

Bürokrat ve Teknokral Çaprazı*

Yazan : Ali Nejat ÖLÇEN

Hacettepe Üniversitesi Ekonomi
Bölümü öğretim görevlisi

1. GİRİŞ

İnşaat Mühendisleri Odası'nın XVIII. Genel Kurulu'nda bir konuşma yapmam teklif edilince, genç kuşaklara yararı dokunur düşüncesiyle konuyu, bürokrat ve teknokrat gelişmeleri üzerinde toplama kararı verdim. İstatistiklerin noksan ve yetersiz oluşu nedeniyle, gözlem ve yargıların daha analitik biçimde ele alınması mümkün olmadı. Buna karşılık bazı meselelerin su yüzüne çıkarıldığı da düşünülebilir.

Çok doğru olmamakla beraber ülkenin kalkınma sürecindeki başarısı, bürokratlar bölüğünün davranışlarının etkisi altında akılcı yönde gelişmemektedir. Yatırıma ve saha-yileşmeye tahsis edilmesi mümkün olan kaynaklar (iş gücü, sermaye, zaman vb.), bürokratlar bölüğü tarafından ziyan ediliyor. Bu yetmiyormuş gibi, bürokratların pek gerekli olmayan usulleri (bunlara mevzuat denilmektedir) toplumun mutluluğunu arttırmayıp, tersine azaltıyor da... Zaten yaygınlaştığı ve dalbudak saldırdığı zaman bürokrasi, var ettiği kendi kurallarını kendisinin var oluşu nedeni olarak görmeye başlar. Yani bu kurallar olduğu için var olmak zorunda olduğunu sanır. Oysaki tersi doğrudur. Böylece bürokratlar bölüğü mevzuatı çoğaltarak daha karışık biçime soktukça, kendisini var eden nedenleri kuvvetlendirmiş olur. Mevzuat bürokratlar bölüğünün, bürokratlar bölüğü mevzuatın çoğaltanıdır diyebiliriz.

Bu durumda toplumun zinde güçleri, teknokrasinin çevresinde toplanmaya zorunlu kalacak ve teknokrasinin akılcı (rasyonel) ve mutluluk getirici, üretim attırıp istihdam yaratan olanaklarına kavuşmak istiyecektir. Bunun mümkün olabilmesi için iktisatçı - plâncı - teknisyen bütünleşmesi içinde kalkınma sürecinin çok iyi tanımlanması gerekir. Yurt içi ve yurt dışı olanakları en uygun (optimal) biçimde kullanmanın koşulu olarak kaynak israfına son veren davranışların birleşmesine ihtiyaç vardır. Bürokrasi, tüm tersine kaynak israfını zaman ölçüsünde en çoğa çıkaran bir davranıştır. Ve bunu ihtisas kolu ya da 'bir sınıf haline getiren bürokratlar bölüğünün kendisidir diye düşünebiliriz.

Bu konuşma metninde bürokratlar bölüğünün temel özellikleri ele alınacak, teknokratlar ile bir karşılaştırması yapılacaktır. Özellikle ülkemizde, yeni personel rejimiyle kaynakların çoğunu bürokratlar bölüğünün egemenliğine bırakan uygulamanın sakıncaları anlatılacaktır. Bugüne değin bürokrasinin bu denli tehlikeli olabileceği tahmin edilemezdi. Görülüyor ki konu önemlidir ve sorun haline gelmesi, daha çok yeni personel rejimiyle birlikte ortaya çıkmıştır. Siyasi iktidarı elde etmenin zahmet ve güçlüğüne katlanmadan, devlete egemen olmanın yolları, yeni personel rejiminde tanımlanmış görünüyor. Her halde bir doktrin meselesi olarak, üretim araçları yahut doğal kaynaklar üzerinde

* Bu konuşma İnşaat Mühendisleri Odası XVIII. Genel Kurulu'nda yapılmıştır. Çok ilginç olması dolayısıyla yayınlamakta fayda gördük (Yayın Kurulu).

«devletleştirme» politikasından çok daha önemli bir sorun, devleti bürokratlar bölümünün işgalinden kurtarmak olarak belireceğe benzemektedir. Belki de bir gün önemli bir konu, bürokrasiyi yıkmak ve «devleti devletleştirmek» olabilir.

II. TEKNOKRAT VE BÜROKRATLARIN ÖZELLİKLERİ

Bürokrat ve teknokrat deyimleri her şeyden önce iki farklı davranış biçimini akla getiriyor. Bu konuda bir tanım yapmadan belki en iyi biçimleme, davranış farklarını ortaya çıkarmak olabilir. Biz de böyle yapalım ve ülkenin ekonomik kaderi üzerinde, etkili olan bürokrat ve teknokrat çaprazının temel özelliklerini inceleyelim.

Herhalde önce «hata» kavramına değinmek yararlı olur. Verilen bir kararın ya da yapılan bir hesabın hatalı olduğunu varsayalım. Eğer konu «ekonomi» yahut «sosyal bilimler» ise ve karar topluma uygulanıyorsa hata acaba topluma mı ait, karar alıcılara mı ait olacaktır? Şu alışkanlık var : Toplum, alınan kararlara (örneğin fiyat zamları kararı) uyum gösterecek eğitim seviyesinde olmadığından hatalı sonuçlara varıldığı düşünülür. Yani, hata toplumundur. Çünkü toplum, alınan kararlara doğru dürüst uyum göstermemiştir. Bu düşünce biçimi bireylere öylesine sinmiştir ki, artık toplum bile kendi kendini kusurlu görmeye alışmış gibidir. «Biz bize benzeriz» deyimini bunun en çarpıcı örneği. Muhtemelen halkların en iyisi, en çalışkanı, en çok kahır çekenini, o toplumda olduğu halde, yöneticileri suçlamak pek az kimsenin aklından geçer. Çünkü yer eden kural, kararların doğru fakat bireylerin eğriliği varsayımdır. Bütün kanunlar ve kurallar da, bireylerin eğriliğini düzelmeye yönelik olur. Böylece bürokratların egemenliği baş göstermiş, bürokrasi boy vermiştir. Tabanda yer alan ana varsayım, bireylerden oluşan toplumu kusurlu görmek olunca, bürokrasi eğrelti otları gibi yeşermiş demektir. Bürokratların amacı eğri toplumu doğru yönetmenin kurallarını ortaya koymak olduğu için ister istemez araçları da aynı kurallardır. Yani bürokraside amaç ve araç çakışması vardır. Galiba amaç-araç çakışması sadece, bürokrasiye özgü bir görünüm... Bundan ötürü zamanla bürokrasi, bürokrasi için var olmağa başlar. Ortaçağda bu tür bir çakışma dinde ve dinin koyu temsilcilerinde (Ortodokslar ve yobazlarda) idi. Din, gelişen dünyaya görüşünde yerini bürokrasiye terketmiş olunca (nasıl ki ortaçağda Allah kavramı ile toplum arasında din kuralları belli bir davranış almış idi) bugün de yönetimle toplum arasında bürokrasi benzer bir davranış alarak egemenliği ele geçirdi diyebiliriz.

Kurallar, kanunlar, tüzükler ihtisas koludur bürokraside. Bürokratlar da ister istemez müşkülpesent, güçlük çıkarıcı, kaideci ve de yaratıcı muhayyeleden ve beceriden yoksun kalmak durumundadırlar. Belki bundan ötürü, gerçek hata ile kurallara uymaktan doğan hata bir birine karıştırılır. Asıl olan kurallara uymaktır ve kurallara uyulunca hata da yapılmamış sayılır. Bir bürokratin, plâncı veya iktisatçı olması çok güçtür bunun için. Hattâ olanaksızdır da diyebiliriz. Çünkü bürokratin kafasında optimizasyon kavramı yeretmemiştir. Şu örnek ilgi çekicidir : Zamanından önce yapılan bir ödeme, hazineye X para birimi zarar veriyor fakat ekonomiye Y para birimi yarar sağlıyorsa burada üç durum söz konusudur.

1. $X < Y$
2. $X = Y$
3. $X > Y$

Bürokrat her üç durumu da inceleme konusu yapmayan kimsedir. Eğer söz konusu bürokrat bir maliye müfettişi ise X ile uğraşırken $Y = 0$ varsayar ve Y ile ilgilenmez. Elindeki kurallarda Y ile ilgilenme olanağı yoktur. X ödemesini erken yapan karar sahibi sorumludur. Oysaki toplum, bu ödemede sadece 3 numaralı durum söz konusu ise za-

rar görmüştür. Bu örnekte maliye müfettişi $Y = O$ varsaydığı ve 1 ile 2 numaralı durumlarla hiç ilgilenmediği için, ödemeyi erken yapan karar sahibi hakkında dava açar. Şunu da belirtmek gerekir ki ülkemizde maliye müfettişlerinin açtığı davalardan sorumlu çıkanlara pek az rastlanmaktadır. Çünkü hakimler bürokrat olmadığı için $X = S$ Y olmasını gözetir.

Teknokratlara gelince :

Eğitim türü, teknokratlara biraz daha pratik düşünme ve sonuca gitme özgürlüğü vermektedir. Tabii burada kökeni teknokrasisi olup, zamanla bürokratlaşmaları tamamen konu dışı bırakmak gerekir. O zaman konu içinde kalan saf ..teknokratlar, sonuca varan yollardaki bürokratik usul ve yordamları bir kenara itmek zorundadırlar. Böyle olsa da olmasa da, bir biçimde büyük sakınca fazla pratik olmaktan ortaya çıkıyor. Bu da genellikle ekonomiye maliyetin gözden kaçmasıdır. Teknokratlara göre bir biçimde kalkınma süreci yatırım yapmayı gerektirir, fakat aldıkları temel bilgilerde bu yatırımın ulusal ekonomideki ekonomik ve sosyal etkinliğini ölçebilme araçları mevcut değildir. Bundan ötürü saf teknokratların bildikleri matematik ve öteki teknikler (örneğin mühendislik), ulusal kalkınmada yatırım harcamalarına yönelik bir biçimde kullanılmaktadır. Kaynakların rasyonel kullanılmasının bu temayül içinde mümkün olması ise kabili münakaşadır. Konuyu açıklığa kavuşturmak için iki örnek üzerinde düşünmek yararlı olur. Bu örneklerden birini, vergi dairelerinin kaplarına büyük harflerle yazılan «Vergi Kalkınmanın Temelidir» sloganını ele alalım. Bürokrat tarafından formüle edilen bu sloganın duali teknokrat tarafından şöyle formüle edilecektir : «Kalkınma verginin temelidir». Her iki tür düşünce, bu gün bir birinden kopuk, bağımsız, iki zıt dünyada yer almaktadır. Optimal çözüm her iki sloganı bir arada uygulamak olduğu halde, bürokratlar vergiyi kalkınmanın temeli olarak tasarrufları arttırma tedbirlerine öncelik verme eğilimindedirler. Teknokratlar ise kalkınmayı verginin temeli olarak yatırımları arttırma tedbirlerine öncelik tanırırlar. Her halde dengeli bir davranış, bu iki stratejiyi bir arada uygulamak, toplumun arz ve talep dengesini bu ortak stratejiye dayandırmak hüneridir.

Eğer siyasal iktidar, teknokratlar kökeninden geliyorsa ekonomik yöntemler enflasyonist eğilime açılmakta, tersine bürokratlar kökeninden geliyorsa bu kez resesyon (durgunluk) söz konusu olmaktadır. Böylece Türkiye ekonomisi, enflasyon ile durgunluktan birini, siyasi iktidarın yönetimini oluşturan teknokrat veya bürokrat taban aracılığıyla seçmek zorunda kalıyor. Siyasi iktidarın ekonomi politikasına biçim veren çok çeşitli koşulların, güçlerin ve sınıfların var oluşu gerçektir. Ancak bizde konular uygulama alanına geçince yön, biçim ve kılık değiştirerek sonuçta yönetimin oluştuğu kökenin yani ya bürokrat ya teknokrat kadronun davranış biçimini alır. Belki de siyasal iktidar bu sınıfları yönetemiyor da, bu sınıflardan bir siyasi iktidarı yönetiyor. Hükümet programlarında yazılı amaç ve ilkelerin uygulamada gösterdiği başlıca sapmaların asıl nedeni, yönetime egemen olan bürokrat ya da teknokrat sınıfın görüş ve davranışlarıdır. Siyasi iktidarın başı, kendi de farkına varmadan, daha önce yerleştirilmiş raylar üzerinde hareket edecektir.

Bu neden böyle olur? Burada sınıf ve yön tahlillerine girmeyi konumuz dışı bırakıyoruz. Fakat bir noktaya değinmekte de yarar var. O da siyasal iktidarın elde edilmesinden daha önemli ve etkili olan bürokrat yahut teknokrat mekanizmanın ele geçirilmesidir. Ve ele geçirilerek yönetimin belirli noktalarına getirilenler ise görevlerini ne tür ve hangi yönde yapacaklarını çok iyi bilmektedirler.

III. BÜROKRASİDE TÜKETİM GURURU

Teknokratların bir bölümü kendi alanında yeter yeteneğe sahip değilseler bunlar bürokrat olmak zorunda kalırlar. Bürokrat oldukları zaman üretim katkıları azalır, he-

men hemen hiç kalmaz ve hizmet üretir olurlar. Bu hizmet de bürokratlar bölümünün yaptığı gibi çoğunlukla gereksizlik görünümü içindedir ve toplumun kalkınma çabalarına karşı düşebilir. Bir teknokratı bürokrat haline getiren olgu nedir? Kişisel ve eğitimsel nedenlerin yanı sıra bunlardan daha önemlisi, yürürlükteki alışılmış koşullardır. Çünkü birey, bürokrat olunca kamu sektöründeki yükselme olanakları artar. Masa hizmeti görmek toplumda da daha önemsenen bir durumdur. Bunun bir bakıma tarihi nedenleri olduğu gibi, ekonomik az gelişmişlikten gelme yanı da var. Belki bu iki neden birleşerek, türk toplumunu tüketici olmaya doğru itiyor. Zaten eğitim düzeni de ilk okuldan fakülteyi bitirinceye kadar, beceriden yoksun sadece hayal ve hafızaya dayalı bilgiler edinmiş «okur-yazar» lar yetiştiriyor. Bunun sonucunda üretime katılmak yerine daha gurur verici olan tüketim yolu seçilmiş oluyor. Bugünkü Türk toplumunda «üretim gururu» yerine «tüketim gururu» geçerlidir. Üretime katılmak için yetiştirilenler iki nedenle tüketim yolunu, masa hizmetini seçiyorlar. Böyle yapmazlarsa ne olur.? Üretim noktasında unutulup bir köşeye itilmiş olurlar. Gelişme olanakları olasıya daralır. Üretime katılanla katılmıyan arasında ciddi ayrıcalık ta yerleşmiş olduğu, hatta ayrıcalık tersine işlediği için üretim elbetteki küçümseme olacaktır.

Burada gözden kaçan bir nokta var. Teknokrasiyi bile zamanla bürokrasinin içine iten, aslında bürokratların egemenliğinden ileri gelmekte. Özellikle türk toplumu belki bütün öteki toplumlardan daha bol sayıda (imparatorluktan kalma tarihsel tutkularla) kalem efendisi dediğimiz bürokratlar yığınına yetiştiriyor. Ve devletin başlıca görevi, kendi yetiştirdiği bu yığınlara yeni hizmet kapıları açmak, onların tüketimlerini artırıcı tedbirleri almak oluyor. Bürokrat yığınları için yeter hizmet arzı mevcut değilse bile, devlet geçersiz, rasyonel olmiyan hizmet noktaları keşfetmekte gecikmez. Bir saat içinde bir tek imza ile sonuçlanabilecek çok basit bir işlemin dosya dolduran kağıtlar sürecinde bir ayda sonuçlanmasının nedenlerinden biri de budur. Çok basit işlemler oldukça karışık bir biçime sokularak toplum, her devlet dairesinde bürokratlara muhtaç hale getirilmiştir. Bir işin neden olup neden olmadığını bürokratin kendisinden başka hiç kimse bilmez. Usulüne göre yapılandırılmıyan bir pul, bir hakkın kaybolmasının nedeni olabilir. Bu konudaki örnekler o denli çoktur ki, sadece bir kaç aklı geldiği zaman bunların adeta türk toplumunu geri bırakmak için uydurulmuş olduğunu sanırsınız. Mevzuat adını verdiğimiz bu karma karışık ve rasyonel olmiyan gereksiz kurallar kümesi bir yandan gittikçe artan kalem efendilerine ihtiyaç gösteriyor öte yandan toplumun insanca yaşama özgürlüğünü ciddi tehlikelere itiyor.

Bu alanda yapılan reform çalışmaları da yetersiz kalmaktadır. Çünkü tamamen bürokratların yönetiminde yürütülen bu çalışmalar tam tersine aksamaların nedenini bürokraside görmeyip, örgüt ilişkilerinde aramakta ve yeni örgütler kurulmasını önermektedir. Her önerilen yeni örgütün, ister bu bir bakanlık ister genel müdürlük olsun, bürokratların elinde eski örgütlerin durumuna düşeceği açıktır.

Bürokrasi, Türkiye'nin tarihinde beliren gelişim fırsatlarının da yolunu kesmektedir. Rahatına düşkün ve statükocu bürokratlar bölümü, gelişmeleri destekler görünmekte ve yörengiyi saptırıcı pasif dirençlerle tekrar eski tutucu denge noktasına geri dönüşü sağlamaktadır. Türkiye tarihinde Büyük atılımların ve gelişim fırsatlarının yozlaşmasında bürokratlar bölümünün günahı büyüktür.

Egemen güçler toplumun tüketici olmasından yararlandıkları için, bürokrasiyi desteklemek zorundadır. Hatta zaman zaman çıkarılan maaş zamlarından ödenek artışlarından hoşnut da kalırlar. Az gelişmiş ülkelerde bürokrasi hiç bir zaman egemen güçlere ve varlıklı kişilere karşı kusur etmemiştir. Kusur işleme ihtimali belirse de, istihdam ve mutlu etme araçları ile beliren pürüzleri düzeltmek olağandır.

«Artık değer» in paylaşılmasında bürokratlar bölümü zımnî bir hakem rolü oynamaktadır. Faiz oranlarının arttırılması, ücretlere yapılan zamlar ile birlikte, fiyat artışlarının planlanması gibi. Tabii böylece üretim faktörlerinin sosyal değeri' paylaşılırken, bürokrat bölümü de personel reformu kanun tasarısını hazırlama olanağına kavuşmuştur. Daha o tarihlerde bütçeye maliyeti 5 milyar lirayı geçen bu tasarı zamanın Başbakanına 500 milyon lira olarak ifade edilmiş ve yıllık programa ödeneğin bu miktarda konması, finansmanda güçlük doğurmayacağı kanısını uyandırmıştır. Bugün yeni personel kanunu bürokratların egemenliklerini daha fazla güçlendirmiş, maaş çimentosuyla bürokratlar bölümünü mozaik gibi birbirine bağlamıştır. Şimdi artık, bürokratlar devlete egemendir, ve bu bölümün rahatını kaçıran, mutluluğunu azaltan hiç bir icraati yürütme olanağı ortada kalmamış gibidir.

IV. YENİ PERSONEL REJİMİNİN TEHLİKELERİ

Yeni personel rejimiyle Türkiye'nin kamu yönetimi sadece ücretler yönünden değil, sıhhatli yönetim düzeni bakımından da ciddi bir tehlikenin içine itilmiştir. Tarihi gelişim karşısında yeni personel rejiminin genel görünüşü, önemini yitiren ve sadece mevzuat yumağı haline gelen bürokrasinin son olarak söz sahibi olması çabasıdır. Meydana çıkardığı karmaşık usuller ve kurallarla bu güne değin nasıl topluma egemen olmayı becermiş ise, bu günden sonra da teknolojik varlığın yanında yer alamıyacakları ve karşısına çıkmayı da beceremeyecekleri için, yeni personel rejimiyle öne geçmeyi denemektedirler. Bu tehlikeli oyun sonucunda teknolojik beyin göçü ülkeyi tekrar yurt dışı teknokratlarına muhtaç duruma getirirse bile, bürokratlar bölümü, kendi yararları açısından bu tehlikeyi kabul etmeye pek niyetli görünmemektedirler.

Yeni personel rejiminin asıl üzerinde durulacak sorunu, teknokrasiyi bürokrasinin içine sığmadıkça yani bürokrasinin emrine girmedikçe gelişme olanaklarından yzak tutmuş olmasıdır. Kademe ve derece düzeni de bürokrat bölümünün şehir merkezlerinde birikenlerin çıkarlarını en çoğa yükseltmiştir. Hattâ, muhasebe ve personel birimleri, bu bölümün emrine daha fazla uyum gösterebilsin diye bu birimlerin başındakiler? müstesna dereceler ayırmıştır.

Bürokratlar bölümü, yurt dışına karşı ülke yararlarını koruma becerisine de sahip görünmemektedir. Ortak Pazar görüşmeleri, Dışişleri Bakanlığında bürokratlar bölümü tarafından yürütüldüğü için, katma protokolde ülkemizin ihraç etmesi mümkün olmayan ürünlerin yer aldığı görülür. Hindistan cevizi, avokado armudu, ananas, balina ve tavuğa ait olmamak üzere kuş yumurtaları ihracı gibi, bünyesinde plâncı ve de teknisyen ihtiva etmeyen Türk heyeti herhalde, teoride yararlı olan Ortak Pa'ar üyeliğini uygulamada zararlı hale sokmuş bulunmaktadır.

Bürokratlar bölümü, Türkiye'nin tarihinde bugüne değin sahip olamadığı bir olanağı, Merkez Bankası'nda biriken 850 milyon dolarlık döviz rezervini kullanacak beceriyi gösterememiştir. En uygun kullanım, döviz birikimini yatırım sürecine yöneltmek olabilir. Bürokratlar bölümü, bu amaçla teknokrasiye müracaat etmeyi niyetli görünmemektedir.

Tabii ne oluyorsa, topluma ve toplumun güçbela ayakta tutmaya çalıştığı ekonomiye olmakta. İyi veya kötü, bu ekonomiyi harekele geçiren yatırım sürecine katkısı dokunan teknokratlar bölümünün artık başlıc? görevi, personel rejimini bir yana iterek tüm bürokratlar bölümüne cephe almak, bu bölümün ekonomiye ve sosyal yapıya maliyetini hesaplayarak gereksiz mevzuat yumağını tümüyle ortadan kaldırmaya çalışmak olmalıdır. Herhalde gerçek aydın kişiler ve teknokratların genç kuşakları bunu ergeç barmaya zorunludurlar.

Bürokratların egemenliğinde sosyal devlet hatta gerçek hukuk devleti düzenini kurmak olanağı da yok gibidir. Toplum ve bireyleri eğri varsayarak doğrultmayı amaçlayan bürokratik felsefe, örneğin suçsuz olan bir sanığı yıllarca tutukladıktan sonra serbest bırakmakla (beraat ettirerek) ona iyilikte bulunduğu sonucuna varır. Kişinin özgürlüğü, işgücü ve sağlığından kaybettikleri, bürokrat felsefeyi ilgilendirmez. Bundan ötürü kökeni bürokratlar tarafından oluşturulan bir Kamu'nun gerçek hukuk devleti olması ihtimali zayıflamaktadır.

Son yıllarda, gerek dış ülkelerde ve gerek ülkemizde bürokratlar bölümünün ekonomik anlamda da güçlendiğini görmekteyiz. Yardımlaşma sandığı adı altında oluşan yasadışı kuruluşlar, sermaye birikimiyle sosyal ve ekonomik yapıda yönetimde egemenlik kazanmaya başlamıştır. Yarının dünyası için, gelişmek'e olan ülkelerde beliren bu tehlike, bürokrasinin sermaye ile güçlenmesinden başka bir anlam taşımaya gerek. Herhalde bürokrasi, sermayeyi doğrudan doğruya ele geçirerek işçi ile işveren üstünde daha güçlü bir sınıf olma eğilimindedir. Bürokratlar bölümü karru düzeninin içinde var olduğundan sermaye birikimine de sahip olmakla «yönetim içinde ekonomik gücü», paylaşmak istemektedir. Ekonomik güçlerin yönetime egemen oluşu yanısıra bundan böyle, yönetimin ekonomik güçlere egemenliği tezinin tartışma konusu olacağı anlaşılıyor.

V. TEKNOKRATLARIN GÖÇMESİ YAHUT GÖÇETMESİ

Devlet Plânlama Teşkilâtının yaptığı bir anket çok ilginç sonuçları ortaya çıkarmaktadır. 4398 iş yerinden alınan cevaplara göre 20 milyar 680 milyon TL'lik toplam üretimin % 62'si özel, % 38'i kamu kesimine aittir. Kamu kesiminde 1 TL'lik üretime isabet eden ücret ve maaşlar toplamı 0,18 TL. olduğu halde özel kesimde 0,10 TL'dir. Kamu kesiminde çalışan birey başına üretimin değeri 7,14 TL. iken özel kesimde 21,20 TL'dir. Kamu kesiminde çalışan nüfusun yıllık ücreti ortalama 3.600.— TL. özel kesimde ise 11.500.— TL.'dir (Tablo 1). Görülüyor ki kamu kesimi, daha çok personeli daha az ücretle çalıştırmaktadır. Hatta rakamların gösterdiği sonuca göre, kamu kesimi özel kesime nazaran 3 katı daha fazla personel çalıştırıp, 1/3 ücret ödemektedir.

Yeni personel rejimi, doğal olarak çalışan nüfus başına üretimin prodüktivitesini arttırmadan, ücretleri arttırıcı bir rol oynamıştır. Her halde üretken bir sektörde (imalât, madencilik, tarım gibi) kamu sektöründe iş gücü prodüktivitesinin özel kesime nazaran bu denli düşük olmaması gerekir. Bu denli düşük olmanın nedeni, prodüktif sektörlerde dahi bürokratlar bölümünün çoğunlukta olmasıdır.

Tablo 1. Prodüktif sektörde üretim ve işgücü durumu : (Milyon TL.)

Sektör	İş yeri sayısı	Üretim değeri	Çalışanlar sayısı	Toplam ücret maaş
Özel	2.708	12.650	177.536	1.341
Kamu	1.690	8.033	379.455	1.395
Toplam	4.398	20.683	556.991	2.736

Ülkemizde 6235 sayılı kanuna göre tanımlanmış teknokrat sayısı 10 Nisan 1971 gününe göre 32.617'dir. Bunun % 75'i kamu hizmetinde çalışmaktadır. 24.436 teknokratın kamu görevlisi olduğu anlaşılıyor. Bu teknokrat bölümünün yıllık toplam ücreti 1 milyar 26 milyon lira olup toplam yatırımın % 4,1'ine tekabül eder. Yatırım hizmetinin bu denli ucuza görüldüğü bir başka ülke az bulunur.

Teknik personelin karşısında bulunduğu en önemli sorun hatta tehlike bürokratlaşma ihtimalidir. Yeni personel rejimi dahil bütün koşullar teknik kadroyu bürokrat olma

zorlamakta, hattâ insanca yaşama koşulları bürokrat oldukça ve bürokrasinin üst kademe-lerine doğru çıktıkça elde edilmektedir. Bu nedenle genç teknokrat kuşaklar bürokrasi tarafından yutulmak tehlikesiyle karşı karşıyadır.

Kamu hizmeti dışında ise teknik alanda ilerleme, gelişme olanakları yok denecek kadar sınırlıdır. Serbest müşavirlik ve mühendislik büroları kamunun gözetiminden yoksundur. Dengeli bir hizmet arzı mevcut olmadığından, konjunktürel hareketlerle kurulanlar gelişemeaen ortadan kalkmaktadır. Devlet proje ofisi tasarısı bürokratlar tarafından bir yana itilmiştir.

Yabancı müşavirlik ve mühendislik büroları karşısında tutunma ve rekabet edebilme olanağı kalmamış gibidir. Mevcutların çoğu, yabancı bürolara hizmet arzında bulunarak yaşantılarını sürdürmektedirler.

Yeni personel rejimiyle teknokrat bölümü bürokrasiye içerilmiş, yedirilmiştir. Yurt dışına teknik eleman göçü tehlikeli bir biçimde devam etmektedir. İlgililerin kulak asma-dığı bu sorun, yazılan bütün makalelere ve yazılara ••ağmen, ileride ülkenin teknoloji açığı-ğının kapanmasını engelleyen unsurlardan en önemlisi haline geçecektir.

1968 yılında yapılan bir araştırmaya göre (bakınız : Türkiye Mühendislik Haberleri. Sayı 192. Yurt Dışına Teknik Eleman Göçü. C. Kösemen) 17.233 teknokratın % 5,2'si yurt dışındadır. Bu büyük bir orandır. Kuşkusuz bu 975 teknokrat yurt dışında salt teknik alanda çalışmaktadır. İnşaat Mühendisleri Odasının vapmış olduğu anket çalışmasına göre ankete katılan 1470 İnşaat Mühendisinin mevcut koşullar altında yurt dışına göç etme eğilimi şöyledir :

Tablo 2. İnşaat Mühendislerinin yurt dışına göç etme eğilimi :

	Sayı	Oran
Göç etmek istemiyenler	679	% 39,3
Hangi iş olursa göçetmek isteyenler	316	21,5
Meslekle ilgili iş olursa göç etmek isteyen	547	37,4
Cevap vermiyenler	28	1,8
Toplam	1470	100,0

Yurt dışına göç etmek isteyenlerin mezuniyet yılına göre dağılımı da ilginç bir sonucu ortaya çıkarmaktadır. Genç kuşaklarda yurt dışına göçetme eğilimi daha fazladır.

Tablo 3. İnşaat Mühendislerinde göç etme eğiliminin yaşlara dağılımı :

Mezuniyet Yılı	Hangi iş olursa göç etmek isteyenler	Meslekle ilgili olursa göç etmek isteyenler	Göç etmek istemeyenler
1936	% 7,1	% 5,3	% 85,3
1937-/11	3,7	10,2	80,9
1942-46	5,3	26,4	64,4
1947-51	14,7	24,5	57,8
1952-56	16,7	27,8	53,3
1957-61	19,1	40,8	38,9
1962-66	20,8	45,3	32,9
1967-71	36,3	48,3	14,2
Bilinmiyen	20,3	30,1	45,5
Ortalama	21,6	37,2	39,3

• Vurt dışına göç eğiliminin bu denli fazla oluşunun nedeni yalnızca dış ülkenin cazibesi değil, içerdeki teknik gelişmenin dar boğazlarıdır. Teknik becerisini kaybetmek istemiyen genç kuşaklarda dışa göç oranının yüksek oluşu bundan ötürüdür. Gelecekteki önemli tehlike ülkemizde teknokratların bürokratlar bölümü karşısında göçmesi yahut göçetmesi olarak görünüyor.

Her halde en verimli bir kalkınma yönetiminde, bürokrat ve teknokrat bölümü arasında belirli bir oranın, dengenin bulunması gerekir. Nitekim gelişmiş ekonomilerde teknik iş gücü, toplam çalışan nüfusun % 9'u ile % İTİ arasında olduğu halde, ülkemizde ise bu oran % 2,2'dir (Tablo 4). Öte yandan bürokrat ve teknokrat çaprazında teknik iş gücünün artırılması olanakları sınırlanmış görünüyor.

Tablo 4. Çalışan nüfusta teknik iş gücü oranı :

Ülkeler	Çalışan nüfusta teknik iş gücü oranı
İsveç	% 15,3
USA.	10,7
Kanada	10,6
İngiltere	9,8
Danimarka	9,5
Fransa	9,1
İsviçre	8,9
Bulgaristan	8,3
Almanya	7,6
Yunanistan	3,4
Türkiye	2,2

Kaynak : İLO. Yearbook of Labor Statistics 1971. Teknik iş gücünün tanımı: Professional, technical and related workers.

VI. ÜCRET FARKLILAŞMASI

Kjell Eide'nin yaptığı araştırmaya göre (Bakınız : Thfc Cost Structure of Turkish Higher Education. SPO. 822, October 1969, Ankara) İ.T.Ü. ve O.D.T.Ü'den mezun olan çeşitli branşdaki mühendisin maliyeti ortalama 40.000.— TL., bir inşaat mühendisinin maliyeti ise 50.000.— TL. ve daha fazladır. Ege Üniversitesinden mezun bir tarım mühendisi 70.000.— TL., Ankara Üniversitesinden mezun olanın maliyeti ise 40.000.— TL'dir. Tabii İlimler mezununun maliyetinin 20-25.000.— TL. old'ğu anlaşılıyor. Kjell Eide'ye göre, direkt bilgiler mevcut olmamakla beraber Hukuk ve Siyasal Bilgilerden mezun olan bir sosyal bilimcinin maliyeti 10.000.— TL'dir.

Bu notun yazarının 1962 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesinin kuruluşu nedeniyle DPT'de yaptığı verimlilik hesabında bir Ortadoğu Üniversitesi mezununun 65.000 TL'sine mal olacağı görülmüştür (Bakınız : N. Ölçen, Ortadoğu Teknik Üniversitesi Raporu, 1962 DPT).

Bu açıklamadan iki önemli sonuç elde edilmektedir. Bunlardan biri, teknokrat bölümünün meydana getirilmesi masrafı daha fazladır. İkincisi : Eğer DPT'nin yaptığı ücret anketi ile yukarıki bilgiler karşılaştırılırsa, gerek özel ve gerek kamu kesiminde aylık ücretler ile kişi başına mezuniyet maliyeti arasında yakın bir ilişkinin oluşudur. Maliyet ne kadar yüksek ise o meslek kolunda özel ve kamu kesimi daha fazla aylık ücret ödemektedir (Tablo 5).

Tablo 5. Çeşitli öğrenim dalında bir mezunun maliyeti ve meslek hayatında aylık ücreti arasındaki ilişki :

Öğrenim dalı	Üniversite	Mezun bireyin maliyeti TL.	Aylık ücret kamu	Aylık ücret özel
1	2	3	4	5
Tıp	Hacettepe	160.000	—	—
İnşaat Mühendisi	İTÜ.	40.000	3.000	5.750
İnşaat Mühendis!	ODTÜ.	60.000		
Tarım Mühendisi	EGE Q.	40.000	2.490	—
Tarım Mühendisi	ATATÜRK Ü.	70.000		
Tabii İlimler	Karadeniz Ü.	25.000	1.160	5.200
Sosyal Bilimler	S. B. F.	10.000	1.543	4.500
			1.155	3.300

Kaynak: Kolon 3. Kjell Elde.

Kolon 4. DPT ücret anketleri çalışması. Kamu kesimi enerji sektöründe 1967 yılında 5 yıl çalışan uzman aylık ücreti.

Kolon 5. Aynı çalışma. Karma kuruluş. Demir çelik, metalürji sektörü. 1967 yılında 5 yıl çalışan uzman aylık ücreti.

Ekonomide bir üretimin ortalama maliyeti fazla oldukça fiyatının da artacağı eçiktir. Yeni personel rejimi bu kuralı tersine çeviren bir tutumun uygulamasını getirmiştir. Kuşkusuz kamu yönetiminde piyasa mekanizmasının işlememesi ve monopolistik bir piyasanın var olması söz konusu olabilir. Buna göre : kamu, fiyatları yahut ücretleri saptar ve bu veri karşısında yeter seviyede hizmet arzını bekler. Ancak sistem, karma ekonomi ve dışa açık ise o takdirde özel kesimde yahut dış ülkede istihdamın arz ve talep dengesinden meydana çıkan ücret seviyesi, kamunun saptadığı ücret seviyesinden yüksek olduğu takdirde kamu kesiminden özel kesime ve dış ülkeye istihdam akışı söz konusu olacaktır. Yeni personel rejiminin ekonomik kurala aykırı olarak getirdiği uygulama sonucunda kamu kesiminde dinamik teknokrat gücün azalması, buna karşı bürokratların ve de bürokratlaşan teknokratların çoğalması sakıncası ortaya çıkacaktır.

Bu tersliği arttıran bir öteki terslik, teknokrat yetiştiren kanalların aslında tıkanık ve başka ülkelere nazaran nüfus başına teknokrat sayısının düşük oluşudur. Örneğin her 10.000 nüfusa isabet eden bilim adamı ve mühendis sayısı USA'da 61,7, Fransa'da 35,3, İtalya'da 35,4, Yugoslavya'da 21,6 Yunanistan'da 15,7, Türkiye'de 5,8'dir. Ayrıca her 10.000 nüfusa Fransa'da 160 teknik öğrenim öğrencisi isabet etmektedir. Yugoslavya'da bu sayı 215, Bulgaristanda 330, ülkemizde ise 32'dir.

Bu gün gelişen ve gelişmekte olan ülkeler mäsbf teknolojik açığı kapamaya çalışırken akılcı bir tutum içinde, bir yandan bilim adamı ve mühendis yetiştiren kanalları harekete geçirmekte ve teknoloji alanında daha çok insan kaynağını tahsis edecek yolları aramakla, moneter kaynağı bürokrasinin elinden kurtarmaya çalışmaktadır. «R and D» sembolüyle formüle edilen (research and development) araştırma ve gelişme anlamına gelen politika, moneter kaynakların gittikçe artan oranda bürokrasiden teknokrasiye kaydığını göstermektedir (Bakınız: B. R. Williams. Technology, Investment and Growth. Chapman and Hall Ltd. 1967.) Oysaki, sanayileşmek için teknik iş gücü oranını artırıcı bir istihdam politikasını izlemek yerine, ülkemizde devamlı olarak bürokrat nüfusun arttığını gör-

mekteyiz. Örneğin kamu kesiminde inşaat amacıyla oluşmuş kuruluşlarda bile bürokrat bolluğu vardır. 1 inşaat mühendisine 1960 yılında 2,40 bürokrat isabet etmekteydi (Bakınız : Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. Sayfa 367. İnşaat sektörü). 1967 yılında mimar ve inşaat mühendisi arzi 7.300 olmasına karşılık inşaat sektöründe 29.900 bürokrat mevcuttur. 1 mimar ve inşaat mühendisine 4 bürokratin isabet ettiğini görüyoruz (Bakınız : İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. Tablo 78 ve 79).

Tablo 6'da inşaat mühendislerinin yatırım prodüktivitesi hesaplanmıştır. 1963 ve 1964 yılları dışında inşaat yatırımları ile inşaat mühendisi arasında belirli bir sabit verimliliğin yürürlükte olduğu görülmektedir. Örneğin 1961 sabit fiyatlarıyla 1 milyon TL.'lik inşaat yatırımına 2,35 inşaat mühendisi isabet eder. Bu verimlilik oranının gelecek yıllarda da korunması gereklidir. Ancak Tablo 6'nın belirlediği bir başka gerçekte inşaat yatırımlarının yılda ortalama % 10 olan artış hızının, inşaat mühendisi sayısı ile izlenmediğidir. Yani inşaat mühendislerinin sayıca artış oranı 1965-1970 arasında 5 yılda % 40,5 oranında artarken aynı dönem içinde inşaat yatırımları % 62 oranında artmıştır. Bu günden beliren sakinca, sadece yatırımların inşaat kesiminde mühendis sayısının dar boğaz meydana getirmesi ihtimalidir. Yurt dışına göç eğiliminin ciddi bir sorun olarak ele alınması, yeni personel rejiminde bu olayın tedavi yollarının aranmasına ihtiyaç vardır.

Tablo 6. İnşaat yatırımları ile inşaat mühendisleri ilişkisi :

Yıllar	İnşaat Mühendisi sayısı	1961 sabit fiyatlarıyla inşaat yatırımı (Mil. TL.)	1 Milyon TL. İnş. yatırımına düşen inşaat mühendisi
1960	3.487	—	—
1961	3.722	—	—
1962	3.815	1.390	2,48
1963	3.922	1.540	—
1964	4 077	2.010	—
1965	4.546	2.140	2,47
1966	4.876	1.785	2,21
1967	5.162	2.120	2,21
1968	5.804	2.340	2,36
1969	6.368	2.700	2,36
1970	7.335	2.910	2,50

Kaynak : 1. Mühendis sayıları: İnşaat Mühendisleri Odası

2. DİE. Türkiye Millî Geliri. Yayın No. 625.

İnşaat yatırımlarına konut yatırımı dahil değildir. İnşaat katma değer deflatörü kullanılarak cari fiyatlarla (konut dışı) inşaat yatırımları deflatfe edilmiştir.

İnşaat Mühendisleri Odası'na yapılan anketin sonuçlarına göre, (Ankete 1476 İnşaat Mühendisi katılmıştır.) inşaat mühendislerinin % 53,8' i kamu kesiminde görevlidir. % 15,6'sı yerli, % 1,9'u da yabancı firmalarda çalışmaktadır. % 13,5'i bağımsız iş veren durumunda, % 8,5'i de ortak işveren du-umundadır. % 5'in üniversite görevlisi olduğu anlaşılıyor.

Aynı Anketin gösterdiği sonuçlara göre kamu görevlisi İnşaat Mühendisleri arasında gelir dağılımı şöyledir :

Tablo 7. Kamu görevlisi inşaat mühendisleri gelir dağılımı ;

Aylık Net Gelir (TL.)	Dağılım
1.000 TL'dan fazla aylık gelir alan :	% 100
1.500 » » » » » »	78,2
2.000 » » » » » »	57,6
2.500 » » » » » »	39,1
3.000 » » » » » »	24,6
3.500 » » » » » »	12,8
4.000 » » » » » »	2,2

Her ne kadar inşaat mühendisliği kesiminde yüksek ücretler alındığı kanısı mevcutsa da, Tablo 7'deki dağılım, bugün sosyal bilimlerden mezun bir uzmanın Devlet Planlama Teşkilâtında aldığı aylık ücret olan 3.000.— TL.'sından fazla ücret alanların mühendislik kesiminde ancak % 24,6 oranında olduğunu göstermektedir.

Burada ücret konusunda çoğunlukla gözden kaçan bir nokta mevcuttur. Bu da, Sosyal Bilimler Fakültesinden sonra kendi bilimsel alanında ihtisaslaşmıyarak, bürokrat bölümünde yer alan ve değer yaratmıyan çoğunlukla yaptığı hizmetin lise mezunları tarafından ikamesi mümkün olanların aylık ücretlerini yetersiz görme meselesidir. Aynı sosyal bilimci bir maliye yahut iktisat uzmanı ise örneğin (beş yıl sonunda) demir-çelik-metalürji kesiminde özel sektörde 3.400.— TL, karma kuruluşta 2.500.— TL. alabilmektedir. Fakat aynı sosyal bilimci örneğin enerji sektöründe bir bürokrat ise 1.543.— TL. aylık almaktadır. Devlet Planlama Teşkilâtınca yapılan anket çalışmalarında 1967 yılı ücret durumunda bu sonuçların meydana çıkması ilginçtir (Tablo 8).

Tablo 8. Sosyal bilimler mezunu ücret durumu (1967 aylık net TL.):

Kesim	Sektör	İktisat uzmanı	Maliye uzmanı
Özel	Tarım	2.640	2.500
Özel	Madencilik	3.300	2.805
Özel	İnşaat	2.500	1.460
Özel	Demir- Çelik	3.400	3.000
Karma		3.300	4.500
Kamu	Maden	1.077	—
Kamu	Enerji	1.543	1.155

Kaynak : DPT. Anket çalışmaları.

VII. ÖNERİ

Buraya kadar anlatılmak istenenler, bürokrasinin ülkenin parasal, fiziksel ve teknik kaynaklarını yönetmeyi esas alarak, bunu yeni personel rejimiyle tehlikeli bir biçimde uygulama alanına sokmuş olduklarını belirtmekten ibarettir. Bir ülkeyi bürokrasi olmadan yönetmenin mümkün olacağını söylemek herhalde güçtür, fakat bürokrasinin egemen ve yaygın bir güç olması da o denli sakıncalı olmaktadır. İç tasarruflara yetersiz olan ülkelerde, bürokratlar bölümü yatırıma ve sanayileşmeye tahsis olunacak kaynakları harcayarak bitiren bir gelişim içindedirler. Daha basit ve daha dürüst usullerle ülkelerin yönetilmesi kuşkusuz mümkündür. Bürokratlar bölümünün yaygınlaşmaya başlayan ege-