyük teşebbüsler, hattâ üniversiteler konformizme saplandıkça değişikliğe şiddetle karşı koyanlar arasında yer alırlar. Değişikliğe karşı gösterilen bu mukavemet yenilmedikçe yenileşme gerçekleşemez; onun içindir ki eskilerle yeniler arasında sürekli bir çatışma vardır.

## YENİLİĞİN ÖNCÜLERİ KİMLERDİR ?

Tabiî ki, yeni iş imkânlarını sezerek bunları gerçekleştirmeye çalışan Schumpeter tipi müteşebbisler, yenileşme öncüleri arasındadır. Büyük özel teşebbüslerin veya kamu müesseselerinin müdür ve idarecileri de aynı grup içinde sayılmalıdır. Bu müdür ve idarecilerin her zaman kendi yeni fikirleri olmıyabilir; ama görevleri başkalarının çalışmalarını organize ve teşvik etmektir. Teşkilât kurarlar; ya adımlara ileri görüşlülük ve enerji ile bir canlılık verirler, ya da onları konformizmin zincirleriyle bağlarlar. Hoselitz'in ileri sürdüğü gibi, aşağı yukarı bütün az gelişmiş ülkelerde fışkıran birçok küçük ve orta büyüklükte sınai, ticarî ve malî teşebbüsün sahipleri önemli bir unsur meydana getirir. Çoğu kere bu kişiler, yeni metodları, yeni mamulleri, yeni ikmal kaynaklarını veya

[1] Bakınız : John S. Corson, «Yenilik Konformizme Meydan Okuyor,» *Harvard Business Review*, Mayıs-Haziran, 1962, s. 68.

yeni pazarları ülkelerinin şartlarına uyduran «taklitçi müteşebbisler» dir[2].

Yine de, yeni yeni kalkınan ülkelerde başka değişiklik öncüleri daha önemlidir. Yeni millî iktidar zümresi olarak ortaya çıkan bağımsızlık hareketi önderleri belki de en göze çarpan değişiklik temsilcileridir. Yeni akımların ve siyasî partilerin düzenleyicileri ve idarecileri de bu grup içinde sayılmalıdır. Daha iyi ziraat metodları bulan ziraatçiler ve bu metodları çiftçilere öğreten ziraat eğitmenleri de, sıhhat memurları, hastabakıcılar ve tıp asistanları kadar yenilikçiler sınıfına mensupturlar. Mühendisler aslında değişikliği bir düzene sokmakta, plânlamakta, teknisyen ve murakıplar da o plânı tatbik etmektedirler. Son olarak (burada «son» kelimesi önem bakımından ele alınmamalıdır), profesörler, öğretmenler ve eğitim-öğretim müesseselerinin idarecileri de birçok ülkede yenileşmenin öncüleri arasında en geniş yeri tutarlar; insan gücünün yeni nesillerini yetiştirecek tohumlar onlardır.

Demek ki, yeni yeni kalkınan ülkelerde, değişiklik öncüleri sadece özel müteşebbisler değildir. Devlet hizmetinde, özel teşebbüs ve eğitim alanlarında çalışan yaratıcı insanlar da bu öncüler arasındadır. Bazıları yeni keşiflerde bulunan, yeni organizasyon metodları ileri süren, geniş çapta yeni stratejiler hazırlıyan «değişiklik plâncıları» dır. Ötekiler ise, yeni fikirlerin gerçekleşebilmesi için halkı ikna eden, insanları yeniliklere alıştıran ve onlara ilham veren «değişiklik tatbikçileri» dir. Tabii bazı yenilikçiler aynı zamanda hem değişiklik plâncısı, hem de değişiklik

[2] Bert F. Hoselitz, «İktisadî Kalkınmada Teşebbüs Unsuru,» Birleşmiş Milletler Bilim ve Teknoloji Konferansı'na sunulan rapor, Cenova, 1963.

[3] Bence, yüksek seviyeli insan gücünün tarifi içine aşağıdaki meslek sınıfları girmelidir:

1. Eğitim müesseseleri dahil olmak üzere, kamu müesseseleri ve özel teşebbüslerin müteşebbis ve idarecileri.
2. Kendileri en az 12 yıl öğrenim görmüş «ehliyetli» öğretmenler.
3. Birinci derecede meslek sahipleri: bilim adamları, mühendisler, mimarlar, ziraatçılar, doktorlar, veterinerler, iktisatçılar, avukatlar, muhasipler, gazeteciler, sanatçılar, v.s.
4. İkinci derecede meslek sahipleri: Ziraat asistanları, hastabakıcılar, mühendis yardımcıları, teknisyenler, kabiliyetli kâtipler, ehliyetli işçiler, yüksek seviyeli ziraatçılar, doktorlar, veterinerler, iktisatçılar, avukatlar, muhasipler, gazeteci-sanatkârlar ve stenograflar gibi usta büro memurları.
5. Birinci sınıf siyasî önderler, işçi temsilcileri, yargıçlar, emniyet ve silâhlı kuvvetler subayları.

Modern ekonomilerdeki stratejik mevkileri dolduranlar genel olarak bu çeşit kişilerdir. Toplumsal, siyasî ve iktisadî faaliyetlerin önderleri bunlar arasından çıkar. Tarifimize göre, yüksek seviyeli insan gücü sınıfındaki bu insanların en aşağı lise tahsilli veya o değerde bilgiye sahip olmaları gerekmektedir.

tatbikçisi olabilirler. Ama ister plâncı, ister tatbikçi, isterse ikisi birden olsunlar, bütün yenileşme öncüleri gibi, büyük bir ustalık ve bilgi sahibi olmaları gerekmektedir. Bu yüzden yenileşme öncüleri çoğu kere insan gücünün en yüksek seviyede bulunduğu yerden çıkarlar[3]. Ama isbat edilmiş bir zekâ ve iyi bir teknik eğitim bu iş için yeterli değildir. Ayrıca, keskin bir merak duygusuna, kendi kendini disiplin altında tutmak kabiliyetine ve vazgeçilmez bir başarı isteğine sahip olmak da lâzımdır[4]. Soru sormada usta olmaları gerekir. Başkalarının yeni fikirler yaratmasını sağlamakta, çevrelerindeki kabiliyetli akılları harekete geçirmekte, âmirlerine, memurlarına ve yardımcılarına fikir vermekte başarılı olmalıdırlar. Hoselitz, Hagen, McClelland ve başkalarının müteşebbislerle ilgili olarak belirttikleri gibi, bir de psikolojik buut vardır. Bir yenileşme önderi, değişikliğin ferdî bir çaba sonunda da meydana gelebileceğine inanmalı ve içindeki arzuyu harekete getirmelidir. Bu, toplumsal düzende yükselmek, servet edinmek, siyasî nüfuz sahibi olmak veya daha önce elde edilmiş sağlam, prestijli bir durumu, mevkii korumak isteğinden doğabilir[5]. Bu şekilde bir yenileşme getirmek temayülünde olanların şahsî değerleri oldukça karışıktır, mütecanis değildir; genel nüfus ve yüksek seviyeli insan gücü sınıfı içinde sayıları mahduttur. Şunu kabul etmek gerekir ki, yüksek seviyeli insan gücü sınıfları içinde bulunanların çoğu konformisttir, hattâ yeniliklere engel olan kişilerdir. Öyleyse, yeni yeni kalkınan ülkelerin karşısına çıkan ve halledilmesi gereken problem, yüksek seviyeli insan gücü sınıfını yenileşmenin lüzumuna mümkün olduğu kadar inandırmak ve o sınıf içindeki insanlar arasından mümkün olduğu kadar çok yaratıcı yenilikçi yetiştirmektir.

### YENİLEŞME ALANLARI NELERDİR ?

Bugünün gelişme kervanına katılmak için çaba gösteren az gelişmiş ülkelere göre apayrı birer önem taşıyan bazı yenileşme alanlarını iyice anlıyabilirsek araştırmamız daha da berraklaşacaktır.

Önce, bu ülkelerin çoğu ziraatı modernleştirmek ve köy hayatını yeniden organize etmek zorundadırlar. Arthur Lewis'in de söylediği gibi, «Ziraat durgunsa pazar da durgun olur; bu, ekonominin geri kalan bölümlerinin de büyümelerini engeller[6]». Ama zirai istihsali artırmak meselenin halline yetmez. Kullanılmayan iş gücüne yeni imkânlar verebil-

[3] Bunu da Corson'a borçluyum, *op. cit.*

[4] Bakınız: Hoselitz, *op. cit.*, s. 11-12.

[5] W. Arthur Lewis, «İktisadî Problemler Üzerine Düşünceler,» Oxford Kalkınmada Gerilimler Konferansı'na sunulan rapor, New College, Oxford, Eylül, 1961.

mek, yüksek hayat, sağlık ve eğitim standardları sağlıyabilmek için köy topluluklarının organize edilmeleri gerekmektedir. Köylülerin kendi kendilerini kalkındırabilmeleri ve kullanılmayan insan gücünün yapıcı olarak kullanılabilmesi için yenileşmeyi sağlıyan müesseselerin kurulmasına toplumun kalkınma plânlarında yer verilmelidir (Hindistan'da gerçekleştirilmeye çalışıldığı gibi). Burada «değişiklik plâncıları» tarımcılar, toprağı inceliyen bilim adamları, ziraat mühendisleri ve yeni metodlar ileri sürerek, gençl stratejiler düzenliyerek toplumun organizasyonuyla uğraşanlardır. «Değişiklik tatbikçileri» ise sayıca çok fazla olan, köy hayatının gelişmesini sağlamak için çalışan ziraat memurları ve kalkınma işçileridir.

*İkinci* olarak, yeni yeni kalkınan ülkelerin çoğu, modern istihsal teknolojisi vasıtasıyla süratli bir *sanayileşmeye* varmak için çabalarlar. Meselâ Nâsır, Mısırlıları, «çalışmaya andiçmiş bir kütle olarak ilerlemeye ve kutsal bir sanayileşme yürüyüşüne geçmeye» zorlamaktadır. Yine de, sınai ameliye ve makinelerin yenilikler arasında sayılmaları doğru olmaz; çoğu kere, kendilerini monte edip çalıştıracak teknik personelle birlikte gelişmiş ülkelerden ithal edilmişlerdir. Yeni yeni kalkınan bir ülkede nazik bir durum gösteren yenileşme ameliyesi, iyi bilinen teknolojilerin takdim edilip kullanılmasıyla meydana gelir. Değişiklik plâncıları, teşebbüsün organizasyonunu düzenleyip kalkınma için gerekli olan insan gücünün istihdamı ve geliştirilmesini programlıyanlardır. Değişiklik tatbikçileri ise, teknisyenler, şefler ve fabrika hayatı konusunda pek az tecrübeleri olan veya hiç olmıyan işçi kuvvetlerinden sorumlu ustabaşılardır. Burada görüldüğü gibi, hem değişiklik plâncılarının, hem de değişiklik tatbikçilerinin yalnız teknik bilgi sahibi değil, beşerî münasebetler konusunda da usta olmaları gerekmektedir. Sonuç olarak diyebiliriz ki, yaratıcı bir akıl gücüne ihtiyaç gösteren asıl dikenli meseleler, halkın eğitilmesiyle, yeni organizasyon çeşitlerinin yaratılmasıyla, ucuz iş gücü istihdamında produktif yollar bulmakla, yeni pazarlar açmakla ve idarî kademelerde inisyatifi geliştirmekle ilgilidir.[1] Oldukça berrak olan bu gerçek bir yana, yine de sanayileşmede yüksek seviyeli insan gücü hazırlanırken beşerî münasebetler konusunda eğitim yerine teknik bilgi aranmaktadır.

[1] Az gelişmiş ülkelerde teşebbüsleri yöneten yabancı idareci ve mühendislerin ortak bir şikâyetleri, bildikleri konuları çok iyi idare edebilen yerli mühendis veya müdür yardımcılarının alışılmamış, yeni durumlara uymakta zorluk çekmeleridir. İleri sürdüklerine göre, bu yüzden ve başka sebeplerden, idarî kademelerdeki yerli memurlar, kendilerine verilmek istenen büyük sorumlulukları kabul etmemektedirler. İster doğru, ister yalan olsun, bu iddia inisyatifin geliştirilmesi gereğini ortaya koymaktadır.

*Üçüncü* bir örnek de, değişikliği sağlamakta başlı başına birer kuvvet olan özel sektöre ait *küçük sınai, ticari ve mali müesseselerin* desteklenişidir. Hükümetler, hayati derecede önemli birer değişiklik tatbikçisi olan küçük çaptaki müteşebbisler için uygun bir ortam yaratabilirler, nitekim yaratmalıdırlar da. Bunu iki yoldan yapabilirler: birincisi, piyasa haberleri, teknik bilgi, kredi ve idareci yetiştirme kursları gibi hizmetleri sağlamakla; ikincisi de, daha sonra da üstünde duracağımız gibi, daha büyük kamu müesseselerinden ve özel teşebbüslerden tecrübeli insan gücünün «taşmasını» desteklemekle.

*Dördüncü* bir örnek de, kamu sağlığı alanında gösterilebilir. Yeni yeni kalkınan ülkelerin doktorlara ihtiyacı olduğu ve doktor yetiştirmeleri gerektiği apaçık ortadadır. Ama daha nazik ve büyük bir yenileştirme ustalığı istiyen bir mesele vardır: ülkenin kalkınma safhalarında uygun olarak sağlık hizmetlerinin organize edilmesi. Tıp asistanları, ebe ve hastabakıcı gibi değişiklik tatbikçilerinin sayıları ihtiyacı karşılamaktan uzaktır. Doktorlara gelince, onlar çoğu kere, büyük il merkezlerinde bulunurlar. Birçok doktorun uygarlıktan uzakta, âdeta «dağ başında» otturmasını sağlamak imkânsız ise de, o bölgelerde yaşıyan sağlık memurlarına genel talimat verip ağır hastalık vak'alarına müdahale edebilmeleri için bazılarını sık sık ve muntazam olarak uçakla köylere göndermek mümkündür. Bu tasarı, Tanganyika ve başka bazı ülkelerde denenmektedir. Buna rağmen, ister az gelişmiş, isterse kalkınmış olsun, bütün ülkelerdeki modern tıp eğitimi bu çeşit bir yenileşmeyi gerçekleştirmekten uzaktır. Bilâkis, ilerlemiş ülkelerde belirli bir tipte doktor ve operatör yetiştirmek için son derece pahalı tıp fakülteleri kurmak eğilimi vardır.

*Beşinci* bir örnek, yeni yeni kalkınan ülkelerde yenileşme hareketinin belki de en çabuk olarak girmesi gereken eğitim alanıdır. Meselâ, herkese derhal ilk öğrenim imkânı sağlamak isteyen ülkeler, zayıf bir eğitimden geçmiş öğretmenler bulmak ve öğrencilerin öğretmenlere göre çok yüksek oranda bulundukları okullar açmak zorundadırlar. Yeni yeni kalkınan ülkelerin, gelişmiş ülkelerde tatbik edilen eğitim sistemlerini kendi topraklarında taklide kalkmaları pek akıllıca bir davranış olmaz. Bu problemin cevabı, yeni metodlar, yeni araçlar ve yeni eğitim teknolojileri bulmakla verilebilir. Burada, değişiklik tatbikçileri olarak görev alacak öğretmen kütlelerinin eğitimi kadar, değişiklik plânecıları tarafından yapılacak yeni icatların da önemi vardır. Tabiîdir ki, eğitim teknolojisinde yapılacak temel araştırmaların duyulan ihtiyaç, az gelişmiş ülkelerde kalkınmış ülkelere göre daha çoktur.

*Sonuncu* örnek, devletin plânlama fonksiyonudur. Yeni yeni modernleşen ülkelerin çoğu, dış yardım temini için bir vasıta olarak kullanılması bir yana, hızlı bir gelişmeyi sağlamak için kalkınma plânlarının gerekli olduğuna inanmışlardır. Son zamanlarda, ilerlemiş ülkelerde olduğu kadar, gelişmekte olan ülkelerdeki yenilikçiler tarafından da kalkınma plânlarının hazırlanması bakımından büyük merhaleler aşılmıştır. Millî gelirin hesaplanışında, randıman konusunda, «gölge fiyatları» nı kullanılışında ve öteki iktisadî inceleme araçlarında faydalı olan teknikler oldukça süratle gelişmektedir. Artık yenileşmede en önemli unsur, plânların hazırlanışı ve düzenlenişi değil, herkes tarafından anlaşılmasının, kabul edilmesinin ve uygulanmasının sağlanmasıdır. Burada, değişiklik tatbikçilerinin sayıca artmasının ne kadar önemli olduğu ortadadır. Bir plânın nasıl uygulanacağını bilen kişilere olduğu kadar plânı kitlelere anlatan, plânın tatbiki için onların da bir dereceye kadar yardım etmelerini sağlayan insanlara da bakanlıklarda ihtiyaç vardır. Modern sanayinin yerleşmesinde olduğu gibi, burada da halkla temas ve beşerî münasebetler konularında ustalığa büyük önem verilmelidir.

## YÜKSEK SEVİYELİ İNSAN GÜCÜ İÇİN NELER GEREKLİDİR ?

Yüksek seviyeli insan gücünün gelişmesi, ömür boyunca devam edecek sürekli bir ameliyedir. Resmî bir eğitim ile başlar, ama orada sona ermez; çalışma, iş görme süresince devam eder. Ne kadar teşvik görürse o kadar gelişir; gelişmesini etkileyen başka faktörler de teşkilâtlanmış, kültürel, toplumsal ve siyasî çevrelerdir. Bazı kereler, kalkınmış ülkelerden tam gelişmiş bir şekilde ithal edilir ve yerli beşerî kaynakları eğitmek için kullanılır.

Beşerî kaynakların geliştirilmesi konusunda kalkınan bir ülkenin bir stratejiye sahip olması gerekmektedir; böyle bir stratejide en can alıcı unsur, tahmin edilen ihtiyaçlara uygun olarak yüksek seviyeli insan gücünün yaratılmasıdır. Bu ihtiyaçlar, tabiîdir ki çoğu kere tabiatta ve devlette, eğitimde, sanayide, hizmetlerde yapılması istenen yeniliklerle ilgilidir; insan gücünün hesaplanışıyla kaba çizgilerle aşağı yukarı tesbit edilebilirler. Kendi müşahedelerime olduğu kadar, birkaç ülkede bu konuda yapılmış tahminlere dayanarak, yüksek seviyeli insan gücünü gerektiren şartlarla iktisadî kalkınma arasındaki bağlarla ilgili olarak aşağıdaki genel kaideleri deneme kabilinden ileri sürmek istiyorum.

*İlk* olarak, gelişmiş ülkelerdeki yüksek seviyeli insan gücüne ve yüksek seviyeli mesleklere sahip olan insanların oranı, az gelişmiş ülkelerdekine göre çok daha yüksektir. Meselâ, çok gelişmiş ülkelerde en aşa-

ğı lise tahsilini tamamlamış insanların sayısı her 1000 nüfusta 100'ü geçmektedir. (Amerika Birleşik Devletleri'nde her 1000 nüfusta 288'i biraz aşmaktadır.) Daha ilkel ve az gelişmiş ülkelerde ise her 1000 kişide ancak bir tanesi lise tahsilini tamamlıyabilmiştir. İlkel ve az gelişmiş ülkeler ile çok gelişmiş ülkeler arasında ise bu ibre yukardan aşağı biraz geri kalmış ileri ülkeler ve biraz ilerlemiş geri ülkelere göre değişir. Eğitim durumu yerine yüksek seviyeli meslekler ölçü olarak alınsaydı, aynı münasebet elde edilecekti.

*İkinci* olarak, kalkınmakta olan bir toplumdaki yüksek seviyeli insan gücü ihtiyacı, kullanılan teknolojinin seviyesi kadar, değişmenin hızı tarafından da tayin edilir. Meselâ, kalkınmakta olan bir ülkede bir çelik fabrikasının faaliyete geçebilmesi için kullanılan yüksek seviyeli insan gücü, işçi kuvvetleri eğitildikten sonra o fabrikanın idamesi için kullanılan yüksek seviyeli insan gücünden daha çoktur. Ziraat ve sağlık hizmetleriyle öteki faaliyetlerin çoğunun başlatılması da aynı gerçeğe dayanmaktadır. Bir başka deyimle, yüksek seviyeli insan gücü bakımından bir programı başlatmak, onu aynı hızda devam ettirmekten daha pahalıdır. Az gelişmiş ülkeler, daha yüksek derecelerde yenileşme gerektiren hızlı bir büyümeye muhtaç oldukları için, yüksek seviyeli insan gücüne olan ihtiyaçları da kalkınmış ülkelere oranla daha çoktur.

*Üçüncü* olarak, geniş faaliyet sahalarında yeni teknolojileri süratle tatbik eden kalkınma safhasına girmiş ülkelerde yüksek seviyeli insan gücünde istenen artış oranı, işçi kuvvetinin artış oranından çok daha fazladır; genel olarak milli gelirin artış oranından iki ilâ üç kere daha büyüktür.

*Dördüncü* olarak, yüksek seviyeli insan gücü sınıfları içinde en fazla eksiklik duyulan, büyük bir ihtimalle teknisyenler, ziraat ve sıhhat memurları, hastabakıcılar, ustabaşılar, şefler gibi *orta derecede* ehliyet istiyen meslekler de çalışanların bulunduğu sınıftır. İkinci sınıf meslekler grupuna dahil olan bu kişilerin sayısı, idarecilerin ve birinci sınıf meslek sahiplerinin sayılarından üç ilâ beş kat fazla olmalıdır.

*Beşinci* olarak da, lise seviyesinde öğrenim görmüş kişilerin azlığı, genel olarak, gerekli sayıda insanın yüksek öğrenime, çeşitli meslekler veya doğrudan doğruya istihdama giden akımlara katılmasına engel olur. Hindistan ve Mısır gibi sözü edilmesi gereken bazı istisnalar dışında, gerek teknik, gerekse akademik olsun, lise öğrenimi görmüş olanların azlığı yüksek seviyeli insan gücü elde edilmesine engel olan en önemli unsurlardan biridir.

## YÜKSEK SEVİYELİ İNSAN GÜCÜ NASIL BİR EĞİTİMLE SAĞLANIR ?

Yeni yeni kalkınmakta olan bir ülke iktisadî ve siyasî gelişmesini hızlandırmak amacıyla süratli değişiklikler yapmak istiyorsa, modernleşmenin şartlarından biri olarak kabul edilen yüksek seviyeli insan gücünü hem adet, hem de kalite bakımından yetiştirebilmek için uygun bir eğitim sistemi bulmalıdır. Ama genel olarak, kalkınmakta olan ülkelerin eğitim sistemleri bu sonucun elde edilmesi için yeterli değildir. Arthur Lewis'in de sık sık belirttiği gibi, Afrika'da yeni yeni kalkınmakta olan ülkeler, ilk öğretim üzerinde gerektiğinden çok durmakta ve lise öğrenimine kıyasla üniversitelere daha fazla önem vermektedirler. Orta derecelerdeki teknik ve akademik öğrenime önem verilmemesi bugün aşağı yukarı bütün az gelişmiş ülkelerde görülen bir durumdur. Üniversitelerden alınan randıman, orta dereceli okullardan alınan randımandan daha yüksektir; halbuki, yüksek seviyeli insan gücü talebi düşünülürse, bunun aksinin daha arzuya şayan olduğu ortaya çıkar. Yüksek öğrenim müesseselerinin yenilikçi yetiştirme bakımından daha etkili oldukları kabul edilirse, üniversitelerden yetişen değişiklik plâncılarının, orta dereceli müesseselerden yetişen değişiklik tatbikçilerine göre gerektiğinden çok sayıda oldukları anlaşılır.

Az gelişmiş ülkelerde adetlerle ilgili araştırma ve incelemeler son derece dikkatli kullanılmalıdır. Bilhassa yenilikçilerin istihsali konusunda, adetlerle ilgili faktörler öteki faktörlere göre daha önemlidir. Çeşitli seviyelerdeki eğitimde ne tip bir tedrisat ve idare tarzının konformistler yerine yenilikçiler yetiştirip yetiştirmiyeceğini kestirmek oldukça zordur. Bu, hayal gücüyle birlikte ciddî çalışma istiyen bir alandır; ele alınacak müşahhas ölçülerin neler olabileceği, bu yazının sınırlarını aşmaktadır. Ama orta dereceli ve yüksek öğrenim müesseselerini yeniden değerlendirirken, yeni yeni kalkınan ülkelerin kendi kendilerine şu soruyu sormaları gerekir: bu müesseselerde öğrenim gören talebeler, ülkelerinin toplumsal, iktisadî ve siyasî hayatında meydana gelen değişiklikleri öğreniyorlar mı, yoksa belirli bilgi kalıpları içinde kalmaya veya gelişmiş ülkelerin meslekî eğitiminden geçmeye mi zorlanıyorlar? Yine, şunu öğrenmek de yerinde olacaktır: yüksek öğrenim, talebeler tarafından prodüktif hizmetlere bir hazırlık vesilesi olarak mı görülüyor, yoksa seçkin sınıfta veya devlet idaresinde rahat ve şişkin ücretli bir mevki elde etmek için katlanılması gereken bir çeşit angarya, bir kaçış devresi olarak mı görülüyor?

Yine de, resmî öğretim sisteminin yüksek seviyeli insan gücü yaratmak ve yenilikçi yetiştirmek konusunda tek, hattâ en önemli tesiri sağ-

ladığını söylemek yanlış olur. *Tecrübe* ve *eğitim* de önemlidir. Eğitim de, tecrübe de, iş sırasında meydana geldiği için, bir ülkenin işçi çalıştıran müesseseleri, stratejik beşeri sermayenin birikip ortaya çıkmasında çoğu kere hayatî bir rol oynarlar. Belli başlı kamu müesseseleri ve özel teşebbüsler, hem kabiliyet istihlâk eden, hem de tecrübe sahibi ve yüksek seviyeli insan gücü yaratan yerlerdir; aynı zamanda, ya yenilikleri teşvik eden, ya da konformizme saplanan bir hava içinde çalışmalarını sürdürürler. Bunların yenilikçi yetiştirmek yolunda kullanılmaları için gereken çareler, yeni yeni kalkınan bütün ülkeler tarafından iyice araştırılmalıdır.

Az gelişmiş ülkelerin daha ilkel olanlarında yüksek seviyeli insan gücünün en büyük sınıfını öğretmenler meydana getirir; bu ülkelerde yaşıyan siyasetçilerin, devlet adamlarının, idarecilerin, yerli büyük teşebbüsleri yönetenlerin yüksek bir oranının da eski birer öğretmen oldukları doğrudur. Meselâ, Nyasaland'daki aşağı yukarı bütün yeni Afrikalı hükûmetler, orta öğretim seviyesindeki okullarda öğretmenlik yapmış kişilerdir. Bu gerçek, nisbetin birazcık daha azalması şartıyla, başka yeni Afrika milletleri için olduğu kadar, Nijerya'daki bölgesel ve federal hükûmetler için de doğrudur. İlk dönemlerde hükûmet faaliyetlerini genişletmek için gerekli olan tecrübeli ve yüksek seviyeli insan gücü ancak orta okul ve lise öğretmenlerinden temin edilebildiği için, tabii bu akla oldukça yakın bir davranıştır. Eğitimcilere bakılırsa öğretmenlerin hükûmet, ticaret ve sanayi tarafından çekilmesi oldukça üzücüdür, çünkü bu yüzden okul kadrolarını doldurabilmek gibi büyük bir mesele doğmaktadır. Yine de, insan gücüyle ilgilenen bir iktisatçı olarak ben, öğretmenliğin başka faaliyetlere sapmak için üstünde ilerlenmesi gereken bir sadde olarak düşünülmesinde bazı faydalar görmekteyim. Münasebetleri düzenlemek ve genç dimağları harekete getirmekte usta oldukları için öğretmenler hayatın birçok cephesinde değişiklik sağlamada başarı kazanırlar. Daha önce belirtmiş olduğumuz gibi, modern sanayinin yerleşmesinde karşılaşılan asıl problemler teknik değil de beşerî işler, idarî kademelerdeki birçok mevkileri, bilhassa işçi kuvvetlerinin eğitimiyle ilgili olan mevkileri işgal edenler için eskiden öğretmenlik yapmış olmak büyük bir avantajdır. Üstelik, öğretmenlik mesleğinden daha iyi meslekler doğru yükselen bir akım varsa birçok değerli kişi öğretmenliğin cazibesine kapılır. Onun için, tartışılmak ve ciddî olarak incelenmek üzere şu soruları soralım: Kalkınmanın ilk safhalarında bir ülke, pahalı hukuk fakülteleri, ticaret akademileri, yüksek teknoloji enstitüleri kurmak yerine, önce mevcut öğretmen okullarını genişletip ıslâh etmekle daha isabetli ve daha ucuz bir yol tutmuş olmaz mı? Bazı durumlarda, devletin

üst kademelerindeki görevlerin çoğuna girebilmek için akademik bir derece yerine öğretmenlik tecrübesi şartının aranması daha iyi bir siyaset olmaz mı?

### ENDÜSTRİ, EHLİYETLİ İNSAN GÜCÜ YARATIR

Bilhassa yabancılar tarafından idare edilen büyük sınaî ve ticarî teşebbüsler de ehliyetli insan gücünü yaratan mükemmel faktörler olabilirler. Meselâ, Suudî Arabistan'daki, İran'daki, Kuveyt'deki petrol şirketleri ile Liberya ve Güney Amerika'daki maden şirketleri, şaşılacak derecede kısa zamanlar içinde ustabaşı ve zanaatkâr eğitmekte eşsiz başarı göstermişlerdir. Biraz daha az nisbette olmakla beraber, bu şirketlerin bazıları orta ve üst derecelerde idareciler de yetiştirmişlerdir. Eğitilen işçilerin çoğu, şirketlerden ayrılarak atelyeler, nakliyat şirketleri, çamaşırhaneler, ticarethaneler ve küçük çapta başka iş müesseseleri kurmuşlardır. Yeni yeni kalkınan ülkelerin değişiklik yaratan bu çeşit bir «taşma» yı desteklemekle kazanacakları çok şey vardır. Yabancı teşebbüslerle yaptıkları anlaşmalarda böyle şirketlerin ihtiyaçlarının üstünde ehliyetli ve yüksek seviyeli insan gücü yaratmaları şartını koşabilirler. Uzun bir vade çerçevesi içinde düşünülürse bu, kârları paylaşmak için şirketleri sıkboğaz etmeye kalkmaktan daha iyi bir siyasettir. Yabancı şirketlerin yalnız petrol, ham veya mamûl madde değil, sayısız kabiliyetler de istihsal ettikleri düşüncesinin büyük kudreti vardır. Aynı düşünce, geniş çaptaki yerli teşebbüsler için de ileri sürülebilir.

### HÜKÜMET YENİLİKÇİLER YARATMALIDIR

Ama az gelişmiş tipik ülkelerde, yüksek seviyeli insan gücünün başlıca müstehlikî, devlet hizmetleridir. Bir ihtiyaç sonucu olarak, devletin rolü, gelişmiş ülkelere kıyasla çok daha fazladır. Büyük gelişmeleri ilk başlatan devletin kendisidir; ziraat reformunu ve köy hayatının gelişmesini sağlayan devlettir; sermaye birikimini gerçekleştiren devlettir; sınaî ve ticarî teşebbüslerin sahibi ve idarecisi bu çeşit ülkelerde çoğu kere yine devlettir. En büyük «tecrübe müstahsili» olduğu için beşerî değişiklik unsurlarının tesirli yetiştiricisi ve arzedicisi de o olmalıdır.

Daha önceki bir yazımda, yeni yeni kalkınan ülkelerde her önemli bakanlığın şu işlerin gerçekleşmesi bakımından sorumlu tutulması gerektiğini ileri sürmüştüm: personelinin kalitesini yükseltmek; görev başında, hizmet sırasında memurları eğitecek bir organizasyonun teşkil edilmesini sağlamak; öğretim müesseseleriyle işbirliği yaparak vazife dışında bir eğitim programı düzenlemek; başarı nisbetlerini belirli sürelerle ölç-

mek; mükâfat, nakil ve terfi liyakatleri konusunda araştırmalarda bulunmak*. Az gelişmiş ülkelerde işten önceki eğitim nisbeten zayıf ve işçi tecrübeleri az olduğu için hizmet süresi boyunca verilmek istenen eğitimin önemi bilhassa büyüktür. Yabancıların yerli personelle ikamesi için kuvvetli bir akımın belirdiği Afrika ülkelerinde bakanlıkların çoğundaki üst kademeler, en fazla orta öğrenim görmüş, oldukça tecrübesiz delikanlılarla dolmuştur. Eğitim sorumluluğunu omuzlarına almak için yabancı personelin getirtilmesi şart olsa bile, bu delikanlıların yükseldikçe sistematik bir eğitim görmeleri, hattâ nasihat almaları gerekmektedir.

Yine de bu ülkeler idarecilerinin üst kademelerde bulunanları, teşkilâtlarının hizmet süresinde eğitim görme lüksüne tahammül edemiyecek kadar meşgul ve az personelli olduğunu ileri sürerek şikâyet etmek temayülündedirler. İstikbalde gerekli olacak yüksek seviyeli insan gücünün üniversite ve teknik okullardan fışkıracağı kanaatine sımsıkı sarılmışlardır; bu kanaatin ne kadar yanlış olduğu da apaçık ortadadır. Bu idareciler, öğretim ile eğitim arasındaki ve beşeri imkânların gelişmesini sağlamak yolunda ikisinin gördüğü görevler arasındaki ayrılığı anlıyamamaktadırlar. Öğretim, genel bilgi sahibi olma ve temel fikrî kabiliyeti, eğitim ise, müşahhas görevleri yerine getirmek için gereken belirli ustalıkları geliştirmek konularıyla ilgilidir. Yeni yeni kalkınan ülkelerde maarife yapılan masrafların büyük kısmı, öğretim, iş süresi boyunca geniş ve sistematik bir eğitim tarafından takip olunmadığı takdirde boşu boşuna harcanmış, israf edilmiş olur.

Onun için hükûmetlerin belli başlı bakanlıklarda iş süresi boyunca sağlanacak bir eğitim programını gerçekleştirmek amacıyla belirli miktarda tahsisat ayırması yerinde olur. Eğer hükûmetler personelin eğitilip geliştirilmesi konusunda büyük bir sorumluluğu üzerlerine almaya zaten ikna edilmişlerse, bir adım daha atmaya, yani özel sektöre «taşma» sağlıyabilmek için kendi ihtiyaçlarının dışında bulunan tecrübeli memurlar yetiştirmeye zorlanmalıdırlar. Sadece konformistleri korumak yerine, gerçekten yaratıcı kişileri seçmek, desteklemek ve onlara yardım etmek için sağlanacak bir eğitim programı, hükûmetlere, son derece muhtaç oldukları yenileşme öncülerini bir an önce yaratmak imkânını verir. Organizasyon tekniklerini ve iş süresince sağlanacak eğitim programlarını elde etmek kolaydır. Eğitmenleri yetiştirmek ise, zor olsa bile, resmî öğretim üyelerini yetiştirmekten daha güç değildir. Hükûmetteki bütün bakanlıkların, günlük görevleri yerine getirmekten başka değerli insanlar

* Frederick H. Harbison, «Modernleşen Ekonomilerde Beşerî İmkânların Geliştirilmesinin Planlanışı,» *International Labor Review*, Mayıs 1962.

yetiştirmek gibi büyük bir fonksiyonları vardır, bir devlet dairesinin de sadece bağlılığı mükâfatlandırmayıp yenilikleri beslemeye elverişli bir organizasyon havası yaratması gerekir; en büyük problem, bu mefhumların iyice anlaşılmasını sağlamaktır.

Kalkınmış ülkelerde devletin belli başlı görevlerinden birisi de, özel inisyatifi ve özel teşebbüsü teşvik eden bir hava yaratmaktır. Devlet, çeşitli yollarla özel müteşebbislerin riskleri göze almalarını destekler, bilgi, haber, kredi ve teknik hizmetler sağlıyarak onlara yardım eder. Az gelişmiş ülkelerde de devletler bunu yapmalıdır; ama ayrıca, müteşebbislerin çoğunu önce yaratıp sonra onları desteklemek zorunda kalabilirler, çünkü özel müteşebbisleri doğuracak başka müesseselerin sayıları bu ülkelerde nisbeten azdır. Şunu da kabul etmek gerekir ki, yeni yeni kalkınan ülkelerde zayıf kadrolu ve ağır yükler altında ezilen devlet dairelerini yüksek seviyeli insan gücü yaratan müesseseler haline getirmek çok zordur. Ama modern gelişmeyi zorla sağlamak durumunda olan ülkeler, bu zorluklara göğüs germeli ve kalkınmaları daha rahat, kendiliğinden, plânsız olmuş ileri ülkelerin akıllarına bile getirmedikleri usullere başvurmalıdırlar.

**ÖZET**

Gittikçe hız alan kalkınma, bütün toplum katlarında hızlı bir yenileşmeyi gerektirir; yenileşmenin öncüleri, ya «değişiklik plâncıları» ya «değişiklik tatbikçileri» ya da bunların ikisinin karışımı olan yaratıcı kişilerdir. Bu yenilikçiler yalnız iş adamları değil, aynı zamanda siyasî önderler, ziraat mütehassısları, mühendisler, teknisyenler, sağlık hizmetleri arzedenler, öğretmenler ve kamu müesseseleri ile özel faaliyetlerin yüksek seviyeli diye adlandırılan insan gücü sınıfına bütün bütüne olmasa bile büyük bir çoğunlukla dahil olan öteki elemanlardır.

Yenilikçilerin, bütün nüfus bakımından bir özellik arzetmiyen bazı kişisel vasıf ve karakteristikleri olabilir. Bilhassa yüksek seviyelerdeki resmî öğretim, yaratıcı istidatları desteklemek ve geliştirmek üzere düzenlenmelidir. Ama az gelişmiş ülkelerin çoğunda bunun aksi olur, durmadan konformist yetiştirilir. Yeni yeni kalkınan ülkelerde eğitim ve öğretimin sistematik bir şekilde yeniden değerlendirilmesine ihtiyaç vardır.

Bir ülkenin öğretim ve eğitim sistemlerinde sağlanacak gerekli yenilik ve reformların üstlerinde dikkatle durulması lâzımdır; ayrıca, yeni yeni kalkınan ülkelerde, buna ek olarak, işveren durumundaki müesseselerin (meselâ bakanlıkların, büyük teşebbüslerin, hattâ öğretim müesseselerinin) yüksek seviyeli insan gücünü istihlâk yerine istihsal edebilmesi

imkânları araştırılmalıdır. Bu teşkilâtlar, kendi faaliyetlerinin ihtiyaçları üstünde tecrübeli insan gücü ve yaratıcı yenilikçiler yetiştirmeye, dolayısıyla ekonominin geri kalan kısmı için bir «taşma» sağlamaya çalışmalıdırlar.

İşveren durumundaki teşkilâtların yalnız faaliyetlerini sürdürmeleri için olduğu kadar, kabiliyet istihsal etmeleri için de bazı usuller vardır. Gerçekte karşılaşılan asıl güçlükler teknikten değil, görüş ayrılıklarından doğmaktadır. Yine de bu, üzerinde durulmaya değer bir düşüncedir ve modern dünyada yeni yeni kalkınmakta olan ülkelerin problemlerini incelemek isteyen yenilikçilere kendilerini göstermek fırsatını vermektedir.

# İŞÇİ SENDİKALARI VE İKTİSADİ GELİŞMEDE İŞÇİ MÜNASEBETLERİ

*G. Spyropoulos*

İkinci Dünya Harbinden beri, bilhassa son on, on beş sene zarfında, az gelirli memleketlerde iktisadi gelişmeyi artırarak sosyal ve işçi meselelerinde daha iyi şartlar yaratmak Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı'nın meşguliyetleri arasında ön safda yer almıştır. İktisadi ve sosyal gelişme problemlerine verilen önem M.Ç.T.'nın faaliyet metodlarında bir hayli değişiklik ve adaptasyon yapmasını mecburî kılmıştır.

Bugün M.Ç.T.'nın bu hususta meşgul olduğu, umumi olarak, üç grup problemi vardır. Birincisi ustalığı ilerletmek ve iktisadi gelişmede daha fazla işçi kullanılmasını mümkün kılmak suretiyle istihsali artırmaktır. Bu problemler insan gücünün plânlanması, iktisadî gelişme için işçi istihdamında terakki, meslekî talim ve terbiye ve çıraklık, yüksek seviyede teknik personel yetiştirilmesi, talim ve terbiyeye nezaret, idarede ıslâhat ve istihsalde artış gibi hususlardan mürekkeptir. M.Ç.T.'nın meşgul olduğu ikinci grup problemleri gelir tevzii, bu tevziin umumi olarak iktisadî ve sosyal hedeflerle olan münasebeti ve işçinin içinde bulunduğu durum ve şartları tesir eden çeşitli cari meseleler teşkil eder. Bu faaliyetler ücret tespiti ve strüktürü, sosyal garanti, işçinin hukuken ve mukavele ile korunması, personel idaresi, çalışma şartları vesair hususları muhtevidir. M.Ç.T.'nın meşgul olduğu son problem grubu gelişmekte olan memleketlerde işçi sendikalarının teşekkülü ve işçi münasebetleri hususudur.

Her üç hususta, gelişmekte olan memleketlerin başlıca ihtiyaçları iktisadî gelişmeyi sağlayan işçilerle ilgili ve sosyal tedbirlerin tatbik sahasına konulabilmesi için lüzumlu olan yeni müesseselerin meydana getirilmesinde ve inkişafında teknik işbirliği ve yardım ve muhtelif vâsıta-

lar, kolaylıklar ve idarî mekanizmadır. Böylece M.Ç.T. daha tradisyonel görevi olan toplantılar ve tavsiyeler gibi, milletlerarası işçi standardlarının zarurî tamamlayıcı unsuru olarak teknik yardıma büyük ve gittikçe artan bir önem vermektedir. Öbür yandan, faaliyetinin genişlemesi, M.Ç.T.'nı yeni tarzda bir faaliyete, yani eğitime sevketmiştir. Bu eğitim işçi-işveren münasebetleri sahasına, idarecilerden sanayi işçilerine kadar her seviyede personel yetiştirilmesine, köy liderleri hattâ işçi departmanları memurlarına şamildir. Bu muhtelif aksiyon metodları sağlam bir bilgiye dayanmalıdır. Araştırma ve istihbarat işleri M.Ç.T. faaliyetlerinin esaslı bir veçhesi olarak telâkki edilmektedir.

**İŞÇİ MÜNASEBETLERİNDE DEVLETİN ROLÜ**

Sağlam işçi münasebetlerinin kurulmasını sağlayan şart ve müesseselerin tesisi cihanşumul bir problem olmakla beraber iktisadî gelişmenin henüz başlamış olduğu memleketlerde bilhassa mühimdir. Eski endüstriyel bölgelerde bu münasebetleri ayarlamakta mevcut güçlüklerden sarfınazar etmeden, M.Ç.T. gelişmekte olan memleketlerdeki faaliyetlerini canlandırıp fazlalaştırmağa, bu suretle oralarda işçi faaliyetlerini yeni bir seviyeye getirmek için sarfedilen gayretleri teşvik edip yol göstermeğe karar vermiş bulunmaktadır.

Millî işçi münasebetleri sistemleri o kadar çeşitlidir ki bilhassa iktisadî kalkınma yolunda yeni adım atmış olan bölgelerde, bu sistemlerin meydana getirdikleri problemleri seri olarak tahlil etmek son derece güçtür. Mamafih mevcut sistemleri veya bugünün problemlerini tetkik etmeden, işçi münasebetlerinin halihazırdaki durumunun meydana getirdiği bellibaşlı meselelerden bazılarını ele almak mümkündür.

Son zamanlarda şu fikir hâkimdir ki, millî inkişaf cemiyeti teşkil eden çeşitli grupların iştiraki ile husule gelmelidir ve kuvvetli ve müstakil endüstriyel teşkilâtlar, işçi-işveren münasebetlerinde sağlam bir temel iktisadî gelişme ve sosyal ilerleme için esas şartlardır. Netice itibariyle, işçi münasebetlerini düzeltici ve işçi sendikalarını kuvvetlendirici bir hareket tarzının lüzumu gittikçe artan sayıda hükûmetler tarafından kabul edilmiştir. Son senelerde birçok durumlarda elle tutulur bir gelişme olmasına rağmen işçi münasebetleri sahasında devletin rolü konusunda bilhassa devletin millî ekonomide iktisadî gelişmeyi teşvik eden başlıca âmil yahut işveren olduğu yerlerde mühim meseleler ortaya çıkmakta devam etmektedir. İşçi münasebetleri için devlet tarafından tespit edilen teşrii hususlar çok kere tatmin edici değildir; işçi idaresi için personel yetiştirme hususunda bazı hallerde sarfedilmiş olan takdire şa-

yan gayretlere rağmen, pek çok memleketlerde sosyal kanunların kusurlu tatbiki halli güç problemlere yol açmaktadır. İşçi kanunlarını iktisadî hayatın her sektöründe bir realite haline getirmek için hangi metodlar uygulanmalıdır? Bu sahada tesirli aksiyon, kanunun tatbikini önleyen manialarî daha iyi anlamak esası üzerine inşa edilmelidir. Bu maniaların bazılarını şöyle sıralayabiliriz: Kanunun bizatihî mükemmellikten uzak oluşu veya millî şartlara uymayışı; haddinden fazla mudil idarî nizamnameler; işçi idaresi servislerinin gerekli teçhizata sahip olmaması, haddinden fazla merkeziyetçi olması ve mahallî ihtiyaçlara uymaması, doğrudan doğruya ilgili mercilerin tatminkâr bir komünikasyon prosedürüne sahip olmamaları; ekonominin önemli sektörlerinin sosyal kanunların şümulünün dışında bırakılması veya kanunların bu sektörlere erişememesi; birçok ufak teşebbüslerin dağınık mevkilerde bulunması; işçi sendikaları hareketinin zayıflığı; ve benzerleri.

Bir hükûmet millî kapital formasyonunu teşvik etmek ve prodüktiviteyi arttırmak meşru arzusu içersinde (ki bu zikrettiklerimiz çok kere oldukça geniş bir kalkınma programı ve plânına istinaden yapılır) prensip olarak doğru kabul ettiği halde, sosyal bir politikayı bilfiil tatbik etmekte bazen tereddüt edebilir. Yaşama ve çalışma durumlarında derhal yapılabilecek bir islahata sistemli bir şekilde muarız olmak, anlaşmazlık halinde bütün «direkt aksiyonu» yasaklamak; memleketin ihtiyacına adapte edildiği takdirde, kalkınmayı kösteklemek şöyle dursun, teşvik edebilecek sosyal kanunların iyi tesirlerini küçümsemek gibi temayüllerde bulunabilir. Bu kalkınmayı teşvik için, hükûmetler bilhassa işçi sendikaları gibi çeşitli sosyal grupları temsil eden teşkilâtları siyasî çıkarlarına âlet etmek gayesiyle domine etmek ve kontrolleri altına almak gibi bir temayüle teslim olabilirler. Bu suretle, teşkilâtların temsilî karakteri ve bağımsızlığı baltalanmış olur.

O halde, memleketinin ekonomik kalkınmasını hızlandırmak istiyen bir hükûmetin işçi münasebetleri alanında seçeceği aksiyon şekli ister istemez bazı zor problemler ortaya çıkaracaktır. Hükûmetlerin tespit edeceği politika, mahallî şartlara ve kendi sosyal ve politik doktrinlerine bağlıdır. Fakat kalıcı bir tesiri olacak herhangi bir hal çaresi, uzun vâdeli iktisadî şartlar ile halkın o andaki arzularına uymak gibi bir düalitenin nazik muvazenesine tâbidir. Ekonomide geri kalma neticesi işçi münasebetleri alanında husule gelen problemler, bütün durumlara uyabilecek birtakım katı kurallara müracaatla hallolunamaz. Arzu edilen gelişme, bir çatışma fikrini menetmek suretiyle elde edilemez: tam tersine, istihsal sahasındaki sosyal münasebetlerde bir miktar çatışmanın pek tabiî olduğunu teslim etmekledir ki mücadelenin işbirliğine ve kavganın mü-

zakereye kalbolması ümit edilebilir. Meslekî teşkilâtlar alanında, istikrar tek taraflı olarak temin edilemez; yani işçi sendikalarının bağımsızlıklarından ve bilhassa ücret tespiti gibi önemli fonksiyonlarından vazgeçmeleri beklenemez; gaye, imtiyazlı grupları da içine almak üzere, cemiyetin bütün zümreleri tarafından yapılacak bir fedakârlığı istihdaf edecek bir muvazene olmalıdır.

**İŞÇİ SENDİKALARININ GELİŞMESİ**

Bu çeşitli zümrelerin millî kalkınmaya tesirli iştiraki evvelemirde kuvvetli ve bağımsız işveren ve işçi teşkilâtlarının mevcudiyetini gerekli kılar. Birçok memleketlerde bu şartlar yerine getirilmiş değildir.

Birleşme hürriyeti prensibine evrensel bir şekilde hürmet edilmediği bilinen bir vâkıadır. Sendikaların hürriyetlerine ve icaplarına hükûmetler ve siyasî partiler tarafından yapılan tehditlerle işçi sendikalarının haklarına halel getirilmesi ve bazı işverenler tarafından sendikaların tanınmaması endişe verici bir durum husule getirmektedir.

Bütün dünyada sendikalar daha kuvvetli ve daha faal olmağa, iktisadî ve teknik değişikliklere temessül etmeğe çalışmaktadırlar. Bu gayretler bilhassa, iktisadî kalkınmaya yeni girişmiş ve sendikacılığın nisbeten yeni bir fenomen olduğu memleketlerde göze çarpmaktadır. Son yıllarda kaydedilen ilerlemeye rağmen, bu memleketlerin sendikaları, hızlı gelişmelerini önleyecek türlü güçlüklerle karşılaşmaktadır. En fazla mahallî ekonomik, sosyal ve kültürel durumdan dolayı -ki bunun önemini burada belirtmeğe lüzum görmüyorum- bu zorluklar değişik şekiller almakta ve memleketlerine ve ekonomik sektöre göre, derece bakımından birbirinden farklı haller arzetmektedir. En önemlileri sıralamak kâfi gelecektir: sendikaların ekonominin ancak şehirlerdeki birkaç dalına inhisar ettirilerek taşra işçilerinin umumiyetle hareketin dışında bırakılması; üye sayısı değişiklik arzeden, birbirlerine rakip çok sayıda sendikanın mevcut bulunması; gelir darlığı; ve muktedir idarecilerin azlığı.

Bu çeşitli problemlerin halledilmesi süratle ele alınması gereken önemli bir meseledir. Bu işi başarmak en önce bizzat sendikalara bağlı ise de ve sendikalar o istikamette büyük bir gayret sarfetmek için kararlı görünüyorlarsa da -hükûmetlerin ve işverenlerin oynıyacağı rolün önemi küçümsenmemelidir. Pek çok işçinin ilgisizliğini ve gerek genel, gerek özel sektördeki işverenlerin husumet veya alâkasızlığını önlemek, memur, işveren ve işçi gibi pek çok kimsenin zihninde sendikaların fonksiyon ve gayelerine dair mevcut yanlış bilgileri yoketmek; bu teş-

kilâtlara vazifelerini liyakatle yapabilmek için teknik bilgiye sahip ve sağlam sendika idaresi ve demokratik kontrole alışık idareciler temin etmek için büyük bir eğitim kampanyasına girişmek lâzımdır.

Gelişmekte olan memleketlerdeki durum ve şartlara binaen sendikalar, siyasî partiler ve devlet arasındaki münasebetler gitgide daha kompleks bir hal almaktadır. *Evvelâ* gelişmiş olan memleketlerde sanayileşme başladığı vakit hükûmetlerce takınılan pasif tavra mukabil, şimdi gelişmekte olan memleketlerin ekonomik ve sosyal hayatına iktidarlar tarafından yapılan müdahaleler o derece geniş ve tesirli olmaktadır ki sendikacılık hareketi bundan muazzam surette etkilenmektedir. *Sâniyen* ikinci bahsettiğimiz memleketlerin bir kısmında -meselâ Afrika'da- aktif sendikacılık, siyasî ve iktisadî bağımsızlık için girişilen millî mücadele hareketinden ayrılamaz, ve hakikati halde milliyetçi siyasî partilerle sendikacılık hareketinin menşei ve gelişmesi çok kere, gözden kaçamıyacak kadar birbirinin içine girmiştir. *Sâlisen*, kötü iş ve hayat şartları, gelirler arasındaki dengesizlik ve sendikanın zayıflığı, önünde sonunda işçi taleplerinin siyasî bir mahiyet alması sonucunu doğurmaktadır. Geri kalmış olmanın ve bu durumdan kurtulmak için çabalamanın hemen her yerde siyasî bir sendikacılık hareketinin ortaya çıkmasına sebep olduğu söylenmiştir. Ekonomik bir gelişmeyi meydana getirmek için üyelerinin azmini dikkat nazarına alarak, işçi sendikalarının siyasî bir rol oynamalarından daha meşru bir şey olamaz. birçok endüstri memleketinin tarihinde ve şimdiki durumunda görüldüğü gibi bu hâdise sadece gelişmekte olan memleketlere inhisar etmemektedir: fakat politik aksiyon sendikaların esas gayelerini bulandırmamalı ve onları bir hükûmet veya partinin maduu haline getirmemelidir.

Sendika-devlet münasebetleri bakımından işçi sendikalarının durumunu dünyanın muhtelif yerlerinde müşahede edecek olursak, birbirinin tamamen aynı ile tamamen zıddı arasında değişen geniş bir varyantlar silsilesiyle karşılaşırız. Henüz sanayileşmeye başlamış olan memleketlerde, sendikacılık hareketinin, rolünü bazen tam olarak tarif edememekten mütevellit zorluklar zuhur etmektedir. Çok kere, sendikaların, işçi menfaatlerini koruma ve geliştirme gibi «tradisyonel» faaliyetleri ile siyasî ve iktisadî bağımsızlık için millî gayretlere iştirak arasında kesin bir ayırma yapılmaktadır; hattâ bu münasebetle bazı kimseler sendikacılığın «ikili» fonksiyonundan bahsedecek kadar ileri gitmektedirler. Hiç şüphe yoktur ki, bilhassa bir millî kalkınma programı ihtiyacının ışığı altında sendikaların ekonomik gelişmedeki rolü daha açık olarak ifade edilmelidir. Ekonomik gelişme müesseseleri ile münasebeti, işten ayrılan işçileri yeni iş muhitlerine kabul ve temessül ettirme v.s. gibi işçi sendi-

kalarının bir memleketin ekonomik ve sosyal hayatındaki rolü mükemmel bir şekilde tarif edilmelidir. İşçi sendikaları fonksiyonlarının genişlemesi her ne kadar arzu edilir bir hal ise de, sendikaların esas vazifesi olan işçi menfaatlerini koruma vazifesine halel getirmemelidir. Tabii, bu ikinci vazifeyle ekonomik gelişmenin icapları arasındaki bağdaşmazlık mübalâğa edilmiş olabilir. Mamafih eldeki donelere bakarak, sendikaların yeni memleketlerdeki hareket tarzı veya süratli sanayileşmenin siyasi ve ekonomik demokrasi üzerindeki tesiri hususunda bir genelleştirmede bulunmak imkânsız olmasa bile çok zordur. Elimizdeki mahdut bilgi ile şimdi yapılabilecek şey, birkaç prensip serdetmekten ibaret kalacaktır.

*Evvela* gelişmekte olan memleketlerdeki sendikalar, diğer sanayi memleketlerinde elde edilen tecrübelerden faydalanmakla beraber, kendilerine rehber olarak mahallî durum ve şartları kabul etmelidirler.

*Saniyen*, iktisaden yeni zuhur eden memleketlerde genel sektör ve ekonomik kalkınmayı plânlamada çok faal rol oynayan makamların önemine binaen, hükûmetlerin nüfuzundan istifade edilebilir ve edilmelidir de. Bu sağlam sendika kanunları işçi meselelerinin randımanlı idaresi ve genel sektörde cesurane sosyal politika ile tahakkuk ettirilebilir. Bu sayede sendikacılığın gelişmesi teşvik edilmiş olur. Fakat bu sahalarda, hükûmet politikası iki kaideyi nazarı itibare almalıdır: önce, millî gelişmeyi çabuklaştırma arzusundan dolayı, cemiyetteki muhtelif grupların emellerinde bir karışıklık olabilir; bu sendikacılık bağımsızlığını zayıflatmak için istismar edilmemelidir; saniyen, millî ilerlemede sendikalara geniş mesuliyet tanımak, bunların müzakere edici unsurlar olma statüsünü haleldar etmemeli ve işçi menfaatlerini koruma hususu onların en belli başlı vazifelerinden biri olarak kalmasına mâni olmamalıdır.

*Son olarak*, geniş vazifelerini eda edebilmek için sendikalar reprezantatif olmalı ve muhtelif seviyelerde teknik bakımdan kabiliyetli kâfi sayıda personele sahip olmalıdır. Sendikacılığın gelişmesi yolundaki herhangi bir çalışmada, sendika liderlerinin karakter ve kabiliyetlerini geliştirme hususu öncelikle ele alınmalıdır.

## İŞÇİ MÜNASEBETLERİNDE İDARELERİN ROLÜ

İşverenler ve idareler teşkilâtları ile beraber endüstriyel sacayağının üçüncü «ayağı» nı işgal ederler. İyi işçi münasebetlerinin kurulmasında oynayabilecekleri rolün önemini daha fazla izaha lüzum yoktur. Eğer işçi sendikaları fikrini benimseyen ve personel temsilcileri ile görüşmeğe hazır modern idare tekniği bilgisini haiz idareciler olmasaydı

milli ilerleme uğrunda yapılan her gayret başarısızlığa mahkûm olurdu. Birkaç senedir gelişmekte olan bazı memleketlerde idareciler daha fazla eğitim sağlamak için ciddî gayret göstermekte ise de durum umumî olarak hâlâ tatmin edici değildir. İşverenlerin birçoğu müstahdemlerine karşı baba tavrı takınmakta, yahut işçi sendikalarına karşı pasif mukavemet gösterme yolunu tutmaktadırlar. Bazı genel müesseselerin temsil etmekte oldukları devlet ve özel sektördeki teşebbüslerin başları dahil olmak üzere birçoklarının işçi sendikalarını hiç kabul etmemeleri keyfiyeti sağlam bir işçi hareketi ve güvenilir işçi münasebetleri kurulması yolunda en çetin manialardan birini teşkil etmektedir.

Bu sebepten eğitim işi, bilhassa ufak teşebbüsler, elişleri atölyeleri ve işçilerin büyük ekseriyetini kullanan firmaların menfaati için, devam ettirilmeli ve kuvvetlendirilmelidir.

Sanayileşmiş bölgelerden edinilen tecrübelere göre, şimdi gelişmekte olan birçok memleketlerde bulunan işveren teşkilâtları, bilhassa bazı üzalarının işçi sendikaları ile iş görmek hususunda gösterdikleri muhalefeti yıkmak, millî işveren-işçi münasebetleri sistemlerinin şekillendirilmesinde önderlik etmek ve iktisadî gelişme için çeşitli millî müesseselerin çalışmalarına fiilen iştirak etmek suretiyle sağlam işçi münasebetlerinin zuhur etmesine belirli şekilde tesir edebilirler. Şimdiye kadar bu yönde yapılan ilerlemenin çok yavaş olmasına rağmen, bahis konusu gruplar menfaatlerinin büyüklüğünü anladıkları takdirde iyi neticelerin elde edilebileceğini son zamanlardaki bazı hâdiseler göstermiştir.

## İŞÇİ İHTİLÂFLARI VE BUNLARIN HALLİ

İşçi ihtilâfları, nisbeten seyrek vuku bulmalarına rağmen, ciddî, insanî ve sosyal problemler meydana getirirler, kalkınma hedeflerine ulaşılmasını tehlikeye koyarlar. Bu bakımdan anlaşmazlıkları ortaya koymak ve halletmek metodlarını düzeltmek son derecede önemlidir. Mamafih, bu gibi problemler için standard bir hal çaresi olamaz. Bazen muayyen bir grevin istisnaî ciddiyetine binaen daha şiddetli disiplin empoze edilebilirse de, işçi ihtilâflarının kesin olarak menninin yahut benzeri metodların kifayetli yahut tesirli çare olacağına yahut önünde sonunda âdil bir sosyal barış teessüsünün ihtimal dahiline gireceğine hiçbir zaman inanılmamalıdır. Hem iktisadî gelişmenin şartlarını, hem de endüstrinin her zümresinin kendi hedeflerine erişmesi lüzumunu nazarı itibare alan hareket tarzı tercih edilmelidir. Hükûmetin rolü ihtilâfları önlemek ve halletmek için randımanlı muhtelif yollar araştırmak olmalıdır. Bu yollar mümkün olduğu kadar zümrelerin kendi aralarında anlaşmağa

varmalarını temin etmelidir. Haksız işçi tutumlarının önlenmesi ve işçi sendikalarının tanınmaması yüzünden vuku bulan ihtilâfların halli için bazı memleketlerde halen mevcut olan hususi usullerin inkişaf ettirilmesine bilhassa önem verilmelidir.

**KOLLEKTİF PAZARLIK VE ÜÇ TARAFLI İŞBİRLİĞİ**

Devletin iktisadî ve sosyal alanlarda büyük mikyasta faaliyeti, sosyal kanunların kesin önemi işverenlerin menfî davranışları, zayıf işçi sendikaları hareketleri gibi iktisadî ve sosyal şartların hüküm sürdüğü gelişmekte olan memleketlerin çoğunda kollektif pazarlık, çok az halde görülen ilerlemeye rağmen, nâdiren vuku bulmaktadır. Mamafih diğer sosyal prosedürler gibi kollektif pazarlık tatbik edildiği cemiyetteki değişikliklere uymak mecburiyetindedir. Bu sebeple, şimdi anlaşmalar ücret tespiti ve diğer işverme şartlarına münhasır kalmamaktadır. İdare hakları, ihtilâfları önleme ve halletme usulleri, istişare yolları v.s. gibi işveren-işçi sendikaları münasebetlerinin muhtelif safhalarıyle de meşgul olmağa başlamışlardır. Bundan başka, bilhassa eski sanayi memleketlerinde kollektif pazarlık ile kanunlar arasındaki tradisyonel fark ömeminden bir hayli kaybetmektedir. Çünkü iktisadî hayatın gittikçe mudilleşmesi dolayısiyle, kollektif anlaşma ve kanunî yahut idarî aksiyonlardan doğan kararlar bir birlik arzetmektedir. Diğer taraftan, iki taraflı «hür pazarlık»'a muvazi olarak millî makamlar ile işverenler ve işçi teşkilâtları arasında yeni tarz bir müzakere yolu inkişaf etmektedir. Birçok sanayi memleketlerinde olduğu gibi, gelişen bölgelerde zuhur eden problemler mahiyetleri itibariyle müşterek hareketin fabrikada, endüstriyel, mahallî ve millî kademelerde takviye ve tanzim edilmesini mecbur kılmaktadır. Bizatihî kollektif pazarlığa (burada eğitim bakımından kıymetini tebarüz ettirmeğe lüzum görmüyorum) son vermeden, ilgili tarafların çekinmeden konuşabilmeleri kimin ne yapacağını kararlaştırmaları ve değişik kademelerdeki kararlarda mütekabil insicam temin edebilmeleri maksadiyle istişare ve işbirliği için iki ve üç taraflı aranjmanlar yapmak lâzımdır. Millî kalkınma plânları kabul edilmiş olan memleketlerde tarafların kendilerine mahsus hedeflere ulaşmaları ve aynı zamanda işveren ve işçi teşkilâtlarının yardımı ile plânlardaki hedefler arasında âhenk temini için ve kollektif taahhütlerde ücret ve çalışma şartlarına ait maddeler hususunda mâkul, adilâne projeler yapılmalıdır. Bu şekilde bir yandan endüstriyel ve millî kademelerde diğer taraftan müesseseler dahilinde işçi sendikalarının faaliyeti için müşterek zemin buhunmalıdır.

Umumî makamlar ile işveren ve işçi teşkilâtları bu komisyonlar vesaire dahilinde istişare ve işbirliği yolu ile umumiyetle kabul edilen ka-

rarlara varmak maksadiyle iktisadî ve sosyal meseleleri müştereken tatbik etmelidirler. İstişare ve işbirliği, başka şeyler arasında, meslekî teşkilâtların ekonomik kalkınma müesseselerinin faaliyetine ve bilhassa kalkınma plânlarının hazırlanış ve tatbikine iştirak etmelerine yardım etmelidir. Mamafih bu iştirak bir realite, ve her cihetten ekonomik ve sosyal hayatın elle tutulur hususiyetlerinden biri haline gelinceye kadar daha yapacak çok şey vardır. Yukarıda tavsiye edilen usulün yayılmasına engel olacak mâniâlar çeşitli ve heybetlidir: gerekli tecrübe ve eğitimin azlığı, işveren ve işçi teşkilâtlarının eksiz ve ittihatsız oluşu, işbirliği ruhunun olmayışı, husumetler, müteşebbisler ve sendikaların fonksiyonları hakkında yanlış fikirlere sahip olunması, müzakere için gerçek bir arzunun bulunmayışı şimdiki durumu doğuran sebeplerin bazıları olarak zikredilebilir. Burada da gene eğitim için büyük bir gayret ve istişare ve işbirliği fikrini ve tatbikini teşvik etmek ve bunları tecrübe ile mezcetmek, anlatmağa çalıştığımız hataları düzeltecek en iyi faktör olacaktır.

### M.Ç.T.'NİN BU PROBLEMİ ELE ALIŞ TARZI

Elbette dünyanın hiçbir memleketi, ne kadar sanayileşmiş olursa olsun, her durumda tatmin edici bir şekilde işleyen, kusursuz bir işçi münasebetleri sistemine sahip olduğunu iddia edemez. İşçi münasebetlerinde devamlı olarak ortaya çıkan problemlerin halli, büyük bir nisbette iyi niyet, yaratıcılık, suples ve sebat ister. İlerdeki intibak gayretleri için ne kadar sağlam yapıda olursa olsunlar, hâlihazırdaki işçi-işveren sistemleri, otomasyon ve diğer teknik ilerleme karşısında durumlarını gözden geçirmek zorundadır. Gelişme devresine yeni giren, bu gelişmeyi ilerletmek istiyen ve bağımsızlığa da yeni kavuşmuş olan bazı memleketler, hükûmet, işverenler ve işçi arasındaki problemleri müzakere ile halledecek ranzlmanlı bir işçi münasebetleri sistemi ihdas etmiş değillerdir.

Eğer M.Ç.T. yeni iş münasebetleri strüktürlerinin doğması için bütün dünyada gerekli enerjiyi teşvik etme ve bu enerjiyi yaratıcı kanallara yöneltme vazifesine devam edecekse, bu sahada, gelişmekte olan memleketlerde karşılaşılan güçlükleri bilhassa nazarı itibare alması gerekecektir.

M.Ç.T.'nın programı -standart tesbiti ve idarî, eğitimsel ve yetiştirmeğe ait faaliyetler- tabiîdir ki, şimdiye kadar hem çeşitli, hem şümullü olmuştur. Buna rağmen, gitgide bu faaliyetler hem genişletilmeli, hem de daha iyi koordine edilmelidir. M.Ç.T.'nın Genel Müdürünün Millet-

lerarası Çalışma Konferansında[1] verdiği raporda belirttiği gibi, şimdiki bu birbirinden ayrı faaliyetler ekonomik kalkınma bakımından daha şümullü bir iş ve işçi münasebetleri stratejisinde birbirine bağlı unsurlar olarak mütalâa edilebilir.

Ekonomik gelişmeye doğrudan doğruya faydası olabilecek tedbirler teklif etmekle beraber, mihrakı gene de insanî ve sosyal ihtiyaçlar teşkil etmektedir. Fakat M.Ç.T.'nın sendikacılık ve işçi münasebetleri sahasındaki programı muayyen çeşit bir sendikacılığı işçi-işveren münasebetini ve endüstri dahilinde sosyal münasebetleri teşvik eder mahiyette olmamalıdır. Çünkü M.Ç.T. bizatihî bütün ideolojilerden uzak durmaktadır; sosyal münasebetlerde herhangi bir ideal sisteminin kurulması ile M.Ç.T.'nın esas gayelerinin tahakkuk mevkiine konacağı düşünülemez. Millî durumların çeşitliliği göz önünde bulundurularak, M.Ç.T.'nın vazifesi kendi temel prensiplerine uygun olan millî programları gerçekleştirmek için elindeki bütün kuvvetle müzahir olmaktır. Fakat takip edilecek yol hususunda karara varmak, doğrudan doğruya ilgili mercilere -hükûmetlere, işverenlere ve sendikalara- düşer. M.Ç.T. en fazla, onların vereceği kararların tazammun ettiği manâya dikkat nazarını çekebilirler.

Ekonomik kalkınmada sendikaların ve iş ve işçi münasebetleri sistemlerinin rolü etrafında birbirinden çok farklı görüşler serdedildiği bilinen bir vâkıadır.

Genel Müdürün Milletlerarası Çalışma Konferansında geçen Haziran ayında verdiği ve daha evvel temas ettiğimiz raporunda belirttiği gibi, «M.Ç.T. bu sahada pasif bir tarafsız değildir ve olmamalıdır da» «Bu meselenin teşkilâtın ana gaye ve bünyesine temas ettiğini» belirttikten sonra Genel Müdür, M.Ç.T.'nın noktai nazarını şu şekilde izah etmiştir:

> «Kuvvetle inanıyorum ki sendikaların otonom olarak gelişmesi ve ayrı menfaat grupları ile devlet arasındaki muhavere ve uyuşma bizatihî arzu edilir olduğu gibi iktisadî kalkınma bakımından cemiyeti kuvvetlendirici mahiyettedir. Arzu edilir olmasına sebep, sendika ve işçi münasebetlerinin şahsî ve grup hürriyet ve inisiyatifine imkân bırakmasıdır. Karar verecek kuvvetleri ayırmak, sorumluluğu dağıtmak ve eko-

[1] Milletlerarası Çalışma Konferansı, 47 nci Dönemi (Cenevre, 1963), *Genel Müdürün Raporu: M.Ç.T.'nın Programı ve Strüktürü*, M.Ç.T., Cenevre, 1963, IV. Kısım «Sendikalar ve İş Münasebetleri».

nomik bakımdan faal gruplar arasında intibak cihetinden kolaylığı teşvik bakımından ekonomik kalkınma için kuvvet unsuru olabilirler. Ancak ekonomik netice bakımından bu noktai nazarın üstünlüğü henüz ispat edilmiş değildir. Ekonomik kalkınma bakımından serbest yollar arayanlara bu bir kamçı vazifesi görebilir. Esas teşkilâtı, standartları ve tarihi itibariyle bu tetkik, M.Ç.T.'nın vazifeleri arasındadır.»

# ÇALIŞMA ŞARTLARININ TANZİMİNDE İŞ MEVZUATININ ROLÜ

*Ferit H. Saymen*

**UMUMİ GİRİŞ**

Mikroekonomi bakımından bir işyerinde ve makroekonomi bakımından da bir devletin ülkesinde - hattâ milletlerarası alanda - çalışma şartlarını her şeyden evvel iktisadî ve teknik faktörler nizamlar. Bu faktörlerin gereklerini ve gerçeklerini gözönünde tutmayan bir Hukuk Nizamı, hayatın akımına karşı gelemiyeceğinden er geç değişmeye ve bu akıma paralel bir seyir takib etmeye mecbur olur. Fakat buna mukabil, hukuk faktöründen mahrum olan bir çalışma nizamı da ergeç çökmeye veya bir kaos halini almaya mahkûmdur. Biz bu bildirimizde iktisadî ve teknik faktörlerin çalışma şartlarının tanziminde oynadığı rolü bir tarafa bırakarak sadece Hukuk faktörünün tesirini incelemekle yetineceğiz.

Hemen şurasını belirtelim ki, konumuz «çalışma şartlarının tanziminde iş mevzuatının rolü» olduğuna göre; burada «mevzuat» dan gayri Hukuk kaynakları ve bilhassa toplu iş sözleşmelerinde yer alan umumî prensipleri incelemiyeceğiz. Bu husus ayrı ve başlı başına bir etüd konusu teşkil edebilecek bir nitelik taşır. Zira çalışma şartları, toplu iş sözleşmesi sistemi içerisinde ilgili sosyal partnerler tarafından ilk plânda tanzim olunur; devletin rolü esas itibariyle bu toplu sözleşme sistemini nizamlamak ve partnerleri bu hudutlar içerisinde serbest bırakmaktır.

Halbuki devlet çalışma şartlarının tanziminde mevzuat yolu ile, yeni hâkimiyet hakkını kullanarak müdahale edince, işçi ve işverenler bir taraflı olarak konulan emredici hukuk kaidelerine riayete mecbur olurlar. Devlet, nizamlayacağı bu alandaki emek ve sermaye münasebetlerine, takip ettiği siyasî-iktisadî rejime göre de bir yön vermek ister. Liberal bir

siyasî rejimde tanzim edilecek çalışma şartlariyle, Devletçi-Kapitalist bir rejimde tanzim olunacak çalışma şartları, birbirinden farklı bulunduğu gibi, mutlak sosyalist bir rejimin dikte edeceği çalışma şartları da bunlardan elbette ki farklı bulunacaktır.

Bunun gibi, iktisaden gelişmiş bir memleketin bu seviyeye ulaşıncaya kadar çalışma şartlarını tanzim eden mevzuatın takip ettiği seyir ile; gelişmekte olan bir memleketin bu ayni konudaki mevzuatının takip ettiği seyir de farklıdır. Memleketimizin durumunu ve bu Toplantının niteliğini gözönünde tutarak incelememizi bu ikinci açıdan yapmayı tercih ettik. Böylece hiç bir siyasî faktör karıştırmaksızın konunun sadece hukukî yönden incelenmesinin daha uygun olacağını düşündük.

Garp memleketleriyle Türkiye'de bu konuda bir paralelizm tesis etmek mümkün olmadığından bunların herbirini ayrı birer kısımda inceleyerek, bilhassa Türkiye'deki durumu daha etraflı olarak çizmeye çalıştık.

### GARP MEMLEKETLERİ

Garp memleketleri arasında, zamanın akımı içerisinde mevcut bazı farklardan sarfı nazar eder ve sadece ana hatları üzerinde durulursa, çalışma şartlarını tanzim eden mevzuatın karakterleri üçe irca edilebilir.

1. *Zecrî İş Hukuku.* İş Hukukunun bu tipi doğmakta olan kapitalizme tekabül eder; takip ettiği gaye, işçiyi gerek işyeri ile olan münasebeti, gerek cemiyet ile olan rabıtaları bakımından zaptü rapt altına almak, işçiyi disiplinli kılmaktır. İşçi bu suretle zorlanırken, sermaye tamamiyle serbest bırakılmalıdır; daha doğrusu, sanayinin gelişmesi için sermayedarların kabil olduğu kadar serbest çalışmalarını temin etmek düşüncesiyle işçi zorlanmaktadır. Bu yüzden, zecrî İş Hukuku tipi işçi aleyhindedir. Bunu temin için, büyük sanayiin doğumundan XIX. asrın ortasına kadar, kanun vazıları ve idareler açık veya kapalı olarak üç gaye gütmüşlerdir :

a) Korporasyonların (yani loncaların) meydana getirdikleri sistemi yok etmek. Muhtelif memleketlere göre bu gaye, muhtelif zamanlarda ve muhtelif vasıtalarla temin olunmuştur. Ezcümle çalışma hürriyetini ilân eden 1789 Fransız İhtilâli, Mart 1791'de loncaları ortadan kaldırmış ve her şahsın dilediği bir mesleki, san'atı veya hizmeti serbestçe icra edebileceğini ilân etmişti; Haziran 1791 tarihli Le Chapelier Kanunu, meslekî birliklerin kurulmasını menederek bu cereyanı takviye eylemiştir.

İngiltere'de ise, bu memleketin hususiyetleri, böyle apaçık bir harekete mânidir; kanun vazının yarattığı yenilikler yanında örf ve âdetin tesiri pek büyüktür. Kraliçe Elizabeth zamanında (XVI. asır) korporasyonlar hakkında vücude getirilen sistem hukukan XIX. asra kadar devam

etmiştir; çıraklık hakkındaki kanun da üçüncü Jorj devrinde (1819) lâğvedilmiştir. Bununla beraber korporasyonların otoriter ve inhisarcı hükümlerinin bir çoğu fiilen çok daha evvelden esasen tatbik olunmuyordu. 1718'de kabul edilen bir kanun işçi koalisyonlarını menetmiş, 1799 tarihli diğer bir kanun da, hiç bir fark gözetmeksizin her çeşit cemiyeti yasak eylemiştir.

Almanya'da ise bunun aksi bir cereyana tesadüf olunur. Filhakika Almanya'da 1810'da lonca kurmak hakkı serbest bırakılmıştır; buna rağmen bu serbesti uzun seneler kâğıt üzerinde kalmış ve lonca teşkilâtı fiilen kurulmamıştır, ancak 1865 yılında maden sanayiine tatbik olunmuştur. Binaenaleyh İngiltere'de kanun mevcut olmakla beraber, tatbikat bu zecrî usulden yavaş yavaş sıyrılırken, Almanya'da zecrî kanun vazedilmesine rağmen tatbikat yarım asır müddetle buna intibak etmemiştir.

Hülâsa, istihsalin an'anevî çerçevesi olan lonca teşkilâtının XIX. asır ortalarına kadar parçalanması, sermayeciliğin gelişmesine yardım etmiş müteşebbise sahayı serbest bırakmış ve bu suretle büyük sanayi kurulabilmiştir. Fakat, diğer taraftan korporasyonların vücude getirdiği muvazeneli ve teminatlı sistemden işçi uzun zaman mahrum kalmıştır.

b) Meslekî teşekküllerin men'i : zecrî İş Hukuku sistemi, meslekî teşekküllerin kurulmasını da yasak eder ve işçileri çok sıkı bir disipline bağlar; zira teşkilâtlı işçi kitlelerinin işletmeye ve Devlete karşı girişebilecekleri mücadeleden çekinir. Bunun için işçi ile işveren arasında ve bunun lehine olmak üzere açık bir müsavatsızlık yaratır. Bazı hallerde işçiyi işletmeye bağlayacak kadar ileri gider. Bu sistem bir taraflı ve otoriterdir.

Ezcümle, Fransa'da XVIII. asrın sonlarında vücude getirilen «Sanayi ve Meslekî Danışma Odaları» Kanunu, işverenlere birleşmek ve menfaatlerini koruyucu tedbirleri müzakere etmek imkânını vermektedir. Halbuki işçiler için böyle bir imkân aslâ düşünülememektedir. Bilâkis işçi «İşçi Karnesi» kullanmaya mecbur tutularak polisin nezareti altına sokulmaktadır; gayesi «atölyelerin boşalmasını önlemektir.»

İngiltere'de ise, işçi nev'anâ bir köle haline sokulmuştur. «Settlement Law» (bağlama kanunu) ülke dahilinde işçinin istediği gibi yer değiştirmesini meneder; çıraklık sistemi işçiye yedi senelik bir staja tâbi tutar ve bu müddet zarfında da işçi truck system'in kurbanı olur. «Master and Servant» (yani hizmetçi ve patron) kanununa göre, iş akdinin işçi tarafından feshi üç ay hapse, patron için ise hafif bir para cezasına sebebiyet verir. İşçinin toplaşma ve itiraz hareketleri, birinci Edouard zamanından kalan suikast kanunu (conspiracy) ile, cezalandırılır; kanunu, işçi ve işverene aynı şekilde tatbik etmek lâzım gelirken, işçiye en ağır şekil-

de tatbik edilir, işverene karşı ise göz yumulur ve işler sürüncemede bırakılırdı.

Almanya'da, bir takım eyaletlerde dokuma işçilerinin ortaya çıkardıkları karışıklıklardan, Karl Marx ve taraftarlarının Rehnanya'da vücude getirdikleri komünist harekâtından sonra (1840-1850), bilûmum Alman Devletleri 1850 yılına doğru işçi hareketlerini bastırarak çok ciddî ve zecrî tedbirlere tevessül etmişlerdir.

c) Resmî yardım ile işçinin tabiiyetini ağırlaştırmak: zecrî İş Hukuku sistemi, işçinin sefaletine bir çare bulmağa gayret ettiği zamanlarda dahi, işçinin işverene karşı tabiiyetini ağırlaştırmış, hattâ maddî ve manevî bir süfliliğe düçar edecek resmî bir yardım rejimi kurmuştur. Filhakika çok düşük olan ücretlerin tevlit ettiği sefaleti önlemek için, meselâ İngiltere ve Fransa bir yardım sistemi kurmuşlardır. Fakat işçinin böyle bir yardımdan istifade edebilmesi için muayyen bir mahallede (paroisse) ikametgâh ittihaz etmiş olması icap eder. İkametgâhını değiştirince yardım hakkını kaybeder ve ittihaz eylediği yeni ikametgâhın bulunduğu mahallede yabancı olduğu için yardım talebinde bulunamazdı. Bu suretle, sanayiin inkişaf etmekte bulunduğu bir zamanda işçinin bir yere bağlanmaması, kendi aleyhine oluyordu. Hattâ 1795'de İngiltere'de fakir işçilere aile vaziyetlerine ve ekmek fiatına göre nakdî yardım yapılmasına karar verilince işçiler bu nakdî yardımları ücretlerine yapılan bir zam olarak karşılamışlardı. Bu suretle mücadele edilmek istenen fukaralık resmen teşkilâtlanmış oluyordu.

2. *Koruyucu İş Hukuku.* Bu sistem, liberal kapitalizme tekabül eder. Bu iktisadî sistemde küçük ve vasat sermaye istihsal birimi olduğundan, fiat ve pazar serbestisi bunun mantıkî neticesidir. Ancak bu serbest fiat ve pazar sisteminin doğurduğu tehlikelere karşı, tâbi işçinin (müstahsil ve müstehlik olması dolayısiyle) korunması düşünülmüştür. Bu suretle işçi mümtaz bir duruma girmekte ve eski sistemden tamamiyle ayrılmış bulunmaktadır. Öyle ki bu ikinci İş Hukuku sistemi noktası noktasına evvelki sistemin zıddıdır. Ezcümle:

a) On dokuzuncu asır mevzuatının ekserisinde çalışma hürriyeti baki kalmaktadır; fakat hürriyet mefhumu mânasını değiştirmiştir. Liberalizmde, akit serbestisinin mutlak olarak tahakkuk edebilmesi için fertlerin birbirlerinden ayrı, mücerret bir şekilde hareket etmeleri lâzım geldiği düşünülmüş ve bu yüzden birleşme yasağı konulmuştur. Halbuki yeni düşünüşe göre, hürriyetin bu telâkki tarzı esasa taallûk etmeyip, tamamiyle şeklidir, kâğıt üzerinde bir hürriyettir. Filhakika pek cüz'i bir ücret mukabilinde, hafta tatili yapmaksızın günde 14 saat çalışan bir işçinin hür olduğunu söylemek gülünçtür; bilâkis o, hürriyetini takyit etmiş,

hürriyetinden feragat eylemiş bir durumdadır. Halbuki kanun vazı işçinin bu şartlar altında çalışmasını men edecek kaideler vazederse, bunu temin edecek müesseseler kurarsa, işçinin fizik ve moral şahsiyetini himaye etmiş olur ve bu itibarla hürriyet bakımından bir kazanç elde edilir. Hürriyet kendini imha etmek kudreti değil, fakat tam olarak tekâmül ve inkişaf etmek kabiliyetidir. Bu görüşe -ferdî hürriyete mukabil- şahsî hürriyet adı verilmektedir.

b) Demokrasilerdeki müsavat esası hukukî olup, iktisadî bir müsavat mânasına gelmez. Halbuki iktisadî müsavatsızlıklar neticede hukukî müsavatı yok edecek bir şekil alabilir. Bunun için koruyucu İş Hukuku, evvelkinin aksine olarak, bu müsavatsızlığı artıracak yerde, bilâkis onu ortadan kaldırmağa, hiç değilse hafifletmeğe, gayret eder. Bununla güttüğü gaye de işçinin insanî ve beşerî vekarını korumaktır. Binaenaleyh iktisadî bakımdan zayıf olan, kuvvetli olan karşısında himaye görmekte ve bu suretle mevcut fiilî müsavatsızlık hukukî tedbirlerle kabil olduğu kadar zararsız bir hale sokulmak istenmektedir.

c) Koruyucu İş Hukukunun takip ettiği diğer bir gaye de, muavenet ve yardım yerine tedricen sosyal sigortaları ikame etmektir. İşçi artık, iktisadî şartlar ne olursa olsun, daima zayıf kalmağa mahkûm olan bir unsur olarak telâkki edilmemekte, bir takım tehlikeler arzeden müşterek bir eserin esaslı bir unsuru olarak nazara alınmaktadır. İşçinin maruz bulunduğu bu tehlikeler, normal yaşama seviyesinin üstünde bir ücret alındığı zaman kısmen bu ücretle bertaraf edilebilir. Fakat ve bilhassa, tehlikelerin doğurduğu zararlar sosyal sigorta müesseselerile karşılanmaktadır; sosyal sigortalar ise muavenet ve yardımdan tamamen farklıdır.

3. *Nizamlayıcı İş Hukuku* Bilhassa İkinci Dünya Harbinden sonra Devletler, İktisad Hayatlariyle, Cemiyet Hayatlarını yeniden nizamlamak çabasında bulunmuşlardır. Fakat bu yeni nizam ilk olarak otoriter rejimlerin hâkim bulunduğu memleketlerde meydana gelmiştir. Bu sistem içerisinde işçi yine korunmakta ise de; bu bir gaye olmaktan çıkmış ve bir vasıta haline gelmiştir. Sistemin gayesi, iktisadî hayatın bütününü muayyen bir hedefe yöneltmek için nizamlamak ve sıkı bir disiplin altına almaktır. Bu gayeye doğru yönelinirken Çalışma Hayatı da bütünü ile nizamlanmakta ve zaptu rapta alınmaktadır.

İkinci Dünya Harbinden evvelki totaliter rejimler ile bugün Demirperde gerisindeki memleketlerde uygulanan çalışma şartlarının tayininde mevzuatın oynadığı rolü bir tarafa bırakır ve diğer Garp Devletlerindeki durumu ele alırsak, nizamlayıcı İş Hukukunun burada da üç ayrı tarzda tecelli ettiğini müşahede edebiliriz.

a) *İktisadî düzenin tanzimine girişen Devlet*, mevzuatı ile istihsal ve mübadelelere dair kesin kaideler koyarken, iş gücü ile ilgili kaideler de sevk etmiştir. Fakat bu kaideler artık çalışanları doğrudan doğruya korumak değil, fakat güdümlü (veya plânlı) iktisadın gayelerini gerçekleştirmek için uygulanmaktadır. Meselâ çalışma saatlerinin indirilmesi bedenî ve ruhî sağlık esaslarına dayanırken, bugün bazı memleketlerde 40 saatlik mesai işsizliğe karşı savaş ve çalışanların satın alma gücünü artırma gibi iktisadî esaslara dayanmaktadır. Bunun gibi Devlet ücretleri tesbit edip dondururken hayat pahalılığına set çekmeyi düşünmektedir. O kadar ki, sadece asgarî ücretleri tespitle yetinmiyor; fakat bir çok hallerde ücret konusunun toplu iş sözleşmeleri dışında kalacağını da kararlaştırıyor. Nihayet, bazı memleketlerde işe alma ve işten çıkarma idarî bir müsaadeye bağlanmaktadır; bununla da güdülen gaye iktisadîdir.

b) *İşletmenin bünyesini de Devlet, mevzuatı ile düzenlerken*, çalışma şartlarına yeni şekiller vermek imkânını bulmuştur. İşçiler uzun zaman çalışma süresinin azaltılması ile ücretlerin yükseltilmesi hususlarında mücadele ettikten sonra, şimdi bütün gayretlerini *(işteki güvenliğe)* (job security, sécurité de l'emploi) çevirmiş bulunmaktadırlar: Kendilerini işletmeye bağlayan bağların birden bire koparılmamasını ve bundan doğacak kötü sonuçlara meydan verilmemesini istemektedirler. Bunu temin için de her iki tarafın iş akdini fesih hususundaki imkânların sıkı bir surette sınırlandırılmasına rıza göstermektedirler. Bunun sağlanması için de kanun vazıı meselâ imtiyazlı bazı işçi kategorilerinin (temsilci işçilerin) iş akdinin feshi hususunda bazı tehditler veya formaliteler kabul etmiş, grev halinde feshi men'etmiş, fesih hakkının suiistimaline meydan vermemiş, kıdem ikramiyesini (bazan kanunla, fakat bazan toplu iş sözleşmeleriyle) nizamlamıştır.

İşteki güvenliğin tabii bir neticesi de *«ücret güvenliği»* dir. İşini teminat altına alan işçi, fiilî hizmetlerinin, ailevî durumunun, hattâ mensup olduğu işletmenin kârının nazara alınarak münasib bir ücretin verilmesini istemektedir. Bu sebepledir ki kanun, garanti edilmiş asgarî ücret sistemlerini, enflasyonist devrelerde «echelle mobile» sistemini tanzim etmiş bulunmaktadır.

İşin güvenliği ile ücretin güvenliğinin sağlanması işletmenin yeni bir nizama sokulmasını icap ettirmiş ve bu yeni nizamda işverenin yetkileri oldukça kısılmıştır. Ezcümle işçilerin işletmenin idaresine iştirak talepleri birçok yerlerde isaf olunmuş ve *«işletme komiteleri»* nin kurulması birçok memleketlerde kanun yolu ile sağlanmıştır. Bazı yerlerde sadece işletme sosyal komiteleri, bazılarında ise işletme idare komiteleri meydana

getirilmiştir. Bu komitelerin yetkileri de dar veya geniş, istişarî veya icraî olarak farklı durumlar da arz eder.

c) Nihayet, Devlet *bilcümle sosyal teşkilât müesseseleri kendi vesayeti altına almaya* ve bunlar arasında bir koordinasyon yaratmaya çalışmaktadır. Devlet sadece iktisadî şartları tanzim ve işletmeye yeni bir düzen vermekle yetinmiyor, ayrıca vesayeti altında bulundurduğu ahenkli bir güvenlik sistemi de yaratıyor. Çalışma şartlarının başında, çalışanların beden ve ruh tamamlığını muhafaza için iş emniyeti ve sağlığı kaidelerini çok zecrî hükümlere bağlıyor ve gayet müessir bir murakabe sistemi kuruyor; işletme içerisinde medikososyal bir teşkilât kurduruyor ve işletme personeli ile işveren arasında işbirliğini sağlıyacak tedbirler alıyor; yıllık ücretli izin sistemini kabul ettikten sonra bunun teşkilâtlanması çarelerini arıyor; nihayet, ihtiyarî olan ve çok çeşitli sandıklar şeklinde gelişmiş bulunan sigortalar müessesesini, tedricen mecburî ve kabil olduğu kadar umumî bir hale soktuktan sonra, bunları birleştirip yeknesak hale sokuyor, kendi idaresi ile kontrolüne alıyor ve kademe kademe işçi sigortalarından sosyal sigortalara geçiyor ve bundan da en geniş anlamiyle sosyal güvenliği tesis ve inkişaf ettiriyor.

Bu suretle, XIX. asrın başında sadece Borçlar Kanununa (ve o da bazı memleketlerde bir kaç maddeye) dayanan çalışma münasebetleri, XX. asrın ortasında müstakil bir Hukuk Kolu halini almış; kendi mevzuatına, mütehassıs idarî ve kazaî mercilerine, iktisadî -sosyal hukukî ve politik doktrinlerine, ihtiyaçlarının doğurduğu hususî teşekküllere, hattâ Devletler arasında bir koordinasyon sağlayacak Milletlerarası bir teşkilâta sahip bulunmuştur. Bütün bunlar çalışma şartlarında inkılâp yaratan yenilikler vücuda getirmiştir.

**TÜRKİYE**

Türkiye'de hakikî mânasiyle sanayileşme hareketi son 30 - 40 yıl içerisinde vukua gelmeye başlamış olmakla beraber; bundan çok daha eski senelerde yer yer bir sanayi hayatı müşahede edilmiş olduğu da inkâr edilemez. Bu dağınık (sporadik) sanayi hayatından evvel ve bu sanayi kıpırdama başladıktan sonra da, ibtidaî bir sanayi, daha doğrusu bir zenaat sanayii Türkiye'nin her tarafında yaygın bir şekilde mevcut bulunuyordu.

Buradaki araştırmamızın gayesi, ibtidaî sanayi hayatından bugünkü ileri sanayi hayatına geçiş safhalarını ve bunun infrastrüktür sebepleriyle yeni gelişme seyir ve imkânlarını göstermek değildir. Gayemiz, bu gelişme akımını bir tarihî olay olarak kaydederek bu kadro içerisinde ça-

insanlar ile çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin ne tarzda tanzim edildiğini; diğer bir deyimle, çalışma hayatına hâkim olan beşerî münasebetlerin hangi faktörlerle ne yolda geliştiğini araştırmaktır.

Bu anlamda, bu etüd iktisadî olmaktan ziyade sosyal bir nitelik taşıyacak; bununla beraber bu sosyal kadronun resmini aksettiren ve renginin tonunu veren hukuk kaynakları da ihmal edilemiyeceğinden, aynı zamanda hukukî bir mahiyet de arzedecektir.

Hemen şurasını işaret edelim ki, Türkiye'nin sanayileşmesinde beşerî münasebetlerin takib ettiği gelişmeyi çizmek oldukça zordur; zira bu hususta kâfi derecede malzemeyi tarihçilerimiz henüz derleyememişler, toplayabilmiş olduklarını da iktisat tarihçilerimiz, hukuk tarihçilerimiz, sosyologlarımız sistematik ve yeterli bir tarzda değerlendirmemişlerdir. Bununla beraber, son yıllarda yapılan bazı neşriyata dayanarak umumi bir tablo çizmeye gayret edeceğiz.

Beşerî münasebetlerin en tam ve toplu bir şekilde nizamlandığı devre, Cumhuriyet devresidir. Fakat Tanzimat devresinde de büyük bir kanuna dayanarak işçi ve işveren münasebetlerinin yeknasak bir tarzda düzenlendiğini görüyoruz. Halbuki Tanzimattan evvel her sanata ve bu sanatların her birinin özelliklerine göre teamülî kaideler, ayrı ayrı hususî nizamlar tesis edilmişti.

Bu esaslara dayanarak Türkiye'nin sanayileşmesinde beşerî münasebetler merhalelerini üç kısma ayırabiliriz: 1. Tanzimattan evvelki devre; 2. Tanzimat ve meşrutiyet devresi; 3. Cumhuriyet devresi.

### TANZİMATTAN EVVELKİ DEVRE (TEAMÜLİ DEVRE)

Orta Çağdan Tanzimata kadar olan devrede Türkiye'de el sanayii, tezgâh sanatı ve küçük dükkân ticareti şekli hâkimdir. Fakat her sanat bazı iktisadî, hattâ dinî düşünceler tesiri altında sıkı bir meslek disiplinine bağlanmış, çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki münasebetleri bu meslek kaideleri tanzim edegelmiştir.

1 — Bu devrede, bütün Avrupa memleketlerinde olduğu gibi, Türkiye'de «*Korporasyon*»lara «esnaf teşekkülleri» ne tesadüf edilir. Her sanatın ayrı bir teşkilâtı, bir korporasyonu vardır. Bu korporasyonlarda meslekî faktörler kadar dinî düşünce ve âmiller de müessir olmuş; dinî tarikatlar bu esnaf teşekküllerine sirayet etmiş bulunmaktadır. Her sanata ait meslekî ve dinî kaideler muayyen eserlerde toplanmış ve bunlara *Fütüvvetname* adı verilmiştir. Bu fütüvvetnameler uzun asırlar boyunca meslek disiplinini sağlamış, çalışanlarla çalıştıranlar arasındaki beşerî münasebetleri nizamlamıştır. Bunlar nelerdir?

1. Bu devrede, hâkim karakteri itibariyle sanat el sanayiine, tezgâh ve dükkân faaliyetine inhisar ettiğinden, çalışanla çalıştıran bir arada, karşı karşıya, omuz omuza iş görürler; bazan bir arada, yani ayni evde yaşarlardı. Bu bakımdan beşeri münasebetler ferdî olmaktan ileri gitmez, kollektif münasebetler bu iktisadî rejim içerisinde meydana gelmezdi. Dükkân veya tezgâh sahibi çalıştırdığı kimselerin yalnız meslekî değil fakat hususî hayatının bütün teferruatına vâkıftır, onlarla ilgilenmektedir; buna mukabil çalışanlar da çalıştırana sadakat, muhabbet ve hürmetle mukabele eylemektedirler.

2. a) Meslek veya sanata girebilmek için o mesleğe dair fütüvvetnamede aranılan şartları haiz olduğunu ispat etmek - o zamanki tâbirle lâyik-i fütüvvet olmak - lâzımdı. Bundan sonra sanata girmek ve sanat içerisinde kademe kademe ilerlemek bir takım formalitelere ve çok sıkı şartlara tâbi idi. Her şeyden evvel, lâyiki fütüvvet olan kimse o sanatta uzun bir tecrübe devresi geçirmek mecburiyetinde idi; bu devrede bulunan kimse sadece «çırak» tır ve sanata (tarikata) henüz âza olarak kabul edilmiş sayılmaz. b) Bu uzun çıraklık devresinden sonra, ilgili kimsenin «ehli iffetten» olduğu; yani namuslu, güvenilir, dürüst ve sâdık bir kimse olduğu anlaşılırsa, bir takım imtihanlara tâbi tutulur ve «mazhar-ı kabul bulunduğu tebeyyün» ederse *«kalfa»* unvanını alırdı. Bunun üzerine ancak meslek teşekkülüne (yani tarikata) üye olarak girebilirdi. c) Nihayet uzunca bir kalfalık devresinden sonra da, yine fütüvvetnamelerde aranılan bazı şartlar gerçekleşince ve istenilen merasimler yapılınca, kalfa bir derece daha ilerler ve *«usta»* olurdu.

3. Esnaf teşkilâtının, korporasyonun reisine *«şeyh»* adı verilirdi. Bundan sonra *«nakip»* gelirdi: bir kimsenin sanata alınması, derece derece yükselmesi için yapılan merasimlere nazeret eden kimsedir. Bunun yanı başında bir *«duacı»* vardı. Esnaf ile hükûmet arasındaki münasebetleri sağlamak üzere de yarı resmî sıfatı haiz bir *«kethüda»* teşkilâtta vazifeli bulunurdu.

II — Bazı müelliflere göre XI. diğer bazılarına göre ise XII. yüz yıldan itibaren dinî karakteri kuvvetli bu korporasyonlar zamanın ihtiyaçlarına cevap verememeye başlamıştır. Her şeyden evvel gayrimüslim sanat erbabı dışarıda kaldığından meslekte bir ikilik meydana geliyordu. Halbuki meslek veya sanatın müşterek problemleri vardı, bunların elbirliği ile çözülmesi lâzımdı ve herkes tarafından ayni tarzda uygulanması gerekiyordu.

Bundan başka, zamanla meslek işleriyle din işlerinin de birbirinden ayrılması lâzım geldiği kuvvetle hissedilmeye, zaman zaman söylenmeye

de başlamıştı. Bilhassa İmparatorluğun fütuhat yılları boyunca meslek ve sanatı icra eden gayrimüslim anasır pek fazla çoğaldığından eski korporasyonlar sosyal fonksiyonlarını ifa edemez hâle gelmeye başladılar.

1. Bunun üzerine her esnaf çarşısının münasip bir yerinde, zaman zaman meslek erbabı - din ve tarikat gözetmeksizin - aralarında gayri resmî bir şekilde toplanmaya başladı. Dergâh veya zâviye dışında yapılan bu toplantılar, sanat ve mesleğin, ticaretin zamanla ilerlemesi üzerine, daha sıklaştı ve hakiki meslek teşkilâtı bu toplnatılarda temsil edildi. Bu toplantı yerlerine *«lonca»* adı veriliyordu. İşte zamanla bu loncalar, dinî korporasyonların yerini aldılar ve tam mânasiyle lâik, demokratik ve sosyal bir çehre ile ortaya çıktılar.

2. Hakikaten, loncalar dinî faktörden sıyrıldıktan sonra, bu teşkilâtta şeyh, nakip, duacı gibi kimselerin fonksiyonu kalmıyordu. Bütün vazife ve yetkiler kethüdada toplanıyordu. Bunlar evvelce hükûmet tarafından tayin edilirken, loncalar kuvvet kazanınca esnaf tarafından ve içlerinden seçildi. Bu seçimin tasdikini de esnaf Kadıdan isterdi.

Esnaf ile kethüda arasındaki münasebetler de *yiğitbaşı* adı verilen biri tarafından temin olunurdu. Her esnafın bir yiğitbaşısı vardı ve ileri gelenler arasından esnaf tarafından seçilirdi. Reis olmak için, sanatın oldukça kıdemlisi bulunmak, herkesçe namuslu bilinmek ve en az üç usta yetiştirmiş olmak lâzımdı.

3. Her esnaf çarşısının münasip bir yerinde, lonca idare heyeti kethüda veya yiğitbaşının başkanlığında toplanır, esnafın işlerini görüşür, Kadıya gitmeksizin ihtilâflarını halleder, yardım sandığını idare ederdi.

Lonca idare heyeti, ustalar tarafından seçilen beş kişiden mürekkepti. Lonca toplantılarına ustalar re'sen gelebilir; kalfalar çağırılmadıkça gelemezlerdi. Alınan kararlardan idare heyeti, bunların uygulanmasından da sadece reis sorumlu idi.

4. Beşerî münasebetler ve zamanın hayatı bakımından büyük bir önem arzeden bir teşkilât da, loncanın *«Teavün Sandığı»* veya *«Orta Sandığı»* dır. Her loncanın böyle bir sandığı vardı; bunu lonca reisi idare eder ve mes'uliyeti altında bulundururdu; her sene idare heyetine hesap verir ve lonca heyeti de her zaman hesapları inceleyebilirdi.

Sandığın gelirleri şunlardı: a) Her esnafın iktidarına göre her hafta veya her ay ödediği aidat; b) Çırak, kalfa veya usta olmak için verilen paralar (bir nevi imtihan harcı); c) Bağışlamalar.

Sandığın sosyal fonksiyonu pek büyüktü. Bundan üç şekilde istifade edilirdi: a) İhtiyacı olan veya işini düzeltmek yahut büyütmek isteyen

esnafa faizle ödünç verilirdi. (Kredi fonksiyonu). Faiz geliri ayrıca hayır işlerine sarfolunurdu. b) Yaşları itibariyle dükkânlarına devam edemeyen, yahut tezgâhları çalışmaz hale gelen ustalara sandık malî yardımda bulunurdu. Bir nevi ihtiyarlık veya işsizlik sigortası yardımı yapılıyor demekti. Bu gibilere «acezes» denilirdi. c) Bunlar yanında bir de «malûlîn» yani sakatlar ve hastalar denilen kimseler de sandıktan yardım görürdü. Bunlar sanatın hangi derecesinde olursa olsun bir ârızaya veya hastalığa tutulunca sandık onların tedavisi çarelerine başvurur; ölen esnafın cenazesini kaldırmaya kâfi miktarda parası yoksa sandık bu işi yapardı. Bu da bir nevi iş kazası, hastalık ve ölüm sigortalarının nüvesini teşkil ediyordu.

5. Bu lâik, demokratik ve sosyal teşkilât bütün iyi taraflarına rağmen, bünyesi itibariyle büyük mahzurlar da arzediyordu. Meslek ve sanat çok sıkı bir disiplin ve hiyerarşiye tâbi, üyeleri mevcut kaidelere o kadar sadıkane riayete mecbur tutulurdu ki, memlekette sanat ve ticaret serbestîsi kalkmış, istenilen yerde ve istenilen şekilde çalışmak imkânı yok olmuştu. Memleketin iktisadî, ticarî ve sanayî hayatı bir nevi fiilî inhisar altına alınmış ve dondurulmuştu; bir iktisadî ve içtimaî nizam sistemi olarak bu usul hükûmetçe muhafaza ediliyor ve esnaf tarafından da destekleniyordu. Bu sisteme Tanzimata kadar devam edildi.

### TANZİMAT VE MEŞRUTİYET DEVRESİ (UMUMÎ KODİFİKASYON DEVRESİ)

I — Fakat Tanzimat devresinin kudretli ve heybetli devlet adamları dahî, bu teşkilâtı hoş görmemekle beraber, ortadan kaldıramadı ve loncalar bütün karşı cereyanlara dayandı. Ancak, Avrupada sınaî hayatta büyük inkılâplar meydana geliyor, ticaret ve iktisat rejimleri değişiyor ve Türkiye'de de bunlara ayak uydurmak mecburiyeti hâsıl oluyordu. Kanun yolu ile tasfiye edilmeyen loncalar iktisadî ve içtimaî gelişmelere artık âhenkli olmadıklarından, bilhassa kapitülasyonların yabancılara sağladığı imtiyazlar karşısında fiilen ve tedricen kıymetlerini ve fonksiyonlarını kaybetmeye yüz tuttular.

Buna bilhassa âmil olan hâdise bu devrede yapılan kodifikasyonlardır. Bu suretle teamülî hukuktan çıkmış ve pozitif hukuka geçmiş bulunuyoruz. Bu kanunları sırasiyle görelim ve şimdiden belirtelim ki, memlekette yer yer başlayan her sanayi faaliyetini bir kanun metni takip etmiş ve desteklemiştir.

1. Bunlar başında «*Mecelle*» gelir. Hakikaten bu yeni Medenî Kanun bir faslı ve diğer bazı maddeleriyle çalışma hayatını bir düzene so-

kan umumî, objektif ve mücerret hükümlere bağlamış; meslek ve sanat nev'i düşünmeksizin mütecanis (üniform) kaideler koymuştur.

Ancak, bu devrin başında da meslek ve sanat hayatı eski tezgâh ve dükkân seviyesinden ileri gitmediğinden, çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki münasebetler tamamen iktisadî değil fakat şahsî ve manevî olmakta devam edegeldiğinden; İslâmî Hukuka bağlı olan Mecelle kaideleri de çalışma hayatında yeni bir hamle yapamazdı. Bu devrede bir işçi problemi, bir sosyal mesele henüz ortaya çıkmamıştı. Bu bakımdan Mecellenin koyduğu kaideler tamamen şahsî, ferdiyetçi bir görüş ifadesinden ileri gidememişti. Prof. Ali Fuad Başgil'in dediği gibi: «Mecelle Hukukunun mantığında eski devirlerden sürüp gelen bir kölelik ruhu ve an'anesi sezilmektedir ve bu da Mecelle mülliflerinin İslâm Hukukunu adım adım takip etmiş olmalarından ileri gelmektedir. Mecelle eski kölelik ve efendilik an'anesi tesirinden kurtulmamıştır.»

Bu görüş ve ifadede büyük bir hakikat payı bulunmakla beraber, beşerî münasebetleri köleliğe kadar götürmesi bakımından mübalâğa payı da olduğunu düşünmekteyiz. Filhakika kölelik şahsiyetin ve hürriyetin tamamen inkârına dayanan bir müessesedir: köle bir hukukî varlık, bir şahıs değil fakat bir mal olarak telâkki edilir. Halbuki Mecelleye göre işçi serbestçe bir iş akdine taraf olabiliyor; işverenden bir takım haklar ve her şeyden evvel ücretini istiyebiliyordu.

Mamafih Mecellenin işçiyi anlayışı ve işverenle olan münasebetlerini nizamlayışı yine de eski bir zihniyetin ifadesi olarak meydandadır. Zira Mecelle (Roma'da da olduğu gibi) «İcare» yani «kira» yı eşya kirası ve insan kirası olarak iki büyük gruba ayırır. İnsan kirası, Mecellenin ifadesiyle icare-i - âdemî (Roma Hukukunun *locatio conductio operarum'u*) bugünkü mânasiyle hizmet akdine tekabül eder. (Mad. 562 vd.). Bu görüşe göre ecîr (yani işçi) nefsini kiraya veren kimsedir (Mad. 413). Kiralanan husus iş, emek, faaliyet değil; fakat şahsın kendisidir. İşte bizi köleliğe yaklaştıran zihniyet buradadır.

Buna mukabil işçi ve işveren hukukî münasebetlerini diledikleri gibi tanzim eder; herhangi bir serbest kira mukavelesi gibi çalışma şartlarını, ücreti, vesair hususları emredici kaidelere tâbi olmaksızın tespit ederler. Burada akid serbestisi en geniş şekliyle uygulanmaktadır. Bir iki misal verelim: 568. maddeye göre: «Ücret mukavele edilmiyerek bir şahıs bir kimsenin talebi üzerine o kimseye hizmet ettikte, ücret ile hizmet eder makuleden ise (yani işçi ise) ecr-i misil (yani ehli vukufun takdir ettiği ücret) alır; değilse bir şey alamaz.» Fakat önceden ücret kararlaştırılmışsa bir kimse işçi olmasa da bunu istiyebilir.

566. maddeye göre ücret nakden ödenir; ayın olarak konuşulmuş olsa bile, bunun değeri verilir. Ayrıca işveren işçiye yemek vermeye mecbur tutulamaz; örfü belde varsa ancak yemek verir (mad. 576).

Görülüyor ki Mecellede işçiyi koruyucu, ücreti teminat altına alıcı, çalışma nizamını beşerî ölçülere göre ayarlayıcı hükümler yoktur. Esasen Mecellede böyle bir düşünüş mevcut değildir. Belki zaman da buna pek ihtiyaç göstermiyordu. Fakat kısa bir müddet sonra bunlar kâfi gelmemeye başladı ve bazı hususları tamamlamak üzere özel nizamnameler hazırlandı. Şimdi bunları görelim:

2. Orduda ıslâhat ve bilhassa donanmanın yelken ve kürek ile hareketi yerine buhar makinesiyle hareketini sağlamak zarureti karşısında 1865 yılında Ereğlide, tersaneye bağlı «Madeni Humayun Nezareti» kurulmuş, ve bahriye ümerasından Dilâver Paşa bu vazifeye atanmıştı. Kömür işçilerinin feci durumunu düzeltmek amaciyle 100 maddelik bir nizamname hazırlamış. Kaptanı - Deryalık makamına arzetmiş; fakat irade-i seniyeye iktiran etmediğinden *Dilâver Paşa Nizamnamesi* olarak anılmakta bulunmuştur.

Bu nizamname maden işletmesinin her türlü faaliyetiyle ilgili olmakla beraber, bazı hükümleri işçi ile işveren arasındaki münasebetleri daha insanî bir hale getirmek gayesini de gütmekte idi: a) Maden sahibi işçiye yatacak yer temin edecektir; b) İşçiler günde iki posta halinde 10'ar saatten fazla çalıştırılamayacaktır; c) İşçi ücretleri imtiyazlı alacak haline getirilmiştir; d) İşletme faaliyetine son verecekse bunu önceden İdareye haber vermeye mecbur olacak ve bu suretle işçilerin toplu olarak işsiz kalmamaları için tedbir alınacaktır; e) Nihayet hastalanan işçi madende bulundurulacak hekime muayene ettirilecek, hastalığı hafifse orada tedavi edilecek; ağır ise bir mekkâreye bindirilerek evine gönderilecektir.

Dilâver Paşa Nizamnamesi resmen tasdik edilmediğinden tatbiki çok büyük zorluklar arzediyor, hattâ hiç de tatbik edilmediği oluyordu.

3. Bu mahzurları gidermek için 1869 (2 Şaban 1285) tarihli «*Maadin Nizamnamesi*» neşrolundu. Bu nizamname (kanun mahiyetinde idi) madenlerde çalışma mükellefiyetini kaldırıyor; kazalara karşı lüzumlu tedbirlerin alınmasını, mühendislerin maden sahiplerine lüzumlu ihtarda bulunmasını, kaza vukuu halinde derhal hükümete haber verilmesi mecburiyetini emrediyor; ayrıca maden sahiplerinin bir eczahane ve diplomalı bir hekim bulundurmasını, kazada zarara uğrayan işçi ailesine bir tazminata hükmedileceğini, ayrıca madenin fena idaresinden do-

layı 5 - 20 altın lira para cezasına madencinin mahkûm edilebileceğini de ilâve ediyordu.

Bu nizamnamenin Dilâver Paşa Nizamnamesine nazaran daha koruyucu ve ileri bir adım atmış olduğu muhakkaktır.

4. 1881 tarihli Ziraat ve Sanayi Odaları Teşkilâtı hakkında bir kanun yayınlanmıştı. Yer yer ve ağır ağır gelişme istidadı gösteren millî sanayii desteklemek maksadiyle Odalar kuruluyor; nizamnamelerin hazırlanması, fabrika ve tezgâhların inkişafı için lüzumlu tedbirlerin alınması vazifesi bunlara veriliyor. Bu kanuna göre Odalara seçilecek âzalar arasında işçiler de vardır.

5. Askerî Fabrikalar Nizamnamesi 1889'da neşrediliyor ve on sene sonra, yani 1899'da da Amele Tahririne mahsus bir Nizamname yürürlüğe giriyor.

II — Meşrutiyetin ilânından sonra, bazı işçi zümrelerini koruyan birkaç kanun veya nizamnameye tesadüf edilirse de, işçi hareketlerini önleyen ve inkişafına uzun seneler boyunca mâni olan diğer bir kanun da bu devrede yürürlüğe konulmuştur. Sırasiyle sayalım:

1. Bunlardan birincisi tersane işçilerine dair bir kanundur: 16 Nisan 1909 tarihli (1325) Tersane-i Âmiriyeye mensup işçi ve sairenin tekaüdiyesi hakkında nizamname.

2. Diğeri de 16 Nisan 1910 tarihli (1326) Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemleri hakkında bir yardım sandığı tesis eden ve bu personelin hastalık ve kaza hallerinde kendilerine yapılacak yardımları derpiş eden bir kanundur.

3. Mahdut birkaç işçi zümresini ilgilendiren bu kanunlar yanında, işçi - işveren münasebetlerini hürriyet ve anlaşma fikriyle bağdaştırmaya imkân olmayan çok radikal bir kanunun daha Meşrutiyet devresinde yürürlüğe girdiğini görüyoruz. Hakikaten, Meşrutiyetin hürriyet havası içerisinde bazı iş kollarında çalışan işçiler sendikalaşmışlar, hattâ işverenleri ile aralarında çıkan uyuşmazlıkları kotarmak için de yer yer grevlere başvurmuşlardır. Grevler büyümüş ve tehlikeli bir durum arzetmeye başlayınca 1909 (1325) yılında *Tatil-i İşgal Kanunu* yayınlanmıştır. Bu kanuna göre, imtiyazlı şirketlerle umumî menfaatleri ilgilendiren işletmelerdeki işçilerin grev yapmaları, sendika kurmaları yasak edilmiş, kurulu sendikalar kanunen feshedilmiştir. Böyle bir işyerinde, çalışma şartlarına dair bir uyuşmazlık başgösterirse, işçiler, aralarından seçecekleri üç temsilci vasıtasiyle durumu bir arzuhal ile Ticaret ve Nafia Nezaretine arzedecekler. Nezaret üç gün içinde bu arzuhalin bir suretini işletmeye havale edecek, işletmenin seçeceği üç murahhas âza cevabını

Nezarete takdim edecek ve müdafaasını yapacaktır. Bunun üzerine Nezaretin seçeceği bir zatın başkanlığında her iki tarafın temsilci ve murahhasları toplantıya davet edilecek ve bir hafta içinde ihtilâf sulhen hal olunacaktır. Uzlaşmanın neticesine kadar tâtil-i işgal (yani işin durdurulması) yasaktır.

Bu suretle sendika hareketi, grev ve lokavt imkânları tamamen felce uğratılmış oluyor, bunlar yerine âmirî bir işçi temsilciliği ve mecburî bir uzlaştırma sistemi ikame edilîyordu.

Çalışma hayatını toplu ve umumî bir şekilde, oldukça rasyonel esaslara bağlamak Cumhuriyet Rejimine müyesser olmuştur.

**CUMHURİYET DEVRESİ (SOSYAL KODİFİKASYONLAR DEVRESİ)**

Bu devreyi 1920'de kurulan Büyük Millet Meclisi Hükûmeti zamanından Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının kabulü tarihi olan 1960 ve 1961 den bugüne kadar olmak üzere iki kısma ayıracağız. Birincisi uzun ve içinde yaşadığımız devredir; ikincisi henüz kısa, fakat istikbale mâtuf yeni bir sistemin müjdecisidir. Bu iki devre arasında çok mühim sistem ve bünye farkları olduğu müşahede edilecektir.

I — *Büyük Millet Meclisi Hükûmetinden Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına kadar olan devre* (1920 - 1960):

1. Büyük Millet Meclisi kurulur kurulmaz, işçilerin korunması ile ilgili tedbirler Meclis Kürsüsünde dile getiriliyor. Bir yandan düşmanla savaşılırken, diğer yandan iktisadî kalkınma meselesi görüşülüyor ve bu arada bilhassa Ereğli Kömür Havzası maden amelesinin durumu ön plânda ele alınmış bulunuyordu. Bu devrede çok kötü şartlar içinde çalışan işçilerin korunması hususunda iki önemli kanun ısdar olundu:

a) *114 sayılı kanun.* Buna göre Havzada mevcut olan ve ileride vücude gelecek olan kömür tozları, amele ve hükûmet temsilcilerinden kurulu bir heyet marifetiyle satılacak ve bedeli işçilerin umumî menfaatine tahsis edilecektir. «Sosyal sigortaların henüz mevcut olmadığı günlerde amele menafii umumiyesini korumak gayesile metruk tozlardan amele lehine istifade edilmesi düşünülmüştü.» (T.B.M.M. Tefsir Kararı, 15.2.1962, sayı 1774; RG. 21.2.1962, sayı 8040).

b) *151 sayılı kanun.* Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna mütealliik olan bu kanun ile havzadaki iş şartları, işin tanzimi ve sağlık meseleleri hüküm altına alınmıştır. Kanunun müzakeresi sırasında İktisat Vekili Devletin bâzan ileri sosyal görüşleri benimseyerek emekle sermaye arasındaki muvazenenin teminine müdahele etmesi lâ-

zum geldiği mütalâasında idi. Bu beyan kanunun ruhunu izaha kifayet eder. Bu ışık altında kanun âzamî çalışma müddetini günde 8 saat olarak tespit etmiş; daha fazla çalışmanın işçinin muvafakatiyle ve iki kat ücretle yapabileceğini bildirmiştir. İşçiye asgarî ücret sistemini tesis ve bunun üçlü karma bir komisyon tarafından tayin edileceğini kabul etmiştir. Hükmî şahsiyeti haiz bir Amele Birliğinin teşkil edilmesini derpiş etmiş ve İhtiyat ve Yardım Sandıklarını kurdurmuştur; işverenler işçi ücretlerinin en az % 1'ni bu sandıklara ödeyecekler ve hasta yahut kazazede maden işçisinin parasız tedavisi yapılacaktır; işveren iş sahası yanında hekim, hastahane, eczahane bulunduracaktır.

Emek ile sermaye arasındaki münasebetlere doğrudan doğruya bu kanunla müdaheleye girişen Devlet, İş Hukuku sahasında ilk köprü başını kurmuş sayılır.

2. Cumhuriyetin 29 Ekim 1923 tarihinde ilânı ile başlayan yeni devirde, Batı uygarlığına erişmemiz için sanayi hayatı kurulmaya çalışılırken, emekle sermaye arasındaki münâsebetler bu açıdan ve Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının normlarına uygun olarak tespit edilmeye de uğraşılıyor ve üst üste büyük kanunlar neşrediliyor.

1924 senesinde Hafta Tâtili Kanunu, 1926'da Medenî Kanun ile Borçlar Kanunu, 1930'da Umumî Hıfzıssıhha Kanunu, 1932'de Türkiyede Türk vatandaşlarına tahsis edilen sanat ve hizmetler hakkında Kanun, 1935 de Ulusal Bayram ve Genel Tâtiller hakkında Kanun.

Fakat bütün bu kanunlar Çalışma Hayatını doğrudan doğruya ve tam bir şekilde nizamlamaktan uzaktı. Esasen bu Çalışma Hayatına nasıl bir yön verilmesi lâzım geldiği de tartışma konusu idi. Birbirini takip eden iki büyük savaştan yeni çıkmış, ecnebî sermaye ve bir nevi imtiyazlı tahakküm rejimi hâline girmiş olan Kapitülasyonlardan kurtulmuş ve Lozan Muahedesini imzalamış bulunuyorduk. Bundan sonra kurulacak olan Türkiye Cumhuriyetinin yalnız askerî ve siyasî alanda değil, fakat ve bilhassa iktisadî alanda da egemen olması zaruretini herkes kabul ediyordu. Bunun için, bir yandan hususî sermayeyi yatırım yapmaya ve sanayi işlerle uğraşmaya sevketmek; diğer yandan da bu sermayenin iltifat etmediği veya erişemediği sahalarda Devletin faaliyet göstermek mecburiyeti ortaya çıktı. İşte bu iki ihtiyacı bağdaştırmak için bir yandan Teşviki sanayi Kanunları neşrediliyor; diğer yandan da İktisadî Devlet Müessese ve İşletmeleri kuruluyordu.

Bu ortamda çıkarılacak olan bir İş Kanununun hususî sermayeyi ürkütebileceği bir yandan ileri sürülürken, bu sermaye kadar memleket için lüzumlu olan insan gücünün de korunmasının zarureti diğer yandan

savunuluyordu. İşte birkaç denemeden sonra 1936 yılında, hâlen yürürlükte olan *İş Kanunu* yayınlandı. Fakat arada İkinci Dünya Harbinin girmesi dolayısiyle bu kanun hükümleri layiki ile uygulanamadı. Zira bir yandan Devletin çok daha önemli vazifeleri vardı ve diğer yandan iktisadî hayatı düzenlemek ve denetlemek gayesiyle Milli Korunma Kanunu yürürlüğe konulmuştu.

Harpten sonra, 1945 yılında, Çalışma Bakanlığı muvakkat şekliyle kuruldu ve hemen arkasından çok mühim sosyal kanunlar çıkarıldı. 1945 de İş Kazası ve Meslek Hastalıklariyle Analık Sigortası Kanunu (4772); İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu (4792); 1946 da İş ve İşçi Bulma Kurumu Kanunu (4837) ve hemen arkasından Çalışma Bakanlığı Teşkilât Kanunu (4841); 1947 de İşçi ve İşveren Sendikaları Kanunu; 1950 de Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu (5507) ile İhtiyarlık Sigortası Kanunu (5514), İş Mahkemeleri Kanunu (5521); 1951 de İşçilere Hafta Tâtilinde ve Genel Tâtillerde Ücret Ödenmesi hakkında Kanun (5837), 1952 de Basın İş Kanunu (5953), 1953 de Garsonlar İş Kanunu (6032); 1954 de Öğle Dinlenmesi Kanunu (6301) ile Deniz İş Kanunu (6379); 1956 da Devlet müessesesinde çalışan işçilere ilâve tediye (ikramiye) hakkında kanun; 1957 de Malûliyet - İhtiyarlık - Ölüm Sigortaları Kanunu (6900); 1960 da Yıllık Ücretli İzin Kanunu (7467) ve nihayet yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsünün kuruluşunu ve Türk Hükûmetine geçişini sağlayan Kanun (7460).

Bütün bu kanunlar ile, yukarıda temas ettiğimiz devlet sektörü - özel sektör, yani karma ekonomi sistemini yaşatmaya ve kök salmasını sağlamaya mâtuf bir gaye güdülmekle beraber, Devletin hâkimiyeti ve müdahalesi de ön plânda yer almaktadır. 1936 da İş Kanununda bu ana fikir şu şekilde ifade ediliyordu: «*Ulusal çalışma bütünlüğünün* düzen altında yürümesini sağlamak üzere, iş hayatının kanun hükümlerine ve *memleket menfaatlerine* uygunluğunu Devlet takip, murakabe ve teftiş eder.» (Mad. 91).

Aynı düşünüş Çalışma Bakanlığının kuruluş ve görevleri hakkındaki kanunda tekrarlanmaktadır: «Çalışma Bakanlığı, Çalışma Hayatının düzenlenmesi, çalışanların yaşama seviyesinin yükseltilmesi, *çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin memleket yararına âhenklendirilmesi*, memleketteki çalışma gücünün *genel refahı* arttıracak surette verimli kılınması, tam çalıştırma ve sosyal güvenin sağlanması ile görevlidir.»

Görülüyor ki işçi - işveren münasebetleri bir mücadele ve çekişme şeklinde değil, fakat bir âhenk ve anlaşma tarzında düzenleniyor ve bununla bir veya diğer tarafa bazı imtiyazlar sağlanmak yerine «Memleket

menfaatleri», «Genel Refah» düşünülüyor. Bu sebepledir ki, asgarî ücret sistemi, çeşitli ücretli izinler, sosyal sigortalar, çalışma süreleri, kadın ve çocuk işçiler hakkında koruyucu hükümler, işçi sağlığı ve iş emniyeti tedbirleri nizamlanırken; işçilere sendika kurma hakkı verilirken işverenlere de aynı haklar tanınıyor, grev ve lokavt yasak ediliyor ve iş uyuşmazlıklarının hal için bir yandan iş mahkemeleri tesis olunurken diğer yandan mecburî uzlaştırma ve mecburî tahkim sistemine yer veriliyor; iş mahkemelerinde ve hâkem kurullarında, asgarî ücret komisyonlarında, Çalışma Meclisinde, İşçi Sigortaları Genel Kurulu ve Yönetim Kurulunda, İş ve İşçi Bulma Kurumu Danışma Komisyonlarında, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı Konferansında (Genel Kurulunda) işçi ve işverenler eşit şartlar ve eşit adette temsil ettiriliyorsa da, bunların yanında Devlet temsilcileri de yer alıyorlar.

Zira, İş Kanunu Meclis Muvakkat Komisyonu Mazbatasında yazıldığı gibi: «Her işi *millî çalışma* bütünlüğünün *âhengine* ve memleketin *umumî menfaatine* uygun kılmak ve *milletin* iktisadî yükselmesini ve refaha ermesini temin, Devletin asli vazifesidir... Ferdî mesai ve faaliyet esas olmakla beraber bu iş hayatını da Devletin tanzim etmesi lâzım gelir... *İşverenle işçi arasındaki âhengi umumî menfaate olduğu kadar millî ve bütün çalışmanın âhengine uydurularak* işveren ile işçilerin karşılıklı münasebetlerini gözönünde bulundurmak ve *işçilerin hayatını, haklarını korumak* ve bunları yaparken de *işverenlerin haklarını bozmamak* ve memlekette başlamış olan endüstri hayatını *millî* bir varlık hâlinde görmek ve bu *intizam ve âhengi bozabilecek herhangi bir ihtilâfı Devletin kuracağı telif vasıtalarının hakemliği ile halletmeyi* iktisadî bünyemize en uygun bir yol görmekteyiz.»

II — *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası :*

1. 27 Mayıs hareketinden sonra kurulan Millî Birlik Komitesi bu ana düzene pek fazla ilişmemiş olmakla beraber; mevzuatta yaptığı tâdillerle dâima çalışanların menfaatini gözetmiştir. Bunun en belirli örneği Basın İş Kanununda yapılan değişikliklerdir (212 sayılı K.). Ayrıca sağlık işlerinin sosyalleştirilmesi hakkındaki kanunu da zikredebiliriz (224 sayılı K.). Nihayet Kurucu Meclis tarafından kabul edilen ve 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanununu değiştiren 344 sayılı kanun bir yandan işçi mesken kredisini arttırır ve bir bina inşa etmesini sağlamak için Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonuna 1,5 milyon liralık bir kredi sağlarken; diğer yandan da işverenlerin faydalanabilecekleri işletme kredisinin temellerini de atıyordu.

2. Fakat Kurucu Meclisin en mühim teşrii tasarrufu halk oyuna sunulan Türkiye Cumhuriyeti Anayasasıdır. Bu Anayasa ile mevcut düzen ve çalışma hayatında beşerî münasebetlere hâkim olan ana fikirler tamamiyle değişmektedir. Hakikaten, Türkiye Cumhuriyeti millî, demokratik, laîk ve *sosyal* bir hukuk devletidir. (Mad. 1); Devlet *sosyal adalet* ilkeleriyle bağdaşamıyacak surette kişinin temel hak ve hürriyetlerini sınırlayamaz; fakat sosyal adalet sebebiyle de olsa, bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz (Mad. 10/II, 11/II). Hiç bir zümre veya sınıfa imtiyaz tanınamaz (Mad. 12/II). Buna göre herkes dilediği sahada çalışmak ve özel teşebbüs kurmakta serbesttir; fakat devlet özel teşebbüsün millî iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır (Mad. 40) ve bunun için de kalkınma plânları yapar (Mad. 41).

Bununla beraber, çalışma herkesin hem hakkı ve hem de ödevidir; devlet çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için çalışanları korur ve çalışmayı destekler; işsizliği önleyici tedbirler alır. Hiç kimse yaşına gücüne ve cinsiyetine uygun olmayan bir işte çalıştırılamaz; çocuklar, gençler ve kadınlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunur (Mad. 62, 63). Ücretli tâtiller ve âdil ücret devletçe sağlanır (Mad. 44, 45). Çalışanlar ve işverenler önceden izin almaya mecbur olmaksızın sendikalar kurabilirler; buna girip girmemekte serbesttirler (Mad. 46). İşçiler, işverenlerle olan münâsebetlerinde iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amaciyle toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenecektir. (Mad. 47). Nihayet herkes sosyal güvenlik hakkına, beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilme ve tıbbî bakım görme hakkına sahiptir (Mad. 48, 49). Ancak, devlet bu iktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, iktisadî gelişme ile malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir (Mad. 53).

Görülüyor ki, bir taraftan Devlet sosyal hayatı ve işçi - işverenler arasındaki çeşitli münâsebetleri bizzat nizamlamakla ödevli kılınmış ve bunun için de plânlı ekonomi sisteminin tatbikine cevaz verilmiş iken; diğer taraftan çalışma şartlarının tanzimi işçi - işverenlerin karşılıklı anlaşmasına terkedilmiştir. Hakikaten, işçilerle işverenler arasındaki münâsebetler toplu sözleşme rejimine göre artık düzenlenecektir. Yâni bu münasebetleri, bilhassa işyeri veya işkolundaki, hattâ daha yüksek seviyedeki, yurt seviyesindeki çalışma şartlarını işçiler ve işverenler aralarında yapacakları kollektif müzakere ve kollektif mukavelelerle tanzim edeceklerdir. Devlet bu çalışma şartlarının asgarî ölçülerini (normlarını) tespit edecek, bundan fazlası karşılıklı anlaşmalarla tayin olunacaktır.

Bu müzakereler neticesinde taraflar bir anlaşmaya varırlarsa, kollektif mukaveleyi tanzim edip aralarında uygulayacaklar ve buna aykırı hiç bir ferdî iş akdi yapamıyacaklardır. Yaptıkları takdirde bu iş akdi hükümsüz olacak ve yerine kollektif mukavele hükmü kaim olacaktır.

Fakat müzakereler netice vermezse, taraflar anlaşamazlarsa, işçiler işi durdurabilecek; işverenler de aynı tarzda işçilerin çalışmalarına son verebilecektir. Birinci halde bir grev, ikinci halde de bir lokavt meydana gelecektir.

Her iki halde de artık işçi - işveren münasebetleri devletin uzlaştırıcı vâsıtalarıyle, hakem veya hâkimlerle değil, fakat her iki zümrenin karşılıklı iktisadî ve sosyal güçleriyle nizamlanıp ayarlanacaktır. Bir yandan işçinin grev ve lokavt halinde ücretten tamamen veya (sendikaların yapacakları yardımlarla) kısmen mahrum olmasına mukabil; işveren de işin durması sebebiyle mâruz kalacağı zarar karşılıklı olarak ölçülecek ve hangisi ne zaman ağır basarsa, o taraf diğerine isteklerini kabul ettirecek ve çalışma düzeni buna göre kurulacaktır.

Evvelki sistemden bu yeni sisteme geçişin sebebini Anayasa Gerekçesi şöyle ifade etmektedir: «Memleketimizde gerek siyasî partiler, gerek basın ve ilim muhiti *grev hakkını prensip itibariyle demokratik nizamın zarurî kıldığı bir hak olarak tanımaktadırlar.* Bu hakkın siyasî maksatlarla kullanılabilmesi ihtimalinin yarattığı endişeleri mübalâğa etmemek gerektir.»

Görülüyor ki grev ve lokavt müesseselerinin Anayasaya sokulmasına sadece demokratik, yâni politik düşünceler âmil olmuştur. Bunun bilhassa ekonomik ve sosyal bir müessese olduğu; ekonomik ve sosyal alanlarda yeni bir çığır açacağı muhakkak bulunduğuna göre, memleketimiz iktisadî ve sosyal bünyesiyle ne dereceye kadar âhenkli olabileceğinin de bu gerekçede açıklanmasını gönül arzu ederdi.

Her ne hal ise, bu yeni sisteme göre bütün İş Mevzuatımız değiştirilmektedir. Toplu iş sözleşmesi grev ve lokavt kanun tasarısı BMM'nde görüşülmek üzeredir; bununla birlikte Sendikalar Kanun Tasarısı da Mecliste müzakere olunmaktadır. İş Kanunu yeni bir (İş Kodu) olarak ele alınmış ve ilk proje çeşitli etüdlerden geçirilerek Çalışma Bakanlığında nihaî şeklini almak üzeredir. İşçi Sigortaları hakkında çeşitli kanunlar birleştirilerek (Sosyal Sigortalar Kodu) da hazırlanmaktadır. Nihayet çırak, kalfa, ve ustalar hakkında da yeni bir Tasarı incelenmeye tâbi bulunmaktadır. Yarının yeni düzeni bu suretle belirmiş oluyor demektir. Bunun nasıl uygulanacağını ve ne gibi neticeler vereceğini şimdiden kestirmek zordur.

**NETİCE**

1. Birkaç yüzyıldan beri Türkiye'de sanayileşme hareketine muvazi olarak bir kanunlaşma hareketine de şahid olunmaktadır. Kayıd ve işaret edelim ki, bu kanunların idarî ve kazaî yollardan uygulanma tarzını yeknesak bir hale getirmek için ısdar olunan tüzük, yönetmelik, İcra Vekilleri Heyeti kararlariyle Yargıtay ve Danıştay içtihatları da oldukça önemli bir yekûn tutmaktadır. İş Hukuk Mevzuatının kapsamı evvelce «On işçi ölçüsü»ne göre ayarlanmış iken, sonraları dört ve hattâ bazı hallerde bir işçiye kadar uzatılmıştır. İş Kanunu Tasarısı beden ve fikir işçisi tefriki yapmaksızın Çalışma Mevzuatını bütün çalışanlara uygulamak amacını gütmektedir.

2. İşçi - işveren arasındaki çalışma şartlarının tanzimi ve beşeri münasebetlerin tayini bir takım dinî politik ve ekonomik faktörlerin tesiri altında kaldığı da müşahede edilebilir. Ortaçağdan Tanzimata kadar geçen devrede, bilhassa dinî faktörlerin; Tanzimat ve Meşrutiyet devresinde ise daha ziyade politik ve Cumhuriyet devresinde de ön plânda ekonomik ve buna mukabil politik faktörlerin tesiri bulunduğu söylenebilir. Bütün bunlar mevzuata ayrı ayrı yönlerde tesir etmiş olmakla beraber; hepsinin müşterek gayesi iktisaden zayıf olanı kuvvetliye karşı korurken, memleket realitelerine ve menfaatlerine göre emek - sermaye münasebetlerini âhenkli bir ortam içerisinde geliştirmektir.

3. Plânlı ekonomi sistemine girdiğimiz şu sırada Türkiye Devletinin bu hususdaki görüşünü tespit etmekte fayda olacağını düşünmekteyiz.

Birinci beş yıllık «Kalkınma Plânında» bu konuya dair şu fikirlere yer verilmiştir:

«... *işbirliği ruhunun* sınaî gruplar arasında yerleşmiş olması gerekir. Böyle bir işbirliği ise, sosyal adalet ilkelerinin uygulanmasına ... sınaî huzurun yerleşmesine bağlıdır. Bu bakımdan kendilerine büyük ödevler düşen sendikalarımızdan *işçi ve işverenler arasında karşılıklı anlayışın doğup yaşamasında verimli çabalar harcamaları beklenmektedir.*

«İşçilerle işverenler arasında *âhenkli bir işbirliği* için gerekli ortam hazırlanacaktır. Bununla ilgili olarak işgücüne işveren karşısında *eşit bir konuşma ve tartışma gücü sağlanacak*; işçi ile işveren arasında sosyal adalet ilkelerine dayanan bir menfaat birliği yaratmak ... için *toplu sözleşme ve grev - lokavt'la ilgili temel haklar kanunlaştırılacaktır.*» (Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı, Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yıl, 1963 - 1967, Ankara 1963, sah. 107).

4. Bu haklar kanunlaşmış ve Türkiye'de bugün iş mevzuatı yeni nizam yaratmıştır. Fakat her türlü beşerî münasebetlerde olduğu gibi sosyal hukuk ve iktisad münasebetlerinde ve bilhassa bunlarda, kanun ısdar etmek kâfi değildir. Doğru politik ve ekonomik yolu dirayet ve basiretle tayin etmek; kanunların uygulanacağı sosyal ortamı da millî bünyeye uygun olarak kiyaset ve meharetle hazırlamak zaruridir. Aksi halde Çalışma Mevzuatı bir takım nazarî hükümlerden ileri gitmez; his, heves ve özentilere kapılarak tesisi düşünülen düzen «radikalleşmelere» ve çeşitli reaksiyonlara yol açar. Bunları önlemek için sosyal hayat ve ekonomik bünye ile tev'em âhenkli bir hukukî düzenin yaratılması lâzım geldiğine inanıyoruz.

# İŞÇİ SENDİKALARI GELİŞMESİ VE FONKSİYONLARI

*Lennart Vallstrand*

## BİR İŞÇİ SENDİKASI NEDİR ?

İsveç'teki teşkilâtta olduğu kadar Almanya, Türkiye, Rusya, Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa'daki İşçi Sendikalarına da tatbiki kabil olabilecek bir tâbir var mıdır? Ben bir İsveçli İşçi Sendikası mensubu sıfatiyle meselâ bunların, Devletin ve Patronların müdahalesinden uzak ve bağımsız kalmalarının veya teşkilâtın nizamnamelerini kendi aralarında kararlaştırmak veya ücretler ve çalışma şartlarına dair yapılan müzakereler akim kaldığı zaman açıktan açığa mücadeleye girişmek yetkisi ve saire gibi noktaların İşçi Sendikaları cereyanının temel taşı olduklarını ileri sürerken bu cereyanın devlet elinde bir âlet olarak kullanılması fikrini savunan tarafların bu fikre şiddetle müdahale edecekleri muhakkaktır. Yine bu teşkilât üzerinde belli başlı bir nüfuzu olmayan bazı patronlar İşçi Sendikalarının muhalif kurumlar olduğunu iddia edeceklerdir. İşçi Sendikalarının kendi aralarında bile bir çok noktalarda fikir ayrılıkları mevcut olması gayet tabii bir olaydır.

İsveç'de bir işçi sendikası üyelerinin menfaatlerini hem çalıştıkları iş yerlerinde, hem de genel olarak iş piyasasında ele almak maksadıyla yine işçiler arasında kurulmuş devamlı bir koalisyondan ibarettir. İsveç'teki İşçi sendikaları cereyanı, üyelerin içinde bulundukları sosyal toplulukta her türlü menfaatlerini her bakımdan korumak ödevini bile üzerine almıştır. Bu demek olmuştur ve halen de demektir ki bu memlekette işçi sendikaları cereyanı aynı zamanda, parlamentonun da tasvibi ile, sosyal toplulukta ıslahat yaparak Politik - demokratik bir gelişmenin husule gelmesi ve konferans masaları başında patronlarla doğrudan doğruya yapılan müzakerelerde bir anlaşmaya varılamadığı zamanlar bu ci-

hetlerin hallini işçilere garanti edecek sosyal ve ekonomik reformların yapılabilmesi için de çalışan bir teşekküldür.

Bu noktayı aydınlatabilmem için de sizlere iki misal vermeme müsaade buyurunuz. Senelerden beri üyelerimize sendikalar vasıtasiyle, tatil hakları sağlayabilmeye çalışmıştık. Nihayet senelerden sonra, yaptığımız pazarlıklar neticesinde, işçilere dört ilâ altı gün arasında bir tatil koparmaya muvaffak olduk. Fakat bunu sadece İsveç'li işçilerin yüzde onbeşi kadarına ve ancak bu dâvayı sonuna kadar savunabilecek kuvvet ve kudretteki İşçi Sendikalarına mensup işçilere sağlayabildik. İşçi Sendikaları cereyanı, ancak 1930 yıllarına doğru bütün işçilere tâtil hakkı tanınması dâvasını savunmanın zamanı geldiğine kani olabildi. Fakat bunun da müzakere masaları başında değil, ancak sendikaların siyasî işçi cereyanlarını destekleyip bunların Riksdag'da (mecliste) çoğunluk sağlamakla başarılabileceği anlaşılıyordu. Ve işte orada, ister ihracat işlerinde çalışıyor olsun, ister teşkilâtlandırılmış olsun, ister olmasın, bütün işçilere tâtil hakkı temin eden bir kanun kabul ettirildi. Bu ilk tâtil hakkı kanunu işçilere iki haftalık bir tatil sağlıyordu.

Bu yıl da zemin ve zamanın müsait olduğuna kani olarak yıllık tatil süresinin dört haftaya çıkarılması hususunda kanunda tâdilat yapılması teklifini ileri sürdük.

İkinci misâl işçilere emekli maaşı sağlamak konusundadır. Yıllardan beri iş sahiplerini yaptıkları iş esas olmak üzere işçilerine emekli maaşı sağlayacak gelir kaynakları bulup bunları bu maksada tahsis ettirmeye çalışıyorduk. Çeşitli vak'alarda buna muvaffak da olmuştuk. Fakat emekli maaşları hem azdı, hem de teminat altında değildi. İşçi işini değiştirdiği zaman emekli hakkını kaybediyordu. Bu hak ancak emekliye ayrılma çağına gelmiş olan işçi halen aynı müessesede çalışıyor ve gelir sağlayan emekli sandığına aidatını ödüyorsa kazanılıyordu. Değişik yönlerden ele alarak müzâkere ettikten sonra hepimiz unionlar vasıtasiyle umumi ve esas itibariyle eşit hakları sağlayan mütemmim bir emeklilik geliri sağlamanın imkânsız olduğunda ittifak ettik. Birkaç yıl önce, böyle bir emeklilik sigortasının iktisadî imkânlar bakımından tahakkuku mümkün olduğu kanaatine varan İşçi Partisi ile iş birliği yaparak meclise bu hususta bir önerge sunduk.

Bu misaller, işçi sendikalarının cereyanın üyelerine memleketimizde her bakımdan geniş ölçüde bir refah ve emniyet sağlamak suretiyle onların hayat standartlarını yükseltmek hususundaki çalışmalarının bir yandan İşçi Sendikaları, bir yandan da siyasî eforlar vasıtasiyle tahakkuk ettirebildiklerinin canlı örnekleridir.

## SINAİ BİR İSVEÇ GELİŞİYOR

19. yüzyılın ortalarına kadar İsveç hâlâ bir ziraî memleket olduğundan, nüfusunun yüzde doksanı hayatlarını ziraatle kazanıyorlardı. Halkın sadece yüzde onu ticaret, san'at ve idarî işlerde çalışıyordu. Cemiyet son derece statik bir durumda bulunuyordu.

Derken, 19. yüzyıl süresinde yapılan keşif ve ihtiralar cemiyette bir hareket meydana gelmesine sebep oldu. Bu cümleden olarak meselâ nüfus sağlık kaidelerinin öneminin anlaşılmasıyla artmaya başladı. Bir iki on yıllık devre içinde memleketin nüfusu o kadar geniş ölçüde arttı ki, memleketin ziraatı ihtiyacı karşılayamaz hale geldi.

Diğer taraftan, buhar kuvveti meydana geldikten sonra bunu elektrik kuvveti takip etti. Başka sahalarda da ve daha geniş ölçüde istihsal imkânları eskisine nazaran son derece arttı. Memleket dışındaki fikirlerin memleket üzerinde yaptıkları etkiler çalışma sisteminde yeni yeni durumlar meydana getirdi. *İş Bölümü Prensibi* memlekete girdi. Bu, fabrikaların ve sanayiin sevk ve idaresinde çok mühim rol oynayacak olan bir prensipti. Memleket yavaş yavaş sanayileşmiye başladı. Aynı zamanda ulaştırma işlerinde de büyük hamleler kaydediliyordu. Ziraat alanında fazla işe yaramayan yahut iş bulamayan halk tabakaları iş bulup hayatlarını kazanmak için nufusun kesif olduğu bölgelere ve fabrikalara akın etmeye başladılar.

Fakat bu durum, mal mülk bakımından hiçbir şeye sahip olmayan ve sadece çalışma güçlerini kendilerine iş temin edenlere satmak zorunda kalan bir halk zümresinin meydana gelmesine sebep oldu. İş saatleri ve günler sadece patronlar tarafından dikte ediliyordu. Haklı olarak iddia edilebilir ki, sayısı günden güne artan halkın çoğunluğu şu çok zor çıkmazın içine düşmüşlerdi. Ya boğaz tokluğu ya da ondan da aşağı seviyede yaşamak, yahut da göç etmek. Hemen hemen bir milyondan fazla insan bu şekilde göç etmek zorunda kalmışlardı.

## GELİŞİGÜZEL FAALİYETLER VE TEŞKİLÂTLANDIRILMIŞ FAALİYETLER

İşte bu durum karşısında, 1860 - 1870 sıralarında, şurada burada ortaya çıkan gelişigüzel grevler başgösterməye başladı. Bu çalışma durdurmalarının arkasında bir teşkilât yoktu. Bunlar sadece 12 - 14 saatlik bir iş gününün karşılığı olarak korkunç derecede az olan bir ücret ile aile geçindirmenin imkânsızlığına karşı duyulan umumî bir isyan ve ümitsizlik ifadesi idi. Bu gelişigüzel grev faaliyetleri kısa ömürlü olur ve pek nâdiren başarı ile neticelenirdi. Patronların üstünlüğü mutlaktı.

Bu çeşit birçok tecrübelerden sonra işçi veya memur olarak ezilen bu zümre arasında bir tesanüt tesis etmek gayesiyle İşçi Sendikaları kurulması fikri ortaya atıldı. Herkes bir anlaşmaya varabilmek için işçiler patronları ile müzakereye girebilmek hakkının verilmesi gerektiğini iddia etmeye başladı. Bu gibi anlaşmalar her iki taraf tarafından imzalanacak ve 1 ilâ 5 yıl gibi muayyen bir süre içerisinde muteber olacaktı. Böylece, patronların müesseselerindeki mutlak hâkimiyetleri bir soru mevzuu olmaya başlamıştı. Çalışma şartları konusunda her iki tarafın da sözü geçmesi iddiaları ortaya atılmıştı. Böyle bir anlaşmaya bir patronun imzasını attırabildikten sonra her iki taraf ta biri birine karşı bir kontrat altına girmiş oluyorlardı. İsveç'de bu gibi taahhütlere çok kıymet verilir. Böyle bir kontrata riayetsizlik eden bir kimse mahkemeye verilip kendisinden tazminat talep edilebilir. Onun için patronları, gündelikler, çalışma saatleri vesaire gibi meselelerde işçilere toplu olarak yapılacak anlaşmaları yazılı olarak yapmaya razı etmek kolay olmuyordu.

İşçiler cephesinde bulunanlar da ileride müzakere ve anlaşma teşebbüsleri kabul olunmadığı takdirde patronlarla açıktan açığa çatışmak zorunda kalınacağını idrak ediyorlardı. Böylece gayet mütevazi de olsa böyle anlaşmazlık başgösterdiği sıralarda kullanılmak üzere bir kenara muayyen bir para ayrılmaya başlandı. Buna rağmen işçilerin asıl gayesi günlerce, haftalarca ve aylarca sürdüğü takdirde kendilerine maddi imkânlar bahşedebilecek iktisadî kaynaklar sağlamaktan ibaretti.

İşte böylece, işçi sendikaları, aynı müessesede işçi veya memur olarak çalışan, menfaatleri müşterek olan işçi grupları tarafından kurulmuştu. 19. yüzyılın sonlarına doğru memlekette oldukça çok sayıda İşçi sendikaları faaliyete geçmiş bulunuyordu.

### SİYASİ DEMOKRASİ DE ROL OYNAMIŞTI

İşçi sendikaları gelişmelerine paralel olarak cemiyette siyasî bir gelişme de meydana gelmiş bulunuyordu. Ortada birçok şeylerin yokluğu veya eksikliği hissediliyordu. Millî gelir çok azdı. Oy vermek hakkı dolayısiyle cemiyet içindeki esas kuvvet ve iktidar nisbeten ufak bir yüksek tabaka zümresinin ellerinde bulunuyordu. İşçi Sendikaları nazarında bu durum tahammül edilmez bir vaziyet halini almıştı. Bu yüzden onlar Demokratik bir idarede vatandaşların aynı hak ve imtiyazlara sahip oldukları tezini savunan siyasî fikirleri desteklemeye başladılar ki bunlar, gelirleri veya servetleri ne olursa olsun kadın ve erkek herkesin oy verebilmesi, söz hürriyeti, teşekküller hürriyeti vesaire idi. Nihayet 1889'da İşçi Sendikaları mümessilleri tarafından sosyal demokrat bir İşçi Partisi

kurulmuştu. Bunun kurulmasiyle bir kolu İşçi Sendikası, öbürü de siyasi bir teşekkül olmak üzere, iki şubesi olan bir işçi cereyanı kurumu tesis edildi. O zamandan bugüne kadar bu iki kol gayet samimi bir şekilde iş birliği yapmaktadırlar.

Vatandaşların siyasi hak ve imtiyazlarının teslim olunması bir hayli zaman sürdü. Hakikat şudur ki, 1921 yılına gelinceye kadar bunlar tam mânasiyle tatbik edilmekten uzaktı. O zamana kadar İşçi Sendikaları cereyanı ve siyasi işçi cereyanı, yavaş yavaş kuvvetlenmiş oldukları için diğer sosyal gruplar, hattâ bütün cemiyet üzerinde baskı yapmak suretiyle önemli tesirler yaratmak kudretini elde etmişti. Sendikalar ve siyasi partiler tarafından girişilen muazzam bir istihbarat hücumu çok geniş bir cephede yer almıştı. Demokrasinin memlekette adım adım ilerlemesi muhakkak ki çok önemli bir hâdise idi. Bu hakikat demokratik hak ve imtiyazların tatbiki sahasına geçilirken acemice bir istismara uğrayıp da tam aksi bir istikamete kaymaktan nasıl kurtulabildiğini izaha yaramaktadır. Çünkü bu olay, birçok kereler bir ihtilâlin hemen hemen kenarına kadar gelen, bir tekâmül olayı idi. İşçi cereyanı yavaş yavaş nüfuz ve mesuliyet olgunluğuna erişiyordu; bu cereyan değerli gelenekler tesis ediyor ve sonraları memleketin daha iyi bir hayat seviyesine erişmek üzere geçirdiği istihale devresinde kudretli bir manivelâ vazifesini gören iş birliği (collaboration) ve kollektivite anlamları ve inançları üzerinde derin izler bırakacak olan birçok tecrübeler elde ediyordu.

### MAHALLİ İŞÇİ SENDİKALARI FEDERASYONU

On dokuzuncu yüzyılın sonlarına doğru, ücret konusunda toplu olarak, anlaşma sistemi gitgide daha geniş ölçüde yayılmaya başladığı sıralarda, teşekküller bariz şekilde kuvvetleniyor ve bu teşekküllerin avantajları işçilerin gözüne daha bariz bir şekilde çarpıyordu. Fakat, aynı zamanda İşçi Sendikaları patronlar ve resmî makamlar arasındaki gerginlikler de arttığından İşçi Sendikaları bu teşekküllerin millî İşçi sendikaları haline getirilmesi için icab eden adımı atmak zorunda kaldılar. Aynı cinsten olan İşçi Sendikaları, iş konusunda ve mücadele anlarında tek başlarına kalmamak için bir federasyon kurmaya karar verdiler. Bu gaye ile âcil vak'alarda kullanılmak üzere federasyonda müşterek bir sandık ihdas ettiler. Ve böylelikle büyük buhran başgösterdiği zaman bunlara tek cephe halinde göğüs gerebilmek kudretini elde etmiş oldular.

Tecrübeler neticesi olarak, bu federasyona kuvvetli bir idare heyeti seçmek lüzumunu da hissetmişlerdi. Böylece, patronlarla çıkan ihtilâflarda, mahallî işçi sendikalarından hiç birinin bu müşterek sendikadan ne

kadar, ne zaman ve ne dereceye kadar hak iddia edebileceğine kendi başına karar verebilmesi imkânsız olarak kabul edilmişti. Bu gibi meseleler, patronlarla yapılan müzakereler ve yazılı bir anlaşma neticesinde oy'a baş vurulduğu takdirde ve üyelerin kararına itiraz hakkına sahip olan federasyon idare heyeti tarafından halledilirdi. Çünkü idare heyetinin iş piyasası durumu hakkında daha vazıh bir görüşe malik olduğu kabul edilmişti. İşte bu ilk devrelerde esas olarak kabul edilen bu sistem (bugün bile hâlâ İsveç İşçi Sendikalarında câri bulunmaktadır) İşçi Sendikaları faaliyetlerinin idaresinde kuvvetli bir mevkii olan Sendika idare heyetleri üyelerine temsil yetkisi verilmiş olması, fakat aynı zamanda bu idare heyetlerinin de üyeler tarafından kontrol edilmekte bulunması keyfiyetidir. Üyelerin idare heyetlerini kontrolları iki şekilde yapılmaktadır. Birincisi, her dört yılda bir üyelerin kongrelerde görüşülen işlerin yürütülmesinde söz sahibi olmaları, ikincisi de Sendika idare heyetleri talimatnamesini ve bizzat idare heyetlerinin değiştirilmek imkânlarına malik bulunmalarıyla temin edilmektedir. 1898'de İşçi Sendikaları teşkilâtlandırılma işinde üçüncü adım da atılmıştı ki bu da bütün İşçi Sendikalarını içine alacak merkezî bir organizasyonun kurulmasiyle meydana geldi.

### BAŞLICA GÖREV : ANLAŞMALARI NETİCEYE BAĞLAYABİLMEK

1860'dan 1935'e kadar Sendika tarihçemiz patronlar ve mütehakkim yüksek sınıf mensuplariyle açıktan açığa girişilen sayısız mücadelelerle doludur. Bu müddet zarfında birçok başarılar ve birçok da başarısızlıklar kaydedilmiştir. Anlaşmalar esas itibariyle gayet basitti, çoğu vak'alarda bu ücretler ve çalışma saatleri ile, iş yerinde patron, işçi münasebetlerine dair kâğıt üzerine geçirilmiş birkaç basit ve standart nizam ve kaideden ibaretti. Maamafih sendikaların faaliyetleri bu anlaşmaların git gide daha kompleks bir hale gelmesine sebep oldu. Çünkü, bunlara her iki tarafın haklarını ve mes'uliyetlerini ayarlamaya yarayacak yüzlerce, hattâ bazen binlerce madde ilâve olunmuştu.

İşçilerle toplu olarak yapılan anlaşmaları patronlar da çok faydalı buluyorlardı. Çünkü bu anlaşmalar muayyen bir müddet için sakin bir iş piyasası ve iş yerinde patronla işçi arasında disiplinli bir münasebet temin ediyordu ki, bu da patrona hiçbir müdahaleye mâruz kalmadan kendini işine ve işinin gelişmesine hasretmek imkânını veriyordu. İşte bunun için her iki taraf da girişilmiş olan anlaşmalara riayet etmek için ellerinden geldiği kadar çalışmaktadırlar.

Bir müddet sonra işçilerle toplu anlaşmalar yapmak kanunlaştırıldı

ve bu suretle anlaşmalar akdedildikten sonra bu kanun sınai bir sulh ve sükûnun nâzım'ı haline geldi. Biz bunun vasıtasiyle iş piyasasında vukua gelen iki türlü anlaşmazlığı birbirinden ayırdedebiliriz ki bunlardan biri menfaatler konusundaki, diğeri de, haklar konusundaki münakaşalardır. Eğer anlaşmanın yürürlükte olduğu süre içinde taraflar mahallî veya merkezî sendikaların müdahalesiyle halledilemiyen bir anlaşmazlığa düşerlerse, bu gibi anlaşmazlıklar, son bir çare olarak İş Mahkemesi adı verilen, işçilerin ve patronların temsilcileriyle hükûmet tarafından tayin edilmiş hâkimlerden müteşekkil bir heyetin huzuruna getirilir. Bunun tam aksi olarak, kontrat müddeti sona ermişse ve kontrat yürürlükten çıkmışsa, mücadele hakkı tamamen serbesttir. Eğer iki taraftan biri yürürlükte olan kontratı fesh etmek isterse öbür taraf, kontrat bitimi müddetinden üç ay evvel haberdar edilmelidir. Bu müddet içinde de yeni bir kontratın şartları hakkında bir anlaşmaya varmak için teşebbüslere girişilebilir.

Bugün artık yeni bir kontrat yapılmadan evvel ileri tarafın temsilcilerinin karşı karşıya geçerek yeni kontratın mahiyeti hakkında pazarlığa girişmeleri sık sık rastlanan olaylardandır. Böyle bir pazarlığa girişmeden evvel işçilerin temsilcileri gayet dikkatli, ekonomik incelemelerde bulunurlar ve elde ettikleri neticeleri ara bulma müzakereleri, toplantılarda işçi sendikaları temsilcilerinin tetkiklerine sunarlar. Her federasyon kendi toplantılarını kendisi tertipler, sunulan meseleleri derinden derine inceler, iddiaları hazırlar ve yapılacak kontratın teklifinin esas hatlarını kaleme alır. Patronlar da aşağı yukarı aynı hattı takip ederler.

Bundan sonra sendikalar cephesinde, her idare heyeti toplantılarda ileri sürülen bütün istek ve iddiaların bir özetini çıkarır. Sonraki safha bütün federasyonların katıldığı bir toplantıda bu iddiaların gözden geçirilmesidir ki bunlar da gözden geçirildikten sonra idare heyetine patronların delegeleriyle müzakereye girişme yetkisi verilir.

Bu meyanda, büyük menfaatlerin birbiriyle çarpışacağı aşikârdır. Fakat, neticede daima bir anlaşmaya varılabilmektedir. O zaman federasyonlar bu anlaşmaya göre bir veçhe alırlar ve eğer anlaşma neticesi onların da tasvibini kazanmışsa bu sefer işçiler tarafı karşı taraflarla bir kontrat yapmak işine girişir. Bu mutazzam bir iştir. Çünkü bu kontratın 20.000 maddelik anlaşmaya göre yapılması gerekmektedir. Bir kere kontrat yapıldıktan sonra ki bu umumiyetle iki yıl için muteberdir. Bu müddet için sınai bir barış garanti altına alınmış demektir.

**İŞÇİ SENDİKALARINA MENSUBİYET**

Memleketimde İşçi Sendikaları teşkilâtının kuvvet ve selâmeti, bu

sendikalara mensup üyelerin adedine bağlıdır. İşçi Sendikaları ilk yarım milyon işçiyi tahrikler ve diğer faaliyetler yolu ile ancak tam 70 yılda teşkilâtlandırabildiler. 1920 ile 1930 yılları arasında sık sık başgösteren büyük çaptaki işsizliğin yarattığı sıkıntı ile herkes cemiyetin fertlerine karşı olan sorumluluğunda esaslı bir eksiklik olduğunu idrak etmeye başladı. Birleşmiş işçiler cephesinden her vatandaşın çalışıp hayatını kazanmak hakkına sahip olduğuna dair sesler yükseliyordu. 1930 yıllarında işçiler çetin bir mücadeleden sonra parlamentoda çoğunluk kazandılar. Bunu takiben de gayesi eldeki bütün vasıtaları seferber etmek suretiyle iş sahası yaratmak, mevcut işleri yürütmek, böylelikle vatandaşlara iş ve makul bir istihlâk kudreti sağlamak olan yeni bir ekonomik alanın tatbikine girişildi.

10 yıl içinde İşçi sendikaları cereyanına yarım milyon üye daha katılmış bulunuyordu. Bugün teşkilâtlandırılmış bir buçuk milyon işçi, aylıklı memurlar kurumlarına mensup, yarım milyona yakın da çeşitli işlerde çalışan aylıklı memur bulunmaktadır.

### ÇARPIŞAN MENFAATLER — MÜŞTEREK MENFAATLER

Bir zamanlar İsveç Avrupa'nın iş piyasasında en çok çatışmalara sahne olan bir memleketi idi. İşçi Sendikaları cereyanı bile, daha ziyade bir tartışma organizasyonu rolünde bulunuyordu. İşte bunun için işçilerin işlerinden emin olmak hakları konusunda çalıştıkları müessese ile müşterek bir kuvvet ve nüfuza sahip olabilmelerini yıllarca savunduk. Her iki taraf için de organizasyon sisteminin kurulmuş olması keyfiyeti iki tarafta kuvvet bakımından karşılıklı bir muvazene kurmaya gayet iyi muvaffak oluyorlardı. Her iki taraf da açıktan açığa girişilen çatışmaların büyük iktisadî kayıplara sebebiyet vereceğini gitgide daha fazla idrak ediyorlardı. Bazı vak'alarda baskı yapabilmek için mücadeleye girişmekten başka çare olmadığı kabul edilse bile sınai sahada iki tarafın feklakârlığı ile elde edilmiş barışın netice itibariyle çok daha mürecceah olduğunu her iki taraf ta teslim ediyordu.

Bu durum karşısında meydana gelen birçok problemlerin halledilmesine karar verilmişti. Yalnız organizasyonların tartışma konusu olan problemlerini açıktan açığa girişilen mücadeleler yolu ile olsa bile kendi kendilerine halletmeleri haklarına devletin el uzatmasına nasıl mâni olunabilecekti. Sosyal toplumun huzurunu kaçıracak çekişmelerden kaçınılabilmesi için müşterek bir müzakere yolu ile ara bulma sistemi nasıl kurulabilirdi? Ve en mühim nokta: Patronların işçi tutmak ve işçiyi işinden çıkarmak hususundaki mutlak haklarında bir değişiklik yapmak ve bu konuda işçilere de söz hakkı tanımak nasıl kabil olacaktı?

Bu hususiaki düşünceler semeresiz kalmadı. 1939'da bir temel anlaşması hazırlanıp sunulmuştu ki bu her iki taraf için de yukarıda bahsedilen problemlerden çoğunu olduğu gibi, bir türlü halledilemez olan eski problemlerden bazılarını da hallediyordu.

Bu anlaşmaların temelini - gerek merkezi anlaşma, gerek iş konseyleri anlaşması ve gerekse işçilerin korunmasına dair anlaşma - her iki tarafın biribirlerine taban tabana zıt menfaatleri olduğu gibi müşterek menfaatleri de bulunduğu kanaati teşkil ediyordu. Her iki taraf da, sermaye iş ve idare unsurlarının en tesirli bir şekilde yürütülmesini müşterek menfaatleri icabı olduğu bilmekteydiler.

Hiçbir işçi kötü durumda olan, yahut da bu üç istihsal unsurunun tesirli bir şekilde tatbik edilememesi yüzünden tam randımanla yürütülemiyen bir işe karşı ilgi duymaz. Paylaşılacak kâr olmadığı takdirde en kuvvetli işçi sendikası bile bir şey yapamaz.

Diğer taraftan patron da müessesenin yararına kullanılabilmesi için işçi cephesinde mevcut birçok kaynakların baskı altından kurtarılması gerektiğini idrak etmelidir. Bu teşebbüsün idamesi için başlıca şart olan unsur da, yani kârla yürütmek isteyen bir patronun, kendisinin aleyhine değil de lehine çalışan bir iş gücünü tercih edeceği şüphesizdir.

### İŞ KONSEYLERİ

Kısa bir zamanda, kısaca tarif etmiş olduğum bu esas üzerine hususî bir anlaşma ile 4500'den fazla «İş Konsey'leri» kurulmuştu. Bunların vazifesi şunlar idi :

1. En yüksek imkân derecesinde iyi bir istihsal elde edebilmek için patron ile işçi arasında daimi bir iş birliğinin idamesi.
2. İşçilere iş garantisi, işleri bakımından emniyet, itimat ve memnuniyet temin etmek.
3. İşçilere, işin teknik ve ekonomik cephelerine ve teşebbüsün mâli durumuna dair malûmat vermek.
4. İşçileri teşebbüs, yani müessese dahilinde mesleki bilgi ve tecrübeler edinmeye teşvik etmek.
5. Ve diğer usullerle yüksek istihsal ve iyi çalışma şartları temininde çalışmak.

Tam 10 yıldır «İş Konsey'leri» işçilerle patronlar arasındaki münasebetlerin stabilizasyonunda ve istihsalin gelişmesinde olduğu kadar müessese içinde meydana gelen suallere ve genel olarak ticari ve sınai ha-

yata ait konulara müsbet cevap ve malûmat vermek suretiyle büyük hizmetlerde bulunmuştur.

### İŞÇİLERİN KORUNMASI

İsveç kanunlarının işçiyi koruma ve sınaî hastalıkları önleme mevzuunda çok ileri olduğu inkâr edilmez bir hakikattir. Fakat, tecrübe ile öğrenmiş bulunuyoruz ki, bir kanun ne kadar iyi olursa olsun ancak o kanundan istifadeleri olan - işçiler, patronlar, organizatörler v.s. - kimseler tarafından tatbik olunduğu zaman işe yarayabilir.

Her iş yerinde, patronlardan ve işçilerden müteşekkil bir delege grubu veya bir komite bulundurulmaktadır. Bu delegelerin veya komitelerin vazifesi kanunları tatbik etmek, aynı zamanda fabrika veya imalâthanede lüzumlu tedbirleri almaktır. Bu maksatla müşterek toplantılar yapılır, kurslar verilir, başka yerlerdeki emniyet tedbirleri hakkında bilgi edinebilmek için tetkik gezileri tertiplenir ve buna benzer bir çok faaliyetlerde bulunulur. Kazaları ve sınaî hastalıkları önlemek gayesiyle tek cephe halinde yapılan çalışmalar işçiler için çok kere ücretlerinin, sendikaların koyduğu seviyeye çıkarılması dâvası kadar kıymetlidir.

### SENDİKALARIN DÜZENLENİŞİ

Her teşebbüste, başka birçok memleketlerde olduğu gibi müteaddit değil, fakat ancak bir tek İşçi Sendikası bulundurulur. Biz buna sınaî sendika deriz. Biz bu organizasyon prensibini birçok sebeplerden çok faydalı bulduk. Böylelikle organizasyon dahilinde hiçbir grup diğer bir grubun menfaatlerini baltalıyamaz. Ve birbirinin yararını mümkün olduğu kadar gözetmeği öğrenmek fırsatını bulur. Bu sistemden patron bile memnundur, çünkü bugün bu yarın öteki sendikalarla uzlaşmak zorunda kalmadığı için bütün vaktini işini yürütmeye hasretmek imkânını bulur.

Her işçi sendikasının başında 5 ilâ 7 üyeden mürekkep bir idare heyeti vardır ki bunların başkanı da ekseriyetle müzakerelerde arabuluculuk vazifesini görür. Anlaşmalarını tatbik konusunda patronlar ile müzakerelere girişmek, meydana gelen ihtilâfları bertaraf ederek tarafları yatıştırmak gibi ödevleri vardır. İşçilerin emniyetlerinin sağlanması sigorta meselelerinin vesaire gibi son derece işçiler hesabına yürütülen mahallî emniyet faaliyetleri işçilerin sağlıklarının emniyet altına alınması, sigorta mes'elelerinin halledilmesi v.s. gibi son derece mühim ve çeşitli işleri içine almaktadır. Bunlardan maada organizasyonlar arasında iş birliği kurularak iktisadî menfaatlerin korunması, işçilerin tatillerinde ve

boş zamanlarındaki faaliyetlerinin düzenlenmesi gibi konuları ele alan bir sosyal yardım teşkilâtı da mevcuttur.

İşçi sendikaları hakkında geniş malûmat verildiği ve büyük ölçüde propaganda yapıldığı aşikârdır. Sınıflar, kurslar, toplantı ve konferanslar yoluyla yapılan eğitim faaliyetleri bir programa bağlanarak müteaddit ve çeşitli elemanları içine alacak bir şekilde tatbik sahasına konulmaktadır. Kendi gazeteleri ve dergileri vasıtasiyle bütün üyelere teknik, sosyal ve ekonomik bütün sorular ve problemlere dair en son bilgiler verilmektedir.

İsveç sendikaları 41 federasyonla birbirine bağlanmıştır. Madeni eşya işçileri, inşaat işçileri, ticarethane memurları, typograflar velhasıl her alanın işçileri kendi özel sendikalarına mensupturlar. Benim mensup olduğum sendika İsveç fabrika işçileri sendikasının 78.000 üyesi vardır. Ve bu teşekkül başka birçokları da dahil olmak üzere inşaat malzemesi, züccaciye, kimyevî maddeler, kimyevî - teknik, lâstik, kibrit ve cam sanayii işçilerini bir araya getirmektedir.

Sendikaların müzakerelere girişmek, ihtilâfların bertaraf edilmesine çalışmak, ekonomik mes'elelerin halledilmesine ve bu gibi işlerde mahallî sendikalara yardım eden tam teşkilâtlı memur kadroları vardır. İşçi Sendikası kendi mesleki sahalarında hüküm süren, o mesleğe has durumları kendi ihtisasları dahilinde sevk ve idare etmek bakımından tam bir bağımsızlığa sahiptirler. Mamafih evvelce de işaret ettiğim gibi merkezî teşkilât (LO) ücretler hakkındaki tutum başta gelmek üzere birçok bakımlardan çok mühim bir rol oynamaktadır. Bu teşkilâta intisap mes'elesine gelince: bir sendikanın teşkilâta mensup olabilmesi için, bu sendikanın nizamnamesi içine mecburî olan şu üç taahhüdü, yani işçilere bir sendikaya kabul olunma hakları ile iş değiştirdikleri takdirde isterlerse bir sendikadan başka bir sendikaya nakletmek haklarının verileceği taahhüdünü, koyması şart koşulmuştur. Bu sayede çalışma hakkının inhisar altına alınması önlenmiştir. Buna ilâveten, nizamnamenin içinde, toplu bir halde imzalanan anlaşmalar, ihtilâfların halli vesaire gibi çok önemli mes'elelerde millî sendika idare heyetlerinden herbirinin son sözü söylemek hakkını teminat altına alan bir maddenin bulunması da mecburi kılınmıştır.

Toplu halde imzalanan anlaşmalar ve ihtilâflar babında oya başvurmak mecburiyeti baş gösterdiği vak'alarda, oya ister bütün üyeler iştirak etmiş olsun, ister oylar bir toplantı sırasında üyelerin temsilcileri tarafından verilmiş olsun, son kararı vermek millî sendika icra heyetinin hak ve vazifesi olarak kabul edilmiştir. Böylelikle bir ara bulma müzake-

resinin neticesi üyelerin oy birliği ile red edilmiş dahi olsa, sendika icra heyeti tarafından kabul olunabilmektedir. Aynı şekilde, sendika üyeleri, kullandıkları oylarla anlaşmayı kabul etmek ve açıktan açığa mücadeleye girişmekden kaçınmak istediklerini belirtmiş olsalar dahi, sendika icra heyetinin anlaşmayı red etmeleri ve açıktan açığa mücadeleye girişmeye karar vermeleri mümkündür.

I.O işlerinin idaresi gibi sendika icra heyetinin faaliyetleri de daimi bir kontrole tâbidir. Sendika icra heyetinin işleri idare ve icra yetkilerini kullanış tarzları, büyük bir hoşnutsuzlukla karşılanması, kongrelerde bulunan işçi delegelerinin yeni bir icra heyeti seçmeleri ile neticelenir.

Geçmişte edinilmiş tecrübelerden dolayı İsveçli işçi, sendika faaliyetlerinin pahalıya mal olduğunun farkındadır. Bir kere, bütün günlüğüne çalışan oldukça kalabalık bir memur kadrosuna maaş vermek gerekmektedir. Yirmi bin anlaşmanın teferruatı ile uğraşmak, ara bulma celselerine katılmak, iş konseylerini desteklemek, işçileri korumak, işsizliğe karşı sigorta, diğer sigortalar v.s. gibi işleri takip etmek oldukça yüklü bir memur kadrosuna ihtiyaç gösterir. İkincisine gelince, işçilerin menfaatleri konusu yüzünden meydana gelen ihtilâflar, ara bulma teşebbüsleri ile tatlıya bağlanmayıp da mücadeleye baş vurma zorunda kalındığı zaman faydalanabileceğimiz bir yardım sandığını idame etmek mecburiyeti daima mevcuddur. İşte bu yüzden, esas itibariyle her üyenin, haftada bir saatlik ücretini işçi sendikasına ve işsizlik sigortası sandığına yatırması lâzım gelmektedir. Bu yardım sandığı Hükûmetin verdiği tahsisatla beraber işçi sendikası tarafından yerine göre kullanılır. Görüldüğü gibi, işçi sendikaları hatırı sayılır ekonomik kaynaklara sahip bulunmaktadırlar. Bu gelirin hesabını her yıl yaparlar.

**SONUÇ**

İsveç'de, İşçi Sendikaları cereyanı, daha dolgun ücretler ve daha yüksek hayat standardı konusunda işçilerin menfaatlerini koruyan kuvvetli bir teşekküldür. Bizler için daha yüksek bir hayat standardı demek, bir işçi ve bir vatandaş sıfatiyle hayatımızın sadece Ekonomik cephesinde değil, aynı zamanda işimizde veya memuriyetimizde güven ve emniyet duyguları ile mes'ut olmak gibi, hayatımızın hissî cephesini de içine alan bir yaşayış tarzıdır. Biz, demokratik bir cemiyetin gelişmesi, ve işlerinin yürümesi için bütün ferdlerin kendi paylarına düşen işi yapmalarının büyük bir kıymeti olduğuna inanan insanlarız. Patronların, sanayi ve ticaretin başında bulunmak sıfatiyle, gayesi memlekette refahı arttırmak olan bir gelişmede oynadıkları mühim rolü takdir etmiyor değiliz.

Bu gayenin millî ekonomimizin temel taşı olduğunu idrak ediyoruz. Fakat aynı zamanda işçi haklarının tanınmasında da kuvvetle ısrar ediyor, sırası gelince de artmış olan refahdan işçilerin payına düşeni onlara temin etmeyi vazife biliyoruz. İşimiz sadece istihsali arttırmak ve ıslah etmekle kalmıyor, aynı zamanda çalışan herkese, istihsali artırmanın başlıca şartı olan istihlâki de mal ve hizmet bakımından günden güne artan bir talepte fazlalaştırmak fırsatı verilmesi için çalışıyoruz.

Bütün ferdlerine çalışma hakkı ve oldukça rahat bir geçinme seviyesine erişmek imkânı veren bir cemiyet, gerek idareciler, gerek işçiler için hayırlı bir cemiyettir.

# SEVK VE İDARE VE İŞÇİ MÜNASEBETLERİ

*Harry Briggs*

## İŞÇİ MÜNASEBETLERİNİN TARİHÇESİ

Gerek gelişmiş bir endüstri toplumunda gerekse gelişen yeni bir ülkede, işçi münasebetlerinin can noktası insanların birbirlerini anlama ihtiyacıdır. İlgilendiğimiz konu olan münasebetler ister işçi grupları ile olan münasebetler, ister sevk ve idareciler ile sendika gibi teşekküller arasındaki münasebetler veya hükûmet mensupları ile münasbetler olsun, muhakkak surette ilgililerin âdetleri, ön yargıları, arzuları ve umutları göz önünde tutulmalıdır.

İşletmelerin sahipleri veya sevk ve idarecileri, ya «noblesse oblige» sebebi ile ya da sağlam işletmecilik prensiplerine dayanarak, insan münasebetlerini kavramanın işletmenin başarısı için hayatî önem taşıdığına inanırlar. Bazıları da, bana kalırsa, sorumluluklarının bu kısmını gayet tabiî karşılarlar, hattâ bunu sevk ve idaresinin tevarüs ettiği ve kendiliğinden sahibi olduğu bir kabiliyet olarak görürler. Diğer bir deyimle, bir sevk ve idareci teknoloik gelişmeler ve piyasa teknikleri hakkında ne kadar bilgisiz olursa olsun, insan münsabetlerini düzenlemek ve idare etmek kabiliyetine doğuştan sahip olduğu kanısındadır. Sevk ve idareci, çok zaman, işçilerinin ne istediğini ve ne düşündüğünü bildiğini sanır, bu yüzden de işçilerinin fikrini almağa lüzum hissetmez. Bu kanıyı gerçi anlıyabiliriz fakat pek çok sevk ve idareci bu yüzden İşçi Münasebetleri konusunda büyük güçlüklerle karşılaşmıştır. Bu suretle sevk ve idareciler, ihtilâf çıktığı vakit, bunun ardındaki gerçek sebepleri araştırmağa yanaşmaz, hattâ ihtilâfı çıkaranların bu ihtilâfa sebep veren amaç ve dilekleri-

nin ne olduğunu incelemez, bundan başka acele karar da verilebilir ve gerçek verilere dayanmadan kararlara varılabilir, hattâ sevk ve idareciler ön yargılara kapılabilir, çünkü işletmenin içinden veya dışından sevk ve idareci olmıyan kimseler çözümü daha iyi bildikleri iddiasıyla birtakım yanlış tavsiyelerde bulunurlar.

Gerek endüstri gerek tarım alanını tartıştığımız vakit, kanaatimce istihsalin nasıl organize edildiği meselesi ile ilgilenmekteyiz. Batının endüstrileşmiş ülkelerinde büyük işletmelerin girift problemlerine daha fazla dikkat çekilmiş olabilir. Fakat şunu da unutmamak gerekir ki, büyük işletmeler önemli olmakla beraber, endüstri bakımından çok gelişmiş bir memlekette dahi küçük işletmeler endüstri sektörünün önemli bir kısmını teşkil eder. Bu küçük işletmelerde İşçi Münasebetleri büyüklük bakımından farklı olsa dahi davranış bakımından farksız problemler meydana getirir ki bunları ele almak gereklidir.

İşçilerin kuşaklar boyunca gelişen kültür ve görgüsü ileri endüstri memleketlerinde ayrı bir İşçi Münasebeti tarzı meydana getirir. Gelişen yeni bir memlekette endüstri sektörü küçük olmakla beraber büyümektedir, burada aslında çiftçi ve köy halkı olan bir grubun şehirleşmeye uyup belki de toprağından bütünlük ayrılması, bambaşka bir İşçi Münasebeti durumunu ortaya çıkarır. Bu durum endüstrileşmiş bir memlekettekı durumdan hattâ daha da çetrefil olabilir çünkü dil, ırk, toprak ve köyden ayrılma problemleri ile işçinin yıl boyunca uzun bir süre ailesinden ayrı kalma problemleri mevcuttur. Endüstrisi çok gelişmiş bir memlekette dahi, bölgeler arasında farklar vardır. Örneğin, iş yerinin eve yakın olduğu küçük bir şehirde, iş toplumu emlâk sahipleri ile yepyeni bir mahallede küçük bir fabrika mensuplarından ibaret ise, buradaki İşçi Münasebetleri problemleri memleketin daha eski ve daha ileri endüstrileşme safhasındaki bir bölgesindeki problemlerden, özellikle burada çalışan nüfus, babaları ve dedelerinin alışıp çalıştığı eski endüstrilerde çalışmakta ise, bunların problemlerinden çok daha değişik bir mahiyet taşır. Hiçbir kökü olmıyan bir toplum, endüstrinin henüz başlangıç safhasında bulunan yeni bir memlekette olduğu kadar, endüstrileşmiş bir memlekette de bulunabilir.

İşçi Münasebetleri bundan başka bir de kanunlar ve Hükûmet nizamları açısından ele alınmalıdır. Günümüzün vakıalarından biri de, Hükûmetlerin İşçi Münasebetleri konusunda eskiye nazaran, daha büyük bir rol oynadıklarıdır. Bence bu yönelim aynı yönde gelişmeye devam edecektir. Burada sadece çalışanların iş başındaki emniyeti, yani fabrikada iş emniyetinin sağlanması, kadınlarla çocukların korunması gerektiğini

kasdetmiyorum, aynı zamanda memleket şartlarına göre işçi ve işveren sendikalarının ve teşekküllerinin kurulmasını sağlıyacak kanunî esasları kasdediyorum. Bunun şekli memleketten memlekete değişik olacağı gibi, İşçi Münasebetlerinin çeşidi ve problemleri de farklı olacaktır. Mamafih bu farkların ardında bazı ortak noktalar vardır. Bunlardan biri ekonomik gelişme çabalarıdır, bu ise, maddî refahı çoğaltmak için çabaların birleştirilmesini, organize edilmesini ve yöneltilmesini gerektirir. Bir başka ortak nokta da, bir işi yeterince başarabilmek amacı ile gerekli vasıf ve ehliyeti haiz olabilmek için halkın bir kısmının talep ve arzu ettiği eğitim imkânlarıdır. Bu da, ileri teknolojinin sağladığı menfaatlerden faydalanmak için hemen hemen her memlekette, beslenen arzuyu ifade eder.

## SEVK VE İDARECİLİĞİN YENİ ANLAMI

İşletme ister küçük, ister büyük olsun, bence bugünün sevk ve idarecisi eskiye göre daha iyi teçhizatlanmış olmalıdır. Teknolojik bilgi edinmenin yanı sıra, bugünün sevk ve idarecisinin organizasyon prensiplerini anlaması ve aynı zamanda da her kademede insanlardan en iyi verimi ne şekilde elde edebileceğini bilmesi gerektiğidir. Endüstrileşmiş memleketlerde yaygın olan, iş sahibini işin idarecisinden ayırma sistemi, artık bütün memleketler için kaçınılmaz bir gerçek olmuştur. Bunun sonucu ise maaşlı profesyonel sevk ve idareci sınıfının ortaya çıkması olmuştur ve olacaktır. Yetki devretmeği ve kumanda hattına müdahale yönelimini yenmeği öğrenene kadar iş sahibinin problemi çetin olacaktır. İşletme ne kadar büyükse o nisbette kompleks olur, ve piyasa etüd ve araştırması, mamûl geliştirme, plânlama, metod tekâmülü veya personel münasebetleri gibi konularda fonksiyonel uzmanlara olan ihtiyaç da o nisbette artar. Ayrıca işletme içinde sevk ve idare ile memur ve işçiler arasındaki münasebetlerin incelenmesi de aynı derecede önem kazanır. Bunların yanı sıra, ihtiyaç duyulan diğer hususların Şirketin amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olan roller, fonksiyonlar ve gruplamalara uygun bir organizasyon kurmak, personel seçme, işe alma, geliştirme, eğitim ve terfi konuları üzerine eğilmek, ve bütün çalışanların âzamî işbirliğini sağlıyacak bir moral seviyesi temin etmektir.

## İŞÇİ MÜNASEBETLERİ VE ENDÜSTRİ ORGANİZASYONU

İşçi Münasebetlerinin istihsalde hem kesin usul ve müesseseleri hem de gayri resmî insan münasebetlerini kapsadığını; hem endüstri, hem tarım alanına şâmil olduğunu; hem hükûmet hem de işveren ve işçi teşekküllerini içine aldığını söyliyebiliriz.

## İŞLETME İÇİNDEKİ PROBLEMLER

Sendikalar, iş konseyleri ve benzeri grup temsilcilerinin ortaya çıkıp gelişmesi sonunda bazı hallerde, maiyetinde çalışan her fert ile anlaşma ve iyi münasebetler kuran sevk ve idareci anlamına karşıt bir tepki belirmiştir. Bana kalırsa, sevk ve idareciler bu yoldaki tenkitlere karşı koymalıdır. Hattâ personel seçimi ve eğitiminden sorumlu olan kimseler her kademede özellikle sevk ve idarenin ilk kademesindeki idarecilere, madunlarına kendilerine yapılmasını temenni ettikleri tarzda muamele etmesini öğretmelidirler. Herhangi bir kademede de beşeri münasebetler muhakkak surette eğitim kursları ile veya yazışma ile ifade olunamaz. Çalışanların tek tek ve grup halinde hareket ve düşünce tarzlarının nedenini anlamak için sevk ve idarecilerin daimâ surette gayret sarfetmeleri bence İşçi Münasebetlerinin can noktasını kavramak bakımından elzemdir. Bir insanın veriminin düşmesinin şahsî bir probleminden ileri geldiğini sezebilmek, bir insanın kalitesinde bâriz bir düşme olduğu vakit bunun gerisindeki nedenleri araştırmak, çabalarında başarısızlığa uğrayan kimselere cesaret vermek, gereken anda teşvik sağlamak, yersiz ihtirasları yatıştırmak, umumun menfaatine aykırı bir hal zuhurunda sert davranmak, ne zaman ve nasıl «Hayır» denileceğini bilmek, sevk ve idare edenlerle idare edilenler arasında, her kademede iyi ve başarılı münasebetler kurulmasını sağlıyan başlıca faktörlerdir. Şayet daha üst kademedeki sevk ve idareciler kendi davranış ve hareketleri ile örnek teşkil ederek, madunları ile kendileri arasındaki münasebetler konusunda iyi bir atmosfer yaratırlarsa, elbette ki imalât safhında ilk kademedeki sevk ve idarecilerle madunları arasında iyi münasebetlerin tesisi için büyük çapta cesaret vermiş ve yardım sağlamış olurlar.

Beşerî münasebetler konusundaki bazı tartışmalarda şu iddiada bulunulur: Eğer sevk ve idare, çalışmalara karşı davranış ve hareketlerinde yeterince anlayış gösteriyorsa, bu durum, sevk ve idarenin amaçlarının çalışanlar tarafından kabul edilmesi için kâfidir. Fakat sevk ve idareciler grupu ile işçi grupunun menfaatleri, her bir grupun kendi görüşü ile, aynı yönde olmıyabilir. Her iki grupun şu noktada ortak görüşü vardır: Eğer işletme iyi idare edilemediği veya başarısızlığa uğradığı için batarsa, o işletmeye mensup olan herkes işsiz kalır. Fakat, iş sahibi, sevk ve idareci ile işçinin, işletmeye bağlantısı ve taahhütleri aynı değildir. İşin verdiği mânevî tatminkârlık, mesleğinde ilerlemek, işin istikametini ve gidişini etkilemek sevk ve idareciler için varittir. Fakat az bir eğitim istiyen rutin işlerde çalışanlar, iş konusunda sadece sözleşme şartları, iş güvenliğinin artması yahut işsizliğe karşı korun-

makla ilgilenirler, bunlar sevk ve idarecilerin ilgilendiği meselelerle meşgul değildirler. Sevk ve idarecilerle işçilerin amaçlarının ayrı olduğunu idrak etmek iş ihtilâfına sebep teşkil etmez, fakat incelenmesi gereken münasebet problemlerinin varlığına işaret eder.

### YETERLİ HABERLEŞMENİN ÖNEMİ

Haberleşmenin işletmenin başarısı için elzem olduğu çoğunlukla kabul edilmiştir, kanısındayım. Bu kanıda olan üst kademe sevk ve idareciler, meslektaşları ile muntazaman İdare Meclisi toplantılarında buluşmaya alışkındırlar, hattâ işletmenin dışında pek çok iş ve hükûmet temasları vardır. Alt kademeden üst kademeye ve üst kademeden alt kademeye, özellikle sevk ve idare saflarından geçerek yeterli bir haberleşme sisteminin önemi çoğunluk, hiç değilse, nazarî olarak kabul edilir. Halbuki, birçok memleketlerde hangi kademelere, neyin ne yoldan iletilmesi gerektiğine yeterince önem vermemek endüstri sisteminin zayıf noktalarından birini teşkil eder. Bir tek haberleşme hattı yeterli olmıyabilir. Bir işletmenin içinde birçok haberleşme hatları işler, bazan yukarıdan aşağı, bazan aşağıdan yukarı, bazan işçi konseyi gibi müesseseler yoluyla, bazan ilân tahtaları, bazan hoparlörle yayınlanan bildirilerle, bazan şirket dergileri ile, bazan da dedikodu yolu ile haberleşme yürütülür. Denilir ki, dedikodu yoluyla ne derece haber yayılıyorsa, sevk ve idare diğer araçlarla o derece yetersiz bir haberleşme sistemine sahiptir.

Çok zaman sevk ve idare haberleşmeden kaçınır, çünkü bunu bir bakıma sevk ve idarenin sırrı olan bilgileri zorla açıklamak için bir baskı addeder. Bu kanının en güzel ifadesi şöyle özetlenebilir: İşçinin görevi verilen işi yapmaktır, ne derece bilgi edinebileceği hususunda ancak sevk ve idare karar verir. Bazı memleketlerde bu görüşe işçi teşekkülleri tepki göstererek, işçinin de sevk ve idarede söz sahibi olmasını talep etmişlerdir. İşçi teşekkküllerinin bu talebi bazı memleketlerde kanunla kabul ve tesbit edilmiştir. Bazı memleketlerde ise işçi teşekkülleri, işçinin sevk ve idare kararlarına iştirakini istememektedirler; çünkü aynı derecede direkt olmamakla beraber en az aynı derecede müessir olan diğer usullerle sevk ve idare kararlarını etkiliyebilmektedirler. Bu gibi memleketlerde işçi teşekkülleri sevk ve idareye bağlantıları bulunmadan ve şirket işlerinde söz sahibi olmadan, üyelerinin menfaatlerini daha iyi koruyabilecekleri kanısındadırlar.

Kanaatimce sevk ve idarenin izliyeceği en iyi yol, çalışanların işlerini doğrudan doğruya etkileyen faktörleri anlıyabilmeleri için kendile-

rine yeterli bilgi sağlamak olmalıdır. Sevk ve idarenin ilk kademelerini işgal edenler, imalât plânları, işin organizasyonu, işçinin işlere bölünmesi, yapılması düşünülen değişiklikler gibi mesuliyetlerindeki şahısların çalışma şekil ve şartlarını etkileyen bütün hususlar hakkında kendilerine bilgi sağlıyabilecek durumda olmalıdırlar. Bu böyle olmazsa maiyetlerinde çalışan işçiler soracakları soruları hattâ ihtilâfları bir üst âmirlerine değil, daha yüksek makamlara iletirler.

Bir departman içinde neler olup bittiğini kavrıyabilmek için aynı zamanda bir üst âmir ile fonksiyonel uzmanların sorumluluğunu da anlamış olmak gerekir. Örneğin, iş analizcileri veya plâncılarının, iş standartlarının tâyini, iş tertibinin yenilenmesi, veya işçilerin çeşitli işlere bölünmesi konularında, ilk kademe sevk ve idarecilerle ihtilâf halinde olduklarına; onlara bir hizmet sağlayıp servislerinin kesin âmiri olabilmelerini mümkün kılacakları yerde onlarla çatıştıklarına, çok zaman şahit olmuşumdur. İşçiler veya işçi mümessilleri bir üst âmirlerinin yetkisini sarsmak, yahut kendilerinin âmirlerinden daha güçlü olduklarını ispat etmek, veya daha üst kademe sevk ve idarecilerin desteğini sağlamak yahut da kendilerinin bir üst âmirlerinden daha çok âmirliğe uygun olduklarını göstermek istedikleri vakit ihtilâf çıkar. Bu itibarla, sevk ve idarecileri iyi seçmek, onların sorumluluklarını tâyin etmek, bu sorumluluklara hazırlanmaları için kendilerine eğitim sağlamak ve onların sadece ihtilâfları ele almak değil, yerine göre ihtilâfları halledebilecek durumda olabilmelerini temin etmek, işçi münasebetleri bakımından çok önemlidir. Bu itibarla da hem grup hem de fert ihtilâflarının ele alınması için bir sistem kurmak, bu sistemin iyice anlaşılmasını ve mümkünse herkes tarafından kabulünü sağlamak, ayrıca sistemin hem daha yüksek kademe sevk ve idare, hem de işçi teşekkülleri tarafından önemsenmesini temin etmek şarttır.

Endüstri sektörünün henüz büyümeğe başladığı yeni gelişen bir memlekette bu hayli çetin bir meseledir. Bu kademe sevk ve idare için adam bulup yetiştirmek kolay iş değildir. Bu kademede insanları sevk ve idare etmek için sorumluluğu kabul etmek, disiplini kurmak ve yürütmek, aynı zamanda verimli çalışmayı sağlamak güçtür. Güçtür, çünkü hem bol miktarda, hem de yüksek kalitede bulunması gereken bu şahıslar kalabalık işçi kitleleri arasından seçilir. Bazan seçilmelerinde yanlış miyarlar kullanılır. En eski veya en ehil işçi muhakkak surette en iyi ustabaşı olamaz. Hattâ daha önemlisi kendi seviyelerinden bir şahıs terfi ettiği zaman, o kimseye güven beslemezler, çünkü o şahıs artık kendi saflarından ayrılmıştır ve işçilerden ayrı bir sınıfa, sevk ve idare sınıfına katılmıştır.

Bir ihtilâf tehdidi mevcutsa veya ihtilâf bir greve yahut sevk ve idare üzerinde benzeri bir baskıya yol açacaksa, alt kademelerdeki, bilhassa işçiye en yakın kademedeki sevk ve idarecilerin durumu çok güç olacaktır. Bu sebeple onlara üst kademe sevk ve idarenin tam destek olması gereklidir.

**İŞÇİ SENDİKALARININ GELİŞMESİ**

Gelişen bir memlekette endüstrinin büyümesinin en karakteristik emarelerinden biri işçi sendikaları kurma hareketidir. Bazan da politika liderlerinin iktidarı elde etmeleri veya halkın desteğini kazanmaları için bu harekette faal olmaları gerektiği kanısı mevcuttur. İşverenler ise çok zaman bu şekilde geliştirilen sendikaların politik amaçlara yönelen bir hareket doğuracağından ve meşru sınaî amaçlara dayanmıyacağından endişe ederler. Sendikaların amaçları üyelerinin yakın menfaatleri ile bağlantılı olduğu hallerde dahi, sendikalarla münasebet kurmağa alışkın olmıyan işverenler, bu yeni baskı gruplarının, işverenlerin kararlarına ne derecede bir tahdit koyacağını kestiremeyip endişe duymaktadırlar.

Daha eski endüstri memleketlerinde sendikalar, üyelerinin işçilerin mâruz bulundukları şartlara karşı duydukları memnuniyetsizlikten güç bulmuşlardı. Bu sendikalar aynı zamanda işverenin sahip olduğu mutlak kudrete, bu kudretin çoğunluk kanunları yolu ile hükümetler tarafından desteklenmesine karşı bir tepki teşkil etmekteydi; amaçları bir bakıma hasta veya işsiz üyelerine yardım etmek, bir bakıma da gençlere eğitim sağlıyabilmekti.

Bugün gerek daha eski gerekse yeni endüstri memleketlerinin çoğunda birçok işverenlerin sendikaların varlığının gerekli olduğuna kani bulundukları bence artık bir gerçektir. Hattâ bazı işverenler işçilerin bir sendikaya katılmalarının menfaatleri gereği olduğu, çünkü bu suretle toplu sözleşme bağlantılarına varılabileceği ve ihtilâfların daha âdil metodlarla halledilebileceği kanısındadırlar. Bu, bence bir işveren için ender bir görüş tarzıdır. Daha çok raslanılan bir davranış işçi sendikalarının kaçınılmaz bir gerçek olduğu ve belki de işverenin işinde yapmak istediklerine ve işçilerine ödeyeceği ücrete müdahalesi bakımından nâhoş bir baskı olduğu yolundadır. Bu davranışa muvazi olarak iyi bir iş görüşü ile, birçok işverenler artık, çalıştırdıkları kimselerin işin en değerli varlıkları olduğuna ve beşerî münasebetleri daha fazla önemsemenin daha verimli bir işçi gücü meydana getireceğine, eskiye nazaran bugün daha çok kani olmuşlardır. Bu sebeple bugün ileri en-

düstrilere sahip memleketlerde, işçi sendikaları, hiç değilse bu sendikaların başkanları, sendikaların ilk günlerde güttükleri amaçların değişmesi gerektiğini düşünmektedirler. Bu liderlere göre, işverenlerin çoğu işçi münasebetlerinde müspet davranmak suretiyle, sendika liderlerini üyelerin desteğini kazanmak bakımından güç durumda bırakmaktadırlar. Bu yüzden de bazı hallerde ve özellikle üye sayısının azalması halinde garip bir tecelli olarak sendikalar daha da saldırgan olmaktadır. Ayrıca «closed shop» yâni sadece üyelerinin istihdam edildiği fabrikalar, memurlar, kadınlar, teknisiyenler ve şefler gibi eskiden teşkilâtlanmamış olan kimselerin sendikalara üye olması gibi konular ve özellikle hem sendikaların gelirini, hem de liderlerinin kudretini ilgilendiren meseleler ortaya çıkmaktadır.

Gerçi bir işçi sendikasının en önemli amacı üyelerini korumak ve onların standardını yükseltmektir, fakat bir sendika hareketi kuvvetlendikçe ve müessir oldukça faaliyetinin millî ekonomi, iş siyaset ve hattâ genel ekonomi siyaseti üzerindeki etkisini o derece umursamaz olur, hükümetler de çok geçmeden işçi sendikaları ile işveren teşekküllerinin görüşlerini dikkate almak gerektiğini idrak eder.

### İŞÇİ SENDİKALARININ KABULÜ

İşverenler istikrar ve sağlam liderlik vasıflarını haiz olmadıkları takdirde haliyle sendikaları kabul etmek istemiyeceklir. Hattâ bazı hallerde işveren elinde olmadan öyle bir duruma kendini sokabilir ki, sonunda Şirketin desteklediği bir sendikayı tuttuğu iddia edilebilir. Özellikle yeni bir memlekette sendika nasıl kurulur? Sendika üyeleri bir şirket veya bir endüstride mi temerküz etmelidir, yoksa ait oldukları endüstriye veya mesleklerine bakmadan mı üye edinmelidir? Bazı memleketlerde sendikanın kabulü kanunla tesbit edilir; bazı hallerde ise, bir sendika işveren tarafından kabul edilmeden önce, hattâ kanunen varlığı kabul edilmeden evvel herhangi bir işletmede işçilerin çoğunluğunu temsil ettiğini ispat etmelidir. Bazan birkaç sendika aynı işletme dahilinde kabul edilmek isterler.

Çok zaman, aynı işyerinde çalışanların bir tek sendika ile temsil edilmelerinin bütün ilgililer için daha iyi olacağı düşünülür. İdealist veya dinî görüşler dolayısiyle, bazı memleketlerde bu mümkün olmıyabilir ve işveren iki veya üç sendika ile iş görme zorunda kalır. Bir işveren işçiler hangi sendikanın elverişli olduğuna karar verdikten sonra o sendikayı kabul etme siyasetini güttüğünü söyliyebilir, fakat aynı zamanda da, şayet bir sendikanın daha az baskı yapacağını tahmin eder-

se o takdirde işçileri o sendikayı seçmeleri için etkilemekten kendini alakoyamıyabilir. Ayrıca bir de kabul edilen sendikanın üyelerinin desteğini tutması meselesi vardır, çünkü üyelerini başka bir sendikaya kaptırabilir.

Bir sendika için en önce gerekli olan husus müspet bir hukuk temelidir; bunun için de bazı esas noktalar gereklidir. İlk önce işçi sendikaları kanunen bağımsız olmalıdırlar, sendikaların kendi iktidarını tehdit etmelerinden korkan veya sendika hareketini kendisine âlet etmek istiyen hükümetlere karşı korunabilmelidir. Bunun yanı sıra da gerçekten sendikaların menfaatine uygun tedbirler almak suretiyle onları kendine bağlamak isteyen bir hükûmete karşı da sendika idarecilerini korumak gerekir. Buna mukabil, kanun tahtında tescilini isteyen her sendika da, iş başında çalışan kimseleri temsil ettiği için talebinde haklı olduğunu, yönetmeliğini yürütebilmek için gerekli yetkiye sahip olacağını, sendika idarecilerinin sendika mali kaynaklarını suiistimal etmediklerini göstermek için muhasebe kayıtlarını her an tetkike sunmağa hazır bulunacağını, dürüst ve gereğince seçim yapacağını bilmeli ve kabul etmelidir. Herhangi bir memlekette ve özellikle yeni gelişen bir memlekette, ister Çalışma Bakanlığında, ister Endüstri Bakanlığında olsun, bu kanunların uygulanmasından sorumlu olan hükûmet mensubu bence çok büyük önem taşır. Bu şahıs dadece bağımsız değil, aynı zamanda mesuliyetini müdrik bir sendikacılık hareketinin gelişmesini büyük çapta etkiliyebilir.

Sendikalar arasında, mevzuat bakımından, hangi sendikanın kimi temsil edeceği yolunda çetin ihtilâflar çıkar ve çok defa işverenler de bu ihtilâflara katılmaktan kaçınamazlar. Bazılarına göre, sendikalar çoğunluk üyelerinin endüstri ihtiyaçlarını karşılamakla mükellef oldukla rından şayet tek tek işletmelere göre sendikalar kurulursa, sendikaların başarı imkânları daha kuvvetli olur. Diğer taraftan, madencilik veya demiryolları işletmesi, büyük çiftlikler veya liman işletmeleri gibi temel endüstrilerin mevcudiyeti, memleket çapında ve muhtemelen sendikaların başkanları ile işveren teşekküllerinin temsilcileri arasında, işçi ve işveren teşekküllerinin endüstri esasına göre taksimin daha faydalı olacağı yolundaki tartışmaları kuvvetlendirir. Bu esasa göre yapılan bir taksim sayesinde belirli bir endüstriye bağlı olan işveren ve sendika arasında o endüstrinin problemleri konusunda tartışabilmeleri ve o endüstri için en elverişli şartlar altında anlaşabilmeleri mümkün olur. Üçüncü bir şık da, yani endüstri hudutlarını aşan büyük genel bir sendika hem işverenlerin hem de hükûmetin tehlikeli sayabileceği bir durumu ortaya çıkarır, çünkü politik amaçlar güden sendika liderleri, sen-

ilika hareketini gerçek amaçlarından ayırıp başka gayelere yöneltebilir.

Bir başka problem de, bir sendika bir işletmeyi veya bir endüstriyi kapsadığı vakit, memurlar ve teknisiyenlerin de işçilerle beraber aynı sendikaya dahil olup olmıyacakları ve hattâ bu kimselerin esas itibariyle herhangi bir sendikaya katılıp katılmamaları gerektiğidir. Bu farklı sınıfların bir sendikada toplanmaları halinde, lehte bir görüş hepsini ilgilendiren şartların aynı zamanda ve aynı mekanizma ile tâyin edilmesi gerektiği çünkü hepsinin aynı işletme veya aynı endüstride kader birliği yaptığı yolundadır. Buna karşılık, işverenler mümkünse işçileri temsil eden bir sendikanın memur ve teknisiyenlerin durumunu da müzakere etmesini istemezler. İşverenlere göre memur ve teknisiyenleri ile yapacakları müzakereler başka esaslara dayanılarak başka konular üzerinde olmalıdır. İşçilerle memur ve teknisiyenler arasındaki ücret ve maaş seviyeleri çok farklıdır, bu sebeple işverenlerin görüşüne, göre, işçilerin ücretlerinin artırılması için baskı yapıldığı vakit, ehliyet ve sorumluluk karşılığı yeterince bir fark ödenmediği zehabı uyanabilir.

Bir de, bu sendikalarda liderlik anlamının ne olduğu meselesi vardır. Yeni endüstrileşen memleketlerde işverenlerin karşılaştıkları bir başka mesele de, sendika liderleri okur yazar işçiler arasında bulunamadığı takdirde, bunların şirket veya endüstri dışından seçilmeleri gerekeceğidir. Halbuki işverenler çoğunluk liderlerin endüstri içinden seçilmelerini isterler, bu itibarla da, güçlüklerine rağmen, sevk ve idare mensupları hariç, bütün çalışanların bir sendikaya üye olmasını tercih edebilirler. Şayet ustabaşıları veya servis şefleri böyle bir sendikaya dahil olursa iş büsbütün çatallaşır, çünkü bu şahıslar bir yandan bütün sendika mensupları ile kader birliği yapmıştır, diğer yandan da sevk ve idare tarafından disiplin tesis etmek ve verimi artırmakla görevlendirilmiştir.

Müzakerelerin alacağı şekil, bir bakıma müzakere için tesis edilmiş olan mekanizmaya bağlıdır. Muhtemelen yeni endüstrileşen bir memlekette sendikaların baskısı ilk önce bir şirkette kendini gösterir ve sözleşmenin maddeleri o şirkette çalışanların ihtiyaçlarını ifade eder. Bu tarz bir sözleşmenin endüstri çapında bir sözleşme halinde gelişmesi, işçilerin ne derecede kadar birleşme ihtiyacı duyacaklarına bağlıdır. Bu ihtiyaç ise birçok memleketlerde başgöstermiş ve endüstri çapında sözleşmeler yapılmıştır. Bazı memleketlerde bu gelişme haliyle bir adım daha da ileriye gitmiştir: Çok zaman Çalışma Bakanlığının desteği ile, en üst kademede, bir çeşit Ortak İstişare Komitesi kabilinden bir merci vasıtasiyle bütün işveren teşekkülleri ile bütün işçi sendikaları arasında bir işbirliğinin sağlanması yoluna gidilmiştir.

**ORTAK İSTİŞARE**

Sendikacılık hareketinin yeni olduğu memleketlerde işverenler, çoğunluk çalıştırdıkları kimselere karşı ileri bir görüş taşıyanlar, ilgili sendikalara bakmaksızın, kendi şirketleri dahilinde bir istişare mekanizması kurarlar. Bu mekanizmayı kurmakta işverenlerin amaçları farklıdır. Bazan çalışanlara bazı sorular, çoğunluk sosyal meseleler, bazan işçi ve memurların kendi şikâyetleri gibi hususlar hakkında sorular sormak imkânının sağlanması amaciyle ve iyi niyetle bu mekanizma işveren tarafından kurulur. İşverenin bu niyeti çok zaman yanlış anlaşılır. Bazan işverenin, müzakereden kaçındığı için ve sendika ihtiyacını bertaraf etmek istediği için, böyle bir fabrika veya büro konseyi kurduğu iddia edilir. Fakat, sendika hareketinin yeni olduğu bir alanda işveren başka ne şekilde hareket edebilir? Şikâyetlerin baskısı yahut da, muhtemelen dışardan bir tazyikle küçük bir grup işçinin teşkilâtlanıp kendilerinin resmen tanınması için harekete geçmesini mi beklemelidir, yoksa normal münasebetler dışında çalıştırdığı kimselerle arasında ek bir münasebet kurma yoluna mı gitmelidir?

İleri görüşlü bir işveren, fabrika veya büro konseyi gibi bir fikir formuna başvurmağa âmade olduğunu işçi ve memurlarına göstermek ister. Aynı zamanda işçi temsilcilerine bilgi sağlamağa, işçilerin kendilerini ilgilendirdiğine kani oldukları veyahut işverenin kanaatine göre bilmeleri gereken konularda kendilerine izahatta bulunmağa ve fabrikada işçileri ilgilendiren konulara işçi temsilcilerini dahil etmeğe hazır olduğunu da ifade etmek arzusundadır. Böyle bir durum sonunda zamanla işverenin saygı ile karşılıyacağı ve liderlerinin de işverenin problemlerini anlıyabileceği bağımsız bir sendika kurulabilir. Mamafih bazı kimseler böyle bir gelişmeye işverenin kasten şirket tarafından desteklediği bir sendika kurma teşebbüsü gözü ile bakabilirler. Hattâ bazı kimseler işverenin kendi işçileri veya temsilcileri ile doğrudan doğruya temas kurmağa hakkı olmadığını, sendikacılık henüz ilk safhasında olsa dahi, bu temasın ancak sendika vasıtasiyle yapılabileceğini iddia ederler.

Hangi müesseseler kurulursa kurulsun, bunlar ilgililerin ihtiyacına uyacak şekilde değişebilecek durumda olabilmelidirler. Akıllı bir işveren fikir teatisi için gerekli mekanizmayı kurar, cehalet ve öfke boşluğunda kaybolmaktan kaçınır. Fakat yeterli yetkisi olmıyan hiçbir mekanizma başarılı olamaz.

**İHTİLÂFLAR**

Bir memlekette ihtilâfların halli meselesi, o memleketin örf ve âdet-

leri, alışkanlıkları ve kanunları yönünden incelenmelidir. Fikir aykırılığı her zaman ihtilâf demek değildir. İki fert veya iki grup belirli bir konuda ayrı görüşe sahipseler ve birbirlerini ikna edemezlerse, birbirlerine zarar verici bir harekete geçmeden işi bu noktada bırakabilirler.

Fakat çok zaman fikir ayrılıkları ihtilâfa yol açar. Çok zaman da ve çoğunluk ihtilâfın bir süre devam ettiği ve muhtemelen grev veya lokavt ile sonuçlandığı hallerde fikir aykırılığının ilk baştaki sebebi unutulur veya umursanmaz yahut buna yeni ihtilâflar eklenir.

Çok zaman sevk ve idareci ile fert olarak işçi arasında husule gelen bir başka ihtilâf da, sevk ve idareci işçinin iş yönetmeliğine aykırı hareket ettiği, örneğin ustabaşıya veya başka bir işçiye el kaldırmak gibi disiplin kurallarına karşı geldiği kanısında olduğu vakit zuhur eder. Yahut da sevk ve idarecinin meşru bir emir addettiği bir emrin yerine getirilmemesi bu ihtilâfa yol açabilir. Yahut işçi, sevk ve idarenin tâyin ettiği kalitede iş yapmamıştır. Diğer taraftan işçi kendisine verilen emri makul bulmıyabilir, yahut işin kalitesi yönünden kendi görüşü sevk ve idarenin görüşünden farklı olabilir. Bu ihtilâfların çoğu en alt kademede başarı ile halledilir. Bazan da halledilemez. Özellikle şahsî bir çatışma varsa ve alt kademede bir sevk ve idareci bir işçiyi cezalandırmak veya kovmakla yetkili ise bu yetkisini kullanırsa, ihtilâf halledilmez.

Bir ihtilâf vukuunda verileri araştırmak, gereğince muhakeme kullanabilmek ve bu kabil ihtilâfları halledecek ehliyeti elde etmek, sevk ve idarecinin görmesi gereken eğitimin önemli bir parçasını teşkil eder. Aynı derecede önemli bir husus da, titizlikle hazırlanmış vâzıh ihtilâf halli metodları ile iş yönetmeliğinin tesisidir. Bu metod ve yönetmelikleri çoğunluk sevk ve idare düzenler, fakat işçiler ve temsilcileri bunların âdilâne olduğuna kanaat getirirlerse ve ihtilâf verileri kesinleşmeden ve gerekli metodlar uygulanmadan hiçbir işçinin cezalandırılamıyacağına kani olurlarsa, sistem daha iyi yürütülür. İhtilâfların halli metodları ister sendika ile yapılan toplu sözleşmede tasrih edilmiş, ister fabrikanın danışma konseyi tarafından tesbit edilmiş olsun, işveren sevk ve idarenin bu metoda riayet etmesi üzerinde ısrarla durmalıdır. Bu çeşit metodlarda, yönetmeliğe aykırı hareketler halinde, yazılı bir ikazda bulunulması ve bunun bir şahit huzurunda, işçiye verilmesi hususu yer alır. Çok zaman işçinin daha üst kademe sevk ve idareye başvurması ve savunmasının bir başkası tarafından yapılabilmesi yolunda bir madde de mevcuttur. Bazı memleketlerde hükûmetin tesis ettiği bir iş mahkemesine de başvurulabilir. Toplu sözleşmelerin yaygın olduğu memleketlerde iş mahkemesi lüzumsuz addedilebilir. Bazı hallerde ihtilâf konusu,

mahallî işverenler ve sendikaların mahallî temsilcilerinden müteşekkil tarafsız bir komiteye havale edilir ve burada da anlaşmaya varılamazsa, tarafsız bir üçüncü şahsın kararına arzedilir. Bir ihtilâfın hallinde kullanılan bir usul bütün ihtilâfların hallinde başarılı olmayabilir. Örneğin, bir işçi, bir şirket malını veya başka bir işçinin bir eşyasını çalmakla suçlandırılabilir, o takdirde bu fiil memleketin medenî kanunlarını ihlâl ettiği takdirde, durum polise havale edilir.

Birçok memleketlerde edinilen tecrübe göstermiştir ki, hem işveren hem de işçiler ihtilâf mevzuatına riayet etmedikçe iyi işçi münasebetleri sürekli olarak devam edemez. Bu mevzuat grevleri mutlak olarak önliyemez, fakat gereğince anlaşılır ve uygun olursa, greve yol açabilecek münferit ihtilâfların ortaya çıkmasına büyük çapta engel olabilir.

Toplu sözleşmenin yeni gelişmekte olduğu yerlerde, grevin başlıca sebeplerinden biri, sendikanın gücünü göstermek ve böylece de yeni üyeler celbetmek amacıdır. Bu grevler küçük çapta ise, hem sendika hem de grev yapan işçiler, grevin halkı zarara sokmadığı kanısına varırlar. Buna karşılık bir memlekette toplu sözleşme gelişir ve yerleştiği takdirde, her iki tarafın liderleri de karşılıklı münasebetler konusunda daha tecrübeli olurlar ve kendilerinden hem daha büyük bir sabır, hem de grev silâhını kullanmakta çekimserlik beklenir. Grev veya lokavt çok sayıda işçiyi ilgilendiriyorsa, bunlardan hem işçiler, hem de işveren yönünden husule gelen zarar her iki tarafın da takatini aşabilir, o takdirde taraflar daha sulhane bir hal çaresine varmağa rıza gösterirler. Şayet ihtilâf konusu ücrete müteallikse ve verilebilecek bir seviyedeyse, ayrıca ilgili endüstriler büyükse ve muhtemelen memleket ekonomisinde önemli bir yeri varsa, hükûmet ihtilâfa kayıtsız kalamaz.

Daha çetrefil ihtilâflar sendikaların tanınmaları ve üye kazanmaları ile ilgilidir. Daha önce de belirttiğim gibi, hangi sendikanın kabul edileceği hususunda ihtilâf çıkabilir. Bazı memleketlerde, ya kanun ya da anlaşma yoluyla, işçi ve işveren sendikalarının temsil esasları bütün memleket için tasrih edilmiştir. Ben bu esası hükûmetin tâyin etmesi fikrine karşıtım, çünkü gerek işverenler, gerekse işçiler bu esasın tâyininde bir payları yoksa, itiraz edeceklerdir. Elbette hükûmetin de bir rolü olmalıdır, fakat daha önemli olan nokta, bu hususlarda işveren ve işçi teşekkülleri arasında sürekli bir anlayışın var olmasıdır. Sürekli anlayıştan kastım, münasebetin sadece endüstri krizleri çıktığı anlara münhasır kalmamasıdır.

Sendika idarecilerinin istismarı iddiası da ihtilâfa yol açabilir. Bir işveren sendika idarecisine, özellikle kendi işçisi ise, karşıt bir harekette bulunmakta çok dikkatli hareket etmelidir. Bu kabil idareciler bir-

çok memleketlerde kanun himayesindedirler. Karşıt hareket disiplin cezası mahiyetinde ise, diğer işçilere tatbik edilebilen benzer cezalarla eşit şartlar altında yapılmış olmasına ve sırf üyeleri adına hareket ettikleri için cezalandırılmış olmamalarına özellikle dikkat etmek gerekir. Bu çeşit ihtilâfların idaresi kolay değildir ve tarafsız bir davranış gerektirir; bu da işveren veya sevk ve idareci için bazan çetin olabilir. Aynı zamanda bunlar tahkimi güç olan meselelerdir.

Sendika üyesi olmıyan bir işçinin sendika üyesi olan diğer işçilerin sağladıkları menfaatlerden istifadeye veya bu sayede durumunu iyileştirmeğe hakkı bulunmadığı iddiasiyle, sendika mensubu olmıyan işçilerle birlikte çahşmaya karşıt olmak veya «closed shop» yani her işçinin sendika üyesi olması şartını talep etmek de, işvereni güç durumda bırakabilir.

Bazan grev veya lokavt'ın, yani iş durdurulmasının sebebi her iki tarafın da ihtilâf konusu olan meselede kesin görüşe sahip olup uzlaşmaya yanaşmamasıdır. İşverenler çoğunluk, sendikaların sevk ve idare fonksiyonlarına müdahale ettikleri kanısına varırlarsa, derhal karşıt davranışta bulunurlar. İmâl edilecek mal cinsleri, imalât metodları, fiyat politikası gibi konuları, sevk ve idare işçi veya işçi temsilcileri ile tartışılmıyacak konulardan sayarlar. Diğer taraftan da, sevk ve idarenin kendi işlerini yürütmek ve işin esas noktalarını kontrolu altında bulundurmak hakları, işçilere göre, özellikle kendi iş güvenliklerine müdahale'de bulunulduğu kanısında iseler, bazı hallerde kendi menfaatlerine aykırıdır. Bazı hallerde işçiler belirli bir işte istihdam edilme talebinde bulunurlar ve hizmet sürelerinin uzunluğuna göre kendilerine öncelik tanınmasını isterler. Sevk ve idarenin kanaatine aykırı olarak daha geniş bir kadronun çalıştırılmasında ısrar edebilirler. İşçiler ne şekilde istihdam edilecekleri veya ne miktarda iş çıkarmaları gerektiği konularında da tartışabilirler. Bu meseleler, sevk ve idarenin hareket serbestisini sınırlandırır. Şu halde, bunların, sevk ve idarenin haklarını aşırı derecede sınırlandırdığı iddia edilebilir mi? Gerçekten de ortaya atılan bazı meseleler tartışma konusu olabilir. Bazı memleketlerde bu çeşit meseleler sendikalarla yapılan toplu sözleşmelere dahil edilir.

En çok tartışma konusu olan meseleler ise, yeni metotların kullanılması ve tesirlerin yenilenmesi gibi değişiklik ifade eden konularda olagelmektedir denilebilir. İnsanlar değişiklik istemezler, çoğunluk buna karşıt olurlar, hattâ kabul etseler dahi alışıncaya kadar vakit ister. Ayrıca daha büyük bir korku da, yenilikler sonunda işten çıkarılma tehlikesidir; bazan bu endişe yerinde olmakla beraber çoğunluk yeterli ve doğru bilgi sağlanmamış olduğu için bu korkular mübalâğa edilir.

Bu gibi hallerde tutulacak en iyi yol, her iki tarafın da şu kanıya varmasıdır: Sevk ve idare, imkân dahilinde, yapılması muhtemel olan değişiklikler hakkında bilgi sağlıyacaktır; herhangi bir değişiklik uygulanmadan önce işçilere veya temsilcilerine duyurulacaktır. Bu ise ancak münasebetlerin iyi ve uzun süreden beri yerleşmiş olmasına, her iki tarafın temsilcilerinin karşılıklı güven içinde tartışmaya girişmesine ve gelişmiş bir istişare sisteminin varlığına bağlıdır; işveren ve işçi temsilcilerinin karşılıklı haberleşme işine alışkın olmadıkları halde ise kolaylıkla mümkün olamaz. Hiç kimse bildiği, eğitildiği ve başkalarından çok hak kazanmış olduğu bir işi kaybetmek istemez. Bu sebeple işveren işinden başka yere nakledileceklere, bir işletmedeki işinden veya endüstrideki işinden çıkarılacak olanlara sağlanacak bilgiye, bu bilginin ne zaman verileceğine ve o şahıs için ne gibi telâfi tedbirleri alacağına çok önem vermelidir. Olaydan önce yeterli ikazda bulunmak çok zaman iyi bir tutum olduğu gibi, etkilenen kimselerin görüşünü de dikkate almak savunulacak bir yoldur.

Çok zaman grevler mahallî işçi gruplarının âni bir kararı sonunda olagelir. Resmî grevler ise, toplu müzakereler bir sonuca bağlandıktan sonra yapılan grevlerdir. Bunlar bazan sendikaların yaptıkları talepleri kuvvetlendirmek veya işverenin taleplerini reddetmek için yapılır. Sempati grevleri ise, belirli bir endüstrinin grev yapmış işçilerini desteklemek için başka bir endüstrinin işçileri tarafından yapılır. Bazı memleketlerde işten uzaklaşma işvereni zarara sokmak için tutulacak en iyi yol sayılmaz, ve işi topyekûn durdurmaktansa, yavaş çalışma, istihsali azaltma, fazla mesai yapmama gibi yollara sapılır.

Bence birçok memleketlerde endüstri münasebetleri büyük çapta gelişmiştir, bunun işareti grevlerin adedi değil, endüstrinin aksamasına yol açmadan işveren ile işçilerin ücret ve çalışma şartları konularında anlaşmaya varabilmeleridir. Grevlerin önlenmesi, işverenler ile sendikaların, birbirinin menfaatlerini daha iyi anlıyabilme çabalarının sonucudur.

Grevlerin, bütün vatandaşların geçimini tehlikeye düşürecek şekilde millî ekonomiyi etkilemek için çok sayıda işçiyi kaplaması gerekmez. Bu bütün memleketler ve özellikle yeni endüstrileşen memleketler için vârittir. Ekonomik kaynakları mahduttur, grevin olagetirdiği zararları karşılamak için harcanan mahdut kapasite, gelişme plânlarını büyük çapta sekteler, halbuki daha yüksek bir hayat seviyesine ulaşmak için gelişme plânları hayatî önem taşır.

İşçilerin gerçekten çoğu grevden kaçınır ve daha makul şartlar sağlamak için müzakere yolunu tercih eder. İşverenler de kendi yönlerinden organize olurlar, müzakere ve pazarlığa hazırlıklı bulunurlar, iş-

çilerine ve temsilcilerine bilgi sağlamayı kabul ederler, ihtilâfların ve taleplerin ne şekilde ifade edilmiş olduğuna özellikle dikkat ederlerse, hem işçilerin bu yöndeki davranışına yardım sağlamış olurlar, hem de işçileri ve işçi temsilcileri ile anlaşmaya varmak için gerçek bir çaba göstermiş olurlar.

**İŞÇİ MÜNASEBETLERİNDE HÜKÛMETİN ROLÜ**

Hükûmet bütün toplumun refahı ve iyiliğiyle ilgilendiğinden, ücret ve çalışma şartlarının nasıl tesbit edildiği ile de ilgilenmesi gerekir. Hükûmet, endüstride sulh ve sükûnun devamı ve grev veya lokavt yapılmadan ihtilâfların halli ile yakından ilgilenir. Bu itibarla, hükûmet İş Kanunu ile ilgilidir, bu kanun işçinin âciz olduğu veya işverenin yanaşmadığı hallerde asgari ücret konusunu kapsar. Sendikaların yerleştiği ve toplu müzakere sisteminin geliştiği memleketlerde, işçi münasebetleri konusunda hükûmet bu müzakerelerin değer kazanması ve her iki tarafta da sorumluluk hissinin yaşatılması üzerinde çalışır.

Birçok memleketlerde hükûmet uzlaşma ve tahkim konularında da kanun yolu ile bir mekanizma kurar. Bu çoğunluk ihtiyaridir, yani ihtilâfı olan taraflar müştereken veya müstakilen, ihtilâf konusunu, hükûmetin kurduğu mekanizma kanalı ile tahkime sevkedebilirler. Bazı memleketlerde ise taraflar ihtilâflarını uzlaştırmaya sevketmeğe ve bu süre içinde grev veya lokavt yapmamağa kanun yolu ile mecburdurlar. Uzlaştırmanın güçlüklerinden biri ihtilâflı tarafları uzlaştırabilecek çapta ve ehliyette uygun kimseler bulmaktır. Uzlaştırma ve tahkimin kanun tahtında, mecbur kılınmadığı fakat toplu sözleşmelerle kabul edilmiş olduğu hallerde dahi, şayet uzlaştırma için uygun kimseler bulunmamışsa veya uzlaştırmayı yapacak şahıs işverenin problemlerini anlıyacak durumda olmadığı kanısında ise, işveren uzlaştırmaya başvurmaktan kaçınır. Sendikalar da bu meselede aynı görüşü taşırlar.

Aynı meseleler hakemler için de vâriddir. Tahkim ihtiyari veya mecburi olur. Bir memlekette mecburi tahkim şartının bulunması, en fazla o memlekette iş ihtilâfı çıktığına işaret etmez. Mamafih işçilerle işverenler iyi organize oldukları ve toplu sözleşmeye alışkın oldukları memleketlerde, bence, mecburî tahkim ancak işçi ve işveren teşekküllerinin tasvibini kazanmışsa başarılı olabilir.

İhtilâfı halletmek için bazı memleketlerde kurulmuş olan başka bir usul de Sorgu Mahkemeleridir. Bu mahkemelerde duruşmalar halka açıktır, halkın ilgisi ve umumî efkâr mahkeme raporlarına çevrilir, bu itibarla bazı memleketlerde Sorgu Mahkemelerinin tahkimden daha etkili olduğu söylenebilir. Tahkim mekanizması ayrıca bir de toplu sözleşme

sistemini zayıflatma veya kuvvetlendirme yönünden incelenmelidir. İhtilâfın tahkime gideceği bilindiğinden, nasıl esa hakeme sevkedilecek düşüncesi ile tarafların müzakereyi ciddiye almadıkları ve aralarında karara varmaktan kaçındıkları da çok zaman vârit olmuştur.

**SONUÇ**

Peki, o halde iyi işçi münasebetlerinin özellikleri neler olmalıdır? Her kademede sevk ve idare arasındaki münasebetlerin önemini; işçinin, özellikle, endüstri toplumuna yeni girdiği için, çevresine yabancı olduğu vakit, işine sevk ve idareciden farklı bir açıdan davrandığını anlıyabilmenin önemini açıklamağa çalıştım. İşçinin, işinden yana sevk ve idareci ile, ve özellikle sevk ve idareci aynı zamanda işin sahibi ise, aynı amaçları gütmesi beklenemez. İşçi âdil bir ücret aldığını, iş şartlarının tatminkâr olduğunu ve disiplin cezası aldığı vakit başka bir mercie başvurabileceğini hissedebilme ihtiyacındadır.

Toplu olarak işçiler birleşme ihtiyacını hissedeceklerdir. İleri görüşlü bir işveren bunun önemini kavrar, belki bunun yanı sıra da hem tek tek işçilerle, hem de organize bir işçi grupu ile münasebet kurmağa mecbur tutulacağı için güç durumda kalabileceğini de hisseder. Bu durumu kavramak ve alışmak zorundadır. İyi işçi münasebetleri kurmak için yeterli müzakere şartlarını kurmak, işçilerle işveren arasında çıkacak ihtilâflar için uygun bir mekanizma tesis etmek gerekir. İşyerinde işveren ile işçilerin menfaati zıt olabilir. Halli gereken ihtilâflar bu yüzden çıkar. Fakat daha geniş bir toplumda her iki tarafın da menfaatleri eştir. Grev ve lokavt ekonomiye zarar verir, hem işverenin hem de işçilerin menfaatini zedeler. İşçi temsilcileri ile işveren temsilcileri, temsil ettikleri gruplara karşı taşıdıkları sorumluluğu bilerek görevlerini yerine getirmelidirler. Aralarında kurulan toplu müzakere mekanizması ancak işbirliği anlamı içinde işliyebilir. Bu demek değildir ki işçiler işverenin sözünü harfi harfine dinlemelidir, yahut işçilerinin hakkını tanıyan işverenler sırf anlaşmaya varmak için zaaf göstermişlerdir. Diğer tarafın görüşüne de saygı göstermek gerekir.

# TÜRK İŞÇİ SENDİKALARININ GELİŞME SEYRİ VE FONKSİYONLARI

*Orhan Tuna*

**GİRİŞ**

İşçi organizasyonlarının ekonomik ve sosyal rejimin şekil alması bakımından ehemmiyeti büyüktür. Gerçekten işçi sendikaları zamanımızda, lokal grup ve komiteleri yani bölgevî sendika kartelleri ve federasyon ve konfederasyonlar gibi merkezi birlikleri ile piramitvarî strüktürler teşkil etmek suretiyle iktisadî ve sosyal sistemin işlemesinde küçümsenemiyecek mühim bir unsur halini almış bulunmaktadır.

Filhakika kollektif pazarlık hakkı, sendikalar tarafından yapılan kollektif akidlerin doğmasına yol açmakta, netice itibariyle işçilerin emeklerini ucuz ve düşük fiyatla arzetmelerine engel olmakta ve sendikalara emek piyasasında bir monopol durumu sağlamaktadır.

Diğer taraftan üyelerinin ekonomik ve sosyal durumunu devamlı olarak ıslaha matuf bir meslekî teşekkül sıfatiyle, sendikaları belli başlı üç tipe ayırmak mümkündür:

Birinci tip ferdiyetçi, üçüncüsü kollektivist fikirlere dayanmakta, ikincisi ise bunların ortasında yer almış bulunmaktadır.

Birinci tip ferdiyetçi - dinamik bir karaktere sahiptir ve esas itibariyle koalisyonlara aleyhtar bir cephe almış bulunan siyasî iktidarlara karşı devamlı bir mücadele halindedir, hedefine bu şekilde ulaşmaktadır. Bu tip, Batı dünyasında doğuş ve oluş çağlarında bütün sendikalara damgasını basmaktadır. İşverenlerle münasebetlerde de sosyal

hâsılanın âdil bir şekilde bulunması ve istihdam şartları etrafında yapılan mücadeleler bütün alâka ve menfaatlerin ön safında yer alır. Bu tip sendika monopolist piyasa teşekkülü mahiyetinde olup, «mal» a mahsus kanunların «emek» hakkında câri olmamasına çalışır.

Bu ferdiyetçi tip sendika için işverenler amansız düşmandan başka bir şey değildir. Bu mücadele hususiyle siyasî hareketlerle bâriz bir mahiyet almakta ve iktisadî - mesleki sendikacılık hareketleri dışına çıkılmaktadır. Burada mücadele istihdam şartları yanında, sınıf mücadelesinin umumileştirilmesine doğru temayül etmektedir. Ferdiyetçi sendika tipine hakim olan fikre göre, sosyal bünye, iktisadî sistem, içtimaî rejim işçilerin tek başına hâkimiyeti esasına dayanılmak suretiyle, yani, «proletarya diktatörlüğü» yoluyla, cemiyetin ideal - kollektivist bir şekil almasını hedef tutmaktadır. Ancak zamanla bu siyasî radikalizm realiteler karşısında yumuşamıştır. Esasen sendikaların her günkü meseleleri ve tatbikatı da bunu icap ettirmiştir.

İkinci tip sendikacılıkta dinamik ve statik unsurlar muvazeneyi temin etmektedir. Sosyal hâsılanın dağıtılmasına mâtuf normal - meşru mücadeleler yanında, sendika varlığının muhafazası endişeleri de mühim rol oynamaktadır. Bu tip sendika ücret artmalarının ekonomik kanunlarla çevrili bulunduğunu kabul etmekte ve nakdî ücretlerdeki artışlar hususunda sendika gayretlerinin bazı menfi reaksiyonları olabileceğine, netice itibariyle bunun istihdam seviyesi ve fiyatlar üzerinde işçilerin gelirlerine tesir edebileceğine inanmaktadır. Bu tip sendika işverenlere karşı ücret mücadelesine girişir, ancak istihsalin artırılması hususunda da işverenlerle omuz omuza çalışır.

Bu tip sendika kendisini sırf monopolist bir piyasa teşekkülü olarak görmez, aynı zamanda bir müstahsil rolüne sahip bulunduğunu hatırlar. Netice itibariyle ikinci tip sendika sırf bir mücadele organı olmaktan çıkarak, iktisadî bütünün bir parçası olduğunu unutmaz. Bu tip sendika iş mücadelelerine girişmekten sakınmaz, ancak reel ücret artışlarının mümkün olabileceğini tahmin ettiği hallerde böylece bir mücadeleyi göze alır. Bu mücadelede cemiyete karşı mesuliyet fikri ve sanayiin prodüktivitesi gözden uzak tutulmaz.

Filhakika işçilerin haklarının korunması yanında, bunların meslek sahasında yetiştirilmeleri, ilerletilmeleri, ihtisas ve maharetlerinin artırılması ve boş zamanların değerlendirilmesi, meslek şeref ve haysiyetinin muhafazası gibi çalışmalar sendika faaliyetlerinin esas çerçevesini teşkil etmektedir.

Netice itibariyle, bu tip, kendi kendini idare tarzına dayanmak su-

retiyle iktisadî sisteme hissedilir bir ademi merkeziyet çeşnisi vermekte, bu da ferdiyetçilikle kollektivizm arasında bir muvazeneye yol açmakta, iki prensipin bir sentezini ifade etmektedir.

Nihayet üçüncü tip sendika, iktisadî sistemin umumi bünyesi içinde statik - donmuş bir manzara göstermektedir. Bilindiği gibi, sendikaların en dinamik fonksiyonu iş mücadelelerinin sevk ve idaresidir. Halbuki bugün üçüncü tip sendikacılığın yerleşmiş bulunduğu komünist ve faşist memleketlerde sendikaların istihdam şartları etrafında mücadeleye girişmelerine fiilen imkân ve ihtimal yoktur. İkinci tipin aksine olarak, bu nevi sendikacılık işçilerin menfaatini doğrudan doğruya koruyan bir teşekkül vasfını taşımayıp, her şeyden evvel - resmî - merkezî iktisadî ve sosyal siyasetin başarı ile yürütülmesinde belli başlı bir vasıta rolü oynamakta ve bunlar için iktisat plânlarının her ne pahasına olursa olsun, gerçekleştirilmesi daima ön plânda tutulmaktadır. Mamafih sendikaların bu statik - pasif durumları karşısında, bunların devamlı olarak üye kayıplarına engel olmak maksadiyle çok hallerde «koalisyon hakkı», «koalisyon mecburiyeti» ile değiştirilmektedir. Bu mecburiyet kısmen kanun hükümleri, kısmen üyelerine hayatî ehemmiyeti haiz bazı menfaatler temini suretiyle gerçekleştirilmektedir. Bu sistemde kanunen tanınmış bulunan sendikalar dışında koalisyon serbestîği bahis konusu olmamaktadır.

Şimdi bu izahlara dayanarak Türk sendikacılığının bu tiplerden hangisi içinde mütalâa edilebileceğini tâyine çalışalım:

Türk sendikacılığının müstakbel temayül ve istikametleri hakkında bugünden kesin bir hükme varmağa imkân olmamakla beraber, bugüne kadar olan tatbikat gözönüne alındığı takdirde, sendikacılığımızın esas karakteri itibariyle ikinci tipe uygun bir gelişme seyri içinde bulunduğunu söylemek kabildir kanaatindeyiz. Esasen Türk sendikacılığını umumî karakteri itibariyle doktrinler, ideolojik kalıplara sokmak veya felsefî - dinî prensiplere bağlamak mümkün değildir. Çünkü memleketimizde sendikacılık hareketlerine müsaade eden 1947 tarihli kanun, doğacak sendikaların birer «millî teşekkül» olması gerektiğine, «milliyetçiliğe ve millî menfaatlere aykırı hareket edemiyecekleri» ne ve «siyasetle, siyasî propaganda ve siyasî yayın faaliyetleriyle iştigal edemiyecekleri ve her hangi bir siyasî teşekkülün faaliyetlerine vasıta olamıyacakları» na bilhassa işaret etmek lüzumunu hissetmiştir. Kaldı ki aynı kanunumuz Türk sendikalarının yabancı sendikalar veya milletlerarası sendika teşekkülleriyle temas ve münasebet kurmalarını dahi icra organının müsaadesine tâbi tutmuştur.

Hülâsa bir taraftan hukukî - kanunî sistemimizin icaplarından, diğer taraftan cemiyetimizin tarihî - sosyal yapısından doğan çeşitli faktörler, yurdumuzda sendikacılık hareketlerinin esas itibariyle meslekî faaliyetler sahasına inhisar etmesine yol açmış bulunmaktadır.

## İŞÇİ SENDİKALARININ GELİŞMESİ VE BÜNYESİ

### *Sendika Mevzuatının Gelişmesi*

Bugünün sendikacılık hareketlerinin doğuş ve tarihî gelişme seyri içinde Ortaçağ lonca sistemine bağlanması hususunda bazı temayüllerin mevcut olduğu malûmdur. Filhakika bu sistem gerek İslâm, gerek Hıristiyan dünyasında asırlar boyunca bir meslek teşkilâtı olarak cemiyetlerin hayatında fevkalâde ehemmiyetli rol oynamıştır.

Memleketimizde esnaf teşkilâtı 12. yüzyıldan itibaren din ve tarikat şekillerinden kurtulmağa başlıyarak, lonca mahiyetini almıştır. Lonca, bir taraftan üyeleri için o devirlerin mükemmel bir sosyal yardım organı, diğer taraftan türlü meslek ve vasıflarda tanzim edici fonksiyonlara sahip bir meslek teşekkülü olmakla beraber, rekabeti tahdit etmesi ve teşebbüslerin mahdut ellerde toplanmasına yol açması dolayısiyle, ekonomik yenilik ve gelişmelere büyük ölçüde engel olmuş, hususiyle 19. yüzyıl liberal iktisat nizamının icaplarına ayak uyduramamıştır. 19. yüzyılda büyük bir süratle gelişen kapitalist fabrika sanayiinin şiddetli rekabeti de bu çöküşü süratlendirmiş, neticede lonca sistemi kanun yolu ile ortadan kaldırılmıştır.

Memleketimize gelince, lonca ve gedik usullerinin mahzurları önce «Tanzimat-ı Hayriye» ricali tarafından hissedilmiş olmakla beraber, bu müesseseler ancak «Serbestii say ve amel» ve «ferdî akid» prensiplerinin Mecelle yolu ile ilânına kadar yaşamakta devam etmiştir. Nitekim 1839-1855 İslâhat Fermanlarında loncaların feshine dair hiçbir hüküm yoktur. Bu kısa izahlardan anlaşılacağı gibi memleketimizde lonca, gedik ve her türlü inhisar ve imtiyaz rejimleri bir hamlede ortadan kaldırılmıyarak, 1912 tarihine kadar uzanan oldukça uzunca bir devre içinde kısım kısım ilga edilmiştir.

Diğer taraftan bugünün sendikalarını bir başlangıç olarak lonca sistemine bağlamak hususunda mevcut bir temayülden yukarıda bahsetmiştik. Aynı temayül, Türkiyede sendikacılık hareketlerinin «işçilerin sistematik organizasyonu» olarak loncalara bağlanması hususunda da müşahede edilmektedir. Ancak her ikisinin de birer meslek teşekkülü olmasına rağmen, tarihî loncalarla bugünün işçi sendikaları arasında bünye, fonksiyon, gaye ve vasıtalar itibariyle doğrudan doğruya bir irtibat

kurmağa imkân olmadığı fikrindeyiz. Çünkü 19. yüzyılın mahsulü olan klâsik sendikacılık sosyal sınıflaşma ve tabakalaşma esasına dayanmakta, «sosyal taraf» durumunda olan zümrelerin menfaatlerini korumak endişesiyle liberal - kapitalist iktisat rejiminin kucağında ve böyle bir rejimin şartları altında âdeta spontane bir şekilde doğmuş bulunmaktadır. Nitekim bazı müellifler de «modern sendikacılığın, ortaçağların statik ve kendi kendini muvazenede tutan lonca teşkilâtiyle hiçbir alâkası» bulunmadığına haklı olarak işaret etmektedirler. Filhakika loncalarla sendikalar arasında doğrudan doğruya bir münasebet kurmağa imkân bulunmamakla beraber, Batı dünyasında fabrika rekabeti yüzünden çöken küçük sanayiin eski mensupları, sınai faaliyetlerde organik bir gelişmenin meydana gelmesi neticesinde, fabrika sanayii işçisi hüviyetini almış, bunlar lonca rejiminin teşkilât ve karşılıklı yardım esprisini yeni sanayi sistemi içinde de devam ettirmek imkânını bulmuş, bu suretle sabık lonca mensupları, modern sendikaların kurulup teşkilâtlanması hususunda mühim roller oynamışlardır.

Batı memleketlerinin aksine olarak, Türkiyede sınai faaliyetlerde bir devamlılık meydana gelememiş, küçük sanatlar organik bir şekilde fabrika sanayiine istihale edememiş, bunun tabii ve zaruri bir neticesi olarak memleketimizde sabık lonca mensuplarının, sendikacılık hareketlerinin teşkilâtlandırılması hususunda hiçbir rolü olmamıştır.

Yukarıdaki izahlardan anlaşılacağı gibi, modern mânasiyle sendikacılığın endüstri çağının doğurduğu bir müessese olması sebebiyle, memleketimizde pek yakın tarihlere kadar mesleki organizasyonlardan bahsedilemiyeceği tabiidir. Ancak sendikalar, hükmî şahsiyete sahip cemiyetler sıfatiyle yurdumuzdaki siyasî hürriyet anlayışını dar veya geniş, liberal veya totaliter tutumuna tâbi olarak, diğer hükmî şahıslar gibi bazan men ve takip olunmuşlar, bazan da nispeten müsamahakâr bir hürriyet havasından istifade etmişlerdir. Anayasa teminatı altında cemiyet kurma hakkının ilk defa memleketimizde 1908 İkinci Meşrutiyet hareketinden sonra tanındığını görmekteyiz. Zira Birinci Meşrutiyete vücut veren 1876 (1293) Kanunu Esasisi cemiyetler hakkında bir hüküm ihtiva etmemekte idi.

1908 İnkılâbiyle başlıyan liberal devre yabancı sermayenin inhisarcı ve istismarcı politikasına karşı birikmiş reaksiyonların patlak vermesine sebep olmuştur. 1908 yaz aylarında başlıyan grev hareketleri, çok geçmeden Anadolu ve Rumelinde iktisadî hayatı felce uğratabilecek bir vüsat kazanmış, bunları organize etmekle görevli teşekküllerin pek iptidaî bir manzara arzetmesi, hareketlerin başarıya ulaşmasını kısmen zorlaştırmış olmakla beraber, bu grevler arasında muvaffak neticelere

ulaşmış bulunanlar da vardır. Fiilîyatta sendikacılık ve grev hareketlerinin mahdut sanayileşme seviyesine rağmen, devrin şartlarına göre hararetli bir manzara arzettiği görülmektedir. Bu sıralarda Türk sendikacılarının Milletlerarası Sosyalist Kongrelerine iştirak etmiş olması söylediklerimizi teyit eder mahiyettedir.

Vukubulan bu işçi hareketlerini kanalize etmek, kendilerini mesul meslekî teşekküller halinde bir organizasyona bağlıyarak yabancı sermayenin istismarından kurtarmak yerine devrin siyasî iktidarı kısmen iç ve kısmen dış tesirlerle grevleri tahdit ve sendikacılığı büyük kısmı itibariyle baltalayan Takibi Eşgal Kanununu çıkarmıştır. Bu yola gidilirken önce Kanunu Esasinin 36 ncı maddesine dayanarak İcra Vekilleri Heyeti 25 Eylûl 1908 (1324) tarihli «Tatili Eşgal Cemiyetleri hakkında Kanunu Muvakkat» ı kabul etmiş, bilâhare bu kanundan alınan selâhiyetlere dayanılarak grev hareketleri şiddet kullanılarak bastırılmıştır. On aylık bir fâsıladan sonra bazı hükümleri değiştirilmek ve bilhassa sendikaları ilgilendiren 8. maddesi açıkça «Umuma müteallik hidamat ifa eden müessesatta Sendika teşkili memnudur» şeklinde tâdil edilerek 116 sayılı Tatili Eşgal Kanunu 27 Temmuz 1909 (1325) de Meclisi Mebusan tarafından kabul edilmiştir. Bu kanun iki mühim hususiyete sahip bulunmaktadır. Bunlardan birincisi umumiyetle topluluklu iş ihtilâflarını ve hususiyle grevleri iptidaî bir proseclürle düzenlemiş olması, ikincisi ise âmme hizmetleri gören müesseselerde sendikalaşmayı mutlak surette yasak etmesidir.

Tatili Eşgal Kanunu «Umuma Müteallik Bir Hizmet İfa Eden Müessesatta» sendika teşkilini sarahaten men etmekle (madde 8) kalmamakta, «İşbu kanunun neşrinden evvel teşekkül etmiş bulunan» sendikaların mefsuh olduğunu da (madde 11) beyan etmektedir. Bu hükümlerin ilk nazarda sadece âmme hizmeti gören müesseseleri ilgilendirdiği ve binaenaleyh sendikacılığı kısmen kısıtladığı sanılabilirse de, bu hakikatte o devrin tarihini tetkik etmiş olanlar umumî hidamat dışında kalan branşlarda büyükçe işçi topluluklarının gözde büyütülmemesi icap ettiğini ve esasen bütün aksiyonların yine âmme hizmeti ifa eden müesseseler işçilerinden geldiğini takdir ederler. Şu halde Tatili Eşgal Kanunu sendikacılığı memleketimizde baltalayan ilk kanunî vesika olarak vasıflandırılabilir.

Sendikalara karşı âmme iktidarının takındığı bu sert tavrın, umumileşerek diğer hükmî şahıslar hakkında da aynı tahditleri koyduğu müşahede edilmemektedir. Nitekim Tatili Eşgal Kanunundan bir hafta sonra çıkartılan 3 Ağustos 1909 (1327) tarihli Cemiyetler Kanunu oldukça liberal hükümler ihtiva etmektedir. Meselâ cemiyetlerin kuruluşunda ida-

ti makamların müsaadesine lüzum görülmemiş (madde 2), sadece ilgili mercileri haberdar etmek (madde 6) lüzumu belirtilmekle iktifa olunmuştur.

Diğer yandan Osmanlı İmparatorluğunun yıkılmasına müncer olan Trablusgarp, Balkan ve nihayet Birinci Dünya Harplerinde Türk Sendikacılığının gelişemiyeceği tabii idi. Ancak gerek bu harpler sırasında, gerek Anadolu'da başlayan İstiklâl mücadelesinde Türk sendikaları mevcut dahili ve harici baskılara rağmen vatanın istiklâli ve milletçe kurtuluşu için çalışmış, icabında bütün tehlikeleri göze alarak grevlere başvurmuştur.

Cumhuriyet rejiminin kurulmasını müteakip, siyasî istiklâlin ancak iktisadî istiklâlle varlığını devam ettirebileceğine kani olan idareciler mevcut imkânlarla, millî sanayiin kurulmasına girişmişlerdir. Liberal hükümleri ihtiva eden 20 Nisan 1924 (1340) Teşkilâtı Esasiye Kanununa ve 1926 Türk Kanunu Medenisine rağmen, tatbikatta tek parti iktidarı diğer hususi hükmî şahsların gelişmesine yardımcı olmamıştır. İşte bir yandan Teşkilâtı Esasiye Kanununun 70. maddesi cemiyet kurma hürriyetinin Türklerin tabiî haklarından olduğunu belirtmesine ve Medenî Kanunun 53 üncü maddesi cemiyetlerin «Nizamnamelerinde cemiyet olarak teşekkül arzusunu izhar etmekle şahsiyet iktisap edeceklerini» açıkça ifade eylemesine rağmen, umumiyetle cemiyetler ve hususiyle sendikalar otoziter tek parti siyasi havasında mühim bir varlık gösterememişlerdir. Hukukî plânda Tatili Eşgal Kanunu 1938 senesine kadar hüküm ifade ettiğine göre, mezkûr tarihe kadar umumi hizmetler gören müesseseler dışında sendika teşkilinin mümkün olduğu söylenebilir. Bu vaziyet 1938 senesine kadar devam etmiştir. Devrin totaliter rejimlerinin memleketimize kadar yayılan tesirleri ve tehlikeleri 28/6/1938 tarihli İkinci Cemiyetler Kanununun kabul edilmesi sebep olmuştur. Bu kanunla cemiyetlerin kuruluşu müsaade sistemine bağlanmakta, faaliyetleri geniş ölçüde idarî makamların kontrolüne tâbi tutulmakta ve mevzumuz bakımından en mühim olan tarafı «içtimaî sınıf esasına göre cemiyet kurulamıyacağı» (madde 9) sarahaten ifade edilmektedir. Bu vaziyet karşısında işçi veya işveren olarak sendikalaşma kati surette imkânsız hale gelmiştir. Tatili Eşgal Kanunundan sonra daha şumullü olarak memleketimizde sendikacılık hareketlerinin bu kanunla da menedildiği görülmektedir.

Bu arada 1936 tarihli Anakanun (İş Kanunu) işçi-işveren koalisyonları hakkında bir hükmü ihtiva etmek şöyle dursun, bilâkis grev ve lokavtı şiddetli bir ceza tehdidi altına soktuğunu unutmamak gerek'ir.

5 Haziran 1946 tarih ve 4919 sayılı kanunla totaliter karakteri bariz 1938 Cemiyetler Kanununun tâdil edilmesi memleketimizin siyasi haya-

tında olduğu kadar, cemiyet kurma ve sendikalaşma hususunda da yeni bir devrin açılmasına fırsat vermiştir. Türk Kanun koyucusunun harp sonrası demokratik cereyanlarının tesirinde bu ihtiyacı hissettiği muhakkaktır. Bu suretle cemiyet kurma hürriyetinden işçilerimiz de faydalanarak çeşitli isim ve ünvanlar altında teşekküller vücude getirmişlerdir. Bu yeni meslekî organizasyonlardan bazıları bütün bir bölgenin işçilerini temsil ettiklerini iddiaya kadar ileri giderken, bunların meşruluktan dahi münakaşa mevzuu bulunmuyordu. Devrin Çalışma Bakanının işçi cemiyetlerini meşru-meslekî teşekküller olarak kabul etmesine rağmen, Türk sendikacılığı müphemiyetten kurtulamamış, sendikaların hak ve vecibelerini belirten hususî bir kanuna olan ihtiyaç her zamandan daha fazla kendini hissettirmiştir. İşte bu zarurete cevap vermek üzere, hükümet acele bir kanun tasarısı hazırlıyarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmuştur. 20 Şubat 1947 tarihinde kabul edilen «İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun» sendika hürriyetini demokratik prensiplerden mülhem olarak nizamlamakla beraber, hükümleri itibariyle bir hayli temkinli davranıldığı görülmektedir. Nitekim sendikaya serbestçe girebilmek ve çıkabilmek, aynı branşta müteaddit sendikalar kurabilmek gibi sendika hürriyetinin iki mühim prensibi bu kanunda ifasını bulmuş, ayrıca sendikaların kurulmasında müsaade sistemine lüzum görülmemiştir. Ancak Türk kanun koyucusu henüz hiçbir tecrübesi olmıyan Türk sendikacılığını bilhassa 1945-1947 senelerinde Milletlerarası sendikacılığa âriz olan ve millî bütünlüğü sarsmaya matûf bulunan cereyanlardan korumak maksadiyle, sendikaların millî teşekküller olduğunu açıkca belirtmek lüzumunu duymuş, ayrıca siyasî faaliyeti her ne suretle olursa olsun sendikalara yasak etmiştir. İleride temas edileceği üzere bu kanun, Türk sendikacılık sahasında mühim bir merhale teşkil etmekle beraber, demokratik sendikacılığın ihtiyaçlarını karşılamaktan bir hayli uzak olduğu da aşikârdır.

1950 siyasî iktidarının başlangıçta tesisine çalıştığı nisbeten liberal havanın müsbet bazı semerelerine de işaret etmek yerinde olacaktır. Nitekim 1947 Sendikalar Kanunu bütün fikir işçilerini sendika kurmaktan mahrum bırakmıştı. Bu vaziyet 1952 tarihinde çıkartılan «Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun» a kadar devam etmiş, bahis konusu kanun sadece basın sanayiinde çalışan müstahdemlerin sendikalaşma hürriyetini sağlamıştır (madde 27). Bundan başka 1954 tarihinde çıkartılan başka bir kanun aynı hürriyeti deniz adamlarına da tanımıştır (madde 40). Bu arada Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının «Teşkilâtlanma ve kollektif müzakere» prensiplerine müteallik 98 numaralı sözleşmesi de 1951 tarihinde tasdik edil-

miştir. Ancak mevzumuz bakımından daha fazla önem taşıyan 87 sayılı sözleşme, haklı tenkitlere rağmen bugüne kadar tasdik edilmemiştir.

*Sendikaların Teşkilât ve Bünyesi*

1947 kanununun 1. maddesi «aynı işkolunda veya bu işkolu ile ilgili işlerde çalışanların...» sendikalar kurabileceklerine işaret etmekte ve sendikalara dahil olabileceklerin bebemehal İş Kanununun işçi tarifine girecek şahıslar olması şartını aramaktadır. Aynı husus işverenler için de vârittir. Kanunun neşrini müteakip işçilerin sendikalaşma hususunda büyük bir çekingenlik gösterdiği müşahede edilmektedir. Fakat devrin iktidarı bir büro ihdas etmek suretiyle işçileri sendikalaşma hususunda adeta teşvik etmiş ve sendikalar için tip statüler hazırlamıştır. İstanbukla ilk organizasyon faaliyetine katılan işkolu mensucat sanayiidir. Bunu diğerleri takip etmiştir. Ancak sendikacılık bütün iş kollarını kavramadan, 1948 senesinde İstanbul İşçi Birliği doğmuştur. Bu hareket bütün memlekete yayılma istidadı göstermiş, nitekim 1948 yılında sendikalı işçi sayısı 52 bine, sendika sayısı ise 73'e yükselmiştir. Aşağıdaki tabloda görüleceği gibi, sendikalar adedinde olduğu gibi, sendikalı işçi sayısında da zamanla devamlı artışlar meydana gelmiştir.

**KONFEDERASYON - FEDERASYON - BİRLİK VE İŞÇİ VE İŞVEREN SENDİKALARI ADEDİNİ GÖSTERİR TABLO**

| | | İşveren sendikaları | | İşçi sendikaları | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Seneler | Sendika adedi | Üye adedi | Sendika adedi | Üye adedi | Birlik ve Federasyon adedi | Konfederasyon adedi |
| | 1948 | 4 | — | 73 | 52,000 | 1 | — |
| | 1949 | 2 | — | 77 | 72,000 | 2 | — |
| 1 Mayıs | 1950 | 2 | — | 88 | 76,000 | 3 | — |
| 1 Mayıs | 1951 | 5 | — | 137 | 110,000 | 8 | — |
| 1 Aralık | 1952 | 10 | — | 248 | 130,000 | 16 | 1 |
| 1 Temmuz | 1953 | 12 | — | 275 | 140,000 | 17 | 1 |
| 1 Temmuz | 1954 | 17 | 576 | 323 | 159,000 | 23 | — |
| 1 Aralık | 1955 | 25 | 1059 | 363 | 189,000 | 27 | 1 |
| 1 Aralık | 1956 | 28 | 1092 | 376 | 209,000 | 26 | 1 |
| 31 Aralık | 1957 | 27 | 1244 | 385 | 244,000 | 18 | 1 |
| 1 Ekim | 1958 | 29 | 1364 | 394 | 262,000 | 18 | 1 |
| 10 Ağustos | 1959 | 32 | 1434 | 417 | 280,000 | 21 | 1 |
| 1 Eylül | 1960 | 33 | 1150 | 432 | 282,000 | 27 | 1 |
| 24 Ağustos | 1961 | 35 | 1706 | 511 | 298,000 | 28 | 1 |
| 31 Aralık | 1962 | 47 | 1820 | 543 | 307,000 | 36 | 2 |

Bu devre içinde sendikaların üye sayısı altı misli fazlalaşmış, aşağı yukarı bu artış aynı nispette sendika adedinde de meydana gelmiştir. Başlangıçta 52 bin olan sendikalı işçi sayısı, 1962'de 300 bine, sendika adedi ise 73'den 543'e kadar çıkmıştır. Gene aynı şekilde işveren sendikaları adedinde de büyük bir artış meydana gelmiş, 1948'de 4 olan işveren sendikası adedi 1962'de 47'ye yükselmiştir. İşveren sendikalarının bünyevî hususiyetlerinden dolayı üye adedinde fazla bir artış görülmemektedir. Bu arada 1952 senesinde işçilerin kurduğu konfederasyonu, 10 seneden fazla bir gecikme ile 1962 yılında işveren sendikaları konfederasyonunun kurulması takip etmiştir. Ayrıca birlik ve federasyonlar adedinde de büyük bir inkişaf görülmektedir. Nitekim 1962 senesi sonu itibariyle birlik ve federasyonların adedi 36'ya, konfederasyonların adedi ise biri işverenlere diğeri işçilere ait olmak üzere 2'ye ulaşmaktadır.

1962 senesi sonu dikkate alındığında, memleketimizde sendikalaşma nispetinin % 40'a kadar ulaştığı görülmektedir. Türkiye'nin şartlarına göre biraz yüksek görülen bu nispet maalesef yanıltıcıdır. Çünkü bir yandan aidatını muntazaman ödemediklerinden dolayı, sendika ile hukuken ve fiilen münasebetlerini kesmiş işçilerin hâlâ üye imiş gibi gösterilmeleri yanı sıra, nispetin ortaya çıkmasına esas teşkil eden rakam İş Kanununa tâbi olan işçiler üzerinden hesaplanmıştır. Halbuki aynı sendikalı üye sayısı sendika kurma hakkına sahip bütün işçilerle mukayese edilirse, bu % 40 nispetinin çok daha düşük bir şekilde ortaya çıkacağı âşikârdır.

Diğer taraftan işçilerin en alt kademede kurdukları sendikalar işletme veya mahallî sendikalardır. Bu mahallî sendikalar aynı işkolunda olmak üzere Türkiye çapında veya bir bölge dahilinde federasyonlar kurmaktadırlar. Bunlara ilâveten muayyen bir bölge veya şehirde farklı işkollarındaki sendikalar bir araya gelerek bölge birlikleri meydana getirmektedirler. Birlik ve federasyonlar yanında, Petrol İş'e, Maden İş'e münhasır kalmak üzere Türkiye çapında aynı işkolundaki işçileri organize etmek üzere millî sendikalar da kurulmuş ve bu tip 1960 senesini takip eden devrenin sendikacılık bünyesine bir nüve ve başlangıç teşkil etmiştir.

Filhakika 1950 senesi sonuna kadar memleketimizde sendikacılık hareketleri, Türk işçisinin kuvvetlerinin birleştirilmesi, merkezileştirilmesi, bütün Türk işçisinin belli bir organizasyon içinde toplanması bakımından çok acıklı bir manzara arzediyor idi. 1952 yılı sonlarına kadar «çalışan sınıf» adını âmme organlarına, umumî efkâra, basına, parlâmentoya, işverenlere hitap edecek. Çalışma Bakanlığı ile çalışanlar arasındaki müna-

sebetleri düzenliyecek, bütün memlekete şâmil kollektif iş ve ücret normlarını hazırlıyacak, çalışan sınıfın siyasî partiler karşısındaki durumunu aydınlatacak, perakende ve ekseriya tezat halindeki sendikaları teşkilâtlandıracak, mevkut veya gayrimevkut neşriyata istikamet verecek, grev hakkına dayanarak icabında iş mücadelelerini organize eyliyecek, iş piyasasını, ücret ve fiyat hareketlerini, işgücü arz ve talebindeki değişiklikleri takip eyliyecek, yabancı memleketlerin sosyal hayatını ve çalışma mevzuatını inceliyecek ve bütün memlekete şâmil sosyal yardım servislerini teşkilâtlandıracak, kültür tesisleri vücude getirecek, devletle olan münasebetleri nizamlıyacak ve ayarlıyacak yüksek bir sendika organı fiilen ortada yoktu.

Sendikalarımızın; memleketin muhtelif sanayi bölgelerine dağılmış işçilerin tek bir ses halinde içeriye ve dışarıya karşı temsil edebilecek böyle bir yüksek teşekküle şiddetle ihtiyaç vardı. İşte «Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu» bu sebep ve zaruretlerden doğmuştur.

Türkiye Tekstil ve Örme Sanayii İşçileri Sendikaları Federasyonunun (Teksif) in kongresinde bulunan sendika liderlerinden bir kısmı 18/2/1952 tarihinde Teksif'in İstanbul merkezinde birinci toplantılarını yapmışlar, bir konfederasyon kurulmasına ve nizamnamesinin hazırlanmasına karar vermişlerdir ve nihayet 6/4/1952 tarihinde Bursa'da yapılan tarihî toplantıda seçilen beş kişilik muvakkat icra komitesi, beş aylık bir faaliyet devresinde bu kararı uyarak çalışmalarını ve bütün formalitelerini bitirerek 3 Temmuz 1952 gününde konfederasyonun Ana Tüzüğünü Ankara Valiliğine vermiş ve bu kuruluşu aynı gün muhtelif şehirlerdeki gazete ve dergiler Türk umumî efkârına duyurmuştur.

6/9/1952 tarihinde Türk - İş'in ilk genel kurul toplantısı İzmir'de yapılmış ve bu kongreye muhtelif şehirlerde faaliyette bulunan 15 adet Federasyon ve Birlik katılmıştır.

Konfederasyonun Ana Tüzüğüne göre, bünyesi ve idare organları şunlardır: (a) Umumî Heyet, (b) Mümessiller Heyeti, (c) İdare Heyeti, (ç) Haysiyet Divanı, (d) İcra Heyeti, (e) Murakabe Heyetinden ibarettir. Bunlar tüzükte gösterilen vazifeleri ifa ederler. Türk - İş ayrıca büyük merkezlerde (İstanbul, İzmir, Adana vesaire gibi) 7 bölge temsilciliğine ayrılmış olup her bölgede bir Türk - İş temsilciliği bulunmaktadır.

Teşkilât bakımından Konfederasyonun üyeleri, federasyonlar, mahallî birlikler, Türkiye tipi sendikalar, doğrudan doğruya Türk - İş'e bağlı sendikalardan mürekkeptir. Konfederasyona dahil alt teşekküller ve üye sayısı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

| | Sayı | Sendika adedi | Üye adedi |
|---|---|---|---|
| Mesleki federasyon | 11 | 181 | 135.791 |
| Mahalli birlikler | 11 | 100 | 48.823 |
| Türkiye tipi sendikalar | 2 | 2 | 12.000 |
| Doğrudan doğruya bağlı sendikalar | — | 10 | 8.269 |
| Yekûn | 24 | 293 | 204.883 |

Diğer taraftan 1961 yılı rakamlarına göre memleketimizde 511 sendika mevcut olup, bunların üye sayısı 298.679'dan ibarettir. Şu halde, 93.796 üyeden mürekkep 218 sendika Konfederasyonun dışında kalmış bulunmaktadır. Şimdi Konfederasyona dahil olan sendikalarla, olmıyanlar arasında bir kıyaslama yapıldığı takdirde, teşkilât dışında kalmış olanların az üyeli küçük sendikalardan ibaret olduğu neticesine varmak kabildir.

## TÜRKİYEDE SENDİKACILIK HAREKETLERİNİN GELİŞMESİNİ YAVAŞLATAN FAKTÖRLER

Bütün iktisaden geri kalmış memleketlerde olduğu gibi, Türkiye'de de sendikacılık hareketleri muhtelif faktörlerin tesiriyle kifayetsiz bir manzara göstermektedir. Birçok hususi sebeplerin yanı sıra umumiyetle bir K. K. Y. (kendi kendine yardım) mekanizması olarak aşağıdan yukarıya inkişaf eden bu hareketin bir memlekette kuvvet kazanabilmesi için iki önemli faktörün birleşmesi lâzımdır. Bunlardan birincisi bilindiği gibi hukukî şartların tahakkuku, yani koalisyon yasaklarının kaldırılmasıdır. Fakat şurası âşikârdır ki bir memlekette koalisyon yasaklarının kaldırılması o memlekette süratli bir sendikalaşma hareketinin meydana gelebilmesi için kâfi bir sebep teşkil etmez. Nitekim bugün iktisaden geri kalmış memleketlerin bir çoğunda koalisyon yasakları mevcut bulunmadığı halde, sendikacılık hareketlerinin arzu edilen şekilde kuvvetli olmadığı görülmektedir. Bundan dolayı hukukî şartların yanı sıra, işçilerin sendikaları, kendi menfaatlerini koruyan birer mücadele organı olarak tanıyıp idrak etmeleri ve bir sınıf şuuruna sahip olmaları lâzımdır.

Mesele memleketimiz zaviyesinden ele alındığı takdirde sendikacılığın inkişafına mâni olan sebepleri bizzat işçi sınıfının kendisinden ve onların organizasyonu olan sendikaların bünyesinden, işverenlerden ve nihayet memleketimizin umumî sosyal, kültürel ve iktisadî şartlarından doğan faktörlere bağlıyabiliriz.

*İşçi Cephesinden Gelen Güçlükler*

Şüphe yoktur ki iş gücünün bünyesi yani iş gücünün sektörler, yaş, cinsiyet v.s. faktörlere göre bürünüşü memleketimizdeki sendikacılık hareketleriyle sıkı bir şekilde alâkalıdır. Aşağıdaki izahlardan da anlaşılacağı veçhile, bütün sanayileşme gayretlerine rağmen memleketimizde endüstriyel iş gücü çok ağır bir şekilde inkişaf etmiş ve tabiatiyle buna bağlı olarak esas itibariyle endüstri işçilerinin bir organizasyonu olan sendikalar da hızlı bir şekilde gelişememiştir. Nitekim Türkiye'de faal nüfusun iktisadî faaliyet dalları itibariyle dağılışı bize nüfusun büyük bir kısmının ziraatle meşgul olduğunu göstermektedir. Aktif nüfus içinde ziraat sektöründeki faaliyetlerin nispeti % 77'ye yükselmektedir. Halbuki aynı nispet 1951'de İngiltere'de % 5, 1954'de İtalya'da % 40, 1950'de Batı Almanya'da % 23, 1950'de A. B. D.'de % 12, hattâ 1951'de Hindistan'da % 71'dir. Diğer yandan sanayi sektöründeki faal nüfusun mecmuu faal nüfusa nispeti sadece % 7'den ibarettir. Hattâ iş hukuku mevzuatımıza tâbi işçilerin nispeti bunun da altındadır (% 5). Yurdumuzda sendikacılık hareketlerini tahrik edenlerin esas itibariyle bahis konusu mevzuata tâbi işçiler olduğu dikkate alınırsa, meselenin ehemmiyeti daha iyi anlaşılır.

Öte yandan üç safhadan ibaret olan beşer yıllık plânların gerçekleşmesi sonunda dahi, faal nüfus içinde endüstride çalışanların nispeti 1977 yılında sadece % 15.6'ya çıkabilecektir. Nitekim aşağıdaki tabloda bu husus açıkça görülmektedir:

**ÇALIŞAN NÜFUSUN SEKTÖRLER İTİBARİYLE DAĞILIŞI**

| | 1962 | 1967 | 1977 |
|---|---|---|---|
| Tarım | 77 | 71 | 58 |
| Sanayi | 9.8 | 11.9 | 15.6 |
| Hizmetler | 12.8 | 17.0 | 26.3 |

Endüstriyel istihdamda bugüne kadar kaydedilen bu durgunluk yanında, gene geniş ölçüde sanayileşme hızına tâbi olan şehirleşme hareketlerimizde de bir canlılık görülmemektedir.

Gerçekten 1960 senesinde nüfusun %71.3'ü köylerde; %28.7'si şehirlerde oturmaktadır.

| | 1927 | 1935 | 1940 | 1945 | 1950 | 1955 | 1960 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Köylü oranı | 82.2 | 80.1 | 79.0 | 78.7 | 78.2 | 74.4 | 71.3 |
| Şehirli oranı | 17.8 | 19.9 | 21.0 | 21.3 | 21.8 | 25.6 | 28.7 |

Diğer taraftan 1955 sayımı, sendikacılık hareketlerinin kifayetsiz kalışını izah bakımından, faal nüfusun meslekteki mevkii itibariyle bölünüşü ile ilgili olarak enteresan sonuçlar vermektedir:

**MESLEKTEKİ MEVKİİ İTİBARİYLE FAAL NÜFUS**

| | |
|---|---|
| İşverenler | % 0.4 |
| Kendi hesabına çalışanlar | % 26.9 |
| Aile içinde ücretsiz çalışanlar | % 54.6 |
| Ücretliler | % 13.3 |
| Meçhul | % 4.8 |
| Yekûn | %100 |

Bu tablonun da tetkikinden anlaşılacağı üzere faal nüfus içinde ziraat de dahil olmak üzere bütün ücretlilerin yekûnu sadece % 13,3'e varmakta ve en büyük nispeti yardımcı aile efradı teşkil etmektedir.

Tabiatiyle ücretliler nispetinin bu kadar düşük olması iktisadî faaliyetlerin zirai karakterinden doğmaktadır. Buna mukabil Batı memleketlerinde ücretliler grupunun umum faal nüfus içindeki yüzdesinin hiçbir zaman % 70'in altına düşmemekte olması, bu memleketlerde sendikacılık hareketlerinin bir bakıma kuvvet ve takatini izah etmektedir.

Diğer taraftan memleketimizde sanayide çalışan kadın işçilerin tradisyonların ve umumî kültür seviyesinin tazyiki altında sendikacılık hareketlerine karşı kayıtsız davranışları, çocukların ise kanun hükümleri icabı sendikalara üye olamamaları bu hususta ciddî birer engel olarak mülâhaza edilebilir.

Buna ilâve olarak küçük yaştaki şahısların faal nüfusa geniş ölçüde dahil olması, mevcut kanunî yasaklara rağmen çocukların sanayide ve hizmetlerde istihdamı, müessir bir sendikacılık faaliyetine girmeyi önliyen ehemmiyetli faktörlerdendir.

Diğer taraftan işçilerimizin köy ile şehir, ziraat ile sanayi arasında devamlı hareketleri sanayide yüksek işçi devri nispetlerine yol açmaktadır. Şüphesiz bu hareketlilik işçilerin meslekî teşekküllerinin taazzuv ve inkişafı üzerinde menfi tesirler yapmaktadır .Nitekim memleketimizde ehz meslekî organizasyonları diğer birçok faktörler yanında bu sebebe de bağlamak icabeder. Ziraat ile sanayi arasında devamlı gidiş - gelişler vukua gelirken, işçilerimiz sık sık iş ve meslek değiştirirken ve neticede şuurlu bir işçi teşekkül edemezken, tabiatiyle sendikalarımız kuvvetli ve müessir bir organ haline gelememektedirler. Kendiliğinden anlaşılacağı üzere her memlekette olduğu gibi Türkiye'de de sendikacılık sanayi ha-

yatının muayyen bir seviyeye erişmesi ve işçiliği meslek edinmiş bir sınıfın doğması şartına sıkı sıkıya bağlıdır. İşçilerimizin birçoğu devamlı bir sanayi işçisi olmayıp, bir müddet şehirlerde çalışıp tekrar köylerine dönen insanlardan meydana geldikçe, köylerindeki alışkanlıklarından kurtularak disiplinli bir endüstri işçisi durumuna giremiyen bu şahıslarla memleketimizdeki sendikacılık faaliyetlerini gereği gibi yürütmeğe imkân yoktur. Bilindiği üzere sanayi hayatının inkişafiyle ortaya çıkan işçi sınıfı içinde aşağı yukarı dünyanın her tarafında ilk defa istikrarlı ve şuurlu olan vasıflı işçiler organize olmuşlar ve kuvvetli mesleki teşekküller meydana getirmişlerdir. Tabiatiyle bu alelâde bir tesadüf değildir. Bunlar arasında işçi devrinin düşük oluşu, işletmelerin personel kadrolarının en istikrarlı kısmını teşkil edişleri bu zümreye ekseriya bu imkânı vermiştir. Buna mukabil vasıfsız işçiler, her tarafta, çok daha geç ve güç bir şekilde organize olmuşlardır. Memleketimizde vasıfsız iş gücünün büyük bir ekseriyet teşkil edişi ve bunların ekserisinin köylü - işçi tiplerinden meydana gelişi, sendikaların inkişafı üzerinde menfi tesirler yapmaktadır. Şüphesiz yüksek nispette işçi devrine tâbi insanlarla kollektif münasebetlerin arzu edilen şekilde yürütülemiyeceği âşikârdır.

İşgücünün kantitatif bünyesinin tahlilinden ortaya çıkan bu vakıalara ilâveten, iş gücünün kalitatif bünyesi de cılız sendikacılığımızı izah eder mahiyettedir. Sendika bir müessese (enstitüsyon)'dür. Siyasi demokrasi nasıl geniş ölçüde kültür ve eğitim seviyesiyle bir münasebet halindeyse, sınaf demokrasinin tahakkukuna bir vasıta olan sendikalar da sınıf şuuruna sahip, muayyen bir eğitim seviyesine ulaşmış işçilere ihtiyaç gösterir. Halbuki eğitim seviyesi bakımından memleketimiz iktisaden geri kalmış ülkelerin tipik hususiyetlerini taşımaktadır. İşçilerimizin küçümsenmiyecek bir kısmı, ilk öğretim olan temel eğitimden dahi geçmemiş, okuyup yazmadan mahrum insanlardan müteşekkildir. Şehir ve endüstri hayatının icaplarına intibakta sayısız zorluklarla karşılaşmakta ve yeni endüstri nizamının hususiyetlerini yadırgamaktadırlar.

Filhakika köylerdeki hayat şartlarının iptidailiği yüzünden köylü - işçinin, teknolojik bir cemiyetteki sanayi işçilerinin hususiyetlerini teşkil eden görüşe, ilerleme gayret ve hırsına, maharet ve sebata, meslekî şuur ve sınıf tesanüdüne sahip birer fabrika işçisi haline getirilmesi büyük güçlükler doğurmaktadır. İşte böyle bir durum ve zihniyetin tesirleri altında bulunan bu zümre, işten çıkarılma endişesiyle sendikalara karşı büyük bir alâka göstermemekte, meslekî hareketleri desteklememektedir. Kaldı ki vasıfsız işçi arzının büyük ölçüde mevcut bulunduğu hali hazır iş piyasası şartları içinde, bu ürkeklik ve kayıtsızlığı biraz da mâzur gör-

mek icabeder. Hakikatte sendikalar bugünkü hukuki ve maddi temelleri itibariyle gerekli istihdam emniyetini temin etmek gücüne sahip bulunmamaktadırlar. Bunun tabii bir neticesi olarak işçilerimiz umumiyetle sendikacılık hareketlerinden, sendikacılık hürriyetinden çok; istikbal emniyetine, ihtiyarlık endişesine kıymet vermekte, bir partner olmayı ve sendikanın sosyal statüsünü düşünmemektedirler.

Oldukça uzun bir mazisi olan devlete ait üç beş fabrika bir tarafa bırakılacak olursa, umumiyetle iki neslin arka arkaya sanayide çalıştığı sık görülen hallerden olmadığı gibi, menşeleri ile alâkaları kesilmiş, tek gelire sahip işçilere ancak büyük sanayi merkezlerinde rastlanmaktadır. Bununla beraber hususiyle büyük sanayi merkezlerinde sanayi işçiliğinin mütad sanat haline gelmekte olduğu da bir vakıadır.

*İşveren Cephesinden Gelen Güçlükler*

Türkiye'de işçi sendikacılığının bugünkü zayıf ve cılız durumu üzerinde işveren davranışlarının da kısmen rolü olduğunu söylemek mümkündür. Halbuki Batı Dünyasında görüldüğü gibi, muayyen güç seviyesine ulaşmış bulunan meslekî organizasyonlar üzerinde böyle bir aksatıcı tesirin bahis konusu olamıyacağı âşikârdır. Ancak, memleketimizde doğuş ve oluş halinde bulunan sendikacılık hareketlerinin işverenlerin tutumu ve anlayışından müteessir olduklarını söylemek bir mübalâğa teşkil etmez. Memleketimizde işverenlerin sendikalaşma hareketlerine karşı olan mukavemetlerinin sebeplerini daha iyi anlıyabilmek için, işverenlerin menşe ve temayülleri yanı sıra, hususiyle Türkiye'de, ekonomik faaliyetlere hâkim olan esprinin de dikkate alınması zarurîdir. Bir defa memleketimizde oldukça yakın tarihlerde başlıyan sanayileşme hareketine muvazi olarak, modern mânasiyle işveren sınıfı henüz teşekkül halindedir. Bu işverenler sınıfı, Batı dünyasındakinin aksine olarak, kuvvetli bir an'aneye dayanmamakta, nesiller boyunca bir devamlılık göstermemiş bulunmaktadırlar. Aslında iktisaden geri kalmış memleketlerin bugünkü problemleri an'aneden mahrum bir işçi sınıfı kadar, aynı vasıfları haiz bir işverenler sınıfının yol açtığı güçlüklerden ileri gelmektedir. Filhakika büyük bir kısmı itibariyle ticarî ve zirâî sektörlerden sanayiye geçen müteşebbis zümre, dünya görüşü itibariyle ferdiyetçi bir zihniyeti temsil etmekte, sosyal espiriye karşı ilgisi kuvvetli bulunmamaktadır. Bu zümre umumiyetle rizikosu nispeten daha az ve fazla yatırıma ihtiyaç göstermeyen sanayi branşlarını tercih etmekte, kısa zamanda yatırılan kapitalin amorti edilmesine büyük bir kıymet vermekte, yüksek kâr temininde, bundan dolayı da aslında sınaî faaliyetler'in bünyesine aykırı olan spekülâtif

muamelelere tevessül etmekte, sanayiye mahsus normal kârlara kanaatkârlık göstermediğinden neticede, uzun vadeli kâr gayesi arka plânda kalmaktadır.

Bütün bu noktalar memleketimizde işçi-işveren münasebetlerini tesiri altında bırakmakta ve sendikacılık hareketlerini zayıflatmaktadır. Filhakika «kendi evinin efendisi olmak» gibi patriyarkal bir zihniyet, bazı hallerde iş yerlerinde sendikalı işçilerin hüviyetlerini sağlamasına yol açmakta, hukukî-kanunî hükümler ciddî bir engel teşkil etmediği halde, kollektif akid münasebetleri doğamamakta, hususiyle ihtilâl sonrasına kadar işverenlerin teşkilâtlanmaya ehemmiyet vermemelerine sebep teşkil eylemektedir. Gerçekten 1947-1960 devresinde işverenlerce tahrik edilen sarı sendika kurma ve kurdurma teşebbüsleri son derece nadir hallerden olmadığı gibi, işçi temsilcilerinin kendilerine yakın ve mutemet işçiler arasından seçilmelerini temin gayretleri, ehemmiyetli bir baskı vasıtası olarak üye aidatını brodrodan kesme işine son verme hareketleri, işçilerin meslek menfaatlerini korumak gibi bir fonksiyona sahip olan gerçek sendikalar üzerinde baskı icrası maksadiyle kullanılan sadece bir kısım fiil ve hareketlerdir.

Nitekim çeşitli sendikaların umumi heyet toplantılarında okunan vakalara müstenit raporlar, bu noktaları daha etraflı şekilde teyit etmektedir. Buna mukabil Devlete ait iş yerlerinde durumun çok daha müsamahakâr bir manzara gösterdiğini söylemek tarafsız bir hüküm olur. Bu sektörde idarecilerin sendikalara karşı davranışı daha anlayışlı bir hava içinde cereyan etmekte, sendika idarecileri iş yerlerinde türlü imtiyazlardan faydalanmakta ve «hüviyetini gizleme» zorunda kalmamakta, aidat genel olarak bordrolardan toplanmaktadır.

Kaldı ki bütün bu vakıaları Türkiye'nin siyasî-kültürel vaziyeti ile de izah etmek kabildir. Bütün tarihi boyunca demokrasiye yabancı kalmış bir memlekette, demokratik an'anelerin yerleşmemiş olması, hür müessese ve tedbirlerin ve kendi kendini idare eden teşekküllerin kökleşmemiş bulunması, sendikacılık hareketleri ve işverenlerin davranışı üzerinde menfi tesirler icra edegelmiştir.

*Sendikaların Bünyesinden ve Sendika İdarecilerinden Gelen Güçlükler*

Sendikacılığımızın bugünkü zayıf durumunu, sırf işçilerin ve işverenlerin zihniyeti ile aydınlatmağa çalışmak kâfi bir izah tarzı değildir. Bunların dışında doğrudan doğruya sendikaların iç bünyelerinden ve sendika idarecilerinden gelen bazı zorlukların da kısaca gözden geçirilmesi yerinde olur.

Her şeyden evvel iktisaden geri kalmış memleketlerin bir çoğunda, sendika liderlerinin entellektüel müstahdem zümre içinden yetişmesine mukabil, memleketimizde mevcut kanuni tahditler yüzünden sendika idarecileri endüstriyel işçi sınıfının muhtelif kademelerinden gelmektedir. Bu durumun tabii bir neticesi olarak sendika idarecilerinin, bütünü itibariyle, tecrübe ve eğitim şartları bakımından arzu edilen seviyeye henüz ulaşamamış olduklarını söylemek icap eder. Ayrıca araya giren uzun yıllar İkinci Meşrutiyeti takiben ortaya çıkan tecrübeli sendikalı neslinin de tamamen kaybolmasına yol açmıştır.

Müspet bir inkişaf olarak profesyonel sendikacılık son yıllarda memleketimizde başlamış ise de, sendika idarecilerinden bazıları mesleklerindeki kıdem, sigorta v.s. gibi avantajları kaybetmemek için işlerinden ayrılmayı mahzurlu bulduklarından, bu yola gitmemişlerdir. Bu husus işverenin müsamahası suretiyle tahakkuk edebildiği için sendika liderinin daha başlangıçta işverene karşı bir tabiyeti ortaya çıkmaktadır. Profesyonel bir kısım sendika lideri ise, bazı hallerde kendileri için çok yüksek maaşlar tespit ettirmiş, sendika fonlarını lüks ve sendika gayesiyle direkt alâkası olmıyan maksatlar için kullanmış ve böylece bizzat temsil ettikleri işçilerle aralarında dikkati çekecek kadar bir boşluk meydana gelmiştir.

Ayrıca bizzat sendika içinde, sendika liderlerinin demokrasiyi ne derece tahakkuk ettirdikleri de enteresan bir husus olsa gerektir. Umumiyetle sendikacılığımıza yön ve şekil veren liderlerin muayyen şahıslar oluşu, mahdut bir idareci zümre hâkimiyetine yol açmaktadır. Tabiatiyle yeni yetişen genç ve liderlik vasıflarını haiz şahıslar, sendika içindeki tabii yollardan idarecilik kademelerine kadar yükselemeyince, sendikaları parçalama cihetine gitmektedirler. Bu suretle memleketimizdeki sendikacılık hareketlerinin merkezileşmesi, kuvvet kazanması, bu şahsî mücadele ve münakaşalardan geniş ölçüde zarar görmektedir. Bütün bunlara ilâveten bazı sendika liderleri, liderliklerini kendi siyasi istikballeri için bir basamak haline getirmeye çalışmışlardır. Şüphesiz bu durum üyelerin sendikaya olan itimatlarını zayıflatmakta ve sonu gelmez hizipleşmelere yol açmaktadır. Bu arada bazı sendika liderleri, işletme sevk ve idarecileriyle olan münasebetlerinde, psikolojik hatalar yaparak, ya daima tek taraflı olarak meseleleri ele almakta ve problemlerin karşılıklı demokratik bir vasat içinde münakaşasına imkân vermeyen müsamahasız bir tip haline gelmekte, yahut da çekingen ve işverene tâbi silik bir sendikacı olmaktadır.

Yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, sendikalar malî kifayetsizlik içindedir. Bu durum geniş ölçüde bordrodan aidat kesme usulüne işveren-

lerin yanaşmamasından doğmaktadır. Tabiatiyle bu mâli kifayetsizlik ve mevcut paraların kötü idaresi, sendikaların zayıf bünyeleri üzerinde menfi tesirler yapmaktadır. Umumiyetle mevcut mâli imkânlara göre çok iyi organize edilmiş, ehliyetli ellerde iyi bir şekilde sevk ve idare edilen organizasyonlar dışında, bazı sendikalarımızın kifayetsiz, dağınık meslekî teşekküller olduğunu söylemek icabeder.

Türk sendikacılığının yeni gireceği kollektif münasebetler rejimi, şüphesiz sendikacılığımıza yeni bir şekil, ilmî çalışma ve dinamizm getirecek ve sendikaların bünye tahavvülü, temsil kabiliyeti olmıyan bir çok sendikanın ortadan kaybolmasına yol açacaktır.

*Hukukî, Siyasî, İktisadî ve Sosyal Şartlardan Doğan Güçlükler*

Yukarıda sendika mevzuatının tekâmül seyrini incelerken tespit ettiğimiz gibi, memleketimizde kanun koyucular pek yakın bir tarihe varıncaya kadar, sendikalar hakkında hürriyetçi bir davranışı tam olarak benimsemekten çekinmişlerdir. Demokratik hayata gitmeye samimiyetle karar verildiği bir devrede dahi, sendikalar bahis mevzuu olunca, bazı tahditlerin vazedilmesi zaruri mütalâa edilmiş, sosyal problemlere oldukça yabancı halk efkârı da bu istikamete yöneltilmeye çalışılmıştır.

1947 Sendikalar Kanununun memleketimizde sendika hürriyetini düzenlediğine işaret etmiştik. Bu kanunun kifayetsizliğini izah etmeden evvel, genel olarak sendikaların mücadele vasıtalarının başında gelen grev ve lokavt'ın bir türlü meşruiyetinin tanınmaması üzerinde durmak gerekmektedir. Filhakika gerek sendikacılığın kuvvet ve ruh kazanmasında, gerek vazifelerini ifa edebilmesinde, grev ve lokavtın hayatî bir önem taşıdığı, günümüzde artık anlaşılmış bulunmaktadır. Bu vasıtalardan Türk sendikacılığının ısrarla mahrum bırakılması, dolayısiyle sendikacılığımızı düzenliyen mevzuatta mühim bir eksiklik yaratmakta idi.

Sendikacılığı tahdit eden bu umumî sebep yanında, 1947 Kanunundaki yasaklayıcı hükümlerle, noksanlıklara da temas etmeyi faydalı görmekteyiz: 1. 5018 sayılı Sendikalar Kanunu, sendika kurma hakkına sahip olarak tanıdığı şahıslar itibariyle «fikrî mesaileri bedenî faaliyetlerine hâkim» bulunan fikir işçilerinin sendikalaşmasına imkân vermemiştir. İş Kanununda ilmî esas ve mesnetten mahrum olarak yapılan beden ve fikir işçisi tefriki, burada da esas alınmış (madde 2/1) ve sadece birincilerin sendika kurabilecekleri kabul edilmiştir. Bunun tek istisnası, yukarıda da işaret ettiğimiz basın mesleğinde çalışan ve çalıştıranlardır. 2. Emeği mukabili başkasına tâbi olarak çalışan ve bir ücret karşılığı çalışmasına rağmen, esnaf yanında istihdam edilenler de 5018 sayılı Sen-

dikalar Kanunu gereğince, sendika kurma hakkından mahrum bulunuyorlardı. 3. Demokratik sendikacılıkla telifi kabil olmıyan ve idarî makamların, sendikaları teftiş ve kontrol edebileceklerini âmir bulunan (madde 11) hükümler de, bu kanunda yer almış bulunuyordu. 4. Sendikaların milletlerarası faaliyetlere katılmasını âmir bulunan prensipler de, bu kanunda Bakanlar Kurulunun müsaadesine bağlanmak suretiyle sınırlanmış bulunuyordu. 5. Sendikaların malî imkânları da, diğer hükmî şahısların tâbi oldukları hükümlerle takyit edilmiştir. Günden güne sendikaların artan sosyal ve iktisadî faaliyetlerine, senede âzamî 120 Türk liralık aidatın kifayet etmiyeceği, gayri menkul edinme hususundaki tahditler'in de, bugünün sendikacılığının icaplariyle kabili telif olmıyacağı görülmekte ve haklı tenkitlerin mevzuunu teşkil etmekte idi.

Sendikaların işçi haklarını halk efkârına serbestçe duyurulabilme imkânı da, 27 Haziran 1956 tarihli Kanunla esaslı şekilde baltalanmış ve yapılacak toplantılarda idarî makamların ön müsaadesi mutlak surette aranmıştır (madde 2). Sendikalarımızı ilgilendiren mevzuatta mühim bir eksiklik de, 87 No. lı Milletlerarası Sözleşmenin Türk Hükûmetince bir türlü tasdik edilmemiş olmasıdır. «Sendika hürriyeti ve sendikalaşma hakkının himayesi» hakkındaki bu sözleşmeye paralel olarak, millî mevzuatımızda kısa bir müddet önce kabul edilen kanun, gerekli garantileri nihayet memleketimize de getirdiğine göre, artık bu sözleşmeye iltihak için tereddüt etmeye mahal kalmadığı kanaatindeyiz. Üstelik daha hususi bir mevzua taallûk eden 98 No. lı sözleşmenin tasdikinden 12 sene geçtiği halde, 87 No. lı sözleşmenin hâlâ millî mevzuatımızca kabul edilmemesi üzüntü vericidir.

Bu mevzuattan doğan güçlükler yanı sıra, memleketimizde halk efkârının da reaksiyonlarını dikkate almak lâzımdır. Umumiyetle memleketimizde sanayileşme ve buna bağlı olarak ortaya çıkan sosyal mesele, yakın tarihlerde meydana gelen bir hâdise olduğu için, efkârı umumiye bu meselelere âşina bulunmamaktadır. Nitekim aynı tezahürler Batı Avrupa memleketlerinde de ortaya çıkmış, uzun yıllar efkârı umumiye sosyal meselelere karşı çekingen davranmış ve hattâ işçi sınıfının haklı taleplerini ve daha iyi şartlar teminine mâtuf teşebbüslerini yadırgamıştır.

Aynı reaksiyonları aşağı yukarı bir asırlık gecikme ile bugün memleketimizde de müşahede etmek kabildir. Türk halk efkârı işçi hareketlerine ve hususiyle sendikacılık hareketlerine ideoloik bir gözle bakmakta, çok zaman doktriner cereyanlarla bu mesleki hareketleri birbirine karıştırmaktadır. Sendikaları idare edenlere sol temayüllü gözüyle bakan geniş halk kitleleri yanı sıra, idare adamlarının, zabıta organlarının

da sendikacılara karşı çekingen davrandıkları çok görülmüştür. Sanayi işçisi, memleketimizde bir azınlık teşkil ettiğinden, kantitatif bakımdan umumi efkâr içinde önemli bir rol oynuyamamaktadır. Sosyal esprinin yaygın ve geniş halk kitlelerine mal olmayışı, bu hususta aşılması zarurî, fakat müşkül bir engel teşkil etmektedir.

Diğer yandan, memleketimiz matbuatı da uzun yıllar modern sosyal meselelere âşina olamamış, gazete sahife ve sütunlarını siyasî polemik ve havadisler daha fazla işgal etmiş, işçi hareketleri ekseriya gazete sütunlarına kifayetsiz ve yanlış aksettirilmiştir. Son yıllarda bu temayülün hızla değişmekte olduğu görülmektedir. Bu durumun ileride daha da değişeceği şüphesizdir.

Bu arada, 1960 senesine kadar olan devre içinde, resmî çevrelerin sendikacılık hareketlerinin gelişme ve hızlanmasına karşı büyük bir alâka gösterdiklerini söylemek müşküldür. Filhakika başta Çalışma Bakanı olmak üzere, diğer ilgili resmî teşekküller sendikalarla ancak seçim arifelerinde meşgul oldukları, seçimi takip eden devrede bu alâkanın mütekip seçime kadar kaybolduğu, işçi meselelerinin bürokratik bir mekanizma içinde ele alındığı söylenebilir. 1960 öncesi devrinde, doğrudan doğruya Çalışma Vekillerinin gayretiyle işçi sendikalarına karşı düşmanca bir tavır takınılmış, iktidar partisinin dışında kalan sendikalara karşı tasfiye, yıldırmaya giderek bunları çalışma hayatından uzaklaştırma teşebbüslerine girişilmiş ve filhakika mahkeme kararlariyle bazı sendika birlikleri kapatılmıştır. Hükûmetin Türk - İş üzerindeki baskısına bir misal de Çalışma Bakanlığında toplanan ve işçilerden İş Kanunu gereğince kesilen para cezalarının, uygun görülen zamanlarda Konfederasyona tahsis edilmesidir. Malî durumu daima zayıf bulunan Türk - İş'e, Hükûmetin sempati veya antipatisini izhar etmek üzere bu paraları tahsis ettiği veya Konfederasyonu malî müzayaka ile başbaşa bıraktığı zaman zaman müşahede edilmiştir. Bunun dışında, sendikalarımızın dış temas hususundaki talepleri, devamlı şekilde reddedilmiş, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının mûtad senelik toplantılarına, iktidar tarafından seçilen insanlar işçi temsilcisi olarak yollanmıştır. Hatta bu müdahaleler daha da ileri götürülerek, Üniversitelerin işçileri aydınlatma fonksiyonlarına dahi müdahale edilmiştir.

Ayrıca son yılların aktüel meseleleri haline gelen ve mesleki işçi teşekküllerinin hükûmetle işbirliği yapmasiyle sosyal ve ekonomik plânlarının hazırlanmasına yardımcı olması, memleketimizdeki sendikacılığın cılız tatbikatında, yakın zamanlara kadar, pek az rastlanmıştır. Bilâkis işçi sendikalarının hükûmetin dış ticaret ve iktisat politikalarını tenkit etmesi, işçi sendikalarının siyasete karışması şeklinde tefsir edilmiştir. Ta-

hiatiyle sendika organizasyonları istihdam, ücret ve millî gelirin bölüşümü, vergi politikası v.s. gibi kendi sınıflarını yakından alâkadar eden mevzularda, hemen hiçbir zaman söz hakkına sahip olamamışlardır.

## TÜRKİYEDE İŞÇİ SENDİKALARININ FONKSİYONLARI

### *Sendikaların Meslekî Fonksiyonları*

Türkiye'de işçi sendikaları 27 Mayıs 1960'da başlıyan ikinci devreye kadar, sendika üyelerinin eğitimi bakımından göze çarpan bir faaliyet göstermeğe imkân bulamamışlardır. Bunda, alâkalı kısımda da işaret edildiği gibi, malî bünyedeki kifayetsizliğin büyük bir rol oynadığına şüphe yoktur. Çok hallerde, personel ücretlerini dahi ödiyecek takat ve kudrette olmıyan bir teşekkülün, eğitim işleri için sarfiyatta bulunması elbette düşünülemez. Bunun yanında, memleketimizde sendikacılık hareketlerinin pek yeni olması dolayısiyle, birinci devrede de doğrudan doğruya sendika idarecileri arasından, sendika üyelerine ders ve konferans verecek, seminer idare edecek liyakat ve kifayette kimselerin fevkalâde mahdut bulunması da, diğer bir engeli teşkil etmiştir.

Diğer taraftan, sendikaların neşriyat faaliyetleri de zaman zaman kapanan veya o devrin iktidarı tarafından fikirlerin hoş karşılanmaması hasebiyle kapatılan, çok mahdut miktarda haftalık, onbeş günlük veya aylık gazete ve dergilere inhisar etmiştir. Hususiyle emek piyasası hakkında ciddî ve ilmî araştırmalara hiçbir zaman gidilememiş, sendikalar tarafından ileri sürülen iddialar, umumiyetle günlük basındaki haberlere dayatılmıştır. Bununla beraber, umumiyetle üniversitelerin alâkalı kürsülerinden ücretsiz olarak temin edilen elemanlarla zaman zaman seminerler ve konferanslar tertiplenmiştir. Ayrıca Çalışma Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Teşkilâtınca, işçilere mahsus olmak üzere kısa devreli kurslar tertiplendiği gibi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü tarafından, işçiler veya işverenlere mahsus olmak üzere, yürütülen Sosyal Siyaset Konferanslarının da burada zikri icap eder.

Hülâsa, yukarıda da söylediğimiz gibi, genel olarak sendikaların çok ehemmiyetli fonksiyonlarından olan ve Batı memleketlerinde geniş çaptaki faaliyetlerin mevzuunu teşkil eden, kültür ve eğitim çalışmaları, yurdumuzda türlü sebeplerden dolayı, pek az yer bulmuş, bir türlü arzu edilen şekilde yürütülememiştir.

İş Kanununun 1950 yılındaki tadiline kadar, Türk İşçi Sendikaları, 1947 tarihli Sendikalar Kanunu hükümlerine göre, «Üyeleri adına genel sözleşmeler akdetmek», «işverenler veya sendikaları, iş arayanlara kar-

şi ücreti râyiçten aşağı düşürme teşebbüsü ile birleştikleri hallerde toplulukla iş ihtilâfını tetkike yetkili mercii ve hakem kurullarına başvurmak», «işçi ve işverenler arasındaki iş ihtilâflarında yetkili hakem kurullarına vesair mercilere ihtilâfın konusu hakkında mütalâa bildirmek ve hal şekli hakkında istekte bulunmak» gibi selâhiyetleri haiz bulunuyorlardı. Ayrıca 1926 tarihli Borçlar Kanununda, gayet müphem şekilde, işçilerin veya bunlara ait cemiyetlerin işverenler veya bunlara ait cemiyetlerle umumî mukaveleler (kollektif akitler) yapabilecekleri hususunda bazı hükümler vardır. Ancak, gerek 1926 tarihli Borçlar, gerek 1947 tarihli Sendikalar Kanununda, kollektif akid hususunda, sendikalara tanınan selâhiyet «grev hakkı» gibi bir müeyyideye bağlanmamış olduğu için, muallâkta kalmış. Türkiye'de 37 senelik bu devre içinde, gayet ehemmiyetsiz sayıda ve muhtevada meydana gelen kollektif akidlerden sarfınazar edildiği takdirde, kollektif münasebetler nizamı bir müessese halinde yerleşmemiş, iş akidleri esas itibariyle ferdî kalmış, istihdam şartları bazı kayıtlar ve müeyyidelerle yine esas itibariyle sadece işverenler tarafından tanzim ve tâdil edilen «iç yönetmelikler» e istinat etmiş, ferdî akitler sosyal kanunların tanzim edici âmir hükümlerine göre, bittabi çok kifayetsiz bir şekilde ve bir taraflı olarak yapılagelmiştir.

Diğer taraftan, Sendikalar Kanununda, yukarıda işaret ettiğimiz ücretin râyiçten aşağı düşürülmesi, işçi sendikalarının yetkili mercilere başvurabileceklerine dair hüküm, gayet belirsiz ve şekilsiz bir mahiyet taşıdığından, esasen «râyiç» hiçbir esasa bağlı olmıyan müphem bir mefhum olduğundan, kanunî hüküm esas itibariyle işliyememiş ve müessese yerleşememiştir.

Bahis konusu birinci devrede, sendikalarımız, ancak 1950 yılında, İş Kanununda yapılan tâdilden sonra, kollektif iş uyuşmazlıklarına taraf teşkil etmek hak ve selâhiyetini kazanmışlar ve fiilhakika bu tarihten sonra sendikalar gittikçe artan sayıda kollektif ihtilâf tahrikine başlamışlar, bu hususta ilk plânda yer almışlar, aslında sendika mümessili olmıyan işçi temsilcilerinin rolü ise ikinci sıraya geçmiştir. Sendikalara tanınan bu hak, sendikacılık hareketlerinin kuvvetlenmesi üzerinde rol oynamıştır. Nitekim 1950 yılında, sayısı sadece 3 olan kollektif iş uyuşmazlıkları, 1951 yılında 52'ye çıkmıştır.

Ancak bu münasebetle, mecburî tahkim mekanizmasının hiçbir şekilde kollektif münasebetler sisteminin yerini alamıyacağına işaret etmek doğru olur. Şu halde, sendikalarımız bu birinci devrede, üyelerinin umumî çalışma şartlarını ve istihdam münasebetlerini sadece bu yoldan ıslâha imkân bulmuşlar, işverenlerle dinamik ve demokratik bir zemin üzerinde direkt bir pazarlık münasebeti tesisine, bilinen sebeplerden dolayı,

geçememişler, netice itibariyle sendikalar istihdam şartları üzerindeki normal fonksiyonlarını müessir bir şekilde yapmağa muvaffak olamamışlar ve mecburi tahkim rejimi de hiçbir zaman tatminkâr neticeler vermemiştir.

Diğer taraftan, sendikaların kendi üyelerine yaptıkları sosyal, malî ve hukukî yardımlarının büyük bir ehemmiyet taşıdığını söylemeğe maalesef imkân yoktur. Filhakika aidat miktarlarının fevkalâde düşük olduğu ve esasen bu düşük aidatın dahi muntazam bir şekilde toplanması hususunda sonsuz müşküllerin bahis konusu olduğu bir memlekette, Batı memleketlerinde görüldüğü neviden geniş bir sosyal, malî ve hukukî yardımın hatıra gelemiyeceği meydandadır. Bu itibarla yardımların umumiyet itibariyle çok mahdut bir mahiyet arzettiğini, ölüm, işsizlik gibi hallerde mütevazi nakdî yardımların, bilhassa iş akdinden doğan ihtilâflarda, sendika avukat ve hukuk müşavirleri vasıtasiyle hukukî yardımların yapıldığını, sendikaların malî bünyelerinin bu sahalarda daha geniş yardım faaliyetlerine katılmalarına engel teşkil ettiğini söylemek kabildir.

Bu bahse nihayet vermeden önce, memleketimizde 1947-1960 devrindeki sendikaların çeşitli millî ve milletlerarası müesseselere iştiraki hakkında birkaç satırla malûmat vermeğe çalışalım:

Önce sendikalar İş ve İşçi Bulma Kurumu, İşçi Sigortaları ve Çalışma Bakanlığının kuruluşu hakkındaki kanunların hükümlerine göre toplanan kurullarla, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının yıllık genel kurullarına temsilci göndermeğe, asgarî ücretlerin tesbitine müteallik yönetmeliğe göre, mahallî asgarî ücretleri tesbit komisyonlarında temsilci bulundurmağa salâhiyetli kılınmışlardır.

*Sendikaların İktisadî Fonksiyonları*

Sendikalarımızın mesleki sahadaki kifayetsizliğine paralel olarak, iktisadî faaliyetler sahasında da pek mahdut bir varlık gösterebildiği müşahede edilmektedir. Her ne kadar 1947 Sendikalar Kanununun (madde 4/H) fıkrası, sendikalarımıza «istihsal, istihlâk, kredi ve yapı kooperatifleri kurmak için teşebbüste bulunmak ve yardım etmek» imkânını vermişse de, muhtelif faktörlerin tesiri altında, bu mevzuda fazla bir canlılık ve faaliyet kaydedilmemiştir. Esasen bugün memleketimizde kooperatifçilik hareketleri, bir bütün olarak, maalesef çok zayıf bulunmaktadır. Halbuki Batı Avrupa memleketlerinde, sendikacılık hareketleriyle, kooperatifçilik hareketleri arasında kaydedilen müşterek inkişaf, şüphesiz sendikaların her gün biraz daha kuvvetlenmesine yardımcı olmuştur. Memleketimizde istihlâk ve istihsal kooperatifçiliğinin tatbikatta henüz

hemen mevcut olmayışına mukabil, yapı kooperatifçiliği nispeten daha yaygın bir manzara arzetmiştir. Yapı kooperatifçiliği sahasındaki bu istisnai inkişafın, şiddetli mesken buhranı yanı sıra, ihtiyarlık sigortası fonlarını işçiler lehine mesken kredisi olarak işçi sigortaları mevzuatından faydalanılmak suretiyle, tahsisinin de büyük tesiri olmuştur. Nitekim 1962 yılı sonu itibariyle, 305 kooperatif ve teşekküle 20422 adet mesken inşası için 519 milyon 480 bin liralık kredi açılmıştır. Hal böyle iken, memleketimizde işçi ücretlerinin pek düşük ve mahdut satın alma gücü karşısında, bilhassa istihlâk kooperatiflerinin sendikalar kanaliyle kurulması ve geliştirilmesine büyük ihtiyaç bulunduğu kanaatindeyiz.

## İKİNCİ CUMHURİYET DEVRİNDE SENDİKACILIK HAREKETLERİ

Türkiye'de sendikacılık hareketlerinin İkinci Cumhuriyet Devrinde birdenbire büyük bir hızla gelişmeye başladığını, sendikacılık faaliyetlerinin statik bir durumdan çıkarak büyük bir dinamizme kavuştuğunu söylemek kabildir. Âni denilebilecek olan bu değişikliğin elbette bazı sebepleri olmak lâzımgelir. Biz bu sebepleri, aşağıdaki iki kısımda tahlil ve mütalâa etmek istiyoruz:

I — İç sebepler: Her şeyden evvel 27 Mayıs İhtilâlini hazırlıyan, yürüten ve başarıya ulaştıran zümrelerin mahiyeti gözönüne getirilecek olursa, bahis mevzuu ihtilâlin karakteri hakkında bir fikir edinmek kabil olur. Filhakika ihtilâlin hakiki portörleri olan Üniversite, Basın ve Ordunun yurdumuzda inkılâpçı, ilerici bir karakter taşıdıkları dikkate alınırsa, ihtilâl hareketinin sebep, netice ve hedefleri hususunda daha iyi fikir sahibi olmak imkânı vardır. Gerçekten, ihtilâlin getirdiği yeni sosyal anlayışı ve ihtilâlin hukuki vesikası olan 1961 Anayasasını, bu zaviyeden tetkik edersek, ihtilâl sonrasına hâkim olan sosyal esprinin ve sosyal adalet düşüncesinin sebeplerini izah etmek kolaylaşır. İhtilâl sonrası hükümetlerinin, işçi - işveren münasebetleri bakımından giriştikleri geniş faaliyetleri ve muvaffak neticeleri, dönüp dolaşıp temel vazifesi gören 1961 Anayasası Prensiplerine götürmek kabildir. Çünkü bu Anayasa, her şeyden evvel ilk defa memleketimizde sosyal hukuk devleti rejimini kurmuş, böyle bir devletin dayandığı prensipleri Anayasa teminatı altına almış, bu arada çalışma hakkı, grev ve toplu sözleşme hakkı, sendika serbestisi prensipini vazetmiştir. Bundan sonra İcra ve Teşri organları Anayasanın bu prensiplerini gerçekleştirmek maksadiyle faaliyete geçmişler ve netice itibariyle Grev, Lokavt, Toplu Sözleşme Kanunu ve yeni Sendikalar Kanunu doğmuş, yeni İş Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanunu tasarıları ilgili makamlara sunulmuştur.

Bunun dışında, resmî ve mesul sahıslar ve makamlarla sendika idarecileri arasında da ehemmiyetli bir yakınlaşma göze çarpmaktadır. Bir defa, 1961 Kurucu Meclisinde, 6 sendika idarecisi üye sıfatiyle yer aldığı gibi, muhtelif ekonomik ve sosyal meselelerin görüşülmesi maksadiyle ilgili Bakanlıklarla sendikacılar arasında kısa bir devre içinde, üç toplantı tertiplenmiş, Cumhurbaşkanı icabettiği zaman sendika idarecilerini dâvet ederek kendileriyle görüşmüş, Başbakan sendika merkezlerini ziyaret etmiş, Cumhuriyet Senatosuna Cumhurbaşkanlığı kontenjanından sendika temsilcileri gönderilmiştir.

Bu arada sosyalizm, sosyal adalet, sendikacılık, grev ve toplu sözleşme gibi meseleler ve müesseseler yurdumuzda ilk defa olarak basında müspet veya menfi yönlerden, çok geniş bir yer almaya, meseleler türlü yayın organlarında bahis konusu edilmeğe başlanmıştır. Yukardan beri tavsifine çalıştığımız bu müsait atmosfer içinde, sendikalarımız yavaş yavaş hissedilir baskı grupları haline gelmeye başlamış, bunun tezahürleri büyük mitingler, sessiz yürüyüşler, açlık grevleri, parlâmento mensupları hakkında sosyal meselelere karşı davranış bakımından listeler tanzimi, Grev ve Toplu Sözleşme Kanununun B. M. M. de müzakeresi sırasında, 320 sendika başkanının müzakereleri yakından takibi ve müşterek bir beyannamenin neşri gibi şekil ve suretlerde tecelli etmiştir. İhtilâlden evvelki safhada, ya şartların müsait olmamasından veya içtimaî şuurun gelişmemesinden dolayı, doğma imkânını bulamıyan baskı gruplarının, ihtilâl sonrasında sosyal meselelerin alacağı şekil üzerinde büyük tesirleri olacağı tabiidir. Başka bir ifade ile, kuvvetlenen işçi efkârı umumiyesi, gittikçe artan ölçüde âmme organlarının nazarlarını sosyal meseleye çevirecek ve kendi kendine yardım mekanizmasını salim bir şekilde işletmeye muvaffak olacaktır.

Bütün bu söylediklerimize ilâve olarak, sendikalarımız ihtilâl sonrasında ve hali hazırda radikal bir bünye değişikliği içindedirler. Aşağıda izah edeceğimiz gibi, ihtilâl sonrasında başlıyan dış temaslar sendika idarecilerine yabancı sendikalarla temas kurma, onları tanıma, bünye ve çalışmalarını müşahede etme imkânlarını vermiş, netice itibariyle sendika liderleri, Batı Almanya sendikacılığının strüktürünü örnek alarak esaslı bir bünye reformuna girişmişlerdir. 18 veya 20 gibi oldukça mahdut bir rakamı hedef tutan millî sendikalara doğru gidiş hareketi, henüz neticelenmemiş olmakla beraber, hızla devam etmektedir ve müspet bir şekilde sonuçlandığı takdirde, bütün yurtta sayısı 500'ü geçen sendikaların, millî sendikalar halinde merkezleşmesi kabil olacak ve bundan sendikalar gelecekteki inkişaflarında faydalanacaklardır.

İhtilâlden sonra yeni bir zihniyetle hazırlanan ilk beş yıllık plânın tatbikatında da işçilerin ilgililerle ve resmî hükûmet organlariyle sık sık toplantılar yaptıklarına şahit olunmaktadır. Bu toplantılarda, kalkınma plânlarının sosyal adalet prensiplerine göre gerçekleştirileceği hükûmet çevrelerince izah edilirken, işçiler de «Türk işçisinin plânın başarı ile yürütülmesine ve plân hedeflerine ulaşmasına yardımcı olacağını» belirtmişlerdir. Böylece karşılıklı anlayış havasının teessüsünü hayırlı bir başlangıç olarak karşılamak lâzımdır.

1961 Anayasasının kabulünden sonra, memleketimizde kurulmuş bulunan Anayasa Mahkemesi Grev ve Lokavtı Yasak Eden İş Kanununun 72 inci maddesini ilga etmiştir. Yeni Anayasanın ışığı altında memleketimizde de bir an önce grev ve lokavt yasaklarının kaldırılması faaliyetine, sadece Anayasa Mahkemesince önem verilmekle kalınmamış, bizzat Anayasa metninde, en geç iki yıl içinde hususî bir kanunla bu mevzuun düzenlenmesi zaruretine işaret olunmuştur. Bu hükme uyan Türk Kanun Koyucusu, 15 Temmuz 1963 tarih ve 274 sayılı «Sendikalar Kanununu» kabul etmiş, böylece sendika hürriyeti bakımından uzun müddettenberi tenkit mevzuu olan bir devir kapanmıştır. Ayrıca sendikaların kollektif pazarlık imkânları ve demokratik mücadele vasıtalarının başında yer alan grev ve lokavt hakkı, ileri Batı memleketler mevzuatından mülhem olarak, aynı tarih ve 275 sayılı kanunla memleketimizde ilk defa düzenlenmiş bulunmaktadır.

Aşağıdaki kısa izahatımızla, yeni Sendikalar Kanununun bütününe temas edilemiyeceği aşikârdır. Biz sadece burada 1947 Kanununa nazaran, büyük yenilikler getiren mühim birkaç noktaya temas etmekle iktifa edeceğiz:

1. Sendikalara üye sıfatiyle katılabilmek için, mer'i İş Kanunundaki işçi tarifi bir yana bırakılarak, prensip itibariyle ve geniş mânada ücret mukabili çalışanlara sendikalaşma hürriyeti tanınmıştır.

2. İşçi sendikası üyeliği için rüşt şart koşulmamış, 16 yaşını doldurmuş bulunanların sendikalara girebilecekleri kabul edilmiştir. Hattâ 16 yaşından küçük olanların dahi, kanunî temsilcilerinin yazılı muvafakati ile, genel kurullarda rey kullanamamak şartiyle, üye olabilecekleri tasrih olunmuştur.

3. Bir yandan sendikaların üst teşekküllere katılmak maksadiyle, Genel Kurullarında karar alma nisabı kolaylaştırılmış, öte yandan da, iş kolları ve bunların birbiriyle ilgili olanlarının Çalışma Bakanlığınca yapılacak bir yönetmelikle tesbit olunacağı belirtilmiştir.

4. Milletlerarası meslekî teşekküllere sendikaların önceden izin almaksızın katılmaları esası kabul edilmiştir.

5. Sendika hürriyeti prensiplerinin hepsi milletlerarası normlara uygun olarak, hüküm altına alınmış, ayrıca, işçinin sendika üyesi sıfatiyle, mâruz kalabileceği her türlü farklı muamele cezalandırılmıştır.

6. Üyelerine kâr dağıtmamak ve genel olarak kâr gayesi gütmemek sıfatiyle, sendikaların yatırım faaliyetinde bulunabilecekleri kabul edilmiştir.

7. İş yerinde sendika temsilcilikleri kurulmuş ve bunlara faal bir rol tanınmıştır.

8. Sendika üyelerince ödenecek aidatın, Cemiyet Kanunundaki kayıtlara bağlı kalmaksızın, meslekî teşekküllerce tesbit olunabileceği belirtilmiş, ayrıca aidatın sendikanın müracaati üzerine işveren tarafından kesilmesi esası kabul edilmiştir.

Yukarıda izahına kısaca çalışılan prensiplerin ne derece büyük önem taşıdıkları açıkça görülmektedir. Nitekim yeni Sendikalar Kanununun neşredildiği ve yürürlüğe girdiği tarih olan 24 Temmuz 1963 günü Türk-İş Konfederasyonu tarafından, Türk işçisinin bayramı olarak ilân edilmiş ve yurdumuzda büyük sendika merkezlerinin bulunduğu illerde törenlerle kutlanmıştır.

1960 yılını takip eden devrede siyasi partiler karşısında sendikaların daha müstakil bir politikayı benimsedikleri de görülmektedir. Başlangıçta «Çalışanlar Partisi» isimli bir siyasi teşekkülün kurulması teşebbüsü, belli başlı sendika liderlerince müsait karşılanmış iken, son bir yıldanberi sendikacılığın kuvvet ve faaliyetini meslekî sahalara teksif etmesinin daha doğru olacağı, mesul sendika idarecilerince ifade edilmekte, bunun neticesi olarak, sendika idarecileri ötedenberi bağlı bulundukları siyasî partilerle ilgilerini keserek partisiz sendikacılık prensipini benimsemektedirler.

II — Dış sebepler: Türk sendikacılığı için Garba ve gerçek demokrasiye bakan pencere ancak ihtilâl sonrasında açılmıştır. Filhakika ihtilâle kadar Türk sendikacılarının dış temaslar tesisi, hususiyle Batı memleketlerinde kurulu sendikalarla, yahut milletlerarası sendika teşekkülleri ile münasebetler kurma teşebbüsleri, İcra Vekilleri heyeti tarafından, 1947 Sendikalar Kanunundaki hükme dayanılarak, türlü zâhiri sebeplerle, reddedilmiştir. Ancak, bundan 9 Şubat 1960 tarihli kararla, Petrol İşçileri Sendikasının, Milletlerarası Petrol İşçileri Federasyonuna katılma müsaadesini istisna etmek icap eder. Bu derece anlaşılması güç bir davranış uzun yıllar, demokrasi namı altında, yer etmesi sendikacılık hareketlerinin bu devrede ümit edilen gelişmeyi takip edememesine yol açmıştır.

13 Şubat 1961 tarihinden başlamak üzere, bugüne kadar, muhtelif Türk sendikalarına ve bu arada en yüksek organ olan Türk - İş'e çeşitli milletlerarası federasyon ve konfederasyonlarla üyelik ve irtibat tesisi hususunda Bakanlar Kurulunca müsaade verilmiş ve bu yoldaki kararların sayısı 13'ü bulmuştur. Bu suretle, sendikalarımızla milletlerarası federasyon ve konfederasyonlar arasında sıkı bağlar teessüs etmiş, çok sayıda sendikacımız çeşitli Batı memleketlerindeki sendika teşekküllerini ziyaretle, konferans, kongre ve seminerlere katılmış, ileri memleketlerin tecrübelerinden faydalanmış, bir kelimeyle devamlı bir gidiş - geliş başlamıştır. Bu durumun Türkiye'de ihtilâl sonrası sendikacılığın gelişmesi üzerinde, küçümsenemiyecek tesirler icra ettiği muhakkaktır.

Ayrıca milletlerarası teşekküllerin, memleketimizde bilhassa sendikacı eğitiminde büyük rol oynadığı görülmektedir. A.I.D., O.E.C.D., I.C.F.T.U., I.T.S. gibi teşekküllerden eğitim faaliyetinde yardım sağlanmış ve hâlen sağlanmaktadır. Bu eğitim faaliyeti seminerler, neşriyat ve film gösterileri olmak üzere üç kısımda mütalâa olunabilir. Bütün yurda şâmil veya bölgevî olarak 1962 senesinde 20 seminer tertiplenmiştir. 1963 senesinde açılması plânlanan seminer adedi ise 24'e ulaşmaktadır.

**NETİCE**

Muhtelif bölümlerde izahına çalıştığımız gibi, ihtilâl sonrasına kadar memleketimizde, Batılı bir anlayışla, sendikacılık hareketlerinin başlamış ve gelişmiş olduğunu iddia etmeğe maalesef imkân yoktur. Aslında, yukarıdan aşağıya tedbirlerle, iç ve dış siyasî şartların tesiri altında devlet eliyle, adeta «sun'i» bir şekilde başlatılan sendikacılık hareketlerine karşı, önceleri bizzat işçilerin büyük bir ilgi göstermedikleri muhakkaktır. Bu durum, yurdumuzda işçi sınıfı da dahil olmak üzere hiçbir resmî ve hususî teşekkülün sendikacılık hareketlerine samimî olarak inanmadığının, sanki demokrasi dünyasına katılmanın kaçınılmaz bir şartı telâkki edilerek bu hakların tesisi yoluna gidildiğinin açık bir ifadesi olarak kabul edilmelidir. Hiç şüphesiz, hakların mütemadiyen âmme müdahalesi yoluyla tesisinin, Batı dünyasındaki sosyal hareketlerin inkişaf seyrinin aksine olarak, işçi sınıfının kendi meşru hak ve talepleri etrafında yapacağı mücadele kabiliyetini zayıflattığını iddia etmek bir mübalûğa teşkil etmez.

Diğer yandan, işverenler bu derece nâkıs bir koalisyon hakkına karşı uzun zaman büyük bir reaksiyon göstermedikleri gibi, mukabil bir teşkilâtlanmaya da ehemmiyet ve kıymet vermemişlerdir. Bu suretle yeni girdiğimiz devreye kadar sosyal hayatımız esas itibariyle, mevcut

koalisyonlara rağmen, kendi kendine yardım imkânlarından mahrum bir manzara göstermiş, belli başlı müdahaleler esas itibariyle devlet eliyle yapılmış, işçi - işveren münasebetleri kanunların âmir hükümleri ile tanzim edilmiştir. Netice itibariyle, bu devrede sendikalar, mevzuatın vaz ettiği normların ötesinde, üyeleri için daha mükemmel istihdam şartları tesisine imkân bulamamışlardır.

İhtilâl sonrasının psikolojik, hukuki ve sosyal şartları Türk sendikacılığının tamamiyle başka bir hüviyet ve şahsiyet kazanmasına yol açmıştır. Filhakika, durum esasından değişmiş, sendikalar halk efkârı ve âmme organları karşısında birer baskı grupu olarak taazzuv etmeğe başlamış, dış temas ve münasebetler devri açılmıştır. 1960 öncesinin müphem, kararsız, kudretsiz, dağınık, siyasî tesirlerin mevzuu olmaya istidatlı sendikacılık hareketleri yerine, bugün derlenme ve toplanma gayreti içinde geniş ölçüde siyasî cereyanların dışında kalmaya kararlı, teşkilâtlanmaya ve meslekî çalışmalara kıymet veren bir sendikacılığın doğuş halinde bulunduğu görülmektedir. Bu müspet istikametin yarın için de muhafazası temenniye şayan olduğu gibi, şüphesiz ileri endüstri cemiyetlerinin bu mevzudaki tecrübelerini memleketimize getirecek olan hâlen dış ülkelerde çalışan Türk işçileri yurda avdetlerinde bu inkişafı süratlendireceklerdir.

Diğer yandan, ihtilâl sonrası siyasî rejimimiz bir yandan hızlı bir sanayileşmeyi plânlarken, öte yandan böyle bir sanayileşmenin ancak demokratik bir nizam ve sosyal adalet rejimi içinde gerçekleşebileceğini kabul etmiş ve bu inanışı hukukî vesikalara bağlamış, siyasî demokrasinin yanı sıra sınaî demokrasiyi de tahakkuk ettirmeye, tebliğimizin metninde de ifadeye çalıştığımız gibi, ehemmiyet vermiştir. Yeni rejim sosyal adalet mefhumunu, ücret karşılığı çalışan insanlara kendilerini hür ve muhtar teşekküller içinde idare etmek hususunda en geniş imkânları temin etmek mânasında anlamış, diğer taraftan zamanımızın oldukça problematik bir mevzuu olan «kâr'a ve kararlara iştirak» sistemini tesis etmeyi dahi düşünmüş ve bu hususta hazırlıklara başlamıştır.

Böyle müsait şartlar ve imkânlar karşısında sendikacılığımızın büyük bir hızla gelişmemesi için, şahsî çekişme ve ihtiraslara yer verilmediği takdirde, hiç bir sebep görmemekteyiz. Şüphesiz, buna işverenler cephesinden gelecek «iyi niyet» i de katmak zarureti vardır. Gerçekten, bu meşru ve demokratik teşekkülleri devamlı olarak «tanımama» gayreti, Garp dünyasında çok zaman görüldüğü gibi, sendikacılık hareketlerini, memleket için olduğu gibi, bizzat işverenler ve işçi sınıfı için de çok

nâhoş hattâ meşum neticeler doğurabilecek radikal bir istikamete sürükliyebilir. Nitekim, aynı noktaya, Birinci Dünya Harbini takip eden yıllarda meşhur sendika lideri Karl Legien büyük kapitalist Otto Stinnes'e: «Eğer birbirimizi 20 sene evvel tanımış olsa idik, Alman sosyal tarihi bambaşka bir tarzda cereyan edecekti» demek suretiyle işaret etmiştir. Türkiye'nin sosyal geleceğini de, hakikatte, bu karşılıklı anlayış ve tanıma tâyin edecektir.

# TÜRKİYE'DE İŞVEREN BİRLİKLERİNİN TEŞEKKÜLÜ VE GELİŞMESİ

*Şahap Kocatopçu*

**SINAİ TOPLUM**

Sanayileşmeye karşı gösterilen temayül, bütün milletlerin sosyal yapısını, inanılmayacak derecede hızla değiştirmektedir. Bütün milletlerin sosyal yapısı sanayileşmeye doğru süratle kaydığı için değişmektedir. Bu tekâmül bazı milletlerde yüz yıldan daha fazla bir zaman önce başlamış olduğu halde, bazı başka milletlerde sadece başlangıç safhasında bulunmaktadır. Bir çok milletler, sınaî topluma ulaşabilmek için değişik bir yol seçmektedirler.

Gelişmeye karşı gösterilen bu temayülden önce, bir çok memleket bağımsızlığını elde etmek teşebbüsünde bulunmuştur. Durum ne olursa olsun, tanımcı; köy hayatı ağır basan ve kendi kendine yeten statik toplumların, daha iyi hayat şartları elde etmek gayesinin müşterek bir gerçek olduğu dinamik, hareketli ve kendi kendine yetmeyen sınaî topluma doğru süratle kaydığını görüyoruz.

Sanayileşme, şehir halkını değişikliğe uğratarak; köylüleri ve çiftçileri maden ocaklarına, fabrikalara, dairelere ve yeni sınaî merkezlere göndererek insanî unsurun bambaşka bir biçim kazanmasına yol açmıştır. Bu tekâmülün tesiriyle, eski yaşama ve çalışma şekillerinin yerini, yeni sınaî çalışma yerleri ve topluluğu almıştır. İnsanlık tarihinde görülen en büyük değişiklik budur. Bu değişikliğin sonunun nereye varacağını, bir çok kimse ilgi ve merakla takip etmiştir.

## SINAİ TOPLUMUN İNSANİ UNSURLARI

(Bak: Capital Formation and Investment in Industry, sayfa: 49-50).

Demek ki, insanî unsur, bir bakıma idareci ve yaratıcı beyin; bir bakıma da biricik istihsal faktörü olan iş gücüdür. Bu iki yan, istihsal teşebbüsüne bir organik karakter ve temel sağlamaları bakımından birbirlerini her bakımdan tamamlarlar. Burada, «Müteşebbis-İdareci» diye adlandırılan insanî unsur hakkında bir açıklama yapmamızın faydalı olacağını sanıyorum.

Paternal teşebbüslerde, iş sahibi ve işveren aynı kimsedir: müteşebbis aynı zamanda idarecidir.

Korporasyonlarda, genel müdür ya da yönetici, sermaye sahipleri ile ilgisi olmayan profesyonel memurlar arasından seçilir. Üçüncü ihtimal, devlet teşebbüslerinin arzettiği durumdur. Bu durumda, «işveren» profesyonel bir idareci olduğu halde, teşebbüs kabiliyeti, kendisine tanınmış olan sorumluluk ve otoritenin nisbetine ve muvazenesine bağlıdır.

Bu üç çeşit işverenin, iş münasebetleri karşısında değişik davranışları olacağı aşikârdır. Adalî veya fikrî gücünü çalışma yerine satan «işçi» ile istihsal kuvvetlerinin sorumluluğunu yüklenen ve «işveren» diye adlandırılan insanî unsur arasında önemli tartışmaların çıkmasına yol açan farklı gaye ve menfaat anlayışları vardır. Bu çatışma, «produktiviteyi» teşvik eden ve daha büyük pay elde etme gayesini ortaya çıkararak sınaî münasebetler sistemine götüren sınaî ekonomi anlayışının temelidir.

## SINAİ MÜNASEBETLER SİSTEMİ

Sanayi işçileri, idareciler ve devlet müdahalesi zarurî olarak sanayileşmeden doğmuş şeylerdir. Bunlar, kendilerine gerekli olan organizasyonları da yaratmışlardır. Her organizasyonun başkanları, çalışma yeri ve topluluğunun kaidelerinin formüle edilmesi ve yürütülmesi işine yardım etmek ve zıt organizasyonlarla uğraşmak zorundadırlar. Böylece, sanayileşme, sanayi münasebetleri sistemlerini yaratmaktadır.

Sanayileşen memleketler, gerçekleştirmek için plânlar yaptıkları ekonomik sistemlerinin temel özellikleri üzerinde uzun tartışmalara girişmektedirler. Ama ne yazık ki, bu ülkelerin, sınaî münasebetler sistemleri hakkında aynı ölçüde şiddetli bir tartışmaya girişmiş oldukları gerektiği gibi anlaşılmamaktadır.

Şekli tarafını bir yana bırakacak olursak, her çeşit sınaî münasebetler sistemini şöylece özetleyebiliriz: Sınaî münasebetler sistemi, işçilerin, idarecilerin ve devletin birbirlerine karşı olan ödevlerini ve sorumluluklarını tayin eder; sanayi işçilerinin ve idarecilerin cevapları hoşgörüle-

bilir sınırlar içinde tutar ve kontrol eder; mudil kaideler, tatbik şekilleri ve nizamnameler tesis eder. Bunlar, çalışma yeri ve çalışma topluluğu için gerekli şeylerdir.

Sınaî münasebetler, çeşitli geri kalmışlık derecelerinden hareket ederek ortaya çıkmışlardır. Bunlar, iktisadî gelişmenin sür'atini ve safhalarını gösterdikleri gibi, aynı zamanda birbirine benzemez sanayi-öncesi kültürlerle de çatışırlar. Aynı kaynaklara ve hattâ aynı kültür geçmişine sahip oldukları halde, değişik tarihî safhalarda sanayileşmeye koyulmuş olan memleketler, önemli bakımlardan birbirinden farklı olan sınaî münasebetler sistemleri ortaya koyabilirler.

Bilhassa, yeni yeni sanayileşmeye başlayan ülkelerde, sınaî münasebetler sistemini şekillendirmesi bakımından hükümetin işveren olarak oynadığı rol, çok önemlidir. İşçilere tanınan haklar, anlaşmazlıkların ortadan kaldırılma usulleri ve devletin bir işveren olarak yaptığı şeyler; işçiler, idareciler ve devlet arasında ortaya çıkan münasebetleri derinden derine tesir altında bulundurmaktadır.

Profesyonel teşebbüs idareciliği, sınaî münasebetler sistemine katılan yeni bir güç olarak kabul edilmiştir. Bu probleme karşı, idarecilerin davranış ve anlayış bakımından büyük farklar gösterdikleri doğrudur. Bununla birlikte, idareciler arasında, işçilerin durumuna, topluluk münasebetlerine, insanlar arası münasebetlerin tekniğinde tedirginliklerin ortadan kaldırılmasına ve sanayi işçilerinin temennilerinden bazılarının gerçekleştirilmesine karşı gittikçe artan bir ilgi duyulduğu da doğrudur. Profesyonel idarecilerin yetişmesi, sınaî münasebetler sistemlerinin daha az gerilimli bir hâl almasını ve itirazların iptidailiğinin azalmasını sağlayacaktır. Tarihten ders alan bu idareciler, işçi hareketlerinin ilk İngiliz sendikalarının karşısına çıkan sonuçlara vardıracak olan aynı yollardan geçerek aynı mücadeleleri yapmalarına müsaade etmeyeceklerdir.

Böylece, profesyonel idarecilerin, hem işçiler hem de müteşebbisler için bir itimat havası yaratarak sosyal barışın temin edilmesi bakımından yeni bir faktör olarak ortaya çıktıklarını görüyoruz.

### İŞÇİ VE İŞVEREN FAALİYETLERİ İÇİN MÜŞTEREK BİR ZEMİN

Bir işverenler ve hür işçi organizasyonunun doğması ve büyümesi, her şeyden önce, insan haklarını ve hürriyetini garanti eden tam bir demokratik sistemin ortada bulunmasını şart koşar. Birbiriyle çatışan iki sınıfın muhtemel çarpışmalarını savuşturacak kadar güçlü olmayan bir politik, ekonomik ve sosyal yapıya sahip olmayan memleketlerde sendika hareketlerinden hiç birine izin verilemez. Bir sosyal sınıf, kendi hakları-

nın ve ideallerinin serbest bir fikir çatışması içinde kabul edilmesini ancak hür bir sistem içinde ümit edebilir. İnsanlar, eşit vasıtalar ve imkânlar ile değişik gayelere ve ilgilere ulaşmak için organize olabilme imkânını ancak hür toplumlarda bulabilirler. İşçiler, grev hakkını zorlayıcı bir şey gibi kullanacak olurlarsa, sermaye de bunun kadar güçlü bir kuvveti lokavtta bulur. Birbiriyle çatışan iki tarafın elinde bulunan bu silâhların eşit bir tesire sahip olması, genel olarak bu iki tarafın anlaşma ve uzlaşmaya varmasına yol açmıştır.

İki sosyal sınıf arasındaki çatışma konusunda organize olmak insiyatifi daima işçilerden gelmiştir. Ondokuzuncu yüzyılın ortalarında, batı işçi sınıfları, müzakere veya zor kullanarak daha iyi çalışma şartları ve kâr payı elde etmek için organize olmağa başladılar. Ondokuzuncu yüzyılın sonlarına doğru, işverenler, işçi sendikalarının hızla artmasına ve çoğu zaman korkunç grevler halinde ortaya çıkan birlikte hareket edişlerine karşı haklarını müdafaa etmek için kendi sendikalarını kurmak zorunda kaldılar.

İşverenlerin, başlangıçta, sırf bir ölüm kalım dâvası uğruna organize hale gelmek zorunda kalmış olmalarını hissetmeleri, onları, ilk gayelerinin, kesin bir savaş vererek işçi kuvvetlerini yenmek olduğu zehabına sürükledi. 1899 yılında, tanınmış bir İskandinavyalı sanayici, kurulmasına yardım ettiği bir işverenler konfederasyonunun açış konuşmasında şöyle dedi:

> «Baylar, artık gerçek bir kuvvet haline geldik. Bu konfederasyon altında birleştiğimiz için işçilere karşı kesin bir zafer kazanmaya muktedir olacağız. Sizi şimdiden temin edebilirim ki, işçi sendikalarını, yolumuzu tıkayan bir engel olamayacak şekilde mağlûbiyete uğratacak ve dağıtacağız.»

Ama aradan birkaç yıl geçince, bu konfederasyonun idareci kadrosu öyle köklü bir değişikliğe uğramıştı ki, organizasyonun politikası, işçiler ve idareciler arasında karşılıklı bir anlayışın gerçekleştirilmesi hedefine yönelmiş ve devamlı bir sanayi barışını sağlamak gayesini biricik gaye edinmiş bir politika olarak tayin ediliyordu.

Emekçi sınıfların menfaatlerini koruduklarını iddia eden fanatiklerin faaliyetlerinin neticesi olarak ortaya çıkmış olan komünist rejiminde, devletten bağımsız herhangi bir işçi hareketine izin verilmez. Bu rejimde, bütün hür sermaye bir devlet kapitalizmi haline getirilmiştir. Bu devlet kapitalizminde serbest işçi sendikaları da, özel teşebbüs de gayri kanuni addedilmişlerdir.

İnsanlar, ancak hür bir demokratik düzen içinde birer insanoğlu olarak duydukları ihtiyaçları yerine getirebilir ve insani vekarları ile telif

edilmesi kabil olacak biçimde yaşayabilirler. Ancak böyle bir hürriyet havası içinde, meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve çalışma şartlarını daha iyi hale sokmak gayesiyle birleşmek imkânını ele geçirebilirler.

## TÜRKİYE'DE İŞ STANDARTLARININ GELİŞMESİ

Cumhuriyetin ilk yıllarında sanayi gelişmemiş bir halde bulunduğu için, hükümet, sanayileşmenin temellerini yaratmak ve tesisleri bizzat kurmak yolunu seçmişti... Ama ayni zamanda, müteredditt olan özel sermayeyi teşvik ediyor ve hem insiyatiften hem de tecrübeden mahrum olan geleceğin sanayicileri için bir teknik yetiştirme merkezi ödevini görecek biçimde hareket ediyordu.

Devlet, bu durumda, ki fonksiyonu da yerine getirmek zorunda kalmıştı: yani devlet, hem bir müteşebbis olmak bakımından sınaî münasebetlerin tazammun ettiği bütün meseleler ile karşı karşıya kalıyor, hem de hızla gelişen iş piyasasının çalışma şartlarını düzenlemek için otoritesini kullanıyordu. Devlet, öteki memleketlerde ancak acı ve uzun mücadelelerden sonra elde edilmiş hakları işçilere kolayca tanıyordu. Devlet sektöründeki işçilere, devlet tesislerinin isteyerek ya da kanun yoluyla kabul ettikleri ve işçilere verdikleri haklar, özel teşebbüste çalışan işçilere de gerektiği gibi teşmil edilmiş ve bu haklar çoğunlukla isteyerek kabul edilmiş, birkaç yerde de hakların tanınması için kanun yoluna başvurulmuştu. Sanayimiz, Batıdaki iş çatışmalarının tehdidi ve karışıklığı ile karşılaşmadan büyüyüp gelişmişti.

Ama işçiler grev yapma hakkına kavuşamadıkları için memnun kalmamışlardı.

1936 yılında yayınlanan 3008 numaralı kanun iş münasebetlerini ele alan ilk şumullü kanundu. ILO gibi milletlerarası teşekküllerin kabul ettiği yeni standartların benimsenmesine yol açan çeşitli değişiklikler bu kanun üzerinde, daha sonraları yapıldı. 1947'de yayınlanan kanun, sendikaların kurulmasına izin verdi ama grev hakkını kabul etmedi. İşçiler, bu hakkı elde edebilmek için 1961 Anayasasına ve 24 Temmuz 1963'te çıkarılan Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanununa kadar beklemek zorunda kaldılar.

İşçilerin, bu elde etmek istedikleri haklarının tanınmasını beklerken çetin savaşlar verdiklerini söylemekle beraber, mücadelelerini müzakere masasından sokak nümayişlerine hiç bir zaman götürmediklerini kaydetmemiz gerekir. İşçilerimizin vatanseverce davranışları, sanayimizin barış içinde gelişmesini kolaylaştırmıştır. İşçilerimiz, zamanlarını beyhude sokak savaşlarına değil, kıymetli neticenin gerçekleştirilmesi için sendika-

larının gücünü gerektiği gibi kullanabilecek kimselerin yetiştirilmesi gayesiyle kullanmışlardır.

İşverenleri de, grev hakkını garanti eden 1961 Anayasasını hazırlayan Kurucu Meclis'in hazırlık çalışmalarını ihtiva eden iş mevzuatını desteklemeleri dolayısıyla takdir etmemiz gerekir. İşverenler, devamlı bir sanayi düzeninin garantisi ve bundan dolayı hürriyet içinde gerçekleşen bir iktisadî gelişmenin vasıtası olarak telâkki ettikleri bu son kanunun meriyete konmasıyla Türkiye'nin demokrasi hayatında olgunluğa erişmiş olduğuna samimi olarak inanmaktadırlar.

Grev hakkı ve lokavt gibi zorlayıcı vasıtaların bulunmayışına rağmen, işçi ve işveren organizasyonlarının yol göstericiliği olmadan her iki tarafın böyle bir fikrî olgunluğa erişememiş olacağını da belirtmek yerinde olur.

## İŞVERENLER BİRLİKLERİNİN KURULUŞU

Türk işverenleri, Batı işverenleriyle karşılaştırıldıkları zaman iki avantajları olduğu görülür. Bizim organizasyonlarımız, işçilerin organize olmalarından kırk ya da elli yıl sonra değil, sadece on ilâ on beş yıl sonra tahakkuk etmiştir. Ayrıca biz, ILO'nun tavsiyelerine uygun hareket edip kargaşasız ve sâkin bir gelişme tahakkuk ettirerek, Batı'nın acı tecrübelerinden de faydalanmış olduk.

Özel teşebbüsün daha müessir bir organizasyon kurabilmesini teşvik etmek gayesiyle, hükümet Emtia Mübadelesi ve Türkiye Ticaret ve Sanayi Odaları Birliği'ni düzenleyen mevzuatı kanunlaştırdı. Bu, serbest bir şekilde olmasa da, kanun zoruyla, işverenleri, her çeşit iktisadî mesele karşısında devletle elele çalışacak bir istişarî teşekkül halinde toplamak gayesiyle girişilmiş ilk teşebbüstü. Daha önceleri, memleketin çeşitli yerlerinde, mahallî müteşebbislerin menfaatiyle ilgilenen münferit ticaret ve sanayi odaları mevcuttu. Asıl iktisadî sorumlulukları yanında, Birliğe, sanayicilerin menfaatini; sosyal ve iş münasebetlerini düzenlemesi hususunda muayyen imtiyazlar tanınmıştı. Birlik, gerekli kanunların çıkarılması mevzuunda devlete yardımcı olan istişarî bir teşekkül keyfiyetini taşıdığı gibi, işverenler organizasyonu olarak da sınaî münasebetlerin bütününü idare ediyordu. Bu Birlik, çeşitli sanayi kollarını bir araya toplaması ve kendi içinde idareci yapıyı teşkil eden profesyonel komiteler aracılığı ile bu sanayi kollarının menfaatlerini korumak gayesini gütmesi bakımından bir işverenler organizasyonu hüviyetini taşıyordu.

Ama sanayi, Batı örneğine uygun olarak kendi müstakil organizasyonuna ihtiyaç duyuyordu. 1947 Sendikalar Kanunu kabul edildiği za-

man, ileri görüşlü bazı sanayiciler, bir takım sendikaların kuruluşundan pek az zaman sonra, mahallî işverenler birliklerini kurdular. Ama işverenlerden çoğu, sanayi münasebetlerinde olduğu gibi iktisadî sahada da, Ticaret Odaları Birliğinin menfaatlerini koruyacağına hâlâ inanıyorlardı. Bu işverenler, müstakil bir işverenler organizasyonunun kurulmasının acil bir ihtiyaç olduğu hakkında açık ve kesin bir fikre varamamışlardı.

1961 Anayasasının garanti altına aldığı grev ve toplu sözleşme hakkı, işverenleri tamamiyle uyandırdı. İstanbulda bulunanlar harekete geçtiler. İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası'nın maddî ve mânevi yardımıyla altı mahallî birliği (bu birlikler resmen teşekkül etmiş olduğu halde faaliyet göstermiyorlardı) 1961 Ekim ayında, «İstanbul İşverenler Birliği» adı altında bir araya getirdiler.

Bu organizasyon, ileri görüşlü ve iyi niyetli sanayicilerin liderliği altında, hem mahallî işverenler hem de Sendikalar tarafından merkezî İstanbul organizasyonu olarak kabul edildi. Zaten, Birlik, kurulur kurulmaz Sendikalarla iyi münasebetler tesis etmişti. Başlangıçta tahakkuk eden bu itimat ve inancın, gelecekte daha iyi münasebetlerin tesis edilmesine yol açacağından şüphe etmiyoruz.

Bu faaliyetler, merkezileşmiş millî bir organizasyonun mübrem bir ihtiyaç olduğunu açıkça gösterdi. Bunun üzerine İsveçli mütehassıslarla görüştük. En mantıkî yolun, mahallî birlikleri bölgelere göre ve bu esastan hareket ederek silsilei meratibe dayanan bir sistem içinde değil, millî bir temel üzerinde birleştirmek olduğu neticesine vardık. Bu metod, bazı mahallî organizasyonlar tarafından pek hoş karşılanmadı, ama yakında yurdumuzun her bölgesindeki işverenler tarafından tasvip edileceğine inanıyoruz.

Millî Türk İşverenler Konfederasyonu, Aralık 1962'de kuruldu. Aslen mahallî olan altı büyük kuruluş, kendi sanayi kollarının yurt çapında millî birlikleri olacak şekle girdiler. Bugün, Konfederasyonumuz on bir millî organizasyondan kurulmuştur. Üye olmak için üç organizasyon da müracaat etmiş bulunmaktadır.

Konfederasyona yol gösteren prensipler ve karşısına çıkan meseleler şu şekilde özetlenebilir:

Türk İşverenler Konfederasyonunun ilk gayesi, hür ve demokratik bir sınaî toplum içinde, gelişmenin tahakkuk ettirilmesidir. Bu, ayni ölçüde kuvvetli işçi sendikalarının ve işveren birliklerinin mevcut olmasını şart koşar.

İşverenler, yurt çapında birlikler vasıtasıyla tahakkuk ettirilecek merkezî bir organizasyonun kurulması gerektiği hususunda anlaşmaktadırlar.

Ama önce mahallî ve küçük birliklerin (bilhassa küçük teşebbüsler tarafından) teşvik edilmesi hususundaki temayül, bu gayenin tahakkukunu geciktirebilir.

İşverenler Konfederasyonunun gayesi, sadece üyelerinin menfaatlerini korumak değil, aynı zamanda işçi sendikaları ile devamlı, sağlam ve dostça münasebetler kurmaktır.

Karşılıklı gayretlerle prodüktiviteyi arttırmak ve böylece her iki tarafın da daha iyi bir pay almasını sağlamak arzu edilen gayelerden biridir.

Türk işverenlerinin hepsinin sınaî münasebetlere aynı şekilde yaklaşmayacakları aşikârdır. Bu çeşitlilik, kesif bir eğitimi, yetiştirmeyi ve ikna etmeyi gerekli kılmaktadır.

Geçmişteki nüfus artışından doğan anormal derecede elemeği çokluğu, kalifiye elemeğinin çok az oluşu, sanayi işçilerinin kazancının, adam başına düşen GNP'den çok fazla oluşu, gözönünde tutulması gereken önemli faktörlerdir.

İşverenler Konfederasyonu, organizasyonunu, pek yakında, yüksek kaliteli profesyonel personel ile takviye edecektir.

Türkiye'nin karma ekonomiye sahip oluşu, özel ve devlet işletmeleri işverenlerinin daha yakın bir işbirliği yapmalarını zarurî kılmaktadır. Kuvvetli bir merkezî organizasyona sahip olmak bu işverenleri bir araya getirecektir. Devlet teşekküllerinin yönetilmesine gerekli bağımsızlığı ve insiyatifi sağlamak hükümetin ödevidir.

Başarılı sınaî münasebetler her iki taraf arasında ve liderler ile bu liderlerin temsil ettikleri gruplar arasında karşılıklı bir itimadın yaratılmış olmasına bağlıdır.

Son olarak şunu söylemek isterim: Hür ve demokratik bir toplum içinde hızla gelişen bir sanayileşmenin şu ya da bu şekilde gelişmesi hususunda, siyasî partilerin liderlerine olduğu kadar, işçi sendikaları liderlerine ve işveren birliklerine de aynı ölçüde sorumluluk düşmektedir.

# TÜRKİYEDE SENDİKALİZMİN GELİŞMESİ VE İKTİSADÎ HAYATA TESİRİ

*İsmail Topkar*

Türkiye'de işçi hareketlerinin başlangıç tarihi, iktisaden gelişmiş Batı ülkelerine nisbetle oldukça yenidir. Gerçi 19. Asırda İngiltere'de koalisyon hareketlerinin başladığı sanayi devriminin oluş sıralarında, memleketimizde de «Loncas» denilen esnaf teşekküllerinin kuruluşu bir görüşe göre bu hareketlerin öncüsü sayılmaktadır. Fakat, sadece küçük el sanatlarında çalışanların faaliyetlerini örf, âdet ve teamüllere göre nizamlamak amacını güden ustaların yanında gerçek işçi durumunda bulunan çırakların hemen hiç söz sahibi olmadıkları bu teşkilâtları, gerçek mânada işçi teşekkülü saymak imkânsızdır. Ancak mensupları arasında sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı sağladığı da bir gerçektir. Bu bakımdan kendi kendine yardım mekanizmasının öncüsü sosyal bir hareket olarak değerlidir.

1871'de kurulan Ameleperver Cemiyeti Yardımlaşma ve birlikte hareket etme yönünden ilk işçi hareketi olmasına rağmen devamlı ve istikrarlı olamamıştır. Bizde gerçek anlamda ilk işçi hareketleri Meşrutiyet yıllarında başlamıştır. Memleket içerisinde Jön Türklerin Abdülhamit istibdadına karşı giriştiği savaş çalışma hayatına da sirayet etmiş, gelişen hür yaşama ve çalışma duygularının tesiriyle baştan İstanbul ve Selânik olmak üzere birçok şehirlerde grevler başgöstermiştir. Ancak, bu davranışlar belirli bir merkezden idare edilen düzenli ve sistemli hareketler olmadığı için, kısa bir süre içinde istibdat idaresi tarafından sert tepkilerle karşılanmış ve dağıtılmıştır.

Birinci Dünya Harbinden sonra 1919-1923 yıllarında, kısmen işgal devletlerine karşı duyulan infialin de etkilediği yarı siyasi amaçlı grevler yapılmıştır. Başlıcaları Tramvay, Demiryolu ve Liman işçilerinin grevleridir. Bütün bu hareketlerin müşterek vasfı, düzenli, tertipli ve bir merkezden idare edilir olmayışlarıdır. Bu arada 1921 yılında çıkarılan (Ereğli-Havza-i Fahmiye Maden amelesinin hukukuna müteallik kanun) sadece bir işyeri işçilerini kapsamasına rağmen, memleketimizde çalışma hayatını düzenleyen ilk hukukî kuraldır. Bu kanun o tarihe kadar sadece işverenin keyfine göre ayarlanan iş şartlarını önemli bazı kayıtlara tâbi tutmuştur. Meselâ: Maden ocaklarında 18 yaşından aşağı işçi çalıştırılmasını menetmiş, işverene amele koğuşları ve ocak inşaası ile hastalanan işçiyi ücretsiz tedavi ettirme ve iş kazası geçirenlere tazminat ödeme mükellefiyetleri yüklemiş ve günlük mesaiyi azamî 8 saat olarak tesbit etmiştir.

29 Ekim 1923'de Cumhuriyetin ilânı işçilere teşkilâtlanma hüviyetinin verileceği ümidini doğurdu. Nitekim İzmir'de toplanan İktisat Kongresi'ne bir kısım işçiler de dâvet edildi. 1924'de Mesai Kanunu adı ile bir kanun hazırlandı. 1926'da işçilere karşılıklı yardım teşkilâtları kurma hakkı verildi. Fakat bütün bu davranışlar işçi teşkilâtlanmaları yönünden hiçbir olumlu sonuç vermedi. 1936'da çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu da işçilere teşkilâtlanma ve güç kazanma imkânları vermekten tamamiyle uzaktır. Grev ve Lokavt hareketlerini kesin olarak yasakladığı gibi, işverenin işçiyi dilediği şartlarla işe almasına ve dilediği şartlarla işten çıkarmasına da imkân vermektedir. Bilindiği gibi bu yasaklar bugün ancak faşist ya da faşist eğilimli memleketler mevzuatında kalmıştır. 1938'de tedvin edilen Cemiyetler Kanunumuzun sınıf esasına dayanan cemiyetlerin kurulamıyacağına dair hükmünün tâdil edildiği 10 Haziran 1946 gününe kadar Türk Sendikacılık hareketleri bir duraklama devri geçirdi denilebilir. Bu tarihten itibaren birçok iş kollarında süratle kurulan sendikalar, farklı siyasi ve doktriner görüşlerin tesirinde kaldılar. Tek parti anlayışının tabii bir sonucu olarak sendikaların idaresini elinde tutmak isteyen hükümet, buna imkân bulamayınca bütün sendikaları kapatarak 20 Şubat 1947'de işçi ve işveren sendikaları ve sendika birlikleri hakkındaki kanunu çıkardı. Bu kanun gerçi sendikaların güçlü ve etkili olmalarını önleyecek birçok hükümlerle dolu idi; fakat gerçek ve sistemli sendikacılık hareketlerinin başlamasını ve gelişmesini sağlayan ilk kanundu. Aynı yıl toplamı 33 bin üyeye sahip 49 sendika kurulmuştur. Bu miktar 1950 de 88'e çıkmıştır. Siyasi iktidarın el değiştirdiği bu yılda sendika sayısında çok süratli bir artış görüyoruz. Nitekim 1951 yılında sendika sayısı 1950'dekinin iki katı ile tam 162'yi bulmuştur. Bunun başlıca sebebi,

toplu oy ve propaganda imkânlarının bol ve rahatça bulunabildiği sendikalara sempatik görünmek isteyen hükümet ve muhalefetin her türlü destek ve teşvikleridir.

24 Mart 1948 tarihinde kurulan İstanbul İşçi Sendikaları Birliği de daha sonra bütün sendikaları toptuca etkiliyebilecek imkânlara sahip bulunduğundan hiçbir zaman siyasi çekişmelerden kendini kurtaramamıştır. Bu Birlik, Türkiye'de kurulan ilk sendika birliğidir. Kuruluş tarihinde fikir temelini bütün Türkiye'deki sendikaları aynı çatı altında toplamak amacı teşvik etmişti. İlk tüzüğü de buna cevaz verecek şekilde düzenlenmiş bulunuyordu. Fakat iktidar partisine sempati beslemeyen yeni birçok sendikaların ortaya çıkışı, bütün Türkiye'deki sendikaları sinesinde toplayan yeni bir kuruluş fikrinin yayılıp kuvvet kazanmasına sebep oldu. Bu arada her çeşit sendikayı kapsamına alan Mahallî Sendika Birlikleri ve aynı işkolunda kurulu sendikaları kapsayan birçok federasyon kuruldu. Nihayet 18 Birlik ve Federasyonun kuruculuğunu ettiği Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu da Türk işçilerinin en üst teşkilâtı olarak 3 Temmuz 1952'de Ankara Valiliğine verilen bir dilekçe ile hükmî şahsiyetini iktisap etti. Konfederasyon bilâhare Milletlerarası Hür Sendikalar Konfederasyonuna da âza olmuştur.

Ancak sendika sayısının âdeta bir enflâsyon halinde çoğalması, sendikaları az üye ile ve malî güçten yoksun teşkilâtlar haline sokmuştur. Kendi masraflarını zor karşılıyabildiklerinden, bir de bağlı bulundukları Birlik; Federasyon ve Konfederasyona aidat ödemek imkânını bulamamışlardır. Böylece Konfederasyon uzun süreler mâli yetersizlikler içerisinde kalmıştır. Ayrıca sendikalarla olan fikrî teması da Birlik Federasyonlar yoluyla kurulduğundan idarî yönden de etkili olamamıştır. Sanayiin gittikçe gelişmesi, buna rağmen sayıları sür'atle artan sanayi işçisinin ancak az üyeli zayıf sendikalar etrafında toplanabilmesi gelir dağılımının gittikçe adaletsiz bir düzene kaymasına sebep olmuş, bu hal sosyal adalet kavramının gittikçe yaygınlaştığı memleketimizde ekonomik bir huzursuzluk yaratmıştır.

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Milletlerarası Hür Sendikalar Konfederasyonu'nun da desteği ile bu duruma âcil bir hâl çaresi bulmak çabasına girişmiştir. Bu çaba iki yönlü olmuş, bir yönden Türk-İş aktif ve güçlü bir teşkilât haline sokulurken, 500 civarındaki sendikaların da az sayıda çok üyeli sendikalar haline sokulmaları yoluna gidilmiştir. Bu amaçla Mart 1961'de başta İstanbul İşçi Sendikaları Birliği olmak üzere sendika birliklerinin feshine girişilmiş ve Birliklerin yerine önce 6, sonra da 7 bölgede mâlî ve idarî yönden güçlü ve Konfederasyona bağlı Türk-İş temsilcilikleri kurulmuştur. Sendikaların da memleket çapında 16

işkolu sendikası halinde birleştirilmesine çalışılmaktadır. Bu miktar bilâhare «Teşkilâtlanmada ihtilâfları giderme ve uzlaştırma komisyonu» tarafından 28 olarak tesbit edilmiş bulunuyor. Bu çabalarda amaç ve slogan «Kafa ve Kasa birliğidir». Teşkilâtlanma alanındaki bu gelişmelerin yanı sıra 27 Mayıs 1960 devriminin yarattığı hürriyet ortamında hukukî alanda da büyük ilerlemeler kaydedilmiştir. 9 Temmuz 1961 tarihli yeni Anayasamız sendika kurma, Toplu Sözleşme ve Grev yapma hakkını kat'i teminat altına almıştır. Bu tarihe kadar işçi liderleri nefret ettikleri komünistlikle itham edilmek pahasına, Grev ve Toplu Sözleşme haklarını her türlü siyasî kanaatin ötesinde cesaretle savunmuşlar ve bugünkü ileri sosyal anlayışı kamu oyuna kabul ettirmişlerdir. İşçiyi uzun yıllar Demokrasinin gerektirdiği Toplu Sözleşme ve Grev haklarından mahrum kılmak adaletsiz ücret ödemelerine fırsat vermiş, sefaleti artırmış ve doktriner sınıf mücadelesi yaratmak isteyenlere çok müsait zemin yaratmıştır. Bugün de nihayet 24 Temmuz 1963 günü sendikalar hakkında 274 ve Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt hakkında 275 sayılı kanunların çıkması ile Türk İşçi Hareketleri hürriyet içersinde olumlu bir devreye yönelmiştir.

Bugüne kadar işçiye, hür ve demokratik yaşayışın gerektirdiği bu hakların tanınması, Türk endüstrisine ve topyekûn iktisadî hayata oldukça büyük zararlar vermiştir. Sanayiimiz henüz emekleme devrinde iken, yeni yeni tanın alanına celbedilen tecrübesiz ve vasıfsız işçiler, eğitime tâbi tutulmalarını, tanından daha cazip yaşama ve çalışma imkânlarına kavuşmayı beklerken, işverenin tek taraflı tesbit ettiği düşük ücretler, her an işten çıkarılma endişesi ve hastalık halinde sefalete düşmek korkusu ile yüzyüze gelmişler, bu durum onları daha başlangıçta verimsiz bir çalışmaya yöneltmiştir. Zaman ilerleyip tecrübeleri arttıkça verimlerinin yükseleceği boşu boşuna ümit edilmiş, oysa haksız yere işten çıkarılmalar, en kıdemli işçilerin hâlâ sefaletten kurtulamamış olmaları gibi kötü örnekler bilâkis onların daha verimsiz ve yavaş çalışmalarına sebep olmuştur. En az işçiler kadar tecrübesiz ve az bilgili işletme yöneticileri ileri görüşlü, işçi liderlerinin zaman zaman yaptıkları ikazlara rağmen, prodüktivite düşüklüğünü işçilerin tembel ve kabiliyetsiz oluşlarına yüklemeye kalkışmış, sosyal güvenlik ve adalete uygunluk gibi psikolojik aktivite yaratacak tedbirler alacaklarına, üstelik verimsiz çalışanı cezalandırmak yoluna gitmişlerdir. 27 Mayıs Devrimine kadar gelip geçen siyasî iktidar hükûmetleri, maalesef bu gerçeği görememiş ve bugüne kadar bir tedbir almak lüzumunu hissetmemişlerdir. Bir taraftan işçilerin huzursuz ve sefalet içinde yaşamalarına, diğer yandan da ister özel, ister resmî sektör olsun, işletmelerin verimsiz irrasyonel çalışmalarına sebep olan bu hâl, iktisadî kalkınmamızın bugüne kadar tahakkuk edemeyişinin

belli ve temel sahibidir. Her türlü sosyal hakka sahip kuvvetli sendikaları olan işçilerin çalıştığı demokratik ülkelerin işletmeleri ile memleketimizdekiler mukayese edilirse, prodüktivite ve kalite bakımından yerli sanayimizin ne kadar geri olduğu kolayca anlaşılacaktır. Kuvvetli sendikalarımızın doğmasını bugüne kadar önleyen hükümler bunun başlıca sorumlusudur.

Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanununun yürürlüğe girdiği 24 Temmuz 1963 gününden itibaren sendikaların Türk ekonomik hayatına büyük ölçüde olumlu etkide bulunacakları muhakkaktır. Hükümetimizin beş yıllık kalkınma plânı ancak önümüzdeki devrede prodüktivite yönünden tatbik imkânı bulabilecektir. Bu suretle hem işletmeler verimli ve rasyonel bir çalışmaya girerek kalkınma için gerekli fonksiyonu ifa edebilecekler, hem de işçiler istihsalden adalete daha uygun pay almak suretiyle memlekette az şikâyet edilir bir ortam yaratıp, huzur ve demokrasinin başlıca âmilleri haline geleceklerdir. Sendikaların gelişip kuvvetlenmelerini istemeyen ve grev hakkının çalışma hayatını düzenleyici değil, karıştırıcı uygulamalara yönelmesini isteyen doktriner amaçlı hareketler vardır. Kuvvetlenen teşkilâtlar ve elde edilen haklarla sosyal adalet idealine ulaştığımız nisbette çapraşık fikirler güçsüz kılınacak, hürriyet ve huzur içinde kalkınma imkânını bulacaklardır. Bugün Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu bu yolda üzerine düşen görevi yapacak güçte ve kuvvettedir.

Hükûmet ve işverenlerimizin de aynı inançla hareket etmeleri neticeyi mutlaka müsbet yapacaktır. Hiçbir memleket ve zamanda yasama organlarının ideal ve değişmeyecek kanunlar yaptıkları görülmemiştir. Bu bakımdan yeni kanunların da uygulanması ilerledikçe eksik, aykırı ve hatalı hükümler su yüzüne çıkacaktır. Ama asıl olan hürriyet ve huzur içinde insan gibi yaşamaktır. Her türlü sapık fikri bertaraf edecek bu yaşayışın dönüm noktası saydığımız içindir ki, 24 Temmuz'u İşçi Bayramı olarak kutladık.

# SİNAÎ MÜNASEBETLER VE İKTİSADÎ GELİŞME

*C. L. Tucker*

«Sınaî münasebetler neyi ifade eder? Tıpkı toplum gibi, sanayi de menfaatlerden teşekkül eder ve bu menfaatler karşılıklı taviz ve liderlik sayesinde ayarlarını bulurlar. Mülkiyet şekli ne olursa olsun, bir fabrika hiçbir zaman bir birim olamaz. Görüş farkları, tesbit edilerek üzerlerinde münakaşa edildikçe azalırlar. Başarı için tek formül, bir «açıl ey susam» yoktur.

Birçok memlekette işçilerin menfaatleri sendikalar tarafından temsil edilir. Herhangi bir memleketteki sendikaların gayesi, her şeyden önce, âzalarının hakikî gelirlerini korumak ve artırmaktır. Sınaî münasebetlerin esas problemi olan ücretler, bunların hem merkezini, hem de çevresini teşkil ederler.

Bugün, ücret politikası problemleri, işçiler için olduğu kadar işverenler ve hükûmetler için de mühimdir; işçiler için, yükselen fiyatların güçlükle elde edilmiş hayat standardını kemirmesinden; işveren için, ücret artırma ve daha iyi iş şartları taleplerinin fiyat, pazar ve istihsal problemleri doğurmasından; ve hükûmetler için de, ücret politikası ana problemlerine bir hal şekli bulmak, anlaşmazlık halindeki taraflar arasında muvakkat ve huzursuz bir sulh temin etmek, veya toplumun muhtelif kısımları arasında mevcut fikir, arzu ve talep ayrılıklarına rağmen bazı âdil tedbirler alabilmek mes'uliyetinin birçok memlekette eninde sonunda hükûmetin omuzlarına yükleneceğinden dolayı mühimdir.

### ÜCRET POLİTİKASININ GAYELERİ

Bu problemlerin ve halledilmeleri yolunda alınacak tedbirlerin mütalaasında, ücretlerin ana hususiyetlerini birbirlerinden ayırabilmek ve herhangi bir toplumun ücret politikası ile genel iktisadî ve sosyal hedefleri arasındaki yakın münasebetleri hatırdan çıkarmamak gerekir.

Her toplumun ana gayelerinden biri, azamî iktisadî refaha kavuşabilmektir. İdeal olarak, bunun için evvelâ millî gelirin mümkün olduğu kadar fazla olması, sanîyen millî gelirin mümkün mertebe âdilane taksim edilmesi, şalisen de millî gelirin istikrarlı, yani şiddetli dalgalanmalardan âzade bulunması şarttır.

### İŞE VERİLEN MİLLÎ GELİR NİSBETLERİ

Şu halde, bu üç şartı tahakkuk ettirebilme, bütün ücret politikalarının ve hattâ bütün iktisadî ve sosyal politikaların hedefi olmalıdır.

Rakamlara başvurmadan önce, millî gelirin işçilere intikal eden kısmının muhtelif faktörlerin tesiri altında kalabileceğini belirtmek mecburiyetindeyiz. Bu faktörlerden bazıları seneden seneye nisbetlerde farklar hasıl ederken, diğerlerinin daha uzun vâdeli tesirleri olabilir.

Uzun vâdeli olarak, millî gelirin işçilere kalan kısmı (1) işveren ve işçilerin birbirlerine nazaran sözleşme kudretleri, (2) mamulün piyasada karşılaştığı rekabetin şiddeti, (3) sermaye işçi nisbeti, (4) idarî veya teknik verim, (5) usta işçinin acemi işçiye nisbeti, (6) muhtelif sanayi kollarında istihdam edilen işçilerin nisbî adedi, (7) ücretlere nazaran ham madde ve mamullerin fiyatları gibi faktörlerde vuku bulacak değişmelerden bilhassa müteessir olacaktır.

Son on sene zarfında müşahede edilen diğer bir manidar gelişme de bir sendikanın kendi âzaları durumunu nisbî olarak iyileştirmede başarı gösterebileceği bilhassa bugünkü şartlar içinde, sözleşme kudretini işçi sınıfının diğer zümreleri aleyhine kullanılması neticesini verebilmesi ve bu halin de bilhassa sanayiye girmenin tahdidlere tâbi veya mal arzının rijid ve gayri elâstiki bulunduğu hallerde varid olması ihtimalidir. İşte bu nevi şartlardır ki, sosyal hizmetleri yayma ve geliri daha âdilâne dağıtacak vergilendirme ile işçi sınıfının vaziyetini ıslah etmenin, millî gelirde daha fazla bir hisseyi ücret artırma tazyikleri ile elde etmeye teşebbüsten daha müsbet netice vereceğini ifadeye Lord Keynes'i, bundan yirmi sene önce sevketmiştir.

Kat'î sebepleri henüz tamamen anlaşılmamış olmakla beraber, iktisadî sistemin bir bütün olarak işlemesine ait dikkat çekici bir hususiyet de muhtelif zamanlarda işçi sınıfına intikal eden millî gelir nisbetindeki

istikrardır (vergilendirme yolu ile bilâhare yapılan dağıtım nazarı dikkate alınmaksızın).

İşçiler en fazla millî gelirin artmasından faydalanırlar ve, diğer taraftan da, sendikaların işçi sınıfına düşen hisseyi artırmakta oynadıkları rol, geçmişte mübalâğa edilmiştir.

İşçilerin millî gelir veya sanayi hasılasındaki hisselerinin artmasından ziyade, prodüktivitenin yükselmesi ile beraber işsizliğin ortadan kalkması neticesi, gelir ve yaşama standardlarını yükseltme imkânlarına sahip olabilecekleri hususunda herhangi bir tereddüde mahal yoktur. Birleşik Amerika Devletlerinde prodüktivitede görülen artışların iki şekilde paylaşılmış olduğu müşahede edilmiştir: Ücret veya maaş seviyelerinde yükselme, ve fiyat düşüşleri veya kalitenin ıslahı. Geçen asır boyunca, ücret artışı hemen prodüktivite artışı kadar süratli olmuştur. Fiyat seviyesi ise, aşağı yukarı sabit kalmış, fiyat düşmeleri ise prodüktivitenin en süratle artmış olduğu sahalarda görülmüştür.

Prodüktivite artmasından doğan menfaatlerin tamamı daha yüksek ücret, ücret dışı gelirin artışı veya daha düşük fiyat şeklinde tecelli etmeyebilir. Bunların bir kısmı daha kısa çalışma saatleri, ücretli tatil veya artan boş saatler olarak istifade temin ederler. Ücret dışı gelirlerin bir kısmı dahi, ücretliye sosyal hizmetler şeklinde intikal edebilir. Hakikaten, hemen hemen bütün memleketlerde, daha kısa çalışma saatleri ve daha fazla sosyal hizmete doğru bir trend mevcuttur.

### İŞSİZLİK YOKKEN ÜCRET POLİTİKASI

İşsizliğin mevcut olmadığı hallerde bu durumun enflâsyona yol açmadan idamesini ve işçilere hizmetleri karşılığının azamisini sağlayacak ücret politikasının tâyini problemi işçiler için pek önemlidir zira, seçilecek politikadan onlar doğrudan doğruya müteessir olacaklardır ve ayrıca da, bugün birçok memlekette varid olduğu gibi, işsizlik bulunmadığı zaman kuvvetle teşkilâtlanmış bir sendika ücret politikası tâyini hususunda kati bir tesir icra edebilir.

Bu problemlerin bazıları merhum Lord Beveridge'in «Hür bir Toplumda Tam İstihdam» isimli kitabının esasını teşkil etmektedir. Lord Beveridge'in görüşünü hülâsa eden bir kısmın iktibası, şahsen yapabileceğim en yerinde hareket olacaktır:

> «İşçi piyasasını bir alıcı piyasasından ziyade bir satıcı piyasası haline getirmek, işçilerin sözleşme kuvvetini daima ve hissedilir derecede artırır. Bu durum işçi sınıfının bir bütün olarak sanayi hasılasının tamamı üzerinden daha büyük bir

hisseye sahip olmasına yol açtığı müddetçe arzu edilir bir neticedir. Fakat sendikaların yapısındaki bölümlerden dolayı, her zaman bu netice elde edilemez. Mevcut fiyatlarla işveren tarafından yerine getirilmesi imkânsız ve bu sebeple fiyat artışına yol açacak ve bazı muayyen kollara münhasır ücret artırma talepleri, bu sanayi kolları işçilerine bazı menfaatler temin edebilir ise de, menfaatler, yükselen fiyatlar yüzünden hakiki kazançları azalan diğer işçilerin menfaatleri bahasına elde edilmiş olur. Tabiatile, diğer işçiler de vaziyetlerini eski hallerine ifrağ maksadiyle taleplerde bulunacaklardır. Fiyatlar üzerindeki tesirleri düşünülmeksizin münferid olarak takip edilecek ücret artırma taleplerinin, ücretlerin fiyatları kovaladığı ve işçi sınıfının bir bütün olarak bir şey kazanamıyacağı feci bir enflâsyon helezonu doğurması tehlikesi mevcuttur.»

Bu iddia, evvelce belirtmeğe çalışmış olduğum noktayı teyid ediyor, yani bazı sanayi sendikalarının kendi âza durumlarını nisbî olarak islâha muvaffak olabilmelerinin dahi, bunun ancak işçi sınıfının diğer kollarının kaybı bahasına tahakkuk edebileceği görüşünü teyid etmektedir.

**İŞÇİ VE İŞVEREN MÜZAKERELERİ**

Şu halde bu mevzu yalnız sendikaları değil, fakat onlar kadar işverenleri ve hükûmetleri de alâkadar eden üç köşeli bir problem olarak telâkki edilmelidir. Sendikaların kuvvetlenmesi, pek çok memlekette kuvvetli işveren teşekkülleri kurulması zaruretini doğurmuştur. Avrupada, Birinci Dünya Harbi bunların gelişmesini muazzam şekilde hızlandırmıştır. Harb müddetince İngiltere'de sanayideki huzursuzluğu tahkik eden meşhur Whiteley Komisyonu takdim ettiği raporunda, bilhassa ücret ve çalışma şartları olmak üzere her iki sınıfı alâkadar eden bütün mevzuların işveren ve işçilerden müteşekkil heyetler tarafından ele alınması lüzumunu kuvvetle tavsiye etmiştir. İşveren teşekküllerinin tesisindeki esas gayenin sendikalara karşı müşterek bir cephenin kurulması olmasına rağmen, bizim tecrübemize göre, bu teşekküller yetiştirme, çıraklık, işçi arzı ve emniyet mevzularını tetkik suretiyle pek faydalı bir başarı sağlamışlardır. Bu mevzuların sendikalar ile müştereken münakaşa edilmesi, halli icap eden görüş ayrılıkları bulunmadığı hallerde dahi iki tarafın bir araya gelerek görüşmede bulundukları mânasını taşır. Birleşik Kraliyette 800'den fazla işveren teşekkülü kurulmuştur. Bunların en büyüğü, âzası firmalar iki milyondan fazla işçi istihdam eden Mühendislik

ve benzeri İşler İşverenler Millî Federasyonudur; büyüklükte ikinci teşekkül ise, âza firmaları bir milyondan fazla işçi istihdam eden İnşaat İşverenleri Federasyonudur. Bu federasyonlar mıntıka veya bölgelerin birleşmesinden meydana gelmekle beraber, bu mıntıka ve bölgeler de bir dereceye kadar muhtariyete sahiptirler. Federasyonlar iyi niyetli işverenlere fayda sağlamıştır, zira bu suretle mesuliyet hissi olmayan bir işverenin ucuz işçi kullanmasının önüne geçilebilmektedir.

Mamafih, federasyonların esas fonksiyonu, sendikalar ile millî seviyede görüşmek ve mıntıka veya bölgeler için bazı ayarlamalar yaparak millî rayiçleri tâyin edebilmektir. Bilhassa 1930 senelerinde, istihdamın gayri muntazam olarak dağılmış olduğu bu devirde, bu şekil sendikalar için büyük faydalar sağlanmıştır. Fakat, «Millî seviyede görüşme» sistemi en büyük faydayı ücret mevzularını kolaylaştırmada değil, sulhçu bünyesi sayesinde sanayide sulhu muhafaza suretiyle sağlamıştır. Anlaşmazlıkların önce mahallen, sonra mıntıka seviyesinde ve en nihayet de millî seviyede ele alınabileceği anlaşmaların ekseriyetinde tasrih edilmiştir. Bu şeklin büyük avantajı muhtelif kimselerin ve taze zihinlerin problemi ayrı seviyelerde tetkik etmelerine imkân vermek suretiyle anlaşma ihtimallerini artırmasındadır. Bu sistemin yeni sanayilerde ve Kimya veya Un gibi hususiyetleri belirli sanayilerde oldukça iyi netice vermiş olmasına rağmen, muhtelif vüs'at ve prodüktivitede binlerce müesseseyi içine alan mühendislik kolunda çok güçlükler ile karşılaşmıştır.

Tatbikat, ancak asgarî ücretler üzerinde millî seviyede görüşmeler yapılması ve bunların parça, liyakat rayiçleri ile tadil edilmesi suretiyle «ücret kayması» probleminin doğması şeklinde tecelli etmiştir. Ödeme kabiliyetinin her firma için farklı olmasından - bu sistem en randımansızlara prim ödüyor veya konvoyun sürati en yavaş gemiye göre ayar ediliyor mânalarını çıkarmak acaba mümkün müdür? Tam istihdam hallerinde sendikaların kudreti merkezden işyerlerine doğru kaymış ve ücret görüşmeleri işyerlerinde yürütüldüğünden fabrika işçi temsilcilerinin bu artan kuvvetleri birçok sendika içinde mühim problemler doğurmuştur. Bilhassa Hollanda ve İsveç gibi bazı memleketler bu ücret tâyini problemini bizden çok daha başarılı bir şekilde halle muvaffak olmuşlardır ve bizler de onlardan ders almak üzere gayret sarfetmekteyiz.

### BAŞKA MEMLEKETLERDE HÜKÜMETİN ROLÜ

Bu da hükûmetin sınaî münasebetlerdeki rolü meselesini tekrar ortaya atar: Acaba Devlet ne dereceye kadar müdahelede bulunmalıdır? Arjantin, Macaristan, Meksika ve Venezüella dahil, bazı memleketlerde

ücretler Devlet tarafından tâyin edilir. Diğer taraftan, Kanada, İngiltere ve Birleşik Amerika Devletlerinde Devlet müdahelesi ancak asgarî ücretin tâyinine, o da bazı işçi sınıflarına şamil olmak üzere inhisar eder. Harb esnasında bir Harb zamanı tedbiri olmak üzere bu memleketler ve hattâ Belçika, Hollanda ve Fransa'da Devlet ayarlamasına başvurulmuştu. Yeni Zelanda ve Avustralya'da sanayinin mühim bir kısmının asgarî ücret rayiçleri yarım asırı mütecaviz bir zamandan beri hakem kurulları veya mümasil sınaî mahkemeler tarafından tâyin edilmiştir.

**İNGİLTERE'DE MÜŞTEREK SİNAİ KONSEYLER**

Hükûmet rolünün sadece sahanın bakımını temin etmekten ibaret olduğu kanaati İngiltere'de son zamanlarda çok zedelenmiştir. Bu kanaat 20. asrın ilk senelerinde şayanı kabul idi, fakat harpten beri hükûmet görüşmelerde gitgide artan bir tesir icra etmiştir. Tam istihdam politikasının muhafazası, millileştirilmiş sanayiler ve devlet hizmetleri dolayısı ile çalışan nüfusun beşte birinin devlet hizmetinde bulunması hâdiseler üzerinde tabiatiyle müessir olacaktır. 1931 senesinde bir Kraliyet Komisyonu raporu Tomlin Formülü olarak bilinen bir prensip vazetmiş ve bu prensibe göre devlet müstahdemlerinin anlaşma ve şartları nazarı itibare alınırken, bunlar ile dışarıda kalan hizmetler arasında bir umumî mukayese yapma lüzumu kabul edilmişti. Bu prensibin vazı dahi devlet müstahdemlerinin daha fazla emniyet ve emeklilik haklarına sahip olmaları dolayısile özel işverenler için çalışanlardan ayrı bir ırk oldukları ve devlet memurları çalışma şartlarının münhasıran idare veya münferid daireler tarafından tayin edilebilecekleri kanaatlerine bir nihayet vermiş oldu. Devlet müstahdemleri için Müşterek Sınaî Konseyler, 1936'da da Devlet Hizmetleri Hakem Mahkemesi kurulmuştur.

Millileştirilen sanayiler ayrı bir problem teşkil ederler - çoğu tevarüs ve iyice tecrübe edilmiş toplu anlaşma mekanizması ,iyi sınaî münasebetler mevzuunda uzun ve yerinde bir alışkanlık sahibidirler. Hakikatte millileşme problemi sadece mevcut mekanizmayı aynen kabul ve tevsi etmekten ibaret idi fakat millileştirilen her sanayinin statüsüne yalnız ücret ve diğer çalışma şartlarını değil, fakat aynı zamanda sağlık ve emniyet mevzularına da şamil olacak bir mekanizmanın tesisi mecburiyeti kondu. Devlet veya millileştirilmiş sanayiler memurları ücretlerinin parlamenter müzakere mevzuu edilmesi veya parlamento tazyiği ile tâyin olunması hususunda en ufak bir imâ dahi hiçbir zaman yer almamıştır. Mamafih, son iki sene zarfında, millileştirilmiş sanayilerin, devlet tarafından ücret politikasına müessir olmak üzere yapılacak herhangi bir teşebbüsten pek fazla müteşsir olacaklarına dair bazı emareler be-

lirmiştir. Bugün, ekonomimizin ana problemi şudur: Şayet sendikaların ücret artırma talepleri fiyatları yükselterek satışı güçleştirecek olursa, yaşama standardlarımızın bundan zarar görmesi mukadderdir. İşte bu sebepledir ki, ekonomimizin daha yüksek bir iktisadî kalkınmaya göre ayarlanması lüzumunda bütün partiler arasında bir fikir birliği mevcuttur.

**KALKINMA NİSPETİNİN ARTIRILMASI**

Harp sonrası kalkınma nisbetimizin vasatî olarak senede ancak yüzde 2.6'yı bulması bizleri endişeye sevketmiştir. Geçen asırda sanayide dünyanın öncüsü idik, dünya imalât kapasitesinin yüzde 32'sine sahip bulunuyorduk ve gelişme hızımız vasatî olarak yüzde 2.75'i buluyordu. Fakat burada çok farklı olan nokta, 1860 ile 1914 arasında millî gelirin yüzde 48.6'sını ücret ve maaşlar, yüzde 38.9'unu da kârlar teşkil ederken, 1920/1929 devresinde ücretler yüzdesinin yüzde 59.7'ye yükselmesine mukabil, kârlar hissesinin yüzde 33.7 düşmesidir: 1950/1959'da ise ücretler yüzde 72.4'ü bulmuş, kârlar ise yüzde 22.7'ye kadar inmiştir. Bu rakamlardan pek çok kimsenin çıkardığı netice şudur ki, ücretler, sade ücret yönünden değil fakat aynı zamanda da bütün diğer sosyal menfaatler bakımından umumî gelirden alabilecekleri kadarını elde etmişlerdir ve daha büyük bir parça edinmelerinin yegâne çaresi pastayı daha süratli olarak büyütmektir. Geçen asırda gelişmenin esas sebepleri, sanayileşme, eğitim, serbest ticaret, sermaye terakümü, nüfus artışı olmuş iken, bugün hâlâ tatbiki mümkün yegâne çare olarak teknik ilerleme kalmıştır. İşçi kitlemizin imkân ve kabiliyetleri bugün dahi en kıymetli sermayemiz olarak telâkki edilmelidir.

**MİLLÎ BİR ÜCRET POLİTİKASI GEREKLİ MİDİR ?**

«Tam istihdam halinde ücretlerin mal ve hizmet output'undan daha süratle yükselmesine nasıl mani olunabilir?» problemi üzerinde çok münakaşalarımız oldu. Şayet bir piyasa ekonomisi sistemi kabul edecek olursak, o zaman, kendi menfaatlerini korumada, sendikalar da diğer teşekküller kadar serbestî istemekte haklı olurlar. Birleşik Kraliyette, son senelerin tecrübesi bu yolun kendi kendini nakzedici olduğunu göstermiştir. Öyle ise bir «millî ücret politikasına» mı ihtiyaç vardır? Ve bu ne demektir?

(a) Millî seviyede ücretleri tâyine yetkili bir teşkilâtın kurulması mı?

(b) Mecburî murakabe ile takviye edilen bir millî anlaşma sistemi mi?

(c) Bir mecburî hakemlik şekli mi?

Esas güçlüklerden biri, geçmişe ait tarihî veya iktisadî kuvvetlerin mahsulü bir ücret yapısının her hangi bir anda mevcut olmasıdır. Bu yerleşmiş farklar işçilerin zihinlerinde çok önem taşıma istidadında olup, son zamanlardaki gibi bunların bazılarında yıkıcı bulacak şiddetli değişmeler başka yerlerde geniş ihtilâflara yol açar. Sabık bir Çalışma Bakanlığı müsteşarı, Mr. Humbert Wolfe, şunları yazmıştır: «Ücretler harp gibidir. Bir kere başladınız mı, devam müddetini tâyin imkânsızdır. Ücret yapısının bir noktasına dokunmak, her tarafına el atmak demektir.»[1]

Bu ücret politikasının hakemlik sistemi ile kabul ettirilmesi mevzuundan evvelce de bahsedildi, fakat tecrübemize göre, ücretleri tâyin eden yetkililer ekseriya muhtelif mütaleaların önem derecesini, hattâ nazarı itibare almış oldukları muhtelif mütalcaları açıklamaya dahi lüzum görmemektedirler. Pek çok defa olduğu gibi, evvelce vazetmiş oldukları prensipler ile mütenakız neticeler çıkacağı hallerde dahi, bu hususun belirtilmesi onlarca şart addedilmeyebilir.

Bu hale göre yetkili organlar âzalarının görüşleri, bilhassa sanayideki teşkilâtlanmanın derecesi olmak üzere, içinde çalıştıkları siyasî ortama, ve bu sanayilerin iştigal sahaları iktisadî şartlarına göre değişecektir. Bundan dolayı otoriter ayarlama şartları içinde ücretleri tâyin edecek faktörler için umumî kaideler çıkarmak mümkün olamaz.

Umumiyetle bir mahkeme âzalarının zihinlerinde - ve hele bu mahkeme hükûmet tarafından kurulmuş ise - aşağıda misâlleri verilenlere benzer bazı suallerin teşekkül etmesi beklenir: (1) Benzer sanayilerde ödenmesi mutâd ücret nedir? (2) Sanayi ne kadar ücret ödeyebilir? (3) Ücretleri artırma kamunun menfaatine midir? Mahkeme huzuruna getirilen vak'alar iddialarında bu son noktaya umumiyetle bir dereceye kadar hürmet ederler. Fakat bu noktalar hiçbir yerde kayıtlı bulunmadıklarından, bunlar ile hükûmet ve politikası arasındaki münasebetler muğlak ve tasrih edilmemiş bir şekilde kalırlar.

Şayet mevcut ise, bir hakem mahkemesi hükûmetin ücret politikası vasıtasını teşkil eder ve ayrıca da, bir iddianın hakikat derecesinin kamu önünde anlaşılmasında ışık tutabilir.

Millî gelir politikası lüzumu üzerinde son zamanlarda bir polemiğin açılması buradan doğmuştur fakat bu da dikkati çok daha mühim bir probleme, bir kâr politikası, bir kira politikası ve bir fiyat politikası mevcut olmadıkça bir gelir politikası tâyininin imkânsızlığı problemi üzerine çekmiştir. Plânlı iktisadî kalkınmanın faydası hakikî gelirin art-

[1] «*The Worker in Industry*», H.M.S.O., Londra, 1932.

masına imkân vermesindedir, fakat bu, Birleşik Krallıyet'de, yalnız bir iktisadî mevzu değil, aynı zamanda bir sosyoloji meselesidir de. Mayıs 1961 tarihli O.E.E.C. raporu ücret politikasını merkezî bir kontrol sistemini reddedenlerin çoğu tarafından kabul edilebilecek bir şekilde tarif etmiştir. Ücret politikasından maksadımız, her şeyden evvel yetkililerin de, geliştirecekleri herhangi bir usulle ölçecekleri ve iktisadî vaziyete uygun ve fiyat seviyesinin istikrarı ile mütenasip vasatî ücret artışı hakkında makul bir fikre sahip olmalarıdır. Böyle bir fikre sahip olmak, bunu alâkadarlara bildirmek ve bu hedefe ulaşabilmek için yardım seferber etmek ücret politikasının esaslarıdır.

Fakat rapor, kendi görüşlerine göre nelerin bir ücret politikası teşkil *etmediklerini* belirterek devam etmekte idi:

Ücret artması aleyhine muğlak teşvikler.

Artışı muayyen bir müddet için geciktirmek üzere sendikalar ile gayri resmî anlaşmalara varmak.

Sanayi için uygun vasatî artış hakkında hakemler talimat almamış olduğu müddetçe ihtiyarî veya mecburî hakem müdahalesi.

İki tarafın tutumları kat'î olarak belli olduktan sonra, karşılıklı tavizi temin maksadiyle hükûmetin bir anlaşmazlığa müdahalesi.

Ücretler hakkında merkezî olarak ve millî seviyede kendiliğinden görüşme yapılması.

Bu görüşmeler teamül haline gelmiş ücret görüşmelerimizin iki hususiyetine - tahditsiz hakemlik ve Hükûmetin iş anlaşmazlıklarına müdahelesi - hücum etmektedir ve bunların her ikisi de, Birleşik Krallığın greve mâni olmak için şimdiye kadar ne derece yüksek bir fiyat ödemeğe razı olduğuna işaret etmektedir.

1961/1966 müddetince senede yüzde 4 nisbetinde bir gelişmeyi ekonomi için hedef olarak kabulün nelere yol açacağını Hükûmet ve sanayi, N.E.D.C. vasıtası ile müştereken etüde başlamışlardır. N.E.D.C. problemi iki açıdan ele aldı. Birincisi output, satış, yatırım, istihdama ait müstakbel plânlar ve bu yüzde 4 gelişme plânlarının mükellefiyetlerini geniş bir kamu ve özel sanayi kesimi ile münakaşa etmek oldu. Diğeri de geniş bir kamu politikası ve sınaî tatbikat sahasında daha süratli bir gelişmeyi mümkün kılacak şartları kıymetlendirmek oldu.

Kısa bir müddet sonra meydana çıkan hakikat, kalkınmayı tacil gibi mudil bir mevzuda sadece hükûmet iktisadî tedbirlerinde ayarlamalar yapmak veya sanayinin tutumunu değiştirmekle bir netice istihsal edilemiyeceği oldu. Hükûmetin devamlı olarak sanayinin gelişmesi için lüzumlu en ideal şartları temin ettiği hallerde dahi, sanayideki teknolojik ilerlemenin yavaş olması, idarî bilginin kâfi derecede gelişmemiş bulun-

ması, veya işçi kitlesinin yetişme ve seyyaliyetinin kifayetsz olması fırsatların kaçması çin kâfi sebep teşkil edebilir.

Bu konseyin ilk raporunun getirdiği en büyük fayda, ister fazlalık politikamız olsun, ister ihracat primleri olsun, sosyal veya iktisadî hayatımızın herhangi bir cephesinin münferiden tahlil edilemiyeceğini isbat etmek olmuştur. Bu rapor ayrıca da, işçi kitlesine seyyaliyet temini ve kadro fazlası olarak ayrılanlara tazminat verme veya onları yeniden yetiştirme için sınai ve teknolojik değişmelerin de bir politikaya tâbi olarak yürütülmesi mecburiyetine işaret etmektedir. Artırılmış ve devlet tarafından ilân edilecek nakil ve yerleşme masrafları, nakledilen işçiler için daha iyi yaşama şartları, daha müsait işsizlik teminatı, değişmeye karşı mukavemeti ve korkuyu azaltacak tedbirler olarak tavsiye edilmektedir. Meselâ mühim bir değişme, bütün sosyal sigorta sisteminin baştan gözden geçirilmesi ve böylece herkese aynı derecede şamil yardım ve menfaat yerine, ücret ile mütenasip yardım ve menfaatlerin temini olabilir. Yeniden eğitime tâbi tutacak merkezlerin açılması ve bugünkü çıraklık sisteminin revizyona tutulması ısrarla istenmektedir. Raporun fiyat ve gelirlere ait kısmı da, bu mevzuda mutabakata varmanın güçlüğünü tekrar göstermektedir. Sendika temsilcileri kalkınma programının tahakkuku için ferd başına gelirin yüzde 3.25'i aşmaması icap ettiği kanaatini izhar ederek bir taahhüd altına girmişlerdir, fakat tatbikatın nasıl olması lâzım geldiği hususunda Komisyon şimdiye kadar sükûtu ihtiyar etmiştir. Yetiştirme, fazlalık ve sosyal sigorta mevzuundaki tavsiyeler kabul ve tatbik edilecek olsa, gelir meselesine hal sureti daha kolay bulunabilir.

N.E.D.C.'nin ilk raporuna göre, umumî bir yüzde 4 artış, fert başına yüzde 3.25 artış demektir ve şayet fiyat seviyesi umumî olarak sabit kalacaksa, fert başına nakid gelir bu seviyeyi aşmamalıdır. Nakid gelirler senede 5 ilâ 6 artmıştır. Bundan daha iyi bir netice elde etmemiz mutlaka şarttır. Fakat bunun için de umumun menfaatinin itidal muhafazası ve millî pastadan fazla bir pay koparmamakta olduğu ve sadece bir zümrenin itidalini muhafaza ile mutlaka diğer zümrelere daha fazla menfaat sağlanamıyacağı hususlarında herkesi ikna etmek lâzımdır.

### İSVEÇ, HOLLÂNDA VE DİĞER MEMLEKETLERİN TECRÜBELERİ

Hollânda yabancı işgale maruz kaldığından, bu, sanayiinin her iki tarafının da müşterek bir gaye kovalamalarına yol açmıştır; İsveç'in nisbeten basit ekonomisi otuz senelik sosyal demokratik bir idare altında gelişmiştir; Avustralya tarihi, hukuk devleti mefhumunun sosyal anlaşmazlıklardan sınai anlaşmazlıklara şamil olmasına yardım etmiştir. Ta-

rih aynı gübreyi serpmemiş ise sosyal gelişme bir zeminden diğerine nakledilebilir mi?

İskandinav memleketlerinde işveren ve sendika merkezleri arasında sıkı bir işbirliği teamülü vardır; ve bu merkezlerin azaları üzerindeki nüfuzları İngiltere'dekine nazaran çok fazladır. İşte bu sayededir ki bu memleketlerde ücret arttırmalarını fazla bir tetkike tâbi tutmaksızın kontrol ve koordine etmek mümkün olmuştur ve bu sistem her halde bizdeki rekabet usulü ile yapılan arttırma sisteminden çok daha iyi işlemektedir.

Hollânda'da memleketin umumi ücret seviyesi Devletin himayesi altında tâyin edilmektedir ve bu memlekette her sanayideki her bir işin ücretini tâyin için son derece enteresan puanlı bir iş kıymetlendirme sistemi mevcuttur.

Amerika Birleşik Devletleri'nde, ücretler harp süresince uzun müddet Devlet Ücret Stabilizasyon Meclisi tarafından kontrol altında tutulmuştur. Bu, İngiliz ve Amerikan işçisinin iktisadî sahada hürriyet anlayışları farkını belirtme bakımından enteresan bir misâl teşkil eder. Amerika Birleşik Devletlerinde sendikalar harp esnasında işçilerin idaresini reddetmekle beraber, ücret stabilizasyon prensibini kabul ettiler. İngiltere'de ücret stabilizasyonunu reddettik fakat işçilerin idaresini kabul ettik.

İktisadî gelişme arzulayan değişik tutumlar için, iktisadî muhakemeden ziyade tam istihdamın sosyal cephelerinin daha mühim olması muhtemeldir. Manialarımızın çoğu iktisadî değil, sosyal olmuştur - eski âdetler, sınaî ihtilâlin çalışan sınıflara verdiği tutumlar. Acaba bunlar ne dereceye kadar değişmektedir? İşsizliğin devamlı olarak yok edilmesi, yükselen yaşama standardları, zevke ayrılacak daha çok vakit, acaba âzalarının sendikalardan istemekte oldukları yerleşmiş idealleri kovalama hareketlerini birlik halinde yürütme teamülleri üzerinde müessir olabilecek midir?

Ticarî televisyon ve taksitli satış, müzikhol ve rehincilerin yerlerine kaim olmuşlardır. Sosyal değişmeler acaba değişik olarak inikâs etmekte midirler ve bunları teşvik için acaba neler yapılabilir? Geçmişteki mücadele iktisadî müsavaatsızlıktan doğmakta idi. İktisadî kalkınmanın meyvaları acaba el ile tutulur hale gelmiş midir? Acaba münakaşa mevzuu statü ve imkân müsavaatsızlıklarına mı intikal edecektir? Sendikalarımızın bugünkü yapısı ve sınaî münasebetlerimizin bugünkü tatbikatı acaba bu yükü kaldırabilecek durumda mıdır? Nikbin olarak müsbet cevap verilmesini sağlayacak sebepler mevcuttur.

Bir Petrol şirketinde çalışmak, bir insana Batı Avrupa ve Afrika gibi

çok daha az gelişmiş, istiklâlin tahakkuku, fakirliğin tevlid ettiği yüklerden hiçbirini izale etmemiş ve mücadelenin millî plânlama, rüçhanlığın ise müstakbel gelişme üzerinde teksif edildiği memleketlerde iktisadî kalkınmanın getirdiği birbirlerinden tamamen farklı problemleri daha iyi takdir etme imkânını vermektedir. Bu memleketlerde sendikaların oynayacağı rol mühim olmakla beraber, Batı Avrupa'dakinden tamamen farklıdır. Hürriyet ancak sosyal ve iktisadî emniyetten doğabilir; bir gece zarfında gelişmesine imkân olamıyacağı gibi, hürriyet sosyal ve iktisadî bir boşlukta tesis edilemez. Buna rağmen, iktisadî kalkınma ve iyi sınaî münasebetler gayelerinin her yerde birleşmesi icap eder. Maddî terakkiyi kovalamanın esas haklı sebebi siyasî ve fikrî kıymetleri kuvvetlendirmektir. «İnsan fikri, fakirlikten ziyade refahta daha hür ve daha cömertçe teneffüs eder.»[1]

[1] M. Shanks, «*The Stagnant Society*», Penguin, Londra, 1961.

# İKİNCİ HAFTA SONU KONUŞMASI

*Frederick Harbison*

Sözüme, bu konferansın iyi yönetilmesi hususunda grup adına şükran duygularımı sunmakla başlayacağım. Türkiye'de, iş ve işveren temsilcilerinin profesörler ve hukukçular ile bir araya gelerek ortak bir tartışmaya girdikleri pek az yer vardır. Hattâ belki de bir başka yer olmadığı söylenebilir. Bu ortaklaşa tartışma çok önemli bir fonksiyonun tahakkukunu mümkün kılmaktadır.

Modern dünyada üç ana çeşit sendikacılık vardır. Bu sendikacılık tiplerinin birincisi, işverenin tahakkümü altındaki sendikacılıktır. Ama bu, Türkiye'de hem iş hem de işveren çevreleri tarafından açıkça reddedilmektedir. İkinci tip sendikacılığı komünist ülkelerde görüyoruz. Bu ülkelerde, sendikacılık, devletin ve partinin âleti haline girmiştir. Türkiye'de bu çeşit sendikacılık da reddedilmektedir. Türkiye üçüncü yol olan bağımsız sendikaları ve toplu müzakere ve anlaşma usulünü seçmiştir. Bu gayeye varmak için, Türkiye'de, grev ve lokavt haklarının garanti altına alınmasına karar verilmiştir. Hür dünyanın bir çok yerlerinde geçerli olan sınaî münasebetler işte bu çeşit münasebetlerdir. Bu özel yolun seçilmesinin tam bir hürriyet havası içinde gerçekleştirilmiş olduğunu sanıyorum. Bu konferansın konusunun, sözünü ettiğimiz seçilmiş yolun tartışılmasını değil de, bu yolun en iyi biçimde nasıl takip edilebileceğini konu olarak ele alması gerektiği hususunda herkesin fikir birliğine varmış olduğundan eminim.

**AVANTAJLAR**

Serbest toplu pazarlık çağına giren Türkiye'nin ilk kazancının, sendika başkanları ve işveren ileri gelenleri arasında, gelecekte ne gibi bir

sınaî münasebet biçimi gerçekleştirmeğe çalışacakları hususunda bir fikir birliğinin bulunmasında aranması gerektiğini sanıyorum. Bu biçimin üç unsuru vardır:

Ortak bir cephe teşkil edecek, üyelerini eğitecek ve ayrıca sendika başkanları ile müzakerelere sevkedecek olan kuvvetli bir işverenler organizasyonunun kurulması; kuvvetli sendika organizasyonlarının teşekkül etmesi ve bu hafta zımnen açıklanmış olan bir husus, yani ekonominin çeşitli kollarında kuvvetli sendikalar ve işveren organizasyonları arasında geniş çapta pazarlığa girilmesi hususunda bir temayülün doğması. Bana öyle geliyor ki, Türkiye, en kısa zamanda, İsveç'te görüldüğü çeşitten bir sınaî münasebetler sistemine mâlik olmak istemektedir. Şüphesiz, pazarlık, İngiltere'de, Almanya'da ve başka ülkelerde yapılanlar birer örnek gibi ele alınarak da yapılabilir.

İkinci büyük avantaj, (bu Türkiye'nin geleceği için iyi bir işarettir) işçi hareketinde, sendikalar ile politika arasındaki münasebetle ilgili kesin ve apaçık bir fikrin mevcut oluşudur. Ama sendikaların, ekonomik faaliyete ve toplu pazarlığa, politik faaliyetlere verdikleri aynı önemi vermeleri de eşit derecede dikkati çeken bir olaydır. Bu sendikaların politikası, Amerika'daki sendikaların politikasına benzemektedir. Yani, Türkiye'deki sendikalar, politik alanda, dostlarını mükâfatlandıracak ve düşmanlarını cezalandıracak biçimde hareket ederek, bir baskı grubu gibi davranmak ve böylece işçilerin menfaatlerine en iyi şekilde hizmet etmek istemektedirler. Bu ülkede, Türk işçi hareketlerinin partizan olmayan bir politik faaliyet içinde ve her şeyden fazla toplu pazarlığa apaçık ve kesin bir biçimde önem vererek yürümesi kolayca görülebilen avantajlardan biridir.

Üçüncü avantaj, burada bulunan her iki taraf liderlerinin de, ne gibi meselelerle karşılaşacaklarını bilmeleridir. Sendikacılar ve idareciler, bana kalırsa, toplu pazarlık anlaşmalarının karşılaştığı meseleleri tahlil etmek konusunda, hukukçulardan ve profesörlerden çok daha malûmat sahibiydiler. Sendikacılar, en önemli meselenin, 300 mahallî sendikayı, üye sayısı daha fazla ve malî kaynakları daha kuvvetli ve geniş 34 ya da 28 sendikaya indirmek olduğunu açıkça anlamışlardı. Bay Topkar'ın sendika eğitimi, sendika yöneticilerinin yetiştirilmesi hususundaki sözleri ve sendika liderlerinin yetiştirilmesi konusunda alınmış olan tedbirler hepimizin ilgisini çekti. Bağımsız hukukçuları, ortak bir politikaya uydurmak güç bir şey gibi görünmektedir. Bay Kocatopçu, öteki işveren grubu üyeleri gibi, yeni duruma intibak edebilmeleri için işverenlerden bir çoğunun yeniden eğitilmesi ve yetiştirilmesi gerektiğini açıkladı. Buradaki işverenler, toplu pazarlığı, işverenlerin menfaatini tabii olarak koruya-

cak olan bir vasıta haline getirmek konusunda kararlı olduklarını belirttiler. Sendikacılar tarafından da kabul edilen çok daha müsbet bir temenni de, büyük millî gayeleri gerçekleştirmek için millî menfaatler için çalışmak düşüncesidir. İşverenler, temel organizasyonların yaratılmasını, teferruatlı kanunların yapılmasından çok daha önemli bir şey olarak kabul etmektedirler. Böylece, Bay Briggs ve başka arkadaşlarımızın da belirttikleri gibi, her iki tarafın ileri gelenleri de, karşılarındakilere namuslu bir şekilde ve iyi niyetle davranmak hususunda arzulıdırlar. Bay Topkar'ın sözünü ettiği şüphelere ve itimadsızlıklara karşılık (ilerlemiş ülkelerde bunlar vardır), burada, iyiniyet ve güven mevcut olduğunu görüyoruz. Ticaret Odalarının işverenler organizasyonlarına ödünç para vermesinden memnun kalacağını söylemesi ilgimi çekti. Vergileme meselesinde sendikalar ve işverenler arasında belli bir ölçüde fikir birliğinin bulunması da beni memnun etti. Herkes, grevlerden ziyade anlaşmaların yapılmasını istediğini söyledi.

Bir başka önemli nokta da toplu pazarlık kanunu ve sendikalar kanunudur. Bizim gibi dışardan gelmiş kimselerin çoğu için anlaşılmaz bir kanun olmasına rağmen, bunun büyük bir anlam ve önem taşıdığı bellidir. Başka memleketlerde kabul edilmesi 50 yıl almış olan bir çok husus bu kanunla kesin bir şekil almıştır. Kanun ortaya konurken sendika ve işveren temsilcilerinin fikri alındığı için, her iki grup ve genel olarak topluluk bu kanunu desteklemiştir. Bu çeşit kanunlar üzerinde, başka ülkelerde patlak veren acı çatışmalar ile bu durum arasında büyük bir fark vardır.

Türkiye'deki toplu pazarlığın bir başka avantajı da, bu memleketin, başka memleketlerdeki sınai sistemleri inceleyebilmesi ve onların hem başarılarından hem de hatalarından faydalanmak imkânına malik olmasıdır.

## MESELELER

En önemli mesele, daha önce de sözünü ettiğimiz bir meseledir, yani her iki tarafta da müessir bir organizasyon ve liderlik kurabilme meselesidir. Toplu pazarlığın alanının ne kadar geniş olacağı meselesinden de bahsetmiştik. Kısa bir vadede, toplu pazarlık, fabrika, tesis ya da sanayi kolu çerçevesi içinde mi yapılacaktır? Devlet müesseselerinde, özel teşebbüs müesseselerindekinden farklı bir toplu pazarlık mı yapılacaktır? Bence ilk pazarlık, sendikaların ve işverenlerin organize olduğu fabrikalar kademesinden başlamak zorundadır. Bazı sözleşmeler temel fabrikalarda yapıldıktan sonra, öteki tesislere ve daha sonra bütün bir sanayi

koluna tatbik edilebilirler. Bu temel-pazarlık ya da örnek-pazarlık diye bilinen usuldür.

Üçüncü bir problem de ücretlerin yapısı problemidir. Bay Topkar, sendikanın ilk gaye olarak asgarî ücretleri yükseltmeyi kabul ettiğini açıkladı. İşverenler Türkiye'de çok fazla ihtiyaç duyulan kalifiye işçilerin ustalıklarını geliştirmek ve Türkiye'de kalmalarını sağlamak için, önce bunların ücretlerini yükseltmeyi düşünmektedirler. Bana kalırsa sendikacılar bu meseleye karşı şunları düşünmektedirler: Biz asgarî ücretleri yükselteceğiz, kalifiye işçilerle ilgilenen siz işverenlerin de bu işçilerin ücretini yükseltmelerine itiraz etmeyeceğiz! Bu davranış, olgunluk vasfını taşıyan toplu sözleşme anlaşmalarında görülen davranışın ta kendisidir. Sendikaların, işverenler tarafından arzu edilen şeyleri talep etmelerini bekleyemeyiz. Bu, bence, bir çeşit pazarlık stratejisinin başlangıç safhasıdır.

Dördüncü olarak şunu söyleyebiliriz: Prodüktivite meselesinde, herkesin bu mevzudan yana olduğu görüldü. Bazıları, prodüktivite artınca ücretlerin de artacağını ve bunun Türkiye'nin millî politikasının bir kısmını teşkil ettiğini söylediler. Ama, prodüktivitenin arttırılması meselesi gerçekten tartışmalı bir meseledir. Yeni makineler ve yeni teknikler, çalışanların işlerini kaybetmelerine yol açabilir.

Yan kârlar bahis konusu olunca, konuşanların bir çoğu, başka ülkelerde, toplu pazarlıkla elde edilen yan kârların bir çoğunun Türk kanunları tarafından zaten kabul edilmiş olduklarını ve bu hususta öteki memleketlerdekinden çok daha az tartışma olacağını ileri sürdüler. Ama ben, buna inanmıyorum. Bay Topkar, pazarlığa yetmiş çeşit şey koymak istediğini, ama bunların neler olduğunu şimdilik gizli tutacağını belirtti... Birkaç yan kârın kanunlarda zikredilmiş olması, bu çeşit hususların pazarlık konusu olmayacağını göstermez.

Altıncı olarak da şunu hatırlatayım : Üzerinde çok tartışılmadığı halde, iş emniyeti ve şartları konusunun, Türkiye'deki sınaî münasebetlerde pek yakın bir gelecekte ücret meselesi kadar önem kazanacağını sanıyorum.

Sanayileşme ilerlediği ve sendikalar kuvvetlendiği ölçüde, iş hakları konusu önem kazanır. Umumiyetle, memleket ne kadar ilerlemişse bu konuya duyulan ilgi de o kadar artar.

Yedinci olarak, her oturumda geniş olarak ele alınan bir konunun da, işçilerin idareye katılmaları olduğunu söyleyebiliriz. İşçilerin idareye katılmalarından kesin ve açık olarak ne anlaşılması gerektiği ortaya çıkmadı. Bir yandan, işçilere idarî hususlarda söz sahibi olabilmelerini sağlayan bir kanunun çıkması gerektiği ileri sürüldü. Öte yandan, bunu, toplu pa-

zarlık görüşmeleri içinde elde etmenin daha doğru olacağı söylendi. Bazı işverenler, idarî hakların, bu çeşit müdahalelerle sekteye uğrayabileceği hususunda korktuklarını belirttiler. İsveçli arkadaşımız, kendi ülkesinde işçilerin, idareye karışmalarının kanunî bir hak şeklinde tayin edilmemiş olduğunu açıkladı. Daha sonra, sendikalar gereğince kuvvetlenecek olursa, idareyi düzene sokacakları ve idarî hususlara katılmak için kanunlara ihtiyaç olmayacağı söylendi. Bir başka arkadaşımız, sendikalar kuvvetli olmadıkça, işverenlerin, işçilerin idarî meselelere katılmaları imkânını sendika liderlerini kendi taraflarına çekmek için bir vasıta olarak kullanabileceklerini söyledi. Her iki tarafın bu mesele karşısındaki tutumu istikrarlı bir manzara arzetmedi. Çünkü benim anladığım kadar, bu konuda fikirler gerektiği gibi tebellür etmemişti.

Sekizinci mesele, anlaşmazlıkların ortadan kaldırılması meselesidir. Bu hususun, kanunların kapsamına girdiği ve toplu pazarlıkla ilgisi olmadığı söylenebilir. Ama bana kalırsa, bu haklarla ilgili kanunî mevzuat çok açık değildir. Hukukçular için bile açık olmayan bu mevzuatın, işçiler ve işverenler bakımından değişik biçimlerde anlaşılmaları mümkündür. Amerika'da işverenlerin kanunu lafzî bir şekilde anladıklarını ileri sürüp tenkit eden işçiler ile bu işverenler arasında çeşitli anlaşmazlıklar çıkmaktadır. Bu konuda, Mr. Briggs'in, bilgili ve açık görüşlü idareciler için teklif ettiği bazı prensipleri tekrarlamak istiyorum:

1. Meseleleri en alçak seviyede halledin.
2. Durumun en acil taraflarını tesbit edin.
3. Durumu açık kalplilikle kabul edin.
4. Gecikmelerden sakının.
5. Prensipler üzerinde duracak yerde hâl şekillerine ve meselelere eğilin.

Karşınızdaki insanları ve bilhassa ikinci dereceden memurları, müzakerelerin gelişmesi hususunda aydınlatın ve dâvanızı açıklamak konusunda tutarlı olun.

Bay Kocatopçu'nun on tavsiyesi çok faydalıdır ama toplu pazarlık usulünün, prensiplerinize uygun davranmakla yetinemiyeceğiniz ve belli bir takım meseleleri halletmek zorunda bulunduğunuz zaman ortaya çıktığını unutmamak gerekir. Karşınızdaki durumu ele alıp, «Bu, prensiplere uymamakta mıdır?» diye sormak zorundasınız. Her iki tarafın, üzerinde durduğumuz karşılıklı anlayış ve itimat havasının temellerinden biri budur.

Toplu pazarlığın ötesinde kalan neticelerle de karşılaşılacaktır. Bunlar, gümrük resimleri, Ortak Pazar'a katılma, millî kalkınma plânının gerçekleştirilmesi gibi politik meselelerdir. Meselâ, vergileme meselesi

üzerindeki tartışmalarımızı ele alalım. Bu konuda, toprak sahiplerinin daha fazla vergi vermekle mükellef tutulmaları hususunda sendikalar ve işverenler arasında belli bir fikir birliği olduğu görüldü. Ama başka konularda aynı fikir birliğini göremedik. Umumi olarak, sendika hareketlerinin politika dışı faaliyetlere gittikçe daha fazla yöneldiği anlaşılmaktadır.

Türkiye'de istatistiklerin pek az bulunduğu meselesine gelince şunu söyliyebiliriz: sağlam istatistiklerin gerçekleri ortaya koyarak müzakerelerin daha akli bir şekilde yapılabilmesini sağladığı doğrudur. Ama burada, istatistiklerin, Türkiye'de herkesin tahakkukunu istediği akli ve mantıkî bir pazarlık çağının açılmasında bizatihî rol oynayamayacağı ve bu işin tahakkukuna kâfi gelmeyeceği hususunda fikir birliği ortaya çıktı.

## ÇEVRE İLE İLGİLİ FAKTÖRLER

Toplu pazarlığın yapısını teşkil eden çeşitli faktörler arasında, burada ele alınmayan birkaçından söz etmek istiyorum: Önce, toplu pazarlık Beş Yıllık Plân'da belirtilmiş olan millî bir ücret politikası içinde yer alacaktır. İngiltere'de olduğu gibi, Türkiye'de de, belli bir ölçüde, toplu pazarlık üçlü bir usul olarak ortaya çıkmaktadır. Toplu sözleşmede, hükümet, sözleşmenin sonuçları ile ilgili sessiz ama kuvvetli bir faktör olarak mevcut bulunmaktadır. Teklif edilen bir sözleşme, plânın ana hatları ile çatışma halindeyse, hükümet, kendi politikasına uydurmak için, her iki taraf üzerinde de belli bir tazyik icra etme yollarını ve vasıtalarını bulabilir.

İkinci olarak, sınaî işgücü ile ilgili faktörlerin bulunmasıdır. Konuşanların bir çoğu, sanayide, bütün işgücünün ancak pek az bir kısmının kullanıldığını ve bunun da pek azının toplu sözleşme pazarlıkları kapsamı içine girdiğini söylediler. Bu çok önemli bir meseledir. Çünkü tarım işçileri organize olana kadar (tarım işçilerini organize etmek her memlekette güç bir şeydir), toplu pazarlık, işgücünün ancak yüzde onunu kapsayabilecektir. Ve bu işgücü sür'atle artacak bir işgücü değildir. Sınaî gelişme arttığı, istihsal ve prodüktivite çoğaldığı nisbette, istihdamın da fazlalaşacağını sanmak yanlıştır. Bundan dolayı, sınaî istihsalde büyük bir gelişme olduğu halde, sınaî istihdamda pek önemsiz bir gelişme görülür. Türkiye'nin nüfusu her yıl yüzde 3 artmaktadır. Bu en yüksek nisbetlerden biridir. Sınaî işgücünde bugün 500 bin işçi bulunuyor. Ama her yıl, Türkiye'nin nüfusuna 900 bin kişi ekleniyor. Nüfusun bu artışı ve iş bulunmadığı halde köylerden şehirlere akın, büyük işsiz kitleleri yaratmak üzeredir. Yeni gelişen ülkelerin bir çoğunda bu olayla karşılaşılmıştır. Hindistan'da bu durum korkunç ölçüde artmıştır. Böylece, prodüktiv olmasalar bile insanların sanayi sahasında istihdam edilmesi za-

rureti doğmuştur.

Çevreyle ilgili üçüncü faktör, kısmen kabul edilmiş olan bir durum, yani yeni toplu pazarlık denemesi hususunda gerekli tecrübenin bulunmayışıdır. Usta ve tecrübeli müzakereciler ile bu konuda kâfi derecede yetişmiş sendika liderleri yoktur. Her iki tarafın da itimat edebileceği ve onların dışında bulunan pek az insan vardır. Hakemlik söz konusu olunca, her iki tarafın da itimat edebileceği kimseleri yabancı ülkelerden bile getirmek zaruri olabilir.

Son olarak bir başka meseleden bahsetmemiz gerekiyor. Türkiye'de olduğu gibi, gelişen başka memleketlerde de görülen (bu konu üzerinde sık sık duruldu) bu mesele milletlerarası rekabetin baskısıdır. Türkiye'de olduğu gibi, sanayileşmenin hızla gelişmesi gerekiyorsa, mahalli ihtiyaçları karşıladıktan sonra ihracat yapabilecek sanayilerin kurulması gereklidir. Ama başka gelişen memleketler de ihracat yapabilecek sanayiler kurmaya çalışmakta ve bundan dolayı ihracat alanındaki rekabet gittikçe daha şiddetli bir hale gelmektedir. Bundan dolayı, Türkiye'deki sanayileşmeyi ve toplu pazarlığı şartlandıran dış ekonomik baskılardan biri milletlerarası pazar ve şiddetli rekabettir. Bu baskı, ücretler, prodüktivite, yeni metodlar ve idari müessiriyet gibi çeşitli meseleler üzerinde gittikçe daha büyük tesir göstermektedir.

Netice olarak şunu söyliyebilirim : Serbest ve bağımsız sendikaların, toplu pazarlık ve toplu sözleşme usulünün gerçekleştirilmesi güç ve önemli bir konu olduğu hakkında fikir birliği mevcuttur. Ayrıca bu, her iki tarafın mahallî teşekküllerinin tarafından olmasa da, en azından, bu konferansın bütün üyeleri tarafından açıkça anlaşılmıştır. Halledilmesi gereken meseleler çok büyük ve önemlidir. Ama sendikalar ve işverenler bu meselelerle karşı karşıya olduklarının farkındadırlar. Karşılaşılacak olan engelleri bilmek, savaşın yarısını kazanmak demektir. Liderlerin iyi münasebetler kurmak istemeleri, sevinçle karşılanılacak ümit verici bir davranıştır. Bu davranış, her iki tarafın da alt kademelerine aksettirilirse büyük bir başarı elde edilmiş olacaktır. Bundan dolayı, Türkiye'nin karşılaştığı muazzam meseleler ile malik olduğu özel avantajları mukayese edecek olursak, gelecek hakkında iyimser bir şekilde düşünebiliriz. Türk işverenlerinin, Türk sendika liderlerinin ve Türk halkının bu meseleleri tek başlarına halledebileceklerini ve çeşitli hâl şekilleri bulacaklarını söylemek isterim. Meselelerinizi halletmek için, Türkiye'ye gökten zenbille kimsenin inmeyeceğini, ama yardım istediğiniz takdirde, hür dünyanın size her çeşit yardımı yapacağını biliyorsunuz. Türkiye'nin girişteği deneme, ilerlemiş memleketlerdeki insanların hayal gücünü meşgul eden ve harekete getiren cesur ve yepyeni bir teşebbüstür.

Kısım III

# İKTİSADÎ KALKINMA İÇİN LÛZUMLU SOSYAL POLİTİKA

# BİLGİNİN İLERLEMESİ VE İKTİSADÎ KALKINMA

*Ingvar Svenilson*

İş ve tasarruf yerine bilgi ikame edilemez. Bilgi ve irfan kendi başına bir gaye olabilir. Fakat hiçbir istihsalde bulunmaz. Ancak iş ve makineye tatbik edilmek suretiyle iktisadî kalkınmaya faydalı olabilir. İktisadî gelişme vetiresinde bilginin tevhid yolu karışık bir meseledir. Mesele, psikolojik, sosyolojik ve teknik yönlerden incelenebilir. İktisatçılar bilginin iktisadî gelişmedeki payını tatminkâr bir şekilde ölçmeğe muvaffak olamamışlardır. İktisadî bilginin halihazırdaki durumunda ancak şunu söyliyebiliriz ki bilgide ilerleme olmazsa iktisadî kalkınmanın hudutları daralır. Bu gerçek gitgide daha fazla kabul edilmiştir. Ve biz şimdi iktisadî tedbirler hususunda bu gerçeği esas tutarak kararlar ittihaz etmeğe başlamış bulunuyoruz.

## BİLGİNİN İLERLEMESİNİ PLÂNLAMAK

Bilginin ilerlemesi başlı başına karışık bir vetiredir. Yeni bilgi sistematik araştırma ve teknik gelişmeden doğar. Bizzat istihsal vetiresi dahi bilgi husule getirir. Tecrübe ile yeni şeyler öğreniriz. Her işçi kendine göre bilginin ilerlemesine hizmet edebilir. Mühendisler ve iş adamları da, aynen, faaliyetleri sırasında bilgiye yenilikler katabilirler. Sanayi yahut diğer işlerde ihtisas bilgisinin bu şekilde ilerlemesine *«teknik bilgi»* diyebiliriz.

Vetirenin diğer mühim bir veçhesi de cemiyetin muhtelif grupları arasında bilginin naklidir. Esas fennî araştırma sayesinde meydana gelen yeni bilgi sanayide tatbikî araştırma ve teknik gelişmeye nakledilir. Araştırma faaliyetleri böylece muhtelif *komünikasyon* vasıtalariyle birbirlerine

bağlandıkları bir sistem meydana getirirler. Yeni bilginin araştırma laboratuvarlarından endüstriye nakli bilhassa önemlidir. Araştırma müesseselerinde sanayinin bilmediği ve yeni sanayi mamûllerine ve vetirelerine esas teşkil edecek yığınla bilginin bulunduğu sık sık iddia edilir. Fennî bilginin muazzam zenginliği ve süratle toplanması çok inkişaf etmiş *dokümantasyon* sistemine ihtiyaç gösterir.

Fennî bilginin milletlerarası nakli kısmen kolay ve serbesttir. Bilgi nakline mâtuf çeşitli tarzda tahdidat vardır. Fennî bilginin naklinin, milletlerarası «teknik yardım»ın çeşitli şekilde yapıldığı veçhile, tertip edilmesi lâzımdır.

Bilgi nakline matuf en önemli tahditlerden biri komünikasyon sisteminde alıcı mevkiinde bulunanların bilgi *noksanıdır*. Eğitimin gayesi sadece *mevcut* bilgiyi nakletmek değildir. Aslında ders kitapları ekseriya ilerliyen fennin gerisinde kalır ve talebe daha mesleğine intisap etmeden okulda edindiği bilginin geçerliği kaybolmuş olabilir. Onun için talebeye mevcut bilginin nakli kadar mühim olan şey onda, gelişmekte olan yeni bilgiye karşı canlı bir alâka ve bilgiyi emme kabiliyeti aşılamaktır. Bütün talebeler herkes gibi bilgi alanında yaratıcı olmak üzere eğitim görmeli ve bilgi gelişmesinde yalnız bilginler yer almamalıdır —yaratıcılığa ve yeni bilginin kabulüne doğru müsbet bir tutum, tarihî tecrübelere göre, süratli iktisadî kalkınmanın en önemli şartlarından birini teşkil eder. İşçi sendikalarının ve işverenlerin yeni bilgiye ve tatbikatına doğru müsbet bir tutum arzetmeleri de daha az önemli değildir.

Böylece araştırma, teknik kalkınma ve eğitim içerisinde birbirlerine bağlı bulundukları bir sistem olarak telâkki edilmelidir. İktisadî kalkınma bakımından azamî önemi ihtiva edebilmesi için sistemin âhenkli bir şekilde gelişmesi lâzımdır.

Araştırma, eğitim ve iktisadî kalkınmayı hedef tutan *millî bir politikaya* ihtiyaç olduğu âşikârdır. Ve bu politikaya uzun vadeli ihtimaller ve plânlar rehberlik etmelidir. Bilginin toplanması ve eğitim uzun zamana muhtaç vetirelerdir. Biz şimdi 1970'lerde iş piyasasına girip 2000 senesinden sonra faaliyette bulunacak talebeleri yetiştirmekteyiz. Bunlardan bazıları öğretmen olacaklar ve birkaç on sene sonraki nesilleri yetiştireceklerdir. Araştırma da uzun zamana muhtaç olan bir sahadır. İlim adamlarını yetiştirmek ve yeni araştırma müesseselerini geliştirmek seneler ister ve iktisadî ve sosyal faaliyetlere araştırmalar neticesi yeniliklerin tatbik edilebilmesi için birkaç on sene geçebilir.

Araştırmaların müstakbel neticelerinin çok şüpheli oluşu ve çeşitli tipte eğitimin lüzumu yüzünden bu sahadaki plânlamaların hayli elâstiki olması ve geniş çaptaki temayüllere inhisar etmesi lâzımdır.

## İSVEÇ'İN EKONOMİK GELİŞME PERSPEKTİFİ

İktisadî kalkınması için İsveç 1947 senesinden beri *5 senelik perspektif* serisi tesbit etmiştir. «Perspektif» kelimesini bir *plân ve tahmin karışımını* ifade etmek için kullanıyorum. İsveç istihsali umumiyetle özel teşebbüsün elindedir. İşçi ve kapital piyasasındaki gelişme ekseriyetle özel kararlara dayanmaktadır. Mamafih tarım, sanayi ve ticarette envertisman ve iş verme, devlet geliri, nakit ve iş piyasası sahasında halkın iktisadî politikasının tesiri altında kalmaktadır. Bu politikal tüketim, envertisman, istihdam ve istihsal hakkında alınan özel kararlar hususunda iktisadî iskeleti teşkil eder. Mamafih halka müteallik bu iskelet içersinde bunların gerçek gelişmesi ancak şüpheyle tahmin edilebilir.

İsveç'de devletin faaliyetleri cemiyetin *alt yapısı* dediğimiz kısmında toplanmaktadır. Bu faaliyetler iskân, nakliye, enerji ve burada bilhassa ilgilendiğimiz eğitim ve araştırma sahalarını ihtiva eder. Devletin sağladığı bu alt yapının özel iktisadî faaliyetler için kesin şartları doğurduğu gitgide daha iyi anlaşılmaktadır. Özel tüketim bölgeler ve meşguliyetler arasındaki iş seyyaliyetinin üzerinde tesir icra etmektedir. Endüstrinin kuruluşu ve mevkii hususunda şartları vücude getirmektedir. Böylece içersinde özel faaliyetlerin gelişebileceği genel bir iskelet meydana çıkmaktadır.

Hâlihazırdaki iktisadî perspektif 1965 yılına kadar uzanmaktadır ve 1970 yılına kadar olan yeni bir perspektif hazırlanmaktadır. Mamafih gitgide daha iyi anlaşılmaktadır ki, alt yapı sahasında gelişme plânlaması için 5 sene çok kısa bir devredir. Söylediğimiz gibi, bu durum bilhassa eğitim ve araştırma için varittir. Bu sebepten 5 senelik perspektiflere ilâveten şimdi *20 senelik bir perspektif* hazırlamaktayız. Bu perspektif daha genel ve muğlak olacaktır, fakat, birçok şey arasında, iktisadî kalkınmaya mahsus plânlarla beraber eğitim ve araştırmanın tanzimini mümkün kılacaktır.

20 senelik perspektif *insan-gücü bütçesini* ihtiva edecektir. Yirmi sene sonraki işçi miktarı oldukça güvenilir şekilde hesaplanabilmektedir. Talep bakımından aşağı yukarı 12 geniş sınaî sektör tesbit edilmiş olacaktır. Fakat değişik tahsilde çeşitli insan gücüne olan ihtiyaçla çok zaman evvel yapılan tahminlerin çok daha detaylı olarak hazırlanması gerekmektedir. Eğitim için plân yapma özel bir meşgale olmalıdır. Eğitim için plân yapılırken, meselâ, değişik seviyedeki işçi ve mühendislerin nisbetleri hakkında tahminler yapılmalıdır. İsveç'de İşçi Piyasası Komisyonu içersinde özel bir enstitü kurulmuştur. Bu komisyon genel ekonomik perspektif muvacehesinde mesleklere göre talep alanında detaylı tahminler-

de bulunur. Bu tahminlerin kesinlikten çok uzak oldukları şeklinde umumî bir kanaat mevcuttur. Piyasa ekonomisindeki bütün tahminler gibi, eğitim plânlarının zaman zaman yenilenmesi lâzımdır. İsveç'de biz «yuvarlak» tahmin ve plânlardan bahsederiz.

Mevcut bir ekonomik kalkınmayla ilgili olarak, muhtelif seviyelerdeki işçiler ve eğitim tipleri ikinci plânda mütalâa edilemez. Sağlıyacağımız eğitim de ekonomik kalkınmayı tâyin edecektir. Meselâ biz kimya mühendisleri yetiştirirsek, bir kimya sanayiinin gelişeceği muhtemeldir. Çok sayıda mimar da aynı şekilde bir talep yaratacaktır, v.s. Demek ki, iktisadî politika, kalkınma politikasının entegral bir parçası addedilmelidir.

## ARAŞTIRMA VE TEKNİK GELİŞME İÇİN PERSPEKTİF

İsveçte şu husus da son zamanlarda umumî olarak kabul edilmektedir ki, araştırma ve kalkınma ilim ve sanayi sahasındaki spontane kuvvetler tarafından tesbit edilmeye terkedilemez. Genel kalkınma politikasiyle koordine edilmiş bir millî ilim politikasına da ihtiyaç vardır. Önce tereddüt geçirdikten sonra İsveç hükümeti bir ilim istişare heyeti ihdas etmiştir. Başbakan bu heyetin başkanıdır; Maliye, Eğitim ve Sanayi bakanları da üyeler arasındadır. Diğer 20 üye de ilim ve sınaî teknolojiyi temsil eder. Heyetin daimî sekreteri ilmî meselelerde hükümete tavsiyelerde bulunur.

Bir millî ilim politikası organize etmek hususunda geçirilen tereddüde başlıca sebep İsveç'te *ilim hürriyetine olan hürmettir.* Böyle bir serbestinin yeni araştırmalar için en ümit verici inisyatifi yaratacağı umumi olarak kabul olunmaktadır. Sınaî araştırma alanında da aynı şekilde bir hürriyet tatbik edilmektedir. Sınaî teşebbüslerden çoğunun kendi araştırma ve geliştirme lâboratuvarları vardır. Faaliyetlerinin oriante edilmesi serbest teşebbüs sisteminin bir parçası addedilmektedir. Araştırma ve geiştirme, ekonominin geniş yatırımlar yapılan önemli bir sektörü haline gelmektedir. Bu sektörün gelecekte süratle genişliyeceği tahmin edilebilir. Birleşik Amerika, İngiltere, ve Sovyet Rusya gibi en ileri sınaî memleketler, şimdi millî gelirlerinin aşağı yukarı yüzde üçünü araştırma ve geliştirmeye sarfetmektedirler. İsveç yüzde ikiye ulaşmıştır fakat istişare heyetinin yeni yaptığı geçici tahmine göre bu nisbet on yılda yüzde üçe çıkabilir. Aynı devre içinde millî gelirin de yüzde elli artacağı tahmin edildiğine göre, araştırmaya yapılacak yatırım on yıl içinde bugüne nazaran üç misli fazla olacak demektir.

Halihazırda araştırma ve geliştirme masraflarının yarıdan fazlasını ve üniversite araştırma masraflarının tamamanını karşılayan İsveç Hükümetinin ilerde de esaslı malî yükü taşıyacağı âşikârdır. Araştırmanın, hükümetin üzerine mesuliyeti aldığı umumî gelişmeye olan kat'i tesiri gitgide daha iyi anlaşılmaktadır. Hükümetin genel bir bilim politikası sorumluluğundan kaçınamıyacağı aşikârdır.

Şu halde ilim ve sınaî araştırma hürriyeti ile millî bir ilim politikasını nasıl bağdaştırabiliriz? İsveç'de bu problemi şu yollarla halle çalışmışızdır. Hükümet masraflarının esas kısmı, hepsi devlete ait olan üniversitelere gitmektedir. Bütçe bakımından hükümet finansmanına dayanmaktadır. Profesörler zamanlarını öğretim ve araştırma arasında taksim etmektedirler. Kendilerine üniversite bütçesinden yardım ve materyel için asgari imkânlar sağlanmaktadır. Bu nisbeten dar çerçeve içersinde araştırmalarının oriantasyonu için tamamen serbesttirler. Mutat üniversite bütçesinin dışında daha geniş imkâna ihtiyaç olduğu takdirde, hükümet tarafından finanse edilen ve sayıları aşağı yukarı bir düzine olan Araştırma Heyetlerine başvurmaları gerekir. Bu heyetler esas itibariyle ilim adamlarından teşekkül etmektedir, ve hükümet vermiş olduğu fonların dağıtım yetkisini kendilerine tanımıştır. Heyetler, faal ilim adamlarının müracaatları arasında seçim yaparlar. Bu heyetler de araştırma programları ihdas ederek faal ilim adamlarını özel araştırma projelerini kabule davet edebilirler. Yani, ilim adamları istedikleri muayyen projeler üzerinde çalışma hakkına sahiptirler, fakat mecburiyet altında değildirler. Heyetler tarafından proje seçilmesi, bir ilim politikasının ifadesi sayılabilir. Şu hususu da belirtmek lâzımdır ki, fonların dağıtımında sadece projenin «faydalılığı» bahis konusu değildir, müracaat eden ilim adamlarının itimad edilir olup olmadıkları da dikkate alınan bir husustur.

İsveç'de hükümet fonlarından gittikçe artan bir kısmının Araştırma Heyetleri kanaliyle araştırmaya ayrılmasına doğru bir eğilim vardır. Üniversite bütçesinin genişlemesi esas olarak, sayıları gittikçe artmakta olan talebe, doktor, mühendis v.s. ye hamledilebilir, ve fonun bu şekilde dağıtımı rasyonel bir ilim politikasının varlığına izafe edilemez. Araştırma Heyetinin fonları, tıp, teknoloji, «humanities» gibi değişik alanlardaki araştırmalar arasındaki muvazeneyi tekrar ihdas etmek gayesiyle kullanılabilir. Araştırma fonlarının bu kadar geniş sahalar arasında taksim edilmesi hükümet tarafından formüle edilen ilim politikasının bir ifadesi sayılabilir. Bu şekilde, ilmin hürriyet içinde gelişmesini sağlıyacak bir malî çerçeve yaratılmış olmaktadır.

Hükümetin sınaî araştırma ve geliştirmeyle münasebeti de buna benzer şekilde inkişaf etmektedir. Hükümet sanayiinin muhtelif kolları ara-

sındaki kollektif araştırmaya da malî yardım yapar. Harpten sonra bu şekil bazı araştırma enstitüleri kurulmuştur. Tatbiki sınaî araştırma gitgide daha masraflı olmaktadır. Yeni ilim istişare heyetinin müzakere etmekte olduğu bellibaşlı konular arasında, daha geniş çapta bir sınaî araştırma faaliyetinin hükümet tarafından desteklenmesi ve teşvik edilmesi için nasıl bir organizasyona ihtiyaç olduğu hususu vardır. Bu özel firmalarla yapılacak araştırma mukavelelerîyle sağlanabilir. Hükümet sanayi için kullanılabilecek büyük araştırma laboratuarlarının kurulmasına da yardım edebilir. Bu şekilde, bir sınaî araştırma politikası doğmaktadır. Bu şekle göre hükümet faaliyetleri bir istikâmete doğru teşvik ederken özel sanayinin inisyatifine de hâlel getirilmemiş olmaktadır.

İlim politikası sadece iktisadî kalkınma politikasiyle değil, eğitim politikasiyle de koordine edilmelidir. Halihazırda, İsveç üniversite mezunlarından büyük bir kısmı üniversitede öğretim üyesi ve araştırıcı olarak alıkonmaktadır. Bu şekilde beslenme, orta öğretim, sağlık servisleri ve sanayiye lâzım olan mezun ikmâlini tehlikeye düşürmeden bazı muayyen hudutları aşamaz. Bu, üniversitelerdeki araştırmalara önümüzdeki seneler için bir hudud tayin etmektedir. Fakat ileride, üniversite tahsili üniversiteye de, ekonominin öteki sektörlerine de yetecek şekilde ayarlanabilir. Bilhassa tıp, tabii ilimler ve teknoloji sahasında sür'atle artan talebe sayısına bakarak böyle bir muvazenenin İsveç'de 1970'lerin başında kurulabileceğini ümit edebiliriz. İlim, eğitim ve genel iktisadî kalkınma sahasındaki plânlamanın hükümet tarafından geniş bir iktisadî millî kalkınma politikasına koordine edilmesi ihtiyacına bu husus bir misal teşkil eder.

# EĞİTİM PLÂNLAMASININ BAZI İKTİSADÎ TARAFLARI

*H. C. Bos*

## EĞİTİMİN İKTİSADİ TARAFLARI

Eğitimin iki esas fonksiyonu vardır. Önce, eğitim umumî bilgi ve kültürel valörleri yaymak için bir vasıta olarak görülebilir ki bu kendiliğinden arzu edilir bir şeydir. İkincisi, eğitim ihtisas işçisini yetiştiren bir vasıtadır. Tecrübe göstermiştir ki, kapital mal stokunda bir yükselme, lüzumlu olmakla beraber, iktisadî kalkınmayı teşvik etmeye yetecek bir durum değildir. Her sahada ihtisas işçisi ve uzman bulmak, istihsal artması, istihsal metodlarının ilerlemesi ve yeni teknolojinin vaz'ı bakımından aynı derecede önemli bir durumdur.

Eğitimin birinci fonksiyonuna bazan eğitimin *tüketim* cephesi, ikincisine de eğitimin *yatırım* cephesi denir. Bu iki fonksiyon arasındaki ayırım sun'i bir ayırımdır. Bu ayırımı eğitimin çeşitli seviyelerine uygulamak ister istemez takribî bir durumdan ileri gidemiyecektir. Belki, ilk öğrenimin esas fonksiyonu genel bilgileri yaymaktır, teknik orta öğrenim ve yüksek öğrenimin ise tecrübeli ve uzman işçi yetiştirmektir diyebiliriz.

Eğitimin masrafları yalnız mektep inşası için lâzım olan yatırım masraflarını ihtiva etmez, bunların arasında görünmez masraflar da vardır. Misal olarak, eğitim süresince bir insanın müstahsil olarak çalışamıyacağı keyfiyetini zikredebiliriz. Eğitim, öğretim personelini de istihsal vetiresinden — dar mânada — uzaklaştıracak demektir.

Bu bakımdan, eğitimin istikbaldeki gelişmesi dikkatli bir *plânlama* konusu olmalıdır. Meselâ, mühendislerin sayısı kısa bir zaman içersinde artırılamaz. Çeşitli öğrenim seviyeleri (ilk, orta ve yüksek) muvazeneli bir şekilde tesbit edilmelidir. Üniversite talebesinin sayısını artırabilmek

için orta öğrenimi bitirmiş kâfi sayıda talebeye ihtiyaç vardır. İhtiyaçtan fazla avukat bulunması, daha aşağı seviyedeki teknisyen azlığından doğan boşluğu dolduramaz v.s. Nihayet, eğitimin plânlanması, memleketin sosyal ve ekonomik kalkınmasını plânlamanın tamamlayıcı cüz'ü telâkki edilmelidir.

## EĞİTİM PLANLAMA METODLARI

Eğitimi plânlama ihtiyacı zamanımızda umumiyetle kabul edilmiştir. Eğitim plânlaması için kullanılan metodlar ise hâlâ oldukça ilkeldir. Bu ifade meselâ, *demografik* denilen metod için doğrudur. Bu metoda göre bütün nüfusun ve çeşitli eğitim seviyelerinin karşılığı olarak yaş gruplarının önceden bir tahmini yapılmaktadır. Orta öğrenim seviyesinde okula gitmekte olan çocuklara yaş grubundaki nüfusa göre yüzde olarak hesabedilmektedir. Bu yüzdenin mazideki gelişmesini hesaplamak ve istikbaldeki nüfus ve yaş dağılımına göre uygulamak suretiyle muhtelif eğitim seviyeleri için öğrenci sayısının toplamını tahmin etmek mümkün olur.

Bu metodun eğitim gelişmesiyle ekonomik gelişmenin münasebetini hesaba katmadığı aşikârdır. Okullara kayıt yüzdesini memleketin kalkınma merhalesinin bir fonksiyonu olarak kabul edersek böyle bir münasebeti ortaya atmış oluruz. Meselâ dünyada 5 ilâ 14 yaş arasında ilk okula giden çocukların yüzdelerini karşılaştırmak, şahıs başına millî gelir bakımından bir münasebet olduğunu açıkca göstermektedir.[1] Bu münasebet, çok sayıda memleketteki şahıs ve hükûmetler mülâhaza edildikten sonra varılan neticelerden doğan bir çeşit norm olarak mütalâa edilebilir. Bir eğitim plânı hazırlarken böyle milletlerarası bir mukayese hem çok iddialı, masraflı plânların seçilmesini, hem de eğitimin gelişmesine yeteri kadar önem verilmesini önler. Bu usul, mamafih, ana plânlama tekniği sayılamaz.

Eğitim plânlaması, eğitimin tahsilli insanlar stokuna brüt bir ilâvede bulunduğu vakıasını kabul etmekle başlamalıdır. Bu stok millî istihsalin seviye ve terkibinin icaplarına uygun olmalıdır. Onun için, millî istihsalin miktar ve terkibindeki değişiklikler, eğitime olan talebi tesbit ve tayin eder. Bu bakımdan, eğitim plânlaması, istihsalin eğitim seviyesine göre işçi ihtiyacı hakkında bilgiye lüzum gösterir.

Bu bilgiyi edinmenin düz bir yolu, muhtelif endüstrilerde her istihsal vahidi için hangi öğrenim seviyesinde kaç işçiye ihtiyaç olduğunu

[1] Bak: Dr. H. Correa. *The Economics of Human Resources*, Botterdam, 1962, s. 78.

doğrudan doğruya hesabetmektir. İstihsal seviyesi ile muayyen işçi ihtiyacı arasında bir orantı kabul edilecek olursa, herhangi bir istihsal seviyesi için ne tahsilde işçiye ihtiyaç olduğu hesaplanabilir. Orantıdan daha genel bir münasebet de kabul edilebilir. Bilhassa tebarüz ettirmek lâzımdır ki, işçiyle istihsal arasındaki müstakbel münasebet için bilgiye ihtiyaç vardır. İşçi prodüktivitesindeki muntazam artış, her istihsal ünitesi için gerekli işçi inputunu azaltır.

Bu metodun pratik zorluğu birleşince bütün ekonomiyi içine alacak geniş detaylı çalışmaya lüzum göstermesidir, fakat şu anda çoğu memleketlerde böyle çalışmalar yapılamamaktadır.

### İNSAN-GÜCÜ İHTİYACI İLE İKTİSADİ KALKINMA ARASINDAKİ MÜNASEBETİN BAZI MAKRO-EKONOMİK TAHMİNLERİ

Hollanda Ekonomi Enstitüsü üniversite tahsilli işçilere olan ihtiyacı umumî gelir ile şahıs başına gelirin bir fonksiyonu olarak aşağıdaki muadele ile ölçmek için bazı teşebbüslerde bulunmuştur: (Bu hesap 16 zengin ve fakir memleket arasında yapılan milletlerarası bir mukayese temel alınarak yapılmıştır.)

$$N^3 = a_0 y\, a_1 \left(\frac{y}{a}\right) a_2 \qquad (1)$$

burada $N^3$ , yüksek tahsilli (üçüncü seviye tahsil) ve çalışmakta olan nüfus (öğetim personeli hariç.)

$y$ , Millî gelir

$\frac{y}{a}$ , nüfus başına düşen millî gelir

$a_0$, $a_1$ ve $a_2$ sabittir.

Şahıs başına gelir $\left(\frac{y}{a}\right)$ zengin ve fakir memleketlerde üçüncü-seviye insan gücü bakımından randıman (iş prodüktivitesi) farklarının tesirini temsil ediyor diyebiliriz. Bu faktörün talep üzerinde menfi bir tesiri olması beklenebilir.

Muadele (1) in ekonometrik tahmini şu neticeyi verdi :[2]

$$a_1 = 1.22 \text{ ve } a_2 = -0.28$$

Bu emsal rakamlarının tefsiri şöyledir: millî gelirin toplamı yüzde 1 nisbetinde arttığı takdirde, yüksek tahsilli çalışan nüfus, başka şeyler mü-

[2] Düzeltilmiş çoğaltan korrelasyon katsayısı (r) 0.97 dir.

savi olmak şartiyle, yüzde 1.22 artmalıdır. Aynı şekilde şahıs başına gelir yüzde 1 artarsa, üçüncü-seviye tahsilli, çalışan nüfus, başka şeyler müsavi olmak şartiyle yüzde 0.28 azalmalıdır.

Fen ve teknoloji alanında yüksek tahsilli, çalışan nüfus için emsal rakamlarının kıymeti $a_1 = 1.02$ ve $a_2 = -0.32$ dir. Bu sonuçlar yüksek seviyedeki insan gücü için olan talebe şahıs başına gelirin (işçi prodüktivitesi) menfi tesiri olacağını beklememizi teyid etmektedir.

Tahsil seviyesine göre çalışan nüfus hakkındaki donelerin azlığı, tek memleket veya orta öğrenim bakımından istihsal ve insan gücü şartlarının münasebetini tahmin etmeyi güçleştirmektedir. Aynı olmamakla beraber (e) e benzer bir durum kontrol edilmiştir, şöyle ki: muayyen bir zaman içinde üçüncü-seviye insan gücündeki *artmalar* aynı zaman içindeki gerçek millî gelirdeki mutlak artışlarla izah edilmiş ve burada iş prodüktivitesinin seviyesinin tesiri nazarı itibare alınmıştır. Çalışan nüfustaki brüt artış, aynı devre içinde mezun olan talebe sayısiyle tahmin edilmişti. Bu münasebet şöyle formüle edilebilir:

$$g' = c_0 (\Delta y) c_1 \left(\frac{y}{p}\right) c_2 \qquad (2)$$

burada $g'$ , mezun olan talebe sayısı

$\Delta y$ , 1954-60 yıllarında millî gelirde yıllık vasati artış

ve $\frac{y}{p}$ , şahıs başına millî gelir

$c_0$, $c_1$ ve $c_2$ sâbittir.

Bu münasebetin istatistikî kontrolü zengin ve fakir 40 memleketin donelerine, ayrıca fen ve teknoloji mezunlariyle, diğer sahalardan mezun olanlara tatbik edilmiştir. Fen ve teknoloji talebeleri için aşağıdaki emsal rakamları elde edilmiştir:

$$c_1 = 1.27 \ , \ c_2 = -1.16 \qquad (\bar{r} = 0.88)$$

ve öteki grup mezunlar için:

$$c_1' = 0.55 \ ; \ c_2' = 0.80 \qquad (\bar{r} = 0.88)$$

Birinci durumda gene, talep üzerine işçi prodüktivitesinin menfi tesirinin teyid edildiğini görüyoruz. Mamafih, bu menfi tesir diğer ihtisas dallarındaki mezunlar için olan talepte görülmemektedir. Buna sebep her halde münasebetin daha az teknolojik karakterde olmasıdır.[1]

[1] Daha fazla bilgi için «The Financing of Higher Education in Africa» ya bakılması. Rapor Unesco Tananarive konferansı için Hollanda Ekonomi Enstitüsü tarafından hazırlanmıştır.

## EĞİTİM PLÂNLAMASINA BİR ÖRNEK

Tahsil vasıflarına göre istikbaldeki insan gücü ihtiyacını tahmin etmek eğitim plânlamasının ancak başlangıcını teşkil eder. Ölüm ve emekliye ayrılma suretiyle çalışan nüfustan düşülen kimselerin yerine konan kimselere ilâve olarak insan gücü terkibindeki değişikliklerin de tahmin edilmesi lâzımdır. Çalışan nüfustaki bu brüt yükselişin eğitim sistemiyle «istihsal edilmesi» lâzımdır. Muayyen bir yıl içinde derslerini tamamlaması gereken talebe adedi, heder edilen miktar, derslerin duplikasyonu v.s. dikkat nazarına alınarak mevcut talebe toplamına indirilmek icabeder. Talebe adedinin gelişmesiyle müterafik olarak öğretmen sayısını (ve öğretmenlerin eğitimini) hesaba katmak lâzımdır.

Birbirine bağlı o kadar çok husus mevcuttur ki (zaman bakımından, üç tahsil seviyesi arasında, talebelerle öğretmenler arasında ve insan gücü şartları ile iktisadî kalkınma arasında gibi), eğitim plânlaması için matematik bir model çok faydalı olur. Profesör J. Tinbergen ve Dr. H. Correa bir müddet evvel, eğitim plânlaması için basit bir model hazırlamışlardır.[1] Hollânda Ekonomi Enstitüsünün bilâhare yaptığı çalışmalarda bu model üzerine daha komplike olanlar kurulmuştur.[2] Mamafih bu komplike modellerin temel yapısı, basit, orijinal Correa - Tinbergen modeliyle daha iyi gösterilebilir.

Bu model iki seviye eğitim faaliyeti arasında tefrik yapmaktadır: orta ve yüksek öğetim. İlk öğretim, orta öğretimin gelişmesi ve istihsal artışı bakımından bir şişe-boynu telâkki edilmemektedir. Vakit ünitesi 6 yıla eşit olarak kabul edilmiştir. Bu gerek orta, gerek yüksek öğretim süresine tekâbül etmektedir.

Vakit endeksi (t) hariç bırakılarak şu *variable*'lar kullanılmaktadır:

| | |
|---|---|
| $v$ | , memleketin prodüksiyon volümü (gelirinin) toplamı; |
| $N^2$ | , orta öğrenimli işçi sayısı; |
| $N^3$ | , yüksek öğrenimli işçi sayısı; |
| $n^{2'}$ | , $N^2$ işçileri arasına 6 yıldan az bir zaman önce katılanlar; |
| $n^{3'}$ | , $N^3$ işçileri arasına 6 yıldan az bir zaman önce katılanlar; |
| $n^2$ | , orta öğrenim yapmakta olan öğrenciler; |
| $n^3$ | , yüksek öğrenim yapmakta olan öğrenciler; |

öbürleri, $b^2$, $b^3$, $d^2$, $d^3$, $r^2$ ve $r^3$ sâbittir.

Bu «variables»lar arasında şu münasebetlerin bulunduğu kabul edilmektedir:

[1] H. Correa ve J. Tinbergen, «Quantitative Adaptation of Education to Accelerated Growth», Kyklos Vol. XV (1962), s. 776.

[2] Bilhassa bak: O.E.C.D.'nin hazırlamakta olduğu eserin ikinci bölümü.

$$(1)\quad N_t^2 = b^2 \, v_t$$

$$(2)\quad N_t^2 = (1 - d^2)\, N_{t-1}^2 + m_t^2$$

$$(3)\quad m_t^2 = n_{t-1}^2 - n_t^3$$

$$(4)\quad m_t^3 = n_{t-1}^3$$

$$(5)\quad N_t^3 = (1 - d^3)\, N_{t-1}^3 + m_t^3$$

$$(6)\quad N_t^3 = b^3 \, v_t + r^3 \, n_t^3 + r^4 \, n_t^4$$

Muadeleler kelime olarak şu münasebetleri ifade etmektedir:

(1) Orta tahsilli işçiler yalnız istihsal için kullanılmaktadır ve millî istihsal hacmiyle mütenasip olarak gelişmelidir.

(2) (5) işçi kitlesi, «bir zaman ünitesi» evvel içinde bulunanlarla son 6 yıl içinde katılanlardan terekküp eder. Evvelce içerde bulunanlardan $d^2$ (ve $d^3$) nisbetinde kimselerin ölüm ve emekli olma yolu ile ekarte oldukları kabul edilmektedir.

(3) İşçi kitlesine yeni katılan orta tahsilli kimselerin sayısı bir zaman ünitesi evvel mevcut talebe sayısı nakıs üçüncü seviyede tahsil yapmakta olan talebe sayısına müsavidir.

(4) İşçi kitlesine yeni katılan yüksek tahsilli kimselerin sayısı bir zaman ünitesi evvelki talebe sayısına müsavidir.

(5) Yüksek tahsilli işçi kitlesi istihsal işlerinde çalışan işçilerden ve sayı olarak istihsal hacmiyle mütenasip olduğu kabul edilen ve öğrenci sayısiyle mütenasip olduğu kabul edilen iki tahsil seviyesindeki öğretmenlerden terekküp eder. $r^3$ ve $r^4$ emsal rakamları orta ve yüksek öğrenim için öğretmen-öğrenci nisbetidir.

Bu model muhtelif gayeler için kullanılabilir. En önemlisi, muayyen bir istihsalin (daha detaylı plânlarda istihsal parçalarının) gelişme hızına karşılık olan eğitim variable'larının gelişme yollarını bulmaktır. Bununla yakından ilgili olarak, ekonomik gelişmedeki hızlanmanın eğitim sistemi üzerindeki tesirini ölçme problemini sayabiliriz. Böyle bir hızlanmanın ecnebî yardım olmadan (kalifiye işçi ithali gibi) sadır olamıyacağı kolaylıkla gösterilebilir. Hızlanma kısa bir devre içinde gerçekleşecekse, bu bilhassa böyledir.

Bu modelin bir tatbik yeri de ecnebî uzmanları yerli uzmanlarla değiştirmek istediğimiz vakit eğitim sistemindeki gelişmenin tesbitidir. Bazı hallerde bunun en kolay hal şekli daha fazla sayıda ecnebî uzmanı cezbetmek, yani ecnebî hocalar vasıtasiyle, bilâhare ecnebî hocaların yerini alacak talebeleri yetiştirmektir.

Burada tarif edilen model, realitenin haddinden fazla basitleştirilmesidir. Daha rafine şekiller bulunabilir. Basit model istihsalle işçi kitlesi arasında nisbilik kabul eder. Bundan önceki kısımda arzettiğimiz daha umumî münasebet daha realisttir. Genel istihsalin, meselâ ziraat, imâl ve servis endüstrilerinin sektörlere dağılması da bir ıslâhat olur. Tahsilin daha başka şekillerde ziyan edilmesi, meselâ talebenin mezun olduktan sonra işçi kitlesine katılmaması, veya tahsillerini tamamlamamaları da modele ithal edilmek gerekir. Fazla müşkülât olmadan model, bunları ve diğer mudilleştirici faktörleri nazarı itibare alacak şekilde adapte edilebilir.

# İSTİHDAM POLİTİKASI VE TEKNİKLERİN SEÇİLMESİ

*Peter G. Franck*

## GİRİŞ

Büyük nüfusun vasıtalar üzerine yaptığı ağır baskıdan şikâyetçi olan ve bu durumun yarattığı sıkıntıyı çeken bâzı az gelişmiş ülkelerin hükûmetleri, yeni endüstri, hizmetler ve inşaat alanlarında kullanılan insan gücünü artırmak için yeni yollar aramaktadırlar. Bu konuda ortaya çıkan başlıca mesele şudur: iş gücünü artıran tekniklerin uygulanmasıyla, zirai alanın dışındaki istihdamın bütün nüfusa olan nisbeti yükseltilebilir mi ve yükseltilmeli midir? Yoksa, böyle bir politikanın güdülmesiyle emek prodüktivitesi (hattâ bir bakıma sermaye prodüktivitesi de) zarar görebilir mi?

Birkaç ülkenin istatistiklerinden elde edilen rakamlar, yeni yeni gelişmekte olan ülkeler arasında, endüstri alanında kullanılan emeğin değişik durumlar gösterdiğini ortaya koymaktadır.

TABLO I

ENDÜSTRİ ALANINDA ÇALIŞANLARIN BÜTÜN NÜFUSA OLAN NİSBETİ

| Ülke | Yıllar | Endüstri Alanındaki İstihdamın Nüfus Artışına Olan Nisbeti |
|---|---|---|
| Hindistan | 1911—21 | 3.3 (yüzde) |
| | 1921—39 | 0.8 |
| | 1939—48 | 2.7 |
| Filipinler | 1918—48 | 1.2 |
| Mısır | 1927—48 | 7.2 |
| Türkiye | 1927—50 | 1.6 |
| | 1950—55[1] | 7.0 |
| Avustralya | 1913—38 | 11.3 |
| | 1938—50 | 31.5 |
| Yeni Zelanda | 1915—38 | 10.0 |
| | 1938—49 | 14.7 |
| Güney Afrika | 1916—38 | 6.5 |
| | 1938—45 | 17.8 |

Kaynak : Birleşmiş Milletler, **Az Gelişmiş Ülkelerde Sanayileşme Yolları ve Problemleri**, New York, 1959, s. 139.

Bu yazıda, tekniklerin seçimine tesir eden, hem nazariyata, hem de tecrübeye dayanan çeşitli fikirler, görüşler bir araya getirilecektir. Tekniklerin seçilişi derken şu kastedilmektedir: emek tasarrufunu sağlıyan teknoloji ile sermaye tasarrufunu sağlıyan teknoloji arasında yapılacak olan seçim.

Bu konuda, aklımıza ilk gelen şey şudur: çalışmakta olan nüfusun çoğunluğunun emeğini ziraat alanına harcadığı az gelişmiş ülkelerde işsizlik veya eksik istihdam gibi özel bir mesele var mıdır?

## ÇALIŞABİLENLERİN MİKTARI

1963 Çınar Konferansı'nda ileri sürülen hesaplara göre, Türkiye'nin emek arzındaki yıllık artış 1965'de 615,000'e, 1970'de de 736,000'e varacaktır.[2] Sonradan, Devlet Plânlama Teşkilâtı beşer yıllık hesaplar yapmış ve 1961-1965 yılları arasındaki emek artışının 1,390,000 olacağını belirt-

[1] Yazar tarafından tahmin edilmiştir.

[2] O. C. Sarç, «Türkiye'de Nüfus Temayülleri», *Sanayide Yatırım ve Sermaye Teraküm*ü'nden, İstanbul, 1963, s. 70.

miştir; 1965-1970 yılları arasında ise bu rakam 1,900,000'e varacaktır.[1] Aile teşebbüslerinde iş bulması ümid edilen genç emekçilerin meydana getirecekleri rakam bir yana bırakılırsa, iş arıyanların sayısı 1965'de 345,000, 1970'de ise 400,000 olacaktır; bir kıyaslama yapabilmek için 1955 de bu sayının sadece 200,000 olduğunu belirtelim. Başka bir deyimle, 1970'de iş arayacakların; 1955'de emek arzedenlerin iki mislinden fazla olacağı anlaşılmaktadır.

Bu yazıda ziraat alanının dışındaki alanlarda yeni emek istihdamının, genel artışlardan daha önemli olduğu kabul edilmektedir.

Aşağıdaki cetvelde, Türkiye'de ziraat alanının dışındaki istihdamda geçmişteki artışlar ve gelecek için yürütülen tahminler, beşer yıllık fasılalar çerçevesinde gösterilmiştir :

**TABLO 2**

**ZİRAAT ALANININ DIŞINDAKİ İSTİHDAMDA BEŞER YILLIK ARTIŞLAR**

| | 1950—55 | 1955—60 | 1961—65 | 1965—70 |
|---|---|---|---|---|
| Ziraat alanının dışındaki istihdam artışı | 770,000 | 810,000 | 910,000 | 1,470,000 |
| Artışın bütün istihdama olan nisbeti | .46 | .51 | .66 | .77 |

Kaynak : **Beş Yıllık Plân**, s. 445. 1950 ve 1955 için bk. **Annuaire Statistique**, 1959, s. 87.

Son dönemin nihayetinde yeni iş arıyanların dörtte üçünden fazlası, ziraat alanının dışında iş bulacaklardır. Emek piyasasındaki baskıya işsizlik açısından da bakmamız mümkündür, ama işsizlik konusunda önce sürülen rakamların tam gerçeklere dayanmayışı ve bu hesaplar üzerinde hâlâ ihtilâfların mevcut oluşu çıkarılacak sonucu güvenilmez kılar.

Devlet Plânlama Teşkilâtı, beş yıllık plânın ilk yılını gözden geçirirken, 15 ile 64 yaşları arasında olup da açık veya gizli işsizlik yüzünden emeklerini arzedemeyenlerin 1.5 milyona vardığını hesaplamıştır. Türkiye'nin emek piyasasındaki baskıyı gerektiği gibi gerçekçi bir şekilde çizebilmek için bu rakama daha önce belirtilen yeni iş arayanların sayısı da eklenmelidir. 1961'de tarım alanındaki gizli işsiz sayısı Devlet Su İşletmelerince 3.5 olarak hesaplanmıştır.

[1] Devlet Plânlama Teşkilâtı, *Kalkınma Planı*, Ankara, 1963, s. 445.

Başka hesaplar bir yana, yeni yatırımlarda istihdamın yarattığı tesirin Türkiye için hayatî önem taşıdığında kimsenin şüphesi olmaması gerekmektedir.

**İŞSİZLİK KAVRAMI**

İstatistiklerin ortaya koyduğu sonuç, bir meselenin varlığını belirtmektedir; burada, bu meseleden açık bir şekilde söz açmak gerekiyor. Bazı yazarlar, az gelişmiş ülkelerde işsizliğin gizli işsizlik biçiminde tezahür ettiğini ileri sürmektedirler — bir başka deyimle, işsizler çalışır görünmekte, düşük prodüktivite sağlamaktadırlar. Bu konuda şu fikir de ileri sürülmektedir: gizli işsizler, «iş» lerinden çıkarıldıkları takdirde randıman (bilhassa zirai randıman) derhal azalır, işsizlik problemi ikinci plâna düşer; asıl problem, prodüktivitenin artırılması konusunda başgösterir.

Bir işsizlik sisteminin mevcut olmaması ile iş ve iş saatleri ile, tembellik ve başıboşluk ile çok yakından ilgili sebepler yüzünden şöyle bir neticenin ortaya çıktığı inkâr edilemez: her işçinin bir öncekinden daha düşük prodüktivite sağlayabileceği işlerde eksik istihdam menfi bir durum yaratır, sonuncu iş saatinin meydana getireceği marjinal prodüktivite sıfırın altına inebilir. Endüstride prodüktif kaynaklara yapılan yatırım (nüfus artışına kıyasla) düştükse, toprak hacmi aşağı yukarı aynı ise ve toprağın verimini artıracak yatırımlar (sulama, gübreleme gibi) teknolojik sebepler veya düşük sermaye birikimi yüzünden gerçekleştirilemiyorsa, emek piyasasına yeni katılanlar, alçak prodüktivite sağlayan mesleklere girerler, iç gücü arttıkça emeğin karşılığı durmadan düşer. Bunun yaratacağı sonuç ta, beher işçi başına sıfır prodüktivite olmasa bile, oldukça düşüktür.

Bu durum, bir diyagramla daha iyi bir şekilde gösterilebilir. Dikey çizginin yukarı bölümü, randımanı temsil etmektedir; yatay çizgi, istihdam edilen emek saatlerini göstermektedir. Dikey çizginin aşağı kısmı ise, çalışan işçilerin sayısını belirtmektedir. yy eğrisi verilen *zaman* ile randıman arasındaki münasebeti göstermektedir. L1 noktasında emek zamanının marjinal prodüktivitesi sıfıra yaklaşmaktadır. Daha fazla işçi istihdam edilebilir mi? Normal bir iş gününde (normal bir iş gününü a açısı temsil etmektedir) işçilerin meydana getirdiği $ON_1$ işçiler daha az çalıştıkları takdirde ( b açısı, a açısından daha küçüktür) $ON_2$ hâline gelebilir; bu da daha az prodüktiftir. Tabii ki, emek zamanını $L_1$'in üstüne yükseltmek mantıkî bir hareket olmaz, ama işçilerin sayısı $ON_1$'den $ON_2$ ye çıkarılabilir.

Eğer tembellik kavramına bağlı alışkanlıklar ve değerlerden ötürü b

normal iş günü olarak kabul edilirse $N_1N_2$'yi gizli işsizliğin haddi olarak düşünmek imkânsızdır. Şurası apaçık ortadadır: tam $L_2$ noktasında emeğin prodüktivitesi sıfırdır ve işçinin randımana katılması sıfır bölü $N_1N_2$ dir, bunun için de b açısının normal iş saatleri olarak kabul edilmemesi gerekir.

Türkiye'deki gibi bir ekonomide ziraî alanda işsizlik, işçilerin sayısının $ON_1$'in üstüne çıkmasiyle gizli olarak belirir, çalışma saatleri azalır. İş gücünün azaltılması genel randımanda da bir azalmaya yol açacaktır, yalnız geri kalan işçiler daha uzun müddet çalıştıkları takdirde durum değişir ($N_2L_2$'e paralel bir çizgi çalışma saatlerini $L_2$'in altına düşürecek ve randımanı yy'ye getirecektir).

Burada asıl önemli nokta şudur: çalışmakta olan her emekçinin kattığı saatler yalnızca işçi sayısının meydana getirdiği bir fonksiyon olarak görünüyor ve tembelliğe karşı alışkanlıklar ve primler tarafından kesin olarak tayin edilmiyorsa kısılabilir, dolayısiyle işsizlik gizli demektir, bu da özel bir problem doğurmaz. Az gelişmiş ülkelerin mevzuat çerçevesi, bu emek bölümünün geleneklerin ve hayat seviyesinin kendi kendilerine gerekli hadde adapte olmalarına izin verir. Bu adapte oluşun anormal olduğu ve karşı kuvvetler tarafından çelmelendiği hallerde fazla işçiler gizli işsizlerdir. $N_1N_2$'deki işçiler, değişik bir toplumsal çerçevede işçi miktarının $ON_2$'yi geçtiği hallerde yaratılan insan gücünün birer parçasıdırlar.

## SEÇME HÜRRİYETİ

Emek ve sermayenin (bir başka deyimle, toprağın, makinaların, binaların) işleme nisbetleri çoğu ekonomilerde oldukça geniş sınırlara sahiptir, ve bu nisbetler değişebilir; fiilen böyle olmasa bile, iktisat literatüründe böyle gösterilmiştir. Standart bir örnek olarak, tekstil sanayiinde emeğin hâkim olduğu ve sermayenin hâkim olduğu iki çeşit tezgâhın aynı piyasa içindeki rekabetini gösterebiliriz. Derinlemesine yapılacak bir inceleme sonunda görülür ki, emeğin hâkim olduğu durumlar çeşitlilik bakımından ve serbestlik sağlama açısından oldukça sınırlıdır, hareket kabiliyeti kısıtlanmıştır. Bunun sebepleri şunlardır:

Birçok endüstride teknik, prodüktivite ameliyesinin tabiatı icabı, faktörler arasında bir nisbetin daimî olarak muhafaza edilebilmesini gerektirmektedir. Petrol rafinesi, çelik yapımı, çimento yapımı ve kimyevî ameliyeler buna örnek olarak gösterilebilir. Asıl önemli olan faktörün ameliyenin kendisi olduğu bu gibi hallerde emeğin hâkim bir duruma geçebilmesi ihtimali kolay kolay gerçekleşemez.

Bu, bütün ameliyenin katı nisbetleri tarafından tâyin edildiği anlamına gelmemelidir. Maddelerin işlenmesi, yarı mâmul ve mâmul madde

hâline gelebilmesi, emek hâkimiyetinin değişebilmesini, serbestçe ele alınmasını mümkün kılar. Mâmul yaratılması veya makina çalıştırılması gibi hallerde ise endüstri, faktör nisbetleri bakımından daha büyük serbestlikler sağlamaktadır. Teknoloji ilerledikçe bu çeşit endüstrilerin de değerlerini kaybettiklerini ayrıca eklemek gerekiyor.

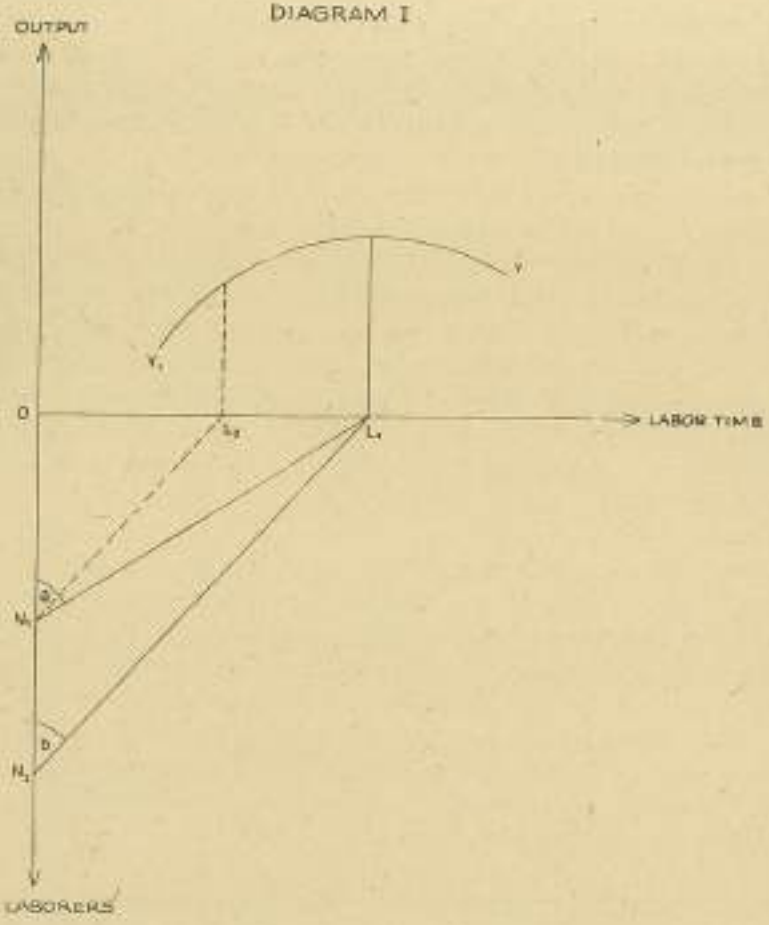
Teknikler arasındaki seçme hürriyetine engel olan ikinci faktör makine ve araç imalâtçıları tarafından konulan sınırlardır. Bu çeşit imalâtçılar gelişmiş ülkelerde yerleştikleri için makina şekillerindeki seçimlerine başlıca pazarlar, yâni endüstri ülkeleri hâkim olmaktadır. Bu ülkelerde emek, az gelişmiş ülkelere göre ve sermayeye kıyasla çok daha nadir ve çok daha pahalıdır. Bunun için makine imalâtçıları, iktisat olsun diye, sermayenin hâkim olduğu istihsal tekniğini benimsemişlerdir. Sermayenin daha az hâkim olduğu makinaları ısmarlayan müşterilerine zorluklar çıkarmakta, onlara pahalı fiyatlar vermekte ve siparişleri geciktirmektedirler.

Üçüncü olarak, araç satın almak konusunda tavsiyelerde bulunan tesisat müdürlerinin «modern», «Amerikan» tekniklere alışık olduklarını, bu yolda yetiştirildiklerini belirtmeliyiz. «Modern» ve «Amerikan» deyimlerinden sermayenin hâkim olduğu teknik kastedilmektedir. Onun içindir ki bu mühendisler, mahallî şartları pek göz önüne almadan, ellerindeki imkânları o mahallî şartlara uydurmadan hemen sermayenin hâkim olduğu teknik lehinde karar vermektedirler. Bu dar görüş, idareciler üzerinde gereksiz, ama varlığını duyuran bir hâkimiyet yaratmaktadır. Sonuç olarak da, faktör nisbetleri serbestçe hareket edememekte ve sun'î bir şekilde aynı kalmaktadır.

Son olarak, idarî politika gibi devlet politikasına da halkın gurur duyguları ve psikolojisi istikamet verir; tamamen modern olmıyan şeylerden kaçma temayülü vardır. Yeni yeni sanayileşen ve gelişen ülkelerin fertlerinde alttan alta işleyen bir istek vardır ki bu da «batı»da kullanılan otomatik makinaların kendi ülkelerinde de kullanılması isteğidir. Ama her ülkenin kalkınması için de böyle bir durumun yaratılması şart değildir; Japonya'da küçük çaptaki zanaatkârlar vasıtasıyla sanayileşme hareketi buna örnek olarak gösterilebilir. Yine de sermayenin hâkim olduğu makinaların yarattığı psikolojik durum kandırıcıdır; bu durumun doğuracağı iktisadî zararlar pek göz önüne alınmamaktadır.

Dış ticaret tasarrufları ve makine satın almak için krediler birçok ülke için son derecede önemlidir. Onun için modern, tamamen otomatik makinaların imalâtçısı yabancı ülkelere mâkul şartlar çerçevesinde kredi ile mal satarsa, prodüktivite faktörleri arasındaki nisbetlerin değişme meselesi pek dikkati çekmez.

DIAGRAM I




Tekniklerin seçilişini sınırlayan faktörleri böylece sıraladıktan sonra rasyonel ve iktisadî kriterin pratik faydalarının çok sınırlı olduğu sonucuna varabiliriz, üstelik bu sınırlar iktisadî literatürün öne sürdüğünden çok daha dardır. Türkiye'deki idarecilerin yeni araçlar alırken veya yeni bir tesisat kurarken çeşitli faktörleri, özellikle emek faktörünü, ne şekilde göz önüne aldıklarını incelemek çok enteresan olabilir. En büyük seçme hürriyeti sağlayan endüstriler tekstil ve konfeksiyon, yün ve deri, çelik fabrikası ürünleri ve, tabiî inşaattır.

Kararı kim verirse versin, yalnız bir tek prodüktif ameliye uygulandığı vakit (emek ile sermayenin belirli bir nisbet ölçüsünde kullanıldığı durum) gerçek veya psikolojik sebepler yüzünden ya emek ya da sermaye vasıtaları eksik istihdam hâlinde bulunur. Elde edilen emek ve ser-

maye miktarının, ameliyenin gerektirdiği nisbetler dâhilinde olması, pek ender rastlanan bir durumdur. Ehliyetsiz emeğin bol miktarda mevcut bulunduğu ve sermayenin hâkim olduğu makinaların kullanılmasını sağlıyan bazı faktörlere yahut bütün faktörlere rastlanılan az gelişmiş ülkelerde doğan sonuç işsizliktir.

### TEKNİKLERİN SEÇİMİNDE İKTİSADİ KRİTERLER MAKSİMUM İSTİHDAM İLE MAKSİMUM RANDIMAN

Emeğin bol miktarda arzedilebildiği ve/veya sermayenin pahalı bulunduğu ekonomilerde emeğin hâkim olduğu teknikleri seçerek istihdamı artırmak düşüncesi akla yakındır. Ama bu, birtakım ciddî mahzurlar doğurmaktadır. Emeğin hâkim olduğu teknikler seçilince emek daha prodüktif bir şekilde istihdam edilir; sermayeden iktisat etmek de aynı derecede önemlidir. Birim başına ötekilerden daha çok emek istihdam eden tekniklerin ötekiler kadar yüksek bir sermaye prodüktivitesi sağlayacağına inanmak için sebep yoktur.

Tecrübeler emeğin hâkim olduğu bazı tekniklerin beher sermaye birimi başına, sermayenin hâkim olduğu bazı tekniklerden daha çok randıman verdiğini göstermektedir. Ama bunun tersi de müşahede edilmiştir. Meselâ, Orta Doğu'da dokuma endüstrisini inceleyen Birleşmiş Milletler raporu, Türkiye'de sermaye tedavülü nisbetiyle işçi başına düşen malzeme değeri arasında ters münasebetler olduğunu ortaya koymuştur.

**TABLO 3**

**MISIR, İSRAİL VE TÜRKİYE'DE DOKUMA ENDÜSTRİSİNİN GELİŞMESİ**

| Sermaye kesafeti indeksi | Net hasılâtın malzeme değeri olarak nisbeti | İşyeri büyüklüğünün indeksi |
|---|---|---|
| 0.75 | 1.90 | 1- 9 İşçi |
| 2.65 | 1.37 | 10- 19 » |
| 3.43 | 1.27 | 20- 49 » |
| 3.29 | 1.03 | 50-199 » |
| 4.92 | 0.89 | 200 + |

Kaynak : Birleşmiş Milletler, **Mısır, İsrail ve Türkiye'de İmalât Endüstrisinin Gelişmesi**, New York, 1958, s. 43.

Bu durumda sermaye tedavülü nisbetini maksimize etmek ile beher yatırım birimine düşen istihdamı maksimize etmek arasında hiçbir çatışma olmadığı anlaşılmaktadır. Ama aşağıdaki Tablo 4 göstermektedir ki İstanbul'daki endüstriler için sermaye prodüktivitesindeki değişikliklerin sistematik olarak sermaye kesafetine bağlanması diye bir mesele yoktur.

Hindistan'da son yapılan incelemeler göstermiştir ki on endüstrinin beşinde sermaye prodüktivitesi, hacmin gelişmesiyle, yani sermayenin kesafetiyle birlikte artmıştır. Geriye kalan beş endüstri ise ya eskisi gibi kalmış, ya da ortalamanın üstüne çıkamamıştır. Hiçbir vak'a da fabrikanın büyüklüğünün azalması tedavül nisbetini düşürmemiştir.[4] Bu, Birleşmiş Milletlerin yukarıda belirtilen görüşüne uymamaktadır. Üçüncü bir durum da, bu yazının sonunda Hindistan'da dokuma tezgâhları bahsinde görülecektir. Randıman ile istihdam arasında bir çatışmanın varlığı veya yokluğu sermaye şartlarına ve piyasanın bünyesine olduğu kadar teknolojiye de bağlıdır.

Emeğin hâkim olduğu teknolojileri seçmek suretiyle istihdamı artırmak yolunda sermayenin ziyan edilerek kullanılması tek tehlike değildir. Randımanın alınışında endüstrideki çeşitli bağları göz önüne almamak ikinci tehlikeyi meydana getirmektedir. Bir çok mamûl maddede, meselâ, yiyecekte, tekstilde, deride, başlangıç dönemlerinde, yani ameliye ve fabrikasyon dönemlerinde istihdamın tesiri mâmul madde haline geldikten sonra (buna mâmul madde endüstrisi de diyebiliriz) azalmaktadır.

**TABLO 4**

**İSTANBUL ENDÜSTRİSİNDEN SEÇİLMİŞ ÖZELLİKLER (1960)**

| | Endüstri Tipi | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Yiyecek | Tekstil | Maden ve Madeni Eşyalar | Kimyevî Maddeler | Baskı ve Kâğıt | Cam ve Toprak |
| İşçi başına sermaye* | 30.1 | 24.8 | 29.5 | 43.7 | 26.0 | 24.2 |
| İşçi başına net hasılât* | 18.3 | 14.7 | 13.7 | 25.4 | 19.5 | 14.5 |
| Sermaye prodüktivitesi | 0.61 | 0.59 | 0.46 | 0.54 | 0.75 | 0.60 |
| İşyeri başına sermaye* | 1400 | 1447 | 1107 | 1780 | 604 | 2710 |
| İşyeri başına ortalama iş gücü | 46.5 | 58.5 | 37.5 | 37.6 | 23.3 | 112 |
| Tahmini ihtiyat nisbeti** | 52.4 | 47.2 | 36.2 | 47.0 | 63.0 | 47.5 |

Kaynak: İstanbul Sanayi Odası, **İstanbul Sanayii** (İstanbul, 1962).

* 1000 TL. olarak.

** Yılda 3000 TL. ortalama alınarak hesaplanmıştır. Bu sıra kaynakta yoktur; sonradan yazar tarafından eklenmiştir.

[4] J. N. Dhar ve H. F. Lydall, *Hindistan'ın İktisadi Kalkınmasında Küçük Teşebbüslerin Rolü*, Delhi, 1960, ILO, *İktisadi Kalkınmada İstihdam*'dan, Cenevre, 1961, s. 227.

Onun için, bir dönemde istihdama harcanacak küçük bir miktar, bir başka dönemde alınacak karşılıktan daha büyük olabilir. Meselâ Porto Riko'yu ele alalım. Aşağıda üç Porto Riko endüstrisinde bir doların meydana getirdiği direkt emek şartları sıralanmıştır. Dolâr ve sentler, ortalama ücret nisbetinden faydalanılarak saatlere çevrilmiş ve müstehlik talebinin her doları başına düşen emek talebi elde edilmiştir. Emeğin hâkim olduğu giyim endüstrisi baştadır. Şuraya dikkat etmek gerekir ki, endirekt emek şartları, ham madde miktarı ve ameliye safhaları listeye eklenince ham şeker endüstrisi, giyim endüstrisinden çok daha fazla istihdam gerektirmektedir.

**TABLO 5**

**PORTO RİKO ENDÜSTRİSİNDE DİREKT VE ENDİREKT EMEK ŞARTLARI MÜSTEHLİK HARCAMASININ DOLARI BAŞINA DÜŞEN ÜCRET FİYATI OLARAK İFADE EDİLMİŞTİR**

| Endüstri | Gerekli Direkt emek | Gerekli Endirekt emek |
|---|---|---|
| Giyim | 0.298 | 0.331 |
| Tahtadan mâmuller | 0.219 | 0.280 |
| Ham şeker | 0.102 | 0.492 |

Kaynak : **İktisat ve Maliye**, 15 Temmuz 1958, s. 208.

Sermaye prodüktivitesini mi arttırmanın, yoksa istihdamı mı çoğaltmanın daha müsbet sonuçlar doğuracağı hakkında bir karar vermek için hem direkt hem de endirekt tesirleri nazar-ı itibara almak lâzımdır. Bunun için de malzemenin ve emeğin bütün endüstri sektörlerine akımını kapsayan hesapların elde bulunması gerekmektedir. Elde bu istatistikî malûmat yoksa verilecek karar makûl bir karar olmaz ve zararlı neticeler doğurabilir.

**YENİDEN YAPILAN YATIRIMI MAKSİMİZE ETMEYE KARŞI İSTİHDAM İLE SERMAYE PRODÜKTİVİTESİNİ MAKSİMİZE ETMEK**

Buraya kadar ileri sürülenlerden şu netice çıkarılabilir: sermaye birimi başına düşen randıman ile istihdamı aynı zamanda maksimize eden teknik, ideal tekniktir. Ama burada karşımıza başka bir mesele çıkıyor. Böyle tekniklerin kullanılması birçok işçinin düşük prodüktivite seviyelerinde istihdam edilmeleri sonucunu doğurur; dolayısiyle ücretler verildikten sonra geriye kalan tedavül, randımanı da, istihdamı da, maksimize etmeyen tekniğin bırakacağı tedavülden daha az olabilir. Bu mesele, dik-

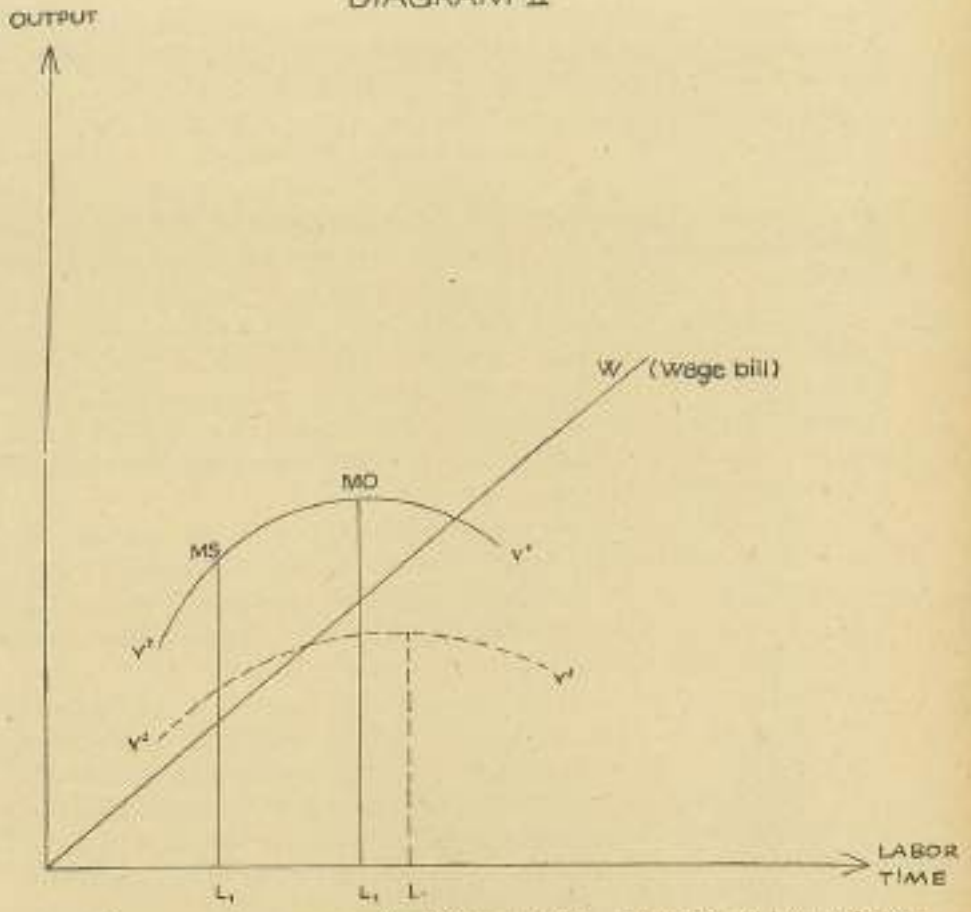
katleri tedavül nisbetlerinin önemi üzerine çekmektedir. Özel bir ekonomide büyüme nisbetini yatırım nisbeti tayin ettiğine göre, tedavülün maksimize edilmesi de büyüme hızının maksimize edilmesine yardım eder. Son birkaç yıl içinde teknik seçilişi konusunda bu husus epeyce dikkat çekmiştir.[1]

Sermaye birimi başına düşen maksimum randıman ile sermaye başına düşen maksimum tedavül arasındaki çatışma, emeğin hâkimiyeti derecesinin doğurduğu farkların sonucudur. Sermaye harcamasının genel masrafların küçük bir kısmını teşkil ettiği hallerde, genel emek kazançlarını maksimize etmekle sermaye ana objektif hâline gelir. İkinci diagram, bu çatışmayı daha açık olarak gösterebilir. Dikey çizgi yine randımanı belirtmektedir; yatay çizgi emek zamanı istihdamını, OW diyagonali ise ücretlerin genel randımanından çıktıktan sonraki durumunu temsil etmektedir. Değişmeyen bir ücret nisbeti hâlinde meyil, emek zamanının istihdamiyle orantılı olarak yükselmektedir. Y'Y' eğrisi yine randımanı, verilmiş bir tesisat ve malzemeyle bir istihdam fonksiyonu olarak göstermektedir; istihdam seviyesi $L_1$'de ücretler ile randıman arasındaki farklar maksimize edilmiştir: $L_2$'de ise genel randıman maksimize edilmiştir. Randımandan alınacak karşılık, Y'Y' ile belirtilen yerden daha aşağıdaysa, iki husus arasındaki çatışma, düşük randıman seviyelerindekinden daha ciddî olur; randımanın maksimize edilmesi malî kayıplar yaratır — ücret ödemeleri ile randıman arasında menfî farklar başgösterir. Bu durumda maksimum istihdam veya randıman elde etmeye kalkmak, sermaye birikimine değil, yatırımın harcanmasına yol açar.

Ama, tedavülün yeniden yatırım olarak kullanılması halinde bu çatışma, yalnız ücretler dışındaki gelirden (tedavülden) elde edilecek marjinal tasarruflar, emek gelirinden çok daha yüksekse gerçekleşir. Az gelişmiş ülkelerde durum her zaman böyle değildir. Tedavülün önemli bir kısmı, yüksek ücret gelirine sahip olanlar vasıtasıyla, gereksiz istihlâke ve pahalı maddelere harcanırsa, yatırım şeklinde kullanılmıyacak olan tedavül ücret gelirine sahip olanların ağır istihlâk harcamalarından aynı şekilde zarar görebilir. Aslında, İstanbul'da son zamanlarda görüldüğü gibi, lüks istihlâk harcamaları yükseldikçe, tedavül müstehliklerin ellerindeki uzun ömürlü, randıman birimi başına büyük sermaye miktarları gerektiren mallara transfer olur.

[1] Bakınız: Galenson ve Leibenstein, «Yatırım Kriteri, Prodüktivite ve İktisadî Kalkınma», *Quarterly Journal of Economics*'den, Ağustos 1955; M. Dobb, «Sermaye Hâkimiyeti Üzerine İkinci Plândaki Düşünceler», *Review of Economic Studies*'den, cilt XXIV.

DIAGRAM II




Bazı yazarlar sermayenin hâkim olduğu, tedavülü azaltan tekniğin yarattığı bir başka engele toplumun açısından işaret etmişlerdir — sermaye tarafından bertaraf edilen işsizlerin muhafazası veya onlara tahsisat ödenmesi.[8] Bu masraf, tedavülü tüketir ve makineleşmiş teknikleri tedavülün maksimize edilmesi kriterine üstün kılar.

**ZAMAN UFKU**

İki husus arasındaki çatışma hâlâ mevcutsa, biraz önce belirttiğimiz vasıfları bir yana bırakarak, bu çatışmayı nasıl çözebiliriz? Bu sorunun cevabı, zaman ufkunda gizlidir. Zaman ufku günümüz çerçeveleri içinde

[8] ILO, *op. cit.*, s. 73; K. N. Raj, A. K. Sen'de belirtildiği gibi, *op. cit.*, s. 27.

sınırlanmışsa, meselâ faaliyette bulunan yatırımları içine alıyorsa ve birikim için gerekli zamandan ve yeniden yatırım için kullanılacak tedavülden mahrumsa, tek önemli mesele marjinal sermaye prodüktivitesinin veya istihdamın maksimize edilmesidir. Ama yeteri kadar zaman verilir ve gelecek için yeteri kadar itimat sağlanırsa yüksek tedavül nisbetli teknik, kısa zamanda randımanı maksimize etmese bile, uzun bir zaman çerçevesinde yüksek bir büyüme hızı sağlar ve mecmu randımanı artırır. O halde, uzun bir zaman çerçevesi içinde tedavülün ve büyüme hızının maksimize edilmesi (bu, randımanın ve/veya istihdamın maksimize edilmesi demektir) sağlandığı için çatışma çözülmüş olur.

Şimdiki zaman ile gelecek zaman bu şekilde ele alınırken, şimdiki zamanda elde edilen randıman ile gelecekte elde edilecek randıman eş değerde farzedilmektedir. Bu farksızlık faraziyesi gerçek olmayabilir; çünkü gelecek hakkında kesin fikirlere sahip olmamak, bugünkü randımanı yarınki randımandan çok daha değerli kılar. Bütün toplumlar gelecekteki randımandan emin olmayabilirler; az gelişmiş ülkelerde bu emniyetsizlik duygusunun daha kuvvetli olduğu apaçık ortadadır. Üstelik, bir hızlı büyüme döneminden sonra, sıfırdan olmasa bile, düşük bir gelir seviyesinden başlayarak, randımana eklenecek marjinal ilâveler gittikçe azalır; bu da, geleceğin randımanına güvenilmemesini temin eden sebeplerden biridir. Onun için, öyle bir zamanı tercih şeklini bulmalıyız ki randıman, zamandan değerli bulunsun. Bir kere bu sağlanırsa, istihdamda iki alternatif zaman serisi, randıman ve tedâvül birikimi yaratılabilir. Bu temel üzerine kurulacak bir sistemle, sermayenin hâkim olduğu, tedâvülü eriten bir tekniğin yüksek randıman nisbeti sağlayan, emeğin hâkim olduğu bir teknik haline gelmesi için gerekli zaman hesaplanabilir. Bu zaman müddetini yatırım plânının zaman ufkuyla karşılaştıran müteşebbisin veya millî plânlama dairesinin mecmu randıman açısından verilecek rasyonel bir tercihi kabul etmesi mümkündür.

Bu meselenin, özellikle bahsi geçen bazı durumlar için rakamlarla ifade edilmesi gereken hesaplar gözönüne alınırsa, karışıklığı inkâr edilemez. Böyle hesapların yokluğu, müteşebbislerin ve hükûmetlerin konuyu aynı şekilde ele alırken nasıl çekindiklerini göstermektedir.

### EMEK VE SERMAYENİN HAKİM OLDUĞU TEKNİKLERİN BİRLİKTE BULUNMASI

Hem nazarî örnekler, hem de tecrübeler sonucunda elde edilen deliller politika çizenlere ve iktisatçılara göstermiştir ki emeğin hâkim olduğu tekniklerle sermayenin hâkim olduğu teknikler yan yana buluna-

bilir.[7] Bunun sebebi, çifte ücret nisbetleriyle çifte faiz nisbetlerinin yalnız aynı ülkede değil, aynı ekonomide birlikte bulunmalarıdır. Böyle bir endüstride, yani elâstikî bir teknolojide, değişebilen faktör oranları verilince, bir yandan emeğin hâkim olduğu teknik kendini düşük ücret nisbetlerine ve yüksek faiz nisbetlerine uydurur, bir yandan da sermayenin hâkim olduğu teknik yüksek ücret nisbetleriyle ve düşük sermaye gelirleriyle desteklenir. Bu ikiliğin müsbet neticeler verdiği endüstri alanları, modern endüstri metodlarının, küçük çaptaki muayyen ürünlerin çevresinde toplanmış, mahallî el işleri ve atelye endüstrilerinin avantajlarıyla ezildiği alanlardır.

**POLİTİKA ÇİZENLERİN DAVRANIŞLARI**

*Özel teşebbüsler* tabii ki yatırılan bütün sermayenin yüzdesiyle ifade edilen maksimum kâr kriterini düşünerek hareket ederler. Onun içindir ki, bizim gösterdiğimiz örnekte, üstün gelen ücret nisbetlerine güvenerek sermayenin hâkim olduğu teknikleri seçerler. Ayrıca, çalışmakta olan veya sabit sermaye için ödiyecekleri faiz nisbetinin de tesiri altında kalırlar. Başka şartlar eşit olursa, yüksek bir faiz nisbeti, müteşebbislerin sermayeden kısmalarına sebep olur. Öte yandan, sanayii geliştirme bankaları gibi, devletin kredi sağlayan müesseseleri tarafından sağlanan düşük faiz nisbetleri sermayenin hâkim olduğu teknolojilerin yaratılmalarını sağlar. Bazı resmî çevreler, gerçek bir sermaye yaratılışına yardım etmek amaciyle bilhassa düşük faiz nisbetleri sağlarlar.[8] Bu hareketin altında yatan düşünce şudur: genel büyüme, maksimum sermaye birikimiyle hızlanır ve bunun sonucu olarak düşük kârlı, emeğin hâkim olduğu yatırımlardan çok daha fazla istihdam imkânları yaratır.

Özel teşebbüs faiz nisbetinden başka, ücret nisbetinin de tesiri altında kalır. Düşük faizli uzun vâdeli sermayeye yakınlık duyan, aynı zamanda doğrudan doğruya sendikaların kuvvetiyle olmasa bile, genel olarak toplumsal baskıyla, minimum bir ücret seviyesiyle, ehliyetli emek kategorilerindeki yarışmayla himaye edilen müteşebbis yüksek ücret nisbetleriyle karşılaşır. Onun için, az gelişmiş ülkelerdeki ücret seviyesi, sanayileşmiş ülkelerdeki aynı tip endüstrilere göre düşük olsalar bile, yeteri

[7] Bakınız: Yale Brozen, «Teşebbüs ve Teknolojik Değişiklik», Williamson ile Buttrick, *İktisadî Kalkınmada Bazı Hususlar*'dan, New York, 1954; R. S. Eckhaus, «Az Gelişmiş Ülkelerde Faktörlerin Yanıstılma Problemi», *American Economic Review*'den, Eylül, 1955.

[8] A. Ostlind, *Türkiye'de Enflâsyoner Olmayan İktisadî Gelişme Hedefi*, Devlet Planlama Teşkilâtı, Ankara, 1962, s. 95.

kadar düşük değildirler; çünkü, sermayenin hâkim olduğu tekniklerin gelişmesini önlerler, az verim sağlarlar.

Çalışanlara kollektif pazarlık, grev, toplumsal güvenlik, v.s. gibi haklar tanıyan kanunların birdenbire benimsenmesi, yatırımda bulunanların hem psikolojik, hem de malî bakımdan toplu emek masraflarını artırmalarına yol açmıştır.

Bu düşünceler yalnız Türkiye için değil, özel sektörün hesap ve yatırım çeşitleri üzerinde bir derece muhtariyet kazandığı birçok ülke için de doğrudur.

Devlet Planlama teşkilâtları da dahil olmak üzere, *kamu sektörü*'nde tekniklerin istihdam tesiri ya hiç gözönüne alınmamakta, ya da ikinci plâna atılmaktadır. Buraya Devlet Planlama Teşkilâtı'nın yayımladığı yazıdan bir parça alalım :

> «Ana hedef, mümkün olduğu kadar çok sayıda işsiz insanın istihdam edilmesi değil, ekonominin hızla kalkınmasıdır... Emeğin hâkim olduğu metodlar yalnız öteki şıklardan daha az ekonomik değillerse tercih edilebilirler.»[9]

Yatırım tercihlerinin başlıca kriteri, millî gelire eklenen değer, ödemeler bilânçosunda muvazene ve yeniden kullanılabilir fonların (tedâvül) yaratılmasıdır.

Yazımıza göre, bu istikametin genel yönü doğru görünmektedir, ama gerekli istisnaların yapılabilmesi için daha kesin, daha belirli bir şekilde incelenmesi lâzımdır.

### BİR ÖRNEK: BİR PAMUKLU DOKUMA TEZGÂHININ SEÇİLMESİ

Genel düşüncelerden elde edilen kriterlerin bazılarını pratik alana uygulıyarak pamuklu dokuma endüstrisinde kullanılacak bir tekniği seçmek yerinde bir davranış olur. Bu örnekte göreceğimiz, muhakkak ki en iyi tekniğe giden yol değildir. Bazı veriler eksiktir, değer hükümleri ise hiç bir zaman esaslı veriler teşkil edemiyeceklerine göre bunları fazla ciddiye almamak gerekir; üstelik bu verilerin toplanış tarzı, bir takım tahminlerde bulunmak zorunluluğu bizi ancak kısmî bir çözümlemeye götürebilir.

Bu vak'a Hint pamuklu dokuma endüstrisinin teknik imkânlarıyla ilgilidir. Bu endüstri hakkında bilgi A. K. Sen'in *Tekniklerin Planlanışı* (Oxford, 1961) adlı kitabının C eki bölümünde bulunabilir; temel veri-

[9] Devlet Planlama Teşkilâtı, *Proje Ecalüasyon ve Tatbiki*, mimeograf, Ekim 1962, s. 20.

lerin hepsi bu kaynaktan alınmıştır. Belli başlı tezgâh çeşitlerinin teknik ve ekonomik bakımlardan birbirlerinden çok farklı özellikleri vardır.

I. tip — Mekikli el tezgâhı
II. tip — Yarı otomatik el tezgâhı («Banaras»)
III. tip — Otomatik olmayan «flictory» kuvvetli tezgâh
IV. tip — Otomatik tezgâh

TABLO 6

TEKNİKLER ARASINDAKİ İKTİSADİ FARKLAR

| Tezgâh tipi | Tezgâh başına randıman | Gerekli tezgâh sayısı[1] | Emek takımları (yıl başına)[2] | Emek kesafeti (yarda) | Tezgâh fiyatı (dolar) | Sermaye Prodüktivite[3] | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | S. I. | S. II. |
| I | 1800 | 14 | 3900 | 1/630 | 78—130 | 9.0 | 0.97 |
| II | 6000 | 4 | 1200 | 1/80 | 160 | 7.5 | 0.97 |
| III | 24000 | 1 | 300 | 1/20 | 800 | 1.5 | 0.68 |
| IV | 24000 | 1 | 38 | 1/6 | 2000 | 0.6 | 0.41 |

[1] Tahmini piyasa kapasitesi 24.000 yardadır.
[2] I. ve II. tipler teker, III. ve IV. tipler ise çifter takımdır.
[3] Satış fiyatları sabit kabul edilerek net değerin Sabit Sermaye (S. I) ile Sabit ve Çalışır Sermaye'ye (S. II) eklenme nisbeti olarak ifade edilmiştir.

Bu verilerin en güç tarafı yarda başına eklenen net değerdir. Ham madde fiyatlarının, kuvvet fiyatlarının ve başka masrafların tezgâh tipine göre değiştiğini belirten bir çok sebep mevcuttur. Hindistan'daki vak'ada eklenen satış fiyatlarının da, değerlerin de her teknik için aynı olduğu farzedilmiştir; bir başka deyimle fiyat olarak 2.00 TL., yarda başına da net değer 0.50 TL. eklenmiştir. İlgi çekici bir tesadüf eseri olarak İstanbul'daki fabrikaların satışa arzettiği, net değerleri metre başına 0.60 TL. ile 0.80 TL. olarak değişen gri kumaşların fiyatları Hindistan'daki kumaşların fiyatlarıyla bir benzerlik göstermektedir.

Bu örnekte yatırım bakımından en prodüktif teknik, emeğin en hâkim olduğu tekniktir. Sermaye prodüktivitesindeki farklar çalışan sermaye, sabit sermayeye eklendiği zaman azalmaktadır. İstihdamı maksimize ve sermayeyi ekonomize etmek bakımından, I. ve II. teknikler, III. ve IV. tekniklerden üstündür.

Ücret nisbetleri değişik olduğu için, bu konuya da dokunmak gerekiyor. Evlerdeki ve köylerde bulunan atelyelerdeki endüstride ücret nisbetleri şehirlerde bulunan fabrikalardaki ücret nisbetlerine göre düşüktür. Biz burada üç ücret seviyesini ele alacağız — günde 2.00 TL., günde 10.00 TL. ve günde 20.00 TL. Sonuncu ücret seviyesine, İstanbul'da bulunan modern fabrikaların tezgâh bölümlerinde rastlanmaktadır. En düşük ücret (2.00 TL.) ev tezgâhlarında çalışan ailelere ödenmektedir.

TABLO 7

ÜCRET NİSBETLERİNDEN ARTAN TEDAVÜL NİSBETLERİ

Tedâvül nisbetleri a)

| Tezgâh Tipi | S. I. ÜN I | ÜN II | ÜN III | S. II ÜN I | ÜN II | ÜN III |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I | 300 | neg. | neg. | 32 | neg. | neg. |
| II | 600 | 0 | neg. | 86 | 0 | neg. |
| III | 143 | 113 | 75 | 66 | 51 | 32 |
| IV | 60 | 58 | 56 | 41 | 40 | 39 |

a) Sabit Sermayenin (S. I) ve Sabit artı Çalışan Sermayenin (S. II) yüzdesi olarak ifade edilmiştir. ÜN I (Ücret nispeti I) = 2.00 TL.; ÜN 2 = 10.00 TL.; ÜN 3 = 20.00 TL.

Şurası apaçık ortadadır ki, 10.00 TL. ve 20.00 TL. lık ücretlerde el tezgâhları kâr getirmemekte ve sermaye birikimine bir ilâve yapmamaktadırlar. En düşük ücret seviyesinde, kâr hesaplanışında ister yalnız sabit, isterse sabit ve çalışan sermaye temel alınsın, el tezgâhlarından biri en kârlısıdır. Ama hem sabit, hem de çalışan sermaye bir arada ele alınınca, kâr haddi, yalnız sabit sermayeden elde edilen kâr haddinden daha düşüktür. III. ve IV. tipler I. ve II. tipleri orta ve yüksek ücret nisbetlerinde, sermayeyi gözönüne almadan, tamamlamaktadır.

Buraya kadar bütün tezgâh tipleri için sabit ücret nisbetleri kabul edilmiştir. Eğer I. ve II. tiplerde en düşük ücret seviyesini (2.00 TL), III. tipte 2. ücret seviyesini (10.00 TL.), IV. tipte de 3. ücret seviyesini (20.000 TL.) kabul edersek, daha gerçekçi davranmış oluruz. Bu durumda, bütün tezgâh tipleri çalışmakta devam edebilir; I. tipin kâr nisbeti %32'den, II. tipin %86'dan, III. tipin %51'den, IV. tipin de %39'dan başlar. Bu nisbetler, düşük ücret nisbetlerinin, emeğin hâkim olduğu yatırımların kuvvet kaybetmeden devam edebildiklerini savunan Hirschman ile başkalarının haklı olduklarını göstermektedir.

FAİZ MASRAFLARI

Buraya kadar, banka kredisinin gerekli olmadığını ve tedâvülün eşit hisselere sahip kişiler arasında bölüştürüldüğünü farzettik. Daha basit olsun diye, tedâvülün bütün sermayeyi temin eden bankalar ve tezgâh sahipleri (ve riskleri göze alanlar) arasında bölüştürüldüğünü farzedersek, çeşitli faiz ve ücret seviyelerinde şu manzarayla karşılaşırız: Ücret seviyeleri eskisi gibi, yani 2.00 TL., 10.00 TL. ve 20.00 TL. dir; faiz nisbetleri şu şekilde farzedilmiştir: sırasiyle, %10, %15, %20. Aşağıdaki cetvel (negatif tedâvül durumlarını hesaba katmıyarak) çıkan neticeleri göstermektedir. Sabit ve Çalışır Sermayelerin bu hesapta bir tutulduğuna dikkati çekmek isteriz:

TABLO 8

ÜÇ DEĞİŞİK SEVİYEDE FAİZ NİSBETLERİ ÇIKTIKTAN SONRA KALAN TEDAVÜL NİSBETLERİ (Negatif durumlar hariç)

| Tezgâh tipi | Ücret nisbeti | Faiz nisbeti | Tedâvül nisbeti | Tezgâh tipi | Ücret nisbeti | Faiz nisbeti | Tedâvül nisbeti |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I | 2 | 10 | 23 | II | 2 | 10 | 76 |
| | 2 | 15 | 18 | | 2 | 15 | 71 |
| | 2 | 20 | 12 | | 2 | 20 | 66 |
| III | 2 | 10 | 56 | IV | 2 | 10 | 31 |
| | 2 | 15 | 51 | | 2 | 15 | 26 |
| | 2 | 20 | 46 | | 2 | 20 | 21 |
| | 10 | 10 | 41 | | 10 | 10 | 30 |
| | 10 | 15 | 36 | | 10 | 15 | 25 |
| | 10 | 20 | 31 | | 10 | 20 | 20 |
| | 20 | 10 | 22 | | 20 | 10 | 28 |
| | 20 | 15 | 18 | | 20 | 15 | 24 |
| | 20 | 20 | 13 | | 20 | 20 | 19 |

Faiz nisbetleri gözönüne alınmazsa, fabrika tipleri dışındaki tiplerin 2 TL.'lik ücret seviyesinin üstünde çalışabilmeleri mümkün değildir. Öte yandan, faiz nisbetleri yine gözönüne alınmazsa, bu düşük ücret seviyesinde II. tip en kârlı olanıdır. I. tip en az kârlısıdır. Orta ücret seviyesinde III. tip, ve en yüksek ücret seviyesinde IV. tip en çok kâr getirenidir.

Çeşitli müşahitlerce işaret edildiği gibi, küçük el tezgâhı sahipleri

düşük faiz nisbetlerinden pek faydalanamazlar; yüksek faiz verirler. Örneğimize bir gerçek payı katsın diye I. ve II. tiplerin ödünç alınmış sermayeye %20, ve düşük ücret nisbetleri, III. tipin orta faiz ve ücret nisbetleri, IV. tipin ise düşük faiz ve yüksek ücret nisbetleri verdiğini kabul edelim. Tedâvül nisbetleri de hasaba katılınca şöyle bir listeyle karşılaşırız:

I. tip %12
II. tip %66
III. tip %36
IV. tip %28

Bu şartlar altında yalnız II. ve IV. tiplerin çalışmaya devam edebilecekleri anlaşılmaktadır. Ağır emek şartları, eğer düşük bir seviyede temin edilebilirse, ağır sermaye masraflarını geride bırakır.

Şurasını da hatırlatmakta fayda vardır: Türk ve Hint ekonomilerinde teknoloji yolları ve faiz nisbetleri arasında büyük farklar yoktur. Hareket kabiliyeti, toplumsal baskı ve kanuni ölçüler bu farkları daraltmakta ve *düşük* faiz nisbetleri ortalaması ile *yüksek* ücret ortalaması yaratmaktadır. İş şartlarının ağır yükünden ötürü meydana gelen son eğilim, fabrika tipinde olmayan tiplerin kâr getirmelerine engel olmaktadır.

Kâr nisbetini işi daha basit tutmak amacıyla biraz mübalâğaya kaçarak yüksek gösterdik; pratikte, yatırılan mecmu sermayenin en fazla yarısı krediyle temin edilmektedir. Eğer sermayenin yalnız yarısı krediyle temin edilmişse Tablo 8'de belirtilen tedâvül nisbetlerine faiz nisbetlerinin yalnız yarısını ekler ve müteşebbisin eline geçen mecmu tedâvülü bulurız.

### DİNAMİK BÜYÜME YOLU

Buraya kadar belirtilen fikirler kriterinden hareket ederek tezgâh seçimine kalkışılınca, aşağıdaki şıklarla da karşılaşılır. Mevcut ücret ve faiz nisbetleri farklarını hesaplarsak, II. tipi seçmemiz gerekecektir, çünkü en yüksek sermaye prodüktivitesini, emek bakımından hâkimiyette ikinciliği ve en yüksek münasebetini sağlamaktır. Ama öte yandan, ücret ve faiz hadleri farkları daralınca, bir çıkmaza girmek mümkündür. Sabit yüksek ücret nisbetlerinde yalnız III. ve IV. tipler kâr sağlamaktadır. Daha yüksek bir sermaye prodüktivitesi sağlayan III. tip (0.41'e karşı 0.68), IV. tipten daha az kârlıdır. İki rakip teknik için iki zaman çerçevesi hazırlanırken görülecektir ki IV. tipin randımanı bir müddet sonra III. tipin

randımanına yetişecektir. Bu müddet tabii ki tedâvülün yeniden yatırım haline gelmesindeki nisbete bağlıdır. IV. tipin getirdiği bütün fazla tedâvülün (yüzde altı) yeniden yatırım halinde kullanıldığı farzedilirse Tablo 6'da (yani %41) gösterilen randıman devam ettirilirse IV. tip, III. tipin randımanına 25 yılda yetişebilir.

En düşük ücret seviyesinde, yüksek sermaye produktivitesi (0.97), emek kesafeti (1/6), ama düşük bir tedâvül nisbeti (meselâ 18) sağlıyan I. tip ile yüksek bir tedâvül (meselâ 51), ama düşük randıman (0.68) sağlıyan III. tip bahis konusu edilebilir. Bu durumda, III. tipin I. tipe randıman bakımından yetişmesi için iki yıl kâfi gelecektir.

**SOSYAL MASRAF VE FAYDA**

Son olarak, çeşitli tezgâh tiplerinin endirekt tesirlerinden söz açmalıyız. Yerli endüstri tarafından kurulan I. ve II. tipler, ithal edilen malzemeyi değil, mahallî endüstri tarafından yapılan malzeme ve parçaları gerektirir. Bu durum, Tablo 6'da gösterilen direkt emeğe ayrıca bir de endirekt emeğin katılmasını sağlar. Yine aynı yolla, döviz tasarrufu da sağlanmış olur ve tezgâhlar için faydalı olabilecek malzeme yerine gerekli başka yabancı mallar ithal edilebilir. II. ve IV. tiplerin kullanılması büyük döviz harcamalarına yol açar, bu harcamalar sonradan getirtilecek yedek parçalar da işin içine girince, daha da büyür.

Tezgâhların seçilişine tesir edebilecek başka faktörler de akla gelebilir. Ama burada sözü edilen faktörler nazarı itibara alınınca, şu neticeler çıkarılabilir:

> Seçimi yapmak kolay değildir; çünkü mesele yalnız sermayenin ve emeğin hâkim olması açısından ele alınmakla halledilemez.
>
> Toplumsal-iktisadî faktörler de — ücret nisbetleri, faiz nisbetleri, yeniden yapılacak yatırımların nisbetleri, zaman çerçevesi — emek hâkimiyeti kadar önemlidir.
>
> Tedâvül nisbetlerinin rolü çok önemlidir; ama vergilerin tesirleri ve millî ekonominin kamu sektörleri ile özel sektörler arasında bölünmesi yüzünden toplumun kontrolü altındadır.

# GELİR DAĞITIMI VE SOSYAL DEVLET

*Michael Michaely*

## SOSYAL DEVLET VE İKTİSADİ POLİTİKANIN SOSYAL YÖNÜ

Sosyal Devlet, sosyal-ekonomik rejimler listesine yeni katılmıştır. Harb sonrası dünyasının doğurduğu bir rejim olup, ilk çekirdeği 1942 yılının çok iyi tanıdığımız «Beveridge Planı» dır. «Sosyal Devlet» terimi de oldukça müphemdir, pek çok yorum ve tanımı vardır. Çok kimse, bunu «saf» kapitalizm ile «saf» sosyalizm arasında bir denk nokta olarak tanımlar. Bu anlamda günümüz politik varlıklarının hepsi değilse bile çoğu Sosyal Devlet sayılır, çünkü «saf» kapitalizm veya «saf» sosyalizm gerçekte pek enderdir, hattâ hiç bulunamaz. Bu denk noktayı daha kesin tanımlayacak olursak, «Sosyal Devlet» diyebileceğimiz düzen bir görüş meselesine dayanır: bazı kimselerin «Sosyal Devlet» dedikleri rejim, bazılarına «normal» kapitalist bir Devlet, daha başkalarına göre ise sosyalist bir devlettir. Demek ki bu terimden anlaşılan mâna çoğunluk şudur: özel teşebbüs toplumunda hükümet «klâsik» fonksiyonlarının -örneğin toplumun dış güveni ile iç hukuk düzeni ve nizamını sağlamanınyanı sıra, gelir ve refah dağıtımının - yahut sosyal adaletin daha fazla eşitliğe doğru yöneltilmesini en belli başlı fonksiyonlarından biri sayar.[1]

Bu anlamda dahi, sosyalist olmıyan modern toplumlarda, Sosyal Devlet ile diğerleri arasında ayırım yapmak çok güçtür. Basit fakat önemli bir örnek alırsak «ödeme gücü» vergi siyasetinde hemen hemen

[1] Gene bu da tek tanımlama yolu değildir. Şu tanım ile karşılaştırınız: «Sosyal devlet düzeninde toplum daha zayıf ve daha az bahtlı olan üyelerine karşı toplu olarak sorumluluk yüklenir ve o üyelere yardım için belirli ve kesin faaliyette bulunur.» S. C. Stanley *Income and Economic Welfare* (Londra: Longmans, 1950), s. 142.

bütün dünyaca kabul edilmiş bir kıstas teşkil eder; bu kuralı izleyen bir hükûmet de muhakkak ki toplum refahını daha eşit bir esasa göre dağıtmaktadır. Demek ki daha fazla bir ayırım yapılabilir, ve Sosyal Devlet, gelir dağıtımı için hükûmetin vergi değil de *gider* (harcama) siyasetini, kullanan devlet olarak tanımlanabilir. Gerçekten de, daha sonra belirtileceği gibi, refahın dağıtımını hükûmet muhtemelen vergi yoluyla değil, daha çok, harcamaları ile sağlar. Maamafih bu ayırım dahi «Sosyal Devlet» düzenini kesin olarak tanımlamakta fazla yardımcı olamaz, çünkü modern devletlerin hepsi, bir dereceye kadar «sosyal adalet» harcamaları yaparlar. Demek ki modern hükûmetlerin çoğunun faaliyetinde «Sosyal adalet» yönlerine, yâni gelirin yeniden dağıtımına rastlanır.

Peki, eşit olması istenen gelir dağıtımı nedir? Tartışma konumuz yönünden en az üç çeşit gelir dağıtımı akla gelir: *gelir grupları itibariyle*, yani gelirin miktarı bakımından dağıtımı; *fonksiyonel dağıtım*, yani gelirin hangi hizmetten sağlandığına göre dağıtımı; işçilik hizmetleri (ücret olarak, sermayeden) temettü, faiz veya kira olarak, veya müteşebbislik (kâr olarak dağıtılır), *meslekî dağıtım*, yani gelirin endüstri kaynağına göre, örneğin imalât, tarım v.s., gelir dağıtımı.

Tartışma konumuz yönünden birinci çeşit gelir dağıtımı ile ilgileneceğimiz söylenebilir. Ekonomi politikası, herkesin gelir seviyesine göre, gelir dağıtımında daha büyük bir eşitlik sağlanılmasına yöneltilir. Diğer iki çeşit dağıtım - yâni fonksiyonel ve meslekî dağıtım - ancak çok zaman birinci çeşit dağıtım ile ilgili olduklarından konumuzla bağlantılıdır. Demekki şayet kâr kazananlar ücret kazananlardan daha yüksek gelire sahipse - ki çoğunluk böyledir - kâr sahiplerinden ücret sahiplerine gelir nakledildiği vakit gelir daha eşit dağıtılmış olur. Yahut, gene çoğunluk var olan bir durıma göre, tarım gelirleri imalât gelirlerinden düşük ise, imalât sektöründen tarım sektörüne gelir aktaran bir politika, gelirin daha eşit dağıtımını sağlar. Şayet daha direkt yollar açık değilse veya yetersizse, yüksek gelir sahiplerinden alçak gelir sahiplerine gelir aktarmak için endirekt yollar kullanılır. Fakat Sosyal Devletin kendinin fonksiyonel veya meslekî gelir dağıtımını değiştirmekle ilgilendiği söylenemez.

### GELİR DAĞITIMINI EŞİTLENDİRME ARAÇLARI

Gelir dağıtımının eşitlendirilmesi için hükûmetlerin izlediği siyasetlerde kullanabilecekleri araçlar kolaylıkla birkaç gruba ayrılabilir.

*Vergiler* gelir dağıtımının eşitlendirilmesi için kullanılabilir ve çoğunluk kullanılmıştır. Hemen hemen her vergi müterakki olabilir fakat bu amaç için en çok kullanılan müterakki gelir vergisidir. Bu vergi, he-

men hemen bütün memleketlerde - ve muhakkak ki gelişmiş memleketlerde hükûmetin başlıca gelir kaynağıdır. Aynı yönde işleyen bir başka önemli vergi de veraset vergisidir.

*Vasıtalı vergiler* - örneğin gümrük resimleri ve satış vergileri - çoğunluk müterakki (progressive) olmaktan çok mütedenni (regressive) sayılırlar, yani gelir eşitsizliğini azaltmaz, çoğaltırlar. Çünkü, yüksek gelirlere kıyasen, düşük gelirlerde istihlâk aile gelirinin daha büyük bir oranını kapsar, böylece gelirin düşük olduğu nisbette, istihlâk üzerinden alınan vergiler, gelirin daha büyük bir kısmını götürür. Gerçi bu durum istihlâk üzerinden alınan bütün «üniforma» vergiler için varittir, fakat bütün vasıtalı vergiler «üniforma» değildir. Bunlar bazı hallerde müterakki yapılabilir ve yapılmaktadır, şöyle ki, istihlâk maddesi ne kadar «lüks» ise, yani istihlâki yüksek gelirliler arasında ne kadar fazla ise, vergi o nisbette yüksek olur.

*Emlâk vergileri* de gelir dağılımını eşitlemek için kullanılabilir. Fakat bu vergi yeknesak nisbette konulsa dahi, müterakki olmalıdır; varlık - gelir oranı, gelir yüksek oldukça yükselir, böylelikle yeknesak (üniform) emlâk vergisi, gelir yüksek oldukça, gelirin daha büyük bir parçasını alır.

*Subvansiyonlar* da birkaç şekilde gelirin eşitlendirilmesi için kullanılır. Bunlardan biri çeşitli istihsal faktörlerinin subvansiyone edilmesidir. Örneğin hükûmet işçinin istihdamını subvansiyone edebilir, böylelikle işçilik talebini ve işçinin reel (gerçek) gelirini artırabilir. Daha çok rastlanan bir başka yol da, istihsal faktörlerini değil, çeşitli mamûl veya ürünleri subvansiyone etmektir. Bunun bir amacı müstahsil düşük gelir grubuna dahilse, müstahsile fayda sağlamaktır; çok rastlanan bir örneği, tarım ürünlerinin subvansiyonudur. Yahut da amaç, müstehlikin menfaatini desteklemektir, özellikle istihlâk maddesi düşük gelir gruplarının çok kullandığı bir ürün veya mamûl ise, subvansiyon sağlanır.

*Gelir Sahiplerine Direkt Hibeler* — Bu başlık altında *sosyal güvenlik* ödemelerinin çoğunluğunu sayabiliriz. Bu hibeler daimi (sürekli) olabilir veya yarı sürekli olabilir, örneğin «sosyal refah ödemeleri» — özellikle düşük gelirli ailelere yapılan nakdî (veya bazı hallerde aynî) ödemeler veya artık hayli yerleşmiş olan emeklilik ödemeleri gibi. Bu hibeler geçici de olabilir: bunların en önemlisi olan *işsizlik sigortası*, geçici olarak sürekli gelirinden mahrum bulunan ailelere ödenir. Bu ailelerin sürekli gelirinin düşük olduğu kabul edilir, bu yüzden de geçici olarak gelirden mahrum bulundukları vakit gelir seviyeleri daha da düşük

bir gruba iner, ayrıca tasarruf veya ödünç alma kapasiteleri var olmadığından bu geçici gelirsiz durumda kendilerini geçindiremezler.

*Bedelsiz veya Sübvansiyone Hizmet Sağlanması* — Devletin parasız *eğitim* sağlaması, çok eski bir geçmişe sahip ve çok rastlanan bir yoldur. Son yıllarda devletin sağladığı eğitim çok yaygın olmuştur. Son yıllarda eklenen parasız bir hizmet de *sağlık* hizmetidir. Bir başkası bedelsiz veya sübvansiyone *konut* sağlamaktır.

Adı geçen hizmetler her gelir seviyesinde eşit olarak dağıtılsa dahi, gene de toplumda reel (gerçek) gelirin veya sosyal refahın eşitlendirilmesine yönelmiş olur. Bundan başka, yüksek gelirli aileler zaten bu hizmetlerden faydalanma yoluna gitmezler ve özel olarak sağladıkları hizmetleri kullanırlar, böylece bu araçların gelir eşitliğini sağlama etkisini artırırlar. Aynı şekilde bu hizmetlerin bazıları - özellikle konut - bütün ailelere eşit olarak sağlanmaz, sadece düşük gelirli aileler bundan faydalandırılır.

*Döviz Kontrolü* — Dış Ticaret bir memleketin ekonomisinde büyük rol oynuyorsa, çeşitli kontroller, gelirlerin eşitlendirilmesinde kullanılabilir. Böylece şayet hükûmet çok katlı döviz fiyatları tesbit etmişse, halkın çoğunluğunun istihlâk ettiği mallar düşük döviz fiyatı üzerinden ithal edilir; buna karşılık, yüksek gelirlilerin çoğunlukla istihsal ettikleri diğer mallar, daha yüksek rayiçli dövizle ithal edilir. Aynı şekilde birinci gruptaki malların ithali tahdit edilmez veya sadece gevşek bir tahdide tâbi tutulur; diğer taraftan ikinci gruptaki mallar sıkı bir tahdide sokulur, bazı hallerde tümünün ithali menedilir. Bu yollar ve, işleyişi prensip itibariyle vasıtalı vergilere benzeyen, başka benzer yollar, yüksek gelirlerin reel (gerçek) değerini azaltır ve düşük gelir gruplarının gerçek gelirini yükseltir.

*Toprak Reformu — El Koyma ve Millileştirme* — Bunlar da, çeşitli şekillerde sermaye mülkiyetini, yani istihsal vasıtalarının (üretim araçlarının) mülkiyetini değiştirerek gelir dağılımını etkileme metodlarıdır. Bu da ya sermaye mülkiyetini Devlete devretmek veyahut da, toprak reformunda çoğunlukla uygulandığı şekilde, özel kişiler arasında yeniden dağıtmak suretiyle yapılır, böylece daha önce varlığı kıt olanların payı artırılmış olur.

Gerçi bütün bunlar gelir dağılımını etkili araçlardır, fakat muhakkak ki hepsi de çoğunluğun belleği anlamda «Sosyal Devlet» kavramını aşar. Aynı şekilde, düşünülen diğer ekonomi siyaseti tedbirlerinden farklı olduklarından, bunların ayrıca tartışılması gerekir ki, şimdi burada bu

işe yetecek vaktimiz yoktur. Bu sebeple, bu tedbirlerin tahlilini burada tartışma dışı bırakmamızı teklif ediyorum.

### ÇEŞİTLİ ARAÇLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Gelir dağıtımının en çok kullanılan araçlarından biri de *vergileme siyasetidir*. Gene de etkisi sınırlıdır.

Çok güçlü bir tedbir sanılan *müterakki gelir vergisinin* bir sınırı (tahdidi) vardır, o da müterakki oluşudur - yani marjinal vergi kademesinin birden çok dik yükselmesidir — bu yüzden prodüktif hizmette bulunma güdüsü sekteye uğrar. Prodüktif faaliyet böylece aksatılınca, toplumun tüm refahı azalır - bu ise, verginin artışı üst kademelerde çok dik ise, verginin gelir dağıtımı gücünü kısırlandırır. Aynı şekilde, verginin idarî bakımdan da önemli bir mahzuru vardır. Vergiyi esnaftan ve diğer maaş almayan kişilerden veya sermaye gelirinden almağa nazaran, maaş ve ücretlerden kesmek çok daha kolaydır. Ücret ve maaş alanlar ise düşük gelir grubuna dahil olduklarından, bu mahzur vergiyi âdilâne gelir dağıtımından çok bu amaca karşıt hale sokar. Böylece esas itibariyle kuvvetli olan bu araç, büsbütün kısırlaşmasa dahi oldukça zayıflar.[1] Çoğunluk bu yüzden çok yüksek gelirli ailelerin tüm gelirindeki vergi payı düşük olur, ve diğer grupların çoğunun gelirlerinde değişiklik olmaz. *Veraset vergilerinin* de aynı mahzurları vardır, çünkü bunlardan kaçmak nisbeten kolaydır, ayrıca çok seri artış gösteren nisbetler taşırsa, bu vergi de tasarruf ve sermaye teraküm arzularını önleyebilir. Bu verginin de amacı toplumdaki çok varlıklı kişilerin gelirdeki payını azaltmak ve aynı zamanda toplum üyelerinin çoğunluğunun gelirini geniş çapta etkilemektir.

Adı geçen amaç için *vasıtalı vergiler* pek beceriksiz bir silâhtır. Daha önce belirtildiği gibi bunlar da müterakki yapılabilir ama tatbikat çoğunluk - daha çok idarî güçlüklerden ötürü - bu yönde değildir. Vasıtalı vergilerin en çok başvurulan kaynakları alkollü içkiler, tütün, yakıt gibi halk çoğunluğunun istihlâk ettiği maddelerdir. En iyi ihtimalle, vasıtalı

[1] Bu konuda, Amerika Birleşik Devletleri'ni örnek vermek ilginç olacaktır. Bu memlekette vergi hadleri hayli müterakki'dir. İndirimsiz ilk kademe gelir üzerinden yüzde 20'den başlar ve yüzde 90'a kadar yükselir. Fakat Chicago Üniversitesinden Profesör Milton Friedman'ın hesaplamasına göre, şayet bütün indirimsiz gelirler üzerinden üniform (yeknesak) olarak yüzde 22 vergi alınsaydı, şimdiki hadlere göre (kurumlar vergisi hariç) şahıslardan toplanan tüm vergiye eşit miktarda vergi toplanmış olurdu, yani asgarî had olan yüzde 20'den sadece yüzde 2 nisbetinde fazla vergi haddi konulsa idi aynı sonuç elde edilirdi! Elbette indirimler de verginin müterakki fonksiyonunu arttırmaktadır.

vergiler geniş çapta kullanıldığı vakit sonuç çoğunluk mütedenni değil «proportionel» olur.

*Emlâk vergilerinin* avantajı kolay tahsil edilebilmeleridir. Fakat çok bâriz bir mahzuru da tasarrufu ve sermaye terakümünü sekteleme si, bu yüzden de toplumun ekonomik gelişmesini engellemesidir. Aynı şekilde bu vergiler - muhtemelen *inter alia*'dır, çünkü idaresi kolaydır - merkezî hükûmete değil, mahallî hükûmetlere gelir sağlarlar, ve belediyeler arası rekabet yüksek vergi hadlerinin konulmasını önler.

*Subvansiyon* da yeterli bir âlet değildir. İşçiliği subvansiyone etmek idarî bakımdan güçtür ve muhtemelen bu yüzden geniş çapta uygulanmamıştır. Diğer taraftan ürün ve mamûllerin subvansiyone edilmesi ise, gelir miktarına göre aileler arasından ayırım yapmaksızın bütün gelir sahiplerini faydalandırdığı için mahzurludur. Demek ki, ortalama olarak tarım gelirinin millî gelir ortalamasından aşağı olduğu hallerde dahi, tarım ürünlerinin subvansiyone edilmesi sonunda gelirin eşitlendirileceğinden emin olunamaz. Hattâ bir ihtimalleki gerçekten de bugün hem gelişmiş, hem gelişmemiş memleketlerde çoğunluk böyledir - bu subvansiyonlar tarım sektöründe, gelirleri millî gelir ortalamasının üstünde olan varlıklı ailelerin gelirlerini artırır ve bu sektördeki düşük gelirli ailelerin gelirlerini pek az etkiler.

*Döviz kontrolü* ise gelirin eşitlenmesinde en yetersiz araçtır. Döviz kontrolünün sebep olduğu aksaklıklar çok iyi bilindiğinden burada bunların üzerinde durmak gerekmez. Ayrıca bunların gelir dağıtımı üzerindeki etkisi çoğunluk istenilen etkinin tam tersidir. İthâl kotaları kotadan büyük bir pay kapmağı başaran ithalâtçılar için çok zengin bir kira kaynağıdır - yani bu ithalâtçıların bir hizmette bulunmaksızın gelir elde etmelerini mümkün kılar - üstelik döviz kontrolü ihdas edildiği vakit kaçınılmasına imkân olmıyan çeşitli karaborsalar türer, bunlar da gelir dağıtımı eşitsizliğini artırırlar.

Halbuki, gelir sahiplerine direkt hibeler ve bedelsiz hizmetler sağlamak yoluyla yapılan *hükûmet harcamaları*, gelirin dağıtımının eşitlenmesi yolunda çok güçlü bir araç haline getirilebilir. Bu konferansta hem eğitim, hem de çeşitli sosyal güvenlik şekillerine ayrıca yer verilmiş olduğundan bunların üzerinde fazla durmıyacağım. Sadece, gelirin bu şekilde yeniden dağıtımı hem etkili, hem de son derecede faydalıdır demekle yetineceğim. Özellikle eğitimin çok önemli bir yeri vardır. Hem ekonomik, hem sosyal adaletsizlik - uzun vâdeli görüşle - her şeyden evvel eğitim eşitsizliğinden doğmaktadır. Parasız eğitim sağlamak (ve ilgili

diğer sosyal yardımlarda bulunmak, örneğin okulda parasız yemek dağıtmak veya yüksek eğitim görenlerin yaşama masraflarını karşılamak) eşitsizliğin kaynağında giderilmesine yardım eder, böylece eşitsizliğin bir sonraki kuşağa miras bırakılmasını önler. Ayrıca bu yol ekonomik gelişmeyi teşvik ve hızlandırmak bakımından en çok fayda sağlayan yatırımdır - muhtemelen fizik sermayenin terakümünden de üstündür - ve bu suretle sadece düşük gelir gruplarının milli gelirdeki payını artırmakla kalmaz, aynı zamanda, tüm milli geliri de yükseltir.

Bu yoldan gelirin yeniden dağıtımı başlıca iki faktör yüzünden sınırlanır. Bunlardan biri, hükûmetin ya bütçe kanalıyla doğrudan doğruya, ya da çeşitli sosyal güvenlik, zorunlu sigorta ve benzeri şekillerde vasıtalı olarak gelir sağlama gücüdür. Diğer sınırlandırma faktörü ise prodüktif hizmetlerde bulunmak isteyen özel kişilerin güdülerine olan ters etkisidir. Tam tezat teşkil eden (ve tabiatiyle farazî olan) bir duruma göre de, hükûmet siyaseti sonucunda, şayet milli gelir tam eşit olarak dağıtılacak olursa, ailenin geliri ne olursa olsun, gelir kazanmak için hiçbir güdü (motivation) kalmayacaktır. Gelirin yeniden dağıtımı konusunda son zamanlarda bu hayli endişe verici bir problem sayılmış ve son yıllar süresinde sosyal Devlet rejiminin gelişmesinde en büyük engeli teşkil etmiştir. Gene de şuna dikkati çekmek gerekir ki bu bakımdan gelir dağıtımında en az mahzurlu olan yol parasız eğitim sağlamaktır. Bu hizmet, toplumun tümü yönünden, düşük gelirli gruplara büyük çapta ek gerçek (reel) gelir sağladığı gibi, faydalananlar bu hizmete büyük bir değer atfetmezler ve böylece kendi prodüktif hizmetlerini kısarak kazandıkları geliri azaltma yoluna gitmezler.

## SOSYAL DEVLETTE İSTİHDAM SİYASETİ

Şimdiye kadar tartışmamız sadece gelir dağıtımı ile, yahut daha doğrusu, belirli bir gelirin hükûmet işlemi sonunda yeniden dağıtımı ile ilgiliydi. Modern sosyal Devletin önemli bir vasfı ise ekonomide tam istihdamı idame ettirmektir - bu siyaset, mecmu istihdam üzerindeki tesiri ile, hem doğrudan doğruya toplumun gelirini, hem de bu gelirin dağıtımını etkiler.[3] Gelir dağıtımı yönünden bu siyasetin üzerinde biraz durmak yerinde olacaktır.

[3] Daha önce de birkaç defa belirtildiği gibi hükûmetin müdahalesinin elbette ki tüm gelir üzerinde etkisi olacaktır. Fakat aradaki fark şudur ki, diğer siyaset tedbirleri ilk önce gelirin yeniden dağıtımı üzerindeki etkileri bakımından dikkat nazarına alınır, halbuki tam istihdam siyasetinin hedefi her şeyden önce milli gelirin tümüdür.

Tam istihdam siyasetinin gelir dağıtımı üzerindeki en bariz eşitleme etkisi - kısmen veya tamamen - en yoksul sınıfı bertaraf etmesidir: tam istihdam mevcut olmadığı zaman en yoksul sınıf yoksul işçilerdir, bunlar süresiz olarak işsizdir ve bu sebeple gelirleri yoktur.

Mamafih bu siyasetin daha az bariz olan ve bu sebeple üstünde biraz daha fazla durulması gereken bir başka sonucu da vardır. Sürekli olarak tam istihdam siyaseti güden bir hükûmet, aslında ekonomide sürekli bir enflâsyona doğru gitmektedir. Sadece endüstriler arası talep kaymaları bile bu sonucu verecektir. Şöyle ki: endüstrinin bir sektöründe talep artar ve buna karşılık bir diğerinde düşerse, talebi kaybeden sektör hiç değilse bir miktar işsizliğe hedef olacaktır. Bunu önlemek isteyen hükûmet, harcamalarını artıracak ve böylece ekonomide net enflâsyon sebebi yaratmış olacaktır. Hattâ ve daha önemlisi de, müteşebbisler hükûmet siyasetinden gerekli sonuçları çıkarmasını gayet iyi bilirler: fiyat seviyesinde önemli «otonom» bir artışa karşı hükûmetin tepkisinin, işsizliği önlemek amacıyla harcamaları artırmak olacağını kestirebildikleri için, fiyatları artırdıkları takdirde, talebin düşmesi ile sınırlanmıyacaklarını bilirler. Şayet yeterince müteşebbis bu yolu tutar ve mallarının fiyatını yükseltirlerse, hükûmet buna tepki olarak, harcamalarını artırmak suretiyle mecmu talebi yükseltir. Böyle bir durum karşısında ücret sahiplerinin sendikaları vasıtasiyle milli gelirdeki paylarını artırma çabaları ise çoğunluk boşa gider, ücret artışlarının ardından -mali politika kanalıyla talebin artması yüzünden - fiyat seviyesi yükselir.

O halde bu durumun net sonucu sürekli bir enflâsyon olacaktır. O takdirde de, bilindiği gibi, ücret sahiplerinin milli gelirdeki payı düşer ve çoğunluk, gelirlerin eşitlenmesi amacından uzaklaşılmış olur.

Bu analiz sonunda, tam istihdam siyasetinden kaçınılması gerektiği kanısına da varılmamalıdır. Bilâkis bence - hem toplumun tüm istihsali hem de sosyal yardımın dağıtımı üzerindeki etkisi bakımından - tam istihdam siyaseti Sosyal Devletin en faydalı yönlerinden biridir. Gelir dağıtımı bakımından mahzurlu yönleri, bu siyasetin ifrata götürülmemesi ile önlenebilir; yani şayet hükûmet işsizliğe karşı tam bir savaşa girişmeden önce küçük tedbirlerle yetinirse ve ekonominin bütün sektörleri de hükûmet siyasetinin bu merkezde olduğunu kavrarsa, bu mahzurlar önlenebilir. Bütün ilâçlar gibi, tam istihdam siyaseti de, gereken dozda kullanılırsa toplum içinde gerekli bir sosyal yardım dağıtımı sağlanır.

### İSRAİL VAK'ASI: AMPİRİK BİR ETÜD

Sosyal Devlette gelirin yeniden dağıtımı konusunda yapılan etüdler iki büyük engelle karşılaşır: sadece devlet bütçesinin direkt etkilerini in-

celemekle yetinen etüdler dahi, örneğin hükûmet vergilerinin (özellikle Kurumlar Vergisi ve vasıtalı vergilerin) ve hükûmet harcamalarının etkilerini incelemek bakımından büyük güçlüklere uğrar. Objektif olamıyan faraziyelerden kaçınılamaz, ve bunların çokluğu, bu konunun en cesur araştırıcılarını dahi ürkütebilir. Bu itibarla Sosyal Devlet'in değerlendirilmesi (değerinin ölçülmesi) gerçekten pek ender rastlanan çalışmalardandır.[1]

Bu konuda geniş bir çalışma İsrail'de yapılmıştır. Örnek sağlaması bakımından burada bu çalışmayı açıklıyalım.[2] İsrail, Sosyal Devlet deyiminin gerçekten pek uyduğu bir memlekettir. Daima Sosyal Demokrat Partinin hâkimiyetinde olan hükûmeti bir görüşe göre sosyalist bir ekonomi rejimi yürütmektedir. Aslında hükûmet karma ekonomide karar kılmıştır. Ekonomik faaliyet geniş çapta hükûmet müdahalesine maruz olmakla beraber çoğunluk özel kişiler tarafından yürütülür; maamafih «özel» sektöre çok sayıda yarı devlet işletmeleri dahildir, bunların çoğu «Histadrutha» adındaki İsrail işçi sendikaları federasyonuna bağlıdır. Hem hükûmet, hem de bu teşekküller gelirin daha eşit dağıtımı amacını güderler ve bu yolda daha önce bahis konusu ettiğimiz araçları kullanırlar; bu araçların en başında da bütçe siyasetinin kapsadığı araçlar gelir.

Burada özetlediğimiz etüd bütün bu teşekküllerin faaliyetini kapsamamaktadır. Hattâ hükûmet bütçesinde dikkat nazarını temerküz ettirir ve - yarı zorunlu yarı ihtiyarî olan - sosyal sigorta sistemini dahi nazarî olarak ele alır; halbuki sosyal sigorta sistemi hemen hemen bütün memleketi kapsamaktadır. Maamafih buna rağmen bu etüd çok aydınlatıcıdır.

Vasıtalı vergiler de çok ağır olarak yüksek gelir gruplarına düşmektedir. Gerçi bu vergiler hemen hemen her memlekette ağır vergiye tâbi olan mallara, örneğin tütüne ve alkollü içkilere konulmuştur; bu malların istihlâkine düşük gelirli gruplar arasında harcamaların daha büyük bir payı isabet eder. Gene demek oluyor ki, 2 No. lu cetvelden anlaşılacağı üzere, vasıtalı vergiler genel olarak mütedenni'dir. Cetvelin (4) cü sütununda görüldüğü gibi, geniş bir subvansiyon sistemi bu etkiyi hafifletir fakat tamamiyle bertaraf edemez. Bütün vergilerin bileşik etkisi, (6) cı sütunda görüldüğü gibi, gelirlerin eşitlenmesinde pek az yardımcı

[1] Bu çeşit çalışmalara örnek olarak bakınız Alan T. Peacock, *Gelir Dağılımı ve Sosyal Politika* (Londra: Jonathan Cape, 1954).

[2] Bu etüd, İsrail Hükûmeti Vergi Dairesi Müdür Yardımcısı Mr. Moshe Sandberg tarafından yapılmıştır. Bir kısmı *The Economic Quarterly* (İbranice), cilt 8, No. 32 (Ekim, 1961), s. 322-331, «Devlet Bütçesi ve Gelir Dağılımı» makalesinde açıklanmıştır. Mr. Sandberg bana henüz yayınlanmamış ek bilgi de sağlamıştır.

olur, en düşük gelir grubunda vergi haddi daha yüksek gelir gruplarından hattâ daha da fazladır. Gelirler ancak çok yüksek olduğu vakit hayli yüksek vergi hadlerine tâbi olmaktadır. Gereken yönde işleyen araç subvansiyon sistemi yâni bütçenin harcamalar kısmındaki maddelerdir. Bu da daha önce varılan sonuçları teyid etmektedir, yani hükûmet gelir dağılımının, eşitlenmesi için gelir (vergi) siyasetinden çok harcama siyasetini daha etkili olarak kullanır.

Bu kavram 3 No. lu cetvele bakıldığı zaman daha iyi anlaşılır. Bu cetvel hükûmet harcamalarının büyük bir kısmının inikâsını göstermektedir. (5) ci sütunda görüldüğü gibi, düşük gelir grupları nüfus başına, diğer gruplara nazaran bu hizmetlerden biraz daha fazla istifade etmektedir, kaldı ki bu hizmetler nüfus başına eşit payla dağıtılsa dahi gene de gelirlerin eşitlenmesine yardım ederler. (6) cı sütunda gösterildiği gibi, düşük gelir gruplarının bu hizmetten orta gelir gruplarına nazaran iki buçuk mislinden fazla ve yüksek gelir gruplarından beş misli daha fazla faydalanırlar. 4 No. lu Cetvelden görüleceği üzere, bu durum düşük gelir gruplarının gerçek gelirlerini oldukça yükseltmektedir. Bu siyasetin, gerçek gelir dağılımına etkisi, 5 No. lu cetvelde belirtildiği gibi, eşitleme tedbirlerini büyük çapta artırmasıdır.

2 No. lu ve 5 No. lu cetvellerdeki bilgi birleştirildiği vakit, ortaya çıkan sonuç çok açıktır.[6] Vergileme siyaseti gelirin istenilen yönde dağılımını, ancak çok yüksek gelirlilerden gelirin yüksek bir payını alarak sağlamağa çalışır fakat toplum üyelerinin çoğunluğu arasında gelirin eşitlenmesini temin edemez. Halbuki harcama siyaseti, bu yönde en büyük yükü taşır, gelir eşitlenmesine ve özellikle düşük gelirlerin toplum refahındaki payının artırılmasına çok yardım eder.

[6] *Income Redistribution and Social Policy*, *op. cit.*, kitabındaki etüdlere dayanılarak diğer memleketler için de benzeri sonuçlara varılabilir.

CETVEL No. 1

GELİR VERGİSİ DAĞITIMI, 1957

| Gelir grupları (Aile başına yıllık gelir, İsrail L) | Bütün ailelerin oranı (yüzde ile) (1) | Bütün gelir vergisinin (yüzde ile) (2) | (2)/(1) (3) |
|---|---|---|---|
| 0 — 999 | 10.3 | .3 | .03 |
| 1000 — 1999 | 16.6 | 1.4 | .08 |
| 2000 — 2999 | 20.5 | 6.2 | .30 |
| 3000 — 3999 | 23.9 | 14.0 | .59 |
| 4000 — 4999 | 10.9 | 12.6 | 1.16 |
| 5000 — 6999 | 10.3 | 21.9 | 2.13 |
| 7000 — 9999 | 4.4 | 18.1 | 4.11 |
| 10000 + | 1.7 | 25.5 | 15.00 |
| Yekûn | 100.0 | 100.0 | 1 |

CETVEL No. 2

VERGİ HADLERİ, GELİR GRUPLARI İTİBARİYLE, 1956

(Grubun kazandığı gelirin yüzdesi ile)

| Vergi nev'i Gelir grubu (aile başına aylık gelir, İsrail L) | Gelir vergisi (1) | Vasıtalı vergiler (2) | Sübvansiyonlar (3) | Net vasıtalı vergiler (=(2) — (3) | Memnu net vergiler (=(1) + (4) | Memnu gayri sâfi vergiler ((=(1) + (2) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 0 — 149 | 1.6 | 18.8 | 8.9 | 9.9 | 11.5 | 20.4 |
| 150 — 199 | 4.9 | 11.9 | 4.6 | 7.3 | 12.2 | 16.8 |
| 200 — 249 | 6.9 | 9.9 | 3.9 | 6.0 | 12.9 | 16.8 |
| 250 — 299 | 8.8 | 9.1 | 3.3 | 5.7 | 14.6 | 17.9 |
| 300 — 349 | 11.4 | 8.4 | 3.0 | 5.5 | 16.9 | 18.8 |
| 350 — 399 | 12.3 | 8.9 | 2.5 | 6.4 | 18.7 | 21.1 |
| 400 — 449 | 12.9 | 7.9 | 2.2 | 5.7 | 18.6 | 20.8 |
| 450 — 549 | 14.3 | 7.9 | 1.8 | 6.1 | 20.4 | 22.2 |
| 550 + | 18.3 | 6.8 | 1.4 | 5.3 | 23.6 | 25.1 |

CETVEL No. 3

HÜKÛMET HARCAMALARININ MEBDEİ, GELİR GRUPLARI İTİBARİYLE, 1960

| Gelir grupları (aile başına aylık gelir, İsrail L) | Bütün ailelerin oranı (yüzde ile) (1) | Bütün kazanılan gelirlerin oranı (yüzde ile) (2) | Bütün vergi ödemelerinin oranı (yüzde ile) (3) | Bütün hükûmet hizmetlerinin oranı (yüzde ile) (4) | (4)/(1) (5) | (4)/(2) (6) | (4)/(3) (7) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 0 — 239 | 30.0 | 13.2 | 10.0 | 34.2 | 1.14 | 2.59 | 3.42 |
| 240 — 599 | 54.0 | 53.5 | 42.0 | 50.1 | .93 | .94 | 1.19 |
| 600 + | 16.0 | 33.3 | 48.0 | 15.7 | .98 | .47 | .33 |
| Yekûn | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 1 | 1 | 1 |

CETVEL No. 4

HÜKÛMET BÜTÇESİNİN GERÇEK GELİRLERE ETKİSİ, GELİR GRUPLARI İTİBARİYLE, 1960

(Kazanılan gelirin yüzdesi itibariyle)

| Gelir grupları (aile başına aylık gelir, İsrail L) | Vergi haddi (1) | Hükûmet hizmetleri haddi (2) | Hükûmet bütçesinin net etkisi (=(2) — (1)) (3) |
|---|---|---|---|
| 0 — 239 | 14.5 | 50.9 | + 36.4 |
| 240 — 599 | 15.2 | 17.9 | + 2.7 |
| 600 + | 28.0 | 9.4 | — 18.6 |
| Yekûn | 18.4 | 18.4 | — |

CETVEL No. 5

HÜKÜMET BÜTÇESİNİN GELİR DAĞITIMINA ETKİSİ, 1960

(Yüzde ile)

| Gelir grupları (aile başına aylık gelir, İsrail L) | Brüt kazanılan gelirin oranı (1) | Gelir vergisinden sonra brüt net gelirlerin oranı (2) | Gelir vergisi ödendikten ve net gelire hükümet hizmetleri eklendikten sonra (3) | Hükümet bütçesinin etkisi (=(3)—(1)) |
|---|---|---|---|---|
| 0 — 239 | 13.0 | 14.0 | 18.0 | + **5.0** |
| 240 — 599 | 54.0 | 57.0 | 55.5 | + 1.5 |
| 600 + | 33.0 | 29.0 | 26.5 | — **6.5** |
| Yekûn | 100.0 | 100.0 | 100.0 | — |

# GELİŞME HALİNDEKİ EKONOMİLERDE TOPLU MÜZAKERE POLİTİKASI TÜRKİYE

*Cahit Talas*

Toplu Müzakere sisteminin daha çok ve özellikle sınai toplumlarda ve sendikacılık hayatının ilerlediği ve bağımsız kaldığı yerlerde gelişmekte olduğu bilinmektedir. Binaenaleyh bu sistem birkaç büyük faktörün veya şartın mevcut olduğu toplumlar içinde müessir bir sosyal politika vasıtasıdır. Ve bu gibi toplumlarda refahın yaygın bir hâl almasında daha çok etkili olur. Bu sebepten ötürü Türkiye'nin sosyal politika hayatı içinde şimdi yer almaya başlayan toplu müzakere sisteminin iktisadî ve siyasî alanda ve sendikacılığın gelişme derecesi yönünden nasıl bir ortam içinde olacağını kısaca belirtmekte fayda vardır.

## TÜRKİYE'NİN İKTİSADİ YAPISI

Türkiye 1920 yıllarından beri gelişme çabaları içinde bulunan, fakat bugün de gelişmekte olan memleketler kategorisi içinde kalan bir memlekettir. İktisadî hayatında ziraî faaliyetler başlıca yeri işgal etmektedir. Başka bir deyimle ekonomisinin yapısı hâlâ derin bir şekilde tarıma dayanmaktadır. Nüfusun büyük kısmı köylerde ziraatle meşguldür. Fert başına düşen millî gelir azdır. Millî gelir dağılışı âdil değildir. Eğitim seviyesi kifayetsizdir. Başka bir deyimle vasıflı, iyi yetişmiş bir beşerî sermayeye sahip değildir. Siyasî hayatında hisler önemli bir rol oynamaktadır, vesaire. Bu noktalardan istatistiklere yer verenleri aşağıda kısaca belirtmeğe çalışacağım.

1. *Nüfus:* Türkiye, nüfusu çok sür'atle artan memleketler arasında yer almaktadır. 1927 yılında 14 milyon civarında olan nüfus 1963 yılında

30 milyonu aşmış bulunuyor. Şehirleşme hareketi gittikçe artan bir hızla devam etmektedir. Bununla beraber nüfusun büyük kısmı gene de köylerde yaşamaktadır.

Yuvarlak rakamlarla bugünkü nüfusun 20 milyon kadarı köylerde, 10 milyon kadarı da şehirlerde yerleşmiştir. Aşağıdaki tablo son yıllardaki şehirleşme temayülü hakkında bir fikir vermektedir.

**TABLO I**

**(Köy ve Şehir nüfusu)**

| Yıllar | Şehirli nüfus oranı % | Köylü nüfus oranı % |
|---|---|---|
| 1955 | 29 | 71 |
| 1960 | 32 | 68 |
| 1962 | 34 | 66 |

Kaynak : Devlet İstatistik Enstitüsü Bültenleri.

Önümüzdeki yıllarda da bu eğilimin devam edeceği anlaşılmaktadır. Binaenaleyh şehirlerde işçi olarak çalışmaya namzet insanların yekûnu da bu şehirleşmenin etkisi altında kalarak artacaktır.

2. *Millî gelir* : Türkiye kalkınmasını sağlamak, halkının düşük olan yaşama standardını ıslâh edebilmek için Beş Yıllık İktisadî Kalkınma Planının hedeflerine göre ortalama olarak her yıl yüzde 7 bir kalkınma hızına ulaşmayı hedef almıştır. Nüfus ortalama %3 arttığından net artış %4 olabilecektir. Türkiye'de millî gelirin yüzde kırkını aşan bir miktar tarım sektöründen geldiğinden hava şartları bugünkü durumda bu ortalamanın eksilmesine veya artmasına önemli bir ölçüde etki yapabilecektir.

Aşağıdaki tablo adam başına düşen geliri göstermektedir.

**TABLO II**

**ADAM BAŞINA GELİR**

| Yıllar | 1961 faktör fiatları ile adam başına safi milli hasıla (TL) | Adam başına gelir artışı endeksi 1950 = 100 | Toplum gelir artışı endeksi 1950 = 100 |
|---|---|---|---|
| 1950 | 1.181 | 100 | 100 |
| 1955 | 1.393 | 118 | 135 |
| 1960 | 1.539 | 130 | 173 |
| 1961 | 1.469 | 124 | 170 |

Kaynak : Devlet Planlama Teşkilâtı Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl (1963 - 1967), s. 15.

Yukarıda Türkiye Milli Gelirinin büyük kısmının tarım sektöründen geldiğine işaret etmiştik. Aşağıdaki tablo bu durumu göstermekte ve son birkaç yıldanberi sınai sektörün millî gelir içindeki hissesinin değişmediğini ortaya koymaktadır. Bu durumun ifade ettiği bir mâna, istihdam hacmi bakımından önemli bir gelişmenin vuku bulmadığıdır.

**TABLO III**

**MİLLÎ GELİR İÇİNDE İSTİHSAL SEKTÖRLERİNİN HİSSELERİ**
**(1961 fiatları ile)**

| | 1960 % | 1961 % | 1962 % |
|---|---|---|---|
| 1. Tarım | 41,9 | 40,9 | 40,6 |
| 2. Sanayi | 17,2 | 17,3 | 17,2 |
| 3. İnşaat | 5,4 | 5,6 | 5,8 |
| 4. Ticaret | 9,3 | 9,1 | 9,0 |
| 5. Ulaştırma | 7,0 | 6,7 | 6,8 |
| 6. Mali müesseseler ve Serbest meslekler | 7,2 | 7,4 | 7,2 |
| 7. Mesken | 3,5 | 3,7 | 3,8 |
| 8. Devlet hizmetleri | 9,1 | 8,9 | 10,1 |
| 9. Yurt içi geliri | 100,6 | 100,6 | 100,5 |
| 10. Dış işlem geliri | 0,6 | 0,6 | 0,5 |
| 11. Safi milli hasılât | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| (İstihsal âmilleri fiatları ile) | | | |

Kaynak : TT S BB : İktisadî Rapor, 1963, Ankara, s. 14.

Diğer taraftan yapılan incelemeler sonucu da zaten kifâyetsiz olan millî gelirin âdil bir şekilde dağıtılmadığını göstermektedir. Bu tesbitin bir örneğini vermek için şunu söyliyebiliriz: 1952 yılından beri toprak mülkiyeti dağılımında büyük değişiklikler olmadığı farzedilerek yapılan araştırma, tarım kesimindeki gelir dağılımının bu kesimde çalışanların %90'ının tarım gelirinin %48'ini ve geri kalan yüksek gelirli %10'unun ise gelirin %52'sini aldığı sonucunu vermektedir.

3. *İşgücü* : Nüfus ve ekonomik yapısının tabii bir sonucu olarak Türkiye'nin işgücünün büyük kısmı tarım sektöründe çalışmaktadır. Fakat bu sektörde daha sonra kısaca temas olunacağı üzere oldukça yaygın bir gizli işsizlik mevcut olduğundan köyden şehirlere iş aramağa gelen insanların miktarı gittikçe artmaktadır.

Aşağıdaki tablo üç ana sektörde çalışan nüfusu göstermektedir.

**TABLO IV**

**ÜÇ ANA SEKTÖRDE ÇALIŞAN NÜFUS[1]**
**(1961 — Bin olarak)**

| Sektörler | Çalışan nüfus |
|---|---|
| Tarım ..... | 9.800 |
| Sanayi ..... | 1.180 |
| Hizmetler ..... | 1.570 |
| Toplam ..... | 12.550 |

Kaynak : P.T.T. age. s. 444.

Çalışan nüfustan sanayi ve hizmetlere ait fonksiyonel dağılım aşağıdaki tabloda gösterilmektedir. Aynı mahiyetteki bir dağılım hizmet sektörü bakımından tesbit olunamamıştır.

**TABLO V**

**SANAYİİN ALT SEKTÖRLERİ VE HİZMETLER SEKTÖRÜNDE FONKSİYONEL DAĞILIM**
**(1961 — Bin olarak)**

| Fonksiyonel dağılım | Maden Çıkarma (1) | İmalât (2) | İnşaat (3) | Hizmet (4) | Toplam (5) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. İdareci ve müteşebbisler | 1,0 | 8,2 | 1,3 | 60,5 | 71,0 |
| 2. Meslekî personel | 0,6 | 4,2 | 5,2 | 60,0 | 71,0 |
| 3. Tekniyen | 1,3 | 6,8 | 9,1 | 118,8 | 136,0 |
| 4. Alt kademe memurlar, satışla ilgili sair meslekler | 3,3 | 20,2 | 6,8 | 479,7 | 510,0 |
| 5. Ustabaşı | 8,2 | 17,0 | 7,8 | 14,0 | 47,0 |
| 6. Yetişkin işçi | 29,0 | 317,0 | 109,0 | 202,0 | 657,0 |
| 7. Sıra işçisi | 26,6 | 476,6 | 120,8 | 634,0 | 1258,0 |
| Toplam ..... | 70,0 | 850,0 | 260,0 | 1570,0 | 2750,0 |

Kaynak : D.P.T. age. s. 445.

[1] Tarımda çalışan nüfus içinde en yüksek çalışma ayındaki işsiz sayısı yoktur. Bu sayı, 1.000.000 olarak tahmin olunuyor.

Yapılan hesaplar Türkiye'nin bol miktarda düz işçiye sahip olduğunu göstermektedir. Buna mukabil her sahada kaliteli iş gücü kıtlığı çekmektedir. 1963 yılı içinde teknisyen, ustabaşı, usta ve yetişmiş işçi açığı 16 bin civarındadır. Bu durum aynı zamanda Türkiye'de bir eğitim sistemi meselesinin mevcudiyetini de ortaya koymaktadır. Okul çağındaki nüfusun çoğunluğu hiç bir spesifik meslekî formasyon vermeyen Orta okullar ve Liselere devam etmektedirler. Binaenaleyh Türkiye'nin beşerî sermayesi bol, fakat kâfi derecede kaliteli değildir. Bu durum ilerleme ve kalkınma gatretlerinin ve 5 yıllık İktisadî Kalkınma Plânının en büyük handikapını teşkil ediyor.

Aşağıdaki Tablo Türkiye'deki eğitim durumunu göstermektedir.

**TABLO VI**

**EĞİTİM DURUMU (1961 — Bin olarak)**

| Okullar | Okul çağındaki nüfus | Toplam öğrenci sayısı | Öğrencilerin okul çağındaki nüfus olarak % | Öğretmen sayısı | Öğrenci Öğretmen oranı |
|---|---|---|---|---|---|
| İlk öğretim | 4.513,0 | 3.160 | 70 | 67,9 | 46 |
| Meslekî ve teknik öğretim | 1.786,0 | 68,4 | 4 | 8,0 | 14 |
| Orta okullar | | 333,0 | 19 | 5.2 | 64 |
| Meslekî ve teknik liseler | 1.505,0 | 46,5 | 3 | 8,0 | 14 |
| Liseler | | 86,0 | 6 | 2,5 | 34 |
| Teknik yüksek öğretim | 1.816 | 10,0 | 1 | 1,3 | 8 |
| Genel yüksek öğrenim | | 510,0 | 3 | 2,8 | 19 |

Kaynak : D P T : Age., s. 448.

Memleketlerin gelişme derecesinin ölçüsü olarak son zamanlarda en çok beşerî sermaye üzerinde durulmaktadır. Gerçekten de yapılan incelemeler göstermektedir ki gelişmiş ve gelişme halindeki memleketleri birbirinden ayıran en iyi ölçü belki şahıs başına isabet eden millî gelir değildir. Şimdi kabul olunmaktadır ki bir memleketin kalkınmasında en müessir faktör ihtiyaçlara uygun bir eğitimdir. Japonya bu müşahadenin en iyi örneklerinden birisini teşkil etmektedir. Birleşik Amerika Devletleri'nde 1000 kişi içinde yüksek derecede vasıflı ve bilgili insanlar 280 kişidir. Bu nisbet Türkiye'de 9 ve Nijerya'da 1'dir. Buna mukabil bu memleketlerde fert başına isabet eden millî gelir sırası ile 2800, 100 ve 200

dür. Şu halde denilebilir ki beşerî sermayeyi daha iyi hesaba katan yatırımlar, iktisadî gelişmeye hususiyle müessir bir şekilde yardım edebileceklerdir.

**SİYASÎ VE İKTİSADÎ SİSTEM**

Tecrübe, toplu müzakerelerin mantığı ve felsefesi, bu usulün belli siyasî ve iktisadî sistemler içinde gelişmeye ulaşabileceğini göstermektedir. Bir defa, toplu müzakere sisteminin vücut bulabilmesi için tarafların iradelerinin serbest bir şekilde tezahürüne imkân veren, sendika hak ve hürriyetlerini, grev ve lokavt serbestisini tanıyan ve aynı zamanda toplu müzakere usûlünün gelişmesine müzahir olan bir siyasî rejime ihtiyaç vardır. Bu rejim genel olarak demokrasidir. Bunun yanında bir iktisadî plân olsun veya olmasın, memleketlerin iktisadî sistemleri de toplu müzakereler bakımından siyasî rejim kadar önemi haizdir. Şayet bütün ekonomi bir merkezî plâna bağlanmış ve Devlet tek veya başlıca işveren durumunda bulunmakta ise, böyle bir ortamda sendikaların yapabilecekleri, Devlete karşı müzakereler ile elde edebilecekleri pek az şey olabilir. Nazarî olarak tanınmış olsa bile, sendikaların toplu müzakere hakları bu nevi iktisadî sistemler içinde fazla bir mâna taşımazlar.

Şu halde toplu müzakereler esasında demokratik ilkenin çalışma hayatında ve işçi-işveren münasebetlerinde yer almasını ifade ettiğine göre Türkiye'deki durum üzerinde evvelâ bu hakkından kısa da olsa durmakta fayda vardır. Türkiye 100 yılı aşan bir zamandanberi siyasî rejim bakımından demokrasiye ulaşma çabası içinde bulunuyordu. Bu çaba, özellikle 1945 yılından sonra daha kesif bir safhaya intikal etmiştir. 27 Mayıs 1960 ihtilâlinden sonra 1961 yılında dünyanın en demokratik Anayasalarından birini kabul etmiştir. Bu Anayasa içinde ekonomik ve sosyal hakları geniş ve özel bir yer verilmiştir. Devletin sosyal bir vasfı olduğu ilân edilmiştir. Bu arada işçi haklarına geniş bir yer veriliyor.

Anayasanın Üçüncü bölümünde 35-54 üncü maddeler içinde yer alan sosyal ve iktisadî haklar ve ödevler pek az Anayasada bu kadar açık ve teferruatlı bir şekilde ele alınmıştır. Diğerleri arasında çalışma hakkı (Madde 42), Çalışma şartları (Mad. 43), Ücretlerde adalet sağlanması (Mad. 45), Sendika kurma hakkı (Mad. 46), Toplu Sözleşme ve Grev hakkı (Mad. 47), Sosyal Güvenlik hakkı (Mad. 48), Sağlık hakkı (Mad. 49), Öğrenim hakkı (Mad. 50) gibi hakları özellikle zikreylemek lâzımdır. Türkiye'de siyasî rejimin bu vasıflarının tabiî bir sonucu olarak Devlet şimdi mevzuatla toplu müzakerelerin oluşmasına gerekli hukukî ve teknik yardımı yapmaya hazırlanmıştır. Bu mevzuattan daha aşağıda bahsedeceğiz.

Bu siyasî sistemin yanında yer alan iktisadî sistem nedir? Şimdi biraz da bu önemli nokta üzerinde duracağım.

Türkiye 1930 yıllarından beri plânlı karma bir ekonominin gittikçe derinleşen, yayılan bir tecrübesini yapmaktadır. Başka bir deyimle karma bir ekonomik düzenle Devlet, İktisadî gelişme çabaları içinde daha yaygın bir mesuliyet yüklenmektedir. Burada Devletin faaliyetlerine belli bir sınır çizmeğe şüphesiz imkân yoktur. Ancak bu faaliyetlerin hiç bir zaman bütün iktisadî hayatı kapsayarak özel sektörü sembolik bir nisbete düşürmemesi lâzımdır.

Gelişme halinde olan veya az gelişmiş bulunan memleketlerde özel sektör iktisadî kalkınmanın bütün şartlarını yerine getirmeye kifayet etmemektedir. Bu sebepten ötürüdür ki kalkınma arzusu ve çabası gösteren memleketlerde Devlet İktisadî faaliyetler içinde rol almak zaruretleri ile karşılaşmıştır.

Türkiye'de 1933 yılından itibaren sektör plânları tatbik eyleme suretile Devlete iktisadî hayatta gittikçe genişliyen bir rol verniştir. Devletin bu faaliyeti o zamandan beri artma eyilimi göstermektedir. Öyle ki «1950 den bu yana Kamu sektörü yatırımlarının toplam yatırım içindeki payları yüzde 36 dan 1960 da yüzde ellibeşe yükselmiştir.»[2] Ancak derhal ilâve edelim ki bu artışın başlıca sebebi Devlet hizmetlerinin çoğalması ve alt yapı yatırımlarının artmasıdır. Böyle olmakla beraber Devletin istihsal alanında da rolü artmıştır. Aşağıdaki tablo Türkiye'de yatırımların dağılımını göstermektedir.

**TABLO VII**

**YATIRIMLARIN DAĞILIMI[3]**

| | 1959 | 1960 | 1961 |
|---|---|---|---|
| Genel ve katma bütçeler | 27,9 | 29,5 | 37,1 |
| Kamu iktisadî teşebbüsleri | 19,5 | 20,3 | 16,9 |
| Mahallî idareler | 3,3 | 4,9 | 5,3 |
| Özel sektör | 49,3 | 45,3 | 40,7 |
| | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Yukarıda belirtmiş olduğumuz üzere istihsal faaliyetlerinde Devletin hissesi özel sektöre nazaran düşüktür. Buna bir delil olmak üzere di-

[2] DPT. age. s. 74.
[3] DPT. age. s. 74.

gerleri arasında özel sektör ile kamu sektöründe çalışan işçilerin miktarlarını gösterebiliriz. Gerçekten 1962 yılının Eylül ayında İşçi Sigortalarına tabi 710.380 işçiden 302.795 işçi kamu ve 407.585 işçinin de özel sektörde çalıştıkları tesbit olunmuştur.[4] İmalât sanayiinde ve maden sektöründe büyük işletmeler özellikle Devletin elindedir.

**SENDİKACILIK HAREKETİ**

Bugünkü toplu müzakere oluşları içinde sendika ve sendikacılık hareketi birinci derecede önemi haizdir. Sendikasız toplu müzakere sistemi düşünülemez. Binaenaleyh sendika hürriyeti, işçilerin sendikalar içinde teşkilâtlanma dereceleri, sendikaların istikrarı, sendikaların işverenler tarafından tanınması gibi meselelerin bilinmesinde, tartışılmasında fayda vardır. Şüphesiz sendikaların sosyal ve iktisadi hayatta, toplu müzakere sistemi içinde oynamak zorunda oldukları rol bir memleketten diğerine değişmektedir. Bunun sebebi yalnız memleketlerin kendilerine has hususiyetleri, gelişme dereceleri, sendika mevzuatının sendikalara atfeyledikleri rol ve genel siyasi atmosfer değildir. Bunların yanında her memleketin ayrı bir gelişme safhası içinde bulunması ve sanayileşme derecesi hususî bir önem taşımaktadır.

Türk sendikacılık hareketinin uzun bir tarihi yoktur. Bugünkü Türk sendikacılığı 1946 yılından sonra hukuki temeline kavuşabilmiştir. Bu kısa devre içinde gelişmesi için zarurî olan iktisadî, siyasî ve psikolojik şartlar da müsait olmamıştır. Türk sendikacılığı siyasi atmosfer bakımından ancak 27 Mayıs 1960 İnkılâbından sonra teşvik ve anlayışlı bir ortam bulmuştur. İktisadî bakımdan şartlar, şüphesiz henüz çok müsait değildir. Zira memleketin sanayileşmesi, binaenaleyh işçiliği meslek edinmiş büyük işçi kitlelerinin vücut bulması zarurî olarak yavaş olmaktadır. Bu sebepten ötürü Türk sendikacılığı henüz toplumun ekonomik ve sosyal hayatında önemli bir rol oynayacak kudreti iktisap etmiş bulunmuyor.

Bununla beraber siyasî bakımdan atmosfer şimdi fevkalâde müsait görünmektedir. Temmuz ayında Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş bulunan Sendikalar Kanunu ile Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu sendikaların kurulmalarını ve gelişmelerini teşvik edici hükümler taşımaktadırlar. Yalnız bir misal bunu göstermektedir. Sendikalar Kanununa göre, işverenler sendikalı işçilerin sendikaya ödeyecekleri aidatı, ücretin ödenmesi sırasında keserek sendikanın mesul şahsına tevdi etmekle zorunludurlar. Her iki Kanun içinde bunun bir çok örnekle

[4] İSK.: 1962 yılı İş ve Faaliyet İstatistikleri, Ankara, 1963, s. 28.

ri daha zikrolunabilir. Diğer taraftan organik bir mahiyet arzetmemekle beraber, Türk sendikacılığını temsil etmekte olan Türk-İş ile Hükûmetin ilgili makamları her üç ayda bir müşterek olarak toplanmaktadırlar. Bu toplantıların konusu genel olarak işçileri yakından ilgilendiren ekonomik ve sosyal meselelerde istişarelerde bulunmak ve müşterek bir anlaşma ve görüşe ulaşmaktır. 1962 yılı ortalarından bu yana bu mahiyette üç toplantı olmuştur. Toplantılar bir Başbakan yardımcısının başkanlığında yapılmaktadır. Şu halde siyasî atmosfer ve anlayış şimdi çok müsait bir durum arz etmektedir. Hükûmet sendikaların işbirliğine önem vermekte ve hattâ Beş yıllık İktisadî Kalkınma Planının uygulanmasında bu işbirliğini aramaktadır.

Biraz önce toplu müzakerelerin şartlarından birisinin de işçilerin teşkilâtlanma dereceleri olduğu konusuna temas etmiştik. Fakat bunun kısa devrelerde gerçekleşmesi oldukça güçtür. Zira teşkilâtlanma geniş ölçüde sanayileşmenin etkisi altındadır. Gelişme halinde olan bütün memleketlerde olduğu gibi Türkiye'de de yukarıda belirtilmiş olduğu vechile nüfusun büyük bir kısmı ziraat sektöründe yaşamaktadır. Nüfus artış nisbeti de yüksektir. En iyi şartlar içinde bile sanayileşme oluşu uzun yıllar talep edecektir. Fakat bu da kâfi değildir. Zirai sektörde bazı reformları gerçekleştirmeksizin ve bazı yeniden teşkilâtlanma hareketlerine girişmeden vukuu istenecek bir sınai gelişme halkın bir kısmını devamlı olarak fakirlik halinde tutabilir. Binaenaleyh ziraî ve sınaî sektörlerin kalkınmalarında bir muvazene tesis etmek zarureti vardır. Öyle görünüyor ki Beş Yıllık İktisadî Kalkınma Planı bu gerçeği kavramış bulunuyor. Binaenaleyh önümüzdeki yakın yıllarda bir sanayileşme ve işçilerin kuvvetli derecede teşkilâtlanmaları bahis konusu olmıyabilir. Fakat, grev hakkının kabul edilmiş bulunması bu teşkilâtlanmayı bugüne kadarkinden daha olumlu ve daha sür'atli bir devreye ulaştırabilir. Aşağıdaki tablo işçilerin bugünkü teşkilâtlanma derecesi hakkında genel bir fikir vermektedir.

Bu tablo bize çalışma mevzuatına bağlı işçilerin üçte birinden fazlasının teşkilâtlanmış olduğunu, fakat işçilerin küçük mahalli sendikalar içinde bölünmüş bulunduklarını ve ortalama olarak bir sendikaya 566 üye düştüğünü göstermektedir. Bu son iki durum toplu müzakere sisteminin gelişmesi bakımından çok müsait bir ortam yaratmamaktadır.

TABLO VIII

İŞÇİ SENDİKALARI VE BUNLARA KAYITLI ÜYELER*

| Yıllar | İşçi | Sendikalı İşçi | Sendika | Birlik ve Federasyon | Konfederasyon |
|---|---|---|---|---|---|
| 1948 | 329.463 | 52.000 | 73 | 1 | — |
| 1949 | 344.414 | 72.000 | 77 | 2 | — |
| 1950 | 373.961 | 78.000 | 88 | 3 | — |
| 1951 | 427.364 | 110.000 | 137 | 5 | — |
| 1952 | 486.508 | 130.000 | 248 | 16 | 1 |
| 1953 | 506.535 | 140.000 | 275 | 17 | 1 |
| 1954 | 583.292 | 180.387 | 323 | 27 | 1 |
| 1955 | 604.295 | 184.395 | 363 | 27 | 1 |
| 1956 | 645.321 | 204.155 | 376 | 26 | 1 |
| 1957 | 695.827 | 244.855 | 383 | 18 | 1 |
| 1958 | 701.231 | 262.591 | 344 | 18 | 1 |
| 1959 | 754.875 | 280.786 | 417 | 21 | 1 |
| 1960 | 824.881 | 282.967 | 432 | 27 | 1 |
| 1961 | 868.954 | 298.679 | 511 | 28 | 1 |
| 1962 | 825.595 | 307.839 | 543 | 36 | 1 |

* Bu rakamlar Çalışma Bakanlığından sağlanmıştır. İşçi adedi iş mevzuatının kapsadığı işçileri göstermektedir.

**TÜRKİYE'NİN SOSYAL POLİTİKASI**

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan beri sosyal politikaya yakın bir ilgi göstermiştir. Kurtuluş Savaşının ilk yıllarından itibaren başlıyan bu ilgi iktisadi bünyenin müsait olmamasına rağmen çeşitli sahalarda münferit müdahalelerle başlamış ve hiç olmazsa 1946 yılına kadar, idare edenlerin sosyal politika anlayışlarına tâbi olarak devam etmiştir. Başka bir deyimle bugün oldukça ileri bir safha arz eden mevzuatın çoğu ilgililerden, alttan gelen tazyiklerden ziyade, idare edenlerin Devlet ve Devletin fonksiyonları anlayışlarının bir sonucu olarak meydana gelmiştir. Türkiye'de sendikalar 1946 yılına kadar kuruluşlarına imkân veren hukukî bir zeminden mahrum kalmışlardır. Ancak Devletin ekonomik ve sosyal hayata geniş ölçüde müdahaleleri bu boşluğu doldurmuştur. 1936 yılında tedvin edilmiş bulunan İş Kanunu vücut bulduğu iktisadi ve siyasi ortamın karakterine uygun olarak otoriter bir vasıf iktisap etmiştir. Sendikalara ait herhangi bir hükmü ihtiva etmediği gibi grev ve lokavtı yasaklıyarak ve mecburî uzlaştırma ve tahkim sistemini ihdas ederek işçi ve işveren münasebetlerinde ve uyuşmazlıklarında Devlete tanzimci ve karar verici bir rol vermiştir. Bunu yaparken çalışma hayatını da oldukça teferruatlı ve zamanı için ileri sayılacak normlar tesis ederek düzenlemiştir. Adetâ

Devlet, lüzumlu ve fayda getireceğine de kani olmadığı sendika ve grev haklarını kabul etmemesinin bir karşılığı olarak bir çok hakları kendiliğinden tanımış ve tesis etmiştir. Ücretin himayesi, asgarî ücretlerin tesbiti, Kıdem tazminatı, çalışma sürelerinin 8 saat olarak tesbiti, ağır, tehlikeli ve yıpratıcı işlerde daha az çalışma süreleri normları tesisi, kadınların, çocuklarına, durumlarına ve bünyelerine uygun bir çalışma rejimine tâbi tutulmaları, iş emniyetine ve işçi sağlığına dair tesis edilen koruyucu tedbirler, iş akidlerinin yapılmalarında ve fesihlerinde işçi lehine tesis olunan himayeler, iş ve işçi bulma servislerinin, sosyal sigortaların kurulması ve bir kontrol ve teftiş mekanizması ihdası 1936 tarihli İş Kanununun getirmiş olduğu başlıca sosyal politika himaye tedbirleridir.

1946 yılından sonra sendikaların kurulmalarına imkân sağlıyan hukukî statünün vücut bulması ve ondan sonra kabul edilen sosyal Sigorta Kanunları, ücretli hafta tatili, Deniz İş Kanunu, Basın Mensupları Kanunu, Ücretli Yıllık izinlere müteallir kanun 1936 da temelleri atılmış bulunan bir sosyal politikanın devamı olarak mütalâa olunabilir.

1960 İhtilâline kadar sendikalar bu oluşta az müessir olmuşlardır. Bununla beraber 1946 dan sonra sosyal politika tedbirlerinde grev hakkının tanınmamış olmasına rağmen bütün bu oluşlarda sendikaların tesirleri olmadığını söylemek mümkün değildir. Sendikalar çeşitli yollarla, Hükûmetlerle temas ve dostluk tesis ederek, seçimlerde, açıkça ifade olunmamakla beraber müzaharet vadederek, 1950 yılında iktidar değişikliğinde rol oynıyarak yeni mevzuatın çıkmasını sağlamışlar veya mevcudun ıslâhına da tesir icra etmişlerdir. 27 Mayıs 1960 İhtilâlinden sonraki devrede ise, sendikalar yeni sosyal haklar ve hürriyetlerin sağlanmasında oldukça müessir bir rol oynamaya başlamışlardır. Yeni mevzuat hazırlanırken işçilerin istişarî ve bazan bu karakteri de aşan mütalâalarına özel bir önem verilmiştir.

Bu münasebetle kanaatimizce bir parantez açmakta fayda vardır. Bazan denilmektedir ki, başka memleketlerde şiddetli menfaat çatışmaları ve mücadeleleri sonucunda elde olunan sosyal haklar, memleketimizde bu nevi davranışlara lüzum ve sebep kalmaksızın işçilere tanınmaktadır. Kanaatımızca Türkiye'deki sosyal politika oluşlarını böyle bir muhakeme ölçüsüne vurmak doğru değildir. Bir kere, yukarıda da işaret etmiş olduğum üzere 1920 lerden sonra Türkiye'deki Devlet anlayışı ve Devletin fonksiyonları telâkkisi böyle bir mukayese yapmaya çok müsait olmıyabilir. Zira XIX uncu yüzyılda ve XX nci yüz yılın başlarında olduğu gibi, ekonomik ve sosyal hayata her türlü müdahaleden kaçınmış ve işçi ve işveren arasındaki münasebetlerde de «tabiî kanunların» daima

«umumun hayrına» yöneltici işleyişine inanmış Ortodoks Liberal Devleti Türkiye'de 1920 lerden sonra hiç mevcut olmamıştır. Türkiye 1930 larda karma ekonomik sistemi kabul ettiği zaman ekonomik hayatta olduğu gibi sosyal hayatta da Devlete geniş bir tanzim edici fonksiyon tanımıştı. Bu tanıma o zamandan beri tarihî seyri içinde devam etmektedir. Türkiye'nin siyasî gelişmelerine muvazi olarak ekonomik ve sosyal politikası da halka tevecciih etmiştir. Ve her ekonomik gelişmenin temelinde bir sosyal gayenin yatması lâzım geldiği fikri kabul edilmiştir. Binaenaleyh Türkiye'de işçiler haklarını, ezcümle sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını elde eylemek için başka memleketlerde revaç bulmuş olan şiddet metodlarına baş vurmaya zorlanmamışlardır. Kaldı ki Türk sendikacılık hareketi bahis konusu hakların mücadelesini de yapmamış değildir. 1946 yılından bu yana Türk sendikacılık hareketinin bütün toplantı ve kongrelerinde ve hükûmetlerle vâki temaslarında değişmez tek konu toplu sözleşme ve grev hakkı idi. Bu yolda mevzuatın müsaade ettiği bütün imkânlar kullanılmıştır.

Diğer taraftan 27 Mayıs İhtilâlinden sonra Türk toplumunun satha çıkmış bulunan arzuları, gelişme istikametleri, haklara ve hürriyetlere bağlılığı, sosyal adalet ve sosyal politika isteği ve bütün bu oluşların bir sonucu olarak 1961 Anayasası içinde yer almış olan temel ilkeler karşısında başka türlü hareket eylemek, partiler ve hükûmetler için mümkün değildir. Bunun en açık delili Millet Meclisinde Sendikalar Kanunu tasarısı ile Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu Tasarısının müzakereleri sırasında bütün partilerin istisnasız olarak tasvip edici davranışları içinde görülmektedir. Muhafazakâr olduğu bilinen bir Parlamentoda partiler işçilere daha çok imkânlar sağlayıcı tâdiller teklif eylemekte birbirlerinden geri kalmamışlardır.

Binaenaleyh Türkiye mevzuat bakımından şimdi oldukça teferruatlı ve ileri normlu bir manzumeye sahip bulunmaktadır. Bundan sonra bu mevzuatın toplu müzakere yolu ile tamamlanacağı beklenebilir. Ancak, geniş ve bir çok hallerde asgari normların da üzerine çıkmış bulunan bir mevzuat yanında toplu müzakerelerin gelişme şansı biraz azalmaktadır. Kaldı ki yukarıda da işaret etmeğe çalıştığımız gibi ekonomik bünye ve sendikaların gelişme dereceleri de şimdilik fazla ümit verici değildir. Ancak bu konuda Devletin rolü toplu müzakerelere yol açmak, millî mevzuatla bu müzakereleri kolaylaştırmak, taraflara zaman zaman yardımcı olmaktır. Devletin rolünün bunun ötesine geçmesi güçtür.

Fakat, son bir tahlil ile şöyle bir neticeye ulaşmak da mümkündür. Esas itibariyle işçileri ilgilendiren husus çalışma ve yaşama şartlarını

geliştirmektir. Herhangi bir şekilde Devlet müdahalesini arzu etmeyen ve sevmeyen bir toplumun sendikaları ve işçileri serbest müzakere yolunu tercih edebilirler. Fakat esasında bizim gibi uzun yıllar Devlet müdahalelerine alışmış olan bir memlekette işçiler bakımından ille de toplu müzakere yolunu tercih etmekte bir sebep mevcut değildir. Eğer çalışma şartlarını ve yaşama standardını islâh etmek bakımından mevzuat toplu müzakerelere nazaran daha faydalı görünmekte ise, şüphesiz mevzuat tercih olunur. Tabiî bunun aksi de o derece de mutebertir.

### TÜRKİYE'DE TOPLU MÜZAKERE USULÜNE YÖNELME

Türk mevzuatında toplu müzakere ve sözleşmeleri menedici, sendikaların işverenler tarafından tanınmasını engelleyen bir hüküm yeni toplu sözleşme, grev ve lokavt Kanunu kabul edilinceye kadar da mevcut olmamıştır. Aksine 1926 tarihli Borçlar Kanunumuzun 316 ve 317 nci maddeleri «umumî mukavele» adı altında toplu İş Sözleşmelerinin taraflarından, yazılı olması mecburiyetinden, devam müddetinden ve toplu iş sözleşmelerine aykırı olarak yapılacak münferit hizmet akdlerinin batıl olacağından bahseylemektedir. 1947 tarihli eski Sendikalar Kanunu da, *Üyeleri adına sendikaların* genel sözleşmeler aktedebileceklerini ifade etmektedir. Türkiye 1951 yılında «Teşkilâtlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensipleri» ne dair 98 numaralı Milletlerarası Çalışma Sözleşmesini de tasdik eylemiş idi. Fakat bütün bu mevzuat toplu müzakerelerin yapılmasında rehberlik yapabilecek bir kifayette olmadığı gibi, İşverenleri toplu müzakerelere sevkedecek ve zorlıyacak grev hakkı işçilere ve sendikalara tanınmamış olduğundan yasaklanmamış olan bu sistem tatbikatta herhangi bir rol oynamamıştır.

Bununla beraber sendikalar kuruluşlarından beri grev hakkını toplu iş sözleşmesi yapmanın bir vasıtası olarak ısrarla talep etmişlerdir. 1952 yılında kurulmuş olan Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonunun tüzüğünde toplu iş sözleşmeleri yapmak başlıca gayeler arasında yer aldığı gibi 1959 yılında, Türk-İş İcra Heyetinin Ankara'da toplanmış olan mümessiller heyetine sunmuş olduğu bir raporda da toplu iş sözleşmesi ile ilgili olarak şu düşünceyi görmekteyiz. «... Kabul etmek lâzımdır ki bu güne kadar sendikalar kollektif iş akdinden ümit ve arzu edilen ölçüde faydalanamamışlardır. Bunun başlıca sebebi, prensipleri kanunlarımızda bulunduğu halde tatbikatı kolaylaştıran müeyyidelerin yokluğudur. Çalışma Bakanlığı kollektif iş akdleri ile alâkalı bir tasarı hazırlamış ve bunu mevcut tahkim nizamına bağlamıştır. Çalışma Bakanlığının kollektif

iş akti tasarısı hemen söyliyelim ki, ne istenen ne de beklenen getirecektir. Dünyanın hiç bir yerinde sanmayız ki grev hakkı olmadan serbest pazarlık sistemi konulabilsin. Grev hakkı olmayan işçi teşekküllerinin dolaşık mecburi tahkim sistemi ile üyelerine yararlı kollektif iş akdi yapabilmesi hiç de aklın alacağı ve kendisine ümit bağlanacak hukukî bir dayanak değildir.»[1] Bu görüş ve temayül 1950 yılından bu yana bütün işçi sendikaları kongre, konferans ve seminerlerinde ısrarla üzerinde durulan bir temayı teşkil etmiştir. Türk Sendikacılık hareketinin grev hakkını ulaşılacak gayeler arasında ısrarla tutmuş olması, demokratik bir hakkı elde eylemek yanında daha çok, bu hakkın, toplu müzakelerin ve toplu sözleşmelerin yapılmasında tesirli bir vasıta olarak sayılmasından ileri gelmiştir.

Türk işçileri ve sendikacılık hareketi grev ve toplu sözleşme haklarına büyük ümitler bağlamış bulunuyorlar. Önümüzdeki devrede hususiyle ücretler ve diğer çalışma şartlarının ıslahı bakımından grev ve toplu sözleşme hakkına sahip olmakla önemli avantajlar sağlıyacaklarını ummaktadırlar. Bu hususta kesin sonuçlara varmak şüphesiz çok güçtür. Ancak kısaca ifade edelim ki grev hakkı ve toplu sözleşmeler ücretleri arttırmanın tek yolu olmadıkları gibi bunların ücret seviyeleri üzerinde müessir olup olmadıkları da tartışılmakta olan bir hâdisedir. Gerçekten bir kısım düşünürler ve bu arada özellikle Liberal, Sosyalist ve Markasistler grev hakkına ve toplu sözleşme imkânlarına rağmen işçi ücretlerinin ve işçilerin millî gelir içindeki paylarının artamıyacağını ileri sürmüşlerdir. Bunlar arasına Keynes'i de ilâve etmek mümkündür.

Türk sendikacılık hareketinin toplu sözleşme sistemine geçmede izhar ettiği arzunun, diğerleri arasında bir kaç sebebi vardır. Kanaatimizce, 1) Devlet, asgarî ücretlerin dışında ücretlere herhangi bir şekilde müdahale etmediğinden, grev hakkının ve toplu sözleşmenin ücretler üzerindeki etkilerini mübalâğa eden aydınlar ve muhalefetteki siyasî partiler işçilerin bu müesseselere çok fazla ümit bağlamalarını takviye etmişlerdir. 2) Devlet sosyal politika sahasında işçiler lehine devamlı olarak önemli müdahalelerde bulunmuş ve kanunlar çıkarmıştır. Devletin müdahale sahaları çok daraldığından işçiler yeni menfaatler sağlayabilmeyi grev ve toplu sözleşmelerden beklemektedirler. 3) İşçilerin bu davranış ve ümit içine girmelerine Birleşik Amerika sendikacılığının tesirleri de rol oynamıştır. Türk sendikacılığının dış âlemle temasları daha ziyade Birleşik

[1] Türk-İş İcra Heyetinin 20 Mayıs 1959 tarihinde toplanan mümessiller heyetine sunduğu rapor, Ankara, 1959, s. 1-6.

Amerika sendikacılığı ile olmuştur. Hemen bütün Türk sendika liderleri Birleşik Amerika'da 3-6 ay arasında staj, inceleme ve müşahadelerde bulunmak imkânı elde etmişlerdir. Ayrıca Birleşik Amerika Devletleri Teknik Yardım porgramları içinde Türk sendikacılarının yetişmelerini sağlamak üzere 10 yıldan beri Türkiye'ye eksperler göndermektedir. Bu eksperler sendikalarla ilgili bütün eğitim seminerlerinde vazife almışlardır. Bu temaslar geniş ölçüde toplu sözleşmeler etrafında cereyan etmiştir. Amerikan sendikaları, Türk sendikacılık hareketinin toplu sözleşme müzakeresini benimsemesine geniş ölçüde müessir olmuşlardır.

Fakat kanaatimizce bazı müşahade ve hâdiseler üzerinde düşünülmesi de faydalı olabilir. Sendikalar grev hakkına ve toplu pazarlık imkânlarına sahip olmaksızın da ücretleri artırabilirler. Seçim zamanlarında işçilerin reylerine sahip olmak arzusu hükûmetlerin ücret politikalarına tesir etmektedir. Eğer devlet iktisadî hayatı içinde doğrudan doğruya rol almış ve büyük bir işveren sıfatını iktisap etmiş ise, seçim zamanlarında işçilerin ücret artışı taleplerine daha çok muhatap olmakta ve bu talepleri müsbet olarak karşılama eğilimi göstermektedir. Türkiye'de sosyal politikayı ilgilendiren ve aynı zamanda ücretlerle doğrudan doğruya münasebetleri olan kanunların çoğu ya seçimlere tekaddüm eden veya seçimleri takip eden aylarda tedvin olunmaktadır. Diğer taraftan hükûmetler asgarî ücretleri yükseltmek ve hakem kurullarına temsilcileri yoluyla tesir eylemek suretiyle grev ve toplu sözleşme hakları olmaksızın da ücretleri ekonominin genel durumlarına ayarlamaktadırlar. Refah devrelerinde bu daha bariz olmaktadır. Ancak bu artışlar daha ziyade nominal ücretlerde vukubulmaktadır.

Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü tarafından yürütülen Türk İktisadî Gelişmesi Projesi için yaptırılan kısmî bir araştırma normal zamanlarda nominal ücretlerin devamlı olarak arttığını ve reel ücretlerin de 1950 den sonra aynı eğilim içine girdiğini kabul etmek mümkündür. Gerçi bu neticeye ulaşan araştırma Devlet sektörünün yalnız iki büyük müessesesini içine almıştır. Fakat bu neticeyi diğer sektörlere de ihtiyatlı bir teşmil kanaatimizce mümkündür. Sözünü ettiğimiz araştırmadan aşağıya naklettiğimiz tablo bu durumu göstermekte ve grev ve toplu sözleşme olmaksızın da ücretlerin artabileceğini göstermektedir.

Tablo harb yıllarında reel ücretlerin vahim düşmelerini tesbit eylemektedir. Bu yıllarda Türkiye'de sendikacılık hareketi başlamıştı. Teşkilâtlanmış işçilerin bu düşmelere daha kuvvetli bir şekilde mukavemet edeceklerini ve belki de belli bir ölçüde önliyebileceklerini söylemek mümkündür.

**TABLO : IX**

**Sümerbank Fabrikalarında Ortalama Saat Ücretleri (Kuruş Olarak)**

| Yıllar | Cârî Fiatlarile | 1938 Fiatları ile | Endeks : 1961=100 |
|---|---|---|---|
| 1939 | 12 | 12,3 | 66,5 |
| 1940 | 14 | 11,1 | 60,0 |
| 1941 | 16 | 9,6 | 51,9 |
| 1942 | 20 | 6,3 | 34,1 |
| 1943 | 26 | 3,7 | 20,0 |
| 1944 | 27 | 5,6 | 30,3 |
| 1945 | 30 | 6,3 | 34,1 |
| 1946 | 33 | 7,2 | 38,4 |
| 1947 | 39 | 7,5 | 40,5 |
| 1948 | 43 | 8,7 | 47,0 |
| 1949 | 45 | 8,5 | 45,9 |
| 1950 | 47 | 11,5 | 62,2 |
| 1951 | 57 | 12,2 | 65,9 |
| 1952 | 67 | 13,5 | 73,0 |
| 1953 | 75 | 15,6 | 73,5 |
| 1954 | 82 | 13,7 | 74,1 |
| 1955 | 89 | 14,2 | 76,8 |
| 1956 | 110 | 15,1 | 81,6 |
| 1957 | 150 | 17,3 | 93,5 |
| 1958 | 154 | 15,2 | 82,2 |
| 1959 | 203 | 17,3 | 93,5 |
| 1960 | 217 | 18,5 | 100,0 |
| 1961 | 227 | 18,5 | 100,0 |

Not: Butablo ile ilgili olarak yukarıda bahsettiğimiz araştırmayı Dr. Orhan Türkay, Özhan Ulusatam ve Alpaslan Işıklı yapmışlardır. Bahis konusu ücretler şu kalemlerden teşekkül etmektedir. a) Çıplak ücret, b) Primler, c) Ek ödemeler, ç) Ücretli hafta tatili, d) Ücretli izin - 1953 den sonrası için, e) Fazla mesai, g) Tazminatlar, h) Kademli işçilik teşvik ikramiyesi - 1953 ten sonra.

Sendikaların nisbeten gelişme imkânlarına ve ortamına kavuşmuş olduğu, fakat grev ve toplu sözleşme yapmak imkânından mahrum kaldığı 1951 - 1962 devrinde ücretler fiatları takip ederek yükselmiştir. Aşağıdaki tablo İşçi Sigortalarına tâbi iş yerlerinde çalışan işçi ve müstahdemlerin ortalama ücretlerinin seyrini göstermektedir. Bu ortalamalara işçi vasfında olmayan Mühendis, Teknisyen, Muhasebeci vesair kategorilerin ücretleri de dahildir. Bu sebepten tablo, «İşçi» lerin ücretlerinin gerçek ortalamalarını aksettirmemektedir. Tabloya, mukayeseyi kolaylaştırmak maksadiyle Ankara geçinme endeksini gösterir bir sütun eklenmiştir.

**TABLO : X**
**Bordroları Göre Sigortalı Adedi, Yekûn ve Ortalama Ücretler**

| Yıllar | Sigortalı Adet (Ortalama) | Sayısı Endeks | Ücretler Toplamı | Ortalama Günlük Ücret Lira | Endeks | Ankara Geçinme Endeksi 1950=100 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1951 | 348,440 | 100 | 425,536,218 | 4,62 | 100 | 103 |
| 1952 | 384,965 | 110 | 526,593,630 | 5,17 | 112 | 107 |
| 1953 | 432,255 | 124 | 633,151,609 | 5,50 | 119 | 110 |
| 1954 | 449,284 | 129 | 790,101,658 | 6,24 | 135 | 119 |
| 1955 | 466,848 | 134 | 1,009,842,710 | 7,21 | 156 | 141 |
| 1956 | 506,201 | | 1,243,132,921 | 8,24 | 178 | 151 |
| 1957 | 529,989 | 152 | 1,511,585,330 | 9,22 | 200 | 174 |
| 1958 | 549,876 | 158 | 1,886,855,299 | 10,90 | 236 | 208 |
| 1959 | 555,774 | 160 | 2,341,594,276 | 13,28 | 287 | 258 |
| 1960 | 577,672 | 166 | 2,642,783,150 | 13,45 | 313 | 269 |
| 1961 | 610,205 | 175 | 3,067,520,478 | 15,62 | 338 | 264 |
| 1962 | 610,588 | 175 | 3,236,864,863 | 16,48 | 357 | — |

Kaynak : İşçi Sigortaları Kurumu 1962 yılı iş ve faaliyet istatistikleri, a.g.e., s. 26, ve Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl, age, s. 20.

**TOPLU MUKAVELELERLE İLGİLİ MEVZUATA GENEL BİR BAKIŞ**

İşçiler gibi resmî çevreler de toplu müzakere usulüne oldukça büyük bir değer atfetmektedirler. Bu durum toplu sözleşme, grev ve lokavt kanunu tasarısının gerekçesinin bir çok yerlerinde açıkça görülmektedir. Meselâ bu gerekçede şu fikirleri tesbit etmekteyiz.. «...İşçiye grev hakkının tanınması, toplu iş sözleşmelerinin gelişmesi suretiyle, işçinin *millî gelirden âdilâne bir pay alabilmesi* ve işçinin işletme içindeki marjinal verimine mümkün olduğu kadar yaklaşan bir ücrete sahip olabilmesi *için kesin bir zarurettir.*»[6] Hükûmetler toplu müzakere sistemine taraftar iseler gerekli ve faydalı gördükleri her türlü tedbirleri almalıdırlar. Ancak, alınacak tedbirler ne derece isabetli olursa olsunlar, eğer bir memlekette sendikacılık hareketi zayıf ve aynı zamanda mevzuat bir çok çalışma şartlarını tesbit ve tayin eylemiş, ve pazarlık sahasını çok daralt-

[6] Millet Meclisi : Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu tasarısı ve geçici komisyon ile plân komisyonu raporları (1/273), 1963, s. 11.

mış ise, bu sahada fazla bir ilerleme kaydedilmesi kolaylıkla mümkün olmaz. Binaenaleyh toplu müzakere usulünün gelişmesi için genel şartlar bir memlekette henüz hazır değilse, Hükümetler tarafları zorlayıcı müdahale yollarına başvurmamalıdırlar. Bu bakımdan mevzuatın toplu müzakerelerin felsefesine uygun olması, başka bir deyimle tarafların serbest iradeleri üzerinde baskı yapan bir karakter iktisap etmemiş bulunması lâzımdır. Şu halde mevzuat daha ziyade toplu müzakere hakkının fiilen tanınmasını sağlamak ve tatbikatta toplu müzakereleri *kolaylaştırmak için uygun olacak tedbirleri* almakla yetinmelidir.

Yeni kabul edilmiş bulunan Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt kanununun getirmiş olduğu bir kaç prensibi yukarıdaki mülâhazaların ışığı altında izah etmeğe çalışacağım.

1. *Tarif* : Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu Klâsik tariflere uygun bir tarifi kabul etmiştir. Kanuna göre, «...Toplu İş Sözleşmesi, hizmet akdinin yapılması, muhtevası ve sona ermesi ile ilgili hususları düzenlemek üzere ... İşçi teşekkülleri ile iş veren veya iş veren teşekkülleri arasında yapılan bir sözleşmedir.

Toplu iş sözleşmesi, işçi ve işveren münasebetlerini ilgilendiren diğer hususlar ile tarafların karşılıklı hak ve borçları ve özellikle 1 inci bent ile bu bentte gösterilen hususların uygulanması ve denetimi ile ilgili hükümleri de ihtiva edebilir.» Görülüyor ki bu tarif toplu sözleşmenin, 1) Çalışma Şartları, 2) Uygulanması, 3) Tarafların karşılıklı hak ve vecibeleri ile ilgili hükümler ihtiva edebileceğini teshit eylemiş bulunuyor. Bununla beraber kanunlara aykırı olmamak şartıyla, bir toplu iş sözleşmesinin yukarıda sayılan noktalar dışında da şartlar ihtiva etmesine mâni bir hal mevcut değildir.

2. *Taraflar* : Yukarıdaki tariften anlaşılacağı üzere bir toplu sözleşmenin tarafları 1) İşçi teşekkülleri, 2) İşveren, 3) İşveren teşekkülleridir. İşçi ve işveren teşekkülleri ya Federasyonlar veya münferit sendikalardır. Federasyonlara öncelik tanınmıştır. Binaenaleyh iş kolu esası üzerinden toplu iş sözleşmesi yapılması tercih edilmiş görülmektedir. Bir iş kolunda çalışan işçilerin çoğunluğunu temsil eden İşçi Sendikası, aynı nitelikte İşçi Federasyonu yoksa, o iş kolundaki iş yerlerini kapsayan iş sözleşmesi yapmaya yetkili sayılmaktadır.

Burada iki nokta üzerinde durmak istiyorum. Bunlardan biri toplu sözleşmelerin işkolu veya işletme seviyesinde yapılması meselesi, diğeri de yetkili işçi teşekkülünün tayinindeki kıstaslardır.

A. *İş Kolu ve İşletme Seviyesindeki Toplu Sözleşmeler.* — Kanunî gerekçesinde hangi sebeplerden ötürü iş kolu seviyesinde toplu söz-

leşmelerin birinci Plânda öngörmüş olduğunu belirten bir açıklamaya tesadüf etmemekteyiz. Avrupa'daki tatbikatın bu yolda cereyan etmekte bulunması, kanun koyucunun düşüncesine ve kararına tesir etmiş olması mümkündür. Bu nokta üzerinde çok düşünülmemiş olduğu da tahmin olunabilir.

Bir toplu pazarlık işletme veya iş kolu seviyesinde yapıldığı takdirde ne gibi durumlar ortaya çıkabilmektedir. Genel olarak işletme seviyesinde yapılan toplu müzakerelerin şu faydaları haiz bulunduğu kabul olunmaktadır. Bir defa, işletme seviyesinde yapılan toplu müzakereler taraflar arasında anlaşmayı kolaylaştırır. Zira bu seviyede taraflar, birbirlerinin durumlarını, psikolojilerini daha yakından tanırlar. İşletme seviyesindeki müzkerelerde ücretlerin ve diğer çalışma şartlarının müzakere ve tesbitinde işletmenin durumunu yakından tanımak ve göz önünde tutmak daima mümkündür. Keza, bu seviyedeki müzakerelerde doktrin meseleleri ve ayrılıkları, siyasî temayüller daha az tesir icra ederler. Sonra uyuşmazlıkların hududu daralmaktadır. Bu sebepten ötürü kotarılmaları nisbeten kolay olabilir. Genel olarak ücret artışları verim artışlarına bağlandığı zaman, bu bağlantıyı işletme seviyesinde tesis etmek ve ölçmek daha kolay olduğundan ve aynı zamanda bir işletmede verim artışları daha yakından takip olunabileceğinden, ücret artışlarına imkân vermek için verimin artışını görmek ve hesaplamak işletme seviyesindeki bir müzakere içinde daha kolay olur.

İş kolu veya daha yüksek seviyedeki toplu müzakerelerin işçiler bakımından daha faydalı olduğu da ileri sürülmektedir. Denilmektedir ki bu seviyelerdeki müzakereler bütün işçilere aynı mahiyette avantajlar sağlamaktadır. İşçiler arasındaki tesanüd politikasına daha fazla uymakta ve hususiyle çeşitli işletmeler veya sektörler arasındaki ücret ve çalışma farklılıklarını kaldırmaktadır. Bir kısım memleketlerde ücretler ve diğer çalışma şartları küçük işletmelerde çalışan işçiler aleyhine işlemektedir. Binaenaleyh eğer müzakereler iş kolu seviyesinde yapılırsa bu gibi durumlar önlenebilir. Toplu müzakerelerin iş kolu seviyesinde yapılması tarafları temsil eden teşekküllerin kuvvetlenmesini de mucip olmaktadır.

Bununla beraber bu avantajlarına mukabil işkolu seviyesindeki toplu müzakerelerin bazı mahzurları olduğunu da kabul etmek gerekmektedir. Grevlerin ve uyuşmazlıkların etkileri daha geniş olacaktır. Önemli bir iş kolunda çıkan uyuşmazlıklara hükûmetler tabiî olarak ilgisiz kalamamaktadırlar. Eğer hükûmetlerin müdahaleleri mübalâğa olunursa bu toplu müzakerelerin felsefesine aykırı düşmektedir. Diğer taraftan iş kolu seviyesinde yapılan toplu müzakerelerde şayet ücretler ve diğer

çalışma şartları müreffeh işletmelerin ödeme kabiliyetlerine göre tesbit olunmuşsa birçok işletmelerin ve hususile kârlılık bakımından marjinal işletmelerin durumları çok güçleşir. Toplu müzakerelerde sendikaların temayülü daima yüksek ücret ödeyebilecek işletmeleri öne sürmektir.

Bu mülâhazaların ışığı altında ve toplu sözleşme, grev ve lokavt kanununun da yukarıda işaret eylemiş olduğum eğilimini göz önünde bulundurarak Türkiye bakımından tatbikatın nasıl gelişeceğini tahmin ve bir davranış tavsiye etmek ne dereceye kadar mümkündür? Şüphesiz kesin cevaplar tesbit etmek kolay değildir. Fakat bazı tahminler yapmak belki mümkün olabilir.

Türkiye'de bir çok iş kollarında işçi federasyonları bulunmakla beraber işverenler aynı ölçüde henüz teşkilâtlanmamıştırlar. Bunun yanında işçi Federasyonlarını teşkil eden sendikalar kapsadıkları iş yerleri itibariyle homojen değildirler. Aynı zamanda iş kolundaki işletmelerin durumları birbirine çok az benzemektedir. Bu durumda Türkiye'de münferit sendikalar daha faal görünmektedirler. Diğer taraftan her iş kolundaki işyerleri maliyet, verim, idare, bölgedeki yaşama şartları ve standartları bakımlarından açık özellikler arzettikleri taktirde, müzakerelerin işletme seviyesinde cereyan etmesi zaruri ve faydalı olabilir. Türkiye'de bu durum mevcut değildir. İşletmeler, büyüklük, maliyet, verim, idare, vesaire bakımlarından birbirlerinden ayrılmaktadır.

Bu konuda diğer bir faktör tarafların kuvvet dereceleridir. Eğer taraflar arasında kuvvet muvazenesi yoksa kuvvetli olan taraf müzakerelerin seviyesini kendi istediği ölçüde ve seviyede tutabilir. Meselâ, işverenler daha kuvvetli ise, İşçi sendikaları ve federasyonları arzu etseler dahi, işverenler arzu ve kabul etmedikçe müzakerelerin sanayi kolu seviyesinde yapılması mümkün olmayabilir. Türkiye'de işverenlerin bu konuda kendi görüşlerini kabul ettirmeleri daha mümkündür. Zira Türkiye'de sendikalar çok bölünmüşlerdir. Her iş kolunda kuvvetli federasyon veya milli sendikalar kurulmamıştır. Fakat bu konuda işyerleri arasındaki rekabetin şiddeti de önemi haizdir. Şayet piyasada aynı iş kolundaki işyerleri arasında kesif bir rekabet varsa, rekabet şartlarında ayniyet sağlamak için işverenler özellikle sanayi seviyesindeki toplu müzakereleri tercih edeceklerdir. Türkiye'de mensucat sanayiinde, gıda sanayiinin bazı kollarında işletme seviyesinin üstünde toplu müzakereler cereyan edebilir.

B. *Taraf Sendikanın Tesbiti Meselesi.* — Yeni Toplu Sözleşme, Grev Lokavt Kanunu, işçiler bakımından taraf olacak federasyon veya sendikanın seçilmesinde çoğunluk esasını kabul etmiştir. Federasyonun,

işkolundaki işçilerin çoğunluğunu, sendikanın ise işyerindeki işçilerin çoğunluğunu temsil etmesi gerekmektedir. Çoğunluk konulmuş olan tek kıstastır.

Bu hususta şu noktaları belirtmek lâzımdır. Genel olarak Türkiye gibi gelişme halinde olan memleketlerde işçilerin teşkilâtlanma dereceleri yüksek değildir. Bunu daha önce de tesbit etmiş bulunuyorduk. Esasında Türkiye'de işçilerin teşkilâtlanma dereceleri yüzde 25 in biraz üstündedir. Zira İş Kanunu ile irtibat tesis edilmeden sanayide çalışanların yekûnunu nazarı itibara aldığımızda, bu yekûnun 1.100.000 arasında olduğunu tesbit etmekteyiz. Sendikalar içinde teşkilâtlanmış bulunan işçiler yalnız sanayi işçileri olmayıp tarım ve hizmet sektöründeki sendikalı işçiler de bu yekûnun içindedir. Bu duruma göre Türkiye'de Teşkilâtlanma nisbeti yüzde 25 kadardır. Böyle olunca taraf olarak sendikaların çoğunluğu temsil etmelerini talep etmek gerçek durumu uymamaktadır. Kanun koyucusu ve hükûmet toplu sözleşme usulünün gelişmesini arzu ve teşvik etmektedir. Bu suretle kendi müdahalelerinin sahalarının daralacağını ummakta ve daha âdil bir gelir dağılışı beklemektedirler. Böyle olunca bu derece yüksek bir yüzde aranmasının sebebi, işçileri endirekt olarak teşkilâtlanmaya zorlamak olmaktadır. Genel şartlar gözönünde tutulmaksızın iyi niyete dayanan bu zorlamanın toplu müzakere usulünün gelişmesinde menfi bir tesir yapmasından endişe edilebilir. Diğer taraftan sendikaların temsil kabiliyetlerini tayinde yalnız çoğunluk kıstasının kifayet etmiyeceği de bilinmektedir.

2. *Müzakerelerin Mekanizması* : Türkiye'nin yeni mevzuatı toplu müzakere usulünde önceden tesbit edilmiş ve her müzakerede aynı şekilde harekete geçirilen bir mekanizma öngörmemiştir. Müzakereler, yetkili olan taraflardan birinin çağrısı üzerine ve kendilerince serbest olarak tesis olunan bir usûl ve mekanizma çerçevesi içinde cereyan edecektir. Resmî makamların, müzakerelerin başlaması ve cereyanı safhasında herhangi bir müdahalesi veya aracılığı bahis konusu değildir. Yalnız toplu müzakerelerin başlaması için taraflar aralarında toplantının yer, gün ve saati bakımından bir uyuşmaya varmışlarsa, yer, gün ve saati ilgili makamlar tesbit ve ilân ederler. O zaman taraflar buna uymaya mecburdurlar. Bunun dışında, şayet müzakereler bir anlaşma ile son bulmamışsa yetkili makamlar bir uzlaştırma toplantısı tertip ederler. Şu halde taraflara toplu müzakerede takip olunacak usul ve mekanizmayı tayin bakımından tam bir serbesti verilmiş bulunmaktadır.

Ancak, faydalı ve toplu müzakerelerin felsefesine uygun bir serbestinin esasına halel getirmeksizin yardımcı ve yol gösterici bir meka-

nizmanın tesisi bu konularda tecrübesiz olan bir memlekette fayda sağlıyabilir. Zira bilgi, tecrübe ve samimî iyi niyetlere dayanması gereken bir müessesenin tatbikine yeni koyulan bir memleketin işçi ve işverenlerinin başlangıçta resmî makamların teknik yardımlarına, uyarmalarına ve yol göstermelerine ihtiyaç duymaları mümkündür. Meselâ, bir toplu müzakere bir hükûmet temsilcisinin başkanlığında cereyan edebilir. Şimdiye kadar daima hükûmetin yardımını aramak ve meselelerini hükûmetlerin aracılıkları yolu ile kotarmaya alışmış bulunan bir toplumun böyle bir aracılığı tercih edeceği tahmin olunabilir.

Yukarıda belirtmiş olduğum serbestiye mukabil taraflar, müzakere masası başına oturmaya mecburdurlar. Yalnız bu mecburiyet kanunda bir müeyyideye bağlanmamıştır. Şayet bir taraf diğer tarafın çağrısına uymamışsa, işçi sendikaları grev, işverenler veya işveren sendikaları lokavt yapma yetkisini haiz olacaklardır. Bu durumda kanunun koyduğu mecburiyetin bir mânası kalmamaktadır. Riayeti teminat ve müeyyide altına alınmamış mecburiyetlerin konulması mânasız bir şey oluyor.

3. *Teşmil* : Bir kısım memleketlerde olduğu gibi yeni Türk kanunu da toplu sözleşmelerin taraf olmayan işçi ve işverenlere belli şartlara riayet olunmak suretiyle teşmilini kabul etmiş bulunuyor. Kanuna göre, «bir toplu iş sözleşmesinin kapsadığı işçiler, aynı iş kolunda çalışan işçilerin çoğunluğunu teşkil ediyorsa, Bakanlar Kurulu, Yüksek Hakem Kurulu'nun istişarî mütalâasını aldıktan sonra, bu toplu iş sözleşmesini aynı iş kolundaki diğer işçilere ve onları çalıştıran işverenlere bir Kararname ile teşmil edebilir... Bakanlar Kurulu, teşmil edilen toplu iş sözleşmesinin belli hükümleri belli işyerlerinin veya belli bölgelerin çalışma şartlarına uymuyorsa, bu hükümler, sözleşmenin genel niteliği ve işleyişine halel getirmemek şartile, teşmil kararının dışında tutabilir.» Teşmil esasında faydasız bir müessese değildir. Sendikacılık hareketinin gelişmemiş olduğu memleketlerde faydalı da olabilir. Fakat teşmil müessesesi esasında toplu müzakerelerin felsefesine aykırıdır. Özellikle toplu sözleşmelerin teşmil olunacakları işçiler ve işverenlere önceden danışılmaksızın bu yola gidilirse otoriter bir tatbikat kendini gösterir. Bu da toplu müzakerelerin ruhuna uymaz. Kaldı ki sendikacılık hareketi yetersiz ve binaenaleyh toplu müzakereler gelişememektedir. mülâhazası ile hareket olunup hükûmetler fazla teşmil temayülü gösterirlerse gelişmeyi ayrıca engellemiş olurlar. Rekabet ve çalışma şartları eşitliğini sağlamak için müracaat olunan teşmil müessesesi çok dikkatle kullanılmak durumundadır.

4. *Uyuşmazlık ve Uzlaştırma* : Toplu müzakerelerin her zaman

anlaşma ile son bulmadığı sık sık görülmektedir. Fakat mevzuat tarafları, açık mücadele yoluna gitmeden önce barışçı yolların bütün imkânlarını kullanmaya mecbur edebilir. Zira mücadele yolu, yani grev ve lokavt pahalı bir yoldur. «Hakikaten, az çok uzayan iş durumlarının refahı azalttığı, iktisadiyata kötü bir şekilde tesir ettiği ve memleketi zayıflattığı ne kadar tekrar edilse azdır. Ayrıca Devlet, bütün imkânları nisbetinde sefalet ve ümitsizlik yaratan kötü çalışma şartlarının tesisine de mâni olmaya mecburdur.»[1]

Genel olarak uzlaşmanın genişliği tarafların arzularına ve uzlaştırıcının uzlaştırma vazifesini anlayış şekline bağlıdır. Bazı hallerde mevzuat uzlaştırıcıya rehberlik de edebilir.

Türk Toplu Sözleşme Grev ve Lokavt Kanunu, uyuşmazlığın ilgili makamlara bildirilmesini öngörmüştür. İlgili makam bu bildiriyi alınca taraflardan birer aracı talep eder. Bu aracılar da müştereken tarafsız bir aracı seçerek Çalışma Bakanlığının bir temsilcisinin iştirakiyle uyuşmazlığı kotarmaya gayret sarfederler. Uzlaştırma başarıya ulaşamazsa taraflar grev ve lokavta gidebilirler. Kendi aralarında karar verdikleri takdirde ihtiyari veya mecburi tahkime başvurmakta serbestlerler.

Toplu Sözleşme Grev ve Lokavt Kanunu her tarafta olduğu gibi grev ve lokavta bazı tahditler getirmiş bulunmaktadırlar. Grev ve Lokavtın yapılamıyacağı bazı haller ve işler tesbit olunmuştur. Bu tahditler bu hakların özüne dokunacak bir mahiyet taşımamaktadırlar. Ayrıca Bakanlar Kurulu'na evvelâ 30 gün, ikinci bir kararla 60 gün olmak üzere beklenen veya karar verilen bir grev ve lokavtı durdurma salâhiyeti tanınmıştır. Ancak bu salâhiyetini genel hayatını felce uğratıcı, memleket sağlığını ve milli güvenliği bozucu grev ve lokavtlar için kullanabilir.

## SONUÇ

Mevzuatın teferruatı üzerinde durmaksızın genel bir sonuca ulaşmak istiyoruz. Türkiye'de toplu sözleşme müessesesinin tatbikatı henüz başlayamamıştır. Gelecekte bu müessesenin ne şekil ve istikamet alacağı ve nasıl gelişeceği de belli değildir. Ancak ekonomik ve sosyal yapıları daha çok ziraî olan ve gelişme halinde bulunan memleketlerdeki tecrübeler toplu müzakere sisteminin, çalışma şartlarının tesbit ve tanziminde geniş bir rol oynamadığını göstermektedir. Bir çok hallerde,

[1] Milletlerarası Çalışma Bürosu : Kollektif Müzakereler, Fransızca'dan çeviren Dr. Ferit Hakkı Saymen, Cenevre, 1960 / İstanbul 1962, s. 133.

toplu müzakereler ve uyuşmazlıklar geniş ölçüde umumî siyasî hayatın, ekonominin gelişme seyrinin, işsizlik ve istihdam durumlarının tesirleri altında kalmaktadırlar. Geniş mânasında alındığı zaman sosyal politika fakirliğin, gıdasızlığın, hastalığın ve cehaletin insan haysiyetini rencide eden tezahürlerine karşı koymakla başlamaktadır. Zamanımızda, hiç olmazsa bir kısım memleketlerin ödedikleri ücretleri, tesis etmiş bulundukları, çalışma şartlarını, yalnız sosyal politika anlayışları, sosyal mevzuatları, sendikalarının gelişme dereceleri ve toplu müzakere usullerinin mükemmelliği ile izah etmek herhalde mümkün değildir. Bütün bu oluşlarda memleketlerin refah derecelerinin birinci derecede önemi vardır. Sosyal politikanın şüphesiz ilk tedbiri memleketlerin ekonomik kalkınmalarına çalışmaktır. Bunun için de herkesten belli devreler için fedakârlıklar talep olunabilir. Ancak gelir bakımından daha iyi durumda bulunan kategoriler yerine işçilerden iktisadî gelişmelerin icapları için daha fazla fedakârlık talep olunursa sosyal politika temelinden sarsılmış olur. Binaenaleyh toplu müzakerelerden çok şey beklemek ve önümüzdeki devrede mevzuat müdahalelerinden içtinap eylemek tamamiyle ne mümkün ne de tavsiyeye şâyandır.

# DEVLET TARAFINDAN SAĞLANMASI GEREKEN HİZMETLER

*Münir P. Benjenk*

**GİRİŞ**

Toplumsal gelişme konusundaki bu seminerde ilk olarak, toplumların alışılmış hayat tarzlarına iktisadî büyümenin getirdiği hızlı, hattâ bazan da zalimce değişikliklerin insanlar üzerinde yaptığı etkilerle ilgilenmekteyiz. Yeni yeni gelişmekte olan ülkelerde halkın, iktisadî kalkınmanın gerektirdiği sarsıntıları anlamasını ve anladıktan sonra da değişmekte olan bir çevreye, değerler sistemine, yeni müessese ve çalışma metodlarına mümkün olduğu kadar kolayca, acı çekmeden uyabilmesini kolaylaştıracak yollar, çareler bulmak istiyoruz. Görüşlerimize temel olarak şu düşünceyi alıyoruz: yalnız böyle bir anlama ve uyma döneminden sonra insanlar çalışma güçlerini son dereceye çıkarabilirler ve bütün gelişme çabalarının amacı olan daha iyi bir hayat seviyesine varmak için içlerinden gelerek bu mücadelede yer alırlar. Yine biliyoruz ki, en büyük ustalıkla yapılmış iktisadî kalkınma planları bile, uğruna çalışılan insanlar tarafından anlayış kıtlığı, şüphecilik, korku ve pasiflikle karşılanırsa başarısızlığa uğrar, anlamını kaybeder.

Bugün dünyada tipik iktisadî gelişme çizgisi köy topluluklarının şehirleşmiş topluluklar haline gelmesi şeklindedir: plânlar, geçimlerini topraktan sağlıyan insanların sayısını gittikçe azaltmak, endüstri ve hizmet faaliyetlerinde çalışan insanların sayısını çoğaltmak amacıyla yapılmaktadır. İktisadî kalkınma literatüründe, tarımla geçinenlerin, nüfusun

%10 - %15'ini teşkil ettiği iktisaden en ileri gitmiş ülkelerle, bu yüzdenin %60 - %70'e hattâ daha fazlasına yükseldiği geri kalmış ülkeleri karşılaştırmak alışılagelmiş bir usuldür. Ekonomik gelişme, mutlâka, bir ülkenin tarım faaliyetlerinde görülen miktarın birden düşmesi demek değildir. (Meselâ Danimarka, tarımla geçinenlerin nüfusun önemli bir kısmını meydana getirdiği müreffeh bir ülkedir.) Yine de yüksek bir yaşama standardına ancak büyük çapta bir sanayileşme ve bunun sonucu olarak da şehirleşme ile, yani ihmal edilen faaliyetlerin birinci plâna alınması ve tarım sektöründe çalışan veya çalışmak istiyenlerin sayısının azalmasıyla ulaşılabilir.

Şunu hatırdan çıkarmamak gerekir ki, zirai bir topluluğun sınai bir topluluk haline geçmesi zaman ister; başarıya ulaşmak için değil bir-iki yıl, bazan yirmi yıl bile kâfi gelmez. Sovyet Rusya'yı ele aldığımız zaman görürüz ki bu ülke, 45 yıl süren korkunç bir sanayileşme çabasından sonra, bu süre zarfında demokratik bir sistemde uygulanması imkânsız olan baskı metodları kullanılmasına rağmen hâlâ nüfusunun yarısı tarımla uğraşan ülkelerden biridir. Şurası muhakkak ki Türkiye ve Yunanistan gibi ülkelerde, özellikle Asya ve Latin Amerika ülkelerinde, halk, devamlı bir değişme, bir geçiş dönemi içinde yaşamaktadır; bu geçiş dönemi süresince köylülerden meydana gelen, köy toplumu değerleriyle alışkanlıklarına sahip olan çoğunlukla birlikte bütün toplum, ülkelerinin genel görünüşünü, yaşama tarzını değiştirecek cesur adımları atmaya mecburdur. Bu mutlu günü görmeye de çoğumuzun ömrü yetmiyecektir.

Birçokları için bu değişme, köyden şehire, tarladan fabrikaya göç etme gibi maddî neticeler doğuracaktır; bu yüzden her kalkınma plânında bu değişiklikleri kolaylaştıracak tedbirler yer almalıdır. Halkın büyük bir kısmının uzun bir süre tarlada kalacağı, köyden ayrılmıyacağı bir gerçektir. Demek ki sosyal kalkınmayla ilgili en önemli tedbirlerden bazıları bu bölgelerde yaşıyan halka yöneltilenler olacaktır. Sosyal devlet plânlarında köylü halkın bir kısmının kısa bir süre içinde zirai bölge halkı olmaktan çıkmasına karşılık, çoğunluğun ve onların çocuklarının bütün hayatları boyunca tarım bölgelerinde oturmaya devam edeceklerini göz önünde tutmak gerekir.

Sayısız örneklerini verebileceğimiz bir tehlike de, iktisadî kalkınmanın şizofrenik bir toplum yaratması halidir. Böyle bir toplumda iki ayrı iktisadî ve siyasî yapı yanyana sürüp gider. Bir yanda, genişleyen şehirler, yeni kurulan endüstri kolları, oldukça modern sayılabilecek ticarî ve malî kurumlar, sosyal güvenlik, işçi sendikaları gibi çeşitli kurumları içine alan ve büyük güçlükler pahasına da olsa, köyden akan işgücünü sürüatle emen modern alt-yapı tesisleri vardır; bunların yardımıyla onsekizinci

yüzyıldan yirminci yüzyıla geçmek için gereken adımlar atılmış, hiç değilse bu uğurda gayret gösterilmiş olur. Şehir şartları güç bile olsa kabiliyetli, çalışkan kimseler için umut vardır; üstelik büyük şehirde heyecanlı bir hayat yaşanır. Öte yanda ise müteşebbis elemanlarının çoğunu kaybetmiş, nüfusun çoğunluğunu barındıran hareketsiz bir köy çevresi göze çarpar. Burada insanlar ilerleme imkânlarından yoksun olduklarını bilerek, yüzeyde kalan bazı yeniliklere rağmen uygarlıktan ne derece uzak olduklarını görerek yaşarlar; çünkü modern ulaştırma vasıtaları sonucunda dışarıyla ilişkileri artmıştır. Bu bölgelerde hayat yüzyıllarca önceki gibi devam eder ama derinde kıpırdanan ve gittikçe büyüyen bir hoşnutsuzluk duyulur bu güç, monoton, yoksul hayat tarzına.

Toplumun böyle ikiye bölünmesinden doğacak tehlikeler fazla izaha ihtiyaç göstermiyecek kadar açıktır. Dünyanın birçok yerinde başgösteren kanlı kargaşalıklar hep aynı şekilde gelişmektedir. Sosyal ve siyasi hareketlere önderlik edenler, şehirlerden, çoğu kere o şehire yeni yerleşmiş göçmenler ya da tarım çevresinden gelmiş öğrenciler arasından çıkmaktadır. Ama ihtilâllerin başarıya ulaşıp ulaşmaması, sessiz fakat güçlü olan köylü kitlesinin ziraî bölgelere has o koyu muhafazakârlığını bırakıp şehrin radikal unsurlarının peşine takılacak kadar umutsuz bir duruma düşüp düşmemiş olmasına bağlıdır.

Eğer bu düşünce tarzı doğruysa, kalkınma yolunda olan her devletin, ziraî bölgelerdeki sosyal kalkınma seviyesine dikkatle eğilmesi gerekir. Bu kalkınmayı hızlandıracak metodların, alınması gereken tedbirlerin neler olduğu bu yazının önemli bir kısmına konu teşkil etmektedir. Akdeniz bölgesinde yapılan tecrübelerden örnekler vermek suretiyle de İstanbul'da toplanan seminere uygun bir mukayese zemini hazırlamış olacağız. Ziraî faktörler üstünde bu kadar durmamızın sebebi, öteki faktörleri önemsiz görmemiz değil, kalkınma problemine çoğu kimselerin sadece ziraî bölge toplumunun sınaîleşmiş şehir toplumu haline gelmesinden ibaret bir olay gözüyle bakmalarıdır.

Bu yazıda sosyal kalkınmanın en belli başlı cephelerini, verimli bir eğitim sisteminin, eğitim plânlamasının rolleri gibi meseleleri inceliyecek değiliz. Yine de halk eğitimiyle ilgili bazı meselelere dokunacağız. İşçi sendikaları, sosyal güvenlik v.s. gibi çeşitli kurumların önemleri üstünde de durmayacağız, çünkü seminerdeki diğer konferanslar bu konuları inceden inceye gözden geçireceklerdir. Bu yazıda açıklanan usullerle tedbirler gerek çeşit gerek gaye bakımından birbirlerinden oldukça ayrıdırlar ama birleştikleri bir nokta vardır: hepsi de iktisadi ve sosyal bir değişme döneminde devlet idaresini halkın ihtiyaçlarıyla, problemleriyle sıkı sıkıya ilgili bir hale getirmek amacını güderler.

Ele alınacak dört esas konu şunlardır :

1. Ekonomik ve sosyal kalkınmada devletin rolü.
2. Bölge kalkınması.
3. Toplulukların kalkınması.
4. Ziraî kurumlar.

## KALKINMADA DEVLETİN OYNADIĞI ROL

Son zamanlarda hükûmetin görevleri arasına yeni görevler katıldı. Özellikle iktisadî alanda bu görevler yepyeni bir hüviyet kazandı. Millî plânlama ve bölge plânlaması yönlerinde gelişen iktisadî kalkınma plânları devletin giriştiği en önemli faaliyetlerden biri haline geldi. Bugün kabine üyeleri ve en büyük devlet memurları vakitlerinin büyük bir kısmını ülkeyi saran çeşitli ekonomik ve sosyal problemleri çözmeye çalışmakla geçiriyorlar. Bu durum, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi az gelişmiş ülkelerde de böyledir. Yine de yeni gelişen ülkelerde ekonominin büyümesinde hükûmete düşen görevin, gelişmiş ülkelere göre daha büyük olduğunu söyliyebiliriz. Bu ülkelerde kaynaklar kıttır ve kullanılmaları merkezden yapılan tahsislere bağlıdır. Strüktürel reformlara duyulan ihtiyaç büyüktür, buna karşılık özel teşebbüs ülkenin bütün önemli ihtiyaçlarını karşılıyamaz, özellikle yollar, demiryolları, limanlar, endüstride kullanılacak güç, eğitim ve sağlık konularıyla ilgili alt-yapı tesislerinden ülke çoğu zaman yoksun kalır. Tarım, yalnız devletin çözebileceği strüktürel problemlerle doludur. Bütün bunlar gözönünde tutulursa, bu ülkelerde merkezî devletin yüklendiği sorumluluğun, endüstrileşmiş ülkelerdeki devletlerin yüküne göre daha ağır olduğu ortaya çıkar. Endüstri ülkelerinde kalkınma, daha çok fertlerin teşebbüslerine bağlıdır. Hükûmetin ödevi ise ekonomik mekanizmanın gerektiği gibi işliyebilmesini temin edecek ortamı yaratmak ve baş gösterecek herhangi bir dengesizliği giderecek tedbirleri almak, onu tekrar harekete geçirmekten ibarettir.

Az gelişmiş ülkelerde hükûmete düşen bu büyük görevi başarmak için, diğerlerine nisbetle daha geniş ve daha verimli bir memur kadrosunun işbaşında bulunması gerekir. Nedense durum aşağı yukarı her zaman bunun tam aksidir ve kalkınma için büyük bir engel teşkil eder. Akdeniz'in kuzey kesiminde kalan ülkelerde de özel bir problem göze çarpar. Bunlar, Asya, Afrika ve Lâtin Amerika'daki çoğu az gelişmiş ülkelerin aksine, eski ve şerefli bir hükûmet idaresi geleneğine sahiptirler. Bu ülkelerde yakın zamana kadar gençlerin içinde en kabiliyetli, en müteşebbis kimseler vatana hizmet etmek, itibar ve güvenlik kazanmak, iyi bir gelir sağlamak amacıyla devlet hizmetine girerlerdi. Gerçekten de öteki mes-

lekler bu imtiyazlardan yoksundu. Böylece Türkiye, Yunanistan, İtalya veya Fransa gibi ülkelerdeki devlet memurları daima, hükûmetin ağır yükünü omuzlarında taşıyan son derece kabiliyetli ve sadık kimseler olurlardı.

Son yirmi yıl içinde bu durumda bir değişiklik meydana geldi. Hükûmetin görevleri eskiye kıyasla çok ağırlaştı. Buna karşılık memur kadrosu aynı hızla gelişemedi. Üstelik endüstride, bankacılıkta, teknik işlerde ve serbest mesleklerde müteşebbis gençlere başka imkânlar sağlanması sonucunda bu mesleğe olan ilgi büsbütün zayıfladı. Devlet memurlarının hayat seviyesi enflâsyonlardan ötürü gitgide düştü. Satın alma güçleri ise savaş öncesine kıyasla çok azaldı. Gözönünde tutmamız gereken bir başka gerçek de bu memurların, kendilerinden üstün olmıyan kimselerin özel teşebbüste, hattâ yarı-resmî teşekküllerde çalışınca kendi maaşlarının birkaç mislini kazandıklarını görüp üzülmeleridir.

Devlet memuriyetini kanunî ve idarî yönlerden büyük baskı altına alan terfi ve aylık sistemleri öylesine yetersiz bir duruma gelmişlerdir ki, hükûmetler bu konuda bazı tedbirlere bizzat başvurmak zorunda kalmışlardır. Sık sık yarı-resmî müesseselerin kuruluşunu da bu şekilde açıklamak mümkündür. Çoğu hükûmet görevi yapan bu kurumlar, ehliyetli elemanların alınabilmeleri ve yüksek aylıkla çalıştırılabilmeleri için özel bir şekilde kurulmuşlardır. Alınan bir başka tedbir de hükûmet dairelerinde ihtisas ve teknik dallarında kademeler meydana getirmektir. Bu yapılmazsa teknik bakımdan yetkili kimseleri toplamak imkânsızlaşır.

Bugünkü duruma bir göz atacak olursak görürüz ki bu ülkelerin çoğunda hükûmet mekanizmasının bütün yükü oldukça az, ehliyetli ve kıdemli bir memur sınıfının omuzlarına yüklenmiştir. Bu memurlar normalin üstünde çalışır, az aylık alırlar. Bu yüzden de hoşnutsuzdurlar. Bunların büyük çoğunluğu geleneğe veya göreve bağlı olduklarından işlerinden ayrılmaz, özel endüstriden hattâ çoğu kere milletlerarası kurumlardan gelen teklifleri geri çevirirler. Yine de bu ehliyetli elemanların bazıları yavaş yavaş devlet memuriyetinden ayrılmakta, işin daha kötüsü, onların yerlerini doldurabilecek gençler ise memuriyetten kaçınmaktadırlar. Bu duruma bir çare bulunmazsa, birkaç yıl sonra, özellikle yüksek dereceli devlet memuriyeti, ekonomik ve sosyal kalkınmayı ciddî şekilde tehdit eden bir hâl alacak, ehliyetsiz ellere kalacaktır.

Bu durumun ne derece önemli olduğunu, ister sanayici, ister iş adamı, ister sendikacı, ister çiftçi olsun, herhangi bir iş için yüksek dereceli devlet memurlarına başvurmak zorunda kalan her vatandaş kolayca anlıyabilir. Yardıma hazır, çalışkan, verimli bir devlet memuruyla bezgin,

asabî bir memur arasındaki fark, işe başlamadan önce aylar hattâ bazan yıllar kazanmakla kaybetmek arasındaki fark demektir. Ekonomik ve sosyal gelişme, muhakkak ki bu işe karşı istek duyan kimselerin öncülüğüne, bir de kaybolan her dakikanın zarar olduğunun anlaşılmasına bağlıdır.

Devlet memuriyetinin yüksek kademeleri için söylediklerimiz, halkla sık sık temasta bulunan ve sosyal kalkınmayı hızlandırıp engellemede geniş imkânlara sahip olan alt tabakalar için de söylenebilir. Özellikle tarım bölgelerinde bu durum büsbütün önem kazanır. Az gelişmiş ülkelerin ve bilhassa bu ülkelerdeki tarım bölgelerinin problemlerinden biri de devletin yeni ekonomik ve sosyal faaliyetlerinin önemini halkın anlıyamamasıdır. Köydeki halk çok yakın zamana kadar devlet diye ondokuzuncu yüzyıl devletini tanıyordu. Bu devletin iki görevi vardı: kanunları uygulamak ve asayişi korumak, bir de vergi toplamak.

Oysa son yıllarda halk yığınları devlete değişik bir gözle bakmaya başladılar. Demiryolları, karayolları, enerji istasyonları, barajlar, limanlar ve fabrikalar yapan bir inşaatçı gözüyle. Bu önemli yatırımların anlamını her zaman anlamadılar, onlara anlatan da olmadı. Ama ne olursa olsun devletin bu cephesi köylülerin çoğuna muazzam fakat kendilerinden uzak bir kuvvet gibi geliyordu. Yine de kendisine sık sık dostça davranan jandarma kumandanı ile mahallî belediye memurları kadar gerçek değildi. Bu kimseler ise köylünün ekonomik ve sosyal problemlerini anlıyacak, onları çözümliyecek bilgiye sahip değildiler.

Az gelişmiş bir ülkedeki ekonomik ve sosayl kalkınma söz konusu olunca, mahallî devlet memurlarının ne derece önemli bir rol oynadıklarını lâyıkıyla anlatmak güçtür. Tarım, eğitim, sağlık, vergileme, polis kuvveti gibi değişik alanlarda devlet memuru, çoğu kere geri olan halk kitleleriyle ülkeyi daha yüksek bir hayat seviyesine ulaştırmaya çalışan merkezî otorite arasındaki biricik bağı meydana getirir. Bir ülkenin kalkınma plânlarının başarısı, alt kademelerin bu plânları benimseyip uygulamasında göstereceği istek ve enerjiye bağlıdır. Demek ki, sosyal kalkınma konusunda yapılacak gerçek bir plânlama, validen en küçük memurlara kadar herkesin bu iş için özel olarak eğitilip hazırlanmasını ilk iş olarak ele almalıdır; yoksa plân suya düşer. Bu eğitim programları, hükûmet memurlarının yalnız ekonomik kalkınmanın hedeflerini, mânasını anlamalarını teminle yetinmemeli, aynı zamanda onların, bu kalkınmada kendilerine düşen görevi değişik bir ruhla kavramalarını sağlamalıdır.

Devlet memurlarının eğitilmesi, tutumlarının değiştirilmesi meselesi, yalnız onların halka karşı davranışlarının değişmesi için değil, aynı zamanda onlar devletin haber kanalları oldukları için de önemlidir. Hükû-

met plânını, siyasetini onlardan aldığı bilgiye dayanarak yürütür veya bu projeler yetersiz bir şekilde yorumlanan bilgiye dayandıkları takdirde tesirsiz kalmaya mahkûmdurlar.

### BÖLGE KALKINMASI

Ekonomik kalkınmanın plânlanmasını hükûmete düşen bir görev olarak görmek artık yaygın bir hâl almıştır. Yeni gelişen ülkelerde, çoğu hükûmetler bazan daha merkezî, bazan da daha gevşek plânlar meydana getirmişlerdir. Kaynakların kıt olduğu ülkelerde, düzenli ekonomik büyümeyi sağlamak için millî plânlar yapmak zarureti meydana gelebilir; bu plânlarda yatırımla istihlâkın genel seviyesi, hangisinin ilk plâna alınacağı, millî istihsal ve fert başına düşen gelir, fiyat ve gelir politikaları, ödemeler bilânçosu ve dış yardım ihtiyacı gibi millî çapta büyümeyle ilgili meseleleri ele alınır.

Daha önceki bölümlerde devlet idaresini halkın ihtiyaçlarına cevap verecek hale getirebilmek için gayret sarfedilmesi gerektiğine işaret etmiştik. Aynı gayret, plânlamayı, plânın asıl hedefi olan halka yaklaştırmak için de gösterilemez mi? Milletin memleket çapında problemleri olduğu gibi, memleketi meydana getiren küçük ve büyük bölgeler halkının da kendilerine has problemleri vardır ve bu iki çeşit problem çoğu kere birbirine benzememektedir. Bütün olarak ele alındığı zaman oldukça müreffeh görünen büyük bölgeleri bazan yoksulluk içinde, hattâ ilerliyeceğine gerileyen bir durumda olabilir. Bazan da piyasanın getirdiği normal şartlar, kalkınma çabasının yalnız bazı belirli bölgelerde, hattâ tek bir şehir alanında toplanmasına sebep olabilir. Bu toplanma sonucunda öteki bölgeler ihmale uğrar ve millî ekonomi bakımından en yüksek büyüme hızı sağlansa bile ortaya çıkan sosyal meseleler çoğu kere çözümlenmeden kalır.

Bu olaylar, gerçek olaylardır. Meselâ İtalya'da ülkenin kuzey kesiminin refah bakımından Avrupa'daki en ileri ülkeleri aratmamasına karşılık, ülkenin üçte birini kaplıyan güney kesimi, bazı bölgeleri Orta Doğu veya Kuzey Afrika ülkelerindekine yakın hayat seviyesiyle uyuşukluk içinde yaşamaktadır. Çok yakın zamana kadar bütün İtalya'ya yayılan genel ekonomik kalkınma hareketine rağmen bu iki bölgenin hayat seviyesi arasındaki fark durmadan açılmakta devam etmekteydi.

Bütün ölçülere göre zengin bir ülke sayılan Fransa'da ise büyüme kuzey ve kuzey doğu bölgelere münhasır kalmıştı, hele Fransa nüfusunun yedide birinin toplandığı Paris bölgesi başlı başına bir problem haline gelmişti. Ülkenin aşağı yukarı yarısını meydana getiren Loire ırmağı

yöresinin güneyinde kalan geniş bir bölgeyle, Britanny gibi bazı diğer bölgelere bugün «Fransız Çölü» adı verilmiştir ve buralar yeterli alt-yapı tesislerinden yoksun geri kalmış tarım bölgeleri oldukları için nüfusları sür'atle azalmaktadır. Bu durumun doğurduğu toplumsal gerginlik havasının ne tepkiler yarattığını, bu bölgelerde sık sık çıkan ayaklanmalardan, mahsulün, millî emlâkın tahrip edilişinden, yeni metodlarla çahşan işçilere yapılan saldırılardan anlamak mümkündür; zaten Fransız basını bu olaylara ait haberleri muntazaman vermektedir.

Son yıllarda şaşılacak bir ekonomik büyümeye sahne olan Yunanistana gelince: bu ülkede asıl problem tatmin edici bir seviyeye ulaşmış olan genel kalkınma hızının artması değil, aşağı yukarı her dört Yunanlıdan birinin bugün Atina-Pire bölgesinde yaşaması, ülkenin diğer bölgelerinden Atina'ya doğru bitmek tükenmek bilmiyen bir akının sürüp gitmesidir. Şimdi bunlara, Almanya'ya göç eden işçiler problemini de ekliyebiliriz.

Türkiye'de bölgesel problemler millî kalkınma ile ilgili problemlerin üstünde tutulmaktadır. İstanbul, Ankara ve İzmir şehirlerinin hızla büyümeleri, endişe verici bir olaydır. Üstelik uçsuz bucaksız Doğu Anadolu bölgesinin titiz teşhise, titiz tedaviye ihtiyaç gösteren sosyal ve bünyevi problemleri millî plânın çözümlediği genel dertlerin çok üstünde bir dikkatle ele alınmaya muhtaçtır.

İşte bu sebeplerden ötürü dünyanın bir çok yerinde, özellikle Akdeniz bölgesinde bölge plânlanması, millî plânlamanın ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Bölge plânlaması, ekonomilerin kudret derecelerine göre çeşitli şekillerde yapılabilir. Çoğu kere bu iş için karışık riyazî vasıtalara başvurulmakta, linear proglamlama, makinelere giren çıkan elektrik enerjisi cetvelleri kullanılmaktadır. Ama bölge plânlamasında gözönünde tutulacak en önemli nokta bugünkü durumda bu faaliyetin yalnız problemlerin tahlilinde değil, çarelerin bulunmasında da gittikçe daha fazla adem-i merkeziyet esasına dayandığıdır. Çünkü bölge plânlaması kendisiyle birlikte bölgesel kurumları da getirir. Akdeniz bölgesinde buna verilebilecek en iyi örnek Cassa per il Mezzogiorno, yani Güney Bölgesi Fonu adı altında kurulmuş olan meşhur müessesedir. Bu müesseseye, Güney İtalya'nın fakir bölgelerini ekonomik ve sosyal kalkınmalarında desteklemek için iyice teksif edilmiş bir yatırım programı hazırlama görevi verilmiş ve kurum bunun sonucunda 13 yıl içinde devletin yaptığı normal harcamalara ilâveten bu bölgeler için 3.5 milyar dolarlık ek harcama yapmıştır. Bu fonlar, karayolları, limanlar, barajlar, demiryolları gibi alt-yapı tesislerinden yoksun olan bu bölgelerde ihtiyacı karşılamak için kullanıldığı gibi, sanayi ve tarım yatırımlarında ve ilerleme hamlele-

rinde çok müsait şartlarla kredi sağlanmasına da yaramıştır. Bu arada insanların eğitilmesi, değerlerinin açığa vurulması meselesi de gittikçe önem kazanmaktadır; meslekî ve teknik eğitim fonları ayrılmakta, OECD'nin Sardunya Projesi gibi deneme faaliyetlerine yardım eli uzatılmaktadır. Güneyin en yoksul bölgeleri, Sardunya Kalkınma Planı ve Calabria Planı gibi özel plânlar ve kanunlar vasıtasıyla önemle ele alınmaktadır. 1962'de yapılan Sardunya Planı, 12 yıl süreyle bu bölgeye ek fon ve kredi kolaylıkları sağlamakta, projelerin seçiminde, fonların dağıtımında bölgelerin tam muhtariyet ve tam yetkiyle hareket etmesine önem vermektedir. Bu yetki Sardunya mahallî idaresine tanınmıştır. Merkezî hükûmet genel programı yılda bir kere tasdik hakkına sahiptir.

Fransa'da bölge kalkınması değişik şekillerde kendini göstermiştir. Bunların içinde en ilgi çekeni, Fransa'nın bazı gelişmemiş bölgelerinde kurulan ve devletin mal olan kalkınma teşekkülleridir (compagnies nationales d'amenagement). Çoğu kere bu teşekküller, söz konusu olan bölgenin canlanabilmesini sağlamak için bir tek belli başlı yatırım programı çevresinde birleşirler. Bunun en iyi örneklerinden biri, 300.000 hektarlık bir araziyi yeniden kalkındırmak ve sulamak için büyük bir kanal inşa etmiş olan aşağı Rhone-Languedoc teşekkülüdür. Bu inşaatın yapıldığı sırralarda teşekkül, arazinin takviyesi, sınaî yatırımın bu sahaya çekilmesi, kredi açılması, uzak bölgelere yardım servislerinin tesisi, kasaba ve köylerin yeniden inşası, bölge mahsullerinin Fransa'da ve dış ülkelerde pazarlanması gibi bir takım konuları ele almıştır.

Daha sonraları, 1963'de (Delegation Generale a l'Amenagement de Territoire) ve aynı adı taşıyan bir Millî Konsey yine bölge plânlamasıyla meşgul oldular. Bu konsey ve bu daire Başbakana bağlıdırlar ve (Commisariat au Plan) yine Başbakana bağlı olan Plânlama Dairesinin birer eşi olmaya aday sayılmaktadırlar. Bu paralel düzenden anlaşıldığına göre, plânlama teşkilâtı millî ekonomiye dünya ekonomisi açısından bakacak ve onu bir bütün olarak ele alacak, öte yandan «bölge» teşkilâtı ise daha çok faydalanılabilecek millî kaynakların nerelere tahsis edileceğini ve bundan doğacak pratik problemleri çözmekle görevli olacaktır. Millî Konseye yardımcı olarak bölge plânlamasını yürütecek mahallî konseyler de kurulacak, bunları valiler, Ticaret, Sanayi ve Ziraat Odaları üyeleri, İl ve Belediye Meclisleri temsilcileri gibi önemli mahallî şahsiyetlerden meydana gelecektir (Uzun bir süreden beri kalkınma faaliyetini hızlandırmakla görevli «Bölge Geliştirme Komiteleri» faaliyettedirler). Bu gibi kurulların güttüğü ana fikir şudur: bir bölgenin mevcut veya muhtemel kaynakları ile ilgili meseleler, en iyi şekilde o bölgenin önderliği altında ve o bölgeyle işbirliği yapılmak suretiyle halledilebilir ve bütün memle-

keti kapsıyan bir plân (o plânın uygulanacağı veya etkisini göstereceği bölgeler halkının tahlil ve tartışmasından geçirilmezse) bir teori olmaktan öteye gitmiyebilir.

Yunanistan'da bölge kalkınması hareketi 1957'de pragmatik gayelerle başladı, yani Kuzeybatıdaki Epir civarının uzun süredir yoksulluk içinde kıvrandığı gözönünde tutularak harpten sonra buraları kasıp kavuran iç savaş, durumu büsbütün kötüleştirmişti. Üstelik bu bölge sınır yakınlarındaydı ve Yunanistan'ın komşularının Epir'in yoksulluğundan faydalanmaları ihtimali vardı. Bu sebep yüzünden, zamanın hükûmeti Epir'in kalkınması için özel bir gayret gösterilmesine karar verdi ve OEEC uzmanlarının yardımıyla ahenkli bir yatırım programı hazırlandı. Bunlara ek olarak, yine bu uluslararası teşekkülün yardımıyla yerli halkı, kendi refahı için daha çok çalışmaya ve yürürlükte olan kanunların tanıdığı kolaylıklardan, maddî imkânlardan daha verimli bir şekilde faydalanmaya teşvik eden teknik servisler kuruldu, veya eskiler genişletildi.

Bu servislerin görevleri arasında tarım bölgelerinin gelişmesinin sağlanması, tarım bölgelerinde ev idaresi eğitimi, halk eğitimi, küçük sanayi ile elişi sanatlarının teşviki gibi çeşitli işler bulunmaktaydı. Turizm konusunda incelemeler yapıldı. Ek yatırımlarla bölge halkının devamlı gayretleri sonucunda bölge ekonomisinde bir kıpırdama göze çarptı. Bugün tarımın modernleştiği görülmekte, düzelen karayolları ve İtalya'ya işliyen vapurlar dünya kadar turist getirmektedir. İlk küçük endüstri faaliyetleri emekleme devresine girmiştir. Bütün bunların en ilgi çekici yanı, bu bölgedeki bütün devlet memurlarının özel teşebbüsle ve teknik personelle elele vererek programı başarıya ulaştırmak için korkunç bir enerjiyle, istekle çalışmalarıdır.

1960'da yapılan dört yıllık plânla Yunan hükûmeti tarafından Yunanistan'ı kapsıyacak bir bölge plânlaması faaliyetine girişilmiş oldu. 1961 yılında, bütün yatırım programlarından ve bunların bütçesinden sorumlu olan Koordinasyon Bakanlığına, bölgesel programlarını teşvik ve kontrol etmek yetkisini veren bir kanun kabul edildi. Hâlen mevcut olan Epir projesine FAO'nun yardımıyla bir Pelepones kalkınma projesi eklendi ve Girit'le ilgili bir proje yapılmaya başlandı.

Türkiye'de bölge plânlamasıyla ilgili ilk teşebbüs 1956'da Çalışma Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmiş ve sonraları, 1958'de İmar ve İskân Bakanlığı'na devredilmiştir. O tarihlerde kurulan Bölge Plânlama Müdürlüğü, genel meselelerimizi ele alan, fakat asıl görevleri araştırma yapmak ve danışanlara yol göstermek olan bir merciydi. Bakanlıkta zamanla iktisatçılardan, plâncılardan, mimarlardan ve mühendislerden ehliyetli bir heyet meydana geldi. 1960 yılında Devlet Plânlama Teşkilâtı kurulunca

bu teşkilâta bölge plânlamasıyla ilgili bazı meselelerin sorumluğu yüklendi, ama İmar ve İskân Bakanlığının ana görevlerinde bir değişiklik yapılmadı. Bu konuda iki merci arasında bölüştürülen yetkinin sınırları henüz kesin olarak çizilmemiştir.

1959'dan bu yana Türkiye'de bölge plânlama projeleri yapıldı. Bunların ilki OEEC'nin yardımıyla Türkiye Üretim Merkezi tarafından finanse edilen Köyceğiz Projesi'dir. Bu projeye, Türkiye'nin güney batısında Muğla civarındaki bir bölgenin tarım, endüstri ve insan gücü kaynaklarının incelenmesiyle başlandı. Amaç, bu bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınması için gereken tedbirleri almaktı. Projenin en ilgi çekici yanlarından biri de, incelemenin bu meselenin sadece bir kısmını teşkil etmesiydi: baştan beri çiftliklerde tarım metodlarının denenmesi, ev idaresi kurslarının açılması, halk eğitimi gibi pratik sahada adımlar atıldı. Projenin idarecileri teknik elemanlarını yetiştirmek için başvurulacak en iyi çarenin onları bölgenin kaynaklarını tesbit işinde gerekli olan soruşturma ve araştırma faaliyetlerine iştirak ettirmek olduğuna karar verdiler. Karar, yürürlüğe kondu ve bölgenin tam bir bilânçosu çıkarıldı. Halk büyük bir kıvanç ve umutla çalışmalara yardım etti. Ama proje çok geçmeden suya düştü. Üretim komitesi çalışmasına devam edebilmek ve teknik eleman tutabilmek için muhtaç olduğu bütçe yardımını devletten göremedi. O zamanlar ne devlet plânlama teşkilâtı, ne de tarım, eğitim gibi değişik konularla ilgilenen teşekküllerin başarıyla idare ve finanse edilmesini kanunen üstüne alan bir bakanlık veya herhangi bir makam vardı. Üstelik çeşitli bakanlıkların tahsisatından bu işlere ayrılabilecek fonları birleştiren ve yerinde harcanmasını sağlıyan aktif mahallî bir merci de yoktu. İşte 1960 mayısındaki rejim değişikliğinden biraz önce bütün bütün çözülen bu projeyi kalkındırmak için gösterilen emekler başarısızlığa ulaştı.

Sonraları girişilen dört bölge plânlaması teşebbüsü için iddialı teşebbüsler demek mümkündür. Bunların hepsi uluslararası teşkilâtlardan yardım görmüşlerdir. Marmara ve Zonguldak'daki araştırmalar OECD'den, Antalya projesi Birleşmiş Milletler Özel Para Fonu (FAO) teşkilâtından, Çukurova projesi de Amerika Birleşik Devletleri Yardım Fonundan (AID) desteklenmiştir. Bu projelerin ilk ikisi mahallî makamların da yardımıyla İmar ve İskân Bakanlığı tarafından, ötekiler ise bakanlıkla işbirliği yapan Devlet Plânlama Teşkilâtı tarafından yürürlüğe konulmuştur. Bunlardan her birinin güttüğü gaye, adı geçen bölgelerdeki iş adamlarıyla çiftçilerin ve bunların bağlı oldukları kurulların yardımıyla bölgenin mevcut kaynaklarıyla gelecekteki muhtemel kaynaklarını tam olarak tesbit etmek, ekonomik, sosyal ve demografik eğilimlerini gözden geçirip en verimli kalkınma hamlelerinin neler olacağı, bu bölgede toprağın en iyi ne

şekilde işlenebileceği konularında merkezî hükûmete, mahallî makamlara, tarım ve endüstri alanında ileri gidenlere bilgi vermektir. Her gözlem beş yıllık plâna dahil edilmektedir.

Şimdiye kadar, Türkiye'deki bölge plânlaması faaliyetleriyle ilgilenen hükûmet müesseseleri hâlâ tavsiye vermekten ileri gidemiyen müesseselerdir ve idarî güçten, kendi başlarına yatırım yapma imkânlarından yoksundurlar. Belki de, çeşitli bölgelerde yapılan incelemelerden elde edilen bilgiler rapor halinde gelince, bu çalışmalar sayesinde hazırlanan koordine edilmiş bölge programlarını yürürlüğe koyacak ya da denetliyecek yetkili kurumların kanun yolu ile kurulmasına çalışılacaktır.

Söz konusu edilen dört ülkede, bölge plânlamasını anlayış ve ele alış bakımından farklar olsa da, güdülen gaye aynıdır: yani plânlamayı daha gerçek bir yola sokmak, ihtiyaçlara cevap verebilecek bir şekle getirmek için planı memleket gerçeklerini gözönünde tutarak yapmak, bu gerçeklerin ne olduğunu en iyi bilen kimselerle elele vermek.

Bölge plânlamasının en önemli şartlarından biri de istenilen sosyal gayelere erişme çabasında ortaya çıkabilecek zorlu ekonomik kuvvetlerle savaşmak için hazırlıklı olmaktır. Buna bir örnek verelim: fabrikasını uzak bir bölge yerine büyük bir şehirde kurmakla bir iş adamı daha fazla kâr edebilir. Öte yandan endüstrinin muayyen bölgelerde toplanması, kalabalıklaşan şehirlerde ek kamu hizmetinin gerektirdiği maddî fedakârlık, bu teşebbüsü devlet gözünde zararlı bir teşebbüs haline getirebilir. Ulaştırma vasıtalarında, su, elektrik v.s. gibi harcamalarda bir artış göze çarpar. Kısacası, iş adamının kârı devletin zararı olur ya da bunun aksi meydana gelir. Demek ki bu konuda devlete düşen en önemli görev, özel teşebbüse ve kamu teşebbüslerine maddî ve mânevî her türlü yardımda bulunarak bölge plânlamasını hem şahsî hem de umumî menfaatlere eşit derecede hizmet edebilecek şekilde gerçekleştirebilmektir.

### TOPLULUKLARIN KALKINMASI

Ekonomik kalkınmayı hızlandırma gayesini güden plânların tek amacı vardır; o da genel hayat seviyesini ya bütün ülkede ya da bazı bölgelerde yükseltmektir. Tabii ki herhangi bir kalkınma programının esasını, bir ülkeyi imkâna kavuşturacak demiryolu, liman, karayolu, enerji merkezi ve sulama tesisi gibi alt-yapı tesisleri için yapılacak yatırımlar teşkil eder. Bunlara ham maddeler gibi hâlen mevcut kaynakların gelişmesi, yeni endüstrilerin meydana getirilmesi ve hastahane, okul açılması için gereken sosyal yatırımları eklemek zorundayız. Bütün bunlar kalkınmanın başında gelen teşebbüslerdir ve bunlar olmadan yapılacak her hamle

imkânsızlıklarla karşılaşacağına göre bu kadar önemli sayılmaları boşuna değildir.

Fakat bütün bu çabalar köylerde yaşıyan milyonlarca insana anlamsız gelir. Köylünün asıl ulaştırma derdi, mahsulünü en yakın pazara ulaştıracak yedi-sekiz kilometrelik bir patikadan bile yoksun olmasıyken, köye seksen kilometre ötede üçyüz kilometre uzunluğunda bir şosenin yapıldığı haberi onu pek avutmaz. Başka bir bölgede 20.000 hektarlık araziyi sulayabilecek bir barajın kurulduğunu duyunca insan sevinç duyabilir, ama aynı haber yıllardır akar su temin edecek bir kuyuya bile kavuşamıyan köylü ailelerine sevinçten çok üzüntü verir.

Köylüye göre, kendi köyünün günlük problemlerini çözmek hükûmet için zor bir iş değildir. Yalnız asıl mesele şudur: binlerce köyün binlerce kuyuya, yola, köy okuluna ihtiyacı vardır ve bu ihtiyacı karşılamak hükûmetin malî ve idarî gücünün ötesinde bir iştir. Az gelişmiş ülkelerde hükûmetin bu çeşit istekleri yerine getirmesini, gerekli fonu temin etmesini beklemek boş bir hayalden başka bir şey değildir. Ancak bir-iki nesil sonra etkisini gösterecek çok uzun vâdeli bir plân sayesinde bu hayal gerçekleşebilir. Şimdi aklımıza şöyle bir soru gelebilir: Peki, durum buysa, böyle uzun vâdeli bir plândan başka hiçbir şey bu önemli dertleri çözemez, ziraî bölge halkının nisbeten ufak fakat önemli dertlerine hiçbir zaman derman bulunamaz mı?

Bu sorunun bir cevabı «toplulukların kalkınması» adı verilen ve İkinci Dünya Savaşı'ndan beri dünyanın çeşitli bölgelerinde bu gibi olaylarda uygulanan bir usulde gizlidir. Toplulukların kalkınması deyimi ne demektir? Toplulukların kalkınması en belli başlı ihtiyaçlarının neler olduğunu teşhis edip, o zamana kadar göze çarpmıyan bazı ihtiyaçlarını bulup çıkarmasını ve dışardan gelecek yardımı asgariye indirerek çözümlemesini sağlıyan bir metoddur. Bu, genel olarak mahallî problemleri araştırmak, tartışma grupları, toplantılar tertiplemek, mahallî belediye idaresinin sağlıyacağı kolaylıklardan faydalanmak gibi çeşitli yollarla yapılabilir. Bu gayretleri destekliyen, ya mahallî bir öncüler grubu, ya bölgenin dışından faaliyetleri düzenliyen, yürüten bir heyet, ya da ikisinin birleşmesinden doğan yeni bir kuvvet olabilir.

İdeal topluluk kalkınma projesi, mahallî bir topluluğun veya bir köyün, kendi çalışma gücünü gönüllü olarak ortaya koyarak ve mahallî kaynaklardan yararlanmak suretiyle âmmenin ihtiyacını karşılıyan okul, köprü, yol inşası gibi önemli bir işi başarmasıyla meydana gelir. Ziraî bölgelerde önderlik vasıfları gizli kalmasına rağmen çoğu kere mevcuttur; bu yüzden de dışardan teşvik olmaksızın böyle teşebbüslere girişilmesi pek alışılmış şeylerden değildir. Üstelik en basit devlet işinde bile az çok

teknik bilgiye ve ustalığa ihtiyaç vardır; halk bu çeşit bilgiden bütün bütüne yoksun olduğu için, mahallî teşebbüsler kolay kolay sözden fiile geçirilememektedirler. Ama köylerdeki bu kullanılmayan korkunç enerji kaynağı mobilize edilebilirse o zaman kalkınma yolunda çok önemli bir sermaye edinilmiş olur. Bu, alelâde bir yatırım ameliyesinden kat kat üstün bir sermaye birikimi sağlar.

İşte bundan ötürü Asya, Afrika ve Latin Amerika'daki bir çok ülkede topluluk kalkınması devletin teşvikine ve yardımına mazhar olmuş, hattâ bir dereceye kadar kurumlaştırılmıştır. Böylelikle zirai bölge halkının gayretinden, kullanılmayan muazzam işgücünden memleket çapında azamî derecede faydalanılması yoluna gidilebilmiştir. Topluluk kalkınmasını hızlandırmak için hükûmetlerin aldığı tedbirleri genellikle iki grupta inceliyebiliriz: birincisi, topluluğun dertlerini bilen, topluluktaki kamu oyunu, fikirler ileri sürerek, soruşturmalar yaparak, mitingler tertip ederek harekete geçmiye sevkeden ve gerektiği zaman halkla hükûmet arasında bir bağ vazifesi gören yeni bir memur tipine ihtiyaç vardır. Şurasını da belirtmeliyiz ki topluluk kalkınmasının ana prensiplerinden biri, kalkınma faaliyetiyle ilgili memurların hiç bir zaman birinci plâna geçmemeleri, mümkün olduğu kadar silik kalmaları, doğuştan liderlik vasıflarına sahip olanlara vasıflarını yapıcı yollarda kullanmak için imkân tanımalarıdır.

İkincisi, köylünün kalkınmasına yardım etmek için hükûmetin sağlıyacağı teknik yardımlardır. Bu yardım mühendisler veya teknik, ehliyetli ustalar sağlanarak veya o bölgede bulunmıyan bazı ihtiyaç maddeleri temin edilerek yapılabilir. Hükûmetin önderliğinde ulaşılmak istenen topluluk kalkınmasının en tipik şekli şudur: Halk tarafından temin edilen elemanlar — gönüllü işçi ve mahallî ham maddeler. Hükûmetin temin ettiği elemanlar — faaliyeti hızlandıracak memurlar, ameliyeyi teknik bakımdan garantiye alacak teknik yardım ve o bölgede bulunmıyan maddelerin sağlanması.

### TOPLULUK KALKINMASININ İDARESİ

Gerek millî, gerek uluslararası çevrelerde topluluk kalkınması faaliyetlerinin memleket çapında en iyi ne şekilde düzenleneceği konusu büyük tartışmalara yol açmıştır. Aslında bu hususta iki görüş vardır. Bazı ülkeler ve bazı uzmanlar topluluk kalkınması faaliyetlerinin yeni bir memur tipi, bu faaliyetin bütün amaçlarını bilen bir kimse tarafından ele alınıp yürütülmesi gerektiğini ileri sürerler. Bu memurun görevi, kasabalarda ve köylerde kalkınma projelerinin başarıya ulaşmasını sağlamak ve

köy halkının hükümetin desteği ile veya kendi başına giriştiği teşebbüsleri koordine etmekti. Yani bir bakıma topluluk kalkınması işinde görevlendirilen kimse bir köyün önderi, köylünün dostu ve akıl hocası olacaktır. Topluluk kalkınmasına bu gözle bakanlar, bu çeşit kalkınmanın millî idareye bağlı, fakat bağımsız bir faaliyet olduğunu kabul ederler ve bir ülkedeki bütün topluluk kalkınması çalışmalarını düzenleyip denetliyen bir merciin veya bakanlığın kurulması gerektiğine inanırlar.

Diğer görüşe göre bu anlayış hiçbir değer taşımamaktadır; çünkü ihtisaslaşmış bir topluluk kalkınma yönetimi, millî eğitim, ziraat ve sağlık bakanlıklarının yaptığı işi tekrarlamaktan ileri gidemez. Bu görüşü savunanlara göre hiç bir memur, yetişmesi ne kadar mükemmel olursa olsun, yerli halkın kendisine danışacağı çeşitli teknik meselelerin tek başına üstesinden gelecek kadar bilgili olamaz; bu da yanlışlığa, kargaşalığa yol açar, teknik idareye yöneltilen bu tenkitler çoğu kere topluluk kalkınması prensibine cephe alınması sebep olmuştur. Birçok ülkede topluluk kalkınması projelerinin en büyük düşmanları ziraat ve millî eğitim bakanlıklarıdır. Bu bakanlıklar mensupları kendilerinin bu işi zaten uzun zamandır yapmakta olduklarını, tek değişikliğin isimden ileri geldiğini söylemektedirler.

Meseleyi iyice tahlil edersek bu düşünce ayrılığının gerçek bir ayrılık olmadığını, iki tarafın da haklı yanları olduğunu görürüz. İdarî sistemini yeni kuran, orta kırat bilgiden bile yoksun sayılabileceklerin bol olduğu ülkelerde her derde deva olabilecek topluluk kalkınması memurlarının son derece faydalı olduğu su götürmez bir gerçektir. Bu ülkelerde, ihtiyacı karşılıyacak sayıda öğretmen, irtibat memuru veya sağlık memuru bulunmaz. Bu değerli elemanların köye en yakın olanı köyden elli mil ötede problemlerden oldukça uzaktadır. İşte bunun içindir ki, iyi yetiştirilmiş bir kalkındırma uzmanı köylünün basit problemlerine kendisi çareler bulur, daha önemli problemlerin çözümlenebilmesi için de uzmanlara başvurur.

Oysa, az gelişmiş olsalar bile uzun bir idare geleneğine sahip bulunan, yetersiz fakat yine de çok sayıda bir memur kadrosunu uzak bölgelerde hizmete gönderen ülkelerde bu durum aynı değildir. Bu çeşit ülkelerde ayrıca bir topluluk kalkınması idaresinin kurulması gereksizdir diye düşünülebilir, bunun yerine bütün gayretin ziraî genişleme, sağlık ve millî eğitim hizmetleriyle uğraşanları sayı ve kalite bakımından yükseltmek daha doğru görülebilir.

Fakat mevcut hizmetleri daha yeterli kılmak çabası, bir ülkeyi verimli bir topluluk kalkınma programını benimsemeye götürmek için tek başına kâfi gelmez. Böyle bir programın karşılaşacağı en büyük engel, çoğu ül-

kede hükûmet dairelerinin dikey bir sıra takip etmesi, yani her bakanlığın mahallî temsilcisinin başka bakanlıkların faaliyetlerini pek gözönünde tutmadan kendi görevini yerine getirmesi meselesidir. Topluluk kalkınması, tıpkı ekonomik kalkınma gibi, meselelere bütün dünyayı dikkate alarak, «yatay» bir tutumla eğilmeyi gerektirir. Bu tutumda problemler arasındaki ilgiye, idarenin üstünlüğünden çok daha fazla önem verilir. Böyle bir tutuma varmak zor olabilir, ama elzemdir. Bölgelere, ya da mahallî topluluklara bir göz gezdirdiğimiz zaman millî eğitim programlarının ziraî programlarla hiç bir bağlantısı olmadığını, sağlık memurlarının işlerini daha verimli kılabilmek için millî eğitimin tanıdığı imkânlardan ne kadar az yararlandıklarını, meslekî eğitim programlarının bölgenin gerçek ekonomik ihtiyaçlarına cevap vermekten ne kadar uzak olduklarını görürüz. Bu çeşit idare sistemi yukarıdan aşağıya doğrudur; çoğu kere memleket çapında düşünülen dar ve sınırlı faaliyet programları ise merkezden dikte edilir. Başarılı bir topluluk kalkınması için bu zihniyetin değişmesi şarttır. Eğitim, ziraat ve sağlık memurları kendi ihtisas sahalarında çalışsalar bile kendilerini sadece eğitim, ziraat ve sağlık problemlerini çözmekle sorumlu tutmaktan artık vazgeçmelidirler. Onlara düşen asıl görev, bölgelerinin problemlerini bütün olarak ele almak, işbirliği yaparak bölgenin ihtiyaçlarına uygulanabilecek elâstikî, birbirini tamamlıyan programlar düzenlemektir. Kollektif çalışmayla başarılabilecek işleri, atılacak adımları tesbit etmek, büyük hükûmet harcamaları gerektirmiyecek, halkın durumunu düzeltecek mahallî gelişmelere önayak olmak da bu kimselere düşen bir görevdir.

Böyle bir tutum değişikliği geçirmek güçse de bundan daha güç olan bir şey vardır: malî idarenin değişmesi. Topluluk kalkınması geniş ölçüde topluluğun gönüllü olarak çalışmasına dayanıyorsa da bazı teknik ve malî boşlukları doldurmak için, az çok hükûmet yardımına ihtiyaç vardır. Yalnız bu yardımın mümkün olduğu kadar elâstikî ve kırtasiyecilikten uzak bir şekilde, hükûmet maliyesinin diğer işleri gibi sürüncemede kalmadan yapılması şarttır. Yani, bu yardım bölgenin bağlı olduğu en yakın idarî veya mülkî makamdan alınabilmelidir.

Tabiî ki alışılagelmiş düzenin böyle değişiklikler geçirmesi ancak ülkenin en yüksek siyasî çevrelerinin millî politikada topluluk kalkınmasını ön plâna almak için kararlı olmalarıyla mümkündür. Hindistan gibi ülkelerde topluluk kalkınması hareketine bizzat Başbakanın kendisi ön ayak olmuş, bir topluluk kalkınması bakanlığı kurmuş, ve illerin, kasabaların, köylerin resmî makamlarına programın nasıl uygulanacağı hakkında harfî harfine talimat vermiştir. Herhangi bir ülkede topluluk kalkınması hareketinin başarıya ulaşabilmesi için vali, kaymakam v.s. gibi yüksek

devlet memurlarının o bölgedeki hükûmet temsilcileri arasında sıkı bir işbirliği kurulması yolunda çalışmaları, topluluğun göstereceği gayretlere el uzatmaları gerekmektedir. Böyle bir kampanya açılıp prensipleri anlaşıldıktan sonra artık kendi kendine yürüyebilir, tek mesele kampanyanın dikkatle hazırlanmasıdır.

**AKDENİZ BÖLGESİNDE TOPLULUK KALKINMASI**

Akdeniz bölgesi ülkelerindeki tatbikattan çıkan bazı sonuçlar, önceki paragraflarda ileri sürdüğümüz düşünceleri daha iyi açıklar sanırım.

Yunanistan'da, uluslararası teşekküllerin desteği ile girişilen uzak toplulukları kalkındırma projeleri yürütülmeye çalışılırken, hükûmet makamları toplulukların kalkınmasını teşvik için ayrı bir idare tarzına ihtiyaç olmadığını, bu görevi mevcut âmme hizmeti müesseselerinin yapabileceğini iddia etmişlerdir. Yine de âmme hizmetinde çalışan ve bu görevi üstüne alan kimseye topluluk kalkınmasının bütün prensipleri aşılanması gerektiği biliniyordu. Bu düşünceyi gerçekleştirmek için kraliyet tahsisatının himayesi altında topluluk kalkınmasında görev alacak elemanları yetiştiren bir merkez açıldı. Bu merkezde uzun bir süredenberi muntazaman ders verilmekte ve bu kurslara hükûmet tarafından gönderilen çok sayıda memur iştirak etmektedir. Bu memurlar vali ve kaymakamdan tutun, ziraat uzmanlarına, polis memurlarına kadar değişik kademelerden gelen kimselerdir. Eğitim merkezi hükûmetten azami yardımı görmektedir. Kurslara devam edenler, topluluk kalkınması kavramı mahallî programlama ihtiyacı ve halkı kendi kendini kalkındırmaya teşvik konularında konferanslar dinlemektedirler.

Malî güçlükleri yenmek amacıyla hükûmet Nomarchs Fonu adını taşıyan bir teşekkül kurmuştur. Bu fon ildeki en yüksek devlet memuruna teslim edilmiştir ve yerli halkın isteği üzerine girişilen küçük projeleri yürütmek amacıyla kullanılır. Miktarı az olduğu için de başkentteki bakanlıklara danışmadan harcanabilir.

Sardunya Adası'nda OECD'nin desteği Cassa per ile Mezzagiorno ve Sardunya mahallî idaresinin de işbirliği ile hazırlanan bir projede, teknik anlayışla sosyal anlayışı birleştiren yeni bir topluluk kalkınması tekniği denenmiştir. Bu teknik gereğince, 5-6 köyden meydana gelen gruplara hizmet eden «ekipler» kurulmuştu. Her ekipte iki irtibat memuru, köy kadınlarına yardımcı olacak iki köy evi idaresi uzmanı, iki tane de kollektif faaliyetler için gereken ortamı hazırlayacak topluluk kalkınması memuru bulunmaktaydı. Çoğu zaman bölge okulunun öğretmeni de halk eğitimi, okullara yemek dağıtımı, sağlık kontrolü gibi konularda ekibin

faaliyetlerine katılırdı. Ekibin her elemanı merkezde değişik teknik servislere karşı sorumlu olduğu halde, köylerde hazırlanan programlar ekip üyelerinin ortak çalışmaları sonucunda meydana çıkar ve birbirini tamamlar mahiyette olurdu. Sosyal yardım memurları halkı kooperatif kurmaya ikna etmek için teknik servisle işbirliği yapmışlardı; sonraları çoğu okuma yazma bilmeyen kooperatif üyelerine eğitim servisi, aritmetik ve temel ticaret bilgisi dersleri verir, müşteriler ilişkilerini düzenlemek fatura çıkarmak gibi çeşitli konularda onlara yardımcı olurlardı. Bazı bölgelerde kadınlara tatbik edilen başarılı bir ev idaresi programından sonra erkeklerin itimatlarının daha çabuk kazanıldığı, şüphelerinin daha çabuk giderildiği gerçeği ortaya çıktı. Bazen de bunun tam aksi oldu.

Sardunya Projesinin başarılı yanlarından biri de, «ekip çalışması» tekniğinin Cassa per il Mezzogiorno tarafından resmen onaylanması ve böylelikle güney İtalya'nın diğer birçok bölgesinde uygulanacak duruma gelebilmesidir. Yürürlükte kaldığı beş yıllık süre içinde bu proje, topluluk kalkınması prensipleriyle çalışarak 41 kasaba ve köyden meydana gelen 200,000 kişilik bir sahanın çeşitli problemlerini çözmeyi başarmıştır. Gözle görülen sonuçlardan bazıları, zeytin ağaçlarından elde edilen mahsulün iyi bir bakım sonucunda artması, dikkatli bir seçme ameliyesinden ötürü koyunlardan alınan sütün kalite ve miktar bakımından tekâmülü iyi damızlık kullanılmak suretiyle daha iyi kasaplık hayvan yetiştirilmesi, bu bölgedeki kadınların eskisine göre çok fazla kümes hayvanı beslemeleri, yerli el sanatlarının gerek çevre içinde, gerekse dışında büyük ilgi görmesi ve istihsalin artması, halk eğitimi programına çok sayıda kimsenin iştiraki, bir toprağı takviye plânının yapılması, sayısız kooperatif açılması gibi olaylardır.

Türkiye'de Devlet Plânlama Teşkilâtı baştanberi topluluk kalkınmasının asıl cephesi olan gelişebilme gücüne çok önem vermektedir. Bu konudaki genel tutumunu kararlaştırmak için çok emek sarfetmiş, ama son aylarda daha geniş tecrübe elde edebilmek için kılavuz mahiyetinde 2-3 topluluk kalkınması projesiyle işe başlamaya karar vermiştir. Bu projelerden birinin Antalya yöresinde uygulanacağı sanılmaktadır.

Toplulukların kalkınması harpten sonra bu adı aldığı halde Türkiye'ye bu alanda bir öncü gözüyle bakmamız mümkündür. 1940 yıllarında kısa bir faaliyet gösteren Köy Enstitüleri, toplulukların kalkınması prensibine dayanmaktaydı; yani teknik ve kültürel bazı bilgiler edinen, sonradan köylerine dönünce bölgelerini umutsuzluktan, gerilikten kurtarmaya çalışacak olan köy liderleri yetiştirme prensibine... Köy enstitüleri büyük ihtilâflar sonucunda ortadan kalktı, ama sebep olduğu ihtilâflar hâlâ yatışmadı. Yine de diğer ülkelerde o zamandan bu yana edinilen tecrübelere

bakınca, temel düşüncenin sağlam olduğu, bu kurumları bütün bütüne yok etmeden kusurlarını ortadan kaldırma yoluna gitmenin daha doğru olduğu anlaşılıyor.

### TOPLULUKLARIN KALKINMASI İLE İLGİLİ KURUMLAR

Genellikle, topluluk kalkınması ile yakından ilgili olan bakanlıklar veya bakanlar, tarım, eğitim, âmme hizmeti ve sağlık hizmeti ile uğraşanlardır. Fakat İçişleri Bakanlığı gibi koordine ve kontrol edici mercileri de bunların arasına katmamız gerekir. Bütün bunlardan başka topluluk kalkınmasında büyük faydaları görülen iki önemli kurum daha vardır. Bunlardan biri, ordu, diğeri dinî önderliktir. Ordunun iki bakımdan faydası vardır. Bir kere, köy liderleri yetiştiren bir çeşit eğitim merkezi vazifesini görür. Askerî hizmetin mecburî olduğu ülkelerde gençler iki yıla yakın bir süreyi orduda geçirirler. Bu gençlerin çoğu geri bölgelerden gelmektedirler ve askerlikleri sırasında başkalarıyla temastan, ülkelerinin çeşitli bölgelerini görmekten ve teknik âletleri kullanma mecburiyetinden ötürü pek çok şey öğrenirler. Bazılarına okuma ve yazma da öğretilir. Köylerden gelen gençlerin çoğu zekidirler ve daha önce herhangi bir eğitimden geçmemiş olmalarına rağmen liderlik vasıflarına sahiptirler. İşte ordu, böyle ilmal edilmiş kabiliyetleri keşfedip geliştiren tek yerdir. Zekâ ve psikiyatrik testler vasıtasıyla ordu bu kabiliyetleri ayırır, askerlik hizmetlerinin son birkaç ayında topluluk liderliği kurslarına tâbi tutabilir. Yine aynı şekilde, iyi bir eğitim görmüş olan yedek subaylar arasından, grup çalışması için özel kabiliyeti olup da köy kalkınması ile ilgilenenler, birkaç aylık bir askerî talimden sonra topluluğu kalkındırma göreviyle köylere gönderilebilirler.

Bu hususta Türkiye'de girişilen bir teşebbüs buna benzer projeler üstünde çalışan yabancı ülkelerde geniş yankılar yapmıştır. Bu karara göre, çok sayıda lise mezunu iki yıl yedek subaylık yerine köy okullarında öğretmenlik yapmaktadır. Bu suretle hem öğretmensiz köylerin ihtiyacı karşılanmakta, hem de şehirden gelen gençler köy hayatının gerçekleriyle karşılaşmaktadırlar. Bir millet meydana getirmek için en faydalı çarelerden biri budur. Maamafih bu proje tatbik sırasında güçlüklerle karşılaşmıştır, bu güçlüklerin çoğu, tecrit edilmiş, geri topluluklardaki yaşama şartlarına hazırlıklı olunmamasından ileri gelmektedir. Bu çeşit geri bölgelerde eğitim, tarım, sağlık ve diğer hizmetlerde başarılı adımlar atabilmek için eğitim şart olduğuna göre bu duruma şaşmamak gerekir.

Geri kalmış bölgelerin problemleri çok büyüktür ve şehir problemle-

rine hiç benzemez. Aslında misafirperver ve cömert olan, fakat yüzyıllardır sabit fikirlerin ve kuşkuların pençesinde yaşıyan köylüye nasıl yaklaşılacağı, bölgelerin kendine özgü kökleşmiş âdetlerinin neler olduğu dikkatle incelenmelidir. Amerika Birleşik Devletleri barış ordusunun geçirdiği tecrübeler bu bakımdan çok ilgi çekicidir. Barış ordusunda çalışan gençler dışarı ülkelere görevle gönderilmeden önce 4-5 aylık bir eğitim programına tâbi tutulurlar. İşte bu program bu konuda verilebilecek en iyi örneklerden biridir. Esas itibariyle teknik değildir, ama geri kalmış bölgelere gidecek kimselerin karşılaşacakları psikolojik ve maddî zorluklara hazırlamak, onlara halk kitleleriyle resmî makamlarla girişecekleri münasebetlerde doğru yolu göstermek amacını güder.

Ordunun yapabileceği ikinci büyük yardım, köy halkının giriştiği topluluk çapındaki hamlelerde teknik güçlükler söz konusu olduğu zaman, ehliyetli insan gücüyle, makine ve âletle yardıma koşmaktır. Bu işbirliği köylünün orduya karşı saygısını arttırdığından, orduyu da halkın ihtiyaçlarıyla yüzyüze getirdiğinden iki taraf için de faydalıdır. İsrail'de genç liderlerin eğitimiyle meşgul olmak, ülkedeki gençlik kamplarını idare etmek gibi görevleri üstüne alan ordu buna iyi bir örnek teşkil etmektedir. Askerlik hizmetinin bir kısmı ziraî iskân bölgelerinde çalışılarak tamamlanır; bunun askerî değerinden başka — çünkü bu bölgeler çoğu kere sınır yakınlarındadır — şehirlerden gelen gençlere köy hayatının psikolojisi ve problemleri hakkında bilgi vermesi bakımından büyük faydası da vardır. Fas'da ordu yol inşaatı gibi gençlerin gönüllü olarak giriştiği faaliyetlere yiyecek, barınacak yer ve âlet tedariki suretiyle katılır.

Son olarak, önemi büyük olan dinî liderliğin toplulukların kalkınmasında oynadığı rolü ele alalım. Akdeniz bölgesi dahil olmak üzere, dünyanın bir çok yerinde din adamlarının halkın tutum ve davranışlarında yaptıkları etki çok büyüktür. Özellikle ziraî bölgeler için bunu söyliyebiliriz. Dinî liderler, ekonomik ve sosyal gelişmeyi müsbet karşıladıkları takdirde gelişme hızlanır, karşılanmadıkları takdirde ise yavaşlar dersek, mübalâğa etmiş olmayız. Bu sebepten, din adamlarına verilen eğitimde kalkınmayla ilgili meselelere yer verilmeli, özellikle topluluk hareketlerine karşı takınılacak tavır öğretilmelidir.

Yukarıda söz konusu edilen Sardunya projesi bu safhadan geçtiği için çok ilgi çekicidir. İlk bir-iki ay, köy papazının projeye kuşkuyla baktığı yerlerde faaliyetler azalmış, buna karşılık diğer bölgelerde papazların yardımı sayesinde her şey yolunda gitmişti. Ancak projenin hedefleri ve metodları o bölgenin baş rahibine anlatıldıktan sonra tam bir birlik sağlanmış oldu. Bu arada 20-25 kişilik papaz grupları için özel kurslar ve seminerler tertip edildi. Bu seminerlerde halk eğitiminin ve topluluk kalkın-

masının prensipleri anlatıldı, tartışmalar yapıldı. Heyecanlı ve enteresan geçen bu seminerler çok başarılı oldu ve papazların çoğu proje hareketlerini fiilen desteklemeye başladılar. Hükûmetin veya özel teşebbüsün girıştiği herhangi bir kalkınma projesinde bu husus küçümsenmemeli ve dinî liderlerin işbirliği daha en baştan sağlanmalıdır.

**TOPLULUK KALKINMASI VE HALK EĞİTİMİ**

Toplulukların kalkınması meselesini incelemeyi bitirmeden önce bu kalkınmanın genel olarak eğitim dâvasına yapacağı yardımların üstünde durmak gerekir. Akdeniz ülkelerinin az gelişmiş bölgelerinde okuma yazma bilmiyenlerin sayısı çoktur; ilkokul eğitimi görenler de öğrendiklerini tatbik fırsatı bulamadıklarından çok geçmeden cehaletin kucağına düşmektedirler. İşte bundan ötürü bir çok ülke halk eğitimi meselesiyle ilgilenmiş, ama çoğu kere bunu okuyup yazma seferberliği anlamına almıştır. Tecrübeler bu çeşit kampanyaların çoğunlukla başarısızlığa uğradığını gösteriyor bize. Sadece okuyup yazma bilmek insanı daha iyi bir hayata kavuşturmak için yeterli değildir. Üstelik hareketsiz köy çevresi içinde pek kullanılmadığı için kısa zamanda unutulur. Okuyup yazma kurslarına devam edenlerin büyük çoğunluğunun iki-üç yıl sonra bütün öğrendiklerini unuttukları sık sık görülür. Üstelik okuma yazma öğrendikleri zaman bütün güçlüklerin ortadan kalkacağı telkiniyle kulakları dolmuş olanlar, ekonomik ve sosyal şartların bir gecede değişmediğini, gazeteyi güçlükle okuyabiliyorlar diye her çeşit fırsatın önlerine serilmediğini görünce unutsuzluğa kapılmakta, hayal kırıklığına uğramaktadırlar.

Halk eğitimi, doğrudan doğruya okuma yazmaya bağlı kalmazsa daha verimli sonuçlar doğurur. Bir milletin birliği ve gelişmesi için vatandaşların ülkenin anayasası, tarihi, coğrafyası, gelenekleri, hükûmet şekli hakkında bir şeyler bilmeleri, temel tarım bilgisi, sulama problemleri, seçme tohum ve gübrenin kullanılması, piyasa şartları gibi yakın çevreyi ilgilendiren meseleleri anlamaları, sağlık ve gıda prensiplerini öğrenmeleri, okuma yazma bilmelerinden çok daha önemlidir. (Özellikle şehirlere göç etmeyi veya başka ülkelerde çalışmayı tasarlıyanlar için şehir hayatının güçlükleri ve sanayileşmiş toplumun problemleri hakkında bilgi veren kurslar çok faydalı olabilir.)

Zaten halk kitlesi yukarda sözü geçen konulardaki kurslar veya derslerle ilgilendirilebilirse içlerinden zekî olanlar bir süre sonra kendiliklerinden okuma yazmaya heves etmektedirler. Çünkü tartışılan konu onları o kadar sarmıştır ki, onun hakkında daha fazla bilgi edinmek için içlerinde okuma isteği doğmuştur. Bu şekilde doğan okuma isteği, bilginin

kısa bir süre sonra körlenmiyeceğinin en büyük garantisidir. Ama bu esasa dayanan halk eğitiminin en iyi tarafı, eğitim görenlerin çoğunun hayatları boyunca çevrelerindeki dünyayı gerçek yüzüyle tanımalarını sağlamasıdır.

Şimdi akla şöyle bir soru gelebilir: «Toplulukların kalkınmasıyla yukarda tarif edilen halk eğitimi arasında ne gibi bir münasebet vardır?» Bu soruya verilecek cevap basittir. Köy halkı tarafından inşa edilen okullar ve toplantı salonları bu münasebetin sadece maddî tezahürleridir. Oysa asıl önemli olan, başarılı bir topluluk kalkınma projesinin yarattığı psikolojik ortamdır. Genel olarak insanlar kendilerine elle tutulur menfaatler sağlamıyan toplantılara katılmaya üşenir, bunlara ilgi duymazlar. Bundan dolayı halka yöneltilen herhangi bir eğitim hareketine başlamak ve hele devam etmek çok güçtür. Bir kere başarılı bir kalkınma projesi veya faaliyeti sayesinde halk tembelliği bırakıp da gelişme umudu beslerse cahil halk kitlesinde bile öğrenme merakı ve isteği uyanır. Topluluk faaliyeti vasıtasıyla uygun bir ortam yaratılınca halkta bu çeşit faaliyetlere karşı daha büyük bir istek uyanır; çalışmalar artar. Üstelik halk eğitimi, çocuklar için kullanılan ders teknikleriyle yürümez; kurslara gelenlerin tartışmalara katılmaları gerekir. Bu katılmayı sağlamak; halkın ortaklaşa faaliyetlere girişmeye, bu konuda fikirler ileri sürmeye alışkın olduğu durumlarda büsbütün kolaylaşır.

### TOPLULUK KALKINMASI: AVANTAJLARI VE TAHDİTLERİ

Topluluk kalkınması metodunun avantajları apaçık ortadadır: Önce, halkı sadece birer gözlemci olmaktan çıkarıp kalkınma ameliyesine katılan kişiler haline getirir. Böylece halk, hükûmetin zoruyla bir iş yapıldığına değil de, kendi ihtiyaçlarını karşılamak için emek sarfettiklerine inanarak çalışırlar. Şüphecilik de ortadan kalkmış olur. Çünkü köylüler devletin üst makamlarından gelen her hareketi şüpheyle karşılamaktadırlar. İkincisi, halkın kendine güvenini arttırır, insanlar her şeyi devletten bekleme alışkanlığını bırakır. Üçüncüsü, nüfusun kullanılmayan enerjisini toparlıyarak verimli yatırımlara yöneltir; başka türlü bu mümkün olmamaktadır. İyi bir şekilde teşkilâtlandırılırsa, böylece elde edilen ek yatırım büyük bir rakama ulaşır, iktisadî ve sosyal faydalar sağlanır. Son olarak, topluluk kalkınması, halk eğitimine yol açan en iyi imkânlardan biridir.

Topluluk kalkınmasında bazı tahditler de vardır; bu tahditler hem psikolojik, hem de fizikîdir. Tecrübeler göstermiştir ki, böyle hareketlere katılmak isteği ancak mahallî konularda mümkündür. Köy halkı, yirmi kilometre ötedeki kasabada bir okul inşa etmekle pek ilgilenmez; ama

gerektiği gibi davranılırsa, kendi köy okulunu seve seve kurar. Fiziki tahditler de ortadadır. Köylü emeği, küçük bir dispanser veya klinik meydana getirebilir, ama bir hastahane kuramaz. Ufak toprak barajcıklar kurabilir, ama bir hidrolik baraj inşa edemez. Zaten kurulduktan sonra devam ettirilemiyecek güçte projelerin gerçekleştirilmesini teşvik etmek de doğru olmaz.

Mahallî ihtiyaçları hemen karşılamıyacak ve gerektiğinden çok daha büyük çapta teşebbüsler için gönüllü emek kullanmak tehlikeli sonuçlar doğurabilir. İçten gelen gönüllü bir çalışmayla tesir altında kalarak yapılan gönüllü çalışma arasındaki sınırı kolayca aşmak mümkündür, bilhassa devlet otoritesinin baskı yarattığı dönemlerde. Bazı değerli yazarlar tarafından, Akdeniz bölgelerini kalkındırmak için tek çıkar yolun, yarı-mecburî tasarılar hazırlıyarak kullanılmıyan iş gücünün büyük projelerde bu arada ormanlaştırma ve erozyonu önleme gibi işlerde istihdam edilmesi olduğu ileri sürülmüştür. İlerde bir gün durum öyle vahim olabilir ki böyle hareketlere ihtiyaç duyulabilir; ama bu, toplulukların kalkınmasıyla karıştırılmamalıdır. Üstelik, topluluk kalkınması zekice uygulandığı takdirde böyle zoraki hareketlere ihtiyaç kalmaz. Zaten her ülkenin de, son olarak zoraki hareketlere başvurmadan önce bu metodu denemesi daha doğru olur.

### ZİRAÎ KURUMLAR

Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda nüfusun üçte ikisi ile dörtte üçü arasındaki kısmı geçimini ziraatten sağlamaktadır. Daha yüksek bir yaşama seviyesine ulaşmak istiyen köylü çiftçi, üç çeşit zorlukla karşılaşmaktadır:

1. Eğitim ve modern ziraat teknikleri konusunda bilgi yoksunluğu.
2. Gerekli temel yapının mevcut olmayışı:
   (a) Fizikî (sulama barajları, sel kontrolü, v.s. )
   (b) Malî ve ticarî (yeterli kredi, piyasa bilgisi, v.s.)
3. Bünyevî engeller (toprak mülkiyeti sistemi, ödünç para verenlerin varlığı, mülkün büyüklüğü ve parsellenmesi).

Gerekli hizmetleri sağlamak ve çiftçinin bu zorlukları yenmesine yardım edecek kurumlar yaratmak, hükûmetlerin en belli başlı görevlerinden biri olmalıdır.

### ZİRAÎ BÜYÜME

Önce bu zorlukların birincisine göz atalım. Ziraatte düşük istihsal standardının en acı tarafı, karşılaşılan teknik problemler dünyanın her

yerinde çözüldüğü halde çiftçilerin bu bilgiden yoksun kalmış olmalarıdır. Bu da, o bilgileri kullanması gereken kişiler arasında irtibat vasıtalarının kıtlığından ileri gelmektedir. Onun içindir ki, geçimini topraktan sağlıyan kişilerin müreffeh bir hayat sürmelerini istiyen hükûmetler ilk olarak ziraî eğitim alanındaki bu boşluğu derhal kapamak yoluna gitmelidir. Devletin ekonomik ve sosyal gelişme için kullanacağı asıl vasıta, bu iş için yetiştirilmiş çok sayıdaki ziraî yardım ve bilgi sağlıyan servislerdir. Bu servislere de araştırma imkânları verilmelidir.

Ziraî genişleme için çalışan irtibat memurlarının asıl görevi, çiftçilere modern istihsal vasıtalarını kullanarak istihsallerini nasıl arttıracaklarını öğretmektir. Bu, suyun (tabiî varsa) yerli yerinde kullanılışı, seçme tohumların ve gübrenin nasıl en iyi netice vereceğinin öğretilmesi, ekinlere musallat olan hastalıklara karşı kimyevî maddelerin ve ilâçların tatbik edilmesi demektir. Bunlardan başka sığır yetiştirme, besleme, seçme, damızlık konularında bilgi verir irtibat memurları. Çeşitli çalışma kollarına en iyi uyacak araçların faydalarını çiftçiye anlatır, onun araçlarını geliştirmek için yardım eder.

İrtibat memuru sadece teknik bilgiler veren bir akıl hocası değildir. Organizasyon konusunda fiilen yardım da etmelidir. Çiftçiler karşılarına çıkan herhangi bir problemin üstesinden yalnız başlarına gelemedikleri zaman (meselâ ağır makinelerin iktisadî kullanılışı veya istihsal ettikleri mala düşük fiyat verilişi gibi) memur onları cesaretlendirmeli, böyle meseleler karşısında müşterek mahallî plânlar yapılmasına önayak olmalıdır. Çiftçilerin kredi veya tahsisat almaları için gerekli evrakı hazırlayıp düzenlemek de, bu memurların görevleridir.

İrtibat memuru, topluluk tarafından bir kere kabul edilince artık ailenin dostu ve bütün meselelerde akıl hocası olur. Toprağa bağlı olarak yaşıyan kişilerin toplumdan ayrı bir hayat sürmelerine sebep olan engelleri yok eder, yalnız ziraat alanında değil, başka alanlarda da onları ilerlemeye açılan kapıların eşiğine götürür.

Gerekli ziraî genişleme servisinin hacmi konusunda bazı tartışmalar olmuştur. Bazı uzmanlar ziraat alanında çalışan her 1000 kişiye bir memurun yeteceği kanaatindedirler. Buna göre Akdeniz ülkelerinde her üç veya dört köye bir memur düşmektedir. Profesör Arthur Lewis bu önemde bir genişleme servisinin (ve gerekli araştırma ve deney teşekküllerinin) millî gelirin ortalama yüzde birine mal olacağını, ama bu servisin ziraî istihsali yılda en yüz yüzde bir arttıracağını ileri sürmektedir. Buna göre ziraat millî gelirin yarısını teşkil ediyorsa, yüzde elli kâr vardır. Bilgi ve tatbik şekilleri arasındaki uçurumun daha derin olduğu az gelişmiş ülkelerde ise kâr daha büyük olmaktadır.

Bu büyüklükte, bu çapta bir servis bugün ancak az gelişmiş ülkelerde mevcuttur. Bu ülkelerin ziraatindeki verim ve refah apaçık ortadadır. Amerika Birleşik Devletleri ve Büyük Britanya buna örnek olarak gösterilebilir. Ama daha ilgi çekici bir örnek Japonya'dır. Japonya 1880 den beri ziraî tecrübelere ve genişlemeye büyük bir önem vermiş ve son derece büyük bir servis kurmuştur. Çiftçi başına düşen memur sayısı dünyanın başka ülkelerinde görülmiyecek kadar yüksektir. Japonya'da hektar başına düşen ziraî istihsal 1880 ile 1910 arasında iki misli yükselmiş, bu sayı en küçük çiftliklerde bile modern metodların verimli bir şekilde kullanılmasından ötürü iki savaş arasında bir kat daha artmıştır. Endüstri alanında ise Japonya öteki gelişmiş ülkelere iyi bir örnek teşkil etmektedir. Eğitime ve bu servislere yapılan yatırımlar hayret verici sonuçlar doğurmuştur.

Akdeniz bölgesinde genişleme servisleri her ülkede mevcuttur, ama verilen önem ülkeden ülkeye değişmektedir. Yunanistan, Avrupa'nın en iyi genişleme servislerinden birine sahiptir, yalnız toplumun bütün ihtiyaçları henüz karşılanmamıştır. İtalya'da genişleme servisinde yeteri kadar memur yoktur; mevcut memurlara verilen maaş da azdır. Zaten bu memurların çoğu idarî görevlerin içine gömülmüşlerdir ve çiftçilerle temas kurup onlara yardım etmekten çok ziraatin teorisiyle uğraşmaktadırlar. Bu durum özellikle güneyde değişmektedir. «Cassa per il Mezzogiorno» çok sayıda genişleme memuru kullanmaktadır. Türkiye'de genişleme servisi ancak İkinci Dünya Savaşından sonra modern bir çehreye kavuştu, ama memurların sayısı hâlâ gerektiğinden çok azdır, ülkenin ziraî problemlerini halledecek kadar çok memur yoktur. İlk beş yıllık plân bunun farkındadır ve genişleme faaliyetlerine önem vermiştir.

### ZİRAÎ TEMEL YAPI

İlk bakışta sosyal gelişme ile ziraî temel yapı arasındaki ilişki yokmuş gibi görünebilir. Ama sözün burasında, âmme menfaati düşünülerek yapılan yatırımların, aynı zamanda insanların birey olarak menfaatleri düşünülerek yapılması gerektiğini söylemeliyiz. Aksi takdirde bu yatırımlar tesirsiz kalırlar.

Aşağıdaki örnek bu noktayı daha güzel açıklamaktadır. Âmme yatırımlarının, çiftçilere yardımcı olarak kullanılabilmesi için en iyi yollardan birisi sulamadır. Baraj ve kanalların kurulması bir mühendislik işidir; bugünkü durumda Akdeniz ülkeleri için büyük bir problem teşkil etmemektedir. Ama problem baraj veya kanal inşa edildikten sonra kendini göstermektedir. Bir sulama projesinin başarıya ulaşıp ulaşmaması,

o sulama imkânı sağlandıktan sonra çiftçilerin bu yeni teknikten faydalanarak yeni metodları derhal ve tesirli bir şekilde tatbik edip etmemelerine bağlıdır. Başarılı bir sulama tekniği çiftçi köylülerin hayatına değişiklik getirir. Sulama, düşük gelir sağlıyan mahsulün yerine meyve ve sebze gibi «daha zengin» maddelerin istihsal edilmesini sağlar. Hayvan yetiştirmede yeni imkânlar doğurur, bol miktarda et ve süt elde edilmesine yol açar. Ama bütün bunlar olmadan önce çiftçiye akıl öğretilip yollar gösterilmelidir. Çiftçinin arazisi düzeltilmeli, kurutulmalı, kazılmalıdır. Hayvan alacaksa ağıllar yapılmalıdır. Meyve ve sebze yetiştirecekse sulama tekniği öğretilmelidir; öyle ki ne meyveleri, sebzeleri kurutacak derecede az su versin, ne de gerektiğinden fazla su vererek bütün mahsulü çürütsün. Çiftçi, gübreyle ve iyi tohumla da ilgilenebilir. Bu durumda toprağı dinlenmeye bırakmak düşüncesinden de onu vazgeçirmek gerekecektir.

Bütün bunlar muazzam değişikliklerdir. Ama bu bile kâfi değildir. Sulama tesislerinin sonunda istihsal edilen ürünler daha büyük bir gelir getirirler ama müsait pazarları bulmak meselesi de vardır. Çok önemli olan bu mesele ele alınmadığı takdirde çiftçi, sulamadan elde ettiği faydaları kaybeder. Ansızın, bir iş adamı olmak gerektiğine inanır.

Vasat bir çiftçinin bütün bunlarla tek başına başa çıkabileceğini sanmak yanlıştır. Yine de dünyanın bir çok bölgesinde bu böyle olmuştur. Onun içindir ki, bir sulama barajının yıllardır mevcut olduğu halde çiftçinin su sıkıntısı çektiği bölgelerin varlığına şaşmamak gerekir. Bazan çiftçiler suyun mevcut olmasına bile aldırmıyarak atalarından kalma metodlara bağlı kalacak kadar muhafazakâr bir durum arzederler. Bazı çiftçiler de yenilikçi olmalarına rağmen karşılarına çıkan yeni problemlerle baş edemezler, ziraat onların gözüne riskli bir teşebbüs olarak görünür, mevcut tehlikeleri olduğundan da çok büyütürler. Kendilerine kalırsa eski ziraî metodlar daha verimsiz, ama daha tehlikesizdir. Onun için bir süre sonra yeni metodları bırakırlar. Ne şekilde olursa olsun sonuç aynıdır; zaten kıt olan sermaye, projedeki «beşerî faktör»ün teşkilâtlandırılamaması yüzünden boşu boşuna harcanmıştır. Dünyanın bir çok yerinde bu böyle olmuştur. Bazı teşebbüsler iyi sonuç vermiştir, ama bir çok teşebbüs de yukarıdaki sebep yüzünden başarısızlığa uğramıştır.

### ZİRAÎ KREDİ

Bu durum, çiftçilere verilen kredi yetersiz olduğu zaman daha da güçleşir. Ziraat, menfaati büyük olan bir iş değildir; daha çok makul ödeme vadeleri ve faiz hadleri çerçevesinde verilen küçük kredilere da-

yanır. Her çiftçinin sermayeye ihtiyacı vardır. Akdeniz bölgelerinde ziraî kredi sağlıyan bankalar aşağı yukarı her yerde mevcuttur. Ödeme vadeleri kısadır, faiz hadleri ile oldukça yüksektir. Aslında faiz haddi yüzde 5 veya 6'dır, ama iş fiiliyata dökülünce banka masraflarıyla, pullarla ve komisyonlarla bu had yüzde 7 veya 8'e yükselmektedir. Çiftçilerin bankalara karşı takındıkları çekingen, ürkek tavır işte bu sebebe dayanmaktadır. Yine de bunlar göze alınmaktadır, büyük değişiklikler olmıyan yerlerde aksak da olsa işlemektedir.

Ama durum gelişme gösteren bir değişme durumuysa, meselâ büyük bir sulama projesiyle ilgiliyse, çiftçilerin bazı yatırım harcamalarında bulunmaları beklenir. Kendi topraklarına yapacakları bu harcamalardan başka daha gelişmiş iş araçları da almak isterler. Böyle hallerde, teşebbüs gücüne sahip olan, yenilikçi ruhu taşıyan cesaretli küçük çiftçiler, ataklıkları yüzünden cezalanırlar. Topraklarını geliştirmek, hayvan veya makine almak, ihtiyaçlarını karşılamak için birkaç yere birden borçlanırlar çoğu kere. Hevesleri teknik kabiliyetlerinden fazla olduğu için sulama tesislerinin inşasını takip eden ilk birkaç yıl içinde randıman ve kendilerindeki pazarlama gücünün azlığı yüzünden elde ettikleri gelir umdukları kadar olmaz. Aldıkları kredileri ve faizlerini ödiyemiyecek hale gelirler. Çoğu kere para ikrazcılarının ellerine düşerler; onlara zaten borçları vardır. Sonuç ya iflâstır, ya da topraklarını satışa çıkarmaktır. Toprakları da teknik tecrübeleri ve paraları olan büyük arazi sahipleri satın alır.

Sardunya'da ve Güney İtalya'nın başka bölgelerinde bu duruma sık sık rastlanmıştır. İtalyan hükümeti kalkınma amaçları ile verilen çiftçi kredileriyle ilgili olarak şümullü bir kanun hazırlamıştır (ama işleyen sermaye için verilen kredilerin banka muameleleri değişmemiştir). Bazı ziraat bölgeleri (ekseriya sulama bölgeleri) «kalkınma bölgeleri» (compresori di bonifica) olarak ilân edilmiş, ve bu bölgelerde yaşıyan çiftçilere, çiftliklerine yaptıkları *özel* yatırım harcamalarının, yani kazı, ağıl, ahır, sığır, malzeme v.s. gibi masrafların yüzde 38 ilâ 50'si bağış olarak verilmektedir. Geri kalan para da yüzde 3 faiz ve 25-30 yıllık bir vâdeyle temin edilmektedir. Başka yerlerde böyle cömert kanunlar çıkarılmamıştır, ama apaçık ortada olan bir durum vardır ki, o da diğer ülkelerin de gerekli değişikliğe ayak uyduracak şekilde kanunlar hazırlama teşebbüsüne geçtiğidir. Ziraat müstahsillerini, millî veya mahallî pazara mal yetiştirecek verimli çiftçiler haline getirmek, dolayısiyle ziraatte kalkınmaya engel olan mahallî borç derdinden onları kurtarmak gerektiği anlaşılmıştır.

Özellikle önem taşıyan bir ihtiyaç da ziraî kredinin «nezaret» altında bulundurulmasıdır; yani bir kredi yalnız ziraî genişleme, irtibat servislerinin amaçlarına uygun olarak verilmelidir. Böylece, kredinin sadece harcamada bulunulmak üzere değil de gerçek kalkınmada kullanılmak üzere dağıtılması mümkün olur. Bu usul, sermayenin kıt olduğu, yeni yeni gelişmekte olan ülkeler için bilhassa gereklidir.

**TOPRAK REFORMU**

Dünyanın bir çok yerinde, iktisadî veya sosyal kalkınmayla ilgili yazıların, tezlerin hiç biri toprak reformundan bahsetmiyorsa tamam sayılamaz. Bu problem Akdeniz bölgesinde de mevcuttur ama dünyanın öteki ülkelerindeki kadar ciddî bir problem manzarası arzetmemektedir. Toprak reformu yapılmadan ziraî kalkınmanın sağlanamıyacağı da kesin olarak ileri sürülemez. Bu bölgenin bir çok ülkesinde geniş arazilerin bölünmesini sağlıyan kanunlar çıkarılmıştır, hattâ bazı ülkelerde oldukça ileri gidilmiştir. Toprak reformunun faydaları üzerinde tartışmak, amacı «devletin sağlıyacağı hizmetler»i incelemek olan bu yazıda yersizdir. Ama yine de şunlar söylenebilir: ister siyasî, isterse sosyal sebeplerden ötürü bir ülke toprak reformu yapmaya karar verirse, arazi bölünürken bir avantajın kaybolmasına göz yumulmamalıdır. Bu avantaj şudur: büyük arazilerde, istihsal araçları tam kapasitede çalışır, büyük çapta çalışma ve pazarlara bol miktarda mal satabilme imkânları vardır. Bunun üstünde dikkatle durulmalıdır. Başlangıç yıllarında, kendiliğinden kooperatif kurumları ve devlet ajanlarının nezareti altında istihsal ve pazarlama düzenlemeleri yapmıyan çeşitli ülkelerde toprak reformu faydadan çok zarar getirmiş, istihsal azalmış ve «yeni» çiftçiler hayal kırıklığına uğramışlardır.

Ziraî kurumlar konusuna böyle eğilişimizin sebebi şudur: ziraat, sanayiin aksine, iktisadî temel yapı sağlandıktan sonra kendi haline bırakılamaz. Endüstride devlet, gücü, yolları ve limanları, ithalât ve ihracat imkânlarını sağlar, gerisini iş adamlarının teşebbüsü gerçekleştirir. Ziraatte bu mümkün değildir. Devletin müdahalesi şarttır, çünkü cahiller, borç içinde kıvrananlar ve teknik bakımdan ilkel köylüler aleyhinde olan bu durum başka türlü düzeltilemez. Çoğu kere bu müdahaleyi, sözü geçen kişiler bile istemezler; ama ilkel ziraatı modern bir teşebbüs haline getirip çiftçi köylüleri tam birer vatandaş yapmak için başka çare yoktur. Devlet teçhizatlanmak ve teknik imkânların sağlanması, kredi ihtiyaçlarının giderilmesi, pazarlama gücünün yaratılması, kooperatiflerin kurulması ve çiftçinin tek başına çözemiyeceği problemlerin mahallî bi-

rer problem olarak ele alınıp halledilmesi için gerekli personel ve imkânlarla yardım etmesi lâzımdır.

**SONUÇ**

Bu yazıda, bir takım meseleler ele alınıp üzerlerinde durulmuştur; seminerde tartışmaları kolaylaştırmak için bir özet vermek faydalı olacaktır.

1. Gelişmekte olan bir ülkenin nüfusu, çoğunluğu köy geçmişine ve değerlerine dayanan bir toplumdan meydana gelmektedir. Büyük köy nüfusunun varlığının, geçici bir olay olduğu ileri sürülemez.

2. Ahenkli ekonomik ve sosyal kalkınma için yapılan hükûmet plân ve metodları, bu noktayı gözönünde bulundurmalıdırlar.

3. Değişme ve ilerleme yalnız sanayileşen şehirlerde değil, köylerde de olmalıdır, yoksa iki katlı bir toplum meydana gelir.

4. Kalkınmada başarı veya başarısızlık üst veya alt kademelerdeki resmî makamların tesirli veya atıl kalmalarına bağlı olabilir. Ahaline hizmeti sağlıyacak kurumları harekete geçirmek, birinci plânda yapılacak bir iştir.

5. Bölge plânlaması ve kalkınması, millî plânı sadece bir nazariye olmaktan kurtarır. İlgili kişilerin, plânların kararlaştırma ve gerçekleştirilmesinde rol oynamasını sağlar.

6. Topluluk kalkınması şunlar için faydalı bir tekniktir: (a) köy halkının kullanılmayan enerjisini küçük ama yararlı projelerde kullanmak, (b) bir ülkenin sermaye zenginliğinde artış sağlamak, (c) büyük halk kitlelerinde kalkınmaya katılma duygusu uyandırmak, (d) halk eğitimini gerçekleştirmek.

7. Topluluk kalkınması, hükûmetin yeni ve direkt bir fonksiyonu veya mevcut idarî kollar tarafından kullanılan bir metod olabilir. Bu durumda mahallî problemlere daha koordine edilmiş bir şekilde yaklaşmak şarttır. Ordu ve dinî liderlik gibi müesseseler de topluluk kalkınmasına katılmalıdırlar.

8. Topluluk kalkınmasının sınırlı ve gönüllü cephesi iyice belirtilmelidir. Bu durum, yarı-mecburi çalışmayla karıştırılmamalıdır.

9. Ziraî kalkınmada, ekonominin öteki sektörlerinden daha çok devlet yardımına ihtiyaç vardır. Sosyal kalkınmada özellikle önem taşıyan servisler, ziraî genişleme, irtibat gibi servislerdir. Ayrıca çiftçinin yaşama tarzını ve düşüncelerini bütün bütüne değiştirdiği ve onda modern çalışma tarzlarına bir yakınlık sağladığı için kredi de aynı önemdedir.

Bütün bunlara dayanarak bir fikir ileri sürülebilir. Önce, konumuz çerçevesindeki ülkelerin çoğunda, sözü geçen gerekli kurumların çoğu şu veya bu biçimde zaten mevcutturlar: şartları yeniden düzenlenmiş, âmme hizmeti için eğitim sağlanmış, bölge plânlamaları yapılmış ve toplulukların kalkınması yolunda adımlar atılmış olabilir; halk eğitimi kursları belki de mevcuttur, irtibat servisleri vardır. Durum böyle olsa bile, başka incelemeler gösterecektir ki, bu çeşit faaliyetler sınırlıdırlar ve tohum halindedirler; daha önemlisi, yüksek makamlar tarafından faydasız, tesirsiz olarak kabul edilirler. Bütçeler düzenlenirken, âmme hizmetleri ve savunma tahsisatlarına kıyasla bu konulara ayrılan tahsisat her zaman azdır. Bir köprü için on milyon dolâr tahsisat almanın, daha iyi bir kadro ve tesirli metodlar için yüz bin dolâr tahsisat almaktan kolay olduğu söylenir ki, doğrudur. Yukarıda ileri sürülen fikirlerin amacı, ana bölgelerde daha iyi kadro çalıştırmak ve daha iyi metodlar gerçekleştirmektir.

Bu yazıdan bir anlam çıkarılmak istenirse, o da şudur: burada anlatılan faaliyetlerin hepsi, ülkenin bütün bölgelerinde ve nüfusun bütün sosyal kategorilerinde âhenkli bir kalkınma sağlamak isteyen hükûmetler tarafından dikkatle incelenmelidir. Bu da, ekonomide insanı yaratmanın, onun içinde yaşayıp çalışacağı çevreyi yaratmak kadar önemli olduğu prensibi siyasî bakımdan kabul edilmesiyle ve bütçenin buna göre düzenlenmesiyle mümkün olacaktır.

# GELİŞMEKTE OLAN MEMLEKETLERDE ÜCRET POLİTİKASI

*John T. Dunlop*

Ücret politikası sadece iktisadî bir tahlil veya siyasî bir manipülasyon egzersizi olarak mütalâa edildiği takdirde verimli hareket edilmiş olmaz. Ücret politikasında her zaman iktisadî realitelerle siyasî imkânın karışımı rol oynar. (Bazıları iktisadî imkânlarla siyasî realiteler demeyi tercih ederler.) Ücret politikasının idaresi siyasî iktisadın ilgilendiği bir hususdur ve ücret politikasının tahlili iktisadın ve sınaî münasebetler sisteminin disiplinine ihtiyaç gösterir.

Bu konuşmamızda iktisadî kalkınma ve ücret politikasının karşılıklı tesirinde üç esaslı konuya temas edeceğiz: (1) ücret tespit ve tanzimi, (2) teşebbüsler içinde ve idarî vahitlerde ücret yapısı ve buna bağlı iş ve işçi piyasasının gelişmesi, ve (3) genel iktisadî faaliyet ve iktisadî plânlama ile ilgili ücret politikası. Şimdiki gayemiz problemleri teşhis etmek ve müzakere için dâvaları serdetmektir; güdülecek politika için reçete sunmak değildir. İlgimiz tek bir memleketten ziyade, umumî olarak gelişmekte olan bütün memleketlerledir. Hatırlamak lâzımdır ki gelişmekte olan memleketler, ücret politikası için hayatî olan birçok iktisadî hususta birbirinden çok farklı durumlar arzeder. Bu hususların bazıları şunlardır: nüfusun kaynaklara olan oranı, gelişme nispetleri, iktisadî gelişme için iç ve dış kaynakların finansmanı, mahsul ve iş piyasasında rekabete elverişli durumlar.

### ÜCRET POLİTİKASI VE ÜCRET TESBİT VE TANZİMİ

İktisadî kalkınmanın ilk safhalarında olan bir memleket sadece yeni istihsal tekniği bulmak ve şahıs başına autput'u artırmakla kalmaz, aynı

zamanda iktisadî müesseselerini ve sınaî münasebetler sistemini biçime koyar. Sınaî vetireyi idare eden elit zümrenin ön fikirleri çerçevesi içinde çeşitli iktisadî şekiller ve işverenler, işçi teşekkülleri ve hükûmet arasındaki münasebetleri organize etme hususunda mümkün çeşitli yollarla tecrübeye girişirler. İşveren müesseselerin vasıfları, işçi teşekkülerinin fonksiyon ve faaliyetleri ve hükûmet dairelerinin rolleri her yerde aynı olmadığı gibi bunlar sadece ve sadece iktisadî gelişmeyle tesbit ve tâyin edilen hususlar da değildir. İktisadî gelişmenin ilk safhalarında, iktisadî müesseseler ve bir sınaî münasebetler sistemi muayyen bir ortam içinde evvelden düşünülmüş bir ideolojiye veya daha pragmatik bir vetireye göre şekil bulur.[1]

## İŞÇİ TEŞEKKÜLLERİNİN ROLÜ

Bilhassa, gelişmekte olan memleketlerin endüstriel münasebetler sistemi ve ekonomisinde *işçi teşekküllerinin* rolü ücret politikası bakımından son derece mühimdir. Bazı durumlarda, işçi teşekkülleri, işçi kuvvetinin disiplinini sağlamak, çalışma yerinde istihsal ve randımanı teşvik etmek ve önceden tâyin edilen millî gayelere erişmeğe yardım etmek gibi işler için görevlendirilmişlerdir. Diğer bazı durumlarda ise işçi teşekküllerinin eldeki iş yeriyle pek az münasebeti olup, işçi sınıfı arasında siyasî parti olarak vazife görür veya o cemiyette mevcut muhtelif partilere uygun olarak bölünmüşlerdir.[2] Bazı hallerde geniş çaptaki siyasî hareketlere müessir oldukları gibi, bazan da daha büyük siyasî teşekküllerin ufak ölçüde yansıması mahiyetinde olabilirler. daha başka memleketlerde veya değişik zamanlarda işçi teşekkülleri bilhassa, işçilerin iktisadî menfaatleriyle meşguldürler, ve toplu sözleşme, kanun çıkartma ve idarî vetire kanaliyle vazife görürler. Çok az hakiki durum, bu saydığımız basit tiplere tam olarak uymaktadır, ve işçi teşekkülleri, temel müesseselerin sağlam bir şekilde henüz kurulamadığı, gelişmekte olan memleketlerde bilhassa çeşitli roller oynarlar.

Böylece, millî ortamda, sanayide ve çalışma yerinde işçi teşekkülleri için düşünülen rol, bir memleketin ücret politikasına tesir eden temel

[1] Bu değişik iktisadî ve sınaî münasebetler müesseselerini geliştirme vetiresi *Industrialism ve Industrial Man*'de enine boyuna anlatılmıştır. Clark Kerr, John T. Dunlop, Frederick Harbison and Charles A. Myers, Cambridge, Harvard University Press, 1960.

[2] Bak: Bruce H. Millien, the *Political Role of Labor in Developing Countries*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1963.

faktörlerden biridir. İşçi teşekküllerinin, ücret tesbitinde hakiki bir ilgisi olup olmadığını tesbit ettiği gibi ücret politikasını ele alış şeklini de tâyin eder. Ücret politikasının, işçi teşekküllerinin iştiraki ve direkt ilgisi olmadan mı yürütüleceğini, yoksa ücret hususunda karar verirken ve ücret politikasına şekil veren teşekküllerde önemli bir rol mü oynayacağı hususunu tesbit eder.

Hindistan, Gana, Jamayka, Yugoslavya gibi muayyen memleketlerin ücret politikalarını ele aldığımız vakit, bu memleketlerdeki sınaî münasebetler sistemlerini ve bilhassa işçi teşkilâtlarının rolünü mütalâa etmek gerektir düşüncesindeyim. Gelişmekte olan memleketlerin pek çoğunda, işçi teşekküllerinin rolü, fonksiyon ve faaliyetleri ve bunları kimin kontrol edeceği hususunda münazara ve anlaşmazlık vardır. Bu yılın Nisan ayında İngiliz Guianası'nda bir müddet kaldım. Burada bilâhare 77 günlük bir genel grev ilân edildi ve hükûmetin işçi sendikaları hareketini ne dereceye kadar kontrol etmesi lâzım geldiği meselesinin tartışmasına yol açtı. İşçi teşekküllerinin ücret hususunda verilecek kararlarla, istihsal ve iş seviyesi meseleleriyle ve millî iktisat politikasiyle ne derece ilgileneceği ve işçi teşekkülleri hareketinin iktisadî faaliyete ne derece tesir edeceği hususu gelişmekte olan memleketlerde birbirinden farklı durumlar arzetmektedir.

**HÜKÛMETİN İKTİSADÎ FAALİYETİ**

Hükûmetin iktisadî faaliyetinin sahası ücret politikası bakımından bilhassa önemlidir. Hükûmetin muhtelif kamu müesseseleri vasıtasiyle doğrudan doğruya veya dolayısiyle iktisadî istihsale karıştığı memleketlerde, özel teşebbüse dayanan bir iktisada sahip memleketlere nazaran hükûmetin ücretle ilgili kararlarda tazyiki daha fazla olur. Hükûmetin teşebbüs seviyesinde idarî sorumluluğu olduğu hallerde, demiryolu, âmme hizmetleri ve imâl müesseselerine tesir eden ücret kararlarında hükûmet doğrudan doğruya iştirâkte bulunur. Hükûmetin iktisadî faaliyet sahası genişse, ücret kararlarına karışma sahası da geniş demektir ve bu kararlar o derece önemli olabilir ki, ücret tarifelerinin seviyesini, tazminatın ana hususlarını ve ücret yapısını tesbit eder. Hükûmetin işveren olarak ücret politikası diğer işverenler üzerinde de zecrî tesirler hasıl eder.

Hükûmetin iktisadî faaliyetinin derecesi, ücret değişiklikleriyle bütçe problemlerinin münasebetine de tesir eder. Bu gibi durumlarda, ücret artışları hükûmet tarafından stoik bir şekilde ve dışardan mütalâa edilemez; ücret artışları bütçeyi hemen her zaman şiddetli bir şekilde dengesizliğe uğratırlar. Sosyalist kampın dışındaki bazı gelişmekte olan

memleketlerde hükûmetler ücretli ve maaşlıların yüzde ellisinden fazlasını istihdam etmektedir. Üstelik, devlete ait sınaî müesseselerde ücretlere yapılacak zam, devlet memurları tarafından da maaşlara zam taleplerini tevlit ederek bütçenin ödeme kabiliyetini büsbütün tehlikeye sokacaktır. Böylece, ücret politikası ile ilgili olarak, hükûmetin iktisadî faaliyet sahası sınaî münasebetler sisteminin önemli bir unsurudur.

## ANLAŞMAZLIKLARIN HALLİ

Anlaşmazlıkların hal şekli ve grev hakkı statüsü ücret politikasına tesir eden sınaî münasebetler sisteminin unsurlarıdır. Eğer grev yapma hakkı önemli bir şekilde tahdit edilmişse ve iş verenle (genel veya özel) işçi teşekkülleri arasındaki sınaî anlaşmazlıkların halli için ihtiyarî arabuluculuktan gayrı bir mekanizma temin edilmemişse, sarih ücret politikası önlenemez. Fransız maden işçilerinin geçen bahar yaptığı grev ve neticede anlaşmazlığı halleden müzakereler bu prensibe misâl teşkil eder.

İhtiyarî arabuluculuk dışında, sınaî anlaşmazlıkları halleden mekanizma, bir ücret politikasının unsurlarını geliştirmek zorundadır. Böyle bir politika, anlaşmazlıkları halletmek için, ücret dahil, ne gibi istihdam şartları öne sürecektir? Hükûmete bağlı anlaşmazlıkları halleden bir daire kararlarını ve tekliflerini başkalarına kabul ettirmek için ne kadar devamlı, geniş ve kuvvetli olursa o nisbette bu gibi işlere karışmış olur. Bir memleketin sınaî münasebetler sistemi, anlaşma halleden tertiplerini tâyin eder ve böylece ücret politikasının kat'î vasıtalarını tesis etmiş olur.

Fakat anlaşmazlık halleden mekanizma tipik olarak yalnız ekonomik kriterler üzerine ücrete ait kararlar vermekten ziyade sınaî anlaşmazlıkları halletmek için kurulmuştur. İktisadî makamlar, sınaî anlaşmazlıklarda ücrete müteâllik karar veren makamlar arasındaki münasebet, bunlar ister aracı, ister hakem veya *ad hoc* temele göre hareket eden politikacı olsun, ücret politikası için çok mühimdir. Grev ve iktisadî anlaşmazlık mümkün olan her yerde, hükûmette iktisadî politika ile ilgilenenlerle sınaî barış iade etmek veya iktisadî anlaşmazlığı önlemek isteyenler arasında anlaşmazlık çıkar. Hakikat şudur ki, sınaî barış ve iktisadî istikrar yahut iktisaden güvenilir ücret standartlarına uyma, her cemiyette, hattâ her hükûmette aynı şekilde kıymetlendirilmemektedir. Anlaşmazlık halleden makamlarla iktisadî politikayı hazırlıyanlar arasındaki münasebet, ücret politikasının imkânlarına müessiriyetine tesir eden bir sınaî münasebetler sisteminin hayatî bir uzvudur.

## KARARLARIN MERKEZİLEŞTİRİLMESİ

Sistem içinde, işçi teşkilâtlarında, idarî ve hükûmete âit dairelerde kararların merkezileştirilme derecesi, ücret politikasına şekil veren bir sınaî münasebetler sisteminin şüphe götürmez bir uzvudur. Bazı memleketlerde ücrete müteâllik kararlar, ekonomiyi ihata eden veya belli-başlı sektöre dayanan bir merkeziyetçilik arzeder, diğer bazı memleketlerde ise tek tek fabrikaları ve sanayileri içine alan bir ademi merkeziyetçilik durumundadır. Ücrete müteâllik kararlar, Avustralya ve Yeni Zelânda'da arabulucu mahkemeler, İsveç'de konfederasyon ölçüsünde sözleşme, Hollânda'da üç taraflı ücret kontrol komisyonu ve sosyalist ekonomilerde de hükûmet ve parti mekanizmasiyle nisbeten merkezileşmiş durumdadır. Birleşik Amerika'da ve daha az derecede İngiltere'-de olduğu gibi, diğer durumlarda ücret hakkında verilen kararlar nisbeten ademi merkezileştirilerek muayyen fabrika, şirket ve sanayilere tevcih ettirilmiştir. Ücretler hakkında kararlar vermek yahut verilen kararları gözden geçirmek, veyahut ücretlerle ilgili meselelerde endüstriyel anlaşmazlıkları halletmek hususunda merkezileşmiş mekanizmanın mevcudiyeti yahut yokluğu memleketin endüstriyel münasebetler sistemine bağlıdır. Millî ücret politikasının tanzim edilmesi ihtimali, ve hattâ daha fazlası politikanın mukavele altına alınması doğrudan doğruya endüstriyel münasebetler sisteminin teşkili ile ilgilidir.

Nisbeten merkezileşmiş ücret kararları verilen memleketlerde bilhassa çok dolu iş piyasası veya bir hayli işsizlik şartları altında, anlaşma ve kanunlarla tesbit edilen resmî ücretlerle işçilere fiilen verilen ücretler arasındaki farkları ayırdetmek bilhassa mühimdir. Bu şartlar altında fiilen ödenen ücretler ekseriya resmen tesbit edilen ücretlerden aşağı veya yukarıdır. Resmî ücretler ne kadar merkezileşmiş ve yeknesak olursa bu değişiklik o kadar fazla olur. Az derecede işsizlik şartları altında Batı Avrupa'da harp sonrası «ücret değişiklikleri» ne karşı gösterilen ilgi merkezileştirilmiş resmî ücretler arasındaki farkın bir delilidir.[3] Nisbeten merkezileşmiş endüstriyel münasebetler sistemlerinde fiilen ödenen ücretler birtakım ücret kararlarının intaç edebilir: bir kısmı bütün ekonomiye şamildir. Diğer bir kısmı sanayi veya sektöre tesir eder. Diğer bir tanesi de fabrikaya şamil olduğu gibi başkaları da apartman ve işçileri ferden ilgilendirir.

«Karaborsa ücretlerin» in yahut «ücret yeraltısı» nın tanınması, üc-

[3] Kısa bir tartışma için bak: John T. Dunlop, *Industrial Relations Systems*, s. 78-79, note 17. William Fellner, *et/al. The problem of Rising Prices*, O.E.E.C., Mayıs 1961; E. H. Phelps Brown, «Wage Drift», *Economica*, Kasım 1962, s. 339-356.

ret politikasına müessir kesin faktör olarak endüstriyel münasebetler sisteminin merkezileşme derecesinin ehemmiyetini haleldar etmez. Fazla merkezileşmiş sistemin merkezileşmiş ücret kararlarına ilâveten diğer, ücret değişikliklerinin muhtemel olabileceğini nazarı itibare alması lâzımdır. Daha merkezileşmiş kararlarda bunlar beklenebilir ve hattâ bunlara yer verilmelidir.[1] Bundan başka, ademi merkezileşmiş endüstriyel münasebetler sistemlerinde, ücret politikası ile ciddî ilgilenme tipik olarak ücret politikasını müzakere etmek, karara bağlamak ve idare etmek için yeni heyetlerin doğmasını icap ettirir. Birleşik Devletler'deki İktisadî Müşavirler Heyeti ve İngiltere'de Millî İktisadî Kalkınma Heyetinin sulh zamanındaki tecrübeleri şu hususu aksettirmektedir ki mevcut endüstriyel münasebetler angajmanları sarih ve şumullü bir ücret politikası kurmakta müşkülâta uğramaktadır. Evvelce mevcut ademi merkezileştirilmiş endüstriyel münasebetler angajmanları merkezileşmiş resmî ücret politikasına uygun değildir.

Gelişmekte olan memleketlerde de aşikârdır ki ücret politikasının imkân ve tercihleri büyük ölçüde ortaya çıkmakta olan daha büyük endüstriyel münasebetler sistemi ve bilhassa işçi teşkilâtlarının rolü, hükûmetin iktisadî faaliyetinin derecesi, anlaşmazlıkların halli metodları ve endüstriyel münasebetler kararlarının merkezileşme derecesine göre şekil almaktadır. Ücret politikasının potansiyel ve problemleri sadece iktisadî parametre tarafından değil, aynı zamanda endüstriyel münasebetler müesseseleri tarafından idare edilmektedir.

### ÜCRET YAPISI VE İŞ PİYASALARININ GELİŞMESİ

İktisadî kalkınmanın ilk devrelerinde bulunan memleketlerde ücret yapısı (iktisaden daha fazla kalkınmış olan memleketlere kıyasen) sanayiler, teşebbüsler, meslekler ve bölgeler arasında tipik olarak büyük farklarla vasıflandırılmıştır. Bu kabil ücret doneleri iyi gelişmiş iş piyasalarının yokluğunu, aşağı seviyede genel eğitim ve seyyaliyeti, yeni ve endüstriyel memleketlerde usta işçi yokluğunu ve muayyen işleri kapsayan tradisyonel mani ve adetlerin mevcudiyetini aksettirir. Gelişmekte olan bir memlekette ücret politikasının en mühim işlerinden biri olan ücret seviyeleri meseleleriyle meşguliyet arasında ihmal edilen iktisadî gelişmeyi engelleyeceğine teşvik eden ücret yapısının inkişafı ve endüstriyel münasebetler sisteminin olgunlaştırılmasıdır. Bu, devamlı ilgiye muhtaç bir iştir. Çünkü kalkınmanın bir kademe ve devresine uygun

[1] Bak: Mark W. Leiserson, *Wage and Economic Control in Norway, 1945-57* Cambridge, Harvard University Press, 1959.

olan diğerine uygun olmayabilir. Bundan başka, belki iktisaden daha ileri olan ekonomiden alınan gelişigüzel differansielli bir ücret yapısının empoze edilmesi kalkınmayı sadece köstekler. Ücret yapısı, nisbî prodüktivite, işçi sayısı, seyyaliyet ve insan gücünün kalkınmasından mücerred olarak tertiplenemez.

### GENİŞ ÜCRET FARKLARI DOĞURAN FAKTÖRLER

İktisadî kalkınmanın ilk devrelerinde bulunan memleketlerde geniş ücret farklarını meydana getiren faktörleri kısaca gözden geçirmek faidelidir. Madencilik gibi yeni endüstriler ücra yerlerde bulunduğundan, bilhassa büyük mikyastaki teşebbüslerde lüzumlu sayıda işçiyi cezbetmek için ücretlerin ziraî ve tradisyonel ticarî işlerde verilen ücretlerden daha yüksek olması lâzım gelmektedir. Bir çok hallerde bazı işler için memleket dışından işçi temin edilmekte ve ekseriya bu gibi hallerde ücretler hattâ kendi memleketlerinkinden daha yüksek olmaktadır. Bu yabancıların yerine yerli işçi konduğu zamanki bu millî ve operasyonel baskıların birleşmesiyle ister istemez vuku bulmaktadır - birçok hallerde yerli piyasalara müracaat edildiği takdirde tesbit edilecek ücretlerden daha yüksekleri tesbit edilmektedir. Büyük mikyastaki modern endüstri kısmen üstün kalitede işçi elde etmek, kısmen işçilerin daha devamlı çalışmalarını sağlamak ve kısmen de yerli veya yabancı olsun idarecilerin işçiye ter döktürdükleri gibi bir isnattan kaçındıkları için veya işçi teşkilâtına veya hükûmet baskısına karşılık daha yüksek ücret ödemektedirler. Aynı zamanda işçilerin eğitim ve kaliteleri arasında da çok büyük farklar vardır ve ilk devrelerde bu farkları belirtmek için hattâ aynı işte çalışan fertler arasında bile ekseriya ücretler değişiklik arzetmektedir. Tradisyonel cemiyette ırk, kabile, bölge ve cinsiyetten doğan değişiklikler ilk devrelerde iş seçmelerinde ve ücretlerde görülmektedir. Bütün bu sebeplerden dolayı, iktisadî kalkınmanın ilk devrelerinde bulunan bir memleketin ücret yapısı büyük ücret farkları ihtiva eder.

Fakat çok geçmeden ekonomik gelişme esnasında bu had derecedeki farkları darlaştırmak için çalışanlar kendilerini göstermeğe başlarlar. Bu faktörlerden bazıları iş piyasalarının millî kalkınmasiyle ilgilidir, bazıları ise daha ziyade cemiyetteki ve endüstriyel münasebetler sistemindeki siyasî etkilerden doğmaktadır. Modern sektörde ücret farklarını darlaştıran asgarî ücret kanunu kabul edilir. Uzun vâdeli enflâsyonlar müsavi para ile ücretleri yükseltiğinden hatırı sayılır derecede ücret farklarını darlaştırır. Endüstriyel tipte işçi teşkilâtlarının zuhuru aynı yönde tesirde bulunur. Tekaüdiye, sıhhî teşkilâtlar, ücretli izin ve tatiller, aile

tahsisatı plânlarını muhtevi şümûlü Sosyal Kanunun kabulü de hakikî farkları azaltır ve yüksek ücretlere nazaran ücret listesinin aşağı ucundaki hakikî masrafları yükseltir. ILO gibi milletlerarası kurullar Sosyal Kanunla ilgili anlaşma ve kararları ile ücret gelişmelerinde rol oynamıştır. Umumiyet itibariyle iktisaden daha kalkınmış olan memleketlerdeki ücret aranjmanlarını taklit etme temayülü vardır ki bu da kalkınmakta olan memleketin ilk devresindeki ihtiyaçlarına uygun olmayan bir ücret yapısı meydana getirebilir.

**ÜCRET YAPISININ MODERNLEŞTİRİLMESİ**

İktisadî kalkınması ilerledikçe bir memleketteki ücret yapısının adaptasyon ve modernleştirilmesi millî ücret politikasının en güç ve kompleks veçhelerinden biridir, çünkü iktisadî realitelerin sosyal ve siyasî emellerle muvazenesi intaç eder. Bundan başka bu sahada güvenilir malûmat elde etmek ve yaygın önyargı ve evvelce edinilmiş fikirleri yenmek güçtür. Bazı idareciler yüksek ücretlerle mahvolan tembel işçilerin bulunduğunu öte yandan işçi teşkilâtları ve sosyal işlerle meşgul olanlar düşük ücretlerin işçi ve idareciler üzerindeki menfî tesirlerini ifade ederler. Politika kararlariyle ilgili önemli soruları kıymetlendirmek, bilhassa kantite terimleriyle bir hayli güçtür. Bunlar aşağıdaki hususları ihtiva eder. Ücret farkları, lüzumlu eğitimi bilhassa büyük ustalık isteyen işlere mahsus uzun müddetli eğitimi görmek üzere yeter sayıda işçi cezbetmek için kâfi midir? Bu işçi sayıları, ayrılma ve fazla talep ihtimallerini karşılayacak kadar mıdır? Ücret farkları idarecileri bu nâdir imkânlardan tasarrufta bulunmağa eğitim ve insan gücü gelişmesinde envestisman yapmağa, teftiş usullerini geliştirmeğe, yeni çalışma usulleri araştırmağa ve nâdir ustalardan faydalanmağa teşvik etmeğe yeterli midir? Farklar işçileri; genişleyen endüstrilere, teşebbüslere ve bölgelere, bilhassa muayyen mevkide mutâd olarak yapılmayan işlere teşvik etmeğe müsait midir?

Bu sorular, ücret yapısının iktisadî kalkınmada sadece pasif yahut müsaadekâr bir rol oynadığı yahut ücret yapısının sadece ilgili mahsul ve işçilere şâmil olduğu mânasında alınmamalıdır. İktisadî kalkınma esnasında iş piyaaslarını geliştirmek lâzımdır. Bu terim muhtelif faaliyetleri ihtiva eder. Teşebbüsler arasında işlerin standartlaştırılması ve muayyen işler için daha standard eğitimin tanzimi, bu suretle bir işten öbürüne daha kolaylıkla geçilmesinin ve iş hakkındaki malûmat ve ücretlerin daha mânalı olmasının temini; münhaller, vazifeler ve ücretler hakkında daha doğru malûmat verilmesinin sağlanması; hiç olmazsa teşeb-

büsler dahilinde terfi sıraları ve ilgili iş haklarının tesbiti. Bu iş piyasası kalkınmasında ücret yapısının önemli rolü vardır. Ücretler artık gelişigüzel değildir ve işçiler arasında şahsa mahsus değişiklik göstermez. Bundan parça başına alınan ücretler ve teşvik edici plânlar ve tesbit edilmiş ücret kademeleri müstesnadır. Ücretler kısa devreler içersinde daha az dalgalanma gösterirler. Ücret yekûnları fazla mesai ve muhtelif tipte ilâve ödemeler dahil bir çok unsurlar ihtiva etmeğe başlar. Hiç olmazsa kısa müddetlere mahsus olmak üzere oldukça standardize edilmiş işler için nisbeten sabit ücret farklarının tesbiti, muayyen işler endüstriler ve sektörler için iş piyasası şartlarının faydalı bir işaretçisi olarak hizmet eder ve kalkınmakta olan bir ekonomide birçok iş piyasasına Oriente olmuş kararlara müessir olmak için kullanılır. İş piyasalarının kuruluşu ve iktisadî kalkınmaya yavaş yavaş uyan ücret yapılarının resmileşmesi iktisadî kalkınmaya yardım eder.

Bu prensibin önemi her zaman aşikâr değildir, fakat bir ücret yapısında muayyen ücret miktarlarında isabetsiz ve düşüncesiz ücret kararları, ücret yapısı politikasının ehemmiyetini destekleyecek kadar sık verilmekte ve ciddî neticeler doğurmaktadır. Meselâ Jamaika inşaat endüstrisi 1962'de makable şamil büyük bir ücret mükâfatı dolayısiyle çok zararlı bir tesir görmüş, ücret yapısı bozulmuş ve adanın bütün ekonomisinin üzerinde mühim zararlı tesirler yapmıştır.[9]

### TEŞEBBÜSLER DAHİLİNDE ÜCRET FARKLARI

Ücret yapısı politikasının bir cephesi hususî izahate değer: teşebbüsler dahilinde ücret farklarının yapısı. İç ücret yapısının mahiyeti idarî teşkilâtın kalitesi, idarî personel ve sanayi işçilerinin gelişmesi ve eğitimi ile yakından ilgilidir. Gelişigüzel ve karışık bir iç ücret yapısı vazifeleri hakkiyle analize etmez, nezarete, muntazam eğitime ve ustalıkların inkişafına az önem verir. Muntazam klasifikasyon ve işlerin sıraya konması modern idareciliğin bir vasfıdır ve modern ücret ve maaş idaresi için elzemdir. Bu amaçların iş kıymetlendirme tekniği ile bir tutulmaması önemlidir, çünkü şekle esir ve ücret meselelerinde mekanik olarak halledilenden çok problem yaratmak mümkündür. Halbuki iç ücret yapısının çeşitli yollarla kuruluşu ve idaresinde işçi masrafları idarî teşkilâtları ve işçilerin gelişmesiyle ilgili birçok hayatî kararlar vardır. Cemi-

[9] «Sene içersinde en mühim iktisadî tesir makable şamil ücret mükâfatı dolayısiyle inşaat endüstrisindeki dramatik sukut, birkaç esaslı projenin tamamlanması ve bu maksatla içeri akan kapitalde yavaşlama olmasıydı.» Bank of Jamaika, *Report and Statement of Accounts for the Year Ended*, 31 Aralık 1962, s. 14-15.

yette iktisadî kalkınma ve teşebbüslerde iktisadî randıman, dikkatle incelenmiş iç ücret yapılarına müracaat eden işletme seviyesindeki tesirli idarelerin gelişmesine bağlıdır. Aynı müşahedeler, iç ücret yapısının tamamiyle bir cephesi olarak telâkki edilebilen ücret ödemelerinin teşvik veya parça usulü çalışma metodlarının idaresine şamildir.

### ÜCRET POLİTİKASI VE GENEL İKTİSADİ FAALİYET

Ücret politikası yukarda ortaya çıkmakta olan endüstriyel münasebetler sisteminin ihtiyaçlarına karşılık olarak belirtilmişse de; ücret miktarlarının genel seviyesine tesir eden ücret kararları daha saf iktisadî politika mütalâalarının nüfuzu altındadır. Ücret seviyesi teori ve politikada ekonominin kat'î dış veçhesi olarak sayılmamalı ve iktisadî parametre olarak verilmemelidir. Ücret kararları iktisadî kalkınma ile beraber örülmüştür.

### HAKİKİ ÜCRETLER ÜZERİNDEKİ TAZYİKLER

İktisadî kalkınmanın esas problemlerinden birini kapital teşekkülü için membalar ve bilhassa tüketim üzerindeki tazyikler teşkil eder ve bu vetirede hakikî ücretler üzerindeki tazyikler iktisadî politikanın mühim bir âletidir. Başka durumlarda, iktisadî plâncıların önemli problemi karar bakımından şu olmuştur: Artmakta olan istihsalin ne kadarı ücretlilere dağıtılacaktır, yahut tüketimde ne kadar artma uygundur. Ücret politikası bu kararlarda âmildir. Ücretlerle yatırım masrafları arasında bir seçim yapmak gelişmenin ana problemlerinden biridir. Bu bilhassa ilk devrelerde böyledir. Çünkü iktisadî gelişme temposu arzusu ne kadar fazla ve dış memleketlerden ve ihtisaslaşmış ihracat sanayilerinden imkânlar ne kadar az olursa bu problem o kadar mudilleşir.

Ücretlerle kapital yatırımları gelişmekte olan memleketlerde birbirlerinin şiddetli rakibi iseler de, mutlaka birindeki fazlalık diğerindeki azlık mânasına gelmez. Bazı durumlarda işçilerin yaşama standardları o derece düşük olabilir ki ücretlerin artması, aynı nisbetteki istihsal artmasından fazla olabilir.[4] Bazı hallerde output'la direkt olarak tazminatı değiştiren tertipler yapılabilir, işe göre ücret ve teşvik metodu gibi. Buna sebep kısmen teftiş noksanını karşılamak, kısmen işçiler arasında kalite bakımından çok fark olmasıdır. Output ile tazminat arasındaki mü-

[4] Harvery Leibenstein, *Economic Backwardness and Economic Growth, Studies in the Theory of Economic Developmen*, New York, John Wiley and Sons, 1957 s. 62-76.

nasebet bir grup esasına göre kurulmuş olabilir ve kazancı kompleks bir şekilde paylaşmayı intaç ettirebilir. Yugoslav işçi heyetlerinde zaman zaman olduğu gibi.

Daha başka durumlarda ise işçi sayısını ve output'u artırmak için ücretlerde artırma düşünülebilir. Gelişmekte olan memleketlerde ücret miktarı ile işçi sayısı arasındaki münasebet türlü spekülâsyona yol açmıştır. Şimdi açık olarak görülüyor ki bu mesele etrafında kolay bazı umumileştirmeler yapılmıştır ve gelişmekte olan memleketlerdeki durumlarda modern sektördeki yüksek ücretler işçi arzını kolaylaştırmıştır.[1] Ücretlerle output arasındaki bu variyasyonlar, dar hudutlar çerçevesi içinde olmasına rağmen, ücret seviyesi kararlarında dikkatle nazarı itibare alınmayı intaç ettirecek kadar önemlidir.

## İSTİHDAM İLE ÜCRET SEVİYELERİ ARASINDAKİ MÜNASEBET

Ödeme komplikasyonları olmayan kapalı sistemin tatbik edildiği düşünülürse, istihdam ile ücret seviyeleri arasındaki münasebet gelişmekte olan memleketler için bazı çok zor problemler arzetmektedir. Modern sektörde işler tipik olarak kıttır; buna rağmen işçiler, hiç olmazsa büyük çaptaki sanayilerde stratejik ve nüfuzlu bir makam işgal etme eğilimindedir. Siyasî nüfuzla olabileceği gibi, grev yapacak da kudrete malik olabilirler. Tipik olarak nüfus süratli bir şekilde artmakta ve şehirlerdeki merkezler iş imkânları arıyan geniş işçi kitlelerini cezbeder bir vaziyettedir. Bu durumlarda iktisadî politikayı yönetenler zor bir seçim yapmak zorunda kalırlar. Halen çalışmakta olan işçilerin fazla ücret taleplerini mi karşılamalı, yoksa modern sektörde daha fazla sayıda iş yaratılmasını mı teşvik etmeli? Daha çok iş mi, yoksa daha çok ücret mi?

Gelişmekte olan memleketler (ileri memleketlerden daha az olmamak üzere) bütün çalışmak isteyenlere iş imkânları yaratmak gibi çetrefil problemlerle karşılaşmaktadırlar. Birçok memleketler ziraî kazançları artırarak rustayi muntakalardaki işçileri mümkün olduğu kadar oralarda tutmak ve şehirlerde sosyal ve siyasî ihtilâlleri azaltmak yolunu aramaktadırlar. Bazı memleketler rustayi işletme programları ihdas ederek iş sahası yaratmak ve çok kere şehirlerdeki modern endüstrilerdekinden daha aşağı ücretle işçi çalıştırmak imkânını aramaktadırlar. Japonya veya Hindistan'da küçük çapta kulübe sanayi gelişmesi diferansiyel ücretle iş yaratmanın bir misâlidir. Fakat sınaî sektörlerdeki ücret sevi-

[1] Elliot J. Berg, «Backward-Sloping Labor Supply Functions in Dual Economies-The African Case», *Quarterly Journal of Economics*, Ağustos 1961, s. 468-492.

yelerinin altında bu şekilde iş sahası yaratmak, stratejik sınaî sektörlerde ilâve istihdam ile ücret artması arasında bir seçme yapmak gibi bir zorluğu tamamen izale eder mahiyette değildir. Bu noktalarda esaslı ücret artışı bütün ücret yapısı üzerinde geniş tesirler husule getirebilir.

Sınaî sektörde ücret artırmalarında bulunmak istihdam üzerinde başka tesirler de ika eder mahiyettedir. Gelişmekte olan memleketlerdeki birçok sınaî işletmeler nisbeten fazla istihdamda bulunmakta olduklarından ücret artmaları çok kere istihdam kadrosunu daraltmakta yahut, işverenler daha randımanlı çalışma tekniğini geliştirdiklerinden yeni istihdamı azaltmaktadırlar. Gelişmekte olan memleketlerde son yıllarda sınaî sektör, istihdamı artırmadan, yahut çok az artırarak output'u fazlalaştırabilmişlerdir. İstihdam hedeflerinin ışığında ücret politikasının formülasyonu, gelişmekte olan memleketlerdeki plânların muhayyile ve zekâları için zor bir imtihan mahiyetindedir.

### ÜCRETLERLE FİYATLAR ARASINDAKİ MÜNASEBET

Ücretlerle fiyatlar arasındaki yakın münasebet ve ücret artışının gelişmekte olan memleketlerde enflâsyon yaratmadaki rolü ücret politikasının bir başka veçhesidir. Son on yılda cost-push enflâsyonun rolünden ve iktisaden ileri memleketlerde ücret artışlarının enflâsyon tevlid etmesinden uzun boylu bahsedilmişse de, gelişmekte olan memleketlerde enflâsyonların çoğu bütçe açığı, para faktörleri, ham madde fiyatlarındaki oynaklık gibi daha tradisyonel faktörlere uymaktadır.* Buna ilâveten, son yıllarda, bilhassa Lâtin Amerikan iktisadiyatında enflâsyona dahili yapı faktörünün tesiri üzerinde çok durulmuştur, regresif vergi sistemi, land tenure, tahdit edilmiş eğitim imkânları, ve gelişmek için yalnız bir tek ihraç malına bağlanmak. Ücretler enflâsyonda nâdiren başlangıç rolü veya kat'î rol oynamışlardır; fakat zaten anlaşmış olan enflâsyon hareketinde şüphe yok ki rol oynamışlardır.

Gelişmekte olan memleketlerde fiyatlarda süratli ve fazla artış ücret politikasına ve sınaî münasebetlerde barışa büyük yük yüklemiştir. Enflâsyonist hareketleri önlemek için ücretlerde hatırı sayılır geciktirme yapıldığı gibi, işçi teşkilâtları tarafından da daha önceki enflâsyonist hareketler nazarı itibare alınmak suretiyle, işçi teşkilâtları tarafından beklenmekte olan ücret artmaları talep edilmiştir. Fiyatlarda anî artış uygun ücret kararları mücadelesinde sınaî anlaşmazlık doğurur ve üc-

* Bak. Dudley Seers, «A Theory of Inflation and Growth in Under-developed Economies Based on the Experience of Latin America,» *Oxford Economic Papers*, Haziran 1962, s. 173-95. Bak: ilâve, «A Note on the Structural School.»

retlerin genel seviyesinde artışlar diferansiyelleri lüzumundan fazla sıkıştırmak suretiyle ücret yapısını bozabilir.

**ÜCRET POLİTİKASI VE ÖDEME MUVAZENESİ**

Gelişmekte olan birçok memleketlerde ücret politikasının ücretlerin ödenmesi meselesine büyük tesiri olur. İç piyasadaki ücret ve fiyat seviyeleri bir memleketin ihracat maddelerini dışarı satabilmesinde, ve bunun karşılığında iktisadî kalkınmasını devam ettirebilmek için gerekli alât edevat ve teknolojiyi temin için lüzumlu dövizi sağlamak bahsında önemli tesir icra eder. Mahallî ücret ve fiyat seviyeleri ecnebi firmaların gelişmekte olan memlekete kapital yatırımı yapıp yapmama hususundaki kararlarına tesir eder mahiyettedir.

Ücretlerin seviyesi, bir memleketin ödeme kabiliyetine yegâne tesir eden hattâ mutlaka en fazla tesir eden bir faktör değildir. Böylece Amerika'daki ücret seviyeleri Batı Avrupa'dakinden çok kere aşağı yukarı üç defa fazla olduğu söylenir. İş prodüktivitesinin de aşağı yukarı üç kere fazla olduğu söylenir. Memleketler arasındaki ücret seviyelerinin ve prodüktivitenin mukayese edilmesi lâzımdır. Buna rağmen, ücretlerin ödenmesi ücret politikasının üzerindeki ana tazyiklerden biridir. Bu, milletlerarası işlerde parmağı olan memleketlerde bilhassa böyledir.

# SENDİKA SİYASÎ FAALİYETLERİ VE İKTİSADÎ GELİŞME

*Paul R. Hays*

Bir memleket iktisaden geliştikçe işçi sendikalarının zuhur ettiği ve bunların ekonominin dahil bir parçası haline geldikleri modern toplumun değişmez bir düsturu olarak kabul edilebilir. Bahis konusu memleket yabancı tesirlerden tamamen âri dahi olsa bu keyfiyet şüphesiz gene varittir. Bugün, yabancı tecrübe ve yabancı ideolojilerin etkisinde bulunmayan tamamen yerli bir işçi hareketi mümkün olmamakla beraber, değişik memleketlerin iktisadî toplumsal ve siyasal yapılarının hassalarını teşkil eden mühim mahallî farkların mevcudiyetinden kaçınılamaz. Bu farklar sendikaların siyasal rolü hususunda bir genelleştirmeye varmayı güç bir iş haline getirmektedir. Fakat bütün dünyada gelişmekte olan memleketlerin ekonomilerinin karşılaştıkları durumların kâfi derecede benzerlik göstermesi ve bu memleketlerin ekonomisi için birbirine benzer problemler vaz etmesi bu meseleleri müşterek vasıflar dahilinde tahlil etmemizi mümkün kılmaktadır.

## HÜR SENDİKALAR VE SİYASİ FAALİYET — AMERİKAN DENEYİ

Evvelâ farzediyorum ki bütün milletlerin nihaî arzusu milletin bu yoldaki mücadelesi ve geçireceği muvakkat safhalar ne olursa olsun, her vatandaşın diğerlerinin hürriyetlerine muvazî olarak azamî derecede kendi potansiyelini idrak ve kendi kaderini tâyin etme hürriyetine malik olması fikrine dayanan demokratik düzenli bir cemiyettir. Bu gibi cemiyet ideali, ferde sade siyasî kararların inkişafında değil, bilhassa sanayileşmiş memleketlerde hayatına büyük ölçüde şekil ve cephe veren ekonomik kararların alınmasında da iştirak hakkı tanır. Fertlerin eko-

nomik kaderlerine tesir eden kararlarda tesirli söz sahibi olmalarını mümkün kılmak için demokrasinin tekâmül ettirdiği vasıta işçi sendikalarıdır. Demokratik bir cemiyetin en can noktası olan ferdin hürriyet, vekar ve hayslyeti endüstriyel bir sistem içersinde işçilerin sendikalar teşkil etmeleri suretiyle elde edilebilir. İşçi sendikalarının demokratik bir şekilde faaliyet gösterebilmeleri için dış tahakkümden uzak olmaları şartı aşikârdır. Yüksek makamca verilen emirlerin sadece nakil vasıtası durumunda olan bir sendika demokrasinin en lüzumlu bir unsuru olan ekonomik hayatta müşterek mes'uliyet prensibini sağlayamaz. Onun için ikinci faraziyem demokratik cemiyetin şartlarından biri hür işçi sendikalarının mevcut olmasıdır.

Ekonomik ve siyasî meseleler ayrılmaz şekilde birbirleriyle bağlı olduğundan hür işçi sendikaları haliyle siyasî hareketlere girişeceklerdir.

İş sendikacılığının en yüksek inkişaf mertebesine erişmiş olduğu Birleşik Devletler'de, hâlâ uzun bir siyasî faaliyet tarihi mevcuttur. İş sendikacılığından kasdettiğim mâna siyasî faaliyetten ziyade işverenlerle kollektif pazarlık konusuna dayanan sendika faaliyetidir. Amerikan işçi hareketi bir zamanlar kollektif pazarlık konusuna ön safhada yer vermekle kalmayıp, bunun yegâne takip edilecek yol olduğu üzerinde o kadar kat'iyetle durmuştu ki, hükûmetin bütün müdahalelerine, hattâ asgarî yevmiye ve sosyal garanti kanunlarına karşı bile işçiler tarafından cephe alınmıştı. Senelerce Amerikan işçi hareketinin başkanı olan Samuel Gompers'in meşhur bir sözü vardır. Kendisinden işçi hareketinin ideolojisini kısaca hülâsa etmesi istendiği zaman şu cevabı vermişti. «Üç kelime ile hülâsa edebilirim. Daha, daha, daha». Ta 1820 yıllarında bile Birleşik Devletler'de işçi partileri mevcuttu ve bazı makamlar için namzetlerini seçtirmeğe muvaffak olmuşlardı. Bu eski işçi partileri tahsil hürriyeti, borçtan dolayı hapis cezasının kaldırılması ve çalışma saatlerinin hudutlandırılması kanunu kampanyalarında bilhassa tesirli olmuşlardır. İçtimaiyatla ilgili kanunun kabulünde işçi teşkilâtları gittikçe artan mühim rol oynamıştır. Bugün millî bir işçi partisi olmamakla beraber, işçi teşkilâtlarının millî kongre ve devlet seçimlerinde nüfuzu dikkate alınacak nisbettedir. Muhtelif eyâletlerde işçiler tarafından tutulan üçüncü partiler olmuştur, ve 1924 senesinde işçi teşkilâtları cumhurbaşkanlığı için üçüncü partinin namzedini tutmuşlardır. Başkan Kennedy tarafından hâkimliğe tâyin edilerek siyasetten çekilmeden evvel mensup olduğum (bu hususu zikrettiğim için özür dilerim) Liberal Partinin başkanı idim. Liberal Parti, başta Enternasyonal Kadın Elbiseleri İşçileri Sendikası ve Şapka, Kasket ve Kadın Şapkaları İşçileri Sendikası olmak üzere iktisadî ve sair hususlarda desteğinin büyük bir kıs-

mını işçi sendikalarından alması bakımından bir işçi partisidir. Bu sendikaların yöneticileri partinin en kudretli liderleridir ama bu liderler arasında benim gibi entellektüeller de yok değildir. Liberal Partinin sahası bir hayli tesir icra ettiği New York eyâletine inhisar etmektedir. Çünkü burada 300.000'den fazla rey toplayarak daha büyük olan iki parti, Cumhuriyetçiler ve Demokratlar arasında muvazene unsuru olabilmektedir.

Birleşik Devletler'de olduğu gibi nerede işçi sendikaları varsa orada sendika siyasî faaliyeti olacaktır. Birkaç tip siyasî münasebet mevcuttur. Amerika'da işçi teşkilâtları partizan olmadıklarını iddia ederler ve hiçbir siyasî parti ile resmen bağları yoktur. Fakat umumiyetle Cumhurbaşkanlığı ve Başkan Yardımcılığı seçiminde Demokrat Parti adaylarını desteklerler. İngiltere'de işçi sendikaları ile İşçi Partisi arasında tabiatiyle daha yakın bağ vardır. Fakat işçi sendikalarının tam kontrole sahip olduğu söylenemez; partinin işçi sendikalarını kontrol ettiği ise büsbütün iddia edilemez. İskandinavya'da sosyalist partilerle işçi sendikaları arasındaki münasebet daha yakındır ve partiler, işçi sendikaları üzerinde geniş bir nüfuz icra ederler. Mamafih parti liderleri sendikaların tamamen dahilî olan işlerine karışmamak hususunda dikkatli davranırlar. Gerek İngiltere gerekse İskandinavya'da, yeni gelişmekte olan ekonomilerdeki durumun aksine olarak, parti ve işçi sendikalarının bürokrasileri tamamen ayrı olup yüksek yöneticilerin birinden ötekine geçişi nâdirdir. Umumiyetle İngiltere ve İskandinavya'daki partiler işçi sendikalarının iktisadî ideolojilerini kabul etmişlerdir ve hükûmet kanaliyle işçi sendikalarının maksatlarının gerçekleşmesini hedef tutarlar. Maamafih İskandinavya İngiltere'den daha fazla sosyalizme giden yolda ilerlemektedir. Kollektif pazarlık İngiltere'de Birleşik Devletlerde oynadığı rolü oynamaktadır.

### GELİŞEN EKONOMİLERDE SENDİKALARIN ÖZELLİKLERİ

Bu memleketler sanayileşmiş memleketlerde siyasî sendika faaliyetinin örnekleri olarak verilmiştir. Ekonomilerin gelişmesinde siyasî münasebetler bir hayli değişiklik gösterir. Fakat sendika hareketleri umumiyetle çok zayıftır. Tarihî yönden sendika hareketleri sanayileşmenin fazlalaşması nisbetinde kuvvetlenmişlerdir. Sanayileşmenin yenilik teşkil ettiği ve nüfusun ekseriyetinin köylü olduğu yerlerde işçileri teşkilâtlandırmak güçtür. Maamafih Malaya, Tanganika ve Seylan'da çiftlik işçilerini teşkilâtlandırma teşebbüslerinin başarılı olması istikbalde bu gibi teşkilâtlanma imkânları hususunda bir hayli ümit vericidir. Yeni

sanayilerdeki işçiler arasında sendikalaşma bile güçlüklerle karşılaşmaktadır. İşçi fazlalığı, işçilerin cehaleti, okuma yazma bilmemeleri ve feodal tipteki işverenlerin husumeti ile uğraşmak mecburiyeti vardır. İşçiler sade organizasyon fikrine aşina olmamakla kalmayıp ücretlerinin çok düşük olması dolayısiyle sendikaların toplamak istedikleri en küçük miktardaki üyelik ücretlerini dahi verememektedirler. Mali desteği olmayan sendikalar bütün gün yahut yarım gün çalışan yöneticilerin ve teşkilâtçıların maaşlarını ödeyecek ve büronun harcıâlem masraflarını karşılayacak kaynak bulamamaktadırlar. Üstelik sendika önderliği için lüzumlu tahsil, tecrübe ve şahsî vasıfları haiz çok az sayıda işçi bulunmaktadır.

### BU SENDİKALARIN HÜKÜMETÇE KONTROLÜ

Gelişmekte olan ekonomilerde sendikaların bu hususiyetleri mühim siyasî neticeler doğurmaktadır. Birçok memleketlerde sendikalar ilk olarak işçiler tarafından değil, siyasî liderler tarafından siyasî partilere ek olarak meydana getirilmişlerdir. Diğer bazılarında sendikaların zayıflığı destek için siyasî partilere ve hükûmete müracaat etmelerine yol açmıştır. Mali güçlükler dolayısiyle hükûmetten tahsisat aramak yoluna gitmektedirler. Hükûmete tâbi olmak yeni sendikaların hükûmetin sadece birer katkısı veya kolu olmalariyle neticelenir. Mısır işçi hareketi hükûmete tâbi olmanın esasında mevcut bulunan tehlikeye bir misâldir. Oradaki sendikalar tamamiyle değilse de önemli bir şekilde Nâsır rejiminin birer âleti haline gelmişlerdir. Bütün sendika yöneticileri mevcudiyetine müsaade edilen tek siyasî partinin kanunen âzası olmak mecburiyetindedirler.

İşçi sınıfında liderlerin eksikliği başka grup mümessillerinin bu işi üzerlerine almalarına fırsat verir. Bazan orta sınıf yahut entellektüeller arasından işçi hareketinin ideal ve hedeflerine lâyıkiyle bağlı kimseler bu hareketin başkanlığını yapmak yoluna gitmektedirler. Maalesef bu boşluğu politikacıların doldurduğu daha çok vakidir ve bazı hallerde bu politikacılar prensipsiz demagoglar olmuşlardır. Her iki şıkta da kendi kendilerini tâyin eden bu liderlerin maksadı muhtemelen sadece kendi siyasî kariyerlerini ilerletmek gibi tamamiyle bencil bir vasıf taşır.

İstiklâllerini yeni elde etmiş birkaç memlekette işçi sendikaları menşe itibariyle siyasî olmuştur. Bunlardan bazıları millî hareketlerin vasıtası olmak üzere kasden kurulmuştur. Hindistan'da bu faktör işçi hareketinde hâkim olan siyasî unsurun husule gelmesine ve sendikaların siyasî partilerin sadece âleti olarak doğmalarına şüphesiz yardım etmiştir.

Hakikatte gelişmekte olan memleketlerde işçiler arasında spontane olarak meydana gelen sendikalar nâdiren bulunur. Maamafih Güney Amerika'nın bazı memleketlerinde bu tarzda meydana gelen sendikalar vardır. Büyük bir ekseriyetle sendikalar bizzat hükûmetler tarafından yahut siyasî partiler veya siyasî liderler, bazan da entellektüeller veya ıslahatçılar tarafından kurulmuşlardır.

Sendikaların işçiler arasında spontane olarak kurulduğu hallerde dahi, zayıf olmaları diktatör yahut otoriter hükûmetler tarafından gayelerinin yıkılmasını intaç etmektedir. Arjantin ve Brezilya'da Peron ve Vargas tarafından sendikaların emir altına alınması sendikaları bu diktatörlerin âletleri haline getirmiştir, ve bu tâbilik devrelerini henüz atlatamamışlardır. Maalesef işçi hareketlerinin hükûmetin tâbii haline getirilmelerinin bazı safhaları Afrika'da yeni istiklâllerini kazanmış olan birçok memlekette tekrarlanmaktadır. Tamamen veya kısmen işçi hareketleri ile iktidara getirilen siyasî liderler şimdi aynı sendikaların kuvvetini yok etmekle ve müstebit bir kontrolün âleti haline getirmekle meşguldürler.

Yeni gelişmekte olan memleketlerde işçi sendikalarının zayıflığı siyasî harekete başka bir şekilde de tesir etmektedir. Sendikaların serbest iş verenlerle pazarlık etmek kudreti azdır. Grev yapabilmeleri için ne sayıları, ne disiplinleri, ne de paraları kâfidir. Liderlerinde pazarlık etmek mahareti ve iyi disiplinli bir kadronun kuvvetli desteğine dayanmaktan hasıl olan emniyet hissi yoktur. Sendikalar hükûmete tâbi oldukları memleketlerde kollektif pazarlıktan ziyade siyasî kanallar vasıtasiyle üyelerine faideli olabilirler. Batı Hint Adaları gibi siyasî hürriyetin tam olarak bulunduğu memleketlerde işçilerin desteğini sağlamak için siyasî partiler birbirleriyle rekâbet halindedirler.

### TATBİK EDİLMİYEN İŞ KANUNLARI

Amerikalı olarak işçi sendikalarının gayelerine erişebilmeleri için kollektif pazarlığın siyasî hareketten daha iyi olduğuna inanmağa mütemayil olmakla beraber siyasî hareket tesirli olduğu takdirde tahil, neticelerde bir değişiklik olmayacaktır. Hakikatte, gelişmekte olan memleketlerin kanunları arasında dünyanın en ileri iş kanunlarını bulmamıza rağmen fiiliyatta kanunlar umumiyetle kâğıda inhisar etmektedir. Asgarî gündelik, çalışma saatlerini tahdit, emniyet, sosyal garanti kanunlarına hakikatte riayet edilmemektedir. Bu durum, kısmen, yetiştirilmiş müfettiş ve kanunların tatbikine nezaret eden memur kıtlığı ve kanunları tatbik için lüzumlu para noksanı neticesidir. Fakat aynı zamanda siyasî hareketin iktisadî realitelere karşılık üstünlük elde etmesi ve işçi-

lerin desteğini temin etmek için verilen sözlerin tutulamaması diğer bir sebeptir.

**SENDİKALARIN SİYASİ PARTİLERLE İTTİFAKI — KOMÜNİST ÖRNEĞİ**

İşçi sendikalarının siyasî partilerle ittifakının birçok memleketlerde işçi hareketinin tesirini azaltıcı ihtilâfı mucip bir faktör olduğu görülmüştür. Meselâ, Hindistan'da Sosyalist Partisine bağlı işçi federasyonu tarafından girişilen hükümet işçileri grevini dağıtmakta, Kongre Partisine yakından bağlı Hindistan Millî İşçi Sendikası Kongresi geniş ölçüde âlet olmuştur. Demokratik partilere bağlı işçiler arasındaki bu gibi ihtilâflardan sık sık komünist sendikalar istifade etmektedir. Nitekim Endonezya'da politik bakımdan bölünmüş olan çeşitli sendikalara nazaran Komünist işçi federasyonu çok daha kuvvetli bir tesir icra etmektedir.

Terazinin bir ucunda bulunan hür, yerli, milliyetçi işçi sendikalarına mukabil terazinin öbür ucunda Komünist sendikaları bulunmaktadır. Komünist sendikalar emperyalist emellerin en büyüğünü besleyen siyasî yabancı bir kuvvetin mahallî mümessilleridirler. Komünistler, işçi hareketinin enternasyonal Komünizmin gaye ve maksatlarının yayılmasındaki potansiyellerini tamamiyle kavradıklarından dünyanın her memleketinde o hareketin kontrolünü elde etmeğe çalışırlar ve çalışmalarını bilhassa ana sanayilerdeki işçi teşkilâtlarına yöneltirler. İstiklâllerini yeni kazanmış olan memleketlerin hemen hemen hepsinde Komünist sendikalar ile demokrat sendikalar arasında bir ölüm kalım mücadelesi hüküm sürmektedir. Bu mücadelede maalesef Komünistler bir hayli ilerdedirler. Birçok memleketlerde Komünistler o kadar kuvvetli istihkâm kurmuş vaziyettedirler ki onları yerlerinden atmak ziyadesiyle güç olacaktır. Hakikatte Komünistler bir sendikanın kontrolünü ellerine aldılar mı demokrat unsurların tekrar faik duruma geçebilmeleri imkânsızdır. Bunun doğruluğunu İngiltere mahkemesindeki son dâvalardan biri ispat etmiştir. Bu dâva, Komünist yöneticilerin, üyelerin çoğunluğu öbür tarafa rey verdikleri halde, rey sandığını sahte reylerle doldurmak, muhalif reylerden sarfınazar etmek suretiyle demokratların aşikâr olarak kazandıkları seçimi manevra ile kendileri kazanmış gibi ilân ettiklerini meydana çıkarmıştır. Komünistlerin kullandıkları diğer bilinen bir taktik bütün kuvvetli muhalefet lider namzetlerini sendikadan atmaktır. Bazı memleketlerde Komünistler «birleşik cephe» stratejisini kullanmak suretiyle bütün işçi hareketinin kontrolünü elde etmeğe muvaffak olmuşlardır.

Gelişmekte olan memleketlerdeki işçilerin teşkilâtlandırılmasında

Komünistler demokrat liderlere nazaran bazı avantajlara sahiptirler. *İlk önce* sefalet, hastalık, açlık ve zulümden başka bir şey bilmeyen insanlar nazarında, siyasî ve ekonomik hürriyetin cazibesi, şahsî hürriyeti insafsızca bastırarak mümkün olan en kısa zamanda hiç olmazsa asgarî derecede tahammül edilebilecek bir hayat standardı kurabilmekle övünen bir sistemin cazibesinden daha azdır. İlâveten yeni kurulan cemiyetin yıkılmasını hedef tutan Komünistler bu cemiyetin istikrar ve gelişmesi için hiçbir mesuliyet hissine sahip değildirler. Hakikaten millî bir hareketin vatansever ve mesuliyet sahibi liderlerinin aksine, işçilerin durumunda anî ilerleme yapabilmek için hudutsuz taleplerde bulunmakta kendilerini serbest hissederler; bu taleplerin ekonomik hakikatler muvacehesinde ve memleketin membalarının muntazam inkişafında ne gibi zarar husule getireceğini hesaba katmazlar. *İlâveten*, şimdiye kadar, Komünistler gelişmekte olan memleketlerdeki işçi hareketlerini kontrol etmenin ehemmiyetini çok iyi idrak etmişlerdir. Diğer memleketler işçi hareketlerinin liderliğinin demokratik unsurlardan teşekkül etmesi hususunda böyle bir idrak gösterememişlerdir. Komünistler belirmekte olan işçi hareketleri için yetiştirilmek üzere Komünizm ve Komünist işçi sendikaları taktikleri sahalarında endoktrinasyonda bulunmak amacıyle Moskova, Pekin, Doğu Berlin, Budapeşte ve sair merkezlere kadrolar göndermek ve bizzat memleketlerde yetiştirme merkezleri kurmak suretiyle çok faaliyet göstermektedirler. Komünist organizatörler ve Komünistler tarafından kontrol edilen sendikalar Sovyet Rusya, Kızıl Çin ve diğer Çin-Sovyet blokuna dahil memleketlerden mühim miktarda tahsisat almaktadırlar. Nihayet Komünistler taktik ve stratejide fikir değişikliğine tahammül etmeyen tek merkezli kumanda ve monolitik hedeften doğan korkunç bir çalışma mükemmeliyetine sahiptirler. Demokrasinin hayatî unsuru olan pluralism ve serbestçe öne sürülen muhalif fikirlerin uzlaştırılması ile elde edilen fikir birliği demokratik işçi sendikalarında idareyi güçleştirmektedir. Komünist sendikalar böyle bir durumla karşılaşmamaktadırlar.

Komünist sendikaların tatbik ettikleri herhangi bir prensip düşüncesiyle hudutlandırılmamış strateji elâstikiyeti (ki demokratik sendikaların gayeleriyle bağdaşamaz) Latin Amerika sahnesinde Arjantin'de Peron, Venezuella'da Jimenez ve Küba'da Batista diktatörlerine verilen Komünist desteği ile tecelli etmiştir. Komünist sendikalar bu elâstikiyet sayesinde zamana göre enternasyonal Komünizmin hedeflerine hizmet eden hareket tarzını takip edebilmektedirler. Demokrat sendikaların hareket sahaları vatanseverlik ve işçi hareketinin ideal ve esas gayeleriyle ilgili düşüncelerden dolayı daralmaktadır.

Komünist sendikaların temel gayesinin intihârı mucip olacağı ve gayelerinde muvaffak oldukları takdirde tesirli bir sendika teşkilâtının son bulacağını işçilere anlatmak güç olmasa gerek diye düşünülürse de hakikatta bu böyle olmamıştır. Misâl olarak Komünist memleketlerdeki grev ve iktisadî kararların alınmasında hiçbir söz hakkı bulunmayan sözümona işçi sendikalarını verebiliriz. Diğer bir misâl de Küba'da Komünistlerin idareyi ele almaları üzerine Castro rejiminin ilk işlerinden biri serbest işçi hareketlerini yok etmek (o zamana kadar Lâtin Amerika'da en iyi teşkilâtlandırılmış ve en tesirli sendika) ve işçi sendikalarının rolünü sadece hükûmetin emirlerini tasdik etmek, ücretlerde indirimler ve ücretsiz fazla iş saatleri ve silâhlanma için «teberruları» lehine oy vermek derecesine indirmiştir.

Komünist olmayan hür işçi hareketinin mevcudiyeti Komünistlerin işbaşına geçmelerini önleyen en iyi garantilerden biridir. Komünist olmayan memleketlerdeki işçi sendikaları demokrat sendikalara lider yetiştirmek, yol göstermek ve malî yardımda bulunmak suretiyle gelişmekte olan memleketlerde hür işçi sendikalarının teşekkülüne yardımda bulunmalıdırlar. Hür İşçi Sendikaları Enternasyonal Konfederasyonu ve Enternasyonal Ticaret Sekreterlikleri bu yolda iyi iş görmektedirler. Her taraftaki hür işçi sendikaları tarafından onların çalışmaları desteklenip teşvik edilmelidir.

### SENDİKALARLA HÜKÛMETİN BAĞLARI

Siyasî harekete nazaran kollektif pazarlığı tercih ettiğimi ifade etmiştim. Bu formül Birleşik Devletler'de muvaffakiyetle tatbik edilmektedir. Orada demokrasimizin bir vasfı olan pluralismi destekler ve kapitalist topluluklarına karşı kuvvet olarak çıkmakla kalmaz hükûmetin herhangi ezici bir harekete temayülüne karşı koyar. Fakat şunu da idrak etmekteyim ki, Amerika'da bildiğimiz kollektif pazarlık, gelişmekte olan memleketlerdeki yeni işçi hareketlerinin takati dışındadır. Evvelce arzettiğim üzere bu memleketlerde sırf yaşama kaygusu gibi problemler vardır. Bu memleketlerde işçi hareketinin devamı ve gelişmesi siyasî hareketlere ve hükûmetin hayırhahlığına bağlıdır, ve görülebilen bir gelecekte bunlara bağlı olmalıdır.

Hür işçi sendikalarının gaye ve maksatları uğruna geçici bir zaman için hükûmete bağlı olması muhakkak sendikanın mukadderatı için kötü olmaz. Demokratik yolda ilerlemeği hakikaten isteyen bir hükûmetin mühim işlerinden biri olarak demokrat sendika kuvvetlerinin yetiştirilmesini ele alması mümkündür. Tunus'da buna benzer bir hâdise cereyan

etmektedir. Hükûmetle yakından bağlılığı olan Genel Tunus İşçi Sendikası sayıca ve kuvvetçe büyümektedir. Böyle bir hükûmetin hedefi sendikacılığın hür ve müstakil olarak demokratik pluralismin merkezleri halinde çalışabilecek duruma gelinceye kadar gelişmesini teşvik ve tervic etmek olabilir.

Hür sendika hareketinin kurulmasının demokratik tutumlu bir hükûmete kazandıracağı faydaları zikretmeme lüzum yok. Sendikalar sosyal istikrarın muhafazasında hayatî bir kuvvet olabilirler. Hür sendikalar Komünistlerin yıkıcı faliyetlerine karşı belki en kuvvetli faktördürler. Faal ve uyanık sendikalar sosyal huzursuzluğa yol açan aşırı zenginlik ve aşırı zaruretin memlekette yer almasını önlemeğe ve millî istihsalin daha adilâne bir tarzla dağıtımını sağlamağa yardım edebilirler. Sendikalar sanayileşmeyi hızlandırmada, istihsali inkişaf ettirmekte ve işçinin köy hayatından şehir hayatına geçmesinde yardımcı olabilirler. Tunus ve Endonezya'da bazı sendikalar kalkınmaya muhtelif sahalarda kooperatiflerin kurulup işletilmesi için doğrudan doğruya yardımda bulunmaktadırlar. Sendikalar demokrasi ve başkaları ile beraber çalışma hususlarında mükemmel staj yeri olabilirler. Sendikalar, meselâ, Venezuela, Meksika ve sanayileşmiş memleketlerde olduğu gibi demokratik siyasî müesseselerin inkişafı hususunda büyük yardımda bulunabilirler. Sendikalar, işçileri boş zamanlarını faydalı bir şekilde kullanmağa alıştırmakta ve tatmin edici bir umumî tahsil sistemi kurulmasında yardımcı olabilirler. Bunlar iyi niyetli bir hükûmetin müstakil sendikaların kurulup inkişafında bilhassa yardım etmeğe karar vermesi için mevcut pek çok sebepten birkaç tanesidir.

### HÜKÛMETÇE SENDİKALARI KORUYAN KANUNLAR ÇIKARILMASI

*Evvelâ* koruyucu kanunlar çıkarılabilir. Burada işçilerin sosyal menfaati ile ilgili kanunlardan bahsetmiyorum. Bu gibi kanunlar işçi hareketinin kudretine doğrudan doğruya tesir etmez. 1935 senesinde Birleşik Devletler'de sendikaların gelişmesi ve nüfuzlarının artmasını teşvik için çıkarılan Millî İşçi Münasebetleri Kanunu gibi kanunları zikretmek istiyorum. Yeni gelişmekte olan memleketlerin çoğunda işçiler için başlıca iş kaynağı hükûmet olmakla beraber, hepsinde ekonominin özel sektörüne ait bir saha mevcuttur. Ayrıca, hükûmet bizzat kendi müstahdemi ile kollektif pazarlığa girişebilir ve girişmelidir. Millî İşçi Münasebetleri Kanunu gibi kanunlar gerek genel, gerek özel sektörde sendikaların gelişme nüfuzlarını artırmalarında teşvik edici rol oynayabilir. Sendikaları kollektif pazarlıkla ilgili faaliyetlerinde kuvvetlendirebilir.

Kısaca, konuşmamızla ilgili hususta Millî İşçi Kanununun yaptığı iş, işverenlerin sendika teşkilini engelliyen hareketlerine mâni olmaktır. Aynı zamanda işçilerin işçi kurulları teşkil etmek, onlara katılmak ve yardımda bulunmak ve kollektif pazarlık ve karşılıklı yardım ve korunma gibi dayışıklı faaliyette bulunmak mahiyetindeki haklarına karşı işverenlerce girişilecek hareketlere karşı koyar. İlâve olarak, işçilerin ekseriyeti tarafından seçilen sendikayı işverenlerin tanımasını ve onunla pazarlığa girişmesini talep eder ve hükûmet nezaretinde yapılacak bir seçimle işçilerin temsilcilerini seçmelerini temin eder. Bu kanunun iki hususu vardır ki bunlar tartışma konusu olmakla beraber sendika kuvvetinin gelişmesine çok yardım etmiştir. Bunlar inhisarcı temsilcilik şartı ki bu şarta göre bir işteki işçilerin ekseriyeti tarafından seçilen temsilciler kollektif pazarlık için bütün işçilerin münhasıran temsilcileridir - ve bir de *union shop* şartıdır ki, buna göre, devamlı çalışabilmek için bütün işçilerin sendikaya kaydolmaları gerekmektedir. Bu şartların ikisi de, tabiî olarak, işçi hareketlerinin hiziplere bölünmesini önleyici mahiyet arzetmektedir. Kollektif pazarlık üzerinde bu kadar durulması keyfiyeti de aynı mahiyeti taşımaktadır. Zira işverenlerden tâviz elde etmek babında rakip politik ideolojilerin çok az tesiri olabilmektedir.

Millî İşçi Münasebetleri Kanunu emirleri mahkemelerce infaz ettirilebilecek bir idare meclisi tarafından idare edilmektedir. Dâvaların sayısı hâlâ bir hayli kabarık olmakla beraber, işverenlerin kâhir ekseriyeti kanunun prensibini kabul etmiş bulunmakta ve anlaşmazlıkları, sendikalariyle pazarlık etmek suretiyle sulh yoluyla halletmektedir.

Gelişmekte olan birçok memleket sendika ücretlerinin işverenler tarafından ödenmesini âmir kanunlar kabul ederek sendikaların maddî ihtiyaçlarını temin etmiştir. Bazı çevrelerce bu husus, sendikaların hükûmetçe dominasyonuna muhakkak bir işaret sayılarak muahheze edilmiştir. Bunun mutlaka böyle sayılması için bir sebep olmadığı gibi, bu şekilde mecburî bir ödetme usulü sendikaların maddî problemlerini mantıkî bir şekilde halletme metodu olarak mütalâa edilebilir.

### SENDİKA LİDERLERİNİN HÜKÜMETÇE YETİŞTİRİLMESİ

Belirtmeğe çalıştığım gibi, sendikacılığın gelişmesini teşvike hazır hükûmetler, sendika liderlerini yetiştirecek kurslar tertip etmeli veya tertibini teşvik etmelidir. İşçi kuvvetleri arasından ümitbahş genç adamlar bu nevi kurslar için seçilecek olursa, bu birkaç yıllık eğitimin neticesi olarak yetişecek liderler, daha yeni liderleri yetiştirecek kadroları teşkil edecekler ve çok geçmeden, lider eksikliği için bugün çekilen sıkıntılar giderilmiş olacaktır. Böyle bir proğramın tatbikine yardım için hükû-

met ILO'ya ICFTU'ya ve Milletlerarası Ticaret Sekreterliğine başvurabilir.

### ÖNEMLİ KARARLARA SENDİKALARIN KATILMASI

Böyle hayırhah bir hükûmet uygun durumlarda sendika liderlerini dâvet ederek iktisadî politika problemlerinin müzakeresinde kendilerinden faydalanabileceği gibi, inkişaf temin eden kararlarda hisse sahibi olmalarını sağlayabilir. Hükûmetin sahip olduğu endüstrilerde ve hükûmetin, hükûmet işçilerinin teşekkülleriyle olan müzakerelerinde, böyle bir iştirak kollektif pazarlık şeklini alır. Böyle bir iştirakle liderlerin prestiji artacağı gibi, mes'uliyeti paylaşma durumu dolayısiyle liderlerin daha olgun bir tavır takınmaları da intaç edebilir.

### İDARE İŞLERİNDE ROL ALMAK

Aynı şekilde, sosyal kanunların ve emniyet kanunlarının tatbikinde de sendikalara rol verilebilir. Kollektif anlaşmanın idaresini merkezleştirmek ve şikâyeti mucip hallerin tamamiyle sendika içinde ele alınması, sendikanın kuvvet ve prestijini son derece artırmağa yarar.

### SONUÇ

Bu ve buna benzer bir programın ne gibi güçlükler doğuracağını takdir etmiyor değilim. Beyan ettiğim fikirler muayyen bir memleketin karşılaştığı pratik bir durumdan ziyade, ideal bir durumu tasavvur etmektedir. Maamafih sendikalarını kontrol altına almış pek çok gelişmekte olan memleket vardır. Demokratik potansiyel bakımından, söylediklerim yıkıcı olmaktan ziyade yapıcı bir adım teşkil edebilecekse, çizdiğim yolda bazı hareketlerde bulunulmalıdır. Böyle hükûmetleri anti-demokratik hareketlerde bulunmakla itham etmektense bu hükûmetleri söylediğim yolda harekete teşvik etmek daha faydalı olabilir.

Kapital yatırımının azamî para biriktirme ihtiyaciyle, işçilerin vaziyetinin derhal düzeltilmesi hususunda sendikalarca yapılan taleplerden doğan çarpışmanın husule getirdiği ekonomik dilemma hakkında hiçbir şey söylemedim. Gerçi biz Amerika'da grev hakkının, demokrasimizin hayatî cephelerinden biri olduğunu düşünüyor ve mecburî hakemliği, kollektif pazarlık müessesesini zedeleyici bir unsur olarak görüyorsak da, grevlerin yeni gelişmekte olan memleketler için çok büyük bir lüks olabileceğini düşünüyor ve mecburî hakemliği mevcut yegâne alternatif olarak mütalâa ediyoruz. İstenilen teminat, memleketler geliştikçe sendikaların daha kuvvetlenebilmesi ve son hedefin tam demokrasi olmasıdır.

# SİYASÎ MÜESSESELER VE İKTİSADÎ BÜYÜME

*C.A.R. Crosland*

## BÜYÜMEYE TESİR EDEN UNSURLAR

Maalesef iktisatçılar, Keynes'in istihdam teorisi ile boy ölçüşebilecek seviyede bir büyüme teorisi yaratamamışlardır; üstelik bu konudaki tarihî vakıalar da oldukça karışıktır. Birbirinden çok ayrı iktisadî politikalar güden ülkelerde hızlı büyümeler olmuştur; tamamen müstakil ülkelerde de hem ağır, hem de hızlı büyüme dönemlerine rastlanmıştır.

Yine de, büyüme derecesine tesir ettiğini *apriori* olarak kabullendiğimiz bazı unsurlar vardır; pratikte bu unsurların hepsinin olmasa bile, çoğunun hızlı büyüyen her ekonomide rol oynadığını görürüz. Bu unsurları belirli bir önem sırasına göre tasnif edemeyiz, ama hepsinin ayrı ayrı önemli olduğunu söyliyebiliriz.

*Talep seviyesi:* İlerlemiş endüstri ülkeleri arasında, hızlı büyümeye şahit olanlar( Doğu Avrupa Ülkeleri, Japonya) ile ağır büyümeye şahit olanlar (İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada) arasında bir fark vardır: Hızlı büyüyen ülkelerin ekonomileri çok yüksek bir talep seviyesinde teşekkül eder, ötkilerde bu özellik yoktur. Talep çokluğu yalnız vasıtaların tam istimalini sağlamakla kalmaz, sağlam bir iş ittimadı, dolayısiyle yüksek yatırımlar ve bir genişleme psikolojisi meydana getirir.

*Yatırım seviyesi:* Yatırım ile büyüme arasında kabataslak bir münasebet olması lâzım gelir, yine de iktisadî bakımdan ilerlemiş ülkelerde bir yatırım artışı (meselâ milli hasılanın %18'den %20'ye yükselişi) eskiden ileri sürüldüğünün aksine her derde devâ olamaz. Artık belirli bir yatırım seviyesine daha çok veya daha az «verimli» diyebilmek için o ya-

tırım seviyesinin meydana getirdiği prodüktivite artışını gözönünde tutmamız gerektiğini biliyoruz; «verim» ise çoğu kere kat'î seviyeden daha önemlidir.

Yatırım oranını meselâ %10 veya %12'ye çıkarmak için mücadele edilen az gelişmiş ülkelerde durum tabiî ki oldukça değişiktir; en nazik, hattâ tek mesele, kendi kendine büyümeyi temin edecek asgarî yatırım seviyesine varmak için gerekli olan tasarrufların bulunmasıdır.

*Büyüme psikolojisi:* Zengin ülkelerde de, fakir ülkelerde de büyüme psikolojisini hazmetmiş ve riskleri göze almış bir idareci veya müteşebbis sınıfı olmazsa tasarruflar «verimli» bir yatırım için prodüktif olarak kullanılamaz.

*Öğrenim:* Profesör Svennilson'un ilk defa işaret ettiği gibi yatırımların «verimliliği» öğrenim vasatına ve en yüksek idarecilerden fabrika işçilerine kadar bütün seviyelerin bilgilerine bağlıdır. Zengin ülkelerde de, fakir ülkelerde de bu böyledir, ama şiddeti değişebilir; meselâ az gelişmiş ülkelerde asıl ihtiyaç ilk öğretim seviyesine duyulur.

*İktisadî plâncılık:* Zengin ülkeler, çoğu kere Fransız ve İsveç modeli yol göstermekle yetinen plânlardan fazlasına muhtaç değillerdir. Ama yeni yeni kalkınmakta olan ülkelerin daha direkt ve daha kuvvetli plânlara ihtiyaçları olabilir. Bununla, *bütün* vasıtaların bir merkez emrine tahsis edilmesini isteyen teferruatlı, Sovyet modeli plânları kastetmiyorum; böyle plânların hızlı büyümeyi sağladıklarını gösteren deliller mevcut değildir. Demek istediğim şudur: Yeteri kadar vasıtayı ekonominin belirli, sınırlı ama stratejik sektörlerine yöneltmelidir, yani hızlı büyümeyi elde etmek amaciyle vasıtaların *seferberliğini* sağlamaktır.

Değişik siyasî müesseseler ve davranışlar bu unsurlara nasıl ve ne dereceye kadar tesir edebilir? Bazı durumlarda bu tesirlerin çok az olduğu söylenebilir; meselâ, öğrenim amacını güden politikalar, o ülkenin siyasî müesseselerinin varlığıyla değil de, kültürel geleneğiyle tesbit edilebilir. Zaten büyüme hızı çoğu kere siyasî unsurlardan çok toplumsal ve psikolojik unsurlara bağlıdır; ağır veya hızlı büyümelerle belirli siyasî müesseseler arasında karşılıklı vazih münasebetler kurmak kolay değildir.

Yine de, siyasetin iktisadî büyüme üzerinde bazı tesirleri vardır. Bu tesirlerin teferruatlı olarak incelenmesi ancak bir kitabın sayfalarına sığar. Burada siyaset ve iktisat dünyaları arasında karşılıklı tesirleri olan en belirli örneklerden ancak bir kaç tanesini belirtmekle yetineceğim.

Siyasî tesirleri üç bölümde inceliyeceğim; gelişmiş ve az gelişmiş ülkeleri de ayrı ayrı ele alacağım:

Diktatörlüğe karşı Demokrasi
Kamuya karşı Özel Mülkiyet
Demokratik Sağ'a karşı Demokratik Sol.

**DİKTATÖRLÜĞE KARŞI DEMOKRASİ**

Diktatörlüğün, *ilk bakışta*, büyüme bakımından iki avantajı vardır. Birinci avantaj, tasarrufların birikimi hızıyla ilgilidir. Yeni yeni gelişmekte olan bir ülkenin başlıca meselesi tasarruf nisbetini yükseltmektir; bu da istihlâki demokratik bir toplumda kabul edilemiyecek bir seviyeye indirmekle mümkün olur; istihlâk seviyesini düşürmek, diktatörlük yollariyle temin edilebilir. Meselâ, Sovyet Rusya'daki büyük birikim hızı, ücretlerin kat'î bir şekilde kontrolüyle, son derece ağır vasıtalı vergilerle ve devlet teşebbüslerinin kârlarını azamiye çıkaracak bir fiyat politikasiyle elde edilebilmiştir. Bu durumlar, Sovyet nüfusu üzerinde ezici bir yük tesiri yaratmıştır; serbest ticaret birlikleri, toplu ücret pazarlıkları, seçimler ve meclis muhalefeti olmadığı için herkes bunlara katlanmak mecburiyetinde kalmıştır. Bu örnekten de anlaşılabileceği gibi, diktatörlük, zorakî bir tasarruf sağlar ve mecburî bir sermaye birikimi yaratır.

Bu avantajı inkâr edemeyiz. Ama hür bir toplumda yüksek bir birikim hızının elde edilmesi, daha zor olsa bile, bütün bütüne imkânsız değildir. Meselâ, savaş sonrası Japonya'sında, Sovyet Rusya ile mukayese edilebilir bir tasarruf nisbeti sağlanmıştır; bunun, sözünü geçirebilen, sağa mütemayil bir hükümet tarafından başarıldığı doğrudur, ama meclis seçimlerinin, güçlü bir sol muhalefetin, hür ve son derece milliyetçi ticaret birliklerinin varlıkları da inkâr edilemez.

Bazı durumlarda, dış yardım diktatörlüğün avantajlarını bir bakıma ortadan kaldırabilir. Apaçık belirli olan bazı siyasî sebepler yüzünden Sovyet Rusya, bazı teknik bilgiler dışında, hiçbir yardım görmemiştir. Ama bugün az gelişmiş bir ülkedeki yerli tasarruflar yabancı sermaye ile desteklenebilir ve en büyük eksiklik biraz da olsa böylece giderilebilir.

Üstelik, gerekli olan yerli tasarrufun, her zaman kitlelerin hayat standardını tahammül edilmez bir seviyeye indirmekle sağlanabileceğini ileri sürmek de doğru değildir. Az gelişmiş ülkelerin çoğunda, gelirin ve varlıkların bölünüşü bakımından son derece büyük bir eşitsizlik mevcuttur; adam başına düşen ortalama millî gelir azdır; zengin fertlerden meydana gelmiş küçük bir zümrenin gelirinin bütün millî gelire olan nisbeti zengin ülkelere kıyasla çok daha yüksektir. Bu gelirin çok daha yüksek bir nisbeti ise ferdî istihlâke harcanır, tasarruf nisbeti daha az-

dır. - yapılmış hesaplara göre, meselâ, Şili'de millî hasılanın %20'si mal sahipleri tarafından istihlâk edilmektedir.

Bütün bunlar gözönüne alınınca, fakir bir ülkenin bile hatırı sayılır bir vergileme kapasitesine sahip olduğu ve bunun yoksul fertlere tahammül edilmez yükler yüklediği anlaşılmaktadır. Yine de, az gelişmiş ülkelerin hepsi bu potansiyelden faydalanamamaktadır. Gelişmiş ülkelerin millî hasılalarının %20-30'unu vergi yoluyla elde ederken, az gelişmiş ülkeler yalnız %8-15'ini toplıyabilmektedir; bu ülkelerde vergi sisteminin oldukça geri olduğu da göze çarpar, kamu tarafından istihlâk edilen maddelere konulan vasıtalı vergiler ile aylık ve ücretlerden alınan vasıtasız vergiler günümüz için geri sayılmaktadır. Daha kuvvetli ve müterakki bir vergi sistemi hükûmet tasarrufunu sağlamak için daha büyük meblâğların elde edilmesine yol açar.. Bunun için mutlaka bir diktatörlük baskısının mevcut olması gerekmez; ama gerekli olan bazı şeyler vardır ki bunlar, daha tesirli bir vergi toplama mekanizması ve siyasî kuvvetin mal sahiplerinin meydana getirdiği sınıftan koparılıp alınmasıdır.

Diktatörlüğün *ilk bakışta* ikinci bir avantajı da plânlamayla ilgilidir. Plânlama ile istihlâk edilen mal ve hizmetler dahil olmak üzere *bütün* vasıtaların belirli bir merkezde toplanmasını kastetmiyorum. Bunun iktisadî büyümeyi sağladığını belirten deliller mevcut değildir. Hem mal ve hizmetlerin randımanı artıp çeşitler durmadan çoğaldıkça merkezin görevi gittikçe karışıp zorlaşır, işin içinden çıkmak güçleşir, hem de merkezî iktisadî idare herkesi iktisadî bakımdan teşvik edici bir rol oynıyamaz; onun için bir noktadan sonra bu sistem, büyümeye engel olmaya başlar. Fiyat mekanizmasının kıymeti üzerine yapılan ve şimdi Sovyetler Birliği'ni kasıp kavuran tartışmalardan bu netice çıkarılabilir.

Plânlama deyimi ile, vasıtaların seferberliği ile bu vasıtaların hızlı büyüme için mutlaka gerekli olan belirli sayıda belli başlı sektörlere (produktif yatırımlara, ağır sanayi mühendisliğine, ana nakliyata, teknolojik öğretime, bilimsel araştırmalar, v.s..) yöneltilmesini kastediyorum. Hızlı büyümeyi gerçekleştiren, bütün mal ve hizmetlerin teferruatlı olarak tahsis edilmeleri değil, vasıtaların en yüksek seviyede toplanmasıdır.

Ama bunun için mutlaka siyasî bir diktatörlük mü gerekmektedir? İlerlemiş batı ülkelerinin ekonomileri gözönüne alınırsa buna derhal «hayır» cevabı verilebilir, son derece gelişmiş millî sistemler ve sayısız hükümet kontrolü metodları bu ülkelerde mevcuttur; demokratik kanna bir ekonomi çerçevesi içinde «seferberlik plânlaması» nın gerçekleşmesi mümkündür —Keynes'in millî gelir plânlarının da gerçekleştiğini hatırlıyalım. Aynı şey niçin yeni yeni gelişmekte olan ülkeler için de doğru

olmasın? Kuvvetli ve tesirli bir merkezî hükümet yaratılırsa, vasıtaların gerekli istikametlere sevkedilmeleri mümkün olur; bunlar yapılırken iktisadî hürriyetlere biraz müdahale edilecektir tabii, ama bütün bütüne totaliter bir sisteme başvurulmıyacaktır.

Diktatörlüğün bir avantajı daha olduğu ileri sürülür; ama ben bu avantajın tamamen hayal mahsulü olduğuna inanıyorum, onun için bunu söz konusu bile etmiyeceğim. Demokrasilerde işlerin uzadığı, tehir edildiği, bu yüzden de yapılması gereken birçok şeyin geri bırakıldığı söylenir ve diktatörlüklerde anî kararlar verebilme kolaylığının bulunduğu belirtilir. Bu kolaylık Rusya'da da, Çin'de de kuvvetin yanısıra zayıflıklar yaratmıştır— Rusya'da Beş Yıllık Plânların uygulanışındaki ciddî hatâlara ve Çin'deki çok daha lüzumsuz müdahalelere, sıçrayışlara bir kere göz atmak kâfîdir.

### KAMUYA KARŞI ÖZEL MÜLKİYET

Kuzey Amerika'nın değilse bile, Avrupa'nın, Asya'nın, Avustralya'nın gelişmiş ülkelerinin çoğu, iktisadî faaliyetin bir kısmını teşkil eden ve kamunun malı sayılan sektöre sahiptir; birkaç tipik örnek vermek gerekirse, merkez bankalarını, demiryolu, kömür, elektrik, havagazı ve havayolları işletmelerini sayabiliriz. Bu sektörün varlığının iktisadî büyümeyi ağırlaştırdığına dair elde delil yoktur; ama bu sektörün daha da genişlemesinin iktisadî büyüme hızını artıracağını ileri süremeyiz.

Bu sektörün iktisadî büyüme hızını ağırlaştırdığı tezi kamu mülkiyetine muhalefet eden muhafazakârlar tarafından savunulmaktadır; muhafazakârlara göre, devletçilik politikasiyle prodüktivitenin artırılması belki mümkündür; ama bu artış son derece ağır olur. Gelişmiş ülkelere bir kere göz atarsak, bu görüşü doğrulıyacak delillerin mevcut olmadığını müşahade ederiz. Bilâkis birçok durumda devletçiliğin, verimliliğe şaşılacak derecede az tesir ettiğini tecrübeler bize göstermiştir. İngiltere'de bana kalırsa, ortalama olarak, küçük bir gelişme elde edilebilmiştir; ama şurası muhakkaktır ki devletleştirme hareketi verim bakımından menfî bir sonuç doğurmamış ve bir gerileme kaydedilmemiştir.

Aşırı Sol kanadın ileri sürdüğü teze, daha hızlı bir büyümeyi sağlamak için devletleştirme hareketinin genişletilmesi gerektiği tezine gelince: Bana kalırsa bu görüşte de hakikat payı yoktur. Bu görüş iki faraziyeye dayanmaktadır: Birincisi, hızlı büyümenin elde edilebilmesi için ekonominin devlet tarafından sıkı bir şekilde kontrolü gerekir; ikincisi de, tesirli bir kontrolün sağlanması için kamu mülkiyetinin bulunması

lâzımdır. Birinci faraziye yerindedir; ikinci düşünce ise bütün bütüne yersizdir. Avrupa'da savaş sonrası tecrübeleri katî olarak göstermiştir ki devletler karma bir ekonomiyi teşvikli ve şumullü bir kontrole tâbi tutmakla kalmamışlar, özel firma ve endüstrileri kontrol etmek için gelişmiş sayısız metodlar bulmuşlardır; bu metodlar arasında kanun kuvvetini vergiler veya tahsisatlar arasındaki ayrılık ve incelikleri, teşvikli fiziki ve mali kontrolleri, nihaî alıcı olarak kuvvet kullanabilmelerini ve ellerindeki tehdit, kandırma ve siyasî baskı gibi silâhları sayabiliriz. Tabiî, daha sıkı bir devlet baskısına ve teşebbüsüne ihtiyaç olabilir; bu ihtiyaç seçkin, sınırlı kamu mülkiyeti ölçülerinin dışına da taşabilir. İktisadî olmıyan alanlarda da bir devletleştirme hareketinin yapılması istenebilir. Ama günümüzde, iktisadî büyüme için kamu mülkiyeti veya özel mülkiyet meseleleri pek önem taşımamaktadır ve problemin asıl çekirdeği bu değildir. İsbat etmek için dünyada en hızlı gelişen iki ülkeyi (Japonya ile Rusya'yı) gösterebiliriz; bu iki ülkenin de endüstriyel mülkiyet bakımından tamamen, ayrı, birbirine zıt tutumları vardır. Batı Avrupa'nın çeşitli ülkelerindeki büyüme hızı ise devletleştirilmiş sektörlerinin cesameti ile hiç ilgili değildir.

Bütün bunlara rağmen az gelişmiş ülkelerin bazılarında durum değişik olabilir; çünkü, bu ülkeler gelişmiş ülkelerden farklıdırlar ve büyük çapta riskleri göze almayı kabul eden müteşebbis sınıfın yokluğunu, hiç olmazsa kıtlığını, bünyelerinde duymaktadırlar. Bu şartlar altında devletleştirme hareketi son derece akla yakın olabilir; ama bu devletleştirme hareketi mevcut endüstrileri zaptetme şeklinde değil de, *yeni* devlet teşebbüsleri veya (bu ikincisi daha faydalıdır) devletle özel, şahısların işbirliği yapacakları karma teşebbüsler tesis etmek şeklinde olmalıdır. Bunu tahakkuk ettirmek için de zaman zaman dış yardım veya yabancı müteahassıslardan faydalanmak mümkündür. İmalât endüstrisinin hızla gelişebilmesi için devlet teşebbüslerinin de genişlemesi bu ülkelerde şart olabilir; ama tabiîdir ki, bu devlet mülkiyetinin ekonomide hâkim bir mülkiyet şekli halini alması anlamına gelmez —yalnız bazı belli az gelişmiş memleketlerde mevcut devlet mülkiyeti çerçevesinin genişletilmesi kâfidir.

### DEMOKRATİK SAĞ'A KARŞI DEMOKRATİK SOL

(«Sol» ve «sağ» terimlerinin, az gelişmiş ülkeler çerçevesi içinde ele alındıkları zaman, açık ve kabul edilmiş birer anlamları olmadıkları görülür; onun için bu bölümde yalnız gelişmiş ülkelerdeki durumu ele almakla yetineceğim.)

Siyasî demokrasinin ve karma bir ekonominin mevcut olduklarını düşünelim; bu durumda sağa mütemayil bir hükümet mi, yoksa sola mütemayil bir hükümet mi hızlı büyümeyi sağlamak bakımından daha elverişlidir? Düşüncelerimi kabul etmiyenler ve beni tarafgir olmakla suçlandıracaklar bulunabilir! Onun için, iki tarafın da ileri sürdüğü ana fikirleri belirtecek ve mümkün olduğu kadar bitaraf kalmaya çalışacağım.

Sağcılara karşı yöneltilen en belli başlı hücum, talep seviyesi ile ilgilidir. Hızlı büyüme, ekonominin çok yüksek bir talep seviyesinde devam etmesini gerektirir; İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'ndeki son derece ağır büyüme, meselâ Doğu Avrupa ülkelerinde kıyaslanınca, ortalama olarak düşük bir talep seviyesinin mevcudiyetinden ileri gelmektedir. Her iki ülkedeki talep azlığı, sağa mütemayil siyasî davranışlara bağlanmaktadır. İngiltere'de Sterlinin uluslararası durumuna güvenen ve ödemeler bilânçosunu dengede tutan direkt kontroller sağlamaktan ideolojik sebepler yüzünden çekinen Muhafazakârlar, dış dengeyi temin edebilmek için yegâne çare olarak periyodik deflâsyon dönemleri yaratmışlardır; onun için, bir «dur-ilerle» politikası, kapasitenin zaman zaman tam istihdamın altına düşürülmesi ve ağır bir büyüme hızı meydana gelmiştir. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise (Başkan Kennedy'nin 10 milyar dolarlık vergi kesintisi teklifine karşı gösterilen reaksiyondan da anlaşılabileceği gibi) vasıtaların tam istihdam halinde bulundurulmaması, Keynes'den de önceki muhafazakâr bir görüşe dayanmaktadır; bu görüş Kongre'de denk bir bütçe mali ortodoksi ve «sarsılmaz» bir dolar güveni içinde bulunan son derece kuvvetli bir taraftar kitlesine sahiptir.

Maamafih tarafsız olarak burada eklemek isterim ki, bütün sağcı hükümetler bir deflâsyon tutkusu içinde bulunmamaktadırlar. Almanya ile Japonya'ya bir kere göz atmak kâfidir. Belki de bu tutku, Anglo-Sakson ülkelerindeki burjuva Püriten geleneğinden gelmektedir.

İngiltere'de ileri sürüldüğü gibi, sola mütemayil hükümetlere karşı en belli başlı hücum ise vergilere ve hükümet harcamalarına yöneltilmektedir. Kendini eşitliğe ve yüksek toplumsal harcamalara kaptırmış bir Sosyalist hükümet veya işçi hükümeti iktisaden teşvik edilmeleri gereken sınıflar, dolayısiyle büyüme ve verimlilik üzerinde korkunç tesirler yapabilecek bir vergileme seviyesi yaratacaktır. Bugün bile, Muhafazakâr hükümetin hali vakti yerinde bir devlet olabilmek için tatbik ettiği vergileme sisteminin büyümeyi engellediği ileri sürülmektedir.

Bu noktayı, son yayımladığım kitabımda, «Muhafazakâr Düşman»da teferruatiyle inceledim. Bu kitaptan bir bölümü aşağıya alıyorum[1]:

> Bir teşvik sebebi olarak para kazanma güvenen hür bir toplumda *fertlerden* vergi alınırken iktisadî bir sınır çizilmelidir. Bireylerden vergi alınması, bir noktadan itibaren kabiliyetlerin ortaya çıkmasına, gayretlere ve riskleri göze almaya engel olur ve kişilerin ya başka ülkelere göç etmelerine, ya da vakitlerini boş geçirmelerine yol açar; veya tamamen aksi bir netice meydana getirir ve fayda sağlıyamaz, hakikî net gelirlerinin kısılmasına müsaade etmek istemiyen fertler daha yüksek aylık ve ücret taleplerinde bulunarak bir çeşit fiyat-enflâsyonu yaratırlar. Bu sınıra, belirli herhangi bir mülkiyet çeşidinin özel olarak tesir ettiği pek söylenemez; çünkü her sanayi ülkesinde —ister kapitalist, ister karma, ister komünist, ister gelişmiş isterse de az gelişmiş olsun— para, çalışma ve çalışmama arasında bir tercihin yapılmasına sebep olan müşevviklerden biri, hattâ en önemlisidir; meslekler arasındaki tercihe de yine para tesir eder. Meselâ, «yirmi yıl içinde Amerikan hayat standardını geride bırakmak» hedefi peşinde koşan Sovyet idarecileri maddî değerlere son derece büyük önem vermektedir— geniş çapta maaş artışları, idarî primler, ikramiyeler ve fazla mesai ücretleri bu konuda kendilerine yardımcı olmaktadır. Bir bakıma ellerinde bazı kolaylıklar ve avantajlar vardır: Hür ticarî birliklerin, toplu pazarlık ve sözleşme sistemlerinin yokluğu.. Üstelik, biraz hafifleterek söylemek gerekirse, çıkarılan sonsuz muhaceret güçlükleri de ellerinde bir silâhtır.
>
> İngiltere'de yaşıyan bizlerin bu sınırda veya bu sınırın yakınlarında olduğumuzu belirten bir işaret mevcut değildir - marjinal kazançlardan alınan vasıtasız vergileri bir yana bırakmak gerekebilir. Herkesin pek iyi bildiği İngiliz Siyasî ve İktisadî Planlama Enstitüsü'nün raporu şu şekilde sona ermektedir:
>
> «Yüksek bir vergi seviyesini gelir kaynağı olarak alan kamu harcamasının, bünyesinde istihsale ve yatırıma önemli zararlar verecek bir temayül bulunduğu iddiasını kabul edebilmek için ortada sebep yoktur... Vergilerin tümünde bir

[1] London, Jonathan Cape, 1962.

indirim yapılmasını istiyenlere şunu söylemek gerekir: İleri sürdükleri iddia, belirttikleri dezavantajları doğrulıyacak delillerden yoksundurs[1].

Ücret gelirine sahip olanlar arasında daha fazla mesaî talebi, müşevvik yokluğuna delâlet etmemektedir; bu da Kraliyet Vergi Komisyonu'nun oybirliğiyle ileri sürdüğü görüştür. Komisyon, daha da ileri giderek, şunları belirtmiştir: «yüksek gelir sahiplerinin bu gibi kuvvetlerin tesiri altında kaldıklarını doğrulıyacak bir delil göremiyoruz.» Mallar üzerine konulan vergilerin itibarî değil de hakikî etkileri son derece, hattâ şaşırtıcı bir şekilde, hafif olduğu için mal sahipleri aynı ölçüde tesir altında bulunmamaktadır. Üstelik, bu ülkede pek seyrek olarak ele alınan, vergileme kapasitesine sahip bazı önemli kaynaklar da vardır; başka ülkelerde bu çeşit kaynaklardan gittikçe büyüyen derecelerle faydalanılmaktadır. Genel olarak, büyüme hızları ile bireylerden alınan vergilerin toplu seviyesi (marjinal hadlere karşı olarak) arasında pek az münasebet bulunabilir; Muhafazakâr Hükümet'in vergi hafifletmeleri tabiîdir ki büyüme hızımızı artırmamıştır. Bizim zavallı iktisadî durumumuzun, vergileme seviyesinden daha derin sebepleri olduğu apaçık ortadadır. Onun içindir ki, bu arada vasıtasız marjinal vergileme konusu üzerine dikkatle eğilmeliyiz. Muhafazakârların propagandası nasıl olursa olsun, ferdî vergi kapasitemizin sınırına henüz varmış değiliz.

Şirketlerden alınan vergilere gelince, tasarrufların birikimi, yatırım teşviki gibi konularda belirtilen korkular daha da yersizdir. İktisatçıların çoğu, kârlardan alınan vergilerin uzun vâdeler çerçevesinde müstehliklerden daha yüksek fiyat şeklinde temin edildiğinde hemfikirdirler; bu çeşit bir şekil değişikliği, yani genel bir satış vergisinde, müstehlikten temin edilen vasıtalı bir vergi şekline dönüş, iktisadî sonuçlar bakımından bir değişiklik yaratmamaktadır. Bu çeşit vasıtalı vergilerin siyasî ve enflâsyoner bakımdan belirli sınırları vardır. Ama iktisadî müşevvikler ve sermaye birikimi gibi konular bakımından pek rolleri vardır denilemez.

Belki de bu muhafazakâr görüşü pek ciddiye almamalıyız, çünkü uluslararası kıyaslamalar ve görüşün ne kadar sakat olduğunu ortaya çıkarmıştır. İngiltere'deki büyüme, alınan fazla vergiler yüzünden ağır ol-

[1] «On Economic Growth», (Londra, Allen and Unwin, 1960).

maktadır diye bir iddia ileri sürülemez; çünkü görüyoruz ki, Almanya'da vergiler millî hasılanın %34'ünü, Fransa ve Norveç'de %32' sini, İsveç'-de %31'ini, İngiltere'de ise ancak %29'unu teşkil etmektedir. Yukarıda adları geçen ve daha ağır bir vergileme seviyesine sahip bulunan ülkeler İngiltere'den çok daha hızlı büyümektedirler.

Ben, çok daha değişik sebepler yüzünden, sola mütemayil bir hükümetin İngiltere'de daha kuvvetli bir iktisadî büyüme sağlıyacağına inanmıyorum. Amu bunun tartışmasını yapmak, beni dar, akademik tarafsızlık çerçevesinden siyasî partizanlık alanına çekecektir.

# ÜÇÜNCÜ HAFTA SONU ÖZETİ

*Ingvar Svenilson*

Çeşitli görüşler ileri sürüldü ve çeşitli sorular ortaya atıldı. Benim belirttiğim hususların şahsî görüşler olduğu ve başkanın açıkladığı gibi söylenenlere bir çeşit ilâve sayılması gerektiği apaçıktır.

Bu konferansın üç haftalık bir süre içinde yapılmak üzere hazırlandığını biliyorum. Birinci hafta içinde, ekonomik gelişmenin faktörlerinin ve meselelerinin ele alınması düşünüldü; ikinci hafta, konferansta, insan el emeği meselesi üzerinde duruldu. Çoğumuz son iki hafta burada bulunmadığımıza göre, sosyal gelişme politikaları konusunda neticeler çıkartmak zorundayız.

Politikaların, sosyal ve ekonomik münasebetlerle ilgili veri ve bilgilere dayanması gerektiği aşikârdır. Üçüncü hafta süresince bu çeşit meselelerle uğraştık. Bununla birlikte, ben, ilk ortaya atılmış olan gayeleri gözönünde tutmaya ve esas olarak politika neticeleri ile ilgilenmeye çalışacağım. Politikacı olan Mr. Bos, dün bazı neticelere vardı. Oysa ben bir profesörüm; bu bakımdan aynı şeyi yapmak için gerekli olan vasfı taşımıyorum. Bundan dolayı, bazı hususları açıklamağa çalışacağım. Daha önce söylenenleri tekrardan kaçınarak, tartışmanın temel temayülünü ortaya çıkartmaya gayret edeceğim.

Bu hafta yapılan münakaşaların bize verdiği ilk intiba, ekonomik gelişmedeki sosyal faktörler hakkındaki bilgimizin çok sınırlı oluşudur. Gelişme için tayin edeceğimiz aklî politikayı kararlaştırmamız hususunda

daha fazla bilgi sahibi olmamız gerekiyor. Çünkü, başka memleketler hakkındaki bilgimizi Türkiye'ye doğrudan doğruya tatbik edemiyoruz. Bütün olarak ele alınınca, münakaşalarımızda, verilen kesin cevaplardan çok daha sayıda meselenin ortaya atıldığı görülüyor. Bu münakaşalar, sosyal-ekonomik münasebetlerin sanıldığından çok daha mûdil olduğunu da göstermiş bulunuyor. Mr. Bos'un, eğitim ve eğitiminin ekonomik gelişimle olan münasebeti hakkındaki tebliği üzerinde tartıştığımız zaman meselenin ne kadar mûdil olduğunu daha kuvvetle hissettik. Nitekim kendisi de, ekonometriye dayanan örneklerinin meseleyi çok basitleştirmiş olduğunu ve bu bakımdan bir politikanın temeli olmak vasfını taşıyamadıklarını söyledi. Bu örnekler, sosyal-ekonomik münasebetlerin mûdilliğini aksettiremezler. Ekonometri ile ilgili bir çok çalışmanın böyle olduğunu sanıyorum. Bunların tenkitten geçirilmeden tatbik edilmesinde faydadan çok zarar vardır. Çünkü bu çeşit çalışmaların çoğu, bizim burada ilgilendiğimiz hususu, yani meselenin sosyal yanını ihmal ederler. Ve Mr. Crosland'ın işaret ettiği gibi bu bir inkılâp yaratabilir.

Bu mûdilliğin bir başka yanı da, sosyal ve ekonomik münasebetlerin yüksek derecede farklılaşmasıdır. Bu farklılaşma çeşitli sosyal gruplar ve endüstriler arasında görülür. Profesör Franck'ın «İş entansitesi seçimi» adlı tebliği üzerinde tartışırken, bunu daha iyi hissettik. Aynı problemin, tarımda, genel hizmetlerde ve imalât sanayiinde farklı olduğunu anladık. Bu bakımdan, takip edilecek politika hususunda şu neticeye vardık: kolayca umumileştirmek çok tehlikelidir.

Tartışmalarda umumi olarak ilgilendiğim bir taraf, politikanın tayin edilmesi hususuyla ilgiliydi. Bundan çıkardığım netice şudur: gerçekleri bulmak işini sadece iktisatçılara bırakamayız. Bu konuda, sosyologların, politika ilmi ile uğraşanların, hukukçuların ve belki de psikologların yardımına ihtiyacımız var. Belli bir politikanın neticelerinin, sosyal tavırlarla ilgili olduğu açıkça ortaya çıktı. Bu bakımdan, çiftçilerin tarım ve çocuklarının eğitimi; işçi liderlerinin sendika politikası, iş adamlarının teşebbüs ve müessiriyet; idarecilerin umumi politika hususundaki tavırları çok önemlidir. Bu husus, özellikle, Mr. Benjenk'in tebliği ile ilgili tartışmada apaçık bir şekilde belli oldu. İnsanların tavırlarını değiştirmek, onlara, faaliyet vasıtaları temin etmekten daha az önemli değildir.

Böylece, gerekli bilgiden mahrum olmamız, sosyal ve ekonomik münasebetlerin farklılığı ve mûdilliği ve tavırların çok önemli oluşu karşısında, politika ile ilgili bazı neticelere varılabileceğini sanıyorum. Bu neticeler şunlardır :

1. Tartışmalar esnasında ortaya atılmış olan ve benim de varmak istediğim ilk netice şudur: gelişme politikası meselesini ele alırken pragma-

tik bir zihniyetle hareket etmeliyiz. Bu politikayı, peşin hükümler üzerine kurmak çok tehlikelidir. Teori ile uğraşan iktisatçıların mücerret görüşlerinin müşahhas vak'alara uygun düşeceğine inanmamamız gerekir. Ayrıca, dogmatik ideologların tavsiye ettikleri istikamete de gitmemeliyiz. Gelişme politikası ile ilgili olan bu tavrın, en iyi şekilde, sendika politikasını tartıştığımız zaman ortaya çıktığını sanıyorum. Emek sahasında faaliyet gösteren kimseler çoğunlukla şöyle dediler : «Hangi politikayı takip edeceğimizi henüz bilmiyoruz. Bu politikayı yaptığımız tecrübelerden çıkaracağız ve ona göre geliştireceğiz.» Çelik sanayii müstesna, Mr. Crosland'ın millileştirme hususundaki tutumu bu pragmatik tavrın apaçık bir ifadesiydi.

2. Bilgisizlik ve mâdillik durumu karşısında çıkaracağımız ikinci neticenin, sosyal-ekonomik münasebetler sahasında yapılacak araştırmalara öncelik tanımak olduğunu sanıyorum. Bu özellikle, sosyal yapısı iyice oturmuş ve istikrar kazanmış olan gelişmiş bir ülkeden çok, gelişme halinde olan bir ülke için önemlidir. Teknoloji ve ilim gibi sahalarda, gelişme halindeki bir memleketin gelişmiş bir memleketten bilgi aktarması kolaydır. Mr. İsvan'ın tarım için işaret ettiği gibi, bu sahalarda, öteki memleketlerden bilgi aktarılmasını mümkün kılan tabiî özel şartlar bile mevcut olabilir. Böyle araştırma meselelerinin çok önemli olduğundan şüphe edilemez. Ama sosyal ve politik meseleler de, umumî bir ilim politikası içinde ayni ölçüde önemle ele alınması gereken meselelerdir.

3. Üçüncü bir netice de, gelişme politikası içinde eğitime öncelik tanınması meselesidir. Böylece, bilgileri tenkidî bir şekilde benimseyebilmek ve şahsî olarak hüküm verebilmek imkânları yaratılmış olur. Bunun neticesi olarak da büyük bir müessiriyet doğar ve sosyal tavırların değişmesi bile mümkün olur. Bundan başka, demokratik bir eğitim sistemi, şimdi gördüğümüz kabiliyetlerin ziyan olması durumunu da ortadan kaldırır.

Türkiye'de yapılan plânlarda, geniş bir eğitim sisteminin geliştirmesine önemli bir yer verilmiş olduğunu gördüm. Ama bu sadece bir kemiyet meselesi değil, ayni zamanda bir keyfiyet meselesidir. Tartışmamızda, idarecilerin çok daha iyi yetiştirilmesi gerektiği hususuna temas ettik. Özel teşebbüsün durumu hakkında ne düşünürsek düşünelim, idarecilerin ekonomik meseleler ile daha yakından ve daha fazla ilgilenmeleri gerektiği aşikârdır. İsveç'te, idareyi hâkimiyeti altında tutmaya yönelmiş olan hukukçuların, yalnız umumî iktisat bakımından değil, ayni zamanda iş iktisadı bakımından da iyice yetiştirilmesi gerektiği neticesine varmıştık. Bu yolun, onlara, karşılaşacakları ekonomik meseleleri anlamaları hususunda daha faydalı olduğunu sanıyorum. Ayrıca, bu, onların, sanayi ve

emek arzı meseleleri karşısında daha iyi bir tavır edinmelerine de yardım edebilir.

Tartışmalarımızdan çıkaracağım bir başka netice de, yetişkinlerin yeniden eğitilmesi hususunda büyük bir ihtiyacın mevcut olduğudur. Bu çoğu kere ihmal edilen bir husustur. Meselâ benim memleketimde ihmal edilmiştir. Çeşitli şekillere bürünebilir. Sanayi sahasında kendini gösterebilir. Sendikaların fonksiyonu üzerinde daha önce tartışmıştık. Bence, onların ilk fonksiyonu üyelerini ve liderlerini sadece sendika organizasyonu meselelerinde değil, iktisadî konularda da eğitimden geçirmektir. Sendikaların tahditçi bir gelir politikası takip etmelerini bekliyorsak, bu sendikaların millî ekonomi meseleleri hakkında sağlam bir görüş ve bilgileri olması mutlâka gereklidir.

Ayni şeyi iş adamları için de söyliyebiliriz. Büyük iş adamları ve politikacılar modası geçmiş ve işe yaramaz ekonomik fikirlere bağlı kaldıkları takdirde, millî bir ekonomi politikasının yürütülmesinin ne kadar güç olacağına Mr. Crosland işaret etti. En iyi iş adamı yetiştirme imkânlarının bulunduğu ve adam başına en fazla sayıda ekonomi profesörünün düştüğü Amerika gibi bir memlekette bile bu durumun bir mesele teşkil etmesi beni çok şaşırtmıştır. Kendi tecrübelerimden bahsetmeme izin verirseniz şunu söyleyeyim: İsveç'te, sendika liderlerinin, bankerlerin, sanayicilerin ve politikacıların hep birlikte, Keynes'ci inkılâbı kabul etmiş olmaları büyük bir önem taşımaktadır. Profesörler, ikinci plâna çekilmeyi daima başarmışlardır. Hattâ, para teorisi ile ilgili olan ve hepimizin kullandığı bir el kitabını belli başlı bankerlerimizden birinin yazdığı bile olmuştur.

Yaptığımız tartışmaların, kabiliyetleri harekete getirmek şahsî müessiriyeti arttırmak ve tavırları değişikliğe uğratmak hususunda, yeni bir eğitim sistemi yanında bir çok müesseselerin değiştirilmesi gerektiği neticesini de ortaya çıkardığını sanıyorum. Bizim yaratmak istediğimiz şey, Amerikalıların dediği gibi «fırsat eşitliğine» sahip açık bir sosyal sistemdir. Gelişme açısından bakıldığı zaman, bu, gelirin eşitliğinden bile önemlidir. Profesör Michaely'nin tebliği üzerinde tartışırken bu mevzuya dokunduk. İdarî kadrolarda yükselme mevzuunu tartışırken de bu meseleye daha özel bir şekilde temas ettik ve bunun bir kıstas olması gerektiği hususunda anlaştık. Ayni şeyi aile bağları ve parti üyeliği hususunda da söyliyebiliriz.

İş hayatı liderlerinin bulunması ve yükseltilmesi meselesi ile de meşgul olduk. Gelişen memleketlerde, özel teşebbüs, umumî olarak aile teşebbüsleri halinde organize olmuştur. Müessesevî yapı, müteşebbis kabiliyetlerin ve yatırım fonlarının bulunması ve toplanmasını tahdit edici

mahiyette olabilir. Kontrolün ve tasarrufun bir elde temerküz etmesinin başka sosyal zararları da vardır. Bundan dolayı, politikanın önemli bir gayesi de, daha geniş bir tasarruf sahipleri çevresi üzerine dayanan ve işbirliğini mümkün kılacak müesseselerin yaratılmasıdır. Bunun şartları arasında özel firmalar hakkında daha geniş bir bilginin teessüsünü ve iyice gelişmiş bir sermaye piyasasını sayabiliriz. Bu neticelere, üyelerle, konferans salonu dışında yaptığım özel konuşmalardan vardım.

Tartışmalarımızdan çıkan bir başka netice de, işçilerin, işverenlerin, çiftçilerin v.s. memleket çapında organizasyonlar kurmalarının tavırlar bakımından çok önemli olduğuydu. Bu çeşit memleket çapında organizasyonlar, ciddî menfaat çatışmalarına yol açabilirler. Buna karşılık, organizasyonlar, paylaşmaları gereken müşterek bir menfaata bağlı olduklarını anladıkları zaman millî meseleler karşısında gösterilen tavırlar da değişebilir. O zaman, kendilerine aslan payı almaya çalışmaktan çok, müşterek menfaatlerinin fazlalaşmasına çalışırlar.

Menfaatin sosyal ve ekonomik politikanın tesiri altında nasıl arttırılabileceği hususundaki en iyi fikir, Türkiye'de ve başka birçok memleketlerde geliştirilmiş olan uzun vadeli plânlama ve tedbir almadır. Bu konferanstan edindiğim intiba, uzun vadeli plânlama fikrinin önemli bir politika vasıtası olarak kabul edilmiş olduğudur. Yanılıyorsam bu bir tartışma mevzuu olabilir.

Bununla birlikte, uzun vâdeli plânlama metodunun bütün memleketlerde kabul edilmediğini biliyoruz. Nitekim Almanya'da her çeşit plânlamaya karşı menfi bir tavrın yaygın olduğunu görüyoruz. Bu şüpheci tavır, plânlamanın, her şeye karışan devlet müdahalesini tazammun ettiğinin ve geniş çapta kontroller ile esnekliğin kaybı durumuna yol açtığının düşünülmesinden doğmaktadır. Mr. Crosland, dünkü tartışmada, bu tehlikeye karşı bizi ikaz etti. Bu çeşit özellikler, Sovyet tipi plânlamalarda açıkça görülür. Ne var ki, Ruslar bile merkezileşme derecesini ve plânlama sistemlerindeki sertliği azaltmağa çalışmaktadırlar.

Batı Avrupada, Fransa ve İsveç gibi memleketlerde, kimi zaman «gösterici plân» diye adlandırılan bir plân çeşidi geliştirilmiştir. Bu plânların karakteristiği, gerçekleştirilen plânların her şeyden önce, kamu faaliyetlerine dayanan enfrasütrüktür için yapılmış olmalarıdır. Bu saha, enerji, komünikasyon, konut, şehircilik, eğitim, araştırma ve sağlık gibi hususları ihtiva etmektedir. Bu sahalarda bile, plân, gelişmeyle ilgili geniş ve esnek taslaklar vermekle yetinmektedir. Öteki hususlarda, millî plânların, sadece geniş öncelikleri göstermekle yetindiklerini ve yatırım, istihdam ve üretim mevzularında sadece bir takım meseleleri öngördüklerini biliyoruz. Sanayiin, ticaretin, v.s. gelişmesinin teferruatı, umumî

bir maliye ve para politikasının çerçevesi içinde piyasa tarafından tayin edilmeğe bırakılmaktadır.

Bu, özel sanayiin bile kabul ve takdir edeceği bir plânlamadır. İsveçte, özel sanayiin, plânlamaya karşı müsbet bir tavrı olduğunu gördük. Fransa'nın muhafazakâr iş muhitlerinde bile aynı tavır görülmektedir. Plânlama, iş ümitleri için olduğu gibi, umumî ekonomik temayüller ve umumî politika için de bir temel sağlamaktadır. Firmalar kendi plânlarını, planın umumî temayülü ile bağdaştırabilirler.

İsveç ve Fransa'da, plânlar, özel sanayi ile istişare edilmek suretiyle ortaya konmakta ve geliştirilmektedir. Bu bakımdan, sözü geçen plânların daha realist olacaklarını ümit edebiliriz.

Böylece, millî plânlama, özel ve kamusal çeşitli gruplar arasında bir koordinasyon ve komünikasyon vasıtası haline gelebilir. Plân umumî olarak kabul edilirse, bütün sosyal grupların tavrına tesir edebilir. Özel teşebbüse daha ilerici bir karakter kazandırabilir.

Türkiye'de plân hakkındaki fikirlerin nasıl gelişmiş olduğunu ve bunların Sovyet sistemine mi yoksa Batı Avrupa'da gördüğümüz daha esnek bir sisteme mi yakın olduğunu bilmiyorum. Gelişmenin ilk safhalarında, ekonomik hayatta kamu müdahalesinin, daha sonraki safhalardakinden geniş olması gerektiği hususunda genel bir fikir birliği olduğunu sanıyorum. Bununla birlikte, müdahalenin her safhaya uygun olan ölçüyü aşmaması çok önemlidir. Daha önce söylendiği gibi, idareci kabiliyet yeterince bol değildir. Tecrübeden edinilmiş olan bilginin yerine merkezî bir idareden edinilen umumî fikirler konamaz. Plânların tek yanlı emirlerin değil de, çeşitli istişarelerin neticesi olması da önemlidir. Nitekim, yine plânların esnek ve revizyona tâbi olduklarını unutmamak da aynı derecede önemlidir. Biz İsveç'te, «yuvarlanan yerlerden» bahsederiz.

Son olarak (belki konferansın tartışması haricine çıkıyorum), şunu söylemek isterim: Plânlamaya millî, sosyal ve ekonomik gayeler tarafından istikamet verilmelidir; ama bu plânların, dar mânada milliyetçi bir özellik kazanacaklarını da unutmamalıdır. Kapalı millî bir pazar için plânlama yapmak, sağlam olmayan milletlerarası bir pazarda gelişme için plân yapmaktan çok daha kolaydır. İthal ikamesi için plân yapmak ihracat genişlemesi için plân yapmaktan daha kolaydır. Bence, Türkiye ekonomisi için en önemli şey, ihracatı ve imalâtı genişletmektir. Genişleme uzun zaman geri bırakılamaz, iç pazardan ihracat pazarına geçmek çok güçtür. Bu, herşeyden önce müteşebbis bir zihniyet gerektirir. Doğu ile Batı arasında bulunan ve eski ticaret geleneklerine sahip olan bu şehirde, bu tavrın yeniden kolayca doğabileceğini ve geliştirileceğini tahmin ediyorum. ■