

TÜRKİYE İŞÇİ SENDİKALARI KONFEDERASYONU

İSTİHDAM

BİRİNCİ KİTAP



EMEK-YÖĞÜN
YATIRIM
PROGRAMLARI



TÜRK-İŞ

Bilgi Merkezi

TÜRK-İŞ

TÜRKİYE İŞÇİ SENDİKALARI
KONFEDERASYONU

İSTİHDAM
EMEK-YOÇUN
YATIRIM
PROGRAMLARI

BİRİNCİ KİTAP

TÜRK-İŞ

Bilgi Merkezi

Tarih:.....

Demirbaş No: 6191.....

Tasnif No: 331...125..İst 1985

1985
ANKARA

S U N U Ş

«İstihdam/Emek - Yoğun Yatırım Programları» Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) nün «Dünya İstihdam Programı» çerçevesinde hazırladığı bir çalışmanın tercümesidir. Eser, ILO'nun İstihdam ve Kalkınma Dairesi'nde görevli ekonomist ve mühendislerin çeşitli ülkelerde emek-yoğun yatırım programlarına ilişkin deneyim, temas, görüş ve önerilerini ihtiva etmektedir. Gizli ve açık işsizliğin azaltılması düşüncesiyle çoğu ülkede plânlanan ve uygulanan emek - yoğun kamu programlarında karşılaşılan sorunlar ve çözüme ilişkin öneriler de kitapta yer almaktadır.

TÜRK-İŞ bu son derece geniş kapsamlı çalışmanın iki kitap halinde sunulmasını kararlaştırmıştır. «Birinci Kitap» emek - yoğun programların ulusal ve bölgesel ekonomik kalkınma ile uyumlu bir biçimde nasıl hazırlanabileceği sorusunun cevabını araştırmakta, istihdam potansiyeli ve ekonomik değer açısından bu programların genel plânlama içindeki yerini belirlemeye çalışmaktadır. Kitapta bunun yanı sıra ihtiyaç duyulan idarî yapı, personel, proje hazırlık ve uygulamasında yerel katkı, program finansmanı, kaynak sağlanması, proje seçiminde karşılaşılan teknik tartışılmaktadır.

Yurdumuzda işsizlik sorununun giderek büyüdüğü, alınması gereken önlemlerin savsaklandığı bir dönemde bu çalışma ile ortaya konan düşünce ve deneyimlerden geniş ölçüde yararlanılabileceği düşünülmüştür.

Örgütümüze ve işsizlikle mücadelede ödevli kurumlara yarar sağlayacağı inancı ile eseri sunmaktayız.

Saygılarımızla

TÜRK-İŞ
YÖNETİM KURULU

GİRİŞ

Eski zamanlarda devlet, zaman zaman işsiz nüfusun çeşitli kamu işlerinde çalışmaları için çağrıda bulunmuş ve bu kişilerin hizmetlerinden yararlanmıştır. Ancak bu tür çalışmalar, işsizlik ve fakirliğe karşı genel bir politikanın uygulamaları olmayıp, bireysel birer proje şeklinde gerçekleştirilmiştir. Bazı geleneksel toplumlar da ise, üyelerinin toplumun ortak çıkarları ve başta toprak olmak üzere ortak mallarını korumaları için zorunlu çalışma usulleri uygulanmıştır. Son olarak sanayileşmiş ülkelerde kamu çalışma programlarının veya zorunlu istihdam programlarının uygulamaya konulduğu görülmüştür. Bu tür programlar, normal koşullar altında iş bulamayanlara bir çalışma olanağı yaratmak ve iş talebinin istikrarını amaçlayan dönemsel ekonomik dalgalanmalara karşı bir politika olarak uygulanmıştır.

Ancak, gelişmekte olan ülkelerde kalkınmayı hızlandırmak için gerekli alt yapıyı sağlamak üzere emeğin bir yatırım aracı olarak ve bilinerek kullanılması, aynı zamanda gizli ve açık işsizliği azaltmak, fakirliğe karşı bir yöntem olarak kullanılması gerek teoride ve gerekse uygulamada ancak bir nesil önce ortaya konmuştur. Bu sahadaki tecrübeleri ve görüşleri bir araya getirip incelenmesi konusu 1964 yılında yapılan Uluslararası Çalışma Konferansında önerilmiş ve özellikle kırsal kesimler ele alınarak, «yerel insangücü kaynaklarının daha iyi bir biçimde kullanılarak, kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesi için yerel şartlara uydurulması şu konuları da kapsamı içine alır:

(a) Yerel inşaat projeleri, tarımsal üretimi artırmaya yönelik özel projeler, küçük ve orta dereceli sulama ve direnaj çalışmaları, depolama tesislerinin inşaatı ile yerel ulaşımı sağlayacak ana ve yan yollar...»

Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi Kalkınma Planlama Komitesi özel kamu iş programlarını «öncülük edebilecek bir sektör» olarak kabul etmiştir. Aynı şekilde İkinci Kalkınma Dönemi İstihdam Politikası Özel Raporu Birleşmiş Milletler İdari ve Koordinasyon Komitesince hazırlanan şekilde şu görüşe yer vermektedir: «İşsizlik ve fakirlik sorunlarına kısmi olmakla beraber süratle çözüm getirmenin en iyi yollarından biri, kırsal kesimlerde 'küçük işlerin bir araya getirildiği ana bir program, hazırlanması olmaktadır.» Bu görüş genel olarak çeşitli Birleşmiş Milletler kuruluşlarınca ve bu arada Dünya Bankası Başkanı tarafından da benimsenmiştir.

Ancak, bu tür geniş çaplı programların uygulamaya konmasında gelişmekte olan ülkelerin ciddi sorunlarla karşılaştıkları tecrübelerle sabit olmuştur. Bu tür sorunların başında programların önceden planlanması, oluşturulması, yönetim ve denetimleri gelmektedir. Diğer sorunlar arasında ise, çalışmalarda görev alacak kişilerin seçimi, ilgili toplumların programdaki rolü ve seçilen çalışma yöntemi ile tekniği gelmektedir. Diğer taraftan, finansmanla ilgili sorunlar da ortaya çıkmakta ve çalışan işçilere ödenecek aynı ve nakdi ücret düzeyleri, programdan gerçek olarak yararlanacakların belirlenmesi gibi sorunlar da ortaya çıkmaktadır. Son olarak, bu tür programların yaratabilecekleri enflasyonist baskılar da bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu eser, geniş çaplı emek-yoğun programları planlama ve uygulamada karşılaşılan güçlüklerden sakınmak veya bu güçlüklerin üstesinden gelmek için hükümetlere yol gösterici ilkeleri değişik koşullar altında ve eserin hazırlandığı tarihe kadar çeşitli tecrübe ve uygulamalardan yararlanarak sunmayı amaçlamaktadır.

Bu eserde ele alınan programlar nasıl tanımlanmalıdır? Genel olarak bu eserdeki programlar alt yapıyı geliştirerek, öncelikle toplumun belirli kesimine olanaklar ölçüsünde fazla istihdam ve az sermaye ile çok iş olanakları yaratmayı amaçlamaktadır. Normal çalışma saatleri dışında örneğin «ortak tarlalarda» yapıldığı gibi, yapılan üretken çalışmalar yukarıda tanımladığımız emek-yoğun uygulamaların dışında bırakılmıştır. Ortak tarlalarda yapılan çalışmalardan elde edilen üretimin daha sonra yatırıma yöneltilmesi halinde dahi, sermayede kalıcı bir artış amaçlanmadığı ve sadece mevcut tarımsal üretim kapasitesini daha etkin ve yaygın biçimde kullanmayı amaçlamıştır. Ayrıca, çeşitli temizlik ve düzenleme kampanyaları da, sosyal ve eğitimsel bir değeri olmasına rağmen, yatırım sayılamayacakları için, bu tanımın dışında bırakılmıştır.

Burada verilen tanımlamada özellikle «program» üzerinde durulmaktadır. Hergün değişken ve değişik kısıtlı bir biçimde uygulanan, birbiri ile bağlantısı olmayan çalışmalar tanımlama kapsamında ele alınmamıştır. Eğer, yapılacak çalışmalar kesin bir biçimde belirlenmiş istihdam politikasının entegre bir parçası olacaksa, bir programa bağlı olmaları şarttır. Ancak, program çerçevesinde gerek zaman ve gerekse yer bakımından titizlikle seçilmiş bir yaklaşım tanımlama içinde kabul edilmiştir.

Diğer taraftan genel olarak emek-yoğun programlar küçük çaplı ve toprağın geliştirilmesi, yan yollar ile küçük çaplı su ve drenaj işleri ile çeşitli binaların yapımı gibi çalışmaları ele almasına rağmen, kentlerin geliştirilmesi projeleri ile geniş çaplı inşaat veya yol yapımı veya barajların bakımı gibi programları, bunların bedeni çalışma ile yapılabilmesi koşuluyla tanım dışında bırakmamaktadır. Programların kurumsal çerçevesi çok değişik olabilir. Bu çalışmalar var olan bir ulusal veya bölgesel kalkınma planının parçası olabilir ve özellikle emek-yoğun uygulama için seçilmiş olabilir. Veya, özellikle ulusal veya yerel düzeyde belirgin işgücü fazlalığını azaltmak için mevcut programlara ek özel hazırlanmış programlar olabilir. Yerel yönetimler tarafından hükümetin katkısı olsun veya olmasın, kendi gereksinmelerini karşılamak için hazırlanmış programlar olabilir. Bu arada, toplum kalkınması programları da, gözönüne alınmalıdır. Ancak, toplum kalkınması programlarında uygulanan eğitim ve sosyal çalışmaların otomatik olarak işsizlere bir esneklik getiremeyeceği gözden uzak tutulmamalıdır.

Son olarak, tabii afetler, sel, tayfun veya kuraklık ile insanlar tarafından yaratılan çeşitli acil durumlar için uygulanan istihdam programları, bu durumda bulunan bölgelerdeki istihdam durumuna kalıcı bir olumlu etki yapması şartıyla, tanımlamamız içinde ele alınmıştır. Bazı yerlerde tabii afetlerin belirli zamanlarda dönemsel olarak cereyan etmesi halinde acil programlar daha önceden planlanabilir ve sürekli bir kamu çalışma programına bağlanabilir.

Emek-Yoğun Sistemlerin Teorik Esasları

Emeğin bir yatırım olarak insan gücü fazlalığı bulunan ülkelerde kullanılmasının teorik esaslarının 1953 ve 1954 yıllarında R. Nurkse ve W. A. Lewis tarafından ortaya atıldığı bilinmektedir. Bu yazarların bazı tahminlerine karşı çıkanlar olmuşsa da, genel olarak ortaya koy-

dukları görüş ve nedenler bugün dahi geçerliliğini korumakta ve gelişmekte olan ülkelerdeki planlamacıların çoğuna yol göstermektedir.

Nurkse, ilk olarak «tarımda uygulanan teknik değişmese dahi, tarımla uğraşan nüfusun büyük bir kısmı, tarımsal üretim azalmaksızın, bu sektörden alınabilir» görüşünü ortaya koymakta ve özellikle küçük toprak sahibi ailelerin gizli işsizliğine atıf yapmaktadır. Bu görüş, Bölüm I'de belirtildiği üzere, yoğun çelişiklere yol açmıştır. Ancak, yazarın söyledikleri aynı şekilde gayri resmi kentsel sektöre de uygulanabilir.

Gizli işsiz kesim, senenin belirli bir bölümünde alt yapı işlerinde kullanılabilir ve böylelikle asgari geçimleri sağlanabilir. Tarımsal nüfus da, kendi geçimlerini senenin belirli aylarında daha kolaylıkla sağlayabilir. Ancak, bu tür yapısal düzenlemelerde gizli işsizlerden sürekli yararlanma olanak dışıdır. Nurkse'ye göre, bu tür uygulama bir potansiyel tasarruf olmakta, ancak, savurgan harcamanın kısıtlanmasından elde edilecek tasarruftan büyük bulunmaktadır.

Ancak Nurkse, bu tür tasarrufların veya yabancı sermaye yardımları ile mevcut sistem içinde sermaye birikimi sağlanmasının bazı güçlükleri olduğunu kabul etmektedir. Bir ölçüde toprağa bağlı olan nüfus tüketimini artıracaktır. Aynı şekilde alt yapı işlerine aktarılmış işçiler de, tüketim artışına katkıda bulunacaktır. Uygulamanın zayıf diğer noktaları ise, tarım alanlarından gıda maddelerini proje işyerlerine nakletmenin masrafı ile bu tür iş sitelerinin kuruluş masrafı olacaktır. İş yerlerine nakledilmiş işçilerin tüketimlerini kısıtlı tutmak, bu işçilerin yeniden kendi topraklarına dönmelerine yol açacaktır. Uygulamada işçilere bazı yan olanakların sağlanması gerekecektir. Diğer taraftan, elde edilecek tasarrufun gıda dışı maddelerin tüketimine kayma olasılığı da vardır. Böyle bir durumda gıda açığı dış alım yolu ile kapatılacağından, ticaret açığı üzerinde olumsuz etkileri olacaktır.

Bu nedenle, özellikle toprağa bağlı nüfus üzerindeki «sızma»ları önlemek yerinde olacaktır. Bunun bir yolu, vergiler yoluyla zorunlu tasarrufa yönelmektir. Böylelikle kısıtlı tutulan tüketimden elde edilecek tasarruf, özel iş programları ve projelerine yatırılarak yararlı bir biçimde kullanılacaktır. Basit bazı araç ve gereçlerin işçilerin kendileri tarafından yapılması da olasıdır. Toprağın küçük ve dağınık olduğu bazı ülkelerde, basit tarımsal araçların, kazma, kürek, el arabası gibi, yeterince kullanılmadıkları görülmektedir.

Nurkse'nin ileri sürdüğü fikirler, ekonominin klasik doktrinleri arasında yer almıştır. Ancak bu fikirlerin, ekonominin gerileme dönemlerinde kamu iş programlarının uygulanmasını savunan sanayileşmiş ülke ekonomist ve politikacılarından temelde değişik olduğu belirlenmiştir. Lord Beveridge gibileri dahi, sadece dönemsel ekonomik gerilemelerin giderilmesi için değil, uzun vadeli kalkınma programları için kamu yatırımlarının bir yol olarak kullanılmasını savunmakta ve böylelikle hızlı talep artışlarının önlenerek, tam istihdam ve sermayenin tam kapasite ile kullanılabileceğini ileri sürmektedirler. Ancak, gelişmekte olan bir ekonomide bu tür bir dengenin sağlanması, uzun süreye bağlı olup, asıl sorun sermayenin azlığına rağmen, en kısa zamanda mevcut işgücünü üretim kapasitesine yöneltmek olmaktadır. Bu nedenle, emek-yoğun uygulamalar sadece kısa ve orta vadeli istihdam olanakları yaratmaya yönelik özel programlar olmayıp, aynı zamanda, sermaye darlığının yerini alabilecek bir uygulama olup, kalkınma için gerekli alt yapının sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Bu tür bir yaklaşım insan gücünün öncelikle üretken çalışmalara yönelmesini ele almakta ve sosyal yatırımları ikinci plana itmektedir.

Bu tür bir yaklaşım ile W. A. Lewis, ödenecek ücret düzeyinin asgari geçim düzeyinde olduğu dönemlerde işçilerin aile topraklarından ayrılarak başka bölgelerde iş aramayacaklarını ileri sürmektedir. Ancak, fazla olan bu insan gücü, kısıtlı olan toprak ve sermaye gibi üretim faktörlerine fazla dayanmaksızın, sermaye mallarının üretimine yöneltilebilir. Ancak Lewis, bunun sağlanmasında fiyat ve gelir dağılımına etki edecek yöntemlerle para yaratılmasının gerekli olduğunu kabul etmektedir. Enflasyonist baskılar konusu kitabın III ve IV'ncü bölümlerinde ele alınacaktır.

Bir an için işgücü **seyyaliyetini** sağlamadaki finansman güçlüklerini kenarda bırakırsak, bu tür uygulamalarda temel ilkelerin değişmediğini görmekteyiz. Myrdal'a göre, işsizlik ve gizli işsizlik isteğe bağlı olmadığından, bu kişilere çalışma olanakları yaratıldığında tereddütsüz kabul ettikleri görülmektedir. Ancak, işsizler ile kırsal kesimlerdeki gizli işsizlere çalışma olanakları yaratacak emek-yoğun uygulamalar herşeyden önce sosyal yapıda, düşünce ve tavır ile teknoloji kullanımında bazı değişiklikleri de beraberinde getirecektir. Ancak, buna benzer programları uygulayan çeşitli kalkınmakta olan ülkelerde yüzbinlerce işçinin gönüllü olarak bu programlara katılmaları, işgücü seyyaliyetinin bir örneği olarak ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan, B. Higgins, tarımsal işgücünün ekim ve hasat sezonlarında tam olarak çalıştığını ileri sürerek, kırsal işgücünün donuk dönemlerde başka işlere seyyal olarak kaydırılabileceğinin güçlüklerine işaret etmektedir. Görüşüne göre ancak bir kalkınma süreci içinde ve tarımın mekanize tekniklere kademeli olarak kaydırılması halinde, bu fazla tarımsal işgücü seyyaliyet kazanacaktır. Bu görüş, sanayi sektöründeki ücret düzeyinin tarım sektöründeki marjinal üretimden daha yüksek olduğu ve nüfus artışına oranla sanayi sektörü yatırımlarının daha az olduğu varsayımına dayanmaktadır.

Bu varsayımların kalkınmakta olan ülkelerin çoğunda gerçek bir biçimde bulunduğu görülmektedir. Bu nedenle bu ülkeler emek-yoğun uygulamaların yararlılık ve kullanılabilirlik oranlarını daha açık biçimde ortaya koymaktadır. Nurkse'nin görüşlerine karşı çıkan diğer bir grup ise, emek-yoğun çalışma programlarının organizasyonunda karşılaşılan pratik güçlüklerle dikkati çekmektedir. Örneğin, Chedly Ayari «Gelişmekte olan ülkelerde planlama ve ekonomik kalkınma» isimli eserinde, kırsal kesimden işçilerin kaydırılması halinde, geride kalanların tarımsal ürünlerin pazarlanmasından daha fazla bir gelir elde ettiklerini belirtmekte ve bu gelir kontrol edilmezse arzu edilen sonuçlara ulaşamayacağına işaret etmektedir. Diğer taraftan, kaydırılmış işçilerin tüketimlerinin de daha önceden belirlenemeyecek bir oranda artacağı muhakkaktır. Bu işçilere gerçek hayatta bazı parasal yan ödemelerin zamanla yapılması zorunlu olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerece uygulamaya konan programların çoğunda bu tür ödemelere gerek duyulduğu ve yapıldığı görülmüştür.

Uygulamalarla ilgili iki temel görüş daha ileri sürülmektedir. Bu görüşlere göre, emek-yoğun sistemlerin istihdam politikasının bir parçası olarak uygulamaya konması bir tarafta işgücü seyyaliyet çalışmalarının ulusal ekonomik kalkınma programlarına dahil edilmesine ve diğer taraftan bu vasıfsız işçilerin kademeli olarak mesleki ve teknik eğitim görmelerine bağlı olmaktadır. Emek-yoğun sistemlerin kışisel olarak işçilerin gelişmesine katkıda bulunduğu kadar, genel ekonomik kalkınmanın da bir parçası olmaları doğaldır.

Emek-Yoğun İş Programlarının Pratik Gereçekleri

Emek-yoğun iş programları için gerekçe olarak bazı nedenler ileri sürülmektedir. Bu nedenlere kısaca göz atmakla yarar görmekteyiz.

(a) İlk olarak, gelişmekte olan ülkelerde toprağın geliştirilmesi veya alt yapı yatırımları için büyük gereksinme duyulmakta ve bu gereksinimler ekonomik kalkınma için şart olmakta ve güçlü bir araç ve gereç filosuna ihtiyaç göstermemektedir. Kırsal kesimde bu tür çalışmalar genel bir modernleştirme politikasının bölümü olabilir. Çalışmaların çok geniş ve değişik olduğuna işaret ederken, genel bir biçimde aşağıdaki bölümlere ayrılabilirlerine işaret etmek isteriz :

(i) Toprağın geliştirilmesi: Toprağın temizlenmesi, bölünmesi ve belirlenmesi; toprak erozyonunun önlenmesi; köyler için su projeleri (kk drenaj işleri, sulama kanalları, suyun temizlenmesi veya kuyu açılması gibi).

(ii) Yol işleri : Yan yolların bakımı, geliştirilmesi veya inşaası; kk köprü yapımları ile ana yolların yapım ve bakım çalışmalarına katkıda bulunmak.

(iii) Barajlar ile su bentlerinin inşaasına katkıda bulunmak; büyük sulama kanallarının hafriyat ve bakım işlerine katkıda bulunmak; içme suyu sistemlerinin yapılmasına katkıda bulunmak.

(iv) Bölgesel ekonomik alt yapı projeleri : Ticaret merkezleri ve pazar yerlerinin inşaası; depo, silo veya demiryolu yükleme ve boşaltma merkezlerinin yapılması; uçak pistlerinin yapımı ile limanların yükleme ve boşaltma tesislerinin yapımı.

(v) Sosyal yatırım projeleri : Köy yolları açımı ile diğer yerel yolların yapımı; sosyal bina inşaatlarına katılma (ev, idari merkez, okul, dispanser ve gerekiyorsa spor mahallerinin yapımı)

Tüm bu emek-yoğun çalışmalar, ekonomik alt yapının geliştirilmesini amaçlamaktadır. Bir çok ülke buna benzer bölgesel kalkınma projesini uygulamaya koymuş ve kırsal sektörün modernleştirilmesi ve köyden kente g kontrol etmeyi amaçlamıştır. Bu uygulamalarda işsiz kırsal kesim işgücü kullanılmaktadır. Ayrıca, programların temel amaçlarından biri olan yerel nüfus programlara etkin biçimde katılmaları da bu uygulamalarda sağlanmıştır.

Kentsel kesimlerdeki emek-yoğun iş programları, genellikle bir sosyal yatırım olarak ekonomik alt yapının geliştirilmesini amaçlamaktadır. Kk kasabalar ile bağlı oldukları büyük kentler arasındaki yolların, depoların veya mal ile insan naklinin geliştirilmesini sağlamakta ve böylelikle daha geniş bir alana hizmet götürmektedir. Ancak büyük kentlerin çevresindeki yerleşim yerlerindeki kişi-

lerin koşullarının, kırsal kesimden pek farklı olmadığı gözönüne alınırsa, buraların geliştirilmesi de gizli işsizlerin kullanılmasına yol açacaktır. Ancak, buna benzer çevre geliştirme programlarında, kente göç etkisinin gözönünde tutulması gereklidir.

(b) Kronik işsizlik ve gizli işsizliğin sorunları gözönüne alınırsa, çözüm için genelde sermaye girdilerine dayanan klasik yöntemlerin arzu edilen kısa sürede geniş istihdam olanakları yaratamayacağı bilinmektedir. Kırsal kesimdeki sermaye darlığı, üretimin geliştirilmesine yönelik programların süresi, tarımsal yerleşim merkezlerinin geliştirilmesinin maliyeti, toprak reformu veya benzer programların sonuca ulaşması için geçen süre ve yapısal değişikliklerin oturması, küçük çaplı sanayiın kırsal kesime aktarılması gibi uygulamalar ele alındığında, artan tarımsal nüfusun gerek duyduğu süratli gizli işsizliğin azaltılması ve istihdam olanakları yaratılmasının, uzun vadede dahi güç olduğu kendiliğinden ortaya çıkacaktır. Sanayinin gelişmesine paralel olarak tarımsal işgücünün ekonominin diğer sektörlerine bir ölçüde kaydırılması dahi, gelişmekte olan ülkelerde tarım nüfusunun 1970 ile asrın sonuna kadar iki misli olacağı gerçeği karşısında, istenilen sonuçları getirmeyecektir.

Kentlerde ise, hizmet sektöründeki üretken istihdam kapsamının artması büyük ölçüde sınai gelişmeye bağlı olmaktadır. Modern sanayi sektörlerinde sermaye/emek oranının yüksek olduğu ve sanayinin ihtiyaç duyduğu mesleklerde vasıfsız işçi yetiştirilmesinin maliyetinin büyük boyutlara ulaştığı bilinmektedir.

(c) Emek-yoğun uygulamalar süratle istihdam olanağı yarattığı gibi, gelirin en çok gerek duyulan bölgelere veya nüfus gruplarına kaydırılmasında başarılı bir yöntem olduğu da ortaya çıkmıştır. Bu nedenle emek-yoğun sistemler sadece fakirlere bir istihdam yaratmak için değil, bu kesim işgücü için talep yaratmada da kullanılmalıdır. Özellikle kırsal kesimlerde bu tür programlarda yapılan ödemelerin ortalama ücret düzeylerinde olması işgücü piyasasında tarımsal işçilerin durumunu kuvvetlendirecektir. Fakirliğe karşı politikalar ile iş dağılımının sağlanmasında emek-yoğun programların, gerek duyanlara hibe veya işsizlik ödeneği şeklindeki yardım programlarından kaynaklanan gelir dağılımı uygulamasından daha üstün olduğu kesindir. Yardım programları işçinin eğitilmesi, üretim olanaklarının arttırılması ile insan gücünün kullanılması faktörünü bir kenara itmektedir. Ayrıca, çeşitli ülkelerin idari yapısı henüz buna benzer yardım programlarını verimli bir biçimde yönetecek düzeyde

değildir. Bir geçim kaynağı için çalışma zorunluluğunun getirilmesi, aynı zamanda gerek iş arayanların belirlenmesini kolaylaştıracak ve yardım sistemlerinde karşılaşılan yolsuzlukları önleyecektir. Ancak, emek-yoğun programların da verimli bir biçimde yönetilmesi gereği-ne işaret etmek isteriz.

Son olarak, doğal afetler karşısında emek-yoğun uygulamaların açık bir üstünlüğü olduğu söylenebilir. Böyle durumlarda çalışmalar, diğer yardım çalışmaları ile aynı anda ve paralel bir biçimde uygulamaya konabilir. Gıda ve tıbbi malzemelerin dağıtımının yanı sıra, afet bölgesinin yeniden inşası sağlanacaktır.

(d) Kalkınmaya toplumun en geniş biçimde katılmasının sağlanmasında emek-yoğun programların önemli rol oynadıkları görülmüştür. Ayrıca, değişik kırsal gruplar arasında, topraksız işçiler ile marjinal çiftçiler gibi gerekli işbirliğinin sağlanmasında bu sistemlerin etkin olduğu ortaya çıkmıştır. Yerel destek ile bu programlar kişilerin daha üretken olmalarını ve böylelikle kişisel gelişmeyi sağlamaktadır. Kalkınmakta olan ülkelerin plancılarının çoğunluğunun bir «hedef» olarak kabul ettiği bu tür uygulama, ayrıca Birleşmiş Milletler Kalkınma Planlama Komitesi tarafından da ele alınmıştır. Komite, «işsizlik ve fakirlik ile mücadelede hükümetlerin kullanacakları stratejilerin temelinde kamu programlarının önemli bir rol oynayacağına» işaret etmektedir. Ayrıca, seçimle işbaşına gelen yerel yöneticilerin desteklenmesi, bu programların başarıya ulaşmasında veya daha kolay mali destek görmesinde rol oynayacaktır.

(e) Emek-yoğun kamu iş programlarının diğer bir avantajı ise, çevrenin modernleştirilmesi ile eğitime olan katkısı bulunmaktadır. Gerek kentlerin çevresinin geliştirilmesinde ve gerekse köylerde programlara katılanlara marangozluk ve duvarcılık gibi temel mesleklerin öğretilmesini sağlayacaktır. Genelde bu kişilere hergün kendi hayatlarında kullanabilecekleri usuller öğretilirken, iş disiplini açısından ileride sınai veya diğer sektörlerle geçtiklerinde karşılaştacakları çalışma disiplini bakımından yardımcı olacaktır. Bu nedenle, 1964 yılında ILO, emek-yoğun uygulamanın yerine, «geleneksel sektör» tabirini önermiştir.

Program içinde uygulanacak kademeli meslekî ve teknik eğitim aynı zamanda uzun vadeli ekonomik ve sosyal kalkınmaya, insan gücünü hazırlayarak katkıda bulunacaktır.

Kitabın Planı

Özellikle gizli ve açık işsizliğin azaltılmasını amaçlayan, emek-yoğun kamu çalışma programlarının planlanması ve uygulanmasında karşılaşılan çeşitli sorunlar bu kitapta kronolojik bir biçimde ele alınmıştır. Ayrıca, hangi toplumda olursa olsun, programların bazı ortak sorunları da ortaya koyduğu görülmektedir.

İlk olarak emek-yoğun programların ulusal veya bölgesel ekonomik kalkınma programları ile uyumlu bir biçimde nasıl hazırlanacakları ele alınacaktır. İstihdam potansiyeli ve ekonomik değer açısından bu programların genel planlama içindeki istihdam yaratıcı programlara etkisi ve uyumu I'nci bölümde işlenmektedir.

II'nci bölüm ise, gerekli idari yapı, personel gereksinmesi ile projelerin hazırlık ve uygulanmasına yerel toplumun katılmalarını ele almaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda bu konuda değişik de olsa, birikmiş tecrübelerden yararlanılmıştır.

Programların finansmanı, kaynak sağlanması ile nakit yabancı yardımlar ve aynı yardım uygulaması III'ncü bölümde verilmektedir.

Bu bölümlerden sonra gelen IV'ncü bölüm ise, emek-yoğun projelerin seçiminde karşılaşılan temel teknik sorunlara değinecektir. Ayrıca bu bölümde, emek-yoğun teknolojinin ne şekilde sermaye-yoğun teknolojiye uydurulacağı işlenmektedir.

İşçilerin seçimi, projenin planlanması, çalışmaların organizasyonu ile çalışma alanları V'nci bölümde işlenmekte ve bu önemli sorunların pratik çözümlerine yer verilmektedir. VI'ncı bölüm ise, bu tür özel programlarda istihdam edilenlerin çalışma koşulları ile ücret sorunlarına ve kademeli olarak işçilerin eğitimlerine temas edecektir.

Sonuç olarak, bu kitabımız programların yaratılan istihdam, artırılan gelir ile proje düzeyinde ekonomik açıdan maliyet/yarar değerlendirmesine yer verecektir. VII'nci bölüm olan bu kısım, herhangi bir yatırım projesi gibi, emek-yoğun projeleri ayrıca genelde de değerlendirmektedir. Değerlendirmenin aynı zamanda belirli bir düzeyde programlarda gerekli değişikliklerin yapılması kadar, istihdam ve üretim açısından ileride hazırlanacak ve uygulanacak projelere olumlu katkıları olacağına işaret etmek isteriz.

BÖLÜM : 1

EMEK-YOĞUN KAMU İŞ PROGRAMLARININ EKONOMİK KALKINMA PROGRAMLARIYLA UYUMLU HAZIRLANMASI

I. Giriş

Özel emek-yoğun kamu iş programları (EKİP) genellikle geleneksel kırsal kesim veya gayri resmi kentsel sektörde uygulanmaktadır. Kalkınma planını hazırlayanlar bu tür belgeleri dikkate almalarına rağmen, her iki sektörde de istatistikî verilerin bulunmaması sonuçta planlayıcıların kalkınmayı güvenilir ve kolaylıkla veri toplayabildikleri modern sektörlerle yöneltmelerine yol açmaktadır. Bu durum, gelişmekte olan ülkelerin genel kalkınma süreci içinde geleneksel sektör ile marjinal sektör nüfusunu modern sektörlerle çekmesini önleyen önemli bir faktör olmaktadır. Ancak, bölgesel planlamadaki son ilerlemeler ile (EKİP) lerin «dönemsel geçiş» vasıfları yetkililerin ulusal kalkınma plânlarının hazırlanmasında bu tür programlara eğilmelerini gerektirmektedir. İşsiz nüfusun kullanımı ekonomik sonuç doğurmayan ve denetim dışı bir faaliyet olarak kabul edilemez. Ancak, yardıma yönelik çalışmaların bu anlamda ele alınmamasına işaret etmek isteriz. Yerel toplumların köylerde yerel düzeydeki çalışmaları geliştirmek ve planlamak için harekete geçmeleri, merkezî yönetimin teknik ve mali desteğine bağlı kalacağından, arzu edilen amaçlara ulaşabilmek için yerel teşebbüslerin bölgesel veya ulusal kalkınma programları ile uyumlu olması gerekmektedir. Bu yaklaşım ile kırsal projeler doğal olarak kalkınma planlarına uydurulabilir. (1)

(1) G. Ardant «Gelişmekte Olan Ülkelerde Tam İstihdam Planı» Uluslararası Çalışma Bülteni, Temmuz 1963, No : 1

Bu tür işbirliği yaklaşımı, herşeyden önce özel programların, modern veya geleneksel sektör kalkınma programları ile rekabet halinde olmamasını, tam tersine, onların tamamlayıcı bir parçası olmasını şart koşmaktadır. Böyle programlar, genel kalkınma planının başarıya ulaşmasını kolaylaştırıcı nitelikte hazırlanmalıdır. Örneğin, alt yapı projeleriyle tamamlayıcı projeler şeklinde, gerek teknik ve gerekse zamanlama açısından büyük bir barajın klasik yüksek düzeyde sermaye-yoğun yöntemlerle yapılmasını öngörebilir. Ancak, işsiz kırsal işgücü bu barajın yararlanma alanındaki yansılama kanallarının yapımında kullanılabilir. Ayrıca, «emek yatırımları» (1), tarımsal sektörü olumsuz etkileyecek şekilde kullanılmamalı, tam aksine, mevcut işgücü fazlalığını diğer üretken sektörlerden çekmemek kaydıyla, üretime yönelik verimli kullanmayı amaçlamalıdır. (2). Ayrıca, EKİP'lerin kapsamının genişlemesi, ulusal ve bölgesel kalkınma planları ile bu programların uyumlu olmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu mantık silsilesi içinde, emek-yoğun programlar ancak kesin olarak tanımlanmış ulusal hedeflere yönelik ve planlama safhasında yeterli verilerin toplanmasından sonra uygulamaya konulmalıdır. Diğer bir deyişle, aktif nüfusun yapısal ve sınıfsal hacmi ile ana yatırım projeleri kesin olarak verilere bağlandıktan sonra EKİP'ler planlanmalıdır. Diğer taraftan, ana yatırım projeleri konusunda ulusal düzeyde karar verilirken, gerek bu projeler ve gerekse EKİP'ler için veri toplanması ön şart olarak gözönünde bulundurulmalıdır.

Faal nüfusun yapısı ve nitelikleri konusunda ön bilgi EKİP'ler için nüfusun hangi kesimlerinin ne ölçüde insan gücü sağlayacağını belirlenmesinde gerekli olmaktadır. Programların ana hedefi ne olursa olsun, alt yapı inşaatı, kısa veya uzun vadeli istihdam yaratma, gelir artırımı veya geçici doğal afet yardım programları gibi, nüfusun en çok gerek duyan kesimine istihdam sağlayarak yararlı olması ön planda tutulmalıdır.

(1) «Emek Yatırımları» tabiri, bu kitapda «İşsiz insan gücünün yatırım faktörü» anlamında kullanılmaktadır.

(2) İnsan gücünün bu tür faaliyetlerden başka sektörlerle kaydırılması, sonucunda, emek yatırımları sadece kaydırılan insan gücünün ortalama verimliliğinin artmasına bağlı olacaktır. Ancak, özel programlara katılan insan gücünün hacmi ile tarımsal üretimde meydana gelecek olumsuz değişiklikler ne kadar küçük olursa olsun, gıda üretim ve dağılımı üzerine etki yapacağından, ülke genelinde önem kazanacaktır.

Genel Plan Dışı Sosyal Programlar

Özel koşullar altında uygulanmakta olan bir kalkınma genel planı dışında acil programların yapılması zorunluluğu doğabilir. Örneğin, bir doğal afetin çıkması nüfusun bir kesiminin normal çalışmalarından yoksun kalmasını sağlaması sonucunu doğurarak, genel plan dışı acil bir programın hemen oluşturulup uygulanmaya konmasını gerektirir.

İnsan tarafından yaratılan afetler ile deprem gibi doğal afetler halinde acil imar ve iskan projelerinin süratle uygulamaya konması gerekmektedir. Ancak, bu tür özel programların afetin yol açtığı ve normal zamanlarda iş sahibi olan işsizler tarafından yürütüldüğü görülmektedir. İmar programlarının ulusal ekonomik ve sosyal kalkınma planına bağlı bazı önceliklere yöneltilebilmesine karşın, ilk kademedeki ele alınacak çalışmaların ulusal istihdam politikası ile ilgili olmayan sahalarda olduğu bilinmektedir. Ayrıca, afetler sırasında teknik hizmetlerden daha çok yararlandığı ve bütçelerden özel yardım ve fonların ayrıldığı ve bu nedenle çalışmaların daha kolay yürüdüğü belirlenmiştir.

Belirli dönemlerde yeniden ortaya çıkan sel veya kuraklık gibi doğal afetler sırasında uygulamaya konacak özel programların uygulamadaki kalkınma programlarına daha kolay uydurulduğu anlaşılmıştır. Özel programlar genellikle daha önce genel kalkınma planı çerçevesinde tanımlanmış çeşitli alt yapı hizmetlerine yönelmekte ve böylelikle tanımlanması, planlanması ve uygulanması kolay olmaktadır. Bu programların uygulanmasındaki en rasyonel sıralama aşağıdaki şekilde olmaktadır:

(a) Zaman zaman tekrarlanan doğal afetlere karşı ulusal bir makamın, örneğin Planlama Dairesi gibi, veya bölgesel belirlenmiş makamların önceden yetkili kılınması afetin meydana gelmesinden sonra harekete geçilmesini kolaylıkla sağlamaktadır. Bu makam, daha önceden yaptığı planlar çerçevesinde, gerek kendi ve gerekse afetin meydana geldiği yerel bölgedeki insan gücüne çeşitli görev ve sorumluluk dağıtımında bulunmakta ve uygulama sırasında çalışmaları kolaylıkla yürütüp denetleyebilmektedir.

(b) Her yıl önceden yıllık bir acil afet programı hazırlanmaktadır. Bu yıllık program, diğer planlamaların yanı sıra, geçmiş tecrübelerle dayanılarak tekrarlanan afetlere karşı çeşitli Bakanlıkların tek-

nik olanaklarından yararlanarak uygulama programları hazırlamaktadır. Bu programlar genellikle bu Bakanlıklar veya kamu hizmeti veren kuruluşların normal çalışma programlarından alınmakta ve böylelikle genel ulusal ekonomik kalkınma planı önceliklerine uygun olmaktadır.

((c) Her proje için yıllık programlarda afetin meydana gelmesi varsayımı ile gerek duyulacak işçi sayısı ve niteliği belirlenmektedir. Bu planların hazırlanması sırasında olanaklar ölçüsünde emek-yoğun yöntemlere yer verilmesi, afetlerin yarattığı ortam gözönüne alınarak, normal bir yöntem olarak kullanılmaktadır. Ayrıca her proje, asgari düzeyde gerekli teknisyen, yönetici kadro ile araç ve gereçleri de belirlemektedir. Acil durum sırasında kullanılan insan gücü ile araç ve gereçlerin normal koşullara döndüğünde eski çalışma alanlarına aktarılmalrı, bu tür planlamanın emek-yoğun yatırım projeleri için esas olmasını sağlamaktadır.

(d) Afetin olmasından sonra etkilenen topluma ekstra kredi olanaklarının sağlanması sonucu acil programların yürütümünden sorumlu makamları hazırlanan plan çerçevesinde teknik eleman ve araç-gereç ile programı uygulamaya koyması, bu ekstra kredi ile belirlenenin dışında insan gücü veya araç-gereci sağlamasına yol açmaktadır. Ekstra kaynakların ne şekilde kullanıldığı konusunda denetimi resim makamlar yürütecek, ancak, etkilenen toplum temsilcileri de uygulamaya fiilen katılacaktır. Bu durumda, normal koşullar altında aynı program uygulansa idi, hangi makamların masrafı ne katkıda bulunacakları ve program sonuçlarını değerlendirmek daha kolay olacaktır.

(e) Yetkili kılınan makam o bölgedeki yerel personelinin acil programları uygulamaya koyması, yürütmesi ve denetimde oynayacakları rol, benzer programların asgari zaman süreci içinde gerçekleştirilmelerini sağlamada önemli rol oynayacaktır.

Bu tür uygulama silsilesi siyasi ve sosyal acil nedenlerle genel planın uygulanması sırasında acil istihdam programlarının hazırlanıp uygulanması için önemli bir yardımcı faktör olmaktadır. Özellikle yapısal işsizliği veya artan gizli işsizliği önlemede gerek duyulan programların, acil durumlar için hazırlanmış yıllık programlara dayandığı görülmüştür. Normal koşullar altında uygulamaya konacak acil programların, nüfusun en fakir kesimine yarar sağlaması temel amaç olmalıdır. Bu amaca ulaşmada olanaklar çerçevesinde güvenilir ve yeni aktif nüfus verilerine gereksinim olacaktır.

II. EKİP'ler için İşgücü Olanaklarının Tahmini

İşsiz işgücünü olanaklar çerçevesinde en üst düzeyde kullanmayı ve toplumun en alt kesimine daha fazla gelir sağlamayı amaçlayan EKİP'ler, gerçek işgücü olanaklarının belirlenmesinde büyük güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bu işgücünün işsiz veya gizli işsiz olması ile öngörülen programa sağlanacak işgücü olanakları arasındaki farklılık büyük bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sorun, çeşitli uluslararası toplantılarda ve ekonomistler arasında halen tartışılmaktadır. Sorunun EKİP'lerin öngördüğü kapsamın üzerinde olduğu bir gerçektir. İstatistikî veri toplama ve değerlendirme sistemindeki yetersizlikler ile bu sahada vasıflı personel eksikliği faal nüfus konusundaki veri toplamada, geleneksel tarım kesimindeki kişisel ve hane başına gelirin değerlendirilmesinde verimliliğin ölçülmesinde, gerçek çalışılan saatin belirlenmesinde, kırsal kesimde «normal çalışma süresi» nin tesbitinde ve gerçekten iş arayan nüfusun belirlenmesinde büyük güçlükler yaratmaktadır. Özel kamu işleri için her zaman mevcut işgücü fazlalığından yararlanılabileceği görüşünün uygulamada geçerli olmadığı anlaşılmıştır. Özellikle tarım kesimindeki dönemler ile kadın işgücünün kullanılmasındaki zorluklar, EKİP'ler için gerçek işgücü olanaklarının tahmin edilmesini güçleştirmektedir. Ancak, tüm bu yaklaşımların genel istihdam ve kalkınma politikası çerçevesinde ele alınması gereklidir. Gerçek işgücü fazlalıklarının, düşünülenenden daha az olması EKİP'lerin genel amaçlarını gözönünde bulundurmada yukarıda belirlenen tahmin güçlüklerinin önemi ortaya koymaktadır.

A. Kısa ve Orta Vadede İşgücü Olanaklarının Tahmini

Temel Kavramlar (1)

EKİP'ler genel olarak «gerçek emek savurganlığı» nı (2) önlemek için amaçlanmaktadır. Emek savurganlığının ise, sosyal kalkınmayı frenleyen faktörlerden biri olduğu bilinmektedir. İstihdamı artırmak ve dar gelirli için gelir çoğaltıcı önlemler bu tür projelerin sosyal yanları olmaktadır. «Kolaylıkla bulunabilir işgücü arzı» yerine, insan gücünün kapasitesinin altında kullanılmasının belirlenmesi en düşük sermaye maliyetine en fazla istihdam olanağı yaratması EKİP-

(1) Bu konuda ILO tarafından iki önemli doküman yayınlanmıştır: «Gizli İşsizliğin Ölçülmesi: Kavramlar ve Metodlar» ile A.D. Smith «İşgücünün Az Kullanım Kavramları, 1975 ve 1971 ILO Dokümanları.

(2) G. Myrdal, «Asya Dramı.»

leri belirlenen koşullarda tercih edilen yöntemler olarak ortaya koymaktadır. Özellikle tarımsal sektörde 2-3 yıllık bir dönem içinde tarımsal üretimi düşürmeksizin, bu kesimden başka kesimlere kaydırılacak nüfus «emek savurganlığı»nın en belirgin örneği olmaktadır. Ancak, bu ölçümde var olan tarımsal üretim metodlarında bir değişiklik öngörülmektedir. P.N. Rosentein-Rodan'ın 1957 yılından bu yana «değişmeyen işgücü fazlalığı»nı tarifi bu şekilde olmaktadır. (1). Ancak bu tanımlama aynı koşullar altında ekonominin diğer sektörlerine de uygulanabilir. Rosentein-Rodan, tarımsal üretim metodlarının sabit kalması koşuluyla, sermaye, araç, üretim metodu ve yapısal çerçeve gibi üretim faktörlerinin kullanımının sabit kalacağını ileri sürmektedir.

Emeğin bu savurganlığı veya kullanılabilir fazlalığı gerçekte şu kesimlerden oluşmaktadır :

(a) İş ve işçi bulma kurumlarında kayıtlı olsun olmasın, gerçekte işsiz kişiler;

(b) Belirgin gizli işsiz kişiler, örneğin normal çalışma sürelerinden az çalışan ve ek veya başka bir işi arayan veya kolaylıkla kabul hazır olan kişiler;

(c) Normalin altında üretimi düşük olan bir kuruluş veya işyerinde çalışan kişiler (potansiyel gizli işsizler);

(d) EKİP'lerin uygulamaya konması süresi içinde azamî aktif çalışma yaşında olanlara oranla işgücü piyasasına yeni girenlerin yarattığı fazlalık.

Ancak, kullanılabilir işgücü fazlalığı genellikle gizli işsizlik tanımındaki kişileri, yani çalıştıkları iş nedeniyle vasıflarını tam kullanamayan veya normalin altında gelir sağlayan kişileri, kapsamı içinde kabul etmemektedir. Diğer taraftan genellikle gizli işsizlik sorunları genel istihdam politikasının bir bölümü olmakta ve çözümü uzun vadeye dayanmaktadır. Diğer taraftan, «Normalin altındaki gelir» düzeyinin bir kriter olarak kullanılmasının ana hedefinin fakirliği önlemek olan programlarla çelişki içinde olduğu düşünülebilir. Ancak, gerek kırsal ve gerekse gayri resmi kentsel sektörlerle yönelik ve işgücü fazlalığını kullanmayı amaçlayan özel programların, genellikle verimliliği düşük ve gelir düzeyi normalin altında olan kişileri kapsadığı bi-

(1) «Tarımda Gizli İşsizlik» (FAO Yayınları, Temmuz-Ağustos 1957, P.N. Rosenstein-Rodan)

linmektedir. Ayrıca, planlama süreci içinde EKİP'ler için işgücü olanaklarının tahmin edilmesinde bu tanıma giren kişiler hedef olarak alınacaktır. Ayrıca, programlara katılanlara ödenecek ücret düzeyinin, yukarıda tanımlanan normalin altındaki gelirden fazla olması bu kişilerin doğal olarak programlara katılmaya hazır olmalarını gerçekleştirecektir.

Ancak, EKİP'lere katılmaya hazır işgücünün tahmin edilmesinde, kırsal ve kentsel kesimdeki aktif nüfusun olanaklar dahilinde ayrıntılı verilerinin toplanmasını öngörmektedir. Emek-yoğun programlara katılması düşünülen kullanılabilir işgücü fazlalığının tanımlanmasında ise, Myrdal'ın «Mantıkî Olarak Gizli İşsizlik Tanımı Uygulanması Düşünülen Politikanın Sonuçları İçin Yapılan Varsayıma Dayanacaktır» ifadesine bağlı olmaktadır. Genel olarak işgücü arzı ile kullanılabilir işgücü fazlalığını belirlemenin birbirlerine bağlı olduğu görülmüştür. Faal nüfus üzerinde yeteri kadar ayrıntılı bilginin yanısıra, uygulanması düşünülen programa bu kesimin reaksiyonları, süre ve zaman içinde işsizlik ve gizli işsizliğin gelişim eğilimleri ile bu toplumun genel tutum ve tavrı tahminin yapılmasında önemli rol oynayacaktır. Toplanan bilgilerin değerlendirilmesinde kullanılacak yöntem ise, sonuçları etkilemesi bakımından önem kazanmaktadır.

İlk olarak istatistiki bir değerlendirme yapılırken, işgücü fazlalığının belirlenmesi, tam istihdam normlarına bağlı kalacaktır. Belirlenen gizli işsizlik ise, bir yıl içinde çalışabilecek toplam çalışma saatleri ile aynı yıl içinde gerçekte çalışılmış saatler arasındaki fark olacaktır. Aynı şekilde, belirli bir metrekare tarlayı (N) sayısında kişi işliyor ise, (N)'den (S) sayısı çıkarılırsa dahi, üretim aynı ise, (N-S) gizli işsizliği gösterecektir. Ancak, her iki örnekte de bir değişmez faktör olduğuna (çalışma saati ile belirli metrekare) dikkati çekmek isteriz. Ancak, planlamada siyasi-ekonomik faktörlerin rol oynaması, bunun yanısıra çeşitli sosyal ve mevsimlik değişikliklerin yer alması, normların belirlenmesinin güç ve hassas bir konu olarak ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin kırsal kesiminde günlük çalışma sürelerinin sanayi sektörüne oranla daha kısa olmasına mukabil, haftada 5-6 gün 8 saat çalışma ile yılda 250-300 çalışma gününün bir yetişkin için normal norm olduğu kabul edilmektedir. Ancak bu norm dahi, ülkeler arasında veya bir ülke içinde bölgeler arasında değişiklikler gösterecektir. Bu nedenle gizli işsizlik belirlenirken kullanılacak normun seçilmesi ve başlangıçta tanımın yapılması gerekecektir. Konuya ekonomik yaklaşımın yanısıra, siyasi,

sosyal ve kültürel yaklaşımların da gerçekte etki yapması, potansiyel gizli işsizliğin belirlenmesinde kabul edilecek normların önemini açıkça ortaya koyacaktır. Diğer taraftan, gerek çalışma saatleri ve gerekse verimlilik açısından normlar, kadın ve erkek işçiler arasında değiştiği kadar, aynı cinsiyet grubu içinde yeni-eski, genç-yetişkin işçiler arasında da değişmekte ve aynı şekilde aynı kişinin değişik işlerde çalıştırılmaları halinde dahi, değişiklikler göstermektedir. Bu nedenle tahminlerin yapılmasında çeşitli yöntemler arasındaki çevirme tablosu faktörlerinin hesaplanması ve kullanılması gerekecektir. Bu konu aşağıdaki I-A tablosunda gösterilmiştir. Yılda 250 saat bir işte çalışan erkek işçiye oranla, kırsal kesimde çalışan bir kadın işçinin günlük yaptığı işin daha fazla olduğu ortaya konmuştur. Bu nedenle, yıllık tam istihdam normları her ülkenin özelliklerine göre çeşitli varsayımlara dayanılarak ortaya konmalıdır. Bu konu tablo I-B'de işlenmiştir. Her iki tabloda aynı varsayımlara dayanırken, tablo I-B, kadın işçiler için çalışabilecekleri günün % 50'si oranında bir istihdam normuna dayanarak çevirme tablosu ortaya koymaktadır. Buna göre, tahminler yapılırken önceden kabul edilecek varsayımlara dayalı olarak sonuçlar değişecektir.

Tablo I — A

Değişik verimlilik oranlarına sahip kişilerin toplam gizli işsizliğinin düzeltilmesi

	Erkek	Kadın	Kadın (düzeltilmiş)	Brüt Toplam	Düzeltilmiş Toplam	Toplam Gizli İşsizlik
Çalışabilecek boş gün sayısı	1000	1000	750	2000	1750	—
Çalışılan gün sayısı (Varsayım I)	700	400	300	1100	1000	750
Çalışılan gün sayısı (Varsayım II)	400	700	525	1100	925	825

Tablo I — B

Değişik tam istihdam normlarına göre, değişik ortalama verimliliğe sahip kişilerin toplam gizli işsizliklerini düzeltme

	Erkek	Kadın	Kadın (birikmiş düzeltmeden sonra)	Brüt Toplam	Düzeltilmiş Toplam	Gizli İşsizlik
Çalışabilecekleri boş gün sayısı	1000	1000 (500)	375	1500	1375	—
Çalışılan gün sayısı (Varsayım I)	700	400	300	1100	1000	375
Çalışılan gün sayısı (Varsayım II)	400	700	375 (1)	1100	775	600

(1) Çalışılabilecek günlerin % 50 si oranında en fazla istihdam normunu göz önüne alarak.

Rosenstein-Rodan'ın tanımlaması tarımsal işgücünün marjinal veya sıfır verimliliğine dayanmaktadır. Ancak zamanımızın ekonomistleri «sıfır verimlilik» konusunu tartışmaktadır. Bu kitapta bizler, tartışmalara girmeden gelişmekte olan ülkelerin tarımsal işgücü verimliliğinin çok düşük olacağına işaret ederken, aynı tarım kesimlerinde ekim veya hasat zamanlarında mevcut üretim koşulları altında işgücü darlığı dahi çekildiğine işaret edeceğiz. Bu nedenle, özel

kamu iş programları, işgücünün mevsimlik kullanılabilirliğini gözönüne almalıdır. (1).

Diğer taraftan, gelişmekte olan ülkelerde geleneksel aile topraklarında tüm aile birimlerinin ortaklaşa çalışmaları, marjinal verimlilik veya sıfır verimliliğin tanımlanmasını güçleştirmektedir. Marjinal verimliliğin sıfır olması halinde dahi, aile birimi olarak ortalama verimliliğin artı hanesinde olduğu muhakkaktır. Ayrıca, emeğin marjinal verimliliğinin sıfır olması, aynı zamanda işgücü fazlalığının var olmasını gerektiren bir neden olmamaktadır. (2)

Diğer taraftan, aynı aile birimi içinde başka yere kaydırılan işgücünün açığını, ailenin diğer bireyleri daha fazla veya daha verim-

-
- (1) The reader particularly interested in these controversies could consult, in support of the idea of a zero marginal productivity of labour, articles and works of R. Nurkse, W.A. Lewis and P.N. Resenstein-Rodan already quoted above. Also R. Nurkse: «Excess population and capital construction», in **Leading Issues in Economic Development**, G.N. Meier, ed., New York, 1964, pp. 74-77; and N. Georgescu-Roegen: «Economic theory and agrarian economics», **Oxford Economic Papers**, February 1960, pp. 1-40. Denying the possibility», in **Leading Issues in Economic Development**, op. cit.; G. Myrdal: **Asian Drama**, op. cit., Vol. III, pp. 2041-2061; S. Wellisz: «Dual economies, disguised unemployment and unlimited supply of labour», **Economica** (London), February 1968, pp. 22-51; or P. Sanghvi: **Surplus Monopower in Agriculture and Economic Development with Special Reference to India**, Asia Publishing House, London, 1969, pp. 57-58. J.W. Mellor, **The Economics of Agricultural Development** (Ithaca, New York, Cornell University Press, 1966) attributes differences in marginal productivity of labour to size of holdings. The fact that urban wages are relatively high in spite of zero or negligible marginal productivity of labour (and thus zero opportunity cost) in agriculture is mainly explained by institutional rigidities (H. Leibenstein: «The theory of underemployment in backward economies», **The Journal of Political Economy**, Chicago, 1957, pp. 91-103, and P. Wonnacott: «Disguised and overt unemployment in underdeveloped countries», **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, Mass., May 1962, pp. 279-279; for Leibenstein (Ibid.), rural landowners employ a fairly high number of workers at wages higher than those paid by competitors and above the marginal productivity of labour, in order to obtain maximum net income from an optimal combination of production factors.
- (2) In this respect, S.K. Nath: «Estimating the seasonal marginal products of labour in agriculture», **Oxford Economic Papers**, Novembre 1974, pp. 375-387 suggests evaluating the marginal product of labour separately for each growing season and subsequently calculating the composite marginal product for the year as a whole. But this suggestion has no direct relevance to the evaluation of the available labour surplus.

li çalışarak kapatıp, ortalama üretimi aynı düzeyde tutukları için, bu tür tanımlamanın yanıltıcı olacağı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, tam istihdam normlarının kesin belirlenme gereği kadar, kullanılabilir işgücü fazlalığı tahminlerinde de her projenin amacına, uygulanması düşünülen zamana ve uygulanacağı koşullara uygun kesin işgücü verilerinin toplanması gerekli olacaktır.

«Seyyal» İşgücü Fazlalığı Tahminleri İçin Gerekli Veriler

Genel olarak teoride, oynak işgücünü oluşturan kişilerin kullanılma veya tam istihdam normlarına bağlı olursa, az kullanılma oranları Myrdal tarafından önerildiği şekilde değerlendirilebilir: (1)

$$(1) \text{ Katılma} = \frac{\text{Çalışan kişiler}}{\text{işgücü}} = E/L$$

$$(2) \text{ Süre} = \frac{\text{İnsan-saat}}{\text{çalışan kişiler}} = H/E$$

$$(3) \text{ İşgücü verimliliği} = \frac{\text{insan-saat}}{\text{insan-saat}} = O/H$$

Buna göre, her üç birim de birbirleri ile ilgili olmakta ve şu denklem ortaya çıkmaktadır.

$$\frac{E}{L} \times \frac{H}{E} \times \frac{O}{H} = \frac{O}{L}$$

Daha açık bir deyimle ve normal çalışma süreleri ile normal verimlilik normlarına göre oynak insan gücü tahminleri tablo I-C'deki şekilde ortaya çıkacaktır. Bu tablo için bazı görüşlere dikkat etmek gerekir: Herşeyden önce açık gizli işsizlerin verimliliği konusunda çalıştıkları süre için 100 olarak kabul edilmiştir. Eğer bu varsayım kabul edilmezse, ve gizli işsizliğin birbirlerine bağlı değişik türleri gözönüne alınırsa, haftalık çalışma sürelerini (1-p) ile çarpmak gerekecektir. Bu çarpımda (p) kişilerin çalıştıkları saat içinde potansiyel gizli işsizlik yüzdesini göstermektedir. Ancak bu çarpım sonucu kişilerin toplam gizli işsizlik oranları ve buna bağlı olarak da toplam seyyal işgücü oranları daha fazla çıkacaktır. İkinci olarak bu tür genel değerlendirme tablolarının programın uygulanacağı her bölge ve dar bölge için mevsimlere göre yapılması gerekecektir.

(1) Myrdal, «Asya Dramı»

Tablo : 1 — C

Kullanılabilir İşgücü Fazlalığının Genel Değerlendirmesi

Kişilerin sınıfları	Kişi Sayısı (1)	Tam istihdam Normu	Gerçek çalışma veya üretim	Gizli işsizlik % olarak	Kullanılabilir İşgücü fazlası
İşsizler	1000	40 saat (Haftada)	0 Saat (Haftada)	100 %	1000
Belirgin gizli işsizlik	2000	40 saat (Haftada)	20 Saat (Haftada) ²	50 %	1000
Potansiyel gizli işsizlik	1500	50 insan-birim	25 insan-birim	59 %	750
İşgücü piyasasına yeni girenler	200	40 saat (Haftada)	0 Saat (Haftada)	100 %	200
TOPLAM	4700	—	—	—	2950

(1) Kadın için kullanılan düzeltme faktöründen sonraki rakam. Gereğinde değişik yıllık tam istihdam normlarına göre hesaplanmış.

(2) Bir yıl içinde haftalık ortalama çalışma saati

(3) İşgücü piyasasına yeni girenlerin tamamen işsiz oldukları veya başka bir faaliyetle bulunmadıkları varsayımından hareket edilmektedir.

Ancak, en önemli nokta, bu tür tabloların hazırlanması için gerekli ve güvenilir ayrıntılı verileri toplamaktır. İlk olarak uygulanacak metod belirlenmelidir. Düz metod ile çalışılacak saatleri, gerçekte çalışılmış saatler ile normal bir verimlilik normuna göre belirlenecek verimlilik oranı kullanılabilir. Dolaylı metod ile makro-ekonomik araştırmalara göre önceden belirlenecek normlar sonucu elde edilecek istatistikî veriler, üretim birimlerine veya programın uygulanacağı bölgeye, programın tamamlanması için önceden hesaplanmış çalışma saati de gözönüne alınarak uygulanır. Bu konuda düz metodun özellikle tarımsal bölgelere daha uygun olduğu ortaya çıkmıştır. Bölgelere ve mevsimlere göre yapılacak bu değerlendirmeler aynı zamanda seyyal işgücünün EKİP'ler altında verimliliğini değişken, ekonomik ve insan değerlerine göre ortaya koymaktadır. Ancak işsizliği ve gizli işsizliği acilen çözümlemeye yönelik programlarda, istatistiki verilerin elde edilmesi için gerekli uzun süre de gözönüne alınarak, bazı genellemeler kullanılabilir.

Malî ve idarî kısıtlamalar yönünden örnekleme metodu ile yapılacak bazı özel veri toplama çalışmaları hariç, değerlendirme tabloları için gerekli verilerin büyük bir çoğunluğu, nüfus sayımı istatistikleri, tarımsal ve sınai sayım istatistikleri, iç ve uluslararası işgücü göçü istatistikleri, eğitim istatistikleri ile aile bütçesi istatistiklerinde bulunabilir. Ayrıca eğer varsa, iş ve işçi bulma kurumlarının kayıtlarına başvurularak ana kent çevrelerindeki işsizlik ve gizli işsizlik konusunda yol gösterici bilgiler elde edilebilir. Ancak, bu değişik kaynakların herbirinde değişik istatistik metodları kullanılabileceğinden bu kaynaklardan alınacak verilerin tablonun hazırlanması için düzeltilmesi gereğine işaret etmek isteriz. Bu arada, bu tablolardan yararlanılmasının, aynı verileri program için kendi kaynaklarından sağlama yolunda çok daha ucuz ve kısa bir zaman alacağını da belirtmek yararlı olacaktır.

Özel örnekleme araştırmaları, seyyal işgücü fazlalığını tahmin etmek için en iyi yöntem olmaktadır. Ancak, araştırmaların örnekleminin olanaklar dahilinde genel durumu yansıtan temsil gruplarından yararlanılarak yapılması yerinde olacaktır.

(a) Bu araştırmalar değişik konularda aynı anda bilgi toplama ya yardımcı olmaktadır. Nüfus, istihdam, işsizlik ve gizli işsizlik, işgücü göçü, üretim, nakdî ve aynı aile gelirleri, aile bireyleri arasındaki gelir dağılımı, işlenen toprağın durumu, nüfus gruplarının ek çalışma önerisi karşısındaki dilek ve tutumları gibi.

(b) Program uygulamada değişik sektörleri aynı anda ele almaktadır. Kırsal ve kentsel kesimler, büyük ve küçük aile birimleri, iş arayanlar ile halen işte çalışanlar gibi.

(c) Araştırma yapılırken mevsimlik dalgalanmaları özellikle gizli işsizlik açısından yansıtması için kademeli olsa dahi, bir yıllık yapılmalıdır. Araştırmaya konu olan toplumda yapılacak anketler için bir veya iki haftalık süreler, mevcut malî ve idarî kaynaklara göre yapılmalıdır. Özellikle haftada fiilen çalışılmış saatin belirlenmesinde anketlerin sıklık yapılması gerekli olacaktır.

Özel araştırmaların genel kalkınma planının hazırlıklarının başladığı dönemde yapılması, gereklidir. Planın uygulanması sırasında araştırmalara devam edilebilir. Bu konuda Hindistan İstatistik Kurumu'nun yaptığı Ulusal Örneklem Araştırmaları iyi bir uygulama olarak gösterilebilir. (1)

Özel araştırmalar yapılırken, ulusal istatistik kurumların, EKİP'i yürütmekten görevli idari makam ile sıkı bir işbirliği içinde çalışması gereklidir. Aynı zamanda ulusal planlamadan sorumlu kuruluş ile de işbirliği yapılmalıdır. EKİP'lerin planlama ve yürütümünden sorumlu çeşitli bakanlıklar temsilcilerinin yapacakları toplantılara İstatistik Kurumu temsilcisinin katılması şart olmaktadır.

Toplanması gerekli veriler konusunda kitabımızda sadece seyyal işgücü fazlalığının değerlendirilmesine esas olacak aşağıdaki konulara temas edeceğiz. İstatistikî veri konusunda daha ayrıntılı bilgi dip notta verilen kitapta bulunmaktadır. (2)

(a) Ekonomik Aktif Nüfus ve Nüfusun Dağılımı

Genel olarak gelişmekte olan ülkelerde ekonomik aktif nüfusu tanımlamak güç olmaktadır. İlk olarak, başta kırsal kesim olmak üzere, kadın nüfusun ekonomik aktif çalışmalarını belirlemek zor olmaktadır. Kırsal kesimde aynı işin kadın veya erkek tarafından yapılabil-

(1) Hindistan hükümeti ulusal örneklem araştırmaları, cilt 1 ve 2 1972.

(2) Birleşmiş Milletler : Aile Bütçesi Araştırmaları Metodları, 1964. ABD Çalışma Bakanlığı «Gelişmekte Olan Ülkelerde İşgücü Araştırmaları» No: 263, 1964 ve «İstihdam, Çalışma Saatleri ve Gelirler Konusunda Gelişmekte Olan Ülkelerde İstatistik Yöntemleri, No : 302, 1966 ile BM, Kalkınma Planlaması Komitesi, Nisan 1972 Raporu.

mesi, oynak işgücü fazlalığının belirlenmesinde kadınların da dikkate alınmasını gerektirecektir. Ancak, kadınlar dikkate alındığında, değişken faktörler veya tam istihdam normlarına göre yıllık çalışabilir işgünlerinin gözünde tutulmasına işaret etmek isteriz. İkinci sorun ise, «aktif yaş» tanımlamasından kaynaklanmaktadır. Yerel koşullar değişik olsa dahi, aktif nüfusun belirlenmesine, 18-60 yaş grubunu ele almak yerinde olacaktır. Özellikle EKİP'lerin ağır bedeni iş gerektirdiği düşünülürse, bu yaş grubu hedef olarak kullanılabilir. Özel tam istihdam normları kullanılırsa, yapılacak uygulamanın bazı yan işlerinde çalıştırılmak üzere 15-18 yaş gurubu da aktif nüfusun hesaplanmasında ele alınabilir.

Üçüncü güçlük ise, gelişmekte olan ülkelere has bazı yerel koşullar olmaktadır. Örneğin, iş aramaktan bıkan kişiler çalışmaya hazır olsalar dahi, işgücü piyasası arzına dahil olmamaktadır. Seyyal fazlalığının hesaplanmasında, aslında, bu grubun dikkate alınması, çalışmaya hazır olmaları bakımından, gerekli olmaktadır. Araştırma yapılırken bu grubun tanımlanmasına ve özellikle iş aramaktan vazgeçmeleri nedenlerine eğilmek yerinde olacaktır. Son olarak şehirlerle mevsimlik işgücü akımının, ekonomik aktif nüfusun belirlenmesinde dikkate alınması ve araştırmaların göç dönemleri dışında yapılması önerilmektedir.

Bu görüşlerden sonra EKİP'lerin uygulanmasında 15-60 yaş grubu arasındaki tüm nüfusun aktif nüfus olarak, sakatlar ve sürekli hastalar hariç, kabul edilmesi gerekecektir. Kırsal kesimde ise, aktif nüfusun belirlenmesi daha da güç olacaktır. Bu konuda Hindistan Hükümetinin Ulusal Örnekleme Araştırmalarında kullanılan yöntem olumlu sonuçlar vermiştir. Kırsal nüfusun programlara katılma olasılığının belirlenmesinde 15-60 yaş grubu aşağıdaki belirtilen şekilde dikkate alınmaktadır: (1)

- Tarım işlerinde çalışılan insan/gün:
- Kendi toprağında:
- Diğer çiftliklerde ücret karşılığı:
- Diğer çiftliklerde takas işçi olarak:
- Tarım dışı işlerde çalışılan insan/gün sayısı:

(1) Bu yöntem ile ekonomik aktif nüfusa, toplam çalışma günleri sıfır olması nedeniyle dahil edilmeyecek kişiler kolaylıkla belirlenmektedir.

- Kendi işinde:
- Diğer işlerde:
- Gelir getirmeyen işlerde çalışılan insan/gün sayısı:
 - Eğitim: (1)
 - Ev işleri:
- İş aramak için harcanan insan/gün sayısı:
- Kişinin çalışmaya hazır olduğu insan/gün sayısı:

Son iki soruya verilecek cevaplar, işsizlik veya belirli gizli işsizliği ortaya koyacaktır. Aynı şekilde kentsel kesimler için araştırma yürütülebilir. Aktif nüfusun dağılımı ise, normal kriterlere göre belirlenebilir: Cinsiyet, yaş, aile durumu, mesleki durumu, çalıştığı ekonomik dal, eğitim düzeyi ve vasıf durumu gibi. Tüm bu bilgiler kullanılmayan işgücünün EKİP'lerde ne ölçüde kullanılabileceğinin belirlenmesine yardımcı olacaktır.

(b) Görülen İşsizlik ve Gizli İşsizlik

Genellikle kentlerde bulunan iş ve işçi bulma kurumlarına kayıtlı işsizlerin dışında, gelişmekte olan ülkelerde kesin işsizlik ve gizli işsizliğin özellikle kırsal kesimde belirlenmesi güç olmaktadır. Ayrıca, gizli işsizliğin tanımı ve belirlenmesi de bazı sorunlar ortaya çıkaracaktır. Genelde işsizlik, gizli işsizliğin en aşırı düzeyi olmaktadır. Buna rağmen, faal nüfusun EKİP'lere katılma olasılığının hesaplanmasında, işsizler ile gizli işsizlik arasında bir ayırım yapılmamaktadır. Bu nedenle, Tablo I-C'deki (a) ve (b) kalemlerinde sadece küçük bir farklılık olmaktadır. Ancak, belirgin gizli işsizlerin sadece bazı aylarda EKİP'lere katılabilmeleri bu farktan kaynaklandığı için EKİP'lerin planlaması açısından önemli olmaktadır.

Bir kişinin iş aramak için ayırdığı zaman, o kişinin ekonomik faal nüfusa ne derece katkıda bulunmasını ve bu şekilde de EKİP programlarına katılma olasılığını göstermektedir. Bu tür kişilere daha önce çalışarak aktif nüfusun parçası olup olmadıkları sorularak belirlenebilir. Böylelikle seyyal işgücü fazlalığı olanaklar çerçevesinde

(1) Askerik görevinin eğitim için harcanan zamana eklenmesi gereklidir.

belirlendikten sonra, sıra işsizlerin vasıflarını belirlemeye gelmektedir. İşsizler ise, özellikle programlar için gerekli insan gücünü oluşturmaları için, bunların vasıfları çeşitli gruplarda birleştirilebilir. Ancak, programlara gerekli yarı ve tam vasıflı işçilerin, bu işsizler arasında bulunması olasılığı çok az olmaktadır.

Tabo I-C'de görüleceği üzere, yıllık görülen işsizlik hacmi, haftada ortalama insan/saat esas alınarak tahmin edilebilir. Bu arada, net ve brüt çalışma süreleri arasında ayırım yapmak, üretken olmayan veya bekleme zamanı, toplam çalışılan saatten çıkarılarak belirlenebilir. Görünen işsizliğin mevsimlik değişiklikleri ise, temel olarak kırsal insan gücünün kullanılacağı programların planlanması için şart olmaktadır. Bu değişikliklere göre, haftalık olarak mevcut işgücü olanaklarından yararlanılarak çalışma takvimi yapılmalıdır. Ancak, programlardaki bazı işlerin sürekli yapılması zorunluğu veya bazı tarımsal işlemlerin yılın ancak belirli dönemlerinde yapılabileceği, programların niteliklerine göre işgücü çalışma takviminin yapılmasında güçlükler ortaya çıkaracaktır.

Diğer taraftan, programlara katılanlara bir ücret ödenmesi halinde, tarım mevsiminde bu kesime ödenen ücretlerin yükselmesi, programlara katılacak işçilerin hacmini ve ödenecek ücretleri etkileyecektir. EKİP'lerin planlanması sırasında bu programlardan beklenen ekonomik yararların diğer tarım içi veya dışı kırsal kesim ekonomik faaliyetlerinden elde edilecek yararlarla kıyaslanması yerinde olacaktır.

(c) İşgücü Göçü ve Diğer İstihdam Olanakları

Kırsal kesimden kentlere işgöçü veya göçme istekleri konusunda bilgi toplanmalıdır. Bilgi toplanırken, diğer istihdam olanaklarına olan muntazam iş göçü ile, istihdam olanağı olmayan yerlere iş bulma ümidi ile yapılan göçler birbirinden ayrılmalıdır. Aktif nüfusun ve gelirlerin dağılımı konusunda toplanan verilere göre, göç eden işçiler yaş, hane halkı sayısı, gelir düzeyi ve mesleklere göre gruplara ayrılmalı ve bu şekilde programlar için seçilecek iş gücüne ne ölçüde uydukları belirlenmelidir. Diğer taraftan, mevsimlik göçlerin hacmi, program için aylık yapılacak çalışmaların planlanmasında işsizlik veya belirli gizli işsizlik hacimlerinin tam olarak belirlenmesine yardımcı olacaktır. Yapılacak bu hesaplamaların amacı, olanaklar dahilinde alternatif istihdam arayan işsizlerin oranını belirlemek ve bu arada kırsal kesimde çalışma eğilimlerini ortaya koymaktır.

(d) Potansiyel Gizli İşsizlik ve Tarım İşçilerinin Etkisi

İşsizlik ve belirli gizli işsizliğin tahmininden sonra, sadece gerçekte çalışılmış günler dikkate alınarak, potansiyel gizli işsizlik değerlendirilmelidir. Böyle bir değerlendirmede karşılaşılabilecek güçlük- lere rağmen, değerlendirmeyi yapanların belirli bir dönem içinde iş- çii başına yapılan üretimi ((ağırlık veya hacim olarak) belirleyip, ye- rel gerçek üretim ile karşılaştırması gerekecektir. Böylelikle, ortaya çıkacak gizli işsizlik oranı, Tablo I-C'de de görüleceği üzere, kullanı- labilir seyyal iş gücü fazlalığına eklenecektir. Böyle bir değerlendir- me, genellikle tarımsal üretim için daha kolay yapılmaktadır. Zira, mahsulün türüne, geçmiş dönemlerde elde edilen hasata göre har- canan işgücü normları genellikle bulunmaktadır. Eğer, belirli bir norm yok ise, bir işçi tarafından işlenen toprak birimi temel norm olarak ele alınabilir. Ancak, marjinal sektörlerde hayvancılık veya hizmet dallarında potansiyel gizli işsizliğin belirlenmesi daha güç olmaktadır.

Tarım sektöründe potansiyel gizli işsizlik değerlendirilirken, top- raklar arasında en küçük fark ile toprağı işleyen kişilerin çalışma tarzları arasındaki küçük farkların, üretime büyük ölçüde etki ettiği gözönüne alınarak, daha esnek davranmak gerekecektir. Mahsul, üretim dönemleri, nadasa ayrılan topraklar ile EKİP'lerin düşünüldü- ğü bölgedeki tarım mevsiminin belirlenmesi, programda kullanılacak işgücünün belirlenmesine yardımcı olacak faktörlerdir. Aynı zaman- da kullanılan araç ve gereçleri ile üretim yöntemleri konusunda da bilgi toplanması değerlendirmeyi yapacakların işine yarayacaktır.

Ancak bazı koşullarda tarım işçilerinin bu bilgileri gerçekçi bir biçimde veremeyerek potansiyel gizli işsizliğin belirlenmesini olum- suz bir biçimde etkiledikleri görülmektedir. Böyle koşullarda de ğer- lendirmeyi yapanların doğrudan gözlemler ile toplayacakları veriler- le, kendilerine verilen bilgilere göre elde ettikleri verileri karşılaştı- rmaları yerinde olacaktır. Diğer taraftan, doğrudan yapılacak gözlem- ler, gözlemi yapan kişilerin uzmanlık derecelerine göre, daha başarı- lı sonuçlar vermektedir.

(e) Gelirler ve Fakirlik

EKİP'lerin uygulandıkları bölgedeki işgücü fazlalığının tamamını kullanamadığı durumlarda gelir düzeyleri programa katılacak kişi- lerin seçiminde en önemli kriter olmaktadır. Bu nedenle, özel araştır-

malar ile toplumun gelir gruplarına bölünmesi gerekecektir. Toplumdaki kişi başına net gelirin, aldıkları borçlar için yaptıkları ödemeler hariç tutularak, belirlenmesi o toplumdaki gelir ve fakirlik düzeyinin ortaya konmasında temel norm olacaktır. Bu şekilde bir «gelir çizgisi» belirlenmeli ve bu çizginin altındaki kişilerin öncelikle programa katılması sağlanmalıdır. Böyle bir norm belirlenirken, mevcut fiyatlar ile bir kişinin yıllık asgari tüketim düzeyi de göz önüne alınmalıdır. Asgari tüketim genellikle bir kişinin yaşayabilmesi için gerekli gıda, asgari giyim ve konut gereksinimlerini ele almalıdır. Çizginin belirlenmesinde bazı teorik değerlendirmelerin yanısıra, örnekleme metodu ile aile bütçeleri konusunda toplanacak verilerden yararlanılabilir.

Gelir çizgisinin belirlenmesinden sonra sabit gelir ile değişken gelir grupları belirlenmelidir. Belirli dönem içinde aynı geliri elde eden kişilerin belirli zamanlarda sabit olarak bu geliri elde etmelerine kıyasla, aynı dönemde değişik gelir elde ederek belirlenen toplam geliri elde edenler arasındaki fark ortaya konmalıdır. Gelir düzeyleri konusundaki araştırmaların özellikle tarım sektöründe mevsimlik değişikliklere bağlı olduğu gözönüne alınarak asgari yıllık olarak yapılması yerinde olacaktır. Aslında bu araştırmaların birkaç yılı kapsayan bir biçimde yapılması daha güvenilir verilerin elde edilmesine neden olacaktır. Asgari gelir düzeyinin belirlenmesi, EKİP'ler için sağlanacak işgücü konusunda bir «anahtar grup» belirlenmesine yardımcı olacaktır. Özellikle uygulanacak programın o bölgede fakirliği önleme amacına yönelik olması halinde, bu belirlemenin yapılması gerekmektedir. Diğer taraftan, bölgedeki mevcut işgücünün tamamının program tarafından çalıştırılmayacağı gözönüne alınırsa, bu anahtar grubun belirlenmesinin önemi ortaya çıkacaktır. Bazı ülkelerde bir sınıfa veya dine veya kabileye mensup olmanın kendiliğinden gelir düzeyi veya fakirlik çizgisini ortaya koyduğu görülmüştür. Bu nedenle belirleme yapılırken, sosyal faktörlerin de gözönüne alınması yerinde olacaktır.

(f) Kamu İşlerine Karşı Tavır

Program için düşünülen işgücü fazlalığının bu programa karşı takınacağı tavır da önemli olmaktadır. Bu toplumun uygulanması düşünülen programa karşı tavır, toplumdaki ekonomik aktif nüfusun yaş, cinsiyet, mesleki seviye, vasıf derecesi ve mevsimlik gizli işsizlik konularında bilgi sahibi planlayıcılar tarafından daha kolay değer-

lendirileceği gözönüne alınmalıdır. Belirli bir ücret düzeyi ile çalışma koşulu sağlayan işlere karşı, ekonomik aktif nüfusun değişik kesimlerinin değişik zamanlarda değişik tavırlar aldığı belirlenmiştir. Örneğin, oturduğu yer ile çalıştığı yer arasındaki mesafenin dahi takınılacak tavır üzerinde etki yaptığı görülmüştür.

Ekonomik nedenlere bağlı bu tavırların yanısıra, kişilerin çeşitli sosyal nedenlerle tavır aldıkları da görülmüştür. Toplum içindeki çeşitli gruplar arasındaki sürtüşmeler, toprağa bağlı fakir çiftçilere karşı ön yargılar, programın uygulanacağı toplumdaki en fakir ve düşük seviyedeki kişilere, diğerlerinin yararına kendilerinin istismar edileceği fikrini verebilir. Bu arada, programların çoğunluğunun inşaat veya toprağa bağlı olması, çalışanlara daha iyi bir statü sağlayacak üretim veya hizmet sektörlerine oranla aşağılandıkları hissini verebilir.

Böyle durumlarda programla ilgili bir kampanya açılması ve kesin olarak o toplum içindeki değişik gruplara neler getireceğinin basit ve anlaşılır bir biçimde ortaya konması yerinde olacaktır. Bazı koşullar altında pilot projelerin deneme şeklinde uygulamaya konması ile toplumun bu işlere karşı tavrı belirlenebilir. Örneğin, Hindistan'da Yoğun Kırsal İstihdam Projesi, daha önce uygulanan pilot projelere dayandırılmıştır.

(g) Toplanan Verilerin Değerlendirilmesi

Araştırmaya konu olan toplumdaki 15-60 yaş grubu hakkında yukarıda belirlenen verilerin toplanması, elbette ki, istenilen ideal sonuç olmaktadır. Ayrıca toplanan verilerin sistematik bir biçimde değerlendirilmesi, özel programların planlanmasında büyük önem taşımaktadır. Bu konuda aşağıdaki sistematik değerlendirme örneği yararlı olabilir:

- Genel veriler: Cinsiyet, yaş, medeni durum, hane halkı sayısı.
- Toplumun daha önce belirlendiği şekilde çalışma durumlarının dönemlere göre bölünmesi.
- Eğitim: Genel eğitim düzeyi ile vasıf düzeylerinin belirlenmesi.
- Meslekler konusunda bilgi:
 - Mesleki durum
 - Çalışılan iş sahası

- Daha önce çalıştığı işler konusunda bilgi
- Çalışma süreleri konusunda bilgi:
 - Net çalışma süresinin belirlenmesi
 - Yapılan işlere göre mevsimlik çalışma sürelerinin olanaklar dahilinde net olarak hesaplanması
- Diğer istihdam olanakları
 - Mevsimlik göç oranı
 - Göç etme istekleri ve nedenleri
 - O bölgedeki mevsimlere göre diğer istihdam olanaklarının belirlenmesi.
- Verimlilik ve üretim koşulları
 - Her iş için normlara oranla yapılan üretim
 - Çalışılan iş yerinin büyüklüğü
 - Çalışılan toprağın nitelikleri
 - Her mahsul için üretim dönemleri
 - Mahsul rotasyonu ve nadas
 - Kullanılan araç, gereç ve hayvanlar ile üretim koşulları.
- Gelirler ve fakirlik
 - Kişi başına toplam net gelir ile bu gelirin nelerden elde edildiğinin belirlenmesi
 - Mevsimlik gelir düzeyi değişikliklerinin belirlenmesi
 - Gelirin türlerinin (sabit, değişken vb.) belirlenmesi
 - Borçluluk durumu ile borç ödeme durumunun belirlenmesi
 - Aile bütçesine göre kişi başına gıda ve gıda dışı tüketim
 - Sosyal sınıflar: Din, kabile veya kast durumları
- Kamu işlerine karşı tavır
 - Kişilerin çalışmayı kabul ettikleri nakdî veya aynî ödeme düzeyi

- Kişilerin kabul ettikleri çalışma koşulları
- İşe gitmek için kabul ettikleri mesafe ve zaman
- Kamu işi olarak inşaat veya toprağa bağlı işlerde çalışmaya karşı takınılan tavır.
- O toplum içindeki sosyal yapının belirlenmesi.

Yukarıdaki bilgilerin bir kısmının doğrudan seyyal işgücü fazlalığını yukarıda belirlemeye, diğer bir kısmının ise çeşitli tahminlerin yapılmasını kolaylaştırmaya yararlı olacağına işaret etmek isteriz.

Bölgesel Veriler ve Uygulama Bölgelerinin Belirlenmesi

Daha önce belirtildiği üzere, bölgesel kullanılabilir işgücü fazlalığının belirlenmesi EKİP'ler açısından büyük önem taşımaktadır. Bölgeler arasındaki çalışma sürelerinin değişik olması, programa katkı oranını etkileyecektir. Bu nedenle ülkenin değişik bölgeleri arasında özel araştırmalar yapılması gereklidir. Bu araştırmaların tüm bölge düzeyinde olduğu kadar, programın uygulanması düşünülen dar bölge içinde de yapılması yerinde olacaktır. Ancak, bu tür araştırmaların fazla masraflı olacağı ve uzun süre alabileceği de gözönünde bulundurulmalıdır.

Temel olarak EKİP'ler ile ilgili uygulamaların fakirliğin en üst düzeyde olduğu ve işgücü fazlalığı gösteren dar bölgelere yöneltilmesi düşünülmelidir. Araştırmaların bir dar bölgede işgücü azlığını göstermesi, o bölgeye diğer yerlerden işgücü naklini gerektirecek ve böylelikle programda bir maliyet artışı ortaya çıkacaktır.

Ancak, programın uygulanacağı bölgelerin sadece fakirlik düzeyi veya işgücü fazlalığına bağlı kalamıyacağı da bilinmelidir. Ulusal ekonomi ve üretimdeki beklenen hedefler de plancılar tarafından dikkate alınarak, genel ekonomi içindeki programın yeri belirlenmeli ve buna göre bölge seçimine gidilmelidir. Örneğin, küçük kasabaların geliştirilmesi ve bu şekilde buralara küçük sanayinin veya diğer yatırımların özendirilmesi gibi. Diğer taraftan işsizliğe karşı alınacak genel önlemler içinde belirli bölgelere tanınacak önceliklere göre EKİP'lerin uygulanması gerekebilir. Ülke içinde yeni bir işgücü akımı yaratılmasından kaçınılmak isteniyor ise, programların işgücü fazlası olan bölgelerde uygulanması şart olacaktır.

Diğer taraftan, doğal afetler karşısında, afetin bir kriter olarak kabul edilerek diğer kriterler gözönüne alınmaksızın, o bölgede program uygulanması zorunlu olacaktır. Ayrıca, dönemsel olarak meydana gelen çeşitli doğal afetlere karşı önceden hazırlanmış programların uygulamaya konması daha kolay olacaktır. Özellikle dönemsel afetin ilk kamu iş programı uygulamasına neden olduğu anda toplanacak bölgesel veriler ve uygulamanın sonradan değerlendirmesi, daha sonraki programların hazırlanması için güvenilir bir kaynak olacaktır. Bu arada plancıların çeşitli olasılıklar arasındaki tercihleri de bölgesel emek-yoğun programların uygulamaya konmasında önemli rol oynayacaktır.

Mevsimlik değişiklikler, kullanılabilir işgücü fazlalığı, işsizliğe acil çözüm, fakirliğin önlenmesi ile plancının tercihleri birleştirilerek, programın uygulanacağı bölge veya dar bölge seçilecektir. Ancak, bölgeler seçilirken, diğer bölgelerde de programla aynı anda yürüyecek genel plan çerçevesindeki bilgi toplama veya program uygulama konuları düşünülmelidir. Programın uygulanacağı toplumun sosyal yapısı ve tavrı da aynı şekilde dikkate alınması gerekli bir faktör olacaktır.

B. Dinamik İşgücü Fazlalığının Uzun Vadeli Program İçin Belirlenmesi

EKİP'lerin iki veya üç yıl önceden planlanıp hazırlanması, özel araştırmaların yapılmasını kolaylaştıracaktır. Ancak bu durumlarda programın uygulamaya konacağı andaki dinamik işgücü fazlalığının önceden belirlenmesi gerekecektir. Bunun yapılması için teorik iki esas dikkate alınmalıdır.

a) Programın uygulamaya konacağı tarih dikkate alınarak, seyyal işgücü fazlalığı için projeksiyonların yapılması,

b) Uygulamaya konacağı tarih dikkate alınarak, ekonomik aktif nüfusta ve verimlilik oranlarında olası değişikliklerin tahmin edilerek verilerin buna göre düzeltilmesi.

Statik Seyyal İşgücü Fazlalığı Projeksiyonları

Kısa ve orta vadede seyyal işgücü fazlalığının belirlenmesinin güçlükleri, uzun vadede bu işgücünün alacağı durumun önceden tahmin edilmesini daha güç fakat, üstesinden gelinmesi istekli ve zevkli bir hale koymaktadır. Aynı zamanda şimdi yapılan araştırmalara göre,

iki veya üç yıl sonra toplumun kamu iş programlarına karşı tavrının tahmin edilmesi ise, tamamen soyut bir kavram olmaktadır.

Projeksiyonların yapılmasındaki önemli bir varsayım, seyyal işgücünün aktif nüfus artışı oranına paralel bir artış göstereceğidir. Bu işgücünün artışı ise, EKİP'ler açısından daha fazla bir katkı oranını teorik olarak ortaya koyacaktır. Nüfus artışının cinsiyet ve yaş gruplarına göre projeksiyonu temel veri olarak alınmalıdır. Ancak, diğer sektörlerdeki istihdam olanaklarının artışı da, bu projeksiyonların yapılmasında dikkate alınmalıdır. Genellikle diğer sektörlerdeki istihdam olanakları artışı sıfır kabul edilirse, aktif nüfus artış oranına paralel programlara katılabilecek seyyal işgücü artacaktır.

Böylelikle dinamik seyyal işgücü projeksiyonları, statik seyyal işgücü projeksiyonlarından, mevcut genel kalkınma planı çerçevesinde tahminin yapıldığı ile uygulamanın yapılacağı tarihler arasındaki istihdam olanakları çıkartılarak veya aynı süre içinde eğer belirlenebilirse, program bölgesine yönelik veya o bölgeden dışarı işgücü göçü ilave veya çıkartılarak hesaplanabilir.

Dinamik Seyyal İşgücü Fazlalığının Belirlenmesi

Ekonomik aktif nüfusun yapısı ile programlara katılma oranı, sadece aktif nüfusun artışı ile değil, genel kalkınma planının yaratacağı ekonomik ve sosyal değişikliklere de bağlı olacaktır. Ancak, planın yaratacağı bu değişikliklerin önceden kesin olarak belirlenmesi çok güçtür. Bunun çözümü EKİP'ler için özel araştırmalar sırasında nüfusun plan tarafından varsayım olarak öngörülen olası değişikliklere karşı reaksiyonunu belirlemeye çalışmaktır. Örneğin, plan hedefleri arasında bir bölge içindeki artması öngörülen istihdam olanaklarına karşın aynı bölgede uygulanması düşünülen emek-yoğun kamu programına karşı kişilerin reaksiyonunun sorulması gibi. Aynı şekilde planda somut olarak öngörülen bazı önlemlerin, örneğin zorunlu okul yaşı gibi, sonuçları daha kolaylıkla ölçülebilecektir. Bu arada örneğin kadın işçilerin istihdam olanaklarının artırılması veya ekilebilir toprak alanlarının fazlalaştırılması gibi somut önlemler de dinamik seyyal işgücü fazlalığının ileriye yönelik belirlenmesi çalışmalarını etkileyecektir. Üretim metodlarındaki değişiklikler veya verimlilik artışları gibi programlar da bu çalışmaları etkileyecektir.

Dinamik işgücü fazlalığının belirlenmesi her zaman için çeşitli varsayımlara dayanmaktadır. Ancak, statik fazlalığın bazı ciddi tah-

minlerine dayanarak, gelecekte uygulanacak bir emek-yoğun programın hazırlıkları sırasında bu belirlenmenin yapılması yararlı olmaktadır. Genel olarak kalkınma planının belirli bir kalkınma ve verimlilik oranını hedef olarak aldığı durumlarda, dinamik işgücü fazlalığı aşağıdaki şekilde yapılabilir:

L_0 Temel kabul edilen yılda istihdam hacmi,

x Kalkınma oranı,

y Verimlilik artış oranı,

n Temel yıl ile programın uygulanmaya konacağı yıl arasındaki sene sayısı,

p İlgili toplumdaki nüfus artışı,

z Seyyal işgücü fazlalığı,

olarak kabul edilir ise, o zaman aşağıdaki denklemler ile amaca ulaşmak kolay olacaktır.

$$(1) \quad L_n = L_0 \frac{(1 + x)^n}{(1 + y)^n}$$

$$(2) \quad Z_n = (L_0 - L_n) + Z_0 (1 + p)^n$$

ve bu şekilde : $Z_n = L_0 \left[1 - \frac{(1 + x)^n}{(1 + y)^n} \right] + Z_0 (1 + p)^n$

elde edilir.

Bu formül ile ekonomik ve sosyal değişiklikler bir ölçüde gözönüne alınmaz ise, işgücü arzına bağlı olarak dinamik seyyal işgücü fazlalığının belirlenmesi mümkün olacaktır. Sonuca işgücü dengesi ilâve edilebilir veya çıkarılır.

III. EKİP'lerin Ulusal Kalkınma Programı İçindeki Yeri

A. Genel Görüşler

İşgücü fazlalıklarının ulusal, bölgesel veya dar bölge düzeyinde güvenilir tahminlerinin yapılmasından sonra EKİP'lerin hazırlıklarının genel planlama çalışmalarına uydurulması gerekecektir. EKİP projeleri sadece genel plan çerçevesinde öngörülen diğer projelerle tamamlayıcı bir unsur olmakla kalmayıp genel plan hedeflerine yönelik bir uygulamayı gerçekleştirmelidir.

EKİP'ler altında amacın, olanaklar dahilinde asgari sermaye yatırımı ile azami tam istihdamı sağlamak olduğu gözönünde tutulursa, bu tür programların uygulanması, planlama hedefleri arasındaki kişi başına gelirli bir bölgenin gelirini artırmayı amaçlamış olacaktır. Plan çerçevesinde seyyal işgücü fazlalığının kullanılması bazı bölgelerde EKİP'lere bağlanırsa, «yatırım/emek» oranı ortaya çıkacaktır. EKİP'ler altındaki milli hasılanın artış oranları da, daha yüksek sermaye-yoğun uygulamaya göre belirlenmelidir. Ekonominin tüm sektörleri arasında genel ölçü biriminin kalkınmaya katkısı veya üretim artışı veya gelir artışı olduğuna göre, EKİP uygulamasında kullanılan emek oranı, plan çerçevesinde belirlenmelidir. Birim kalkınma için gerekli yatırım önceden hesaplandığına göre, tasarruflar, tüketim, dış yardım gibi faktörler de dikkate alınır, EKİP'lerin genel plan çerçevesinde ayrı bir sektör olarak ele alınmaları gereği ortaya çıkacaktır. (1) Ancak, bu sektör ile diğer sektörler arasında kaçınılmaz bağlar olduğuna dikkat edilmesi gerekir.

Herşeyden önce EKİP'ler için gerekli sermaye yatırımları, diğer sektörler için gerekli olası sermaye yatırımı azaltmaktadır. Bu noktada plancıların bir seçim yapması gerekecektir. Aynı zamanda EKİP'lerde belirlenen istihdam hedefleri, kalkınma oranı veya kişi başına gelir artışı gibi belirlenmiş hedeflerden, aslında pek değişik olmamaktadır. Özellikle gelir dağılımı artışına yönelim plan hedeflerinin, aynı zamanda daha adil bir gelir dağılımını da kapsadığı durumlarda, iki hedef arasındaki fark sadece uygulamadaki değişik tercihlerden kaynaklanmaktadır. Gelir dağılımı genellikle mali veya bütçe politikalarındaki önlemlerle sağlanmaktadır. Aynı şekilde emek-yoğun programlar da, gelir dağılımını düzeltmeyi amaçlamakta ve bu nedenle planın genel hedefleri de sadece maliyet/yarar oranlarının hesaplanması sırasında bir seçenek olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak EKİP'lerin çok geniş programlar olarak uygulanmaya konması halinde, gelir dağılımını düzeltmeye yönelik genel plan hedeflerinin yerini alması olasıdır.

(1) Bu el kitabı sadece EKİP'lerin genel plana uyumlarını ele alacağından çeşitli ekonomik planlama teknikleri konusu burada dikkate alınmamıştır. Bu konuda arzu edilirse R.L. Meier «Kalkınma Planlaması» McGraw Hill Book Co., New York 1965; J. Tinbergen «La Planification» Paris 1967; B. Hansen «Long and short Term Planning in underdeveloped countries» Amsterdam, 1967; K.B. Griffin ve J.L. Enos «Planning Development» Addison-Wesley Publishing Co, 1970 ile BM Ekonomik Komisyon «Afrika'da Kalkınma Yöntemi» döküman no : UN-71, 1972 eserlerine başvurulabilir.

Kullanılabilir işgücünün belirlenmesinde yukarıdaki belirttiğimiz genel görüşler çerçevesinde EKİP'ler istihdam ve insangücü kaynaklarının planlanmasında önem kazanmaktadır. (1)

B. Planlama Süreci İçinde EKİP'lerin Uygulaması

EKİP'lerin planlama sürecine dahil edilmeleri, birbirini takip eden seri bir operasyonu gerektirmektedir. Bu operasyonu aşağıdaki şekilde tanımlayabiliriz:

1. Statik veya dinamik seyyal işgücü fazlalığı, program çerçevesinde kullanılabilecek insan/yıl hacminin brüt üst limiti olmaktadır.

2. Ekonomik planlama süreci içinde diğer sektörlerde yaratılacak istihdam olanakları, genel, sektörel ve geçici istihdam hedeflerine bağlı olacaktır.

İlk kademede genel hedefler belirlenirken, istihdamın toplam hacmi, emek-üretim oranına göre ulusal hasılanın artışının hesaplanması ile belirlenebilir. Aynı şekilde, gerekli yatırım hacmi, sermaye-üretim oranına göre belirlenecektir. Elbetteki, plan tarafından yaratılacak istihdam hacmi, gerekli yatırımın belirlenmesi sırasında marjinal emek-yatırım faktörü ile hesaplanacaktır. Daha basit bir deyişle, Prof. Harbison metodu kullanılabilir: Buna göre, toplam istihdam artış oranı genellikle milli gelir artış oranının yarısına eşit olmaktadır. (1)

(1) On employment planning see, for example, United Nations, Population Studies, No. 46: *Methods of Projecting the Economically Active Population*, New York, 1971; OECD: *Occupational and Educational Structures of the Labour Force and Levels of Economic Development*, 2 Vols., Paris, 1970 and 1971; ILO: *Manual on Manpower Assessment and Planning Techniques and on the Organization of Manpower Assessment and Planning Machinery*, Geneva, 1971, Doc. D. 9.1971; for a linear programming model dealing simultaneously with production, manpower and educational planning, see J. Bénard and J. Versluis: *Employment planning and optimal allocation of physical and human resources*, ILO, Geneva, 1974.

(2) F.H. Harbison: «The Elements of Human Resource Development Planning and the Integration of Manpower Planning with General Economic Development Programming» in *Lectures on the Labour Force and its Employment*, International Institute for Labour Studies, Geneva, 1963, pp. 39-46. On manpower planning within the framework of development planning, see also J. Mouly: «Human Resources Planning as a Part of Economic Development Planning», *International Labour Review*, Vol. 92, No. 3, September 1965, pp. 184-207, and «Essai d'analyse de quelques problèmes techniques de planification de la main d'oeuvre», *Revue Tiers-Monde*, Paris, Presses Universitaires de France, Vol. XI, No. 41, January-March 1970, pp. 47-83.

Sektörlere göre belirlenen hedeflere yönelik istihdam hacimlerinin belirlenmesinde, insan gücü planıcıları mesleklere, işgücü verimliliği ve mesleki yapılaraya göre yapılan çalışmalardan yararlanabilirler. Plan tarafından yaratılacak genel istihdam düzeyi EKİP'ler altında kurulacak işgücü ile uyum sağlamalıdır. Ulusal politika çerçevesinde «tam istihdam» hedefine yönelik durumlarda, aktif nüfusun % 2'si genel hedeften çıkarılmalıdır. Böylelikle planın hazırlanması sırasında sektörel istihdam hedefleri belirlenirken bölgelere göre net seyyal işgücü fazlalığı da belirlenmelidir.

3. Bu aşamada EKİP'ler genel planlama sürecine «özel bir sektör» olarak dahil edilebilir. Bu özel sektör, net seyyal işgücü fazlalığını, asgari sermaye yatırımı ile kullanmayı amaçlamaktadır. Bu arada, doğal afetler karşısında uygulamaya konan EKİP'lerin dahi, uygulanmakta olan ulusal veya bölgesel plan hedeflerini dikkate alması gereğine işaret etmek isteriz. Diğer taraftan EKİP'lerin genellikle uygulanması sırasında zaman zaman genel plan hedeflerine uyumluluğunun değerlendirilmesi gerekecektir. Bu değerlendirmelere göre, ya özel hedeflere yönelik EKİP hedeflerinde düzenlemeler yapılacak veya EKİP'lerin başarı oranına göre genel plan hedefleri yeniden düzenlenecektir. Bu konuda her türlü planda görülen yıllık uygulama (icra) programlarının kullanılabileceğine işaret etmek isteriz.

4. EKİP'lerin ülkedeki veya bir bölgedeki net işgücü fazlalığını kullanması ideal bir çözüm olmaktadır. Böyle bir programın maliyeti ilk aşamada «yatırım/emek» oranı ile ölçülebilir. Bu ise genellikle 2/3 oranını ortaya çıkartacaktır. Buna göre programın yatırım maliyeti % 40, emek maliyeti ise % 60 olmalıdır. Ancak bu genel orantılamada işgücü verimliliğinin dikkate alınmadığına işaret etmek isteriz. Uygulamadan elde edilen tecrübeler göre, daha fazla bir emek yüzdesinin planlanması mevcut araç ve yönetim olanakları sabit tutulursa, programa katılan işgücünün verimliliğini olumsuz olarak etkilemektedir. Ulusal düzeyde EKİP'lerle ilgili tecrübe birikimlerinden yararlanılarak, bazı ülkelerde yıllar sonra bu oranın 1/2 olarak belirlendiği görülmüştür.

Pratik olarak emeğin maliyetinin hesaplanmasında kırsal programlarda katılan işçilerin asgari tarım ücreti kazanacakları, kentsel projelerde ise, asgari inşaat sektörü ücreti kazanacakları varsayımı ile hareket edilmelidir. Yatırım maliyetleri ise, işgücü maliyeti hariç tutulmak üzere programın uygulanmaya konmasında gerekli, idari ve yönetim masrafları dahil, diğer tüm masrafları kapsayacaktır.

İşsizlik veya gizli işsizlik hacminin çok geniş olduğu ülkelerde programa yapılacak sermaye veya emek yatırımlarının, o ülkenin ulusal veya bölgesel olanaklarından çok yüksek olduğu ortaya çıkabilir. Hükümetlerin gerekli kaynakları iç veya dış yatırımlarla sağlayamamaları halinde, masrafları kısmak için, iki seçenek ortaya çıkmaktadır: İlk olarak programa katılanlara ödenen ücretler azaltılabilir veya aynı ücretler artırılarak, nakdî ücretler kısılabılır. İkinci olarak programın uygulanmasındaki idari ve yönetim masrafları kısılabılır. Bu seçenekler arasındaki çeşitli olasılıklar, kitabımızın III ve IV bölümlerinde ayrıntılı bir biçimde ele alınacaktır.

Diğer bir çözüm ise, kullanılan işgücü, ücretler azaltılmaksızın, azaltılabilir. Bu seçeneğin kullanılması halinde, ya programın uygulanması kapsam olarak daraltılacak veya programa katılan işçilerin kriterleri daha darlaştırılacaktır (Örneğin, asgari ücret çizgisi temel alınır, en alt gruptan başlayarak, programa katılma sağlanacaktır.) Ancak, EKİPler için etkinliğin ölçülmesinde sadece işsizlik ve gizli işsizliğe getirdiği çözüm değil, programın siyasi değerinin de gözönüne alınması gereğine işaret etmek isteriz. Diğer bir deyişle, yerel makamlar ile o toplumun genel ve kişisel olarak bu tür programların önemi ve yararı konusundaki tavırları önem kazanacaktır. Kapsam veya kaynak veya sonuç açısından kısıtlı tutulacak bir programın, kamu desteğinden yoksun kalacağı tecrübelerle belirlenmiştir. Programa tahsis edilen kaynaklar aynı zamanda programın başarı oranına etki edeceğinden, bu kaynakların belirlenmesi hükümetin genel tercih politikası içinde olacaktır. (1). Eğer, işsizlik ve gizli işsizlik ile savaş, hükümet açısından aynı zamanda önemli bir siyasi amaç ise, o zaman, diğer yatırımlardan kısılarak bu programlara özel kaynaklar sağlanacaktır.

5. Programlar tarafından yaratılan istihdam hacmi, (C) olarak belirlenecek mümkün kaynaklar bilinirse, ve programa katılacak işçilerin ücretleri (W) olarak tutulursa, aşağıdaki formül ortaya çıkacaktır :

$$Z = \frac{6C}{5W}$$

(1) Programın başarı oranını aynı zamanda, istihdam olanakları yaratılması açısından başka bir faktör de etkiliyecektir. Bu faktör, anında mevcut tüketim malları olmaktadır. Eğer program yüksek bir istihdam düzeyi yaratırsa, tüketim artacaktır.

Bu formülün yaratacağı tahminlere dayanarak, plançılar, genel plan tarafından gerçekte yaratılan istihdam hacmini değerlendirirken, sektörel yatırımlar ve yaratılan istihdamı, planın hazırlanması sırasında yapmış oldukları projeksiyonlarla karşılaştırarak başarı oranını belirleyeceklerdir. Ancak bu el kitabında genel plan hedeflerinin değerlendirilmesi amaç olarak alınmadığı için sadece EKİP'lerin, genel plan hedefleri ile uyumlu uygulanmasından daha çok yarar sağlanacağına işaret etmek isteriz.

IV. EKİP Projelerinin Belirlenmesi

A. Proje Tanımı

EKİP'lerde mevcut işgücü fazlalığının çeşitli alt yapı veya tarımsal projelere belirlenmiş önceliklere göre dağıtımı, önceden projelerin belirlenmesini ve ayrıntılı tanımlarının yapılmasını gerekli kılmaktadır. Bu tanımlamalar özellikle yerel düzeyde projelerin planlanmasını ve teknik uygulanmasını kolaylaştıracaktır. Yerel makamlar, kendilerine verilecek ayrıntılı tanımlamalara göre, projelere ne ölçüde katılacaklarını kolaylıkla belirleyeceklerdir. Ancak, yerel makamların uygulamasının bölgesel veya merkezi teknik ve idari planlama makamları tarafından denetlenmesi ve kontrol edilmesi başarı için gerekli olmaktadır.

Merkezi kontrol ile bölgesel veya yerel kontrol kitabımızın bölüm II'de daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Projelerin tanımlanması sırasında idari yapının ayrıntılarına girmeksizin, merkezi veya bölgesel makamların denetiminin, yerel makamlar tarafından kendi inisiyatifleri ile emek katkısı olarak yapacakları girişimleri engellememesi gereğine işaret etmek isteriz. Eğitim düzeyleri düşük olsa dahi, yerel makamların kendi ihtiyaçlarını bölgesel veya milli makamlardan daha iyi bildikleri ve bu ihtiyaçlarının çözümü için çeşitli önerileri daha iyi tanımladıkları çeşitli ülkelerin tecrübeleri ile kesin bir biçimde belirlenmiştir.

Bu bölümde proje tanımlaması aşamasında yerel, bölgesel ve merkezi makamların oynayacakları role değinmek istiyoruz.

Yerel Topluluklar ile Hükümet Yetkilileri ve Teknisyenlerin Programlardaki Rolü

Programların başarısında en önemli etkenlerden biri, yerel toplumlar ile bölgesel veya merkezi makam temsilcileri arasında sürekli bir işbirliğinin sağlanması olduğuna kuvvetle işaret etmek isteriz.

Değişik kademelerde, ülkenin siyasi ve idari yapısına göre bu işbirliği sağlanmalıdır. Bu el kitabımızda bizler ancak değişik koşullara sahip ülkelerdeki değişik uygulamalardan elde edilen bazı genel önerileri sunacağız :

(a) Ülkenin toplum, köy, yerleşme noktası veya köy gruplarına göre birbirleri arasındaki geleneksel bağları önemli olmaktadır. Böyle bir durumda seçimle işbaşına gelecek yöreleri temsil edecek kişilerin yanısıra, yerel hükümet temsilcilerinden ve teknisyenlerden oluşacak bir «kalkınma komitesi» nin oluşturulması yararlı olmaktadır. Bu komite, küçük çaplı projeler için öneri hazırlamakla görevlendirilmelidir. Örneğin, açılacak kuyuların yeri, yan yolların yapımı, erozyona karşı toprağın korunması, ağaçlandırma ve bu küçük projelerde kullanılacak insan gücü niteliği ve kaynakları gibi.

Yukarıdaki örnekler arasında yapılacak işlerin belirlenmesi kadar, yerel toplumun sağlayacağı işgücü veya diğer kaynakların bu yerel komite tarafından belirlenmesinin önemi çok olmaktadır. Aynı zamanda belirlenecek işler arasında bu komitenin öncelikleri de belirlemesi yerinde olacaktır. Bu komitelere teknisyenlerin katılmasının ileri sürülecek çeşitli öneriler arasında o bölge koşullarına ve teknik olanaklarına göre uygulanabilir projelerin belirlenmesinde yararı olduğu muhakkaktır. Diğer taraftan, ileri sürülecek proje önerilerinin teknik gereksinimleri bu kişiler tarafından komiteye açıklanacak ve yerel toplumun vereceği öneme göre önceliklerin gerçekçi bir biçimde yapılması sağlanacaktır.

Program hazırlıklarından önce aşağıdaki koşulların yerine getirilmesinde yarar olduğu çeşitli ülke tecrübelerinden anlaşılmıştır:

(i) Toplumun kırsal işçiler için gereksinmesinin belirlenmesi, Teknisyenlerle işbirliği halinde bazı özel basit araştırmalar ile toplumun kırsal kesim işçilerinin o bölgedeki çalışma ve/veya işsizlik oranları belirlenebilir. Böylelikle komitenin toplantısına o bölgedeki işgücü olanakları konusunda, bölge içinde bölge halkı tarafından yapılmış, mümkünse bir komite üyesi tarafından yürütülen, araştırmaların sonucu sunulacaktır.

(ii) Özellikle erozyona karşı yerel programlar için basit teknik ve ekonomik araştırmaların yapılması. Bu araştırmalar sırasında, erozyonun en kısa sürede en masrafsız ve en süratle önlenilebileceği bölgelerin belirlenmesi yerel komiteye bırakılabilir. Aynı şekilde toprağın geliştirilmesi için gerekli basit sulama projeleri ile tarımsal üre-

timin daha iyi değeriendirilmesi projelerinin yerel alt yapı gereksinimleri belirlenebilir. Örneğin, patikaların geliştirilip hayvanlar tarafından çekilen arabaların geçişine yararlı yollar haline getirilmesi gibi.

(iii) Bu araştırmalar sırasında özellikle yerel düzeyde programın uygulanması düşünülen toprağın hukuki mülkiyet haklarının önceden belirlenmesi şart olmaktadır. Özel mülkiyet ile topluma ait mülkiyet arasında gerekli hukuki yapıya göre öncelikler belirlenmelidir.

Bu tür ön hazırlıklar yerleşme merkezi veya köy düzeyinde o toplumun bölgesel veya ulusal makamların katkısıyla programlara hazır olmasını sağlamada büyük rol oynamaktadır. Gerçekte yerel veya bölgesel programların siyasi makamlar tarafından önceden hazırlanmış olmasına rağmen, aynı programlara yerel toplumun katkısının gönüllü sağlanması açısından bu tür komitelerin önemli işler başardığı uygulamadan anlaşılmaktadır.

Aynı tür düzenleme nahiye veya kasaba düzeyinde de oluşturulabilir. Her yerel komitenin bir temsilcisinden, tercihen yerel toplum temsilcisi, oluşturulacak ve nahiye veya kasaba düzeyinde hükümet yetkilileri ile teknisyenlerin katılmasıyla meydana gelecek komiteler, küçük projeleri kasaba düzeyinde koordine etmek ve belirlemek üzere çalışmalarda bulunabilir.

(b) Alt bölge veya şube seviyesinde komiteler oluşturulabilir. Ülkenin yapısına göre bir EKİP'in uygulanmasına katkıda bulunacak hükümet makamlarının şubelerinden oluşacak veya alt bölge düzeyindeki komiteler aynı şekilde tüm bölgenin ekonomik çıkarları ile emek ve mali katkılarını gözönüne alarak uygulanacak projeler için öneriler ve öncelikler belirleyebilir. Bu tür çalışmalar arasında o bölgeden geçen ana yolların bakımı veya bu yollara bağlanan ikinci derecedeki yolların yapım veya bakımı, toprak için drenaj veya sulama çalışmaları ile bölgesel üretimi depolama ve bölgesel ticari merkezlere nakliye sistemlerinin geliştirilmesi gibi projeler ele alınabilir. Bu tür alt bölgesel çalışmalarda önemli olan konu, yerel komitelerce kararlaştırılmış projelerin uygulanabilirliğinin yanısıra, o alt bölgeye tüm projelerin ortaklaşa getireceği yararın belirlenmesi olacaktır.

Alt bölgesel makamlara ulaştırılması sırasında işin kullanılacak işgücü, gerekli araç ve gereç, toplumun katkısı, yerel ve dış mali kaynak gereksinimi ile insan/gün olarak çalışma programının taslak şeklinde sunulmasında yarar vardır.

(c) Aynı tür çalışma, vilayet (eyalet), veya bölgesel düzeyde oluşturulacak bir «Kalkınma Komitesi» tarafından yürütülmelidir. Bu komite öncelikle alt bölge ve yerel komiteler tarafından kendisine iletilen çeşitli önerilerin birleştirilmesini sağlayacak ve o bölge (eyalet, vilayet) düzeyinde öncelikleri belirliyecektir. Tüm bu çalışmalar sırasında ana amacın gözönüne alınan bölgenin kapsamı ne olursa olsun, o bölgedeki fazla insangücünü kullanmak ve genel EKİP amacına yönelik olması gerekmektedir. Bu aşamada genel plancıların o bölge için düşündüğü ve planladığı ana projeler konusunda Hükümet temsilcileri ve teknisyenlerinin komiteye bilgi vermesi yerinde olacaktır. Böylelikle o bölge için düşünülmüş bazı ana programlar, örneğin ana sulama ve drenaj projeleri, ana yol inşaatı veya bakımı, baraj, demiryolu, havaalanı, geniş konut inşaatı, sanayi bölgesi inşaatı, elektrifikasyon programları gibi projelerin uygulanması, bu ana programlara emek-yoğun katkısının ne ölçüde olabileceğinin görüşülmesi ve öneriye bağlanması açısından büyük önem kazanacaktır.

Bu noktada iki konunun önem kazandığına işaret etmek isteriz :

- i) Bölgesel düzeyde projeler için gerekli işgücü talebi ile özel araştırmalarla belirlenmiş işgücü arzının, çeşitli düzeylerde belirlenmiş işgücü arzı ile kıyaslanması gerekecektir. Aynı şekilde ana amaç işgücü fazlalığını kullanmak olduğuna göre, bunun için gerekli yerel ve bölgesel mali kaynakların yanı sıra, ulusal plan çerçevesinde sağlanacak kaynaklar belirlenmeli ve gerekiyorsa, genel planlama çerçevesinde gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.
- ii) Genel olarak yetkili teknisyenlerin değişik Bakanlıklardan veya Hükümet makamlarından olsalar dahi, bölgesel düzeyde hizmete hazır oldukları gözönüne alınırsa, yerel ve alt bölge komitelerinin çalışma ve önerilerinin, bölgesel düzeyde (kasaba, vilayet ve eyalet) daha iyi değerlendirileceği kendiliğinden ortaya çıkacaktır.

Bu tür değerlendirmelerde bölgesel teknik şubelerin ellerinde bulunan orta ve ağır derecedeki araç ve gereçlerin listesini, ileride kullanılsın veya kullanılsın, komiteye sağlamalarında yarar vardır. Buldozerler, ağır taşıyıcılar, yükleyiciler, beton karıştırıcıları, diğer bazı özel araç ve gereçlerin listesinin bölgesel komitece elde edilmesi, hangi düzeyde olursa olsun uygulanacak EKİP'ler açısından önem kazanmaktadır.

(d) Son olarak bölgesel komitenin önerileri merkezi makamlara onay veya genel plan çerçevesinde gerekli düzenlemeler yapılarak sonuçlandırılmak üzere sunulacaktır. Bu aşamada belirlenmiş EKİP'den sorumlu makam ile ulusal planlama makamı arasında gerekli işbirliğinin sağlanması şart olmaktadır. Diğer taraftan bölgesel düzeyde önerilen projelerin teknik gereksinimleri genellikle birden fazla bakanlığı ilgilendireceğinden, bu konunun ulusal planlama makamı tarafından ilgili bakanlıklara iletilmesi ve onaylarının alınması gerekecektir. Çeşitli ülke uygulamalarında ulusal düzeyde değişik bakanlıklar ile planlama makamı arasında (ve genellikle Başbakanlık arasında) gerekli işbirliğini sağlamak için bir «Ulusal Kalkınma Komitesi» nin oluşturulması olumlu sonuçlar vermiştir. Böylelikle ulusal komite, ilgili her tür makam ve bakanlık ile temaslarından sonra oluşturacağı taslak sonuç programı onay için hükümete sunmaktadır.

Uygulamada bölgesel veya yerel komitelerce belirlenmiş bazı önceliklerin, ulusal komite tarafından değiştirildiği görülmüştür. Ayrıca, teknik ekipmanı sağlayacak bakanlıkların kendi çalışma programları çerçevesinde bölgesel düzeyde kendi temsilcileri tarafından komiteye sunulmuş teknik araç ve gereç listesinden ayrıldıkları görülmüştür. Böyle durumlarda ulusal komitesinin bağdaştırıcı ve ikinciden başlayarak önceliği belirlenmiş diğer programlara kolaylıkla kaydığı görülmüştür.

Bazı ülkelerde yerel ve bölgesel komitelerin önerilerin yararlanılarak ulusal komitenin, teknik donatımı sağlayacak bakanlıklarla işbirliği sağlayarak, aynı çerçeve içinde çok daha verimli projeler önerdiği görülmüştür. Böyle durumlarda yerel + bölgesel + ulusal komite temsilcilerinin yetkili bir Bakan (Başbakan yardımcısı, Planlama Bakanı gibi) başkanlığında ortak toplanması ve soruna kesin bir çözüm getirmesi büyük fayda sağlamıştır.

Proje Tanımlaması İle İlgili Bazı Görüşler

(a) Proje tanımlamasının yukarıda açıklandığı şekilde çeşitli kademelerde oluşturulması, genellikle tüm bu önerilerin merkezi bir makam tarafından toplanıp, değerlendirilip sonuçlandırılmasının yararlı olduğunu ortaya koymuştur. Özellikle bu merkezi makam ulusal planlamadan sorumlu yetkili makam ile ve her projenin özelliğine

göre bu ulusal makamın ilgili daireleri ile işbirliği yaparak sonuca ulaşmalıdır.

Bu tür sonuçlandırmalar sırasında programların gerektireceği bakım ve tamir gereksinimleri de gözönüne alınmalıdır.

(b) En geniş biçimde EKİP'leri uygulayan ülkelerin tecrübe birikimlerinden yararlanılmalıdır. Bu tür yararlanma, değişik koşullar, proje dokümanlarının tercümesi gibi çeşitli faktörlere bağlı olarak zaman alabilir. Bu nedenle ulusal düzeyde programlar için planlama yapılırken yerel, bölgesel ve ulusal komitelerin çalışma süreleri bir takvime bağlanmalı ve çalışmaların bu takvim içinde bitirilmesi için gerekli özen gösterilmelidir.

Bu takvimler hazırlanırken projeler için gerekli teknik hazırlıkların yapılması, mali kaynakların harekete geçirilip tahsis edilmesi ve genel planın ilk uygulama (icra) programı çerçevesinde EKİP'lerin işgücü fazlalığının en çok olduğu dönemde uygulanmaya konmasının yararlı olduğu belirlenmiştir.

Alt kademelerden başlayarak yukarıya sunulan projelerin değiştirildiği ve/veya reddedildiği durumlarda, projeyi sunan alt kademenin ek görüşlerinin veya değişiklik önerilerinin verilmesine olanak tanınmalıdır.

(c) Pratik açıdan EKİP'lerin genel amacına ulaşması için işgücü fazlalığının kullanılması açısından «çok yıllık program» hazırlanması yerinde olacaktır. Yukarıda belirlenmesine rağmen, tahmin edilecek kullanılabilir seyyal işgücü ortalama bir rakam olmaktadır. Özellikle kırsal kesimde bu rakam yıllara göre, her yılın önceden belirlenemeyecek mevsim koşullarına göre değişecektir. Bu nedenle hazırlanacak projelerin değişik oranlarda olsa da, birkaç yıla yaygınlaştırılması yerinde olacaktır. Aynı şekilde çok yıllık olarak hazırlanacak programlarda, her yıl için hedefler ve kaynaklar belirlenmeli, bunlarda meydana gelecek değişikliklerin ileriki yıllarda ne şekilde düzeltileceği tahmini de olsa ortaya konmalıdır. Böylelikle 4 veya 5 yıl gibi bir dönem içinde, genel plan süresine uygun olarak esnek programlar hazırlanması ve böylelikle yıllık değişikliklere göre işgücü fazlalığının EKİP'lerde kullanma oranının hesaplanması yerinde olacaktır. Bu hesaplar doğal afetlere göre anında değiştirilebilir.

Ayrıca, bölgesel ve yerel makamlar kendi programları çerçevesinde projeleri öncelik sırasına koymalı ve böylelikle planın uygulama-

ma süresi içinde önceden belirlenmiş çalışma programına uygunluğunu sağlamalıdır. Bu arada, bölgesel ve dar bölge çerçevesinde uygulamaya konacak kalkınma plan ve projelerinin finansmanı için belirli bir esneklik sağlanmalıdır. Bu konu, Bölüm III'de daha ayrıntılı bir biçimde ele alınacaktır.

Tanımlama Süreci

Bir projenin tanımlanması ve hazırlanması süreci içinde yerine getirilmesi gerekli işlemlerin sistematik bir sıralaması aşağıya çıkarılmıştır :

- | | | | |
|---------------------|---|-----|---|
| Ulusal Düzeyde | : | (1) | Genelgelerin yayınlanıp hazırlanması ve kararların alınması, |
| Yerel Düzeyde | : | (2) | Ön çalışmaların yapılması |
| | | (3) | Öncelik sırasına göre küçük projelerin tanımlanması, |
| Dar Bölge Düzeyinde | : | (4) | Yerel projeler arasında seçim yapılması |
| | | (5) | Ön çalışmalardan sonra daha önemli projelerin seçilip tanımlanması, |
| | | (6) | Tüm projelerin bir dar bölge planı halinde hazırlanması. Projelerin kimler tarafından yürütüleceğinin belirlenmesi. |
| | | | — Yerel komiteler, |
| | | | — Dar bölge komiteleri, |
| | | | — Dar bölge teknik servisleri. |
| | | (7) | Kalkınma planı dışındaki bazı projelerin yerel komitenin sorumluluğu altında kabul edilmesi. (Özellikle EKİP'lerin işgücü fazlalığının tamamını kullanmaması halinde) |
| Bölgesel Düzeyde | : | (8) | Dar bölge planlarından proje seçimi. |
| | | (9) | Ön çalışmalardan sonra büyük projelerin tanımlanıp, hazırlanması. Ve |

sermaye-yoğun metodla yapılan bazı işlere daha fazla emek katkısının planlanması.

- (10) Bölgesel plan içinde tüm projelerin tanımlanması. Ve darbölge projelerinin onaylanması. Bu planda ayrıca projelerin kimler tarafından yürütüleceği belirlenmelidir.

— Bölgesel komite,

— Bölgesel teknik hizmetler.

- (11) Bazı projelerin ulusal plan kapsamına alınması için öneriler.

- (12) Bölgesel ve dar bölge çerçevesinde işgücü talebi ile işgücü arzı arasında dengenin sağlanması.

- (13) Plan dışında bazı projelerin dar bölge komitesi sorumluluğunda kabul edilmesi.

Ulusal Düzeyde.

- : (14) Bölgesel düzeydeki bazı projelerin yerine EKİP projelerinin dahil edilmesi.

- (15) Bölgesel plan çerçevesindeki projelerin seçimi ve kesin onayı.

- (16) Tüm emek-yoğun kamu iş programlarının kesin onayı ve bölgesel planların ulusal projelerle uyumunun sağlanması.

Proje Sunuluşunda Gerekli Veriler

Projelerin sunuluşu sırasında bir üst makamın değerlendirmesi ve karara varmasını sağlayacak yeterli ayrıntılı verilerin de sunulması gereklidir. Böylelikle, daha üst makamların projeleri seçmesi kolaylaşacaktır. Verilerin belirli bir formda olması yeknesaklığın sağlanması açısından büyük yararlar getirecektir. Bu bölümün sonundaki ek 1-2'de bir örnek sunulmuştur.

B. Proje Seçimi İçin Kriterler

Genel Görüşler

Genel kalkınma planının önrördüğü önceliklerin yanısıra, bölgesel ve dar bölge komiteleri de proje seçimi için bazı kriterler belirlemelidir. Genellikle bu kriterler, kalkınma planında belirlenmiş hedeflerden yararlanılarak belirlenebilir. Ancak, böyle olmayan durumlarda komitelerin kriterleri belirlenmesi ve buna göre projeleri tanımlayıp seçmesi yerinde olacaktır. Projelerin teknik gereksinimleri bir kenara bırakır isek, çeşitli diğer faktörlerin gözönüne alınması gerekecektir. Özel bir emek-yatırım programı için temel kriterler şunlar olacaktır:

- Diğer program veya projeleri tamamlama oranı,
- Kısa vadede istihdam yaratma oranı,
- Uzun vadede istihdam oranı,
- Her kalkınma projesinde olduğu gibi, sağlayacağı ekonomik yarar (1)

Ancak bu kriterlerin hepsinin aynı anda veya hangisinin ağırlıklı olarak uygulanacağı ülke şartlarına göre değişecektir. Ayrıca, siyasi ve ekonomik durum da genel olarak kriterlerin uygulanmasına etki yapacaktır. Tablo 1 - D'de sınıflandırılmasını gösteren bir şema örnek olarak sunulmuştur.

TABLO I - D

Ağırlıklı Kriterlere Göre Proje Sınıflandırılması

Kriterler	Ağırlık	Proje I	Proje II	Proje III	Proje IV
Tamamlama niteliği	1	1	4	3	2
Kısa vade istihdam	2	6	2	4	8
Uzun vade istihdam	3	6	9	12	3
Ekonomik yarar	4	18	8	4	12
TOPLAM		23	23	23	25
Sınıflandırma		4 cü	Birinci	Birinci	Üçüncü

(1) Yasal olarak hükümetlerin koyacağı kriterler, uyulması zorunlu olduğundan burada ele alınmamıştır.

Temel kriterlerin yanısıra, projelerin kapsamının küçük tutulması ve süratle sonuç verecek biçimde olması gerekecektir. Zira çok sayıda vasıfsız işçiye çalışma olanağı yaratacak bu projelerin uygulanacağı toplum tarafından desteklenmesi, sonuçların belirli bir biçimde o toplum tarafından görülmesine de bağlı kalacaktır. Bu nedenle bir veya iki yıl içinde tamamlanacak projelere, küçük de olsalar, başlangıçta yer verilmesi olumlu olacaktır. Ayrıca projeler için bir asgari norm belirlenmesi özellikle uygulamanın denetlenmesi ve sonuçların değerlendirilmesi açısından kolaylıklar sağlayacaktır. Bu norm, istihdama bağlı veya toplam maliyet gibi olabilir. Emek-yatırımlarının temelinde, birbirine bağlı fakat, ayrı ayrı uygulanabilecek ve süratle sonuç alabilecek projeler olduğuna dikkat edilmelidir.

Toplum tarafından desteklenmesi için proje kriterlerine bir esneklik tanımak gereklidir. Örneğin, uygulamanın ilk dönemlerinde uzun vadeli istihdam kriterlerine uymasa dahi, bazı sosyal yatırımlarla işe başlamak uygun olacaktır. Sosyal yatırımların özellikle toplumun en fakir kesiminin ilgisini çekeceği ve böylelikle başarı için şart olan toplum desteğinin kazanılacağına işaret etmek isteriz.

Tamamlayıcı Kriterler

Daha önce de işaret ettiğimiz gibi, emek-yatırım projeleri diğer kalkınma program ve projelerini tamamlayıcı olmalı ve başka hiçbir proje ile rekabet havası içinde uygulanmamalıdır. Projelerin bir bölge veya bir sektör içinde ayrı ayrı uygulanacağı gözönüne alınırsa, birbirlerini tamamlayıcı olması gereği kendiliğinden ortaya çıkacaktır. Emek yatırımları genellikle, sektörel hedeflerin belirlenmesi ve ana yatırım programlarının yapılmasından sonra uygulamaya konacaktır. Tüm planlama süreci içinde yukarıda belirtilen biçimde yerel dar bölge, bölgesel düzeylerde yapılacak işbirliği, değişik projelerin birbirlerini tamamlar biçimde uygulanmasını sağlayacaktır.

(a) Kırsal kesim programları ile tamamlayıcı olması birinci koşul olarak ele alınmalıdır. Kırsal kalkınma programlarının olmaması halinde, emek yatırımları o bölgeleri ilerideki kalkınma programlarına hazırlayıcı bir nitelik alabilir. (1)

(b) Projelerin genel plan stratejisi veya bölgesel kalkınma politikaları çerçevesinde olması gerekecektir. Özellikle geri kalmış bölgelerin diğer bölgelere oranla daha süratle kalkınması için hazırlanacak plan ve program çerçevesinde emek yatırımları önemli rol oynar.

(1) Fas Krallığı, 1965-67 dönemi Üçüncü Kalkınma Planı uygulaması konusundaki yayınladığı bakanlar kurulu kararı örnek gösterilebilir.

yabilir. Bölgesel kalkınma planları böylelikle geniş bir alt yapıyı gerektirecektir. İşte bu alt yapıların sağlanmasında EKİP'ler, önemli bir tamamlayıcı rol oynayacaktır. (1)

(c) Kitabımızın giriş bölümünde emek yatırımlarının kentlerde ve çevrelerinde oynayacağı role işaret edilmişti. Konut yapımı, büyük depolar, haberleşme sistemi alt yapısı, şehir suyu şebekesinin bakım ve geliştirilmesi gibi özel programlar, kentlere gelmiş ve iş bulamamış kişilere geniş istihdam olanakları yaratacaktır. Ancak, bu programların, şehirlerin iyileştirilmesi veya büyümesi için hazırlanmış genel planların tamamlayıcısı olmasına özen gösterilmelidir. Bu arada çoğu ülkede EKİP'lerin turistik tesisleri iyileştirmede kullanıldığına işaret etmek isteriz. Kampinkler, plajların temizlenip düzenlenmesi veya mevcut turistik tesislerin bakımı ve geliştirilmesi gibi projeler başarı ile uygulanmıştır.

(d) Sürekli yapılması gereken işlerde emek yatırımları tamamlayıcı bir nitelik kazanmaktadır. Örneğin, ana veya yan yolların bakımı, sürekli olarak emek yatırımları ile yürütülebilir.

Kısa Vadede İstihdam Yaratma

Kısa vadede istihdam yaratma, projenin uygulandığı süre içinde yaratacağı istihdam olarak ele alınmaktadır. Projenin hazırlanması sırasında gerekli insan/gün sayısı doğrudan yaratılacak istihdam olmaktadır. Ayrıca, projenin çeşitli işyerlerine sağlanacak araç ve gereçler de, dolaylı yaratılan kısa vadeli istihdam olacaktır. Son olarak, programda çalışan işçilerin artan gelirine bağlı olarak artacak tüketimin yaratacağı ikinci derecedeki istihdam da gözönüne alınmalıdır.

Bu kriterlerin proje seçiminde ağırlıklı olarak ele alınması halinde, emek-yatırımı sonucu artacak gelirin dağılımına da özen göstermek gerekmektedir.

(a) Doğrudan yaratılan istihdam: Projenin büyüklüğüne ve niteliğine bağlı olmaktadır. Proje çerçevesinde çeşitli işleri yapmak için planlanmış emek-yoğun yöntem yaratılacak istihdamı ortaya koyacaktır. Uygulamadan önce yapılacak işlere göre kullanılacak emek oranını belirten listeler hazırlanmalıdır. Bu listeler, ayrıca maliyet hesaplarında da yararlı olacaktır. Liste konusunda emeğin toplam proje maliyeti içindeki oranlarını belirten bir örnek aşağıdaki şekildedir:

(1) John P. Lewis «Aşırı Fakir Gruplara Yaklaşım: Emek-Yoğun Programlar.»

TÜRK-İŞ

Bilgi Merkezi

1. Toprağın geliştirilmesi

Toprağın temizlenmesi	% 80
Toprağın korunması ve teraslama	% 70
Ağaçlandırma çalışması	% 90

2. Sulama ve Drenaj işleri

Beton aktarma boyunlu toprak barajlar (70 - 100 metre yükseklik)	% 35
Küçük toprak barajlar (50 Metre yükseklik)	% 50
(25 Metre yükseklik)	% 60
(10 Metre yükseklik)	% 70
Ana kanallar (20 m ³ /saniye)	% 60
Yan dağıtım kanalları (2 m ³ /saniye)	% 70
Küçük tarla kanalları	% 80
Tarla satırlarının sulamaya hazırlanması	% 90
Küçük su tanklarının hafriyatı	% 90

3. Yol inşaatı

Ana ve ulusal yollar (ziftli)	% 40
İkinci derecede yollar (ziftli)	% 50
Toprak ve makadam yan yollar	% 60
Toprak ulaşım yolları	% 70
Yan yolların yapım ve onarımı	% 90
Yol banketlerinin yapım ve onarımı	% 85
Köprü ve menfez yapımı	% 15

4. Bina inşaatları

Silolar (çamur duvarlı 25 m ²)	% 75
Silolar (taş veya tuğla 25-20 m ²)	% 60
Depolar (taş veya tuğla 200 m ²)	% 40
Konut: tek katlı (çamur duvar)	% 70
tek katlı (taş veya tuğla)	% 50
tek katlı (prefabrik)	% 35
tek katlı (prefabrik)	% 35
Konut: iki veya üç katlı (taş veya tuğla)	% 50
iki katlı (prefabrik)	% 35

5. Çeşitli alt yapılar

Limanlar, demiryolları	% 15
Ağır sanayi yapıları	% 5

Yukarıdaki ortalama yüzdeler gözönüne alınırsa, dar bölge programlarında emek maliyetleri, toplam maliyetin % 60'ı oranında olacaktır. Ayrıca, bu yüzdeler yerine getirilebilir bir oranda emek-yoğun olmaktadır. Dar bölgedeki tüm programlar dikkate alındığında, emek oranının yüzde 50 veya daha az olduğu projelerin, toplam proje hacminin yarısından az olmaması yerinde olacaktır.

(b) Dolaylı yaratılan istihdam ise, gerekli araç ve gereçlerin üretimi ve nakliyesinden kaynaklanacaktır. Bu istihdamın düşünülmenin üzerinde olduğuna ve projelerin tanımlanması sırasında özenle ele alınmasına dikkati çekmez isteriz. Bu çalışmaların bir kısmı EKİP çerçevesindeki işçiler tarafından yürütülebilir. Ancak, özellikle araçların başka bir sektördeki işçiler tarafından üretilmesi gerekecektir. Her iki durumda da, projelerde araç ve gereç maliyetleri belirtileceğinden, gerekli dolaylı istihdam da belirtilmelidir.

Dolaylı istihdam ücretleri, yerel malzeme kullanıldığında yüzde 80'e varabilir. Genel programın toplam olarak yüzde 60'ının emek masrafı olmasına yukarıda işaret etmiştik. Bu nedenle diğer yüzde 40, yatırım maliyeti olacaktır. Diğer bir deyişle, dolaylı istihdam masrafları, doğrudan yaratılan istihdam masraflarının yüzde 30-40'ı olmalıdır. Örneğin, toprağın geliştirilmesi projelerinde dolaylı istihdam doğrudan istihdamın yüzde 20'si olurken, bu oran, kentlerin geliştirilmesi projelerinde yüzde 50'ye çıkmaktadır.

Emek-yatırım projelerinin yaratacağı dolaylı istihdamın kesin belirlenmesi, çok güç ve ayrıntılı çalışma isteyen bir araştırma olmaktadır. Buna rağmen, planlama safhasında elde edilecek verilere göre, en yakın bir biçimde bu istihdamın tahmini gerekmektedir. Bu konuda programın Girdi-Çıktı tablolarının hazırlanması da uzun yıllar ve ayrıntılı çalışma alacağından, mevcut emek-üretim oranlarına göre emek yatırımlarının yaratacağı dolaylı istihdamın hesaplanması daha yerinde olacaktır (1).

Projelerin hazırlanmasında önemli bir konu da, dolaylı istihdamın dış kaynaklara yönelmemesi ve ulusal kaynaklar tarafından yaratılması yerinde olacaktır. Bu istihdamın ülke içindeki dar gelirli veya işsizler grubu arasında yaratılması, ideal bir sonuç olmaktadır.

(1) Dolaylı istihdamın hesaplanması için J Krishnamurty'nin «Yatırımların Dolaylı İstihdam Sonuçları: Teknoloji ve İstihdam» ILO Yayınları, Cenevre, 1975 Kitabının 59-81'nci sayfelerinde ayrıntılı bilgi ve çeşitli formüller verilmiştir.

(c) İkinci derecede istihdam ise, işçilerin artan tüketimden kaynaklanmakta ve projedeki toplam işçi ücretleri oranına bağlı olmaktadır. Bu durum, ülkenin temel gıda maddelerini kendisi üretmesine bağlı olmaktadır. Gıda dış alımı yapılan ülkelerde, artan tüketim, dış alımı da artıracığından, olumsuz genel etkileri olabilir. İkinci derecede istihdamın kesin olarak ölçülmesi de güçtür. Bunun yapılabilmesi için işçilerin satın alma eğilimlerinin belirlenmesi gerekecektir. Bu eğilimler ise ancak, uzun vadeli araştırma ve gözlemlere bağlıdır. Buna rağmen, programların gelir elastikiyetinin önceden belirlenmesi, programın genel değerlendirmesi açısından yararlı olacaktır.

Kırsal kesim projelerinde ise, artan tüketimin genellikle yerel gıda ve tekstil üretimine yöneldiği görülmüştür. İkinci derecede istihdamın doğrudan istihdamın yüzde 20'si oranında olduğu hesaplanmıştır.

(d) Ayrıca, iyi bir projenin gelir dağılımı üzerindeki etkisi de gözönüne alınmalıdır. Özellikle EKİP'lerin gelirin yeniden dağılmasını temel amaç olarak kabul etmesi, bu tekniğin önceden hesaplanmasını gerektirmektedir. Örneğin fakir bölgelerdeki gelir dağılımı kriteri, yaratılan istihdam olanağından daha fazla ağırlık taşıyacaktır. Bölgede belirlenmiş asgari geçim çizgisi altındaki kişilere sağlanacak çalışma olanakları, gelirin yeniden dağılımında faktör olarak ele alınabilir. Bu konuda ulusal planlama makamları ile işbirliği yapılmalı ve ortaklaşa belirlenecek faktörlere göre gelir dağılımı etkisi belirlenecek faktörlere göre gelir dağılımı etkisi hesaplanmalıdır.

Uzun Vadeli İstihdam Yaratma

Projelerin tamamlanmasından sonra dahi devam edecek kalıcı bir istihdam hacminin yaratılması, proje seçimindeki temel kriterlerden biri olmaktadır. Bu konuda doğrudan ve dolaylı yaratılacak istihdam üzerinde durulmasında yarar vardır.

(a) Doğrudan yaratılan istihdam, yapılan işlerin türüne bağlı olmaktadır. Bugün için uygulamadaki programların çoğunluğu, toprağın geliştirilmesine bağlı üretim projelerini öncelikli olarak ele almakta, alt yapı ve sosyal yatırım projelerine ikinci ve üçüncü derece ekonomik yararlarına bağlı olduğundan, plancıların çoğu tarafından da kabul edilmektedir.

(i) Doğrudan üretken projeler, istihdam hacmi ile gelirlerde kalıcı bir artış gösterebilir. Toprağın taşlardan temizlenmesi, terasla-

ma, ağaçlandırma, sulama, drenaj, balık havuzlarının yapılması veya veteriner merkezlerinin inşaatı gibi.

Örneğin, teraslama ile yıllık yaratılan kalıcı istihdamın, aynı projenin sathı hazırlama ve inşaat safhasındaki yaratılan istihdamın yüzde 15-30'u oranında olduğu, yapılan gözlemlerden anlaşılmıştır. Toprağın temizlenmesi çalışmalarında bu oran, yüzde 20-40'ı bulmaktadır. Ancak bu oran, kanal inşaatı ve drenaj çalışmalarında yüzde 210-220'yi bulmaktadır. Bu yüzdelerin Endonezya ve Bangladeş'te belirlendiğini ifade etmek isteriz. Diğer taraftan, ağaçlandırma çalışmalarında bu oran, yüzde 5 olmakta ve çabuk büyüyen ağaçlarda dahi, gelirlerin artması birkaç yılı almaktadır.

(ii) Alt yapı işlerinde kalıcı istihdamın o bölgedeki kalkınma olanakları ve kaynaklarına bağlı olduğu anlaşılmıştır. Yol, köprü, pazar yeri veya kırsal elektrifikasyon projelerinin yaratacağı kalıcı istihdamın önceden hesaplanması çok güç olmaktadır. Ancak, bu tür projelerin üretken projelerden daha az kalıcı istihdam yarattığı söylenebilir. Yıllık bakım çalışmaları dahi, aynı projenin inşaat döneminde yaratılan istihdamın ancak yüzde 5'ini kalıcı bir biçimde sağlamaktadır. Yol yapımında ise, bu projelerden yararlananların çoğunluğu, zaten kârlı ve normalin üstünde gelir getiren işlere sahip kişiler olmaktadır. Örneğin, haberleşme araçlarının geliştirilmesi projelerinde, bu projenin küçük üreticilerin mallarını daha kolay ve geniş pazarlamalarına yardımcı olmasına özen gösterilmelidir.

(iii) Okul, sağlık merkezi, sosyal tesisler, ucuz toplu konut, içme suyu tesisleri, park ve spor alanlarının yapımı gibi sosyal yatırımlar, bakımın dışında çok az sürekli ve kalıcı istihdam yaratmaktadır. Ayrıca, bu tür tesislerin bakımı, daha fazla bir harcama gerektirecek ve bu harcamaların da, o toplum tarafından karşılanmasını zorunlu kılacaktır.

Sosyal yatırımların proje seçimine etkili oldukları görülmüştür. Örneğin, istihdam politikası çerçevesinde sosyal yatırımlar, köyden kente göçün önlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıca, toplumların en fakir kesimlerine hizmet edecek sosyal yatırımlar, örneğin, okul, içme suyu, veya sağlık merkezleri, gelirin yeniden dağılımında önemli bir rol oynamakta ve böylelikle tüm program çerçevesinde sosyal yatırımların önem kazanmasını sağlamaktadır. Ayrıca, sosyal yatırımların, programların yararının değerlendirilmesinde önemli rol oynadıkları görülmüştür.

(b) Projelerin seçimi aşamasında uzun vadede yaratılacak istihdamın dolaylı ve ikinci derecedeki etkilerini belirlemek, özellikle güç bir işlem olmaktadır. Bu tür etkilerin sosyal yatırımlar konusunda bir değer taşımadığı belirlenmiştir. Toprağa bağlı projelerin yukarı ve aşağı yan etkileri doğrudan yaratılan istihdamla kıyaslanacak derecede önem kazanmaktadır. Yukarı etkiler arasında, tohum geliştirilmesi, gübre ve tarımsal araçların üretimi sayılabilir. Aşağı etkiler ise, ulaştırma, depolama ile üretimin pazarlanması gibi faktörler olmaktadır. Ağaçlandırmaya bağlı olarak, ağaç ve tahta sanayinin geliştirilmesi ile yol inşasına bağlı olarak ulaşım olanakları ve ticaretin geliştirilmesi bu etkenler arasında sayılmaktadır.

Diğer taraftan, işçilerin artan tüketimi de özellikle uzun vadeli doğrudan veya dolaylı yaratılan istihdam ile kalıcı bir etken olmaktadır. Ancak toprağa bağlı en fakir bölgelerde bu tür etkilerin kişiler tarafından yerel düzeyde tüketileceği gözönünde tutulmalıdır.

Genellikle bu tür dolaylı ve ikinci derecedeki etkiler, projenin uygulandığı bölgenin yapı ve vasıflarına bağlı olacaktır. Kentlerde veya çevrelerindeki projelerde daha etkin olduğu, özellikle bu bölgelerde yarı ve vasıflı insan gücünün var olması, gerekli alt yapının bulunması ile nakliye ve üretim girdilerinin kolaylıkla sağlanması önemli rol oynamaktadır.

(c) Fakir veya işsizler grubu içinde yaratıldığı hesaplanan iş sayısına göre belirlenecek bir faktör ile programların gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkisi ortaya konabilir.

Ekonomik Sonuç Kriteri

Ekonomik sonuç «mali kârlılık» ile karıştırılmamalıdır. Bu tür programlarda ulusal, bölgesel ve yerel yararları genel bir biçimde değerlendirmek gerekmektedir. Bazı koşullarda projelerin Hükümetin genel politikası çerçevesinde uygulamaya konduğu da gözönünde tutulmalıdır. Bu nedenle, projenin bir yıl içinde topluma sağladığı yarar değerlendirilmeli, ve genel ekonomiye katkısı hesaplanmalıdır. Projelerin uygulandığı andaki yarattığı ekonomik değer de, bu hesaplama dahil edilmelidir.

(a) Emek-yoğun projelerin ekonomik sonuçlarının değerlendirilmesinden önce bu yöntemin kullanılmasının çok taraflı yararlarına dikkat edilmesi gerekir. Çelişkili olan bu sorun, ayrıntılı bir biçimde Bölüm IV'de ele alınacak ve özellikle mali ve teknik yönleri üzerin-

de durulacaktır. Bu noktada kısaca iki ayrı görüş üzerinde durmak istiyoruz. Sermaye-yoğun tekniklerin üretim faktörleri birim alınırsa, daha çok üretim yaratacağı ileri sürülmektedir. Bu yöntemin daha fazla yatırım kaynağı oluşturacağı ve böylelikle hızlı bir kalkınma yaratacağı gene aynı kaynaklarca belirtilmektedir. Ayrıca bu kaynaklar yüksek bir istihdam düzeyinin yüksek bir tüketim düzeyi yaratacağını, tasarrufların azalacağını ve dolayısıyla yatırım düzeyinin düşeceğine de işaret etmektedirler.

Diğer taraftan, kamu tarafından finanse edilmiş emek yatırımlarının herşeyden önce tüketim mallarında bir fazlalık yaratacağı, bu programların özel yatırımlar üzerine etkisinin az olduğu ve artan işçi gelirlerinin özel yatırımları özendireceği belirtilmektedir. Buna göre, emek-yoğun yöntemlerin yaratacağı ekonomik sonuçlar, genelde olumlu olacaktır. Programların maliyeti ile yararlarının «gölge fiyatlar» kullanılarak, ekonomik açıdan değerlendirilmesinin yanı sıra, bu yöntemin dış alımlara asgari ölçüde bağlı olması, avantajlı noktaları olmaktadır. Böylelikle, emek yatırımları bu yatırımların marjinal sosyal yararları ile sermaye-yoğun yatırımlar arasında dengeyi sağlayıcı biçimde yapılması, ekonomik sonuçlarının olumlu olmasına yol açmaktadır.

(b) Uzun vade istihdam kriteri ele alınırken, projelerin üç ana kategoride ele alınması konusunda yukarıda belirttiğimiz görüşlerin ekonomik sonuçların değerlendirilmesinde önemli rol oynadığına işaret etmek isteriz.

Doğrudan üretken projelerde, ekonomik sonuçların değerlendirilmesinde bu projeden elde edilecek kâr için geçecek zaman dikkate alınmalıdır. Örneğin, ağaçlandırma çalışmalarından önce toprağın geliştirilmesi projesinin uygulanma gereği gibi. Küçük sulama projeleri veya kırsal pazarlama, kredi, tarım ve satış kooperatiflerinin oluşturulması, birbirine bağlı fakat, belirli süreler sonucu ekonomik değer kazandıracak projeler olacaktır. Ayrıca, ekonomik değerlerin programın uygulandığı bölgedeki sosyal yapıdan soyutlanamayacağı da açıktır. Yol inşaatının dolaylı yararları, uzun vadede o topluma doğrudan üretken projelerin kısa vadede sağlayacağı ekonomik değerlerden daha kıymetli olacaktır. Ancak bu tür değerlendirmelerin güç olması, dolaylı yararların hesaplanmasında bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır.

(c) Bu nedenlerle projelerin mevcut ve gelecekteki ekonomik yapı üzerindeki etkileri ve görülebilir sonuçlarının değerlendirilme-

si, projenin genel ekonomik yararlılığının ortaya konmasında en önemli faktör olacaktır. Plan çerçevesi içinde projelerin bireysel değerlendirmesinin yanısıra, gruplar veya tüm projelerin birbirine bağlı uygulanmasının sonuçlarında değerlendirilmesi gerekecektir. EKİP'lerin uygulanması sırasında yapılacak değerlendirmelerin, önceden yapılan değerlendirmeler ile karşılaştırılması sonucu, kesin değerlendirme ortaya çıkacaktır.

(d) Emek-yatırım programların ekonomik değerlendirmesinde genel bazı ekonomik kârlılık değerlendirme yöntemleri kullanılabilir.

1. İlk akla gelen yöntem, katma değer yöntemidir. Faktör maliyetlerine göre gayri safi milli hasılda proje sonucu ortaya çıkacak artışlar, katma değer ile hesaplanabilir.

2. Sermaye faktör formülü kullanılabilir:
$$\frac{\sum I_t}{\Delta_v}$$

Bu formülde, $\sum$ yatırımların toplamını ve Δ_v yıllık olarak elde edilen katma değeri göstermektedir

3. Üçüncü yöntem ise, net toplam kâr olmaktadır. Buna göre yıllık üretim B_t olmakta ve bundan yıllık masraf olan C_t çıkartılmaktadır. Bu yatırımların içine sermaye harcamaları I_t ile işletme masrafları E_t dahil edilmektedir. Eğer, n projenin uygulanacağı yıl olarak kabul edilirse ve i faiz oranını gösterirse, net toplam düzenlenmiş kâr formülü şöyle olacaktır:

$$\sum_{t=1}^n \frac{B_t - C_t}{(1+i)^t} \quad \text{veya} \quad \frac{n}{t=1} \quad \frac{B_t - I_t - E_t}{(1+i)^t}$$

4. İç yarar oranını (r) olarak kabul edersek, aşağıdaki formül ortaya çıkacaktır.

$$\sum_{t=1}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} \quad \text{veya} \quad \frac{n}{t=1} \quad \frac{B_t - I_t - E_t}{(1+r)^t}$$

Bu formül sonucu, (r) oranı en yüksek olan projelerin seçimi en çok ekonomik yarar sağlayacak proje olacaktır.

5. Yarar/maliyet oranı ise, projeden kaynaklanan tüm doğrudan, dolaylı veya ikinci derecedeki ölçülebilir veya ölçülemez çıktılar ile bu projeden oluşan yararların, projenin planlanması, uygulanması

ve devamı için gerekli toplam kaynaklara oranı olmaktadır. Bu formül şu şekildedir:

$$\frac{\sum_{t=1}^n \frac{B_t}{(1+i)^t}}{\sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+i)^t}} \quad (1)$$

Bu proje sonucu yarar/maliyet oranının en yüksek olduğu projelere öncelik tanınmalı ve diğer projeler ile tamamlanmalıdır. Ancak, bu formüller ile projelerin sosyal yönlerinin tam olarak değerlendirilemeyeceğine de dikkati çekmek isteriz.

Bu nedenle yatırım masrafları E_t ile projelerin işletme masrafları gözönüne alınarak, aşağıdaki net yarar/maliyet oranı formülü elde edilebilir.

$$\frac{\sum_{t=1}^n \frac{B_t - E_t}{(1+i)^t}}{\sum_{t=1}^n \frac{I_t}{(1+i)^t}} \quad (2)$$

6. Diğer bir yöntem, karmaşık olsa dahi, A. Kahn ile H.B. Chenery tarafından önerilen sermayenin marjinal sosyal verimi olmaktadır. Ancak, bu yöntem sadece projelerin marjinal sosyal sonuçlarına yer verdiğinden, biz bu noktada bu formüle yer vermeyeceğiz. (1)

(e) Emek-yatırım programlarının ekonomik kârlılığının aynı zamanda yarar/maliyet açısından değerlendirilmesi arzu edilen bir çalışma olmasına rağmen, kesin sonuca ulaşmak için gerekli verilerin çoğunluğunun programın uygulamaya konduğu aşamada tahminlere dayanması bunu güç kılmaktadır. Ancak sonuçların birbirine bağlı olmasına rağmen, genelde yapılmasında yarar olduğuna işaret etmek isteriz. Özellikle emek yatırımlarına karşı duyulan bazı güvensizliklerin giderilmesi için belirli bir teknoloji seçimi de yapıldıktan sonra, bu çalışmaların yürütülmesi gerekmektedir. Maliyet/yarar in-

(1) Chenery, «Yatırım Kriterinin Uygulanması» Quarterly Journal of Economics, Şubat 1953.

celemelerinin projelerin vereceği sonuç değerlerin hesaplanması bakımından pratik bir yöntem olduğuna temas etmek isteriz.

Diğer taraftan, özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanacak EKİP'ler için maliyet/yarar incelemelerinin önceden yapılması ve bu incelemeler yapılırken, yıllık fiyat projeksiyonları yerine teorik fiyatların (gölge fiyatlar) kullanıldığı bilinmektedir. Bu konu özellikle I.A.M. Little ile J.A. Mirrless tarafından mükemmel bir biçimde aşağıdaki şekilde özetlenmiştir. (2)

- Enflasyonun etkileri, fiyat farklılıklarını ortaya koyacağından, gerçekçi maliyet ile yararların bu birimlerle ölçülmesi olanak dışıdır.
- Ulusal para birimi değeri gerçekçi olmadığı zamanlar, yabancı maddelerin ulusal para birimi ile fiyatları, ülkede üretilen mallara oranla daha düşük olacaktır. Emegin marjinal üretimi genellikle ücretlerden daha düşük olmakta ve gelecekteki kırsal sektörde ise, işçilerin tüketiminden bile düşük bulunmaktadır.
- Sermaye piyasasının iyi işlememesi sonucu, faiz oranlarının çok büyük değişiklikler gösterdiği ve tasarrufların yeterli olmadığı ve toplumdaki ileriye yönelik iskonto hadlerinin mevcut piyasadaki faiz oranlarından düşük olduğu görülmektedir.
- Basit ekonomilerde büyük projelerin ve özellikle geniş kapsamlı emek-yatırım programlarının diğer sektörler üzerindeki etkileri önemli olmaktadır.
- İhracat mallarına talebin azlığı, hem ihracat edilebilir malların az olması ve hem de ihracatın korunarak ithal kotalarının kullanılması, dünya fiyatları ile ulusal fiyatlar arasında farklılık yaratacaktır. Bu farklılık, işkolları arasında da görülecektir.
- Zenginlik kötü bir biçimde dağıldığından, toplumdaki bir sosyal sınıfın gelirindeki artışın, diğer sınıfların gelir artışı ile aynı ağırlığı taşımayacağı gözönüne alınmalıdır.

Bu nedenle maliyet/yarar analizlerinin olanaklar çerçevesinde projelerin seçimi ve sonradan değerlendirilmesi için gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır. Özellikle proje seçimi aşamasında gözönünde bulundurulması gerekli üç anahtar nokta şu şekildedir:

(2) I.A.M. Little ve J.A. Mirrless «Gelişmekte Olan Ülkelerde Proje Analizleri» OECD yayınları cilt 2 1969, Paris.

1. Emek-yatırım projelerinin yararları ve maliyeti hesaplanırken, işgücü ve sermaye azlığını belirlemede tahmini gölge fiyatların kullanılması gerekli olmaktadır. Emeğin düşük marjinal verimliliği özellikle kırsal kesimlerde gölge bir ücrete bağlı olmakta ve bu ücret genellikle çok düşük bulunmaktadır. Bu durum seçim aşamasında en yüksek emeğin kullanılacağı projelerin lehine olacaktır. Diğer taraftan, sermaye darlığı ve piyasa faiz oranlarının durumu, piyasa faiz oranından daha yüksek gölge bir oranın kullanılmasını gerektirecektir. Bu ise, emek-yatırım projelerini daha olumlu gösterecektir. Bu nedenle, mevsimlik işgücü olanaklarının özel bir biçimde izlenmesi ve mevsimlere göre gölge ücretleri belirlemek, projelerin yüksek emek kullanma oranlarına bakılarak, otomatik bir biçimde seçimlerini önleyecektir. Ayrıca, böyle bir yaklaşım, tarımın durgun olduğu mevsimlerde kırsal kesimlerde uygulanacak projelerin tanınmasını kolaylaştıracaktır.

2. Özellikle fakirliğin giderilmesine yönelik EKİP projelerinde genel bir taklaşım yerine, maliyet ve yararların proje uygulamasından kimlerin yararlandığı ve kimlerin zarar gördüğü dikkate alınarak yapılması yerinde olacaktır. (1) Yaratılan istihdamın hesaplanmasında olduğu gibi, en fakir gruplara sağlanan yararların onların gelir ve/veya tüketim artışlarına göre hesaplanması gereklidir. Örneğin, projenin yararları hesaplanırken, bu gruplara sağlanan ve dağıtılan gelir, ağırlık kazanmalıdır. Toplumun çeşitli gruplarına yarar sağlayacak üretim artışının gölge fiyatlarla yararlarla belirlerken, aynı anda fakirliğe karşı yapılan mücadelenin değerlerine de dikkat edilmelidir.

3. Eğer uygulanmışsa, geçmiş EKİP'lerin beklenileni vermeme si halinde, maliyet ile özellikle bu tür programların yararlarının, gelecekteki riskleri de gözönüne alarak incelenmesi gerekecektir. Diğer taraftan, genellikle yerel komiteler tarafından sağlanan verilere göre, yıllık mevsimlik işgücü olanakları konusundaki kesin olmayan tahminler, programın uygulanmasını geciktirecektir.

Bu nedenle projelerin değerlendirilmesinde çeşitli olasılıklar üzerinde bir karar vermek gerekecektir. Ancak bu olasılıkların kolaylıkla belirlenememesi sonucu, projenin değişken bazı varsayımlara göre değişik maliyet/yarar hesaplarının yapılmasına yol açmaktadır

(1) Genel yaklaşım, hükümetlerin değişik süre içinde uygulamayı düşündükleri kalkınma oranlarını dikkate almamaktadır. Genellikle Hükümetler, belirli bir süre içinde yarar ve maliyetleri kalkımlara bağlayacak ve hedef olarak aldıkları kalkınma oranına uyulmasına çalışacaklardır. Bu açıdan genel yaklaşım yanıltıcı sonuçlar doğurabilir.

V. Plan Sektörlerinin Gözden Geçirilerek Programın Uygulanması Sırasında Yeniden Düzenlemeler

Plan Sektörleri İçeriğinin Gözden Geçirilmesi

Tüm EKİP projeleri tanımlanıp kesin şeklini aldıktan sonra, bu projelerin uygulanmasının özellikle araç ve gereç üretecek diğer sektörler üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkileri ile genel plan süreci içinde üretimlerini artıracak diğer plan sektörlerine etkileri mümkün olduğu kadar kesin bir biçimde belirlenmeye çalışılmalıdır. Bu şekilde EKİP projelerinin uygulanmasının plandaki diğer sektör projelerine etkileri (sermaye, insangücü ve vasıf düzeyleri, dış alım gereksinmesi gibi) daha iyi bir şekilde tanımlanacaktır.

Bu şekilde tüm olarak plan çerçevesinde yaratılacak istihdam ile sektörler göre insangücünün vasıf düzeyleri ortaya konacaktır. EKİP'lerin bu genel hedeflere etkileri, özellikle tüketim ve sermaye yatırımları açısından, bu aşamada gözden geçirilerek yeniden düzenlenebilir.

EKİP'lerin Uygulama Sırasında Düzenlenmesi ve Sürekli Planlama

Genel planın çerçevesinde uygulama süresi içinde ekonomik durumdaki değişikliklere ve planın öngördüğü büyük projelerin uygulama oranlarına göre belirli aralıklarla düzeltildikleri bilinmektedir. Ancak planlamanın gittikçe sürekli bir işlev olması, ve yeniden düzenlenen kalkınma planlarının birbiri üstüne hazırlanması «Sürekli Planlama» fikrini ortaya atmıştır.

Bu durum EKİP'ler için daha da doğru olmaktadır. Zira kullanılabilir işgücü fazlalığı ortalama bir tahmin olup, kullanılabilir gerçek işçi sayısı yıldan yıla ve hatta bir yıl içinde mevsimlere göre değişmektedir. EKİP'lerin özel araştırmalarla hazırlandıktan sonra genel kalkınma planına uydurulmaları, istihdam politikasının başarıya ulaşması için gerekli olmaktadır. Ancak, uygulama süreci içinde sağlanacak esneklik, arzu edilen sonuçları yaratacaktır. EKİP'lerin uydurulduğu büyük projelerin uygulanması yıllık programlara göre yeniden düzenleneceğinden, EKİP projelerinin de uygulamaları sırasında gözden geçirilip buna uygun düzenlemeleri gereklidir. Ayrıca, başarıya ulaşan kamu iş programlarında, bir sonraki planlama dönemi için proje hazırlıklarının, programın uygulanması sırasında başlaması da yerinde olmaktadır.

Diğer bir deyişle, EKİP'lerden sorumlu planlama, uygulama ve değerlendirme makamlarının yerel, bölgesel ve ulusal komitelerle ortaklaşa, hem uygulamayı gözden geçirmeleri, hem de kalkınma planının uygulanmasını izlemeleri gerekecektir. Diğer taraftan, ulusal istatistik kuruluşları da kullanılabilir işgücü fazlalığı konusunda sürekli veri toplamalı ve bu verilere göre yapılacak düzenlemelerle ilerideki plan dönemlerinde işgücü fazlalığına istihdam olanakları yaratılmalı ve böylelikle uzun vadede istihdam yaratacak projelere öncelik tanınmalıdır.

Bu çalışmalar, emek-yatırım programlarının gelecek kalkınma planına ayrı bir sektör olarak dahil edilmesini amaçlamalıdır. Diğer taraftan, ileriye yönelik EKİP hazırlıkları, sektörel kalkınma programlarının (tarım, sanayi, inşaat, ulaşım gibi) hazırlıkları ile ulusal ve bölgesel planlama ile aynı anda yürütülmelidir. Sürekli planlama ile programların hazırlıklarının yanısıra, bütçeleri yapılacak ve gerekli mali kaynaklar bulunacaktır.

Sürekli planlamanın, sürekli bir değerlendirme mekanizmasına bağlı olduğuna işaret etmek isteriz. Bu değerlendirme, projelerin uygulanmasından başlayarak, genel sonuçlarına kadar yapılmalıdır.

EK I — 1

Ön Mühendislik Araştırmaları

Yapılması gerekli ön mühendislik araştırmalarının, uygulanması düşünülen projenin türüne bağlı olacağı açıktır. Ancak, yapılacak proje önerilerinin de bu araştırmaya bağlı olması nedeniyle koşulların elverdiği oranda bu araştırmaların ayrıntılı yapılması da bir gerçektir. Aşağıda mevcut tecrübelerden yararlanılarak, projelerde genellikle uygulanabilecek ve bilgi toplanması gerekli ön mühendislik araştırmalarının ana hatları verilmektedir:

- (a) Toprağın oturumu ve toprak işinin yapılmasını sağlayacak örnek miktarları. Bir veya iki metre aralıklarla yapılması düşünülen toprak işlerinin planı verilmelidir.
- (b) Toprağın türlerini belirleyebilmek için belirli aralıklarla fide yatakları örneklerinin değerlendirilmesi gereklidir.
- (c) Yerel mevcut inşaat malzemelerinin bir dökümü bulundukları yerleri belirleyen bir plan ile verilmelidir. Örneğin, taş, kum ocakları ile mevcut kereste kaynakları gibi.

- (d) Drenaj işleri için metrekaresine düşen yağış oranları, sel yatakları ve sel sularının akımı, doğal drenaj kanalları ile çay ve ırmakların sel sularından kabarma oranları gibi.
- (e) Çalışma sahasına ulaşım olanakları. Demiryolu geçişleri, mevcut köprüler veya menfezler üzerindeki azami yük hadleri ile üst köprü altlarından azami geçiş yükseklik hadleri gibi.
- (f) Temizlenmesi gerekli zararlı bitki türleri ile kapladıkları saha.
- (g) Çalışmaları etkileyebilecek çeşitli insan yapısı engellerin belirlenmesi. Yer altı kabloları, su ve kanalizasyon borularının geçtiği yerler gibi.
- (h) Yer altı sularının incelenmesi ile yer altı su kaynaklarının belirlenmesi.

EK 1—2

Emek-Yoğun Projelerin Sunulması İçin Gerekli Proforma

A. Talep eden makam

(Yerel, dar bölge veya bölge)

B. Projenin mahalli ve bölgenin kısa bir tanımı

C. Projenin niteliği

1. İlk inşaat, inşaatın devamı, tamir veya bakım gibi.
2. Projenin amacı

D. Teknik veriler

1. Yapılması gerekli işin hacmi, boyutları ve niteliği
2. Gerekli malzeme ve kullanılacak yöntemin tarifi.
3. Proformaya ek olarak işin yapılacağı alanın bir fotoğrafı veya ayrıntılı bir konum planı ile kuş bakışı görünümü.

E. Yapılacak işlerin süresi

1. Önerilen işe başlama tarihi
2. Yapılacak işin aylara bölünmüş çalışma takvimi
3. Çalışmaların tamamlanacağı öngörülen tarihler

F. Gerekli İnsan Gücü

1. Vasıfsız işçiler
 - a) İş günü sayısı
 - b) Gerekli işçi sayısı
2. Mesleklerine göre vasıflı işçiler
 - a) İş günü sayısı
 - b) Gerekli işçi sayısı
 - c) Bu işçilerin yerel kaynaklardan sağlanma oranı
3. İnsan gücünün mevsimlik sağlanma durumu

G. Projenin maliyeti

1. Malzeme (miktar ve birim fiyatları dahil)
2. Nakliye dahil, gerekli araçlar (miktar ve birim fiyatları dahil)
3. Ücretler
 - a) Nakdi
 - b) Ayni
4. İşin yapılacağı yerdeki donanım
5. Toprağın durumu
6. Müteferrik

Toplam : _____

H. Finansman

1. Talebi yapan makam tarafından sağlanacaklar
 - a) Malzeme

- b) Araç ve gereç
 - c) Ücretler veya ücretsiz çalışma katkısı
 - d) Toprak
2. Üst makamlardan gerekli katkılar
- a) Malzeme, araç, ve gereç
 - b) Nakdi ödenekler
 - c) Ayni ödenekler
 - d) Katkılarının türü: Kredi veya hibe
 - e) Katkının kredi olması halinde geri ödeme planı
 - f) Ödemelerin ve malzemenin yapılması gerekli tarihler

I. Projenin uygulanması

1. Sorumluluk : Talep yapan makam. teknik servisler veya mü-teahhid
2. Çalışmaların uygulanması ve işyeri mahallerinde denetim
3. Gerekli teknik yardım

J. Projeden beklenen sonuçlar

1. Diğer yerel, darbölge, bölge ve ulusal projelerle ilişkileri
2. Ekonomik yararlar : üretim ve gelirlerin artması, dışarı açıl-ma olasılığı
3. Diğer yararlar
4. Bu yararlardan faydalananaklar
5. Projenin uygulanmasından sonra sağlanacak kalıcı sürekli istihdam

K. Uygulamadan sonra yapılan işlerle ilgili bakım çalışmaları

1. Bakımdan sorumlu makamlar ve bakımın uygulama şekli
2. Gerekli işgücü
3. Yıllık tahmini maliyeti ile finansman kaynakları

Sunulan Tarih : _____ Talep eden makam : _____

Onaylayan Üst makam : _____ Tarih : _____

BÖLÜM II

EMEK-YOĞUN KAMU İŞ PROGRAMLARININ ORGANİZASYONU VE KURUMSAL YÖNLERİ

I. GİRİŞ

Genel Görüşler

Emek-yoğun kamu iş programlarının planlanması ve ulusal kalkınma planının bölgesel ve dar bölge düzeyinde öngördüğü programla uyumlu olarak uygulanması, herşeyden önce bu programlara (i) ulusal kalkınma planı içinde bütçeden ayrılacak tahsisler dahil, belirli bir yer vermeye; (ii) bu programların yaratacağı acil istihdam olanaklarına çeşitli düzeylerde yer vermeyi planlamaya ve sağlamaya yararlı istatistiki verilerin sistematik olarak toplanmasına; (iii) değişik düzeylerde koordinasyon ve organizasyon için gerekli düzenlemelerin yapılmasına; (iv) planlama, yönetim, teknik ve denetim için gerekli yeterli personel tahsisine; ve (v) uygulama, maliyet ve yararları ile ilgili sistematik veri toplama değerlendirme ve düzenlemelerinin yapılmasına bağlıdır.

Geçmişte çeşitli ülkelerin tecrübeleri, hedef seçilen grupların istihdam ve gelir olanaklarının artırılmasının, arzu edilen üretim alt yapısının sağlanmasının, EKİP'lerin uygulanmasından önce ve uygulanması sırasında çeşitli kurumsal ve yapısal reformların gerçekleştirilmesine bağlı olduğunu ortaya koymuştur.

Bu değişikliklerin, ülkelerin yapısına olduğu kadar, programların niteliği ve niceliği ile programların uygulanacağı bölgelere, o ülke hükümetinin yaklaşımına, idari işlemler ile sistemlerine ve değişik düzeylerdeki teknik servislerin sorumluluklarına ve en son olarak ülkedeki toprak mülkiyetinin dağılımı ile toprak reformu konusundaki siyasi yaklaşımlara bağlı olduğu anlaşılmıştır.

Kısıtlı olarak ve özellikle doğal afetlere karşı, belirli bölgelerde uygulanacak EKİP'lerin, herşeyden önce mevcut idari ve teknik servislerin süratle afet bölgesinde kullanılmasına bağlı olduğu bilinmektedir. Ancak, başarı oranının önceden yetkili makam tarafından hazırlanmış uygulama programlarına bağlı olduğu da anlaşılmıştır.

Ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde işsizlik veya gizli işsizlik sorunlarına yönelik EKİP'lerin ulusal veya bölgesel planlama ile bağdaştırılarak uygulamaya konmaları ise, doğal afetlerin aksine, daha ayrıntılı ve sürekli planlama ve uygulama yöntemlerini gerektirecektir. Bu tür uygulamalarda dahi, masrafları asgari düzeyde tutmak için mevcut resmi dairelerin idari ve teknik hizmetlerinden yararlanmak yerinde olacaktır.

Merkeziyetçilik ve Ademi Merkeziyetçilik

Etkili bir organizasyon, planlama ve uygulamanın özellikle geniş çaplı emek-yoğun kamu iş programlarında merkeziyetçilik veya ademi merkeziyetçiliğe dayandığı anlaşılmıştır.

İlk olarak, EKİP'lerin yapısından kaynaklanan bir faktör başarıya ulaşması için merkezi bir idari mekanizma yerine, bu mekanizma ile ortaklaşa çalışacak, bölgesel, darbölge ve yerel mekanizmaların oluşturulmasını öngörmektedir.

İkinci olarak, programın başarıya ulaşması yerel toplumu, bu toplumun liderlerinin ve kurumlarının karar verme dahil projelere katılmalarına bağlı olmaktadır. Yönetimden sorumlu makamlar ile projenin uygulanacağı yerel toplum arasında gerekli bağlar kurulmaz ise, başarı oranının düşük olacağı, bu tür projeleri uygulayan ülkele-
rin tecrübelerinden anlaşılmıştır.

Üçüncü olarak. EKİP'ler yerel yönetimlere bir inisiyatif ve prestij unsuru getirmektedir. Planlama, organizasyon, yönetim, uygulama ve mali konularda yerel kuruluş ve yönetimin, gerektiğinde teknik servislerin desteği ile katkıda bulunması, bu kuruluş ve kişilerin bulundukları yerel topluma karşı kendi prestij ve inisiyatiflerinin gerçekleşmesinde rol oynayacaktır.

İleri sürülen bu geçerli görüşlere rağmen, ulusal düzeyde EKİP'lerin başarıya ulaşmasında merkezi hükümetlerin rolü büyük olmaktadır. Doğal olarak EKİP'lerin genel plan çerçevesinde seçilmesi ve uygulamaya konması merkezi hükümetlerin görevidir. Ancak, hükümetlerin bu görevi ulusal düzeyin altındaki diğer düzeylerdeki yöneti-

ciler ve toplum ile paylaşımları, başarı oranını artıracaktır. Geniş kapsamlı EKİP'lerin uygulamaya koymayı düşünen hükümetlerin, ilk aşamada önemli üç sorunu çözümlemeleri gerekmektedir :

a) Merkezi hükümetin yapması gerekli planlama ve politika kararları neler olmalıdır? Merkezi hükümet, EKİP'lerle ilgili hangi yetki ve müdahale imkanlarını kendisine sağlayacaktır.

b) Hangi karar verme yetki ve sorumluluklarını daha alt kademeye makamlarına bırakacaktır? Bu yetki ve sorumlulukları bırakma kararının kriterleri nelerdir?

c) Daha alt makamlar üzerinde uygulanacak denetim ve müdahale yetkileri neler olacaktır? Bu yetkilerin kullanılmasının genel program hedef ve öncelikleri ile bağdaşması nasıl sağlanacaktır?

Bölüm I'de belirtildiği üzere, EKİP'lerin potansiyel değerleri ancak tüm ekonomi içindeki genel istihdam politikasına uyumluluklarının sağlanmasına bağlıdır. Makro-ekonomi düzeyindeki bu temel hedefin gerçekleştirilmesi ise, hükümetlerin bu konudaki en uygun makamı, örneğin planlama bölümü veya ilgili bakanlık, yetkili kılınması ile olasıdır.

Yukarıdaki ilk aşama sorunlarının yanısıra, makro-ekonomi hedeflerin belirlenmesinde EKİP'lerin rolü konusunda merkezi hükümetler aşağıdaki sorunları da çözümlemek zorundadır :

- Ulusal kalkınma planı içinde veya planla ilgili EKİP'lere verilecek değer ve EKİP'lerin oynayacağı rol ile bu programlara ayrılacak kaynaklar, finansman yöntemi ve programların süresi;
- EKİP'lerin yöneltileceği hedef gruplar, önceliklere göre bu grupların sıralandırılması ve uygulanacak programların kapsamı ile genel nitelikleri;
- Proje olanakları ile istihdam yaratma gereksinimleri gözönüne alınarak, mevcut program fonlarının hangi bölgelere tahsis edileceğinin belirlenmesi;
- EKİP'lerin planlama stratejilerine ne ölçüde bağdaştırılacağı. Örneğin, bölgeler arasındaki alt yapı dengesizliklerinin giderilmesi veya bölgesel kalkınmanın desteklenme oranları;
- Değişik düzeylerde planlama ve programları uygulama makamlarının belirtilmesi;

- EKİP'lerin özellikle sosyal amaçlarının sağlanmasında işçi ve işveren kuruluşlarının ne ölçüde katkıda bulunacaklarının belirlenmesi;
- EKİP personelinin değişik düzeylerde eğitim gereksinimleri ile bunların eğitimi için gerekli önlemler;
- Uygulamanın çeşitli düzeylerinde rapor verme, denetleme ve değerlendirme yöntemleri ile,
- EKİP'lerin desteklenmesinde çok taraflı nakdi ve ayni yardımlar ile teknik yardım programlarında uygulanacak genel politika.

Merkezi hükümetlerin daha alt düzeylere bırakacağı yükümlülükler, herşeyden önce o düzeydeki makamların idari, siyasi ve teknik yapıları ile ellerinde bulunan personelin yeteneklerine bağlı olacaktır.

Ancak, yeterli bir merkezi denetim sağlanmaksızın, yükümlülüklerinin daha alt düzeylere bırakılmasının bazı olumsuz sonuçları olacağına dikkati çekmek isteriz. İlk olarak bazı yerel çıkar gruplarının, örneğin toprak sahipleri veya müteahhidler, yerel makamlar üzerinde gerekli baskıyı kurarak, bazı önemli kararları etkileyebilecektir. Örneğin, ücret düzeylerinin belirlenmesi, projelerin seçimi, iş yerlerinin durumu ile işçi alınması gibi bu kabil baskılar ise, programı hem amacından, hem de öncelikleri ile amaçlanmış hedef gruplarına yönelmesinden saptırabilir. İkinci olarak, kontrolsüz bir alt kademeye yükümlülük vermenin, yerel makamlara altından kalkamayacakları bir sorumluluk alma ve kendi başına iş yapma isteği ve imkanı tanıyabilir.

Merkezi makamların, projelerle ilgili daha alt kademe makamlarına uyguluyabilecekleri yöntemler konusunda en önemli hususlar aşağıda belirtilmiştir :

(i) Projelerin seçimi ile işyerlerinin belirlenmesi konusunda ayrıntılı yol gösterici ilkeler ile kriterlerin belirlenmesi ve program hedeflerinin önceden açıklanması ile çalışma koşulları ve ayni ve nakdi ödemeler konusunda çerçevenin çizilmesi.

(ii) Değişik türlerle ve projelerin kapsamına bağlı olarak hazırlanmış yerel teknik hizmetlerin uyması gerekli standartlar.

(iii) Sistematik rapor alma ve çalışmaları denetleme mekanizmasının geliştirilerek, önceden daha alt kademelere bildirilmesi.

(iv) Yetkili denetim makamları ile işbirliği halinde etkin bir denetim ve kontrol yönetiminin, mevcut kamu kuruluşlarından yararlanılarak sağlanması,

(v) EKİP'lerin ulusal düzeyde uygulamasından sorumlu makam temsilcilerinin, alt makamların çalışmalarını muntazam, olarak mahallinde denetlemeleri.

Merkezi makamların yukarıda genel olarak belirttiğimiz alacağı önlemleri yanı sıra, yerel kuruluşları programı uygulama konusunda özendirmeleri de, yararlı sonuçlar verecektir. Bu arada, o bölge toplumunun oluşturduğu kuruluşlar ile liderlerinin, EKİP projelerinin tanımlama ve seçim aşamalarında çalışmalara katılmalarının sağlanması kadar denetim aşamasında da çalışmalara katılmalarının sağlanması olumlu sonuçlar vermiştir,

II. İdari Mekanizma ve Personel

Genel Görüşler

Yapıları gereği değişik emek-yoğun işleri bir proje çerçevesinde toplayan EKİP'ler, değişik idari ve teknik bölümlerin, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde bir araya gelmelerini gerektirmektedir. Örneğin ülke içindeki Kamu İş Bakanlığı (bizdeki Bayındırlık veya İmar ve İskan Bakanlığı gibi) ana yol yapımı ve inşaat projelerinin dışında, mahsulün geliştirilmesi veya toprağın düzenlenmesi gibi projelerden sorumlu tutulamaz. Diğer taraftan, köy yolları, köy elektrifikasyonu gibi projeler de tek başına Kırsal Kalkınma Bakanlığı (bizdeki Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı gibi) sorumluluğuna bırakılamaz. Bu nedenle, ulusal düzeyde ve belki de, hükümet düzeyinde EKİP'lerle ilgili hangi resmi kuruluşların planlama, seçme ve özellikle uygulama aşamasında sorumlu tutulacakları belirtilmelidir. Ancak, ulusal düzeyde koordineyi sağlamak için, ilgili kuruluş temsilcilerinden oluşturulan ve planlamadan sorumlu makamın katkısıyla bir «Ulusal Kalkınma Komitesi» oluşturulması gereğine daha önceden işaret etmiş idik.

EKİP'lerin uygulandığı ülke tecrübelerine ve özellikle merkezi ulusal hükümete sahip ülkelerde, bu konunun daha kolaylıkla çözümlendiği görülmektedir. Ancak, ulusal düzeyde çözümlenen sorunların, bölgesel ve yerel düzeyde aynı ülkelerde büyük sorunlar yarattığı da

görülmüştür. Örneğin, geleneksel olarak kamu işlerinin müteahhidler kanalıyla yapıldığı ülkelerde, sosyal yararların ana projede öngörül-
düğünden çok daha az gerçekleştiği anlaşılmıştır. Ayrıca, ulusal dü-
zeyde yetenekli kişilerin yanı sıra, gelişmekte olan ülkelerde daha alt
düzeylerde o bakanlıkları temsil eden kişilerin aynı yetenekde olma-
dikları da, gelişmiş ülkelerin vasıflı idareci gereksinmelerinden kay-
naklanan bir sorun olarak, uygulamalardan anlaşılmıştır.

Bu nedenle geniş EKİP'lerin özellikle sosyal hedeflere ulaşma-
sında ve ulusal kalkınma planı hedeflerine uymasında, ulusal, bölge-
sel, dar bölge ve yerel çeşitli kurum ve kuruluşların bir arada çalış-
masına ve bu çalışmaların planlama, yönetim, uygulama ve değerlen-
dirme aşamalarında da yapılmasına bağlı olduğu anlaşılmıştır. Başarı-
ya ulaşan ülkelerde ulusal planlama kurulunun koordineyi iyi sağla-
dığı ve uygulamayla ilgili genelgelerin etkin bir bakanlık (genellikle
Başbakanlık) tarafından çıkartıldığı görülmüştür. Diğer bir sorun ise,
özellikle bölgesel ve daha alt düzeylerde uygulama, denetim ve de-
ğerlendirmeden hangi kurum veya kuruluşun sorumlu olacağının be-
lirlenmesinden kaynaklandığı görülmüştür.

Bu nedenle, geniş çaplı ekipleri uygulamayı düşünen hükümet-
lerin herşeyden önce ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde yukarıda be-
lirtmeye çalıştığımız idari ve personel sorunlarını çözülmesi ge-
rekecektir.

Kitabımızın bundan sonraki bölümünde EKİP'ler açısından orga-
nizasyon ve kurumsal gereksinme olarak bu sorunların ne şekilde
çözömleneceğine dair bazı görüşleri belirtmek istiyoruz.

A. Ulusal Düzeyde Organizasyon

Ulusal düzeyde iki ayrı organizasyon yöntemi kullanılabilir. Birin-
cisi sel, zelzele, kuraklık gibi acil programlara bağlı organizasyon,
ikincisi ise, normal koşullar altında kırsal ve kentsel kesimdeki işgü-
cü fazlalığının kullanılmasına yönelik özel kamu iş programlarını ha-
zırlıyacak organizasyon.

Doğal afetler ile karşılaşan ülkelerin tecrübeleri aşağıdaki hu-
suslar özen gösterilmesi halinde bu tür afetlere karşı uygulanacak
programları belirliyecek organizasyonları şu şekilde tanımlamaktadır:

(i) Doğal afetleri yaratan nedenleri izleyecek sürekli bir kuruluş
oluşturmalıdır. Örneğin sellere karşı yağmur sularının toplanması, de-

re ve nehirlerin yatakları ile debi ve rejimlerinin sürekli değerlendirilmesi gibi. Bu verilere dayanılarak, çeşitli alternatiflere göre acil programlar hazırlanması kolaylaşacaktır.

(ii) Doğal afetlere karşı teknik hizmetler ve ekstra bütçe olanaklarının önceden belirlenmesi.

(iii) Doğal afetler karşısında, hükümet makamlarının acil olarak geniş çaplı istihdam olanakları yaratacak programlara önceden hazırlıklı olmaları, Özellikle bu konuda hazırlıklı olmayan ülkelerin afetler karşısında gereğinden fazla bütçe kaynağı ve çalışma yaptıkları ve hatta aynı çalışmanın birkaç bölüm tarafından aynı anda yapıldığı görülmüştür.

Bu nedenle Bölüm I'de önerilen planlama yöntemi içinde EKİP'lerin organizasyon ve personeli şu şekilde düzenlenebilir :

(i) Ülke çapında ve bölgesel düzeyde kullanılabilir insangücünün belirlenmesi ile bu insangücünün seyyaliyeti.

(ii) Ulusal kalkınma planı çerçevesindeki sektörel programların yaratması amaçlanan potansiyel istihdamın gerektiğinde diğer sektörlerle kaydırılma plan ve tahminleri.

(iii) Sektörel programlar içinde, özel EKİP'lerin uygulanması için gerekli ön alternatif düzenlemelerin yapılması. Bu düzenlemeler yapılırken, diğer sektörlerden aktarılacak seyyal işgücünün de aynı anda belirlenmesine işaret etmek isteriz.

(iv) EKİP'lerin yeterli verilerin sağlanamadığı koşullarda, hedef alacağı toplum gruplarının belirlenmesi.

(v) Acil olarak uygulanmaya konması gerekli bir program karşısında, bu programın tüm yönetim, uygulama ve denetiminden sorumlu idari makamların önceden belirlenmesi.

(vi) Programda görevlendirilecek kamu personeli ile değerlendirmeyi yapacak personelin önceden eğitimi.

Tüm bu görevlerin yerine getirilmesinde ulusal planlama makamlarının önemli ve kritik bir rol oynayacağına işaret etmek isteriz. Ancak, programla ilgili diğer resmi kuruluşların teknik servislerinin de, özellikle uygulama aşamasında aynı derecede önemli bir rol oynayacağını da belirtmek isteriz.

Ulusal Planlamanın Rolü

Ulusal planlama kuruluşunun yapacağı ilk iş, ulusal istatistik kuruluşunun Bölüm I'de belirtilen ayrıntıları da içeren özel araştırmalar yapmasını sağlamak ve bu şekilde kullanılabilir işgücü fazlalığının hacmi ile niteliğini belirlemek olacaktır. Gerektiğinde plan çerçevesinde istatistik kuruluşuna bu araştırmaları yapabilmesi için personel istihdam etmesini sağlamak amacıyla ek ödenekler verilmelidir. İstatistik kuruluşu belirli bir zaman içinde araştırmalarını tamamlayarak, planlama kuruluşuna vermelidir.

Planlama kuruluşu bu arada kendisine bağlı çeşitli dairelerin işbirliği ile sektörel programları gözden geçirecek ve istatistik kuruluşunda sağlanacak verilere göre planın istihdam hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmada EKİP'lerin rolünü belirleyecektir. İstihdam açığı ve kullanılabilir işgücü fazlalıkları belirlendikten sonra, sektörel programlar EKİP'lerin uygulanması amacıyla düzenlenebilecektir.

Bir EKİP konusu kesin karara bağlandıktan sonra, ulusal planlama kuruluşu, bu program için gerekli kaynakları belirleyecek ve kaynakların sağlanması için maliye veya hazine bakanlığına önerilerini sunacaktır. Diğer taraftan, ulusal planlama kuruluşunun daha önceki bölümlerde belirtildiği üzere, yerel, dar bölge ve bölgesel komitelerden gelecek önerileri de gözönünde bulundurması gereğine işaret etmek isteriz.

Programın yönetimi ve işbirliği için mekanizma

Planlama kuruluşunun önerileri üzerinde bir EKİP programının uygulanmasının kesin kararı, ülkedeki en üst siyasi organ (bakanlar kurulu) tarafından alınacaktır. Karar alındıktan sonra, bu organın programın tüm sorumluluğunu kime vereceğini belirlemesi de gerekecektir. Bu sorumluluk mevcut bakanlıklar veya şubelerine verilebileceği gibi, ayrı bir kuruluş da oluşturulabilir.

Geçmiş tecrübeler çeşitli idari ve teknik organların programı yürütmeyi isteyeceklerini ve bu nedenle bakanlıklar arasında sürtüşme çıkabileceğini göstermiştir. Örneğin, planlama kuruluşları genel ekonomik, sosyal ve insan gücü kaynakları planlamasından sorumlu olduklarını; kamu iş organları, kamu projeleri ile ilgilendiklerini; kırsal ve yerel kalkınma bölümleri bu kesimlerde toplum kalkınması ve yerel alt yapıya ait işleri kendilerinin yürüteceklerini ve iş bulma ile çalışma bakanlığı organlarının programın genel istihdama yönelik ol-

ması nedeniyle kendilerinin sorumlu kılınması gerektiğini, ileri süreceklerdir.

Bu görüşlerin yanısıra, programın yönetimine öncelik ve esneklik kazandırmak ile prestij sağlamak açısından hükümetlerin tamamen ayrı bir kuruluş oluşturarak ülkenin siyasi yapısına göre Cumhurbaşkanı veya Başbakanlığa bağladıkları görülmüştür. (1)

Hükümetlerin bu konuda karar almadan önce, her alternatifin olumlu ve olumsuz yönlerini incelemeleri ve teknik ile idari personel durumunu gözönünde tutmaları yerinde olacaktır. Bu husus özellikle yenibir kuruluş oluşturulması kararı için ön koşul olmaktadır. İdari öncelik ve işbirliğini sağlamak amacıyla oluşturulacak yeni kuruluşların her durumda başarılı oldukları söylenemez. Yeni kuruluşun diğer kuruluşlar üzerinde gerekli yetki ve etkiyi sağlaması, ve özellikle değişik bakanlıklara bağlı teknik hizmetlerin desteğini elde etmesi zaman alacaktır. Diğertaraftan, yeni oluşturulacak kuruluşların, eski gelenek ve alışkanlıklara bağlı bazı bürokratik engelleri kolaylıkla aştıkları da görülmüştür. Ancak, mühendislik ve denetim görevlerini de yerine getirecek özel kuruluşların geniş fon ve personel gereksinmesi, çoğu ülkede bütçe olanaklarından çok daha yüksek fonları gerektirmiştir.

Bu nedenle genel olarak, EKİP'in sorumluluğunun teşkilatı geniş ve programın gerektirdiği çeşitli yönetim ve denetim hizmetlerini yerine getirecek kuvvetli bir bakanlık olması en yaygın uygulama olmaktadır. Ancak bu uygulamanın başarıya ulaşabilmesi için diğer ilgili tüm organ ve makamlarla gerekli işbirliğinin sağlanması gerekmektedir. Ulusal planlama organlarının yetkili kılındığı ülkelerde, bölgesel ve yerel organların bağımsızlıkları da gözönüne alınarak, işbirliğini sağlama görevinin bu kuruluşa verilmesi uygun olacaktır.

Bazı ülkelerde yerel, dar bölge ve bölgesel organlar üzerindeki yetkisi nedeniyle İç İşleri Bakanlıklarının programlardan sorumlu kılındıkları görülmüştür. Bu ülkelerde alt düzeylerde dahi mülki amirlerin bu bakanlığa bağlı olması, olumlu sonuçlar vermiştir. Bu tür uygulamaya gidilirken, çeşitli bakanlıklara bağlı teknik hizmetlerin ne şekilde işbirliğini sağlamaya yöneltileceklerine özen gösterilmelidir.

(1) EKİP'ler için ayrı kuruluş örnekleri Fas'da başbakanlığa bağlı, Trinidad ve Tobago'da «Kalkınma Projeleri Kurumu» ile Moritus'da «Travail Pour Tous» şeklinde kuruldukları görülmüştür. Diğer bazı ülkelerde programın sorumluluğu çeşitli kuruluş temsilcilerinden oluşan özel komitelere bırakılmıştır.

Hükümetler kamu iş organlarına bu sorumluluğu verirken, genellikle bu organların geniş çaplı istihdam programlarını uygulayabilecek yeteneğe sahip olma dıkları gözönüne almalıdırlar. Genellikle bu tür organlar, yaptıkları işleri müteahhitler aracılığıyla yürüttüğü için, EKİP'lerin genel ve özel hedeflerini yerine getirmekte güçlük çekebilirler. Aynı şekilde, Çalışma Bakanlığı ve İş ve İşçi Bulma Kuruluşları da istihdamla ilgili verilerin toplanmasının dışında istihdam programlarını uygulamaktan yoksun olmaktadır. Ayrıca bu bakanlıkların bölgesel ve yerel düzeyde teknik hizmetleri olmadığı da bir çok ülkedeki araştırmalar sonucu anlaşılmıştır. Diğer birçok ülkede bulunan Kırsal Kalkınma Bakanlıkları ise, asli görevleri icabı kırsal alt yapı işleri ile ilgilenmektedir. Bölgesel ve özellikle yerel düzeyde gerekli kuruluşa da sahip olmaktadır. Kırsal kesime yönelik programların eğer buna benzer bir bakanlık varsa, bu bakanlığın genel sorumluluğuna verilmesinin olumlu sonuçlar verdiği anlaşılmıştır.

Yukarıda ele aldığımız görüşlerin yaratabileceği bir yanlış anlamaya değinmek isteriz. Bu görüşler hükümetlerin genel sorumluluk vermesi sırasında ele alacakları konular olmaktadır. Bir EKİP'in başarıya ulaşması için çok değişik organların işbirliğine ve teknik hizmetlerinin bir arada çalıştırılmasına gerek duyulmaktadır. Bu nedenle bizler, geçmiş tecrübelerle dayanarak, fikir vermesi bakımından bu görüşleri belirtmiş olmaktadır. Sorumluluğun yanısıra, gözönüne alınması gerekli diğer faktörler arasında, yürütüm için seçilecek yöntemin gerektirdiği mali ve personel gereksinmesine de işaret etmek isteriz. Asıl olan EKİP programlarının başarı ile yürütülmesini sağlayacak ve gerekli düzenlemeleri anında yapabilecek bir organın yetkili kılınması ile değişik teknik hizmetlerin işbirliğinin sağlanması olmaktadır.

Genel sonuç olarak ulusal düzeyde EKİP programlarının yürütümünden kuvvetli bir bakanlığı sorumlu kılmak ve üst düzeyde «Ulusal İşbirliği Komitesi» oluşturmak olumlu sonuçlar vermiştir. Aşağıda önerdiğimiz yapının geniş çaplı kırsal ve kentsel EKİP programları uygulamayı düşünen çoğu ülke için geçerli olabileceğine inanmaktayız.

B. Önerilen Yapı

Ulusal EKİP Kalkınma Komitesinin Oluşturulması ve Rolü

Bu tür bir komiteye atanacakların belirli üst düzeyde olmaları, örneğin bakanlar veya müsteşarlar, gerekmektedir. Çeşitli ülkelerde bu tür komitelere bölgesel meclislerden veya ulusal parlamentonun o bölgelerinden seçilmiş temsilcilerinin dahil edildikleri görülmüştür. Değişik ülkelerdeki EKİP uygulamalarının incelenmesinden komitenin oluşturulmasının genel şekli aşağıdaki biçimde olmaktadır:

- Ulusal düzeyde EKİP için sorumlu kılınan bakanlığın temsilcisinin komite başkanı olması,
- Ulusal planlama kuruluşu: Başkanvekili
- Maliye Bakanlığı: Üye,
- Kırsal kalkınma, tarım ve sulama işleri gibi organ temsilcileri,
- Maliye Bakanlığı: üye,
- Kırsal kalkınma, tarım ve sulama işleri gibi organ temsilcileri,
- İmar ve İskan Bakanlığı: üye,
- Çalışma ve İşbirliği Bakanlığı: üye,
- Ulusal İstatistik Kuruluşu: üye,
- Eğer varsa, eyalet ve bölge meclisleri temsilcileri, veya ulusal parlamentodan o bölge temsilcileri
- Eğer varsa, ulusal işçi konfederasyonu: üye,
- Eğer varsa ulusal işveren konfederasyonu
- Tanınmış gönüllü kuruluşlar (özellikle bölgesel yapıya sahip olanlar)

Bu şekilde oluşturulacak ulusal EKİP kalkınma komitesinin rolü, şu şekilde olmalıdır:

- EKİP'lerin kırsal ve kentsel uygulama türlerine ve bu tür-
lere uygun projelerin ana hatlarını belirlemek, programlar
için hedef grupları, proje seçimi kriterlerini, ücretler, nitelik-

leri ve çalışma koşullarını, işe alınma yöntemlerini, çeşitli düzeylerde idari personel ile çalışanların eğitimi, gerekli mali ve diğer kaynakların belirlenmesi, yerel toplumun katılma yöntemleri ile gönüllü kuruluşların uygulamaya katılmasındaki temel esas ve genel politikanın belirlenmesi.

- Bölgesel ve yerel organların idari ve işletme yönetmelikleri veya kuralları için ana ilkeler belirlemek,
- Bölgesel ve yerel komitelerden gelecek proje önerilerini değerlendirek gerekli düzeltmeleri yapmak ve onaylamak,
- Değişik projeler ve bölgeler için azami harcama hadlerini belirlemek,
- Çeşitli EKİP projelerinin ulusal ve/veya bölgesel kalkınma hedefleri ile uyumluluğunu incelemek ve karara bağlamak,
- Belirli aralıklarla EKİP uygulamalarını gözden geçirmek ve gerekli düzenlemeler için öneriler hazırlamak. Özellikle dar boğazları belirleyerek giderilmesini sağlayıcı önlemler önermek.
- Proje değerlendirme yöntemlerini belirlemek ve değerlendirme raporlarını incelemek.

Ulusal Merkezi İraadi Organının Görevleri

Bu organın, ulusal komiteye sekreteryaya görevinin yanısıra, aşağıdaki görevleri olmalıdır.

(a) EKİP'lere katılacak bakanlıklar ile diğer organlara gerekli uygulama ilke ve ana hatlarını ayrıntılı biçimde sağlamak

Bu ilke ve anahatlar, ulusal komitenin ilk anda yapacağı toplantılarda belirleyeceği genel çerçevenin ayrıntılı biçime getirilmesi şeklinde olacaktır. Önerilerin proje seçimi için ekonomik, teknik ve mali kriterleri, proje önerilerinin form ve çalışmalar için takvimlemenin, finansman yönteminin, çalışma koşulları, ücret düzeyleri, işe alma yöntemleri ile çalışmaların izlenmesi ve denetim yöntemlerini belirlemesi gereklidir.

(b) Bütçe önerileri

İkinci önemli görev ise, programları bütçelendirip, ulusal planlama ile işbirliğini sağlayarak ilgili organa (maliye bakanlığı) iletme

olacaktır. Bütçenin ve bütçe önerilerinin ayrıntılı bir biçimde yapılması ile ulusal, bölgesel, dar bölge ve yerel katkıların belirlenmesi gereklidir.

(c) Proje önerilerinin incelenmesi, önceliklerin belirlenmesi ve bütçe tahsisatları

Üçüncü olarak çeşitli ilgili organlar ile bölgesel ve daha alt düzeydeki organlardan kaynaklanan proje önerilerinin incelenmesi ve önceliklerin belirlenmesi olmaktadır. Bu incelemenin özellikle teknik açıya ağırlık vermesi gerektiğini, idari, siyasi ve sosyal açılarının genel biçimde ele alınması gereğine işaret etmek isteriz. Bu incelemenin amacı, projelerin komite tarafından belirlenmiş ayrıntılı ilke ve ana hatlar çerçevesinde ekonomik, mali ve teknik kriterlere uygunluğu ile önceden belirlenmiş bütçe tahsisatlarına uygunluğu olduğunu kuvvetle belirtiriz.

(d) İşçi kooperatifleri ve gönüllü kuruluşların Programa katkısını sağlayıcı idari düzenlemeler

Gönüllü kuruluşların katkısını desteklemek ile işçi kooperatiflerini geliştirip destekleme kararı EKİP'ler çerçevesinde alınmış ise, aslında programa doğrudan katkısı olmayan diğer organlarla işbirliğinin sağlanması gerekecektir. Örneğin, kooperatifler bakanlığı veya ulusal kooperatifler birliği gibi kuruluşlarla üst düzeyde işbirliği sağlanması ve ayrıca, önceden seçilmiş gönüllü kuruluşların ulusal ve bölgesel düzeydeki yetkili organlarıyla görüşmeler yapılmalıdır. Gerktiğinde özellikle işçi kooperatifleri desteklenmeli ve bu kooperatiflerin EKİP'lere katılmaları için fon veya personel yardımı gibi teknik yardımlar sağlanmalıdır.

(e) Eğitim gereklerini belirlemek ve yapılacak düzenlemeler

Bu aşamada ilk olarak değişik düzeylerde programın uygulanmasına katkıda bulunacak personel ile daha sonraları projelerde çalışacak işçilerin eğitim gereksinimleri ve bu gereksinimlere cevap verecek düzenlemeler belirlenmelidir. Özellikle bu çalışmalarda diğer ilgili bazı organlar ile, örneğin eğitim bakanlığı veya mesleki eğitim kurumu, işbirliği sağlanmalıdır.

(f) Değerlendirme hedefleri ve yöntemlerinin belirlenmesi

Programın hangi yönlerinin ne zaman ve kimler tarafından değerlendirileceğinin belirlenmesi önemli bir konu olmaktadır. Bu hedef ve yöntemlerin belirlenmesinde ulusal planlama ile diğer ilgili kuruluşlarla danışmalarda bulunmak yerinde olacaktır. Her yıl değerlendirme için ayrı bir bütçe yapılmalı ve değerlendirmenin çeşitli kademelerinden sorumlu organlar belirlenmelidir. Bazı ülkelerde değerlendirmenin programa katkısı olmayan dış organlarca yaptırıldığı görülmüştür.

(g) Çalışma ve Değerlendirme Raporlarının ele alınması

Diğer önemli bir görev ise, her kademede çalışma ve değerlendirme raporlarının incelenerek ulusal komiteye ve ulusal planlama organına özet raporlar hazırlanması olacaktır. Bu raporlarda başarı oranı, idari ve teknik eksiklikler gibi konulara yer verilmelidir. Bu raporlara dayanılarak yapılması gerekli yeni düzenleme ve mevcut programdaki düzeltmeler konusunda da öneriler getirilmesi yerinde olacaktır.

Bölgesel Kalkınma Komitesinin Oluşturulması ve Rolü

Ulusal düzeyde programdan sorumlu kılınan Bakanlığın, bölgesel düzeydeki kuruluşları doğal olarak bölgesel uygulamadan sorumlu kılınacaktır. Ancak, ulusal düzeyde oluşturulacak kalkınma komitesine paralel olarak bir bölgesel kalkınma komitesinin de oluşturulması yararlı sonuçlar vermiştir. Özellikle bölgesel ve yerel düzeyde gerekli işbirliğini sağlamada bu tür komitelerin önemli rol oynadıkları tecrübelerden anlaşılmıştır.

Bu tür komitelerin şu şekilde oluşturulabileceği söylenebilir:

- Bölgenin en üst mülki amiri (vali): Başkan
- EKİP'den sorumlu kılınan bakanlığın bölgedeki en üs temsilcisi: Başkan vekili.
- Bölgesel planlama temsilcisi;
- Bölgesel istatistik kuruluşu veya ulusal kuruluşun bölgesel temsilcisi,
- Bölgesel kırsal kalkınma, tarım ve sulama gibi bakanlıkların temsilcileri,

- Bölgesel kamu işleri ve imar-iskan temsilcileri,
- Bölge çalışma müdürlükleri gibi kuruluşların temsilcileri,
- Bölgesel meclis temsilcileri,
- Bölgesel meclislerde dar bölgeden gelmiş temsilciler (eğer varsa)

EKİP'den sorumlu kılınan ulusal bakanlığın bölgesel kuruluşu, bu komitenin sekreterlik görevini yerine getirecektir. Bölgesel komitenin görevleri şu şekilde sıralanabilir:

- Yerel ve dar bölgeler tarafından önerilecek programları incelemek ve bölge düzeyinde karara bağlamak.
- Ulusal komite tarafından belirlenmiş esaslara, bölge düzeyindeki çeşitli idari ve teknik organların uymasını izlemek ve sağlamak.
- Programla ilgili bölgesel düzeyde gerekli işbirliğini sağlamak.
- Çalışma, denetleme, araştırma ve değerlendirme gibi izleme görevlerini bölgesel düzeyde yerine getirmek ve bunlarla ilgili gerekli raporları hazırlayıp, ulusal komiteye sunmak.
- Personel sorunu ile eğitim gereksinimlerini ve çözüm önerilerini bölgesel düzeyde belirlemek.
- İşçi alınmasında dar bölgelere kotalar ayırmak ve işçi kooperatiflerinin geliştirilmesi için önerilerde bulunmak.

Bölgesel komitenin alacağı kararların üst kuruluşlarca onaylanmasından sonra sekreteryaya görevini üstlenmiş organ, bu kararları ilgili ünitelere ulaştıracaktır.

Dar Bölge Kalkınma Komitelerinin Oluşturulması ve Rolü

Dar bölge düzeyinde EKİP komiteleri şu şekilde oluşturulabilir:

- Dar bölgenin en üst mülki amiri (kaymakam gibi): başkan
- Dar bölge meclisinin veya konseyinin başkanı: başkanvekili
- Yerel köy idare meclisleri başkanları (muhtar)
- EKİP uygulamasından sorumlu teknik bölümlerin dar bölge içindeki üst düzey temsilcileri,

- Tanınmış ve sevilen yerel liderler, örneğin politikacılar, eğitimciler ve bilim adamları gibi.
- En üst mülkî amirliğe bağlı ekonomik bölüm temsilcisi.

Bu aşamada günlük çalışmaları izlemek için en üst mülkî amire bağlı küçük bir EKİP izleme ünitesinin oluşturulması da düşünülebilir. Dar bölge komitesinin görevleri şunlar olmalıdır:

- Dar bölge düzeyinde hazırlanmış proje önerilerini incelemek, bunların önceliklerini belirlemek ve bölgesel EKİP projelerinin dar bölgelere dağılımları konusunda kendi bölgeleri için öneriler hazırlamak,
- Proje yürütümünden sorumlu tüm dar bölge organları ile yerel komitelerin daha üst düzey komiteler tarafından alınmış kararlara uymalarını sağlamak,
- Dar bölge düzeyinde teknik ve idari ünitelerin işbirliğini sağlamak,
- Dar bölge düzeyinde çalışma, ilerleme, değerlendirme ile harcama raporlarını hazırlamak ve üst kurula sunmak,
- Yerel personel ile işçilerin eğitimleri için gerekli çalışmaları yaparak, yerel kalkınma komitelerinin bunlara uymasını sağlamak,
- Uygulanmakta olan EKİP çalışmalarını sürekli biçimde izleyip denetlemek (1),

Yerel Kalkınma Komitelerinin Oluşturulması ve Rolü

Yerel komiteler, (köy veya mahalle) şu şekilde oluşturulabilir:

- Yerel (köy veya mahalle) başkanı (muhtar): başkan
- İleri gelen yerel toplum liderleri (başöğretmen, doktor gibi)
- Yerel teknik hizmetlerin temsilcileri,
- Sekreterlik görevini üstlenecek, mahalli desteği sağlayacak nitelikte bir kişi.

(1) Bunun sağlanmasında küçük bir ünitenin görevlendirilmesi olumlu sonuçlar vermiştir. Ayrıntılı bilgi için S. Guha'nın ILO Dünya İstihdam Programı çerçevesinde Mart 1975 Hindistan ile ilgili raporuna bakınız.

Bu komite, yerel teknik kaynakları da belirledikten sonra, kendi aralarında ve gerektiğinde toplumun diğer kesimleriyle temas ederek, ihtiyaçlarına cevap verecek proje önerilerini belirleyecektir. Bu tür komitede en önemli görev sekreterin olmaktadır. Sekreter, toplumun katkısını sağlamanın yanısıra, gerektiğinde o yöreye üst düzeyden teknisyenlerin gelerek, gerekli incelemeleri yapmasını sağlaması ve yerel kaynakların bu projeye olumlu katkıda bulunmasını özendirme gerekecektir.

Yukarıda örnek olarak sunduğumuz yerel komitelerin, ülkelere ve ülke içindeki yerel koşullara uydurulması gerekecektir. Ana hedef EKİP'lerden sorumlu çeşitli resmi organları ile yerel toplumun seçilmiş ve/veya ileri gelen temsilcilerinin bir arada çalışmalarını sağlamak olmaktadır. Ayrıca, yerel sekreter ile EKİP'lere hem yerel toplumların katkısını, hem de o toplumların sorumluluk yüklenmesini getirmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca, bu tür komitelerde zaten görevleri gereği, çeşitli yetkilere sahip en üst mülki ve idari amirlerin dahil edilmesi, arzu edilen işbirliğini sağlamada büyük kolaylıklar getirmektedir.

Çeşitli Düzeylerde Personel ve Eğitim Gereklere

Çeşitli ülkelerde EKİP uygulamalarının incelenmesinde, çoğu programın başarısızlık oranına yeterli personel sağlanmamasının büyük etki yaptığı belirlenmiştir. Diğer bazı ülkelerde yeterli personel olmasına rağmen, bunların EKİP'lerle ilgili iyi eğitilmedikleri ve bilgi sahibi kılınmadıkları için başarısız olduğu anlaşılmıştır. Koşulların çok değişik olması nedeniyle burada personel gereksinimleri hakkında kesin öneriler sunulmayacaktır. Ancak, EKİP'lerin planlanması, yürütümü, yönetimi ve denetimi için ne tür personele gerek duyulacağı geçmiş tecrübelerle dayanılarak belirlenebilir.

Personel gereksinmesi ulusal, bölgesel ve dar bölge düzeyinde olmaktadır. Ayrıca, geçici olarak çeşitli araştırmaları yapacak personele de ihtiyaç duyulacaktır. Diğer taraftan, bir EKİP programının küçük çaptaki çeşitli projelerden bir araya gelmesi ve değişik bölgelerde uygulanması bölgeler arasında da işbirliğinin sağlanmasını gerekli kılmaktadır. Değişik düzeylerde gerek duyulabilecek personelin nitelikleri konusunda bazı genel bilgiler aşağıda verilmiştir.

(a) Ulusal Düzeyde

Ulusal düzeyde personel gereksinmesi, istatistik çalışmaları,

planlama çalışmaları ile sorumlu kuruluşun çalışmaları ve ulusal komite sekreteryası olarak ayrı sınıflarda ele alınabilir. Genel olarak ulusal istatistik veya planlama organlarının personelinin bu tür çalışmaları yürütebilecek nitelikte olduğu belirlenmiştir. Gerekğinde yetkili kılınan sorumlu organların diğer bölümlerden uzman kullanması sağlanabilir. Örneğin, planlama aşamasında inşaat ve sulama mühendislerinin kullanılması gibi, muhasebe hizmetlerinin de gözönüne alınması ve hazırlanacak bütçelerin aynı zamanda uygulamayı yürütecek muhasebe yöntem ve personelinin gözönüne alarak yapılması yerinde olacaktır.

(b) Bölge Düzeyinde

Bu düzeyde sorumlu organ, aynı zamanda bölgesel EKİP kalkınma komitesine sekreteryaya görevini üstleneceğinden, personel bakımından desteklenmesi gerekebilir. İlgili diğer teknik bölümler, kendi teknik personeline göre görevlendirecekleri veya yeniden gerek duyacakları personeli belirleyeceklerdir. Özellikle teknik açıdan bu ünitelerin verecekleri personel durumu çizelgelerinin, bölgesel komite tarafından ele alınarak program için yeterli teknik elemanların durumu belirlenmeli ve yetersiz olan dalların takviyesi için ulusal komiteye öneriler götürülmelidir.

(c) Dar Bölge Düzeyinde

Daha önce belirtildiği üzere, dar bölge düzeyinde uygulamayı sağlamak ve izlemek için küçük bir ünitenin oluşturulmasının yararlı olduğu anlaşılmıştır. Bu komitede değerlendirme konularında uzman bir ekonomist ile muhasebe elemanlarının yanı sıra, yerel komitelerden gelecek önerileri değerlendirirken, dar bölgedeki diğer teknik bölümlerin uzmanlığından yararlanmak düşünülebilir.

Dar bölge düzeyinde EKİP'ler için programların niteliğine göre teknik hizmetlerin bazı elemanlarla takviye edilmesi gerekebilir. Bu elemanlar arasında, inşaat, sulama, ziraat ve orman mühendislerini, teknisyenleri, sürveyanları, teknik ressamı, ekip şeflerini, muhasebe defteri tutacak kişileri ve sekreterleri sayabiliriz.

Personel masraflarını asgari düzeyde tutmak için dar bölge düzeyinde EKİP programı ile ilgili teknik hizmetlerin ve personelin ayrıntılı bir incelenmesinin yapılmasını ve personele fazla bir yük getirmeden iyi bir işbirliği sağlayarak, yararlanılması gereğine işaret etmek isteriz.

(d) Yerel Düzeyde

Yerel düzeydeki komitelerin özellikle sekreterlik görevini yürütecek kişilere ve muhasebeciler ile daktilo hizmetlilerine gerek duyduğu tecrübelerden anlaşılmıştır. Ayrıca yapılarına göre yerel teknik hizmetlerin bazı vasıflı işçilerle takviyesi gerekebilir. Ağır vasıta operatörleri, şoförler, marangoz ve duvarcılar gibi. Bu tür vasıflı işçilerin, EKİP çerçevesinde çalıştırılacak işçilerle karşılaştırılmamaları gereklidir.

Özellikle yerel düzeydeki personelin, program ile doğrudan ve günlük teması olan yerel toplumla karşı karşıya sürekli gelmeleri sonucu, bu kişilerin insan psikolojisi konusunda da bilgi sahibi olmalarının sağlanması yerinde olacaktır. Sadece üniversite öğrenimlerinin değişik gelenek ve göreneklere sahip yerel toplumlar ile çalışmada yeterli olmadığı bilinmektedir.

(e) Çeşitli Düzeylerde Araç ve Gereçlerin Kullanımı ve Teknik İşbirliğinin Sağlanması

Teknik işbirliğinin yaratacağı sorunları çözmek ve EKİP'ler için gerekli araç ve gereçlerin sağlanması ile kullanılmasının izlenmesini belirlemek amacıyla ulusal, bölgesel, dar bölge ve yerel düzeylerde komite üyelerinden birinin «sorumlu teknik koordinatör» kılınması olumlu sonuçlar vermiştir. Bu kişinin programa katılacak bir teknik bölümden belirlenmesi yerinde olacaktır. Her düzeydeki sekreteryanın bu konuda gerekli yardımları sorumlu kişiye sağlaması özellikle teknik işbirliğinin gerçekleştirilmesinde önemli rol oynayacaktır.

(f) Eğitim Gereksinmesi

EKİP'lerle ilgili personel ve işçilerin eğitilmesine gerek duyulacaktır. EKİP'lerde çalışacak işçilerin belirli bir bölümünün daha iyi vasıf ve mesleklere sahip olmasının sağlanmasının yanısıra, verimlerinin artırılması da gerekecektir. Ancak bu konu, ayrıntılı bir biçimde Bölüm VI'da ele alınacağından, biz bu aşamada EKİP personelinin eğitim gereksinmesi üzerinde duracağız.

EKİP'lerin planlanması, uygulama ve yönetiminin, bunlarda görev alacak personelin programın ekonomik ve sosyal hedefleri konusunda yeterli bir eğitim görmelerine bağlı olduğu belirlenmiştir. Proje tanımlaması, planlanması ve özellikle işbirliğinin sağlanması konusunda okul içi eğitimleri yüksek olsa dahi, çalışacak personele özel bir eğitim veya ön bilgi verilmesi gerekli olacaktır. Yerel toplumlarla çalışabilecek, çalışma koşulları ile işçilerin ücretleri konusunu uy-

gülayabilecek ve her düzeyde işbirliğini sağlayacak personelin ancak özel eğitim ile bilgi ve yetenek sahibi kılınacağı anlaşılmıştır. Bu nedenle EKİP personeli için yapılacak özel eğitim veya ön bilgi verme programlarının aşağıdaki ana konuları kapsamalı gerekecektir:

a) İdarecilerin Eğitimi

İdarecilerin süre içinde tecrübelerine dayanarak yeteneklerini artırdıkları ve idarecilik vasıflarını geliştirdikleri bilinmektedir. İlk kez EKİP'lerde görev alacak idarecilere ve özellikle bölgesel, dar bölge ve yerel düzeyde görev yapacaklara, bu tür programların anlam ve kapsamı üzerinde ön bilgi ve eğitim verilmesi gereklidir. 1-2 haftayı geçmeyecek sürelerle bu personele çeşitli seminerler verilmesi ve programın niteliğine göre emek-yoğun yatırım programlarının amaç ve özel işleyiş tarzları anlatılmalıdır. Programların uygulamaya konmasından önce, çeşitli bölge idarecilerine, ulusal düzeyde bilgi verecek ve çalışma yeteneklerini artıracak programların düzenlenmesi, özellikle ulusal koordinasyonun sağlanmasında önemli rol oynayacaktır. Bu tür eğitimlerin uygulamalı çalışma grupları şeklinde yapılmasını önermek isteriz.

b) Kıdemli Teknisyenlerin Eğitimi

Mühendisler ile kıdemli teknisyenlerin bu konuda eğitim veren üniversite, yüksek veya teknik okul mezunları olması doğaldır. Ancak bu kişilerin dahi, emek-yoğun projelerin özellikleri konusunda eğitilmesi gerekecektir. Özellikle EKİP hedefleri ve uygulama yöntemi ile bu tür programlarda teknisyenler ve teknik işbirliğinin önemi anlatılmalıdır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) bu konuda özel eğitim yöntemlerini geliştirme çalışmalarına başlamıştır.

c) Kıdemsiz Teknisyenler ile Diğerlerinin Eğitimi

Özellikle projelerin işyerlerinde görev alacak kıdemsiz teknisyenler ile diğer teknik sorumluların seçiminde iki önemli sorun ortaya çıkmaktadır: İlk olarak bu personelin «dış» kaynaklardan mı, yoksa, mevcut kaynaklardan terfi yoluyla mı seçilmesi olmaktadır. İkinci sorun ise, bu kişilerin eğitiminin iş başında mı, yoksa kurumsal eğitim metodlarıyla mı yapılmasıdır. Yerel kaynaklardan terfi ettirilecek kişilerin o toplum içinde daha çok saygınlık kazanacağına işaret ederken, dış kaynaklardan sağlanacak kişilerin daya iyi kurumsal eğitim sahibi olabileceklerini belirtmek isteriz. Bu konu dar bölge ve yerel komite düzeyinde ele alınmalı ve yerel kaynaklardan gerekli teknis-

yenilerin bulunmaması halinde, dış kaynaklara yönelinmelidir. Bu tür kişilere bir veya iki haftalık sürelerle ve mümkünse, dar bölge düzeyinde düzenlenecek çalışma kamplarında emek-yoğun programların yönetimi ve teknik açıları konusunda eğitim verilmelidir. Ancak bu tür eğitimlerin programa getireceği mali yük de, gözönüne alınmalıdır.

İşbaşında eğitim yönteminin pratikte iyi sonuçlar vereceği görülmüştür. Bölgesel ve alt bölge düzeyindeki ilgili teknik ünitelerden sağlanacak öğreticilerin nezaretinde programlarda çalışacak kişilere işbaşında eğitim verileceği ve böylelikle kalifiye bir emek-yoğun çalışma gücünün oluşturulacağı anlaşılmıştır. Bu tür eğitimler sonucu yetenekli görülen kişiler, daha ilerideki EKİP programlarında çalıştırılmak ve gerektiğinde öğreticilik yapmak için kurumsal mesleki eğitim kurslarına gönderilebilir. Diğer taraftan bu tür eğitim yönteminin en az masraflı olduğunu belirtmek isteriz.

d) Yerel Komite Sekreterinin Eğitimi

Yerel toplumların katkı ve desteğini sağlamak, yerel toplum ile projede çalışacak kişilerin işbirliğini gerçekleştirmek ve özellikle proje önceliklerini belirlemede yerel kalkınma komitesine yardımcı olacak sekreterlerin en azından lise mezunu olmaları ve toplam kalkınması konularında özel eğitim görmeleri gerekecektir. Bu konuda, bazı hükümetler dışı kuruluşların eğitim konusunda büyük tecrübeler kazandığına ve bu tür kuruluşlar ile sekreterlerin eğitimi konusunda işbirliği yapılması gereğine işaret etmek isteriz.

e) Silahlı Kuvvetlerin Personel ve Eğitim Konusunda Oynayabilecekleri Rol

Bazı ülkelerde sivil mühendis ve teknisyenlerin yetersizliği veya ücra köşelerde görev yapmayı reddetmeleri veya iş yerlerinde gerekli disiplini sağlamak amacından EKİP'lerde silahlı kuvvetlerden yararlanıldığı görülmüştür. Çeşitli ülkelerde bu uygulamanın incelenmesinde, silahlı kuvvetlerin mühendislik ve idari mekanizmasından yararlanılmasının, işyerlerinde gerekli disiplini sağladığı ve normalin üstünde başarı elde ettiği, araç ve gereçlerin daha etkin kullanıldığı ve projelerin çalışma takvimine uygun bitirildiğini göstermiştir. (1) Diğer taraftan, silahlı kuvvetlerin özellikle alt yapının sistematik bir biçimde geliştirilmesini hedef alan EKİP'lerde personelin eğitime büyük katkıları olduğu anlaşılmıştır. (1)

(1) ILO Bülteni, cilt 93 No: 3 Mart 1966

Ancak, silahlı kuvvetlerin EKİP'lere katkıda bulunmasının bazı engelleri de olabilir. Silahlı kuvvetlerin çoğu kalkınmakta olan ülkede küçük ve bu tür teknik hizmetlerden yoksun olması, askerlik hizmetlerinin bazı ülkelerde tarım mevsimi ile çakışması ile silahlı kuvvet teknik kısımlarının genellikle alt yapı hizmetlerinde tecrübeli olması ve bazı ülkelerde ise, silahlı kuvvetlerin sivil işlerde kullanılamıyacaklarına dair yasalar bu engeller arasında sayılabilir.

III. Yerel Toplamların Katılması

A. Yerel Destek ve Katılmanın Sağlanması

Bir EKİP konusunda karara varılırken, o toplumun bütün olarak bu programın gereğine inanması ön şart olmaktadır. Aslında EKİP'lerin başarısı için yerel toplumların destek ve katılımı en önemli faktör olmaktadır. Toplamların siyasi ve kültürel liderlerini bu programın olumlu sonuçları konusunda inandırmak gerekecektir. Ayrıca, programların yerel toplumların geleneksel inanç ve yaşama tarzlarına etki edeceği gözönüne alınarak, bir kampanya açılması gerekebilir. Projenin yararları, özellikle bundan faydalanan kesimlere anlatılmalı, destek ve katkıları sağlanmalıdır. Aynı zamanda, programdan zarar göreceğ, veya yanlış bilgi nedeniyle zarar göreceğini sanan kesimler de, örneğin toprak sahipleri, programlar anlatılmalıdır.

Hükümetlerin normal idari ve kamuoyu oluşturma organları bu tür kampanyalar için kullanılmalıdır. Ayrıca ulusal liderlerin programların amaçları konusunda o bölgelerde yapacakları geziler ve halka hitapları önemli sonuçlar yaratacaktır.

Programların büyük bir çoğunluğunun yerel düzeyde uygulanacağı ve bu nedenle yerel toplum ile yaşama ve çalışma alışkanlıklarına etki edeceği gözönüne alınırsa, başarı için yerel toplumların aktif bir biçimde katkısının sağlanması gerekecektir. Bu katkı bir ölçüde yerel komite üyelerinin, o toplumda yapacakları çalışmalara bağlı olacaktır. Yerel toplumların katkısının sağlanması sadece onların yönlendirilmesine değil, eğitim ve bu katkının ne şekilde olacağının belirlenmesine bağlıdır. Yerel toplumlar kendi sorunlarını belirleme fırsatı verilmeli ve ayrıca bu sorunların çözülmesine yönelik önerileri alınmalıdır. Proje tanımlama, planlama ve uygulama aşamalarının

(1) Çad, ve Hindistan'da silahlı kuvvetlerin katkısı konusunda önemli programlar geliştirilmiştir.

da yerel toplumlara tanınacak fırsatlar oranında, başarı artacaktır. Bu konuda toplum ile sürekli teması olan köy öğretmenleri, gezici doktorlar veya diğer sosyal hizmetlilerden ne ölçüde yararlanılabileceği araştırılmalı ve bu kişiler yerel komite tarafından bilgi sahibi kılındıktan sonra bir tür «propagandist» olarak kullanılmalıdır.

Yerel kendi kendini yönetim sistemlerinin bulunduğu ülkelerde, bu organlardan büyük ölçüde yararlanılabileceği anlaşılmıştır. (1) Diğer bazı ülkelerde köy düzeylerinde oluşturulan komiteler veya gruplar aracılığıyla belirli bir proje için gerekli destek sağlanmıştır. Önemli olan o topluma uygulanacak projenin kendi yararlarına olduğuna inandırmaktır.

Bu nedenle, yerel kalkınma komitesi personeli ile EKİP uygulamasından sorumlu teknik ünitelerin temsilcilerinin şu konulara dikkat etmesi gerekir:

- (i) Yerel komiteler kendi proje önerilerini belirlemeye özendirilmeli ve bu öneriler konusunda kendilerine gerekli ön teknik bilgiler verilmelidir.
- (ii) Yerel projeler için o toplumun kaynaklarından yararlanma oranları araştırılmalı ve olanaklar çerçevesinde bu kaynaklar kullanılmalıdır.
- (iii) Yerel toplumlara projelere katılmaları sonucu kazanacakları vasıflar veya yararlar anlatılmalıdır.

B. Geniş Tabanlı EKİP Kalkınma Komitelerinin Avantajı ve Gereği

Her düzeyde emek-yoğun kamu iş programlarının yerel toplumlardan sağlanacak kullanılabilir işgücü fazlalığına ve kaynaklara bağlı olduğu bilinmektedir. Uzun vadeli kalkınma hedefleri ile bu programların yerel düzeyde uyumlarını sağlamak amacından mümkün olduğu kadar geniş tabanlı planlama, yürütme, izleme ve denetim olanaklarını geliştirmek önemli olmaktadır. Bu tür EKİP komitelerinde hükümet ve hükümet dışı kuruluşlarında temsilcilerinin yanı sıra, toplumların seçimle işbaşına gelmiş temsilcilerine de yer vermek olumlu sonuçlar verecektir.

EKİP kalkınma komitelerinin özellikle proje tanımlanması ve önerileri konusunda gerekli olduğu anlaşılmıştır. Komitelerin böyle olmaması halinde, ilgili teknik bölümler sadece kendi çalışmaları açısı-

(1) Bu tür yerel yönetim örnekleri, Hindistan, Nepal, Bangladeş, Endonezya, Sri Lanka ile çeşitli Afrika ülkelerinde görülmektedir.

sından projeler önerecek ve bu projelerin EKİP'lerin uzun vadeli hedeflerine veya kalkınma planı programlarına uygunluğunu dikkate almayacaktır. Diğer taraftan, geniş tabanlı EKİP kalkınma projeleri aşağıdaki hususları sağlama avantajına sahip olacaktır:

- (i) Proje tanım ve seçimi ile önceliklerin belirlenmesinde yerel toplumların arzu ve isteklerine yer verilmesi,
- (ii) Yerel toplum kuruluşlarının projelerde oynayacağı rol belirlenecek ve bu kuruluşlara çeşitli görev ve sorumluluk tanınarak katkıda bulunmaları sağlanacaktır.
- (iii) Teknik bölümlerin çalışmalarını tamamlayacak yerel teknik kaynaklar belirlenecektir.
- (iv) Yerel toplum ve kuruluşlara nakdî veya aynî yerel kaynakları harekete geçirme olanağı tanınacaktır.
- (v) Tamamlanmış projelerin bakım masraf ve yükümlülükleri yerel toplumlara devredileceğinden, toplumların bu aşamaya hazırlanmaları sağlanacaktır.
- (vi) Projelerin izlenmesinde ve denetiminde yetkili resmi makamlara yardımcı olunacaktır, ve
- (vii) Çeşitli kuruluşların yerel işbirliği, personel ve eğitim gibi gereksinimleri yerel düzeyde ele alınacaktır.

Bu tür çalışmada önemli bir sorun, dar bölge ve yerel kalkınma komitelerine, proje fonlarının bir kısmının kullanılması yetkisinin verilip verilmemesi olmaktadır. Çoğu ülkedeki yasal düzenlemelerin buna olanak tanımadığı görülmüştür. Diğer taraftan, bu düzeylerde komitelerin fon tahsis ve harcamalarına gerek duymayacağı da anlaşılmıştır. Zira bu fonlar sorumlu kılınan idari organ tarafından ve genellikle en üst mülkî amirin gözetiminde kullanılacak ve muhasebe kayıtları sekreteryaya tarafından tutulacaktır. Ancak, yerel komitelere fon tahsisi konusunda, bölge komitelerinin onayına bağlı olarak bir hak tanındığı bazı ülkelerdeki uygulamada görülmüştür.

Sonuç olarak geniş tabanlı EKİP kalkınma komitelerinde yerel toplumların kendi gereksinimlerini belirlemelerine ve bunlara cevap verecek önerileri yerel veya dar bölge teknik ünitelerinin de katkı ve desteğiyle ortaya koymalarında EKİP'lerin başarısı için ön şart olan yerel toplumların inanması ve katkıda bulunmasının en üst düzeyde sağlandığı anlaşılmıştır. Bu tür bir çalışma yeni bir yaklaşım türü

olmakta ve çoğu ülkede EKİP'lerin daha da başarılı ve süratli uygulanmasına yardımcı olacağı anlaşılmaktadır.

C. Programların Yönetimine İlişkin Sorunların Yerel, Dar Bölge ve Bölge Düzeyinde Seçilmiş Kurullarca Ele Alınması

Ulusal, bölgesel, dar bölge ve yerel unsurları kapsayan ve resmi teknik üniteler ile diğer çeşitli kuruluşların planlama, uygulama ve denetimini yürütecek programların değişik düzeylerde seçimle iş başına gelmiş çeşitli organ ve kurul üyelerinin dikkatini çekeceği bilinmektedir. Özellikle bölge ve dar bölge ile yerel düzeydeki meclis veya benzeri seçilmiş kurulların bu tür programlara ilgi duyması, programların başarıya ulaşması için gerekli olmaktadır. Bu nedenle ulusal hükümetlerin programlar konusunda ve uygulanan programların başarı oranları hakkında bu tür kuruluşlara düzenli bilgi vermelerini önermek isteriz.

Bu bilgi vermede, yukarıda önerdiğimiz ve bölge, dar bölge ve yerel kalkınma komitelerine seçilmiş kurul temsilcilerinin dahil edilmeleri önemli rol oynayacaktır. Ancak bazı ülkelerde, seçilmiş temsilcilerin bu tür komitelerde görevlendirilmeyecekleri göz önüne alınarak, diğer yöntemlerle bu kurullarla danışma ve işbirliğinin sağlanması gerekecektir. Seçilmiş kurulların programlar konusunda bilgi sahibi kılınması ile zaman zaman bu kurul üyelerinin toplantılara ve gerekirse çalışma yerlerine davet edilmeleri ilgiyi artıracaktır. Diğer taraftan, program konusunda hazırlanacak dökümanlar, kurul üyelerine gönderilerek, onların görüş ve önerileri de alınabilir. Bu şekilde kurulların şu çalışmalara katılmaları sağlanabilir:

- Kendi seçim bölgelerinin gerekleri ve olanaklarının belirlenmesi,
- Kendi seçim bölgelerinde kullanılacak fonların gereği gibi kullanılmasının izlenmesi ve denetlenmesinin sağlanması ve bu konuda yetkili program organlarına yardımcı olunması,
- Proje uygulaması ile ilgili pratik öneriler,
- Özellikle bütçe tahsisleri konusunda bölgesel ve ulusal düzeyde desteklerinin sağlanması, (1)
- Kendi seçim bölgelerindeki çeşitli yerel komitelerin programlara desteği konusunda çalışmalarının sağlanması.

(1) Bazı ülkelerde bu tür bölgesel, dar bölge veya yerel seçilmiş kurulların kendi düzeylerinde bütçe yapmak veya ulusal bütçeden tahsis eden fonları ayrıntılı kullanma yetkileri vardır.

Danışma Yöntemleri

Bu tür kurallarla danışma ve işbirliğinin değişik şekillerde yapılması olasıdır. İlk olarak programla ilgili ayrıntılı dokümanlar, bütçe önerileri ile birlikte bu kurullara sunulabilir. Ancak bu tür kurullara sunulacak dokümanlar da özellikle değişik bölgeler arasında fon tahsisi ve proje uygulaması kriterlerinin açıkça belirtilmesi yerinde olacaktır. Parti bağı gözetilmeksizin bu tür kurul üyelerinin programları desteklenmesi sağlanmalıdır. Gerektiğinde bu kurullarda üyelerin soru ve eleştirilerini cevaplamak için EKİP komitesi başkanı veya bir üyesinin toplantılara katılması sağlanmalıdır. Ayrıca bu tür seçimle görev yapan meclis ve kurulların ilgili komisyonlarının EKİP programları ve uygulamalarını izlemeleri yerinde olacaktır. Dokümanların incelenmesi ve kurullarda soru-cevap oturumlarından sonra fiilen bir EKİP çalışma yeri ziyaret edilebilir. Diğer taraftan, bu tür program harcamalarının, kurulların denetim organlarıncı kontrol edilmesi de düşünülebilir.

D. Program Çalışmalarını Desteklemek İçin «Toplum Kalkınması» ve «Toplum İticiği» Yöntemlerinin Kullanılması

EKİP'lerle İlgili Toplum Kalkınması Yaklaşımı

Çeşitli düzeylerde gerekli idari ve teknik hizmetlerin desteğini sağlayarak, gerekli mali ve diğer kaynakları harekete geçirmekte karşılaşılan güçlükler, çoğu ülkenin emek-yoğun kamu iş programı (KİP) uygulamasını önlemektedir. Bu nedenle yerel düzeyde EKİP'leri başlatmak için toplum kalkınması veya toplumu itici ve yönlendirici kuruluş, kişi veya programlardan yararlanılması bir yaklaşım olarak ortaya çıkmaktadır.

Toplum kalkınması yaklaşımının avantajları çoktur. (1) Bu tür yaklaşım, sosyal alt yapı için örneğin, okul, sağlık merkezi, toplum merkezi, eğlence tesisleri ile kendi evini kendi yapma programları, yerel

- (1) Toplum kalkınmasının her ülke için geçerli bir tanımını yapmak güç olmaktadır. Bu konuda 1957 yılında Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyinin 24. oturumundaki tanımlama esas olarak alınmıştır. Daha sonraki tanımlamalar için de, gene Birleşmiş Milletlerin 1972 yılı tanımlaması kullanılmaktadır.
- (2) N.T. Wang «İstihdam Geliştirilmesinde Kamu Yatırımlarının Rolü» ILO Cenevre, 1972. ile ILO'nun «Gelişmekte Olan Ülkelerdeki İstihdamın Geliştirilmesi İçin Mali Önlemler» yayınlarına başvurulabilir. Diğer taraftan, Birleşmiş Milletlerin «Kalkınma Planlaması Bülteni» No: 5 de gelişmekte olan ülkelerin istihdamı artırıcı stratejileri konusunda önemli bilgiler verilmektedir.

kaynak, bağış ve yerel gönüllü iş gücü sağlamada önemli rol oynamaktadır. Yerel toplumlar nakit ve emek olarak çeşitli katkılarda bulunurken, hükümetlerin malzeme ve teknik yardım sağladıkları görülmüştür. Küçük projelere bu şekilde yerel katkının sağlanması, uygulanması düşünülen EKİP'ler için olumlu bir ortam yaratmada yararlı olmaktadır. Çoğu ülkede yerel nakdi veya emek katkılarının, hükümetlerin de gerekli malzeme ve teknik yardımı ile önemli küçük projeleri başardığı bilinmektedir.

Ancak, ILO tarafından yapılan bir araştırma, bu tür yaklaşımların geniş ölçüde deneyim şeklinde uygulanmasına karşın, ciddi bir biçimde incelenmediklerini ve özellikle istihdam sorunu üzerindeki etkilerinin kısıtlı olduğunu ortaya koymuştur. (2) Temel olarak toplum kalkınması programları, işsizlere iş bulmayı birinci amaç olarak ele almamaktadır. Bu tür programlar genellikle tam olarak çalışmayan kişilerin katkısı ile tüm topluma dolaylı veya marjinal yarar sağlayacak nitelikte olmaktadır. Çoğu toplumlarda programlara emek katkısının hafta sonları veya tatil günlerinde yapıldığı görülmüştür. Diğer taraftan yerel düzeyde toplum kalkınması programlarının isteğe bağlı olması, yapılabilecek projelerin çok kısıtlı olmasını engellemektedir. Örneğin, kendi evini kendi yapma programlarında, belirli bir standardın uygulanabilmesi için vasıflı ve hatta yarı vasıflı inşaat işçilerine gerek duyulacak ve bunların olmaması halinde bu tür program uygulanmayacaktır. Aynı şekilde topraksız veya küçük toprağı olan kişilere yarar sağlayacak toplum kalkınması programları başarı kazanamayacaktır. Bu kişilerden gönüllü olarak büyük toprak sahiplerinin yararına olacak alt yapı projelerine katılmaları beklenemez. Ancak, EKİP'lere özellikle o toplumun daha üst düzeydeki gruplarının katkısını sağlamak açısından bu yaklaşım bazı koşullarda yararlı olmaktadır. Toplumun üst düzeyinden sağlanacak bağışlarla, aynı toplumdaki işsizleri ücret karşılığı çalıştırılarak, çeşitli sosyal alt yapı tesisleri yapılabilir.

Toplum İticilerinin Yerel Düzeyde EKİP'lere Katkısı

Geleneksel geri toplumlarda kullanılabilir işgücü fazlalığının en geniş ölçüde ele alınmasını sağlayacak EKİP projelerinin uygulanması, özel kampanyalar açılmadan güç olmaktadır. Özellikle çeşitli Af-

rika ülkelerinde kullanılan «Toplum İtici» (1), ile Güney Amerika ülkelerinde kullanılan sosyal kampanyalardan başarılı sonuçlar elde edildiği görülmüştür. (2) Özellikle yerel düzeyde bu tür «itici»lerin kullanılması gerekebilir.

Bu tür kişilerin programa katılacak kuruluşların personeli arasından olduğu kadar, yerel toplumdaki eğitim görmüş gençler arasından seçildikleri görülmüştür. Özellikle gençlerin topluma yararlı olma arzu ve isteklerinden yararlanılabilir. O toplumdaki yetişmiş üniversite mezunları, geçici bir süre için o toplumda bu görevi yerine getirebilirler. Diğer taraftan, toplumların bu göreve kendi aralarından birini önermeleri de düşünülebilir. Kişi ne şekilde belirlenirse belirlensin, o toplum bireyleri ile sürekli temas halinde olması gerekecektir. Bu nedenle, bu kişilerin göreve başlamadan önce özel bir eğitim görmeleri gerekecektir.

6-8 hafta süreli bu eğitim, şu hususları kapsamalıdır:

- (i) Toplumun sorunlarını tanımlama ve toplum bireylerinin bu sorunları çözümlmeye yönelik kaynak ve katkılarını belirleme yöntemleri, gerektiğinde kısa süreli pratik çalışmalarla öğretilmelidir.
- (ii) Proje seçimi için yerel düzeyde temel ilke ve kriterler bazı örnek projeler ele alınarak anlatılmalıdır.
- (iii) EKİP'lerin neler yapabileceği anlatılmalı ve bu tür programların topluma nasıl maledileceği yöntemleri üzerinde durulmalıdır.
- (iv) Basit idari, yönetim ve mali kayıt tutma yöntemleri üzerinde eğitim verilmelidir.
- (v) Basit projelerin uygulanması ve denetimi konusunda pratik bilgiler verilmelidir.

Yerel düzeyde bu kişilerin görevi, iki türlü olacaktır: Toplum eylemlerinin organizatörü olmak ve toplum ile teknik hizmetler arasında gerekli haberleşmeyi sağlamak. Toplumdaki bireylerle sürekli dia-

(1) «ILO Büteni» cilt 97, No: 6 1968 Haziran «İtici» Kalkınmadan Genel Sorumlu Organa Bağlı Bir Mekanizma» olarak tanımlamakta ve bu mekanizmanın elemanlarının yerel düzeyde ekonomik ve sosyal programları halka tanıtarak, uygulanmasını sağlamakla görevlendirildiğini belirtmektedir. Ayrıntılı tanım için bültenin 525-550 sayfelerine bakınız.

(2) Bu kişiler ise, programları tanıtmak ve destek sağlamak için Meksika, Peru ve bu kitadaki kızıldırili toplumlara yapılan programlarda kullanılmıştır.

log kurarak, hem EKİP'ler konusunda onların bilgi sahibi olmalarını sağlayacak, hem de gerekli yerel destek ve katkı için ortam yaratacaktır. Bu ortam yaratıldıktan sonra, teknik ünitelerle temasa geçerek projelerin basit ayrıntıları üzerinde çalışmalar yapılmasını sağlayacaktır. Bu çalışmaların sonuçlarına dayanarak, yerel toplumla bir arada gereksinimlerini ve kaynaklarını, önerileri ile birlikte belirleyecektir.

Bu yöntemi uygulayacak ülkelerin, bu tür kişileri belirli bir maaşa bağlamaları ve önceden eğitmeleri gerekli olacaktır. Özellikle programların uygulamasının izlenmesi ve denetimi konusunda bu kişilerden yararlanılacağı gözönüne alınarak, yerel komitelere sekreter olarak görev yapacak niteliklere sahip olmaları gerçekleştirilmelidir.

Bu kitabımızda önerdiğimiz yaklaşıma yakın bir model, 1960 yılında Peru'da Cooperation Popolar olarak uygulamaya konmuştur. (1) Köy işbirliği programı olarak nitelendirilebilecek bu uygulama, şu amaçlara yönelmiştir:

- i) Toplumun en az eğitim görmüş işsiz ve gizli işsiz kesiminde köy programlarına ilgiyi artırmak ve böylelikle kentlere göçü önlemek. Üniversite öğrencileri arasında gönüllü köyde sosyal hizmet verecek kişileri bulup, programda çalışmaya özendirmek.
- ii) Bu bilinçlenmeyi yarattıktan sonra, toplumun değişmeye hazır bir ortama gelmesini sağlamak, ve
- iii) Köyler arasında geleneksel imece ve yardımlaşma yöntemlerinden yararlanarak, küçük projeleri uygulamaya koymak.

Yerel işgücü fazlalığı ile kaynakları başarılı bir biçimde birleştirerek çeşitli küçük çapdaki projeleri tamamlayan bu uygulama, kapsam ve etki açısından çok kısıtlı kaldığı için, daha sonraları Peru'da uygulamadan kaldırılmıştır.

Ülkeler arasındaki farklılıklar ile aynı ülke içinde farklı bölge ve programlara yönelik çalışmalar, yukarıda kısaca değindiğimiz yaklaşımlardan hangilerinin ne ölçüde kullanılacağını ortaya koyacaktır. Önemli olan yerel toplumların KİP'lere destek ve katkısını sağlamaktır.

(1) Peru'da toplum kalkınmasına bu yeni yaklaşım, ILO Bülteni cilt 94 No: 3, 1966 Eylül sayısında L. Larrabure tarafından ayrıntılı bir biçimde açıklanmıştır. Uygulamaya ışık tutması bakımından önemli bir kaynak olmaktadır.

E. EKİP Çalışmalarını Geliştirmek Açısından Kooperatifler İşçi ve İşveren Kuruluşları ile Gönüllü Kuruluşların Oynayabilecekleri Rol

Genel görüşler

EKİP'ler genel olarak işçi, işveren ve diğer gönüllü kuruluşların üyeleri, çalışmaları ve ilkelerini etkilediğinden, bu tür kuruluşların programlara ilgisi büyük olmaktadır.

- a) İşçi kuruluşlarını ilgilendiren konular, genellikle bu tür programlarda işe alma yöntemleri, çalışma saatleri, ödenecek ücretler, ücretli tatiller, işçilerin eğitim olanakları, iş emniyeti ve işçi sağlığı gibi konular olmaktadır. Geniş çapta insan gücü kullanacak programlarda, işçi kuruluşlarının karar verme organlarına katılmak isteyecekleri doğaldır. Özellikle işgücü piyasasındaki genel standartlardan daha değişik çalışma standartlarının kullanılacağı programlar konusunda işçi kuruluşlarının her aşama ve düzeyde programlarla ilgili söz sahibi olmak isteyecekleri belirlenmiştir.

Kooperatifler ise, niteliklerine göre programlardan kendi üyelerini yararlandırmak için söz sahibi olmayı isteyeceklerdir.

- b) İşveren kuruluşları ise, bu tür programların başta büyük çiftçi ve tarımsal işyerleri olmak üzere çeşitli işverenlerin işgücü sağladıkları gruplara etki etmesi açısından ilgi duyacaklardır. Ayrıca, EKİP'ler için sağlanacak işgücünün, işverenlerin alışık olduğu yöntemlerden değişik olması nedeniyle, bu tür kuruluşlar söz sahibi olmak isteyeceklerdir. İşveren kuruluşlarının programların planlanması aşamasında olumlu bir yaklaşımı, özellikle EKİP'lerin tamamlanmasından sonra işgücü piyasasına daha vasıflı olarak atılacak ve iş arayacak işçilerin, çeşitli işyerlerinde istihdamını sağlama açısından yararlı olacaktır.

- c) Aynı şekilde gönüllü kuruluşlar da, EKİP'ler üzerinde önemli bir rol oynayabilir. (1) Bu kuruluşlar arasında, çeşitli yardım kuruluşları doğal afetler karşısında harekete geçecektir. Bu

(1) Gönüllü kuruluşların yerel kalkınma çalışmalarına değişik biçimde katılmaları konusunda Birleşmiş Milletler FAO Bülteni Eylül 1973 cilt 1'de ayrıntılı bilgi verilmiştir.

afetlerle ilgili EKİP'lerin uygulanmasında bu kuruluşların rolü büyük olmaktadır. Ayrıca, ideolojik ve siyasi olmayan gönüllü kuruluşların teknik ve sosyal yardım hizmetleri, verebileceği ve hatta çeşitli düzeylerde eğitim çalışmalarına katılabileceği belirlenmiştir. Son olarak bazı yardım kuruluşlarının programlara nakdi veya aynı kaynakları bağış yoluyla sağlayabileceğine işaret etmek isteriz.

Göz önüne alınacak hususlar

Yukarıdaki görüşlerin ışığı altında kooperatifler, işçi ve işverenler ile gönüllü kuruluşların programlara katkısının önemli olacağı anlaşılmaktadır. (1) Ancak, hükümetlerin bu katkıları ele alırken gözönünde bulundurmaları gerekli bazı hususlar olmaktadır. Bu tür katkının sağlanmasının amaçları, derecesi ve programa etkilerinin neler olabileceği önem kazanacaktır.

a) Amaçlar arasında bu tür kuruluşların EKİP'lere sağlayabilecekleri ekonomik, siyasi ve sosyal destek gözönüne alınmalıdır. Projelerin ayrıntılı bir biçimde planlanıp, tanımlanıp, hazırlanması, daha önce belirttiğimiz gibi, çeşitli hükümet organlarına ekonomik ve istatistikî veri toplama yükümlülüğü getirecektir. Bu aşamada işçi ve işveren kuruluşları doğrudan veya bu organlarla işbirliği halinde bu verileri sağlamada önemli rol oynayabilir. Ayrıca— EKİP'ledin önemli bir ekonomik amacının emek verimliliğini yükseltmek olduğu ve belirli bir takvim içinde gerçekleşmesi gereği gözönüne alınırsa, özellikle işçi kuruluşlarının planlama ve yönetim düzeyinde çalışmalara katılmaları uygulama sırasında iş uyuşmazlıklarının asgari düzeyde tutulmasını sağlayabilir. Ayrıca işçilerin kendi kuruluşlarının tutum ve davranışları ile izleyecekleri politikadan etkilenecekleri muhakkaktır. Bu tür katkıların siyasi amacı ise, değişik çıkar gruplarını temsil eden kuruluşların görüşlerine, program içinde yer verilmesini ve böylelikle başarı oranı en yüksek çalışma yöntemlerinin bulunması olmaktadır. Ayrıca, programlara geniş bir siyasi desteğin sağlanmasında sosyal hedeflere ulaşılması ile maliyetin asgari olmasında değerli katkıları olacaktır.

b) Bu tür kuruluşların EKİP'lerin her kademesi ve aşamasında olumlu katkıları sağlanabilir. Program hedeflerinin belirlenmesi, plan-

(1) Bu konuda ILO yayını «İşçi ve İşveren Kuruluşlarının Planlamaya Katkısı» Cenevre 1971 ile 117 (1962), 122 (1964) sözleşmeleri ve 113 (1960) ve 127 (1966) Tavsiye Kararlarından yararlanılabilir.

lama ve uygulama aşamalarında kuruluşların kendi teşkilatları kanalıyla değerli katkıları olacaktır. Diğer taraftan ulusal ve bölgesel kalkınma komiteleri düzeyinde getirecekleri öneri ve eleştiriler ile daha olumlu ve başarılı projelerin hazırlanmasına yardımcı olacakları kuşkusuzdur.

c) Bu kuruluşların katkıda bulunmaları, ana politika ve planlama kararlarının ulusal düzeyde olması ve genellikle kooperatifler, işçi ve işveren kurulları ile gönüllü kuruluşların genel merkezlerinin başkentte olması «Ulusal EKİP Kalkınma Komitesi» aracılığıyla en olumlu bir biçimde sağlanabilir. Hükümetlerin bu tür kuruluşların katkısına karşı çıkmamaları ve tam aksine bu kuruluşların çalışmalara resmen katılmaya davet edilmelerini sağlamaları yerinde olacaktır.

Bölgesel düzeyde daha ayrıntılı teknik görüşmeler yapılmasına rağmen, bu kuruluş temsilcilerinin komite çalışmalarına katılmaları olumlu sonuçlar verecektir. Dar bölge ve yerel düzeyde ise kuruluşların özellikle toplumun destek ve katkısının sağlanmasında önemli rol oynayacakları belirlenmiştir.

Diğer taraftan bu tür kuruluşların genellikle kenmi teşkilatları çerçevesinde uyguladıkları çeşitli program ile araç, gereç ve bina gibi tesislerinden yararlanılarak, EKİP'lerin genel maliyetinin düşürülebileceği gözönünde tutulmalıdır.

IV. Sosyo-Siyasi Yönleri

Çeşitli ülke uygulamalarından, geniş kapsamlı EKİP planlaması ve uygulanması sırasında sosyo-siyasi nitelikteki çeşitli sorunların ortaya çıktığı ve hükümetlerin bu sorunlara tatminkâr çözüm getirmeleri gereğini belirlemiştir. Bu sorunların büyük bir çoğunluğu, mevcut toprak mülkiyet hakları ile bu toprakların işlenme tarzında, KİP uygulayan diğer bölümlerdeki alışılmış çalışma tarzı ile işe alma yöntemlerinden ve ülkedeki siyasi sistem ile politik yapıdan kaynaklanmaktadır.

Örneğin, EKİP'lerin büyük bir çoğunluğu toprakla ilgili olacak ve çeşitli tarımsal girdilerin daha etkin ve üretken kullanılmasını amaçlayacaktır. Toprak mülkiyet haklarının kesinlikle belirlenmediği ve küçük topraklardan oluşan arazilerde bu tür programların uygulamaya konması yasal ve pratik açıdan bazı sorunları da beraberinde getirecektir. Bu ve buna benzer sorunların çözülmesi ise, çeşitli yapısal reformları gerektirebilir. Aynı örneğimize devam eder isek,

programın uygulanmasından önce, toprak mülkiyet haklarının kesin tanımlanması veya toprakların birleştirilmesi gibi çeşitli önlemlerin getirilmesi gerekecektir.

Projeleri nyürütümü ve işgücünün sağlanmasının geleneksel olarak müteahhitler ve aracılar kanalıyla yapıldığı toplumlarda, EKİP'lerin çeşitli sosyal ve hatta ekonomik amaçlarına ulaşmanın güçleşeceği anlaşılmaktadır.

Diğer traftan, geniş kapsamlı EKİP'leri uygulamaya koyacak hükümetlerin, bu tür programlara destek sağlamasında siyasi partileri ne ölçüde devreye sokacakları da önemli bir sorun olmaktadır. Yapıları ve propaganda çalışmaları gereği siyasi partilerin, programlara sahip çıkma ve siyasi amaçla kullanma eğilimleri olacaktır. Bu nedenle, hükümetlerin çeşitli sosyo-siyasi sorunları ayrıntılı biçimde incelemeleri ve buna göre çözüm aramaları yerinde olacaktır. Aşağıdaki bölümlerde bu konuda çeşitli öneriler sunulmaktadır.

A. Toprak Mülkiyeti Hakkıyla İlgili Sorunlar

Toprak mülkiyetinin adil dağılmaması, su kaynaklarının nasıl kullanılacağıının belirli olmaması, miras hakları ile toprağın veraset yoluyla küçük parçalara bölünmesi, toprak ve sulama projeleri için önemli sorunlar ortaya koyacaktır. Dağılımın adil olmadığı bölgelerde, küçük toprak sahipleri veya topraksız kişiler, yapılacak çalışmaların genellikle büyük toprak sahipleri yararına olacağı önyargısına kapılacaklardır. Aynı şekilde mülkiyet ve toprağı işleme hakları arasında bazı çatışmalar ortaya çıkacaktır. Aynı şekilde, toprağı bağılı toplumlarda kadınlar ve erkekler arasındaki farklılıklar, bu kesimlerin progmlara yaklaşımını etkileyecektir.

Veraset yasalarının toprağın küçük parçalara bölünmesine yol açtığı durumlar, programlar açısından daha da güç sorunlar yaratmaktadır. Çoğu ülkede toprak veraset yolu ile kardeşler arasında eşit dağılmakta ve gittikçe daha küçük parçalara bölünmektedir. Böylelikle büyük bir toprak, iki nesil gibi kısa bir sürede verimleri ve işletme tarzı çok değişik küçük küçük ünitelerin birleşik işletilmeleri konusunda çeşitli yasal düzenlemelerin yapıldığı ülkelerde dahi, sonuçların arzu edilen düzeyden çok düşük olduğu görülmüştür.

En ilerici toprak reformu çalışmalarında dahi, topraksız her aile birimine, kendilerine yeterli gelir sağlayacak toprak parçasının verilemeyeceği anlaşılmıştır.

Ünitelerin birleştirildiği ve toprak mülkiyet haklarının toplumsal açıdan düzenlendiği Çin, Tanzanya ve özellikle İsrail'deki «KİBUTS» sisteminde toprak ve su alt yapılarının mevsimlik işsiz ve gizli işsizler kullanılarak sağlanması, büyük sorunlar ortaya koymamıştır. Örneğin, Çin'deki gölet ve sulama programları, doğal afetlerin sonuçlarını giderme açısından büyük önem taşımaktadır. Tarım mevsimi sonunda toplam üyeleri geniş çapta toprak düzenleme, toprak kazanma, erozyon kontrolü, sulama ve drenaj işleri, ağaçlandırma ile yan yol ve küçük köprü yapımında kullanılmaktadır. Yapılan araştırmalara göre, tarım mevsimi dışında yıllık olarak Çin'de 25 milyar insan/gün kullanıldığı anlaşılmıştır.

Mülkiyet hakkının bireysel olduğu ve bunun sonucu toprağın küçük ünitelere bölündüğü toplumlarda, değişik ünite sahiplerinin bir arada çeşitli programlara katılıp, uygulamasını sağlayıcı sistemler geliştirilmelidir. Ünite sahiplerinin bu programlardan yararlanma ve sorumluluk oranları, önceden belirli bir plana bağlanmalıdır. Bu nedenle, planların dar bölgeler, köyler ve hatta bir grup köy için hazırlanması ve uygulanması gerekebilir.

Bir EKİP çerçevesinde toprağın birleştirilmesi uygulamada başarı kazanmaktadır. Bu uygulama için şu önlemlerin alınması gereklidir:

- i) Yasal düzenlemelerle küçük ünitelerin zorunlu birleştirilmesi.
- ii) Her köydeki toprakların birleştirilmesinden önce şu çalışmalar yapılmalıdır:
 - a) Toprak topografik olarak düzenlenmeli ve mevcut su kaynakları belirlenmelidir.
 - b) Tüm köy toprakları için gerekli sulama ve drenaj işlemleri yapılmalıdır.
 - c) Mevcut su kaynaklarının adil ve rasyonel bir biçimde tüm ihtiyaç sahiplerine ulaşması sağlanmalıdır.
 - d) Kurak ve yağmurun az olduğu yörelerde yeraltı su kaynakları araştırılmalı ve yağmur ve bu suların toplanabileceği göletler ile toprak nemini muhafaza edici önlemler tüm köy çapında veya gruplaştırılmış köyler için alınmalıdır.
 - e) Köy ve diğer yanyolların yapımı ve bakımı sağlanmalıdır.

iii) Bunlarla ilgili EKİP'lerin maliyetinin bir bölümü yararlanacaklar tarafından önceden «toprak birleştirme» ücreti olarak karşılanmalıdır. Bu ön mali katkının belirlenmesinde toprağın büyüklüğü ve sağlanacak yarar derecesine göre önceden belirlenmiş bir sistem getirilmelidir.

iv) Olanaklar çerçevesinde bu işler için yerel kaynaklardan işçi sağlanmalıdır.

v) Böylelikle geliştirilmiş topraktan yararlanma oranları; sahipleri arasında dengeli bir biçimde dağıtılmalıdır.

vi) Bu şekilde tamamlanmış birleştirilmiş toprak projelerinin bakımı ve işletilmesi, devlet ile yerel köy yönetimi arasında ortaklaşa, görev ve sorumlulukları önceden belirlenerek, yürütülmelidir.

Bu tür bir yaklaşımın özellikle toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesi projelerindeki çalışmaların çoğunun ilgili teknik servislerce plan hedefleri ve alt yapı çalışmaları çerçevesinde, yerel toplumun da katkısı ile, yürütülmesine yararlı olmaktadır. Bu tür çalışmaları yürütecek hükümetlerin geliştirilmiş toprağın eski sahiplerine ne şekilde dağıtılacağı kriterlerini belirlemeleri ve elde edilecek kararlara göre masraflara katılmalarını sağlamaları grekecektir. Geniş toprak parçalarının bir veya birkaç kişiye ait olduğu uygulamalarda, hükümet makamlarının önceden yazılı bir anlaşma yapmaları uygulamada başarılı olmuştur.

B. EKİP'lerde Müteahhid Sisteminin Kullanılmasının Sosyal Sakıncaları

Emek-yatırım programları, emek-yoğun tekniklerin kullanılmasını ve araç, gereç ve malzeme için asgari harcamalarla en yüksek düzeyde yerel mevcut işsiz ve gizli işsiz insan gücünü kullanmayı amaçlamaktadır. Bu nedenle, bu tür programların toplam maliyetinde, emek maliyeti büyük bir oran tutacaktır. Aynı şekilde programlarda çalışacak kişilerin asgari düzeyde de olsa, ücretleri, çalışma süreleri, dinlenmeleri, sağlık koşulları ve iş kazalarına karşı korunmaları gerekecektir. Bu nedenle gerekli koruyucu önlemler alınmadan EKİP'lerde müteahhidlerin kullanılması bazı sosyal sakıncalar doğurabilir. Özellikle işgücünün araçlar veya müteahhitler aracılığıyla sağlanması, işsiz veya gizli işsiz olan grupların istismar edilmesine yol açabilir. Bu nedenle, insangücünün sağlanması özellikle uygulamadan sorumlu hükümet organlarına bırakılmalıdır. Aynı şekilde müteahhitlerin konu-

ya salt ekonomik açıdan bakmaları, EKİP'ler ile sağlanması beklenen sosyal sonuçları tehlikeye düşürebilir. Bu konuda özellikle işçilerin araçlar veya müteahhitler tarafından istismar edilmelerinin önlenmesinin en iyi yönteminin onlara teşkilatlanma hürriyet tanımak olduğuna işaret etmek isteriz.

C. Siyasi Partilerin Programa Katılmalarının Zarar ve Yararları

İyi şekilde düzenlenmiş ve bilgi sahibi kılınmış siyasi parti yetkililerinin planlama, uygulama ve denetim aşamalarında EKİP'lere olumlu katkılarda bulunacağı şüphesizdir.

a) Tek siyasi parti yönetimindeki ülkelerde program hedefleri genellikle parti hedefleri ile aynı olmaktadır. Partilerin alt kademe teşkilatları çeşitli düzeylerde EKİP'lerin başarısına olumlu bir biçimde katılabilir. İktidardaki siyasi parti temsilcilerinin ulusal, bölgesel, dar bölge ve yerel düzeyde EKİP komitelerinde yer almalarını, kendi siyasi çıkarları için kullanacakları bir ölçüde doğrudur. Ancak, kendilerinin ilerideki siyasi başarılarının EKİP'lerin başarısına bağlı olacağı ve bu şekilde bir oto-kontrol sisteminin gelişeceği uygulamadan anlaşılmıştır. Ancak, program fonlarının, belirlenmiş hedefler dışında kullanılmasının cezalandırılması sistemi getirilmelidir.

b) Çok partili siyasi sistemlere sahip ülkelerde, iktidardaki parti hükümetinin, ekonomik, sosyal ve iyi biçimde hazırladığı programların her zaman için diğer siyasi partilerce desteklenmediği bilinen bir gerçektir. Bu tür hükümetlerin parlamentoda çoğunluğa sahip olsa dahi, programların başarıya ulaşması için diğer siyasi partilerin desteğini aramaları yerinde olacaktır. Ancak bu destek aramanın yararlı ve zararlı yönleri vardır. Yararlı yönleri iki grupta toplanabilir.

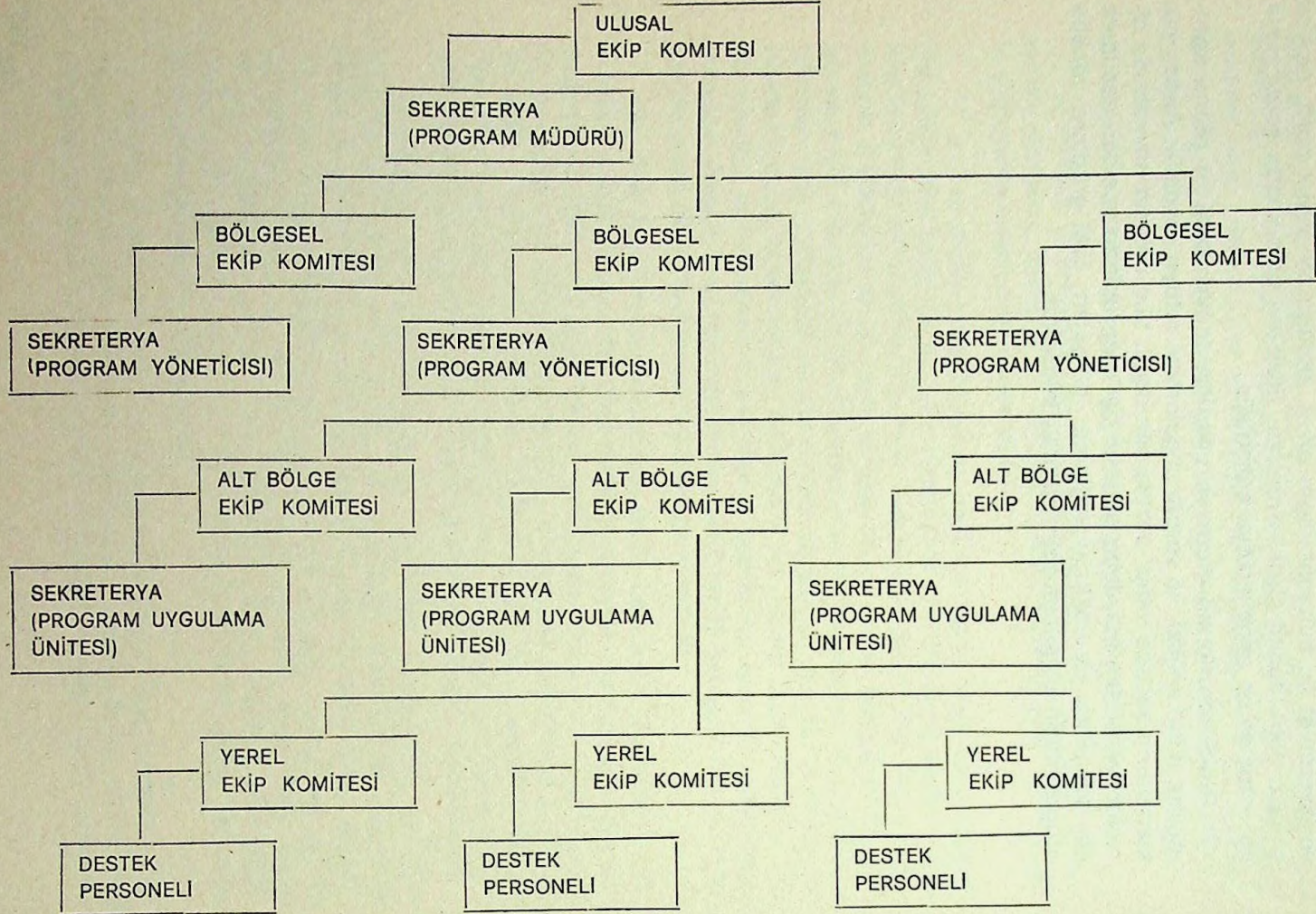
EKİP'lerin tüm siyasi partilerin desteğini kazanması, program hedeflerinin belirlenmesi, planlama, uygulama, denetim ile ulusal ve bölgesel düzeyde bütçe tahsisatlarının sağlanmasında daha az sürüşmeyi ortaya koyacak ve başarı oranı artacaktır. İkinci olarak, diğer siyasi partilerin seçilmiş temsilcilerinin çeşitli düzeylerde çalışmalara katılmaları, iktidar partisinin kendi idari sistemini etkileyerek, çeşitli baskı ve kuvvet gruplarının, programları kendi yarar ve çıkarlarına kullanmalarını önleyecektir.

Çeşitli siyasi partilerin, değişik siyasi çıkar gruplarından oluşması, EKİP'lerle ilgili diğer parti desteğinin aranmasında çözümlenemeyecek sorunlar ortaya koyabilir. Örneğin, büyük toprak sahipleri

ve işverenler ile müteahhitlerin etkin olduğu bir siyasi parti, açıkça olmasa dahi, çeşitli siyasi oyunlarla EKİP'leri amacından saptırmaya veya tamamen engellemeye çalışabilir.

Proje kararlarına yarar ve çıkarları değişik olan grupların katılmaları, daha sağlıklı ve yararlı uygulamayı ortaya koyabilir. Ancak hükümetlerin sadece kendi partilerinin değil, tüm ülkenin hizmetinde olmaları ve partiyi meydana getiren kişi ve grupların yeniden seçilmek için toplumda oy çokluğu sağlama gerekleri, özel gruplara yönelik programların uygulanmasını gerekli kılacaktır.

TABLO II — A : EKİPLER İÇİN ÖNERİLEN TEŞKİLAT ŞEMASI



BÖLÜM III

FİNANSMAN : KAYNAKLARIN BULUNMASI VE DAĞILIMI

Sorunun Ana Hatları

EKİP'lerin geniş bir ölçüde ve özellikle sosyal hedeflere yönelmesinde en önemli engel finansman faktörleri olmaktadır. İş bulamayan kişilere ve klâsik yatırım yöntemlerinin dışında geniş çapta geçinebilir bir gelir düzeyi sağlayacak işlerin yaratılması elbetteki belirli finansman kaynaklarını gerektirecektir.

Yeterli olmayan özel yatırım açıklarını Hükümetler kamu harcamalarını artırarak kapatabilirler. Bu konuda en önemli araç, devlet bütçesi olmaktadır. Hükümetler, kendi bütçelerinden iş gücünü «Seyyal» hale getirmek için harcamalarının bir kısmını bu konuya ayırabilirler. Ancak bu tür bir bütçe yaklaşımı geleneksel bütçe harcamaları yapısını değiştireceğinden çoğu ülke özel sektörün yatırım yapmadığı sahalara devletin yatırım yapması ve normal yönetim faktörlerini kullanarak bu konuyu ele almaktadır. Ayrıca çeşitli ülkelerdeki tecrübeler tam istihdama ulaşmada emek yatırımlarının, diğer hedefleri ve özellikle fiyat istikrarını sağlamayı engelliyeceğini ileri sürmektedir.

Ancak EKİP'lerin finansmanında bütçenin merkeziyetçilikten uzaklaştırılarak yerel yönetimlerin kaynak bulma konusunda yönlendirilmeleri olumlu sonuçlar vermektedir. Devlet, belirli bir ölçüde bu tür programların başlatılması için gerekli mali kaynakları avans olarak programa verecektir. Bu avansların özellikle üretken hedeflere programın yöneltilmesi sonucu yeniden mali denge olarak sağlanacağı ümit edilmektedir. Bu tür bir yaklaşım her tür yatırımın temel amaçlarından biri olmaktadır. Ancak, EKİP'lerin doğrudan üretken olmayan bazı projeleri kapsamaması, bu genel yaklaşımın dışına çıkmaktadır. Bütçe finansman yöntemlerinin esnek tutulması, vergi kaynaklarının yanı sıra borçlanma ve gerekiyorsa enflasyonu körükleme pa-

hasına EKİP'lerin uygulamaya konması sağlanmıştır. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde değişik finansman yöntemlerinin kısıtlı olması dış yardım kaynakları aranmasını gerektirmiştir. Bugün için uygulanmakta olan programların Büyük bir çoğunluğu sağlanan dış yardımlar sonucu uygulanmaya konmuştur. Programların çok karmaşık yapısı ve yeterli mali kaynakların bulunmayışı bölgesel, dar bölge ve yerel komitelerin kaynak bulma ve bulunan kaynakları dağıtmada bazı özel önlemler almalarını gerektirmektedir. Bu konulara kısaca temas etmek isteriz.

1. Bütçe Tekniklerinin Esnekliği

Projelere gerekli ve sürekli malzeme, araç, gereç ile diğer hizmetlerin örneğin, ücretlerin ödenmesi, malzemelerin ulaşımı sorunlarının çözümlenebilmesi için bütçe tekniklerinin büyük ölçüde esnek bir biçimde kullanılması gereklidir. Özellikle avansların sürekli ve muntazam bir biçimde ödenmesi projelerin uygulama masraflarının ve uygulama takvimine uyulmasında önemli rol oynayacaktır. Elbetteki bu avanslar için bir tavan miktarı belirlenmelidir. Mali yıl nedenleri ile veya tarım sektöründeki yoğun ve/veya durgun mevsimlerdeki özel koşullara göre bu avansların ödenmesi belirli bir programa bağlanmalıdır. Hükümetlerin bölgesel ve yerel komiteler tarafından belirlenen kaynakları bulmak ve dağılımını sağlamaktaki süratleri, programın istenilen süratle uygulamaya konması ve yürütümünde büyük rol oynayacaktır. Bütçenin yapımı bu konuda çeşitli olanaklar sağlayacaktır. Bu olanaklara aşağıda değinilmiştir.

Mali Rezervlerin Oluşturulması

Devlet bütçesinde gerektiğinde acil istihdam programlarını uygulamaya koymak için mali rezerv ayrılması yöntemi sanayileşmiş ülkeler tarafından kullanılan bir usûl olmaktadır. Bu rezerv belirli bir meblağ olabileceği gibi gayri safi milli hasılanın yüzdesi şeklinde de belirtilebilir. Bir yıl içinde kullanılmayan bakiyeler diğer yıllara aktarılacak suretiyle belirli bir sürede önemli bir rezerv oluşturulabilir. Bu rezerv aynı şekilde doğal afetlerle ilgili olarak da kullanılabilir. Bu uygulamayı yapan Brezilya Kuzey ve Doğu Bölgelerindeki kuraklık nedeniyle önceden ayırdığı istihdam fonunu başarı ile kullanmıştır. Ancak bu tür bir rezervin oluşturulması büyük nakit ve/veya likit kaynaklarının bloke edilmesini gerektirmekte ve ülkedeki genel işsizlik

ile gizli işsizliğe kalıcı bir çözüm getirmemektedir. Ancak geçmiş tecrübeler bugüne kadar bu yöntemin en etkin olduğunu göstermektedir. Bu yöntemi başarı ile kullanan gelişmekte olan ülkeler arasında Tunus'u gösterebiliriz. Diğer taraftan, bir ülke içinde diğer bölgelere oranla daha zengin olan bölgelerin kendi kaynaklarını kullanarak bölgesel rezerv fonları oluşturmaları ve bu fonları yapısal işsizlik ve gizli işsizliği azaltıcı programlara yöneltmeleri olanak dahilindedir.

Bütçede Sermaye İle Uygulama Masraflarının Dağıtımı (Bütçe Girdileri ile Cari Harcamalar)

Bütçenin sermaye kaynakları ile uygulama olanakları arasında ayrılması klâsik bir yöntem olmaktadır. Uygulama bütçesi normal harcamaları kapsamakta ve özellikle mevcut vergi gelirlerinden karşılanmaktadır. Sermaye bütçesi ise sermaye harcamalarını kapsamakta ve sadece ulusal veya uluslararası borçlanma ile karşılanmaktadır. EKİP'lerin üretime veya üretimi kolaylaştırmaya yönelmeleri göz önüne alınırsa özel finansman yöntemleri ile arzu edilen anda rezervin kullanılması mümkün olacaktır. Böylelikle programın genel idari harcamaları uygulama bütçesinden karşılanabilir. Sermaye bütçesi ise daha geniş projelerin finansmanında veya doğrudan ilgili teknik hizmetlerin sorumluluğuna bırakılan kamu işlerinin yürütümünde kullanılabilir. Böylelikle borçlanma sadece çok önemli projelerin finansmanı için kullanılacak ve ayrıca teknik hizmetlerin kendi normal bütçeleri çerçevesinde gerekli eleman araç ve gereçleri sağlaması ortaya çıkacak ve projenin genel maliyeti düşük tutulacaktır. Ayrıca bu tür bütçe dağılımının çeşitli kuruluşlarda oylanarak kabul edilmesinin gerektiği ülkelerde, program harcamalarının bütçenin aynı kalemi altında sunulması psikolojik bir üstünlük sağlayacaktır. Diğer taraftan teknik hizmetlerin kendi bütçeleri ise daha kolaylıkla onaylanacak, ancak bir kısmı önceden belirlenmiş biçimde program ve projelerin uygulanmasında kullanılacaktır.

Diğer taraftan bir yıl içinde yapılan herhangi bir kamu yatırımı diğer yıllarda bazı harcamaları gerektirecektir. Bu tür harcamalar ise uygulama bütçesinden karşılanacaktır. EKİP'lerin uygulanması sırasında ortaya çıkacak harcama fazlalıkları ise gene uygulama bütçesinden karşılanmalıdır. Ancak bu tür programların yaratacağı yararlardan birkaç yıl içinde bütçe girdileri artacağından, geçici dönem için yapılan fazla harcamaların bir açık olarak kabul edilmemesi gerekecektir.

Kamu yatırımlarında ön görülen yatırıma oranla diğer yıllarda gerekli harcamaların yüzde 15 ile 25 arasında olduğu belirlenmiştir. Sosyal yatırımları fazla olan programlarda bu harcamaların, doğrudan üretken veya alt yapı projelerine oranla daha yüksek oldukları belirlenmiştir.

Çok Yıllı Bütçeler

Kendi yapı ve amaçları nedeni EKİP'lerin çok yıllık bütçe hazırlanmasını gerektirdiği görülmüştür. EKİP'lerin uygulamaya konması zaman alacağından ve uygulamanın ilk dönemlerinde ortaya çıkacak çeşitli güçlüklerin süratle çözülmesi gerekeceğinden bütçeden ayrılmış kaynakların belirtilen süre içinde kullanılmadıkları anlaşılmıştır. Bu nedenle çok yıllık olarak hazırlanacak bütçeler sağlanan kaynak ve kredilerin iki veya daha fazla yıla dağılımını sağlayacaktır. Aynı şekilde fonların birkaç yıla dağıtımı, işgücü açısından durgun olan dönemlerde projelerin geri kalmasını önleyecektir. Aynı şekilde doğrudan üretken projelerin sonuçlarının ancak bir veya iki yıl içinde alınması, Bütçenin normal bir yıl yerine çok yıllık yapılmasını gerektirmektedir. Diğer bir üstünlük ise herhangi bir yasal düzenleme gerektirmeden çok yıllık yapılan bütçenin harcamalarının kolaylıkla ve yeniden karar alınmaksızın programda kullanılması olmaktadır.

Çok yıllık bütçelerin hazırlanması sırasında kaynakların ve fonların ne şekilde kullanılacağını ayrıntılı bir biçimde hazırlanacak program uygulama takvimi ortaya koyacaktır. Ancak çeşitli ülkelerin bütçe geleneklerinin aksine bu tür bir uygulama bölgesel veya yerel düzeyde programdan sorumlu organların, kaynakların bulunması anında bunları kullanmalarını ortaya koymaktadır. Bu nedenle bütçeden sorumlu ulusal makamın, EKİP'lerle ilgili bu esnekliği tanıması gerekecektir.

Masrafların Ulusal, Bölgesel ve Yerel Bütçeler Arasında Dağılımı

EKİP'lerin finansmanı konusunda diğer bir esneklik ise, masrafların ulusal, bölgesel ve yerel bütçeler arasında dağıtılması olmaktadır. Bu tür bir dağıtım projelerin niteliğine göre değişmesine rağmen, uygulama ve sermaye bütçeleri yöntemi temel ilke olarak kullanılabilir. Ulusal bütçe ve bu bütçeden tahsisat alan teknik hizmet bölümleri ulusal düzeyde uygulanacak projelerde yer alabileceği gibi bölgesel ve yerel projelerde de yer alacaklardır. Bölümlerinin gerektirdiği harcamalar ulusal bütçeden sağlanırken, bölgeler ve yerel yöne-

timlerin bütçelerinden yararlanmaları gerekecektir. 1963 yılından bu yana Tunus'da uygulanmakta olan «az gelişmişliğe karşı kampanya» programında bu yöntem başarı ile uygulanmıştır.

Bu uygulamada ağaçlandırma, sulama, kırsal kesim toprak geliştirilmesi ile tarımsal araç ve gereçlerin üretimi ele alınmıştır. Bu ve diğer ülke uygulamalarından anlaşıldığı üzere belirli projelere bölgesel ve yerel bütçelerden tahsisat ayrılması, o projenin o yörelerde daha başarılı uygulanmasına etken olmaktadır.

Yerel mali kaynakların kullanımında uygulamaktan sorumlu yerel organlar bu programın o yöredeki topluma daha yararlı olduğuna inanmaktadır. Ayrıca bu programlardan o yörenin yararlanması, programla ilgili yerel vergilerin toplanmasını kolaylaştırmaktadır. Bazı ülkelerde programın başarı ile uygulanması sonucu o yöreden toplanan genel vergi düzeyinin arttığı ve böylelikle kamu gelirlerinin yükseldiği görülmüştür. Ancak bu tür bir yaklaşım bölgesel ve yerel yönetimlerin yapısının, bölge ve yerel düzeyde gelir olarak vergi toplamalarını sağlayan ülkelerde başarıya ulaşacaktır. Örneğin; sadece gayri menkulden alınan çeşitli vergi ve rüsumların yerine artan tarımsal üretimden orantılı verginin alındığı ülkelerde. Ayrıca bölgesel ve yerel yönetimlerin borçlanma kapasitelerinin, ulusal hükümete oranla daha zor ve düşük olacağı göz önüne alınmalı ve programların uygulanmasında gerektiğinde ulusal yönetim devlet bütçesinden diğer al bütçelere aktarmalar yapmalıdır.

Ulusal bütçeden yapılacak yardımlar çeşitli şekillerde olabilir :

— İlk olarak devlet çeşitli koşullarla bu programlara hibe şeklinde katkıda bulunabilir. Örneğin; projelerde belirli bir yüzdenin üzerindeki emek maliyetini devlet karşılayabilir.

— Faizli veya faizsiz borç verilebilir. Bu borç ulusal veya dış finansman kaynaklarından devletin güvence vermesi sonucu sağlanabilir ve devlet ya faiz oranının tümünü veya bir kısmını karşılayarak katkıda bulunabilir. Devletin bu tür borç sağladığı projelerde yeniden ödeme süresi bir yıldan fazla olacağından, ödeme plânına gerektiğinde başarı oranına göre devletin katılması gerekebilir.

— Ancak alınacak borçlarla ilgili yeniden ödeme ve faizler ile riye yönelik bir masraf olacağından ödeme plânının süresine göre programa yıllar açısından dağıtılması gerekecektir.

Bağış veya katkı şeklinde devlet yardımları uygulamada en çok görülen yöntem olmaktadır.

Katkıların masrafların belirli bir oranını kapsamaması gereklidir. Örneğin; masrafların yüzde 25, 40 veya 50 si gibi. Bu tür bir katkı projelerin seçiminde merkezi yönetimin etkinliğini artıracaktır. Aynı şekilde bu katkı projenin amacına yönelik olarak yaratılacak istihdam oranına bağlı olabilir.

Kişi başına gelirin programla artırılmasına devletin katkıda bulunması Endonezyada Kabupaten programında kullanılmıştır. Ancak nüfusun yoğun olduğu bölgelerde uygulanacak programlarda bu tür bir katkı program başarı oranına kıyaslanmayacak biçimde düşük olacaktır. Ayrıca EKİP'lerin temel amacının işsizlik ve gizli işsizliğe acil çözüm getirmek olduğuna göre, kişi başına artan gelir adil bir katkı oranı olmamaktadır. Endonezyadaki uygulamada zamanla bir esneklik getirilmiştir. Düzeltilecek uygulama devlet katkısının her programa sabit bir oranda olmasını sağlarken kişi başına artan gelir düzeyine göre orantılı katkı uygulamasına devam edilmiştir.

Bağışlar ise masrafların tamamını hiç bir şekilde kapsamamalıdır. Böylelikle yerel toplumların programlara katılma istekleri ve kendi mali kaynaklarını bulma çabaları özendirilecektir. Aksi halde yerel toplumlar program için bir katkıda bulunmayacaklar ve masrafların tamamı bağış olarak sağlanacağından ekiplerin çalışmaları aksayacaktır. Örneğin Madagaskar'da yerel toplumların programlarına bağış oranları bir yönetmelikle şu şekilde belirlenmiştir :

- Araç ve gereçlerin sağlanması için,
- Programa katılanlara mali bir gelir artışı sağlayacak tüm projelerde kalıcı tesislerin, örneğin; silolar, atölyeler veya depolar, tüm inşaat masrafları,
- Genel çıkarılara yönelik ağaçlandırma, toprağın temizlenmesi, sulama ve drenaj işleri, yan yol yapımı, büyük baş hayvan aşılama merkezleri ile küçük su dağıtım projeleri gibi çalışmaların belirli bir bölümüne bağış yoluyla katılmak.

Bu uygulamada kişilere sağlanacak gelir artışına katkıların yanı sıra genel çıkarılara yönelik projelere de katkıda bulunduğu görülmektedir. Aynı şekilde Hindistanda genel çıkarılara yönelik sulama ve toprağı değerlendirme projelerinde bağış katkısının yüksek olduğu görülmektedir. Malagasy'da ise projenin % 60'ına devlet bütçesinden faizsiz borç sağlanırken % 40'ı bağış şeklinde olmaktadır.

Bu konuda genel bir kural koymanın güçlüğü ortadadır. Ancak her hükümet ülkenin yapısına ve uygulamaya koyacağı programın

niteliği ile uygulayacağı bölgenin durumuna göre bu konuda karara varmalıdır. Diğer taraftan tek bir bütçe yönteminin tek başına başarılı olamayacağı ve değişik bütçe yöntemlerinin aynı anda değişik oranlarla kullanılması gerektiğine işaret etmek isteriz.

II. Kaynakların Harekete Geçirilmesi

Mevcut işgücü fazlalığını veya büyük bir bölümünü kullanacak projeler için kaynakların değişik olacağı muhakkaktır. Bu konuda EKİP'lerin fakirlik ve az gelişmişliğe karşı uygulanan diğer projelerden pek ayrı tarafları yoktur. Kullanılmayan kaynakların harekete geçirilmesi programların başarıya ulaşması için gerekli olmakta ve para basımı ile dış yardımlara dayanma gibi kolay çözümlerden mümkün olduğu kadar kaçınılması şart olmaktadır.

Bütçe Kalemlerinden yapılacak Tasarrufların Kullanımı

Plânlama süreci içinde sektörel hedeflerine yönelik harcamalar arasında yapılacak düzenlemelerle EKİP'lere kaynak sağlanacağı daha önce belirtilmişti. Bu kaynakların yaratılması özel ve kamu tasarruflarının yanı sıra dış yardımların da ne biçimde kullanılacağını etkileyecektir. Her şeyden önce genel plân çerçevesinde bazı marjinal projelerin çıkarılmasını ve istihdam hedeflerinin en azından toplumun en düşük kesimleri için yeniden öncelik sırasına dizilmesini gerektirecektir. Devlet bütçe çerçevesi içinde diğer kaynaklardan kolaylıkla tasarruf yapabilir. Özellikle bu diğer kaynakların kalkınmaya katkısının daha az olduğu bilinen kalemler ele alınabilir. Harcamaların bütçe kalemleri arasında ne ölçüde yapılacağı bu kitabımızın kapsamı dışında olmaktadır. Ancak hükümetlerin kalkınmaya doğrudan katkısı olmayan kalemlerde tasarrufa özen göstermeleri ve yıl sonunda bu tasarrufları EKİP'lere kaydırmaları olanak dahilindedir. Ancak kamu borçlanmalarının bütçede büyük bir kalem olduğu ve enflasyona yol açıp kısımlarının güç olduğu bilinmektedir. Buna rağmen genel olarak bütçe kalemlerinin üçünde tasarruf daha kolay olmaktadır. İlk olarak bazı ülkelerin belirli devlet dairelerinde gereğinden çok olan devlet memurlarında kısıtlamaya gidilerek maaş harcamalarından tasarruf yapılabilir. Gelişmekte olan ülkelerde fazla sayıdaki devlet memurunun aynı zamanda genel istihdam politikası olması, bu tür ülkelerde bu kalemden tasarrufu güçleştirecektir. İkinci olarak asgari harcamalardan tasarruf yapılabilir. Ancak bu konuda hassas siyasi bir konu olduğundan bu kitabımızda sadece tasarruf

kaynağı olarak belirtilecek ve ayrıntılarına girilmeyecektir. Üçüncü olarak, eğitim bütçesinden, eğitim sistemi yeniden düzenlenip ve özellikle ilk ve orta dereceli eğitimin daha gerçekçi bir biçime getirilmesi ile büyük tasarruf sağlanabilir.

Bu tür tasarruflara karşın EKİP'lerin uygulanması için diğer mali kaynakların oluşturulması gerekli olacaktır. Bu kaynaklar ise vergilendirme, borçlanma ve enflasyon kanalı ile olabilir.

Vergilendirme, Borçlanma ve Enflasyon

a) Programlar için mali bir rezerv oluşturmada veya doğrudan mali kaynak yaratmada vergilendirme en olağan yöntem olmaktadır. Özellikle uygulama bütçesinden yapılacak harcamaları karşılamada vergilendirme kullanılmaktadır. Çoğu ülkede gelir vergisinin toplanmasının düzeltilebileceği ve bu şekilde vergi gelirlerinin artacağı belirlenmiştir. Bazı ülkelerde ise gelir vergisinin yeniden düzenlenerek özellikle ticari şirketlerden daha fazla vergi alınabileceği bilinmektedir. Özellikle fakirliğin giderilmesine yönelik programlarda, gelir düzeyine göre vergilendirmenin başarı ile uygulandığı görülmüştür. Örneğin Hindistan'da Maharasthra Eyalet Hükümeti kırsal istihdam programının finansmanı için sulamaya açılan çiftlikler, organize sanayi bölgeleri, mal ve mülk ile belirli düzeyin üzerindeki kazançlardan özel bir vergi almıştır. Bu tür vergilendirmedeki temel amaç, belirli bir gelirin üzerinde olan toplum kesiminin bu gelirlerini genellikle «lüks» maddeleri olarak nitelendirilen tüketim mallarına yönelmelerini önlemek ve bu şekilde «savurgan» harcamalardan toplumun yararlanmasını sağlamak olmaktadır.

Kamu programlarının finansmanında diğer bir yöntem ise arsa spekülasyonunu önlemek ve özellikle kentlerin genişlemelerinden yararlanan kitle veya şirketlerden özel vergi alınması olmaktadır. BM Kalkınma Plânlaması Komitesi de bu tür bir yaklaşımı onaylamış bulunmaktadır. Bu şekilde gelişmekte olan ülkelerde görülen hızlı kentleşmeden yeni bir finansman kaynağı yaratılacaktır.

Ekiplerin uygulamasında göz önüne alınacak önemli bir husus, bu programa katılan gurupların, programdan yararlandıkları oranda finansmanına katılmalarının sağlanmasıdır. Örneğin, sulma, drenaj veya toprağın geliştirilmesi projelerinde çalışanlar genellikle çalıştıkları süre içinde alacakları ücretlerin dışında uzun vadeli bir yarar sağlamayacaktır. Bu nedenle bu tür projeden yararlanacaklardan vergilendirme yolu ile katkıda bulunmaları sağlanmalıdır.

Projeden yararlanacak kişilere nakdî olarak gelir artışı oranında bu projelerin finansmanının sağlanması ve ilk kademelerde gerekli finansmanın devlet tarafından borç olarak projeye verilmesi ilkesi 1964 yılında ILO tarafından ortaya atılan ve benimsenen bir yöntem olmaktadır. (1) Projelerin niteliğine ve bu projeden yararlanacakların türlerine göre elde edilecek yararların oranları belirlenmeli ve bu oranlara göre yapılan finansman geri ödenmelidir. Buna göre:

— Sulama veya drenaj işlerinde tarım üretiminin projeden kaynaklanan yıllık net artışının % 50-75 oranı on yıllık bir süre içinde her yıl toprak sahipleri tarafından geri ödenmelidir. Bu geri ödeme, vergilendirme ile olabileceği gibi projeyi uygulayan organ ile bundan yararlanan toprak sahipleri arasında önceden yapılacak anlaşmalar ile de olabilir.

— Toprağın yeniden kazanılması hallerinde kazanılan toprak en çok fiyat verene kiralanabilir veya satılabilir. Bu toprağın fakir ve topraksız çiftçilere dağıtılması halinde ,topraktan alınacak üretime göre bir yeniden ödeme plânı düzenlenebilir.

— Yol yapımı programlarında ise bu yoldan doğrudan yararlanacak köy halkı masrafların bir kısmını doğrudan karşılayabilir veya yolu kullananlardan özel bir yol ücreti alınabilir. Yol yapımı sonucu o bölgede kurulacak sanayi tesislerinden de belirli ve bir defaya mahsus bir ödenek alınabilir.

— Yeni sınai merkezlerde işçiler için yapılacak konutlar için işverenlerin bu konutların yapım masraflarına katılmaları istenebilir. Bu katkı bir defada verilecek meblâğ olabileceği gibi birkaç yıl içinde taksitlerle ödeme şeklinde de olabilir.

Aynı şekilde okul, sağlık merkezleri veya toplum merkezleri için bu tesislerden yararlananlardan cüzi bir ücret alınarak finansman kaynağı sağlanabilir.

— 1964 yılında ILO tarafından Nurkse'nin bir önerisinden yararlanılarak değişik bir vergilendirme yöntemi ortaya atılmıştır. Programa katılan işçileri destekleyen ve yaratılan tüketim malları fazlalığından yararlanan kişiler bu kullanımlarından dolayı vergilendirilebilir. Ancak uygulamada yararlanan kişilerin tanımlanması, vergilendirilecek tüketim malları fazlalığının belirlenmesi ile vergi oranlarının

(1) ILO Yayınları, N. S. 67, Cenevre, 1964 «İstihdam ve Ekonomik Kalkınma» Sahife 176-178.

konulması konuları güçlükler yarattığından EKİP uygulayan ülkelerde henüz kullanılmamıştır. Diğer taraftan, toprak mülkiyetinin küçük veya ortak olduğu ülkelerde, mevsimlik doğal koşullara göre büyük hasat ve kâr elde edenlerin, toplumun en düşük gelir düzeyine dahil kesimler olması, bu tür bir vergilendirmeyi gereksiz kılmaktadır.

Genel olarak programların kendi kaynakları ile yürütülmesi kısıtlı olmaktadır. Vergilendirilebilecek gelir artışları ancak programların tamamlanmasından sonra ortaya çıkacaktır. EKİP'lerin ülkenin en fakir bölgelerinde ve işsizler arasında uygulanması elde edilecek yararların gerçekçi biçimde belirlenmesi ve vergilendirilmesini güçleştirmektedir. Tarımsal projelerde dahi bu projeden kimlerin ne ölçüde yararlanabilecekleri ancak genel bir biçimde ortaya konmaktadır. Yetkili organlarca verilecek avansların veya borçların geri ödenmesi bazı nedenlerle gecikebilir veya ertelenebilir. Yeterli personelin bulunması halinde devlet, kazanılan toprakları doğrudan yönetmekte ve bu topraklardan elde edinilen yarardan belirli ölçüde hisse almaktadır. Örneğin, Fas'ın Rharb yöresinde 1951'de bu çözüm denenmiştir. (1)

Projelerin kendi kaynaklarından finansman güçlükleri, gelir düzeyi yüksek olan sınıflardan alınan vergilerin yükseltilmesini veya kentleşmeden ve büyük kentlerin hizmetlerinden yararlanan kişilerden gelirlerine göre vergi alınmasını ve bu şekilde yaratılan kaynakların özel kamu programlarına aktarılmasını gerektirebilir. Hindistan'ın Kabupaten programı bu konuda ilgi çekici bir uygulama getirmiş ve program sonucu topraktan yararlanma artırılan toprak vergisi ile yeniden toplanmıştır.

b) Borçlar ise, vergi toplanması ile program harcamaları arasındaki açığı kapatmak için özellikle sermaye bütçelerinde kullanılmaktadır. Devlet gerektiğinde sermaye piyasasından diğer olası borç alıcıları ortadan kaldırabilir. Ancak böyle durumlarda faiz ödemelerinin ilerdeki yıllarda program maliyetini olumsuz etkileyeceği görülmüştür. Hükümet gelirlerinin yarısından fazlasının kamu borçlanmaları nedeni ile yapıldığı durumlarda programın tasfiye işlemlerinin rizikosu yüksek olmakta ve sermaye borçlandırmalarının çözümü enflasyona başvurma olmaktadır. Diğer taraftan borçlanma ile finansman yöntemi ve bunun sonucu bütçe açıkları özel yatırım olanaklarını azaltacaktır. Her şeyden önce kamu borçlarının yüksek ol-

(1) A. Tiano: «La Politique économique et financière du Maroc indépendant» Etudes des Tiers-Monde, Paris, PUF, 1963, sahife 68-69.

ması özel sermayeyi gıcunduracaktır. Ayrıca potansiyel yatırımcılar bu durumlarda vergi artışlarından çekilecektir. Son olarak mali kaynakların kısıtlı olması devlet borçlanmalarının uzun vadede genel faiz oranlarının artmasına yol açacaktır. Bu nedenle devlet tahvillerinin faiz hadlerinin düşük tutulması ve Merkez Bankalarının reeskont unsuru ile piyasadaki kredi arzını olumlu koşullara bağlamaları ve kredi veren kuruluşları desteklemeleri gerekebilir. Böyle bir durumda hükümetlerin tüm para politikalarının yeniden gözden geçirilmesi gerekecektir.

Diğer taraftan, devlet borçları beraberlerinde enflasyonist baskıları da getirecektir. Banka mevduat sahiplerinin devlet tahvilleri satın alması sonucu yaratılan kaynakların devlet tarafından geniş çaplı EKİP projeleri uygulamasına ve büyük çapta işçilere ücret ödemesine yol açacaktır.

Böyle durumda EKİP projelerinden yararlanan kesimin ve özellikle işçilerin tüketimleri artacak, bu uygulama genel tüketim düzeyinin artmasına neden olacaktır. Uygulamadan önce banka mevduatlarının genellikle âtıl kalmaları sonucu yeni uygulamada para dolaşımının yaratacağı sürat artacak talep düzeyini karşılamak üretim sağlanamazsa enflasyonu yaratacaktır. Devlet tahvillerinin mevduatlarını korumayı düşünen bankalarca satın alınması dahi mevduatların artmsın ve enflasyonist baskı oluşmasına yol açacaktır. Ancak böyle bir durumda Merkez Bankasının borcu dağıtması devletin, bu kaynaktan, diğer kaynaklara oranla daha olumlu koşullarla borç almasını sağlayacaktır.

Bu görüşler, program finansmanından borçlanmayı tamamen dışarda bırakılması anlamına gelmemelidir. Özellikle gizli işsizliğe yönelik araç ve gereçlerin alınmasında artan kamu borçlarının karşılanması için vergi sisteminin yeniden düzenlenmesi gerekecektir. Yüksek gelir guruplarından daha yüksek gelir vergisi alınması genel tüketim düzeyini olumlu etkileyecek ve enflasyonist baskıların etkisini azaltacaktır. Diğer taraftan, kamu programlarının arzı kısıtlı olan alanlarda üretim yapması, örneğin su kaynakları veya ulaşım olanakları enflasyona karşı bir kaskı oluşturacağı uygulamadan anlaşılmıştır. Bu arada vergilendirme ile finansmanın yaratacağı enflasyonist baskılara özen gösterilmesi ve vergi ödeyenlerin daha az tasarruf yapması veya kendi ürettikleri mal ve hizmet fiyatlarını arttırmaları önlenmelidir.

c) Özel bir kamu programının finansmanı için doğrudan para yaratılması ve piyasaya yeni basılan para sürülmesi en basit bir çözüm olmaktadır. Bu tür bir yaklaşım doğrudan enflasyon tehlikesi yaratacaktır. Kitabımızın asıl amacı, enflasyon nedenlerini incelemek olmadığından bu aşamada ayrıntılarına girilmeyecektir. Ancak bu yöntemin vergilendirme veya borçlanma yöntemine oranla kısa vadede özel sermaye yatırımları ile üretimi kısıtlamayacağına işaret etmek isteriz. Teorik olarak yeniden yatırıma yöneltilmeyen tasarruf oranının EKİP'ler dahil toplam yatırım oranına eriştiği dönemlerde enflasyonist baskının sona ereceğine dikkatinizi çekmek isteriz(Ulusal gelire göre kârların yeteri kadar artması arzt edilen tasarruf düzeyini sağlayacaktır. Bu aşamada EKİP'lerin ulusal ekonomiye verecekleri hız, özellikle üretime yönelik projeler açısından önem kazanacaktır. Ancak enflasyon, hükümet gelirlerinin ulusal gelir ile orantılı olarak artması halinde önlenilebilecektir. Bu aşamada mali politikaların fakirliği giderici programlara daha kolaylıkla uygulanacağı belirlenmiştir. Mali baskıların gerektiğinde özel tasarrufların bir bölümünü borç şeklinde programlara aktararak yeni para basımını önlemek mümkün olacaktır. Ayrıca bu tür bir yaklaşım ile sürekli artan fiyatların toplumda yaratacağı endişeler de giderilmiş olacaktır.

Programda çalışacak işçilerin artan talebinden kaynaklanacak enflasyonist baskıların kontrol altında tutulmaları kitabımızın VI ncı bölümünde ele alınacaktır.

Katkıda Bulunan Toplumun Aynı Yardımları

Geniş çaplı ekiplerin maliyetinin yüksek olması harcamaların kısıtlı tutulmasını veya değişik biçimlerde karşılanmasını gerektirecektir. Bölgesel, dar bölge ve yerel makamların yapacakları katkılarının yanısıra projelerin uygulanacağı bölgedeki toplumun sadece proje için işgücü sağlamakla kalmayıp maliyeti düşürecek diğer aynı katkılarda da bulunması gerekecektir. Toplum kalkınmasında kendi kendine yardım programlarının temel ilkesi olan bu yöntem aynı zamanda normal işgücünün kullanıldığı ve bunlara ödeme yapıldığı durumlarda da kullanılabilir.

a) İlk olarak gönüllü işgücü söylenebilir. Bu tür bir katkı program maliyetini düşürecektir. Ancak programın genel amaçları çerçevesinde ücretsiz olarak programa katılan gönüllü işçilerin, program yararlarından doğrudan etkilenmeleri halinde bu yöntem uygun olacaktır. Aksi halde, gelirin yeniden dağıtılması amacı tamamen orta-

dan kalkacaktır. Genellikle tamamlanmış projelerin bakımı aşamasında gönüllü ücretsiz işgücünden yararlanılmasını nolumlu sonuçlar verdiği görünmektedir.

b) Programlardan yararlanacak toplum şu konularda katkıda bulunabilir:

— Projelerin yürütümü için gerekli araziyi ücretsiz olarak tahsis etmek,

— Yerel araç ve gereçler ile malzemeleri ücretsiz sağlamak (taş, kum, kereste ile bunları taşıyacak hayvanlar gibi)

— Duruma göre projede işsiz olan veya kendi çalışma sürelerinin dışında kalifiye işçilerin katkısını sağlamak. Bu tür bir katkı toplumun kendi kendine yardım erdemini geliştirecek ve aynı zamanda bu işçilerin program çerçevesindeki mesleki eğitim çalışmalarında kullanılmalarını sağlayacaktır.

Filipin'lerde uygulanan PACD programı, yukarıda saydığımız tüm aynî katkıları kapsamakta ve hükümet sadece teknik hizmetler ile bazı önemli araç ve gereçleri sağlamaktadır.

c) Yerel Komitelerce hazırlanacak projelerde o toplumun yapacağı nakdî katkıların yanısıra tüm aynî katkıların da belirtilmesi gerekecektir' Devlet katkıları için bir tavan haddi belirtilirken aynı şekilde yerel toplumun projenin toplam maliyetinin belirli bir yüzdesini aynî katkı olarak vermesi koşulu ön görülebilir.

d) Projenin uygulanacağı toplumun aynî katkısını sağlamanın en önemli ve olumlu yöntemlerinden biri kooperatifçilik yaklaşımı olmaktadır. Zamanla kooperatiflerin yerel ve hatta dar bölge çerçevesinde devlet katkılarını devir aldıkları görülmüştür. Ancak kooperatifçiliğin başarıyla uygulanabilmesi bu konuda süratli bir eğitim yapılmasına bağlı olacaktır. Programdan sorumlu makamların yerel bazı kuruluşlarla, örneğin sendikalar ve tarım işçileri kuruluşları gibi, işbirliği yaparak o toplumun programa katkısını sağlamalıdır.

Dış Yardıma Gereksinme

Kullanılabilir işgücü fazlalığının büyük olması, uygulamaya konulacak projelerin finansmanı için dış kaynakların araştırılmasını gerektirecektir. Gelişme düzeyi düşük ülkelerin çoğunluğunda geniş caplı istihdam projelerinin uygulanması için dış yardıma gerek olduğu belirlenmiştir. Ancak bu yardımın sadece nakdî olmayıp, daha önemlisi teknik yardım konusunda olacağı belirlenmiştir.

a) Yardım politikası konusunda genel görüşler

Gelişmekte olan ülkelerde bugüne kadar uygulamaya konan programların yarısından çoğunda ve geniş kapsamlı programların hemen hemen tamamında ikili veya çok taraflı dış yardımın kullanıldığı anlaşılmıştır. Çoğunluğunda programın uygulamaya konulabilmesi için bu yardım şart olmuştur. Ancak yardım yapan kaynakların kendi politikaları gereği modern ve sermaye yoğun inşaat yöntemlerinin kullanılmasına ve böylelikle EKİP'lerin hedefe olan gelirin yeniden dağılmasını olumsuz etkilediği bazı ülkelerde görülmüştür. Bu nedenle dış yardım kaynağı arayan ülkelerin bunu ne biçimde kullanabileceklerini de araştırmaları yerinde olacaktır. Diğer taraftan dış yardımların programların bir bölümüne yöneldiği belirlenmiştir. Yardım isteyen ile verenler arasında bu yardımın programın hangi bölümlerine kullanılacağı konusunda belirli bir plân yapılması uygun olacaktır.

Yardım yapan kaynakların bir projeye katkı yerine programın tümüne yardımcı olma fikrini artık benimsemeleri zamanı gelmiştir. Gelişmekte olan ülkelerdeki işsizlik, gizli işsizlik ve fakirlik oranı büyük boyutlara ulaştığından acil geniş çaplı programların uygulanmasını gerektirmekte ve bu uygulamada yardım alan ve veren ülkelerin ön koşulsuz işbirliğini öngörmektedir. Mali yardımların yanı sıra programa doğrudan yararlı olacak diğer tür yardımların yapılması istismarı önlemede önemli bir rol oynamaktadır. Örneğin; gerekli araç, gereç ve teknisyenlerin sağlanması gibi.

b) Dış Finansmanın Yatırım ve İstihdam ile Program Planlaması Üzerinde Etkileri

Finansmanın iç kaynaklardan sağlanması halinde bu finansmanın doğrudan para arzını artırmak veya borçlanma olmalarında dahi, mali politikaları etkileyeceği ve en azından vergi ödemelerinin artırılması gereğini ortaya koyacağı anlaşılmıştır. Borçlanma halinde ise iç tasarrufların azalacağı anlaşılmıştır. Doğrudan vergilendirme ile finansman halinde özel yatırım olanaklarının azalacağı bilinmektedir.

Dış finansman kaynaklarının sağlanması ise ulusal ekonominin doğrudan yeni kaynaklar sağlaması şeklinde olmaktadır. Vergilendirme ve borçlanmanın enflasyon üzerindeki etkileri, kısmen de olsa dış finansman kaynaklarının programın istihdam üzerindeki etkilerini artırmasını sağlayacaktır. Buna göre programın planlama aşamasın-

da finansman kınğı, progrmın çeşitli etkilerinin önceden hesaplanmasında ve gizli işsizliğı azaltacak program kapsamının belirlenmesinde önemli bir faktör olmaktadır. Bu nedenle program sonuçlarının önceden hesaplanmasında finansman kaynaklarının bilinmesi önem kazamaktadır. Ancak ekonomiye yapacağı iletişim önemli olacağından, programdan yararlanacak anahtar guruplarının çıkarları daha da az olabilir. Dış kaynakların yaratacağı bu etkilere karşı gelirlerin yeniden dağılımını olumlu bir biçimde sağılamak için vergi politikasının düzenlenmesi ile çeşitli sosyal yatırımlar gerekebilir.

Gıda Yardımları

Özel kamu programlarının gereksinmelerinin sağılanmasında gıda yardımları uygun bir yöntem olmakta ve önemli bir rol oynamaktadır. Programa katılacak işçilerin yaratacakları gıda maddeleri talebini karşılayacak anti-enflasyonist bir finansman yöntemi olan gıda yardımları mevcut tüketim mallarının dağılımında denge sağılayacaktır. Bu tür yardım, işçilerin beslenmelerine doğırudan katkıda bulunacağı gibi, işçilere yapılacak nakdi ödemelere ek ayni bir katkı olacağından maliyetleri düşürecek ve bu şekilde emek-yoğun yönteminin kullanılmasını kolaylaştıracaktır. Yukarıda saydıımız olumlu yönleri nedeniyle gıda yardımları çeşitli bu tür yardımların da çeşitli sorunlar çıkarttığı bilinmektedir.

a) Temelde yaratacağı sorunlar:

Yardıma nkaynağı bir sorun olmaktadır. Zengin ülkelerin tarım üretimi fazlalıklarının yanısıra gıda maddesi ihraç edebilecek diğerkalkınmakta olan ülkelerin gıda maddeleri kullanılmalıdır. Çeşitli uluslararası kuruluşlar, rneğın; Dünya Gıda Programı zengin ülkelere sağılayacakları nakdi katkılarla, gıda maddesi üreten ihraç edecek gelişmekte olan ülke mallarını satın alarak bu tür bir yardımı sağılayabilir.

Bu tür yardımlar, yerel bazı gıda maddesi üretimini engelliyebilir. Örneğın; Zeytinyağı yardımı o ülkedeki diğerk likit yağı üretimini etkileyebilir. Bu nedenle yapılacak yardımın yerel üretim ile piyasayı olumsuz etkilemesine zen gösterilmelidir. Diğerk taraftan gıda yardımının geniş olarak yapılması çalışmaları, bu yardımdan daha uzun süre yararlanmak arzusu nedeniyle, uzatmakta ve sürüncemede bırakmaktadır. Özellikle toprağı geliştirme ve skn projelerinde çalışanların karınları doyduğu sürece çalışmaları yavaşlattıkları belirlen-

miştir. FAO ve Dünya Gıda Programı bu konuya işçilere verilecek gıda yardımlarının, çalışma normlarına ve çalışma takvimine göre yapılmasını önererek çözüm yolu aramıştır. Gıda yardımının olumsuz etkileri gelir artıracak projelere yapıldığından artan gelirin uzun vadede gıda maddelerine talebi artıracığından, asgariye inmektedir. (1) Son yıllarda gıda yardımlarının çok esnek koşullarla yapılması ve bu yöntemin özellikle istihdam yaratmada kullanılması gereği ortaya çıkmıştır. Doğrudan işçilere gıda dağıtımı yerine çeşitli çözüm yolları getirilmiştir. Ancak bu tür uygulamaların programın idaresi ve yönetimini güçleştireceği de bilinmektedir.

Dünya Gıda Programı tarafından da çeşitli projelerde denenmiş bir yöntem, yardımın piyasada satılması ve bu satıştan elde edilecek kazanç ile yerel kaynaklardan programa gerekli araç ve gereçlerin sağlanması şeklinde olmaktadır. (Örneğin, el arabaları, kazma, kürek ve diğer el tarım aletleri gibi) Bu yaklaşım, projedeki işçilere ücret ödemesi yapıldığı ve programın istihdam üzerindeki dolaylı etkilerinin önemli olduğu durumlarda başarı ile kullanılabilir. Makro-ekonomi açıdan diğer bir çözüm ise, projede çalışan işçilere doğrudan gıda maddelerinin dağıtımı yerine, bu maddelerin program sonucu gıda maddelerine olan talebi artırmasının yarattığı gıda maddeleri açığını kapamada kullanılmasıdır. Ancak bu tür bir uygulamada program sonucu artacak gıda maddeleri talebinin ayrıntılı bir biçimde araştırılması ve bu araştırma sonuçlarına göre gıda yardımı hacim ve türünün belirlenmesi gerekecektir. Diğer taraftan, doğrudan gıda yardımının getireceği personel ve idari hizmetlerin yerine programa yapılan yardımların daha kolay olduğu anlaşılmıştır.

b) Pratik Sorunlar

Gıda yardımlarının, diğer yardım türlerine oranla özellikle bu yardım türlerine oranla özellikle bu yardımı alan ülkeler tarafından daha güç ve dağıtımı daha masraflı bir yardım olduğu bilinmektedir. Gıda maddelerinin zamanla bozulabilir olmaları, çoğunun ise belirli bir sürede kullanılması gereği paketleme, ulaşım, yükleme ve boşaltma, depolama ile dağıtımda çeşitli sorunlar ortaya çıkartacaktır. Ayrıca, yardımın miktar ve kalitesinin denetimi, idari dağıtımı ile hesapları-

(1) Gıda yardımlarının çeşitli olumlu ve olumsuz etkileri konusunda P.J. Isenman ile H. W. Singer «Gıda Yardımı ve Olumsuz Etkileri» 1975 dökümanında bu tür yardımın olumsuz etkilerinin mali yardım ile hemen hemen aynı olduğuna işaret etmektedirler.

nintutulması da çok sayıda personel gerektirecektir. Yardım almakta olan ülkelerin zaten kısıtlı olan bu olanaklarını, gıda yardımına kullanmaları kamu programlarına ayrılabilir kaynakları azaltacaktır. Tecrübelerle göre, kamu programlarının idari masraflarının % 25-50 oranında artacağı anlaşılmıştır. Ayrıca ülkeye giriş noktası ile bu yardımın kişilere ulaştırılması işlemleri arasında kayıp, bozulma ve hatta çalınma ile büyük ölçüde fire verdiği anlaşılmıştır. Tropik ülkelerde depolamanın büyük bir sorun olduğu anlaşılmaktadır. Gıda malzemelerinin kapalı fakat yeteri derecede havalandırılmalı depolarda saklanması, neme karşı korunması gibi sorunlar bu tür iklimlerde yaşayan çeşitli toplumlar için büyük sorun yaratmıştır. Bir ülkede yardım olarak gelen hububatın torbalanması, depoların toprak zemininden asgari 10 santim yüksekte kuru tahtalar üzerinde saklanması, duvarlara temas etmeyen biçimde azami 15 torma yüksekliğinde ve 3-5 torba genişliğinde tutulmaları büyük sorun ve masraf gerektirmiştir. Ayrıca gıda yardımının denetimi ile dağıtımı da bu yardımı alan ülkelerin yapı ve olanaklarının hazır olmadığı sorun ve hizmetler gerektirecektir.

Gıda yardımını veren ülke ile alan ülke arasında iyi bir haberleşmeye dayanan işbirliği gerekli olacaktır. Yardım alan ülkedeki çeşitli gıda maddelerinin tüketim süre ve hacimleri ile yardımı sağlayan ülkenin kaynakları arasında uyum sağlanması gerekecektir. Ayrıca gıda üretiminin yıllık dönemlere bağlı olması, uzun vadeli programlara gıda yardımı sağlanmasını güçleştirmektedir.

Gıda yardımlarına karşı temelde ve uygulamadaki bu sorunların çözümlenmesi EKİP uygulayacak ülkeler için güç olabilir. Ancak programların başarıya ulaşmasında toplumların ve projelerin niteliğine göre bu tür yardımın sağlayacağı yararlar göz önüne alınmalıdır.

III. Kaynakların Dağıtımı ve Denetimi

Bundan önceki bölümlerde EKİP'lerin finansmanı için kaynakların bulunması ve bu kaynakların kullanımında çeşitli bütçe teklifleri üzerinde durulmuştur. Finansman ile bütçe yöntemleri üzerinde gerekli kararlar alınırken programın uygulamasından sorumlu Bakanlık veya organın aşağıdaki hususlara özen göstermesi gerekecektir.

(i) Finansmandan yetkili organa (Maliye Bakanlığı) Bütçe tas-laklarını sunmak,

(ii) Değişik düzeylerde ve programın çalışma takvimine göre uygulayıcı organlara gerekli kaynak dağıtımını yapmak,

(iii) Bu kaynakların kullanımı için işlemleri bir Yönetmelik şeklinde hazırlanıp ilgili dairelere bildirmek,

(iv) Harcamalarla ilgili ne tür hesapların tutulacağı ve mali denetimin yöntemini belirleyerek araç ve gereçlerin kullanımı için bir plân hazırlayarak bu kullanımı denetlemek.

Aşağıdaki bölümlerde ilgili organlara fikir vermesi açısından bu konularda bazı öneriler sunulmuştur.

A. Bütçeleme, Fon Tahsisi, Harcama ve Denetim Bütçe Önerilerinin Hazırlanması ve Sunulması

Programın uygulamaya konacak 5 yıllık bir ulusal kalkınma planı ile aynı anda yürütülmesi veya uygulanmakta olan bir plânın çerçevesinde daha kısa süreli olması halinde, çoğun ülkede bütçelerin yıllık yapılması nedeniyle programlar için ayrı bütçe önerilerinin hazırlanması gerekecektir. Yıllık olarak hazırlanacak bu öneriler her zaman için programın genel süresi sırasında yapılacak harcamalara ve her yıla düşecek tahsisata göre hazırlanacaktır. Yıllık bütçelerden kalkınma programlarına ayrılacak tahsisatlar arasında EKİP için kullanılacak miktarlar hükümetlerin bu tür programlara vereceği önem ve önceliklere bağlı olacaktır. Bizler, EKİP'lerin uzun vadeli olmalarını göz önüne alarak bu kitabımızda çok yıllık bütçe hazırlanmasını önereceğiz. Ancak uygulamada ulusal veya bölgesel düzeyde alışılmış harcama usulleri kullanılacaktır.

Bütçe hazırlanmasında genellikle üç aşama olmaktadır. Bazı ülkelerde ulusal planlama organı, ulusal ve bölgesel düzeyde programa katkısı düşünülen Bakanlıklar ile çeşitli görüşmelerde bulunmaktadır. Bu görüşmelerin ve plâncılar tarafından yapılacak kaynak tahminlerine dayanılarak Maliye Bakanlığına programlar için bütçe önerileri sunulacaktır.

İkinci kademede hazırlanacak çalışma programına göre bunu uygulamaya koyacak organlar gerek duydukları harcamaları bir bütçe şeklinde Maliye Bakanlığına sunacaklardır. Böylelikle Maliye Bakanlığı iki ayrı kaynaktan gelen önerileri birleştirerek ülkedeki en üst siyasi makama (genellikle parlamento) konsolide bütçeyi onay için sunacaktır. Son aşamada ise parlamento Bütçenin kalemlerini ve tamamını görüşerek karara bağlayacaktır.

Harcamalar için yetki, bütçenin kesin onayından sonra elde edilecektir. Maliye Bakanlığı onaylanmış bütçeyi Bakanlıklara ve bu kuruluşlar da kendi alt kademelerine bildirecektir.

EKİP'lerle ilgili ilk bütçe önerilerinin Maliye Bakanlığına sunulması aşamasında, uzun zaman alacak çeşitli soruları cevaplama veya ek bilgi verme gereğini önlemek için her bütçe önerisi ile ayrıntılı bir açıklamanın sunulması yerinde olacaktır. Bu açıklamalarda asgari olarak aşağıdaki temel bilgiler bulunmalıdır :

— Programın ana hedefleri ile yarar sağlamayı amaçladığı gruplar,

— Bu gruplara göre programın yaratacağı tahmin edilen gelir artışı, yaratılacak istihdam ve yaratılacak üretim ile buna bağlı olarak kullanılacak yöntemler,

— Ücretler, malzeme, araç ve gereç, personel, eğitim, özel araştırma ve değerlendirme çalışmaları gibi program kalemleri için yapılacak harcamalar, ,

— Projelerin plânlaması, yürütümü, denetimi, ve bakımı için gerekli düzenlemeler,

— Bölgesel veya yerel yönetimlerce projeye sağlanacak kaynak desteği,

— Sağlanmış veya gerekli dış kaynak desteklerinin miktarı ve niteliği ile bu kaynakların kullanılma sırası ve bunlarla ilgili düzenlemeler,

— EKİP, Ulusal Kalkınma Komitesi ile ulusal plânlama organlarında programla ilgili toplantı ve görüşmelerin ana hatlarını belirten özet tutanak,

Bu şekilde ayrıntılı bilgilerle desteklenmiş bütçe önerilerinin Maliye yetkililerince daha kolaylıkla anlaşılıp onaylanması sağlanacaktır.

Fonların Tahsisi

Bütçenin kesin olarak onaylanıp ulusal düzeyde programdan sorumlu organa bildirilmesinden sonra bu organ tarafından Bütçede ön görülen tahsisatın kullanılması ile ilgili bazı düzenlemelerin yapılması gerekecektir.

İlk olarak, tahsisatın uygulayıcı birimlere süratle intikal ettirilmesi yerinde olacaktır.

İkinci olarak, fonların üçer veya altışar aylık bölümlerle serbest bırakılması halinde dahi her uygulayıcı birime önceden kendileri için ayrılan tahsisatın tamamı bildirilmelidir. Böylelikle bu birimler, proje uygulaması projeksiyonlarını hazırlayabilir.

Üçüncü olarak, uygulayıcı birimlere tahsisatın aktarılmasından sonra bu birimlerin çalışma ve başarı düzeylerine göre harcamaların gözden geçirilerek çalışma takviminden geride kalan veya ileri gitmiş kuruluşlarla ilgili düzenlemeler yapılmalıdır. Özellikle onaylanmış projelerin başlatılması veya tamamlanması için gereken Ek Tahsisatlar bu aşamada belirlenerek ulusal yetkili organa intikal ettirilmelidir.

Son olarak, elde olmayan nedenlerle tahsisatın uygulayıcı birimlere intikalinde meydana gelecek gecikmelerin, programın başarısını olumsuz etkilemesini önlemek amacıyla bölgesel komitelere kendi kaynaklarından avans vermeleri yetkisi tanınmalıdır. Bu tür avanslar elbetteki tahsisatın intikalindeki gecikmeler giderilince Bölge Komitesine verilecektir.

Yukarıda temel görüşlerin ışığı altında ve Bölüm I ve II de belirtilen idari ve teşkilat yapısı altında aşağıdaki Fon tahsis yöntemi hükümetlerin dikkatine sunulmaktadır :

- (a) Bütçenin onaylanması ve EKİP Ulusal Kalkınma Komitesi tarafından tahsisatların belirlenmesinden sonra, bu Komitenin Sekreteryası yıllık tahsisatların tümünü EKİP'i uygulayacak ulusal ve bölgesel birimlere bildirmelidir. Bu bildirimlerde özellikle tahsisatın hangi bölümlerinin hibe ve/veya borç belirtilmelidir. Ayrıca bölgesel yönetimlerin sağlaması gerekli tahsisatlar da belirtilmelidir. Bu tahsisatların projelere göre bazı geniş kalemlere ayrılması ve hangi kalemler arasında aktarma yapılabileceği ve hangileri arasında yapılamıyacağı kesin bir biçimde belirtilmelidir. Bu bildirimde özellikle personel, özel araştırma, araç ve gereçlerin satın alınması ile değerlendirme ve eğitim çalışmalarına harcanacak miktarlar belirtilmelidir.
- (b) Bölgesel kalkınma komitelerinin bu bildirimini almalarından sonra uygulamadan sorumlu bölgesel organlar, programa katılacak bölgesel teknik ve idari ünitelerle dar bölge ve yerel yönetimlerin en üst düzeydeki programdan sorumlu yöneticilerine aynı bilgileri aktarmalıdır.

- (c) Dar bölgelerin en üst düzey sorumluları bölgesel yönetimlerden alacakları bu yetki ve bilgiler çerçevesinde programla ilgili teknik birimler ile yerel kalkınma komiteleri başkanlarına tahsisatların ayrıntılı bilgisini aktaracaktır.
- (d) Bu tür bildirimlerin her düzeyde tarım mevsiminin durgun olacağı dönemden bir süre önce yapılması gerekecektir. Bildirimlerde tahsisatı kullanma, harcama ve hesapların tutulması yöntemleri ile belirli bir dönemde harcamaların denetimi usulleri belirtilmelidir.

Program Fonlarının Çekimi ve Harcanması

Tahsisatların yapılması, bazı durumlarda uygulayıcı birimler emrine gerekli fonların anında geldiği anlamını taşımaz. Tahsisatlar genellikle uygulayıcı birimler için ayrılmış tavan harcama limitlerini belirtir. Fonları sağlayacak yetkili makamlar ise bölgesel ve dar bölge ödeme birimleri veya Hükümet bankaları kanalı ile para çekmeye yetkili kuruluşlar emrine avanslar şeklinde tahsisatı intikal ettireceklerdir. Bu nedenle avans niteliğinde verilen ödeneklerin miktarı ve bir avans hesabı kapatılmadan ne ölçüde avans çekilebileceği önceden belirlenmelidir. Diğer taraftan bazı ülkelerde para çekme yetkisinin kimlere veya hangi makama ait olduğunun önceden belirtilmemesi, programların uygulanmasında aksaklıklar yaratmıştır.

Değişik teknik ve idari birimlere para sağlayacak ünitenin aynı olması uygulamada bu paranın birimlere ulaştırılmasında gecikmeler yaratmıştır. Bu nedenle EKİP uygulamasında görev alacak her teknik ünitenin yetkili bir organını para çekmekle görevlendirmek yerinde olacaktır. Yerel düzeyde bu yetki yerel kalkınma Komitesi başkanına bırakılabilir. Elbetteki çekilen paranın program çerçevesinde ve bütçe limitleri ile çalışma programı içinde kullanılması sağlanmalıdır.

Ulusal ve Bölgesel düzeyde birimler için kredi limitleri belirlenmeli ve bu kredi limitlerinin aşılmasına özen gösterilmelidir. Yerel düzeyde ise Komite başkanlarının bu izlemeyi kolaylıkla yapabilecekleri uygulamadan anlaşılmıştır.

Uygulamada karşılaşılan bir sorun ise tahsisatların hangi aralıklarla çekilmesi olmaktadır. Program süresi içerisinde bazı anlarda daha çok tahsisat kullanırken, bazı anlarda daha az tahsisat kullanılacağı muhakkaktır. Ancak hesapların tutulması ile harcamaların denetimi açısından bu tahsisatların çekiminin belirli dönemlere bağlan-

ması gereklidir. Örneğin üç veya altı aylık dönemlerle para çekilmesi veya avans kullanımı uygulamanın planlanması ve izlenmesi açısından yararlı olacaktır.

Programdan sorumlu merkezi idari birimler bu konuda hazırlıyacakları talimatları zamanında programa katılacak tüm ünitelere bildirmeli ve para bütçelerde hesapların karışmaması için ekiplerle ilgili özel hesaplar açıldığı ve bu hesaplardan ancak üzerinde ekip projesinin ismi yazılı çeklerle para çekilebildiği çeşitli ülke uygulamalarında görülmüştür.

Harcamaların denetimi ve izlenmesi için aylık harcama bildirimlerinin verilmesi gerekecektir. Bu tür bildirimler bir taraftan harcamaların plân, proje ve takvim çerçevesinde yapılmasını izlemeye yararken, diğer taraftan mali denetim konusunda da yararlı olacaktır.

Hesapların Tutulması, Sunulması ve Denetimi

Hesapların uygun bir biçimde tutularak gerekli süre içinde ve zamanında yetkili birimlere verilmemesi bir sonraki fonların serbest bırakılmasında gecikmelere neden olabileceği gibi denetim açısından bazı aksaklıklar yaratacaktır. Özellikle bu denetim aksaklıkları programın uygulanmasıyla ilgili bazı güvensizlikleri ve hatta üst kuruluşların şüphelerini yaratabilir. EKİP'lerin genellikle istihdam yaratma ve sosyal açıdan en düşük toplum kesimlerini hedef alması, muhalefet partileri ile toplum içinde bu program fonlarının istismar edilmesi veya yanlış kullanılması konularına dikkati çekecektir. Bu nedenle EKİP uygulama organlarının programın başlangıcında hesapların tutulması sunulması ve denetimi ile ilgili her düzeyde kesin kuralları belirlemesi yerinde olacaktır. Aynı şekilde programın muhasebesinden sorumlu kişilere, bu konuda kesin talimatlar verilmelidir. Bu el kitabımızın Bölüm VII de belirtildiği üzere hesapların sistematik tutulması, üst makamlara sunulması ve denetimi aynı zamanda program başarı oranının değerlendirilmesi için şart olmaktadır.

Bölgesel, alt bölge ve yerel düzeyde EKİP yönetiminden sorumlu kuruluşlarca kullanılacak tahsisatlarla ilgili hesapların sistematik bir biçimde tutulup sunulması ve denetimi için ulusal sorumlu kuruluş belirleyeceği kralları ayrı bir yönetmelik ile tüm ilgili organlara iletmelidir. Bu yönetmelikte diğer hususların yanısıra sunulacak hesapların içeriği, hesapların sunulma süreleri ve denetimle ilgili yöntemler belirtilmelidir.

Çeşitli ülkelerdeki geçmiş ve şimdiki uygulamalardan elde edilen tecrübeler ve bu tür programların niteliklerine göre aşağıdaki önerileri belirtmek isteriz.

(a) Hesapların Tutulması İçin Gerekli Defterler ve Kayıtlar

Ulusal, bölgesel ve alt bölge düzeyinde EKİP sorumlusu idari organların tutması gerekli asgari defter ve kayıtlar şunlar olmalıdır :

— Genel muhasebe defteri : Bu deftere programa tahsis edilmiş tüm ödeneklerin girdi ve çıktıları kayıt edilmelidir.

Program kayıt defteri : Bu deftere tüm muhasebe bildirimleri kaydedilmelidir.

Ayrıca belirli teknik organların projelerin yürütümünden sorumlu kılındığı hallerde idari makamlar bu teknik organlara değişik dönemlerde yapılan Tahsisatlar, avans ödemeleri kredi mektupları gibi mali işlemleri kaydetmeli ve bu birimlerden gelen harcama raporlarını aynı defterde tutarak karşılaştırmasını yapmalıdır.

(b) Hesapların Sunulması Süreleri

Bölüm VII de belirtilen çalışma raporları gibi EKİP idari organları ilk olarak aylık veya üçer aylık fonların kullanılmalarını belirten mali bilançoları programın yürütümünden sorumlu bölgesel veya ulusal organa sunmalıdır. Bu mali raporların birer kopyesi de diğer yetkili EKİP organlarına ulaştırılmalıdır. (1) Ödemeleri onaylama yetkisini haiz kişi veya kuruluşun bu mali raporları onaylaması da uygun olacaktır.

İkinci olarak yıllık mali raporların sunulması gerekir. Bu raporlar özellikle her kalem için tahsis edilmiş ödeneklerin ne ölçüde kullanıldığını belirtecektir. Ayrıca bu raporlardan yararlanılarak fonların kullanımı ile bu fonlara bağlı işlerin tamamlanma oranları belirlenecektir. Bazı uygulamalarda bu mali raporların fonların yıllık serbest bırakımı için temel gerekçe olarak kullanıldığı görülmüştür. Diğer bazı uygulamalar ise fonların serbest bırakımını aylık veya üçer aylık verilen mali raporlara bağlı kılmıştır. Ancak çokyıllı hazırlanmış bütçelerde öngörülen yıllık genel tahsisatların, yıllık mali raporlara göre serbest bırakılması yerinde olacaktır. Böylelikle ulusal EKİP organında toplanacak tüm mali raporlar Maliye Bakanlığına sunulacaktır.

Bu tür raporların aynı zamanda para çekmeye yetkili kişi veya kuruluşlarca onaylanması, yapılan harcamaların sarf evraklarının ge-

cerliliğini de sağlayacaktır. Böylelikle makbuzlar, faturalar ve diğer sarf evrakları aynı zamanda parayı çekmeye yetkili kişi veya kuruluş tarafından da ilk aşamada denetlenmiş olmaktadır.

(c) Hesapların İçeriği

Hesaplar genel olarak kapsadıkları dönemle ilgili projenin yıllık tahsisatını, yapılan harcamaların çeşitli kalemlere göre, örneğin personel giderleri, nakdi veya ayni işçi ücretleri, malzemeler, araç ve gereçler, eğer varsa müteahhitlere yapılan ödemeler, müteferrik harcamalar ve dönem sonunda bakiye hesaplar dökümünü kapsamalıdır. Ayrıca raporu hazırlayan organ o dönem içinde karşılaştığı dar boğazlar ile bunların giderilmesine ait önerilerini sunmalıdır.

(d) Hesapların Denetimi

EKİP'lerin tümünün veya bir kısmının merkezi hükümet tarafından finanse edildiği durumlarda ulusal düzeydeki devlet harcamalarını denetleyen kuruluş, yıllık olarak çeşitli kademelerdeki program ve proje harcamalarını denetleyecektir. Aynı şekilde finansmanın bölgesel, alt bölge veya yerel yönetimlerce sağlandığı durumlarda bu yönetimlerin normal mali denetim organları, EKİP harcamalarını denetleyeceklerdir. Bazı ülkelerde yerel düzeyde oluşturulacak denetim kurullarınca, yapılan harcamaların projeye uygunluğu denetlenmektedir. Bu tür yerel denetim kurullarında o toplumun çeşitli kesimleri yer aldığından, özellikle harcama yetkisinin yerel yönetimlere bırakıldığı uygulamaların, projeye göre yapılması sağlanmaktadır. Bu tür bir uygulama Hindistan'ın bir çok eyaletinde başarı ile kullanılmış ve 1960 yıllarında yerel yönetimlerce yapılan denetlemeler, çeşitli kırsal kalkınma programlarına eyalet ve devlet bütçelerinden yapılan tahsisatların gereği dışında kullanıldığını belirlemiştir. Aynı hesaplar Eyalet ve ulusal denetimden geçmiş olmasına rağmen programın uygulandığı toplumun oluşturduğu yerel denetim kurulu bu aksaklığı, o toplumdan gelmeleri nedeniyle belirliyebilmiştir.

Bir mali yıl içinde Maliye Bakanlığı ayrıca kendisine sunulan EKİP mali raporlarının, tahsisat/harcama oranlarını belirleyerek denetimden sorumlu ulusal birime sunacaktır. Bu tür raporların sunulması belirli bir takvime bağlanmalıdır. Çeşitli düzeylerdeki EKİP Kalkınma Komiteleri Sekreterleri, sunulacak raporların süresi içinde olmasına özen gösterilmiştir. Bu raporların süresi içinde sunulmaması özellikle yıllık raporlar açısından bazı aksaklıklar yaratabilir. Örne-

ğın, yıllık olarak hesapların ulusal düzeyde kapatılması anında raporların gelmeyişi nedeniyle tahsisatlar, gerçekte gösterilecektir. Gerekliğinde ulusal denetim organları EKİP'lerin herhangi bir aşamada belirli işlemleri denetlemek için müfettişler gönderebilir.

Yıllık denetimlerde genel olarak denetim organları harcamaların daha önce belirlenmiş programlara uygunluğunu ve tahsisat miktarları içinde olduğuna özen gösterecektir. Ancak denetimin bünyesinden kaynaklanan ve genellikle harcamaların bazı bölümleri ile ilgili çeşitli soruları olacaktır. Bu tür soruların programın yönetiminden sorumlu organlarca cevaplandırılması gerekir. Bu tür cevapların da süratle verilmesi, denetim organlarının raporlarının olumlu olmasını ve bu şekilde yapılan harcamaların geçerliliğini sağlayacaktır.

Pratik açıdan yıllık EKİP hesaplarının denetiminde, ilgili hükümetler kendi denetim yöntemlerine uygun bir usul getireceklerdir. Bazı ülkelerde EKİP'lerin iç veya dış veya her iki kaynak tarafından denetlendiği görülmüştür.

B. Malzeme, Araç ve Gereçlerin Kullanımı ve Denetimi

Malzemelerin, araç ve gereçlerin programın uygulanması için gerektiği sürede gerektiği yerlere ulaştırılması, değişik teknik servislerin sahip oldukları olanaklardan programın yararlanmasının sağlanması ve tüm bu işlemlerin en az masrafa maledilmesi için uygun bir malzeme, araç ve gereç nakil, kullanım ve denetim sisteminin getirilmesi gerekecektir. Bu tür bir sistem özellikle programa katkıda bulunacak teknik hizmetlerin EKİP sorumluluklarının yanısıra, kendi normal çalışma programlarında aynı malzeme, araç ve gereçleri kullanmaları açısından gerekli olacaktır. Teknik hizmetlerin sahip oldukları araç ve gereçler özellikle yılın ancak önceden belirlenmiş dönemlerinde EKİP'ler için kullanılacağından bunların bölgeler veya alt bölgeler arası nakli ile bu nakil ve kullanmadan kaynaklanan denetimleri için bir sistem getirilmesi önem kazanmaktadır.

Bu tür bir sistem ilk aşamada teknik hizmetler ile yerel toplumların sahip olduğu malzeme, araç ve gereçlerin envanteri ile nerede bulunduklarının tesbit edilmesini gerektirecektir. Bu tesbitler, eksiklikleri ve dar boğazları ortaya koyacaktır. Bu eksiklik ve dar boğazların giderilmesi için yeniden satın alınması gerekli malzeme, araç ve gereçlerin nitelik ve nicelikleri belirlenmeli, temin edilme süreleri tahmin edilmeli ve ayrıca mevcut ve yeni alınacak bu tür ekipmanın ne-

relerde kimlerin sorumluluğu altında bulundurulacağı sisteme bağlanmalıdır. Her düzeyde EKİP uygulama birimleri için talep ve karşılama usulleri belirlenmeli ve tüm bu işlemlerin koordinesi bir organa bırakılmalıdır.

Bu işlemlerin yerine getirilmesi için temel sistem geliştirildikten sonra ayrı bir birim oluşturulması gerekli görülmemektedir. Her düzeyde kalkınma komitesinin bir üyesi «teknik işbirliği, malzeme, araç ve gereçlerin nakli ve denetimi sorumlusu» kılınabilir. Bu kişinin, projenin genelinde ihtiyaç duyulacak bu tür ekipman ile teknik hizmetlerin sahip olduğu olanaklar konusunda bilgi sahibi olması yeterli olacaktır. Bu nedenle bu kişinin programa katkıda bulunacak teknik birimlerden seçilmesi gerekebilir. Koordinatöre çalışmalarında her düzeydeki komitenin sekreteryası yardımcı olabilir.

Bu tür bir kullanım ve denetim sisteminin etkin olabilmesi için aşağıdaki yöntem önerilmektedir.

(a) Malzeme, Araç ve Gereçlerin İhtiyaç ve Kaynak Envanterleri

EKİP Kalkınma Komitelerinin oluşturulması ve her düzeyde bu tür program girdilerinin ve ilgili kamu kuruluşlarının belirlenmesinden sonra programın ihtiyacı olan malzeme, araç ve gereçlerin bir listesi yapılmalı ve ilgili teknik birimlerin sahip olduğu ekipmanın envanteri çıkarılmalıdır. Bu tür bir envanter, program önerilerinin kalkınma komitelerine sunulma aşamasında teknik hizmetlerin hazırlayacağı listelerden sağlanabilir. Bu arada yerel toplumların ne tür katkıda bulunacakları da aynı şekilde belirlenmelidir.

(b) Malzeme, Araç ve Gereç İhtiyaç Takvimlerinin Hazırlanması ve Sunulması

Her proje ile ilgili gerekli malzeme, araç ve gereçlerin ihtiyaç çizelgeleri daha önceden belirlenerek yerel düzeydeki koordinatöre verilmelidir. Bu düzeyde yapılacak konsolide ihtiyaç takvimleri alt bölge birimlerine ulaştırılmalıdır. Böylelikle kademelerden belirlenen ihtiyaçlar ile bu ihtiyaçların karşılanma takvimleri ulusal düzeydeki koordinatöre gelecektir. Ancak, ihtiyaç çizelgelerinin hazırlanmasında alt düzeylerin karşılaşacakları dar boğazları belirlemeleri, bunların giderilmesi bakımından ulusal koordinatöre çalışmalarında ışık tutacaktır.

Bu tür ihtiyaç çizelgeleri ve ekipman envanterlerine göre ulusal düzeydeki koordinatör, mevcut ekipmanın tam bir listesi ile yeniden satın alınması gerekli ekipmanın listesini hazırlayacaktır. Ulusal kalkınma komitesi bu listeye dayanarak program fonlarından gerekli tahsisatı talep edecektir. Ayrıca doğrudan programa katılmayacak diğer teknik ünitelerin ellerinde, program malzeme, araç ve gereç açığını kapatabilme olanakları ulusal düzeyde araştırılabilecektir. Tüm bu çalışmalardan sonra Ulusal Kalkınma Komitesi Ulusal koordinatöre hangi ekipman ne miktarda ve hangi süre içinde satınalmaya yetkili olduğu konusunda gerekli talimatları verecektir.

(c) Kayıtlar ve Sunulması

Her birim projesinden yerel düzey koordinatöre malzeme, araç ve gereçlerin kullanım kayıtları aylık olarak ulaştırılmalıdır. Yerel koordinatöre raporları ulaştıracaktır. Böylelikle hazırlanacak konsolide malzeme, araç ve gereç kayıtları ve kullanım raporları her düzeyde denetlenerek ulusal koordinatöre ulaştırılacaktır.

(d) Talep Yöntemleri

Malzemelerin ve araç ile gereçlerin her düzeyde ve istenildiği anda temin edilmesini sağlamak amacıyla koordinatörlerin uyacağı bir talep yöntemi oluşturulmalıdır. Programın yürütülmesinden sorumlu birimler, teknik hizmetler de dahil olmak üzere yerel teknik koordinatöre malzeme, araç ve gereç ihtiyaçları ile bu ihtiyacın gerekçelerini ve yerine getirilmesi tarihini bildirecektir. Buna göre koordinatör elindeki envanterden yararlanarak bu ihtiyaçların hangi kaynaklardan hangi sürede kullanılabileceğini belirleyebilir. Gerektiğinde dış kaynaklardan araç ve gereçlerin geçici dar boğazları gidermek amacıyla kiralanması olanakları araştırılmalıdır. Bu tür talep formlarının süresi içinde koordinatöre ulaştırılması, kullanımı için gerektiği an temin edilmelerini sağlayacaktır.

Malzeme, araç ve gereçlerin yeniden satın alınması, kiralanması ve nakli ile ilgili masrafların yürütülmesinden sorumlu birimlerce program bütçesi içinde karşılanmaları yerinde olacaktır. Diğer taraftan EKİP'lerin sosyal hedefleri ile malzeme, araç ve gereç masraflarının düşük tutulması, çeşitli kamu kuruluşlarının birimlerinde bulunan Ekipmanların EKİP projelerine ücretsiz olarak sağlanması olanakları araştırılmalıdır.

BÖLÜM : IV

PROJE SEÇİMİNDE KARŞILAŞILAN TEKNİK SORUNLAR VE TEKNOLOJİ SEÇİMİ

1. Ön Planlama

A. Giriş

İşgücü fazlalığı ve proje seçiminde emek-yoğun yöntem ile program hazırlanması kitabımızda Bölüm I'de ele alınmıştı. Yapılması gerekli emek-yoğun tüm projelerin, kalkınma planının alt yapı veya üretken programlarının parçası olması gerekmektedir. Bu bölümde emek-yoğun programların uygulamasında karşılaşılan çeşitli sorunlara pratik çözüm yolları önerilecektir. Özellikle ekonomik kalkınmanın zamanlanması açısından bölgesel düzeyde uygulamaya konacak programlara ağırlık verilecektir.

Bu bölümde ön planlamayla ilgili, genel plan çerçevesinde emek-yoğun programların teknik bir dökümü gereklidir. Asıl amaç ortaya konan projenin en çok sayıda işçi çalıştırması olduğuna göre, program için teknoloji seçimi önem kazanmaktadır.

Yapılacak işin kademe, kademe önceden planlanması, projeye etki yapacak tüm faktörlerin gözönüne alınması başarıya ulaşma oranını artıracak bir etken olacaktır .

Bölgesel düzeyde özel emek-yoğun programlar, o bölge içindeki mevcut iş gücü fazlalığını azaltmak ve kalkınma planı çerçevesinde üretken projelere katkıda bulunmak amacıyla uygulamaya konmalıdır.

B. İşin Planlanması

Tablo IV — 1 emek-yoğun iş programının bölgeye göre fizikî planlamasını örnek olarak göstermektedir. Bu örnek, kalkınma planının yeni istihdam olanakları yaratma hedefine yönelik olduğu varsayımına dayanmaktadır. Bu varsayıma göre, emek-yoğun program ile, sermaye-yoğun programlar arasında yaratılması planlanan istihdam hacmine göre bir orantı kurulacaktır.

1. Emek-Yoğun Teknik ile Sermaye-Yoğun Tekniğin Birleştirilmesi

Bölüm içinde IV — C ve IV — D yapılması düşünülen bir inşaat programının çalışma programını örnek olarak sunmaktadır. Buna göre ulusal bir karayolu ile bölge içindeki akarsu üzerine bir baraj inşa edilecektir. İnşaat için sermaye-yoğun teknik kullanılması genel düzeyde karar altına alınmıştır. Ancak, uygun olan çeşitli çalışmalar için uygun olduğu yerlerde emek-yoğun tekniklerin kullanılması da plan altına alınmıştır.

(a) Yol İnşaatı

Bölümdeki Tablo IV — C programlanmış ulusal karayolunun inşaatını ele almaktadır. İnşaatın başlangıç tarihi Ocak ayı olarak düşünülmektedir. Zira yağmurlu sezon Temmuz - Ekim ayları arasında olmakta ve buna göre inşaatla ilgili toprak ve hafriyat işlemlerinin yağmurlu sezon dışı yapılması gerekli olmaktadır. Yörenin temizlenmesi, çeşitli hafriyat işleri sermaye-yoğun teknik ile yapılacaktır. Ancak buna bağlı olarak drenaj, köprü altı temizlikleri, köprü çevresi toprak işleri emek-yoğun teknik ile yapılacaktır.

(i) Ön Toprak Drenaj İşleri

Yapılacak bu iş hafif nitelikte olup bazı talî kanalların kazılması ile 300 mm. çapındaki boruların döşeneceği hafriyatın yapılması olmaktadır. Bu drenaj işlemleri ilk olarak tamamlanması gerekli işlemler arasında olmaktadır. Zira, arazinin drenajı tamamlanmadan diğer işlemlerin yapılması olanak dışıdır.

(ii) Köprü ve Menfezlerin İnşası

Planlanmış bulunan yol üzerinde iki adet menfez bulunmaktadır. Bu menfezlerin yapımı herhangi bir mühendislik hizmeti gerektirmeyen basit beton dökümü şeklinde yapılacaktır. Bölgenin niteliğine göre

taş duvarın çimento ile takviyesi şeklinde menfez ağzlarının yapılması da düşünülebilir. Bu işlerin de bölgede çalışmaların başladığı anda yapılması gerekli olacaktır.

(iii) Ön Toprak Drenaj İşleri

Yolun yapımıyla ilgili menfezler ve alt topraklama çalışmaları tamlandıktan sonra ön toprak drenaj işlemleri başlayabilir. Yol yapımı belirli bir metre katettiği andan itibaren, işlemler birbirine bağlı olarak yürütülmelidir. Topraklama işlemi biten kesimlerde, ön drenaj işlemleri, toprak işlemlerinin trafiğini aksatmayacak bir biçimde, düzenlenip yürütülmelidir. Bu işlerin aslında yağmur mevsiminin sonunda yapılması bazı bölgelerde toprağın oturması açısından uygun görülmüştür. Diğer bazı bölgelerde ise, yağmur mevsiminden önce ön drenaj işlemlerinin bitirilmesi düşünülmüştür. Önemli olan bu işlemlerin emek-yoğun teknik ile yapılabileceğidir.

(b) Baraj İnşaatı

Bölgedeki vadiden geçen akarsu üzerinde sulama ve hidroelektrik işlevleri için bir baraj inşaatı planlanmıştır.

Yapılan iş planlamasına göre vadideki barajın yan duvarları toprak doldurma ve beton takviyesi ile inşa edilecektir. Barajın kendisi ise betonarme olacaktır. Akar suyun en alçak su seviyesi Ocak-Haziran ayları arasında olmaktadır. Suyun seviyesi ise Ağustos ve Eylül aylarında en yüksek seviyede bulunmaktadır. Programın bu bölümünde emek-yoğun teknik ile sadece bazı yan işlerin yapılması planlanmıştır. Hafriyat artıklarının temizlenmesi, çalışanların kalacağı baraka ve kullanacakları diğer geçici binaların inşaatı ile sağ boşaltma kanalının akar suya açıldığı yerdeki toprak temizleme işleri gibi.

(i) Kampın İnşaatı

Baraj inşaatında çalışan işçi sayısı en üst düzeye ikinci yıl sonunda Ekim ve Kasım aylarında erişecektir. Bu nedenle çalışacakların kalacakları tesislerin inşaatının emek-yoğun teknik ile yapılması planlanmıştır. Ancak barajın inşaatıyla birlikte kullanılacak olan bazı binaların inşaatının sermaye-yoğun teknik ile ve süratle Mayıs-Temmuz ayları döneminde bitirilmesi planlanmıştır.

(ii) Hafriyat Artıklarının Temizlenmesi ve Yan Yollar

Çalışma planına göre beton karıştırma tesislerinin ilk yıl Kasım ayına kadar tamamlanması planlanmıştır. Buna paralel olarak hafriyat işlemlerinin de iki veya üç ay önce başlayarak aynı zamanda tüm inşaatlar için gerekli taşın inşaatın sahasına getirilmesi planlanmıştır. Tüm bunların yapılabilmesi için inşaatı sahasının temizlenmesi gerekecektir. Taşıma işlemlerinde emek ve sermaye-yoğun tekniğin uygun bir bileşimi ile temizleme, yükleme ve boşaltma işlemlerinde duruma göre sadece emek-yoğun tekniğin kullanılması planlanmıştır. Aynı şekilde yan yolların açılıp, kullanılabilir hale getirilmesi de çok sayıda vasıfsız işçiye yeni istihdam olanakları yaratacaktır.

(iii) Sağ Kanal Temel Hafriyatı

Fizikî planda da görüleceği üzere, sağ kanal, ana baraj gölünden kaynaklanmaktadır. Bu işlem, baraj inşaatından tamamen ayrı olarak emek-yoğun teknik ile yürütülebilir. Hafriyattan sonra kanalı yan duvarları taş ve beton karışımı olarak büyük ölçüde işçi çalıştırarak yapılabilir.

(iv) Barajın Sol Kanadındaki Yapılacak İşler

Çalışma programına göre ikinci yıl başlarında barajın sol kanadındaki yan yol ve diğer temizleme işlemleri yapılabilir. Baraj gölünün kaplayacağı alanın temizlenmesi, inşaat süresi içinde emek-yoğun teknik ile yapılacaktır. Aynı şekilde bu bölge içinde yapılması gerekli diğer işlemler fazla sayıda işçi çalıştırılarak ve baraj inşaatının tamamlanmasına kadar belirlenecek bir program dahilinde yürütülebilir.

Bir Kalkınma Programı İçinde Proje Örnekleri

Tablo IV — E Bir kalkınma programının bölgesel düzeyde beş yıllık süre ile uygulanmasını ve bu program çerçevesinde çeşitli EKİP Projelerinin birbirlerine bağlantısını göstermektedir. Buna göre sermaye-yoğun ile emek-yoğun tekniklerin ne oranda birleştirileceği planlayıcılar tarafından önceden hesaplanıp, bir programa bağlanacaktır.

(a) Bölgesel Düzeyde

- (i) Baraj İnşaatı (Sermaye-Yoğun Yöntem-
Kanal İnşaatı (Emek-Yoğun Yöntem)
Sulamaya Elverişli Tarım Alanlarının Geliştirilmesi (Emek-
Yoğun Yöntem)**

Baraj inşaatları genellikle dört yıllık bir program çerçevesinde tamamlanmaktadır. Bu nedenle beş yıllık bölgesel planlama çerçevesinde yapılacak barajların dördüncü yıl sonunda tamamlanması öngörülerek gerekli çalışma programları düzenlenmelidir. Yeterli yağış alınacağı varsayılarak baraj gölünün beşinci yıl sonunda dolaacağı düşünülmektedir. Bu nedenle baraja bağlı sulama ve diğer kanalların da beşinci yıl sonuna kadar tamamlanmış olması gerekecektir.

Kanal yapımı emek-yoğun teknik ile planlanmalıdır. Ancak yapılacak çalışma programı kanal inşaatının süre sonunda bitirilmesi ni sağlamalıdır. Bölgele beşinci yıl sonunda baraj ile ona bağlı kanal sistemi inşaatı tamamlanmış olacaktır.

Sulamaya elverişli tarım alanlarının geliştirilmesi işlemleri ise emek-yoğun olarak mevsimine göre üçüncü yıl sonunda veya dördüncü yıl başında başlatılmalıdır. Böylelikle beşinci yıl sonunda yeniden tarıma sulama ile açılacak alanlar hazır olacaktır.

- (ii) Akarsu Üzerindeki İskele İnşaatı (Sermaye-Yoğun Yöntem)
Sanayi Bölgesinin İnşaatı (Heriki Yöntemin Birleşimi)
Demiryolunun Uzatılması (Emek-Yoğun Yöntem)**

Bölgesel kalkınma programı çerçevesinde yapılması planlanan yukarıdaki işlemlerin yararlı olabilmesi için hepsinin aynı anda ve süresi içinde tamamlanması gereklidir. İskele inşaatı için iki yıl bir süre yeterli olup, genel inşaat planının dördüncü yılı başında işlemlere başlanması düşünülmektedir. Sınai bölge ise olanaklar çerçevesinde daha fazla işçi çalıştıracak biçimde planlanmalı ve iskele inşaatı ile aynı anda yürütülmelidir. Demiryolunun uzatılması ise tamamen emek-yoğun teknik ile bir yıl içinde tamamlanabilir.

(b) Alt Bölge Düzeyinde

- (i) Genel bölgede alt bölge olarak nitenledirilen su kaynağının geliştirilmesi ve bununla ilgili inşaatın, iskele inşaatından önce ta-**

mamlanması gerekmektedir. Çalışma programı emek-yoğun teknik ile ikinci yıl sonunda başlayarak süresi içinde iskele ile sınai tesislerin inşaatına kadar kullanılabilir hale getirilmelidir.

(ii) Aynı alt bölge içinde drenaj ve pis su sistemlerinin geliştirilerek belirli bir kanalizasyon sistemine bağlanması işlemleri tüm sınai tesislerin inşaatından önce tamamlanmalıdır. Çalışma programına göre emek-yoğun teknik ile 15 aylık bir süre içinde dördüncü yıl sonlarına doğru bu işlemlerin tamamlanması planlanmıştır.

2. Kalkınma Planı Çerçevesinde Çeşitli EKİP Projelerinin Zamanlaması ve Bu Projelerin Örnekleri

Tablo IV — E Bölgesel düzeyde yapılması gerekli tüm inşaat programlarını belirtmektedir. Bu programlar, kalkınma planının diğer sektörlerine bağlı programlara uygunluğunu da belirtmektedir. Aynı şekilde hangi projelerin emek-yoğun teknik ile yapılacağı da belirtilmiştir. Önemli olan EKİP projelerinin kalkınma planının çeşitli uygulama planlarına zamanlama bakımından uydurulması olmaktadır.

(a) Kalkınma planı çerçevesinde bir sulama ve hidroelektrik barajı inşaatı planlanmıştır. Baraj inşaatından sonra büyük bir göl oluşturulacaktır. Ulusal düzeyde hazırlanan kalkınma planına göre turizm sektörü uygulamasında, bu gölden yararlanılması düşünülmektedir. Buna göre ilk kademede ikişer katılı altı adet turistik tesis yapılacaktır. Aynı şekilde turistik tesislerin ağarçlandırılması, su ve diğer ihtiyaçlarının baraj gölünün kullanılabilir hale gelmesine kadar bitirilmiş olması düşünülmektedir.

(b) Bölgedeki mevcut yollar artacak ulaşımı sağlamak için genişletilecektir. Bu işlemler kalkınma planının ilk uygulama anlarında emek-yoğun olarak yapılacaktır. Aynı şekilde genişletilip daha iyi hale getirilecek yolların bölgedeki tüm yerleşim merkezlerinin gelişmesine neden olacağı planlanmıştır.

(c) Diğer taraftan planda görüleceği üzere iki köyü birbirine birleştiren yolun EKİP Projesi çerçevesinde inşaatı düşünülmektedir. Bu yol barajın sol kanalını bir köprü ile geçecektir. Köprü'nün her iki kanadındaki çalışmalar ile köprü yapımı plan süresi içinde tamamlanmalıdır.

Acil Durumlar

Özel emek-yoğun projeler uygulandıkları bölgelerde fazla iş-gücünü olanaklar çerçevesinde en çok kullanmak için planlanmaktadır. Programlar hazırlanırken ortaya çıkabilecek acil durumlar gözönüne alınarak bazı esnek uygulamalar düşünülmelidir. Önceden planlanmış projeler tarım mevsimine bağlı olacağından tarımsal gelişmelere göre esnek olmalıdır. Örneğin, tarım mevsiminin kötü yitmesi planlanandan daha çok sayıda ve daha önce bu kesim işçilerinin işsiz kalmalarını ortaya çıkartabilir. Böyle durumlarda emek-yoğun projelerin uygulama süreçlerinin öne alınması gerekecektir. (1)

Projelerin teknik, malî ve zamanlama programlarının değiştirilmesi kolay olmayacağından, ilk planlama anlarında bölgede ortaya çıkabilecek acil durumlara göre esnek yöntemler düşünülmelidir.

C. Teknoloji Seçiminde Karar Organlarının Yetkisi

Özel EKİP projeleri uygulamaya kondukları bölgesel, alt bölge ve yerel düzeyde en çok sayıda vasıfsız işçiye istihdam olanağı yaratmayı amaçlamaktadır. Bu nedenle projelerin uygulanmasında olanaklar çerçevesinde en çok işçiye istihdam yaratacak emek-yoğun teknik seçimi, yapılacak işlerde kullanılacak teknolojinin belirlenmesi büyük önem kazanmaktadır. EKİP'ten sorumlu ulusal kurumun bu konuda bölgesel, alt bölge ve yerel yetkili kurumlarla karar veremeyi ne şekilde bölüşeceği önem kazanmaktadır.

Genel olarak alt düzeylerde oluşturulacak projeler merkezî kuruma sunulmaktadır. Seçilen teknoloji açısından iki kurum arasında fikir ayrılığı çıkması halinde karar verme bir sorun yaratabilir.

Bu sorunun çözülmesi ülkelerin yapısına, idare sistemine ve bölge ile yerel düzeye kadar değişik kurumların karar verme yetki ve sorumluluğuna bağlı olmaktadır. Bu konu kitabımızın Bölüm I ve II de ele alınmış bulunmaktadır. Bölge İktisat kurumların yeteri kadar vasıflı olduğu durumlarda onların yapacağı önerilerin kuvvet kazanması yerinde olacaktır. Ancak çoğu gelişmekte olan ülkede karar vermeye yetkisinin merkezî bir sisteme bağlı olması proje uygulanmasında çeşitli düzeyler arasında sıkı bir işbirliği, bilgi alış-verişini gerekli kılmaktadır.

(1) Çeşitli ülke uygulamalarında tarım mevsiminde meydana gelen dalgalanmaların projeleri büyük ölçüde etkilediği görülmüştür. Bu nedenle projeler esnek bir biçimde ve yıllık dalgalanmalar gözönüne alınarak iki veya üç yıl için planlanıp uygulanması buna göre hazırlanmalıdır.

II. GENEL DURUM

A. İleri Yöntemlerin Uygulanması

Sanayileşmiş ülkeler gittikçe artan bir biçimde emek-yoğun teknolojiden ayrılarak ileri yöntemlerle inşaat teknolojisi geliştirmiştir. Bu ileri teknolojinin geliştirilmesi sırasında bazı bazı ara teknolojilerin de geliştirilip uygulandığı bilinmektedir. Gelişmekte ülkelerde ise, işgücünün fazla ve çoğu kez ucuz olmasına mukabil kamu projelerinin genellikle sermaye-yoğun olarak uygulandığı araştırmalar sonucu ortaya çıkmıştır. İstihdam, sosyal hedefler ve gelir dağılımının daha adil dağıtılması ilkeleri gözönüne alınırsa, gelişmekte olan ülkelerdeki bu durumun değiştirilmesi gerekecektir. EKİP projelerinde istihdam edilecek işçilerin vasıfsız olmaları ve yeni teknik yöntemleri kullanabilip benimsemeleri için eğitim görmeleri gereği, bir sorun olarak ortaya çıkacaktır. Bu sorunun çözümü EKP projelerinde basit yeni tekniklerin kademeli ve sistematik olarak uygulama konmasıyla çözülebilir. Başlangıçta işçilerin kolaylıkla öğrenebilecekleri yeni yöntemler uygulamaya konularak projenin daha sonraki kademelerinde orta teknoloji işçilere öğretilir. Bu yaklaşım aynı zamanda işçilerin kendilerine ve projeye güven duymalarını sağlayacağından başarı açısından önemli bir etken olacaktır.

Gelişmiş Yöntemlerin Uygulanması Örnekleri

(a) Yükleme ve Boşaltma İşlemleri

(i) Gelişmekte olan ülkelerde geleneksel olarak toprağın yüklenip boşaltılması sırtta veya baş üzerinde taşınan sepetlerle yapılmaktadır. Yüzelli metrelik bir mesafenin üzerinde el arabaları kullanılması verimliliği artıracaktır.

(ii) Beşyüz metreye kadar taşıma işlemlerinde yöreden temin edilecek hayvan tarafından çekilen arabalar kullanılabilir. Ancak bu arabaların yüklenmesi ve boşaltılması işlemlerinin geliştirilerek verimliliği artırmak yoluna gidilmelidir. Resim IV — F bu biçimde geliştirilmiş bir arabayı göstermektedir.

(b) Nehir Kenarından Kum Taşınması

Hindistan'da (1) bir inşaat projesinde nehir kenarından kum

(1) IBRD: Study of the substitution of labour and equipment in Civil Construction, Teknik Rapor No 1, Bölüm III, Washington, 1975, Sh. 48-60.

sağlanması örnek olarak gösterilebilir. İlk uygulamada beşer kişilik gruplar halinde işçiler kumun kazılması, yüklenmesi ve nehir kenarındaki yokuştan taşınması işlemlerini grup başına saatte 0.29 metreküp olarak sağlamışlardır. Daha sonraları insan gücü ile çalıştırılan basit bir makara ve ip sistemi ile yokuş yukarı kumun taşınması çabuklaştırılmış ve gruplar altı kişiye çıkartılarak verimlilik üç kat artırılmıştır.

(c) Zemin sertleştirilmesi

Tahta veya metalden yapılan ancak el ile kullanılarak dövme yöntemi ile toprağı veya zemini sertleştirme EBİP projelerinde sık sık kullanılan bir yöntem olmaktadır. Bunun yerine hayvanlar tarafından çekilen loğ taşları ile verim artırılır ve aynı zamanda zemin daha iyi bir biçimde sertleştirilir.

(d) Su Arkı ve Kanallarının Hafriyatı

Su kanalları ile su arklarının hafriyatı tamamen emek gücü ile yapılabilir. Ancak zeminin yumuşak olduğu yerlerde hayvanlar tarafından çekilen V şeklindeki basit araçlar verimi artıracaktır. Bu tip araçlar yerel olarak marangozlar veya demirciler tarafından yapılabilir. Resim IV — G böyle bir aracı göstermektedir. Araç çekilerek hem kanal açılmakta hem de araç kenarlarına verilen meyil ile toprak iki kenara kolaylıkla atılmaktadır. Genel olarak uygulamada iki ökzün çektiğı bu tür araçlar için çekme kolunun uzun tutulması ve hayvanların kanalın her iki yanında rahatça yürüyecek biçimde bu araca koşulması yerinde olacaktır (1)

(e) Yapı İnşaatlarında Taşıma Araçları

İki ve daha fazla kat şeklinde inşaa edilecek yapılarda kullanılacak malzemenin katlara çıkartılması insan gücü kullanılarak basit araçlarla sağlanabilir. Makara ve ip sistemleri ile verimlilik artırılır, daha kısa sürede daha fazla malzemenin taşınması sağlanabilir. Bu konuta Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) tarafından yapılan bir araştırma yayın haline getirilmiştir. ILO'nun «Manual on the Planning of Labour - Intensive Road Construction» (ILO'nun emek-yoğun yol inşaatı planlaması ve araçları) kitabında bulunabilir. Bu kitapta zemin sertleştirme, çeşitli basit taşıma araçları, su tankları, inşaat

(1) Bu konuda teknik ayrıntılara için «Village Technology Handbook» by volunteers for international technical assistance, INC College Campus Schenectady, New York, USA 1970, Sh. 205-207.

malzemesi ve suyun katlara çıkartılması, basit el aletleri ile makara ve ip düzenleri konusundan ayrıntılı bilgi ve teknik resimler verilmiştir.

B. Emek-Yoğun Yöntemlerin Kullanılmasını Özendirici Önlemler

Ekonomik olmaları kaydıyla emek-yoğun yöntemlerin olanaklar çerçevesinde en geniş biçimde kullanılması temel amaç olmaktadır. Bu amaca ulaşmada planlama aşamasından sonra projelerin uygulanmaya konması büyük önem taşımaktadır. Ulusal düzeyde emek-yoğun tekniklerin planlanmasının yanı sıra, diğer düzeylerde benimse-nip uygulamaya konması için bazı özendirici önlemlerin alınması gerekli olmaktadır. Projelerin ve ülkelerin yapısına göre değişik önlemler alınacağı doğaldır. Bu bölümde bazı örnekler verilmektedir.

(a) Yönetici ve Teknik Personelin Eğitilmesi

Dünyadaki çeşitli uygulamaların incelenmesinde, büyük ve çok karmaşık inşaat projelerinin dahi basit araçlar ve emek-yoğun teknik ile başarıyla tamamlanmış olması, kamu işlerinde en üst düzeyde insan gücünün kullanılabileceğini kanıtlamıştır. Ancak çeşitli ülkelerde yeterli ve vasıflı yönetici ve teknik personelin olmayışı, iyi planlanmasına rağmen, projelerin başarısız olduğunu ortaya koymuştur. Bu nedenle yöneticilerin ve teknik kadronun her düzeyde eğitilmesi gerekli olabilir.

İnşaat planına göre kullanılacak emek-yoğun yöntem ile basit araçlar bir teknik eleman ve çoğu kez mühendis düzeyinde ortaya konacaktır. Bu planlamayı yapacak mühendislerin, emek-yoğun teknoloji üzerinde bilgi sahibi olmaları ön şarttır. Ancak çoğu mühendislik eğitimlerinde emek-yoğun tekniklerin yer almadığı da üniversite eğitim programlarının incelenmesi sonucu anlaşılmıştır. EKİP'lerde görev alacak mühendis ve teknik personelin emek-yoğun teknoloji üzerinde birgi sahibi kılınmaları yerinde olacaktır.

Diğer taraftan inşaat projelerinde istihdam edilecek işçilerin sevk ve idaresi ile çalışma programının yönetimi aynı şekilde sorunlar yaratabilir. Bu işlevleri yerine getirecek yönetimi kadrosunun da emek-yoğun teknoloji ve EKİP projeleri konusunda bilgi sahibi kılınmaları gerekecektir.

(b) Projelerin, Dokümanlar Kanalıyla Denetimi

EKİP'lerin doğrudan kamu kuruluşlarınca veya ihalelerle müteahhitler tarafından yapılması halinde yürütmeden sorumlu kurulu-

şun proje dokümanları kanalıyla işleri denetlemesi sağlanabilir. İn-
şaatlarda emek-yoğun teknik ile ve basit araçlarla yürütülecek işler
proje dokümanlarında ayrıntılı bir biçimde belirtildiğinden, bu dene-
tim hem işlerin yürütümünü hem de ne ölçüde emek-yoğun tekniğe
uyulduğunu ortaya koyacaktır. Özellikle müteahhitlerin yapacakları
işlerde bu denetim gerekli olmaktadır. Çeşitli ülkelerdeki uygulama-
lar müteahhitlerin özellikle çalıştırmaları gerekli işçi sayısında deği-
şiklikler yaptığını ortaya koymuştur.

Hazırlanacak proje dokümanlarında müteahhitleri emek-yoğun
teknik kullanmak için özendirici bazı hükümler getirilebilir. Bu hü-
kümler için aşağıdaki örnekleri dikkatinize sunmaktayız:

- Proje dokümanlarında zamanlamaya kesin uyulması halinde
müteahhitlere daha sonraki projeler için öncelik tanınabilir;
- Genellikle müteahhitler için para ödenmesi özendirici bir
unsur olarak kullanılabilir. Tamamlanmış insan gücü/gün
sayısına göre düzenlenecek bir ödeme planı müteahhitleri
özendirecektir;
- Çoğu ülkede müteahhitlerden alınan ön nakdî teminat
belirli ölçüde azaltılarak özendirme yapılabilir.

(c) Para ve Mali Politikalarla Özendirme

Emek-yoğun teknolojinin projelere göre yüksek parasal maliye-
ti olması çoğu müteahhitin bu projelere ilgi duymasını engelleyecek-
tir. Zira müteahhitler genelde kârın miktarına ilgi duymakta ve proje-
lerin sosyal hedef ve yararlarını dikkate almamaktadır. Bu nedenle
hükümetlerin bazı malî ve para politikaları ile özendirici önlemler al-
ması gerekecektir. Bu konuda ayrıntılı bilgi ILO Emek-Yoğun Yol İn-
şaatı Planlama ve Uygulama Kitabının 9'ncü bölümünde verilmiştir.
Bu bölümde fikir vermesi açısından bazı önlemler kısa belirtilmekte-
dir:

- (i) **Ücret katkısı:** Müteahhitlere kullanacakları her insan/saat
başına ödeyeceği ücrete devlet bütçesinden bir katkıda bu-
lunulabilir. Böylelikle özendirme sağlanacaktır.
- (ii) **Gümrük Vergilerinde indirim:** Hükümetler projelerde kulla-
nılması gerekli çeşitli araç ve gereçlerin yurt dışından satın
alınması halinde bir gümrük indirimi uygulayabilir.

- (iii) **Sermaye araçları vergileri:** Genel olarak müteahhitlere projede kullanacakları sermaye yatırım araçları üzerinden bir vergi indirimi sağlanabilir.
- (iv) **Yüksek faiz hadleri:** Genel olarak gelişmekte olan ülkelerde faiz hadlerinin yüksek olması EKİP inşaat projelerinin uygulanmasında bir engel olmaktadır. Bu tür projeler için devlet bankalarından düşük faizli krediler sağlanabilir.
- (v) **Kredi olanakları:** Projelerle ilgili yerel ve bölgesel üretici firmalara imal edecekleri basit araçlar için kredi olanakları sağlanabilir. Bazı ülkelerde kredi yerine proje kullanılmak üzere ürettikleri araç ve gereç değeri üzerinden vergi indirimi uygulanmıştır.
- (vi) **Kooperatiflere kolay kredi olanakları:** Projelere insan gücü veya diğer olanak sağlayacak kooperatiflere kolay kredi sağlanabilir. Bu tür kooperatiflerin genellikle emek-yoğun tekniği tercih ettikleri ve bu nedenle kolay krediye hak kazandıkları araştırmalar sonucu anlaşılmıştır.

III. Teknoloji Seçimi Kriterleri

Son yıllarda özellikle gelişmekte olan ülkelerde inşaat sektöründe «uygun teknoloji seçimi» konusunda çok değişik görüşler ortaya konmaktadır. İnsan gücünün fazla olduğu, buna mukabil sermaye birikiminin yetersiz olduğu bu tür ülkelerde teknik elemanların ve plan-çıların daha geniş bir biçimde emek-yoğun teknolojilerin kullanılması olasılığını araştırmaları yerinde olacaktır. Emek-yoğun teknolojilerin seçimi konusunda teorik ve uygulamadan yararlanılarak çeşitli eserler yayınlanmıştır. (1)

Bu bölümde teknoloji seçimini etkileyen çeşitli faktörler ile değişik sektörlerde yapılacak işler için uygun teknolojinin seçimi kriterleri ele alınacaktır.

A. Teknoloji Seçimini Etkileyen Faktörler

Tablo IV — 1 teknoloji seçimi için yerine getirilmesi işlemleri sistematik bir şekilde göstermektedir. Bu tablodan yararlanılarak seçimi etkileyecek faktörler üzerinde durulmasında yarar görmekteyiz.

Dizayn

İnşaat sektöründe genel olarak yapıların dizaynını ortaya koyanlar inşaat işlemlerinden sorumlu olmayan mimar ve aynı düzeydeki

teknik elemanlar olmaktadır. Genel olarak ortaya konan dizaynlar sermaye ve makina-yoğun tekniğe yönelmekte ve bu tür dizaynların emek-yoğun teknik ile uygulama konması güç olmaktadır. Bu nedenle planlama safhasında dizaynı ortaya koyacak teknik personele, projelerin insangücü istihdamı amacı bakımından bilgi ve hatta gerektiğinde şartname şeklinde uyulması zorunlu faktörler belirtilmelidir. Yerel düzeyde ortaya konan küçük projeler genellikle emek-yoğun olmaktadır. Ancak bölgesel veya ulusal düzeyde uygulamaya konacak büyük projeler için, emek-yoğun teknolojiye yönelik özel dizaynların geliştirilmesi gerekli olabilir.

Diğer taraftan dizaynı değiştirmeden değişik alternatif yöntemlerin kullanılması konusunda çeşitli araştırmalar yapılmıştır. Ancak bazı projelerin gerçekleştirilmesinde dizaynın değiştirilmesi güç olabilir. Bu konuda aşağıdaki örnekler verilebilir :

- (a) Betonarme olarak planlanmış bir baraj dizaynı nedeniyle geniş çapta araç-yoğun tekniği gerektirecektir. Dizayn aynı kalmak şartıyla taş ve beton karışımı yöntemi bir alternatif olarak düşünülebilir. Böylelikle daha çok sayıda insangücü kullanılacaktır.
- (b) Bir toprak sulama barajı genellikle uzak mesafelerden toprak taşınmasını gerektirecektir. Bu toprağın taşınması çoğu kez makinalarla yapılacaktır. Ancak planlama safhasında bir toprak baraj yerine bir kaç tane daha küçük toprak barajın yapılması daha fazla sayıda işçi çalıştıracak alternatif bir yöntem olabilir.
- (c) Yüksek binaların yapımında araç-yoğun teknik kullanılacaktır. Ancak yüksek bina yerine eğer inşaat sahası müsait ise bir kaç tane daha alçak binanın yapımında emek-yoğun tekniğin bir ölçüde kullanımı düşünülebilir.
- (d) Taşıma işlemlerinde mesafe kullanılacak teknik açısından önemli bir faktör olmaktadır. Özellikle yol ve kanal inşaatlarında her ikisinin birbirine paralel biçimde planlanması, kanal hafriyatından çıkacak toprağın emek-yoğun teknik ile kısa mesafede taşınarak yol inşaatında kullanılmasını sağlayacaktır.

Genel ilke olarak ortaya konacak dizaynın, değişik teknolojik düzeylerde alternatif yöntemlerle inşaatı ortaya konmalıdır. Plancılar

maliyet/yarar unsurunu gözönüne alarak bu alternatifler arasından seçim yapılmalıdır.

Teknik Fizibilite ve Kalite

Bu iki kriter birbirine bağlı olmaktadır. Yüksek kalitenin sağlanması genel olarak daha fazla makina kullanılmasını gerektirmektedir. Hafriyat, dondurma ve beton işlerinde veya karayollarında asfalt yapımında kalitenin sağlanması kullanılan makinalara bağlı olmaktadır. Bu nedenle şartnamede kullanılacak makinalar belirtilirken aşağıdaki hususlara özen gösterilmelidir :

- Şartnamede belirtilen yüksek kalite standartları gerçekten gerekli midir?
- Daha fazla iş gücü ve yerel malzeme kullanılmasını sağlayacak alternatif bir inşaat yöntemi kullanılabilir mi?
- Şartnamede belirtilen hususları yerine getirmede ön görülen yöntemlerin dışında başka bir yöntem geliştirilebilir mi?

Bazı işlemler işin niteliği olarak makina-yoğun olmaktadır. Demir beton kazık çakımı, su altı hafriyat gibi işlemler nitelik olarak mutlak makina-yoğundur. Ancak tuğla veya taş duvar örme gibi işlemler makina-yoğun olabileceği gibi emek-yoğun olarak da yapılabilir.

Diğer taraftan yapılacak bir işlem, daha uzun süreli diğer işlemlerin parçası ise seçilecek teknoloji toplam işlemleri etkileyecektir. Bu konuda bir örnek verelim :

Bir inşaat işleminde hafriyatın taşınma işlemini ele alalım. İki kilometreden fazla mesafeler için makina-yoğun yöntem gereklidir. Taşıma işlemi genel hafriyat işleminin bir parçasıdır. Hafriyattan sonra yükleme, taşıma, boşaltma ve boşaltılan toprağın dağıtımı işlemlerinden oluşacaktır. Damperli kamyon kullanılırsa yükleme işleminin de makina ile yapılması gerekecektir. Emek-yoğun yükleme işlemleri uzun süreceğinden damperli kamyonun verimini düşürecektir. Diğer taraftan birkaç romörk ile bir traktör kullanılırsa yükleme ve boşaltma işlemleri emek-yoğun yapılabilir. Yüklenen romorkün birini traktör çekerken diğer romorkü emek-yoğun doldurulacak ve bu işlem aynı zamanda boşaltmada da kullanılabilecektir.

Maliyet

Bir projede sermaye-yoğun ve emek-yoğun yöntemlerin teknik açıdan kullanılması olanaklar içindeyse, hangi yöntemin ekonomik ve sosyal bakımdan daha yararlı olduğu belirlenmelidir. Gelişmekte olan ülkelerde sermaye-yoğun yöntemin kullanılması genellikle maliyeti artırmaktadır. Kullanılacak makinaların ve yedek parçalarının dış alım yoluyla sağlanması maliyeti artıran en büyük etken olacaktır. Aynı şekilde bu makinaları kullanacak operatörlerin yetiştirilmesi ve bakım ustalarının sağlanması birer etkindir.

Emek-yoğun yöntemin planlanması ve gerekli iş gücünün sağlanması düşük bir maliyet ile yapılabilir. Proje için gerekli insan gücü yerel kaynaklardan sağlanırsa, şantiye ve işçilerin kalacağı barakalara gerek duyulmayacak ve maliyet daha da düşecektir. Emek-yoğun yöntemin sosyal değeri de maliyet hesaplarında «gözle görülmeyen» bir kalem olarak dikkate alınmalıdır.

Ulusal ekonomiye en yararlı yöntemin seçimi maliyet/yarar analizlerinin gerçekçi bir biçimde yapılmasına bağlı olmaktadır. Piyasa fiyatları ile yapılacak maliyet hesaplarının önemine kitabımızın daha önceki bölümlerinde geniş yer verilmiştir. (1)

İnşaat maliyeti içinde ana girdiler olarak arsa, emek, malzeme, araç ve gereçler sayılabilir. Bu tür ana girdilerin maliyeti bütçe kayıtlarından kolaylıkla sağlanabilir. Bakım konusunda ise, değişik bakım yöntemleri arasında sermaye veya emek-yoğun yöntemler arasında denge sağlanmalıdır.

Arjantin'de yapılan bir araştırma sermaye-yoğun olarak belirli aralıklarla yapılan yol bakımının maliyet açısından en düşük olduğunu ortaya koymuştur. Aynı şekilde Bolivya deneyini ve de yol bakımında sermaye-yoğun yöntemin geçerliliğine işaret etmektedir. Ancak bu sonuçlar diğer ülkeler için geçerli olmayabilir. Emek birim maliyetinin, araçların birim maliyetinden daha düşük olduğu ülkelerde yol bakımı işleri en az makina kullanarak emek-yoğun yöntemle yapılmıştır. (1)

(1) Yol inşaatı ve bakımı konusunda ILO'nun Manual on the Panning of Labour-intensive Road Costruction, Kitabının 7 nci bölümüne bakınız.

(2) See F. Moavenzadeh «Investment strategies for developing areas: MIT Yayınları No. R 72, Haziran 1972, Massachusetts.

Ancak Dünya Bankasından J. de Weille'nin İran'la ilgili 1969 yılında yaptığı Reappraisal of a Road Project in Iran araştırma emek-yoğun konusunu ortaya koymuştur.

Sosyal açıdan maliyet/yarar analizleri maliyetlerin gölge fiyatlar ile yapılmasını gerekli kılmaktadır. Bu konuda Kitabımızın VII nci bölümünde ayrıntılı bilgi verilmiştir. Ancak sosyal açıdan bu analiz yapılırken inşaat ve bakım maliyetlerinin gölge fiyatlarla kıyaslanması na ek olarak aşağıdaki hususlara özen gösterilmelidir.

- (1) Yolun kullanımı ve inşaat sırasındaki kalitesi maliyet açısından önemli olmaktadır. Yolun sathının, o yolu kullanacak araçlara uygun bir biçimde yapılması ve daha sonraki yıllarda bakımının sağlanması önemli bir etkindir. Hızlı giden araçların kullanılacağı bir yolu, emek-yoğun yöntemlerle yapmak veya bakımını sağlamak aslında maliyeti artıran bir unsurdur.
- (2) Yolun yapılacağı bölgedeki inşaat mevsimi ile yolun tamamlanması süreci maliyeti etkileyecektir.
- (3) Yolun katmal olarak yaratacağı yararın, toplam maliyetten gölge fiyatlarla düşülmesi gerekecektir. (Bak Bölüm VIII).

Böylelikle sosyal yarar ile sosyal maliyet arasında gerekli bir denge kurulmalıdır.

İnşaat Süresi

- (a) **Genel gözlemler :** Emek-yoğun yöntemin en büyük krtığı çok yavaş olmasıdır. Emek-yoğun yöntem ile yol yapımının çok uzun bir süre aldığı belirlenmiştir. Ancak bu süre planlama ve iş organizasyonunu geliştirilerek bir ölçüde kısaltılabilir. İş gücünün verimliliği artırılırsa, aynı iş gücü daha kısa sürede işi bitirecektir. Maliyet açısından emek-yoğun yöntemlerin en düşük olduğuna işaret etmiştik. Ancak belirli bir zaman birimi içinde inşaatı tamamlanan kilometre olarak yol bu verimin göstergesidir. Diğer taraftan iyi bir planlama ile belirli projelerde emek-yoğun yöntemin, sermaye-yoğun ile aynı düzeyde olduğu görülmüştür. Hindistanda emek-yoğun olarak inşa edilen Nagarjuna Sagar Barajı ile sermaye-yoğun ile inşa edilen Bhakara Barajı bunun en güzel örneğidir.
- (b) **Genel planlama içinde proje ve işlemlerin uyumu :** Mevcut kaynakların en iyi biçimde kullanılmasını sağlamak açısından projelerin ve her projenin öngördüğü işlemlerin

genel planlama takvimine uyumu sağlanmalıdır. İnşaat takvimi hazırlanırken her işlem için kullanılacak yöntem belirlenecektir. Proje düzeyinde genel sermaye-yoğun yöntemin çeşitli işlemleri emek-yoğun olarak yapılabilir. Ancak emek-yoğun yöntemin işlemleri daha uzun sürede bitireceği göz-önüne alınmalıdır.

(c) **Uzun inşaat süresinin maliyet etkenleri:** İnşaat süresine maliyet açısından etki yapan çeşitli faktörler maliyet hesaplarının yapıldığı sırada dikkate alınmalıdır. Bu hesaplar yapılırken aşağıdaki konulara özen gösterilmelidir:

(i) Projenin daha uzun sürede tamamlanmasının yaratacağı zararlar planlama sırasında ayrıntılı bir biçimde düşünülüp, ortaya konmalıdır. Projelerin niteliğine göre daha kısa sürede tamamlanmaları bazı durumlarda daha yararlı olacaktır. (Bak. Bölüm VII).

(ii) Bu projeden sonra uygulamaya konacak projeleri etkilemesi açısından ortaya çıkabilecek zararlar önemli olabilir. Örneğin birinci projenin tamamlanma süresinin uzun olması buna bağlı diğer projelerin tamamlanmasını ve yararını geciktirebilir. Böyle durumlarda birinci projenin makina-yoğun yöntemlerle yapılması yerinde olacaktır.

Projenin Büyüklüğü

İnşaat süresi içindl projenin büyüklüğü ve kapsamı önem taşımaktadır, özellikle emek-yoğun yöntem ile büyük projelerin uygulamaya konması çok etkin bir planlama, yönetim ve denetim sistemini gerektirir. Çok sayıda işçiyi, pek alışık olmadıkları bir biçimde proje çerçevesinde çalıştırmak üst düzeyde yönetim ve denetim yeteneği gerektirmektedir. Bilindiği üzere gelişmekte olan ülkelerde üstün vasıf ve yetenekte idareci personel darlığı vardır. Örneğin Hindistan'daki Hirakud Barajı sadece emek-yoğun yöntem ile yapılırsa idi üç milyon işçinin istihdamı gerekli olacaktı. (1)

Büyük çapta mühendislik projelerinde emek-yoğun yöntemlerin

(1) Report of the Construction Plant and Machinery Committee Hindistan Hükümeti Enerji ve Sulama Bakanlığı Raporu, Yeni Delhi, 1954.

kullanılması gerekli işgücünün sağlanmasına ve arzu edilen vasıfta olmasına bağlı kalmaktadır. Planlanan işlerin süresi içinde yapılması yerel kaynaklardan sağlanacak araç ve gereçlere de bağlı kalacaktır. Örneğin Pakistan'da uygulamaya konan Indus Projesinde ülkenin yerel kaynakları yeterli olmamıştır. Projenin tamamlanabilmesi için 30.400 eşeğe ihtiyaç olmuştur. Buna karşın ülkedeki eşek sayısı 20.000 olarak belirlenmiştir.

Dar bir bölge içinde uygulanacak büyük toprak barajlar veya açık madencilik gibi projelerde kullanılabilecek insan gücünün bir tavanı vardır. Bu tavan sınırının aşılması işleri karmaşık bir hale getirecek ve verimliliği büyük ölçüde düşürecektir. Örneğin Hindistan'daki Neyreli Linyit Projesinde açık madenin kazılması ve linyit kömürünün çıkartılıp taşınmasında makina-yoğun yöntem uygun görülmüştür. Ancak yükleme, boşaltma ve kazma işlerinde yeteri kadar insan gücünden yararlanılmıştır. Böylelikle günlük üretim 18.000 cu, yds. olmuştur. Bu üretimi sadece insan gücü ile sağlamak için günde 10.000 işçinin aynı dar bölgede istihdamı gerekecektir.

Geniş sahalı projelerde, örneğin kara ve demiryolu yapımı ile sulama kanalları gibi çok sayıda işçi verimli bir biçimde kullanılabilir. Yapılacak işlemler belirlenen program çerçevesinde birkaç yerde aynı anda başlatılabilir. Örneğin Çin'de Changho Nehrinden yapılacak sulama kanalının uzunluğu 1500 kilometre olarak hesaplanmıştır. Bu kanal emek-yoğun yönetm ile 10 yılda ve sadece el araçları kullanılarak tamamlanmıştır. 1968 yılında Güney Kore'de Seul Şehrinden Pusan Şehrine yapılan 266 mil uzunluğundaki demiryolu 29 ayda tarım mevsimi dışındaki fazla iş gücü kullanılarak tamamlanmıştır.

Proje Alanları

Emek-yoğun yöntemin işletmecilik ve idarecilik açısından en büyük avantajlarından biri esnek olmasıdır. Proje uygulama alanında çalışacak işçiler çeşitli engellerin üzerinden veya çevresinden geçerek işlemleri sürdürebilirler. Aynı engelleri aşmak makinalar için güç olabilir. Proje işlemlerinin küçük birimlere ayrılması ve her birimde az sayıda işçi kullanılması verimlilik ve maliyet açısından yararlı bir uygulama olmaktadır. Proje alanlarının çeşitli yerleşme merkezlerine uzaklığı önemli bir etkindir. Kara ve demiryolu yapımı gibi projelerde aynı işçilerin yol güzergâhı üzerinde kullanılmasının

TÜRK-İŞ Bilgi Merkezi

yanısıra çeşitli yerleşme merkezlerinden sağlanacak işçilerin ayrı ayrı proje alanlarında kullanıldıkları görülmüştür.

Kaynaklar

Son olarak insan gücü, malzeme, makina, araç ve gereç ile yönetim yeteneği kaynakları teknoloji seçiminde önemli etkenler olmaktadır. Emek-yoğun projeler için insan gücü fazlalığı bir ön koşul olmasına karşın ancak diğer kaynaklarla birleştirildiği an uygulamaya konabilecektir. Makina, araç ve gereç ile malzemelerin nitelik ve nicelikleri teknoloji seçimini etkileyecektir. Geniş kapsamlı projelerin uygulanmasında yetenekli idarecilerin var olması önemli bir kaynak olarak dikkate alınmalıdır. Emek-yoğun inşaat yöntemini planlayıp sevk ve idare edecek yetenekli personelin darlığı, bu projelerin başarıya ulaşmasında önemli bir rol oynayacaktır.

B. Değişik İşlemler İçin Uygun Teknoloji Seçimi

Uygun teknoloji seçiminin ilk aşamasında projeyi işlemlere ayırmak olacaktır. Bu işlemlere göre kaynaklarda gözönüne alınarak mevcut teknolojik olanaklar sıralanmalıdır. Bazı işlemler niteliği bakımından sadece sermaye-yoğun yöntem ile yapılacaktır. Ancak diğer bazı işlemlerin değişik oranlarda sermaye ve emek-yoğun teknoloji ile yapılabileceği gözönünde bulundurulmalıdır.

Kitabımızın bundan sonraki bölümünde verilen çeşitli tablolar her işlem için gelişmekte olan ülkelerde uygun görülen teknolojiyi belirlemektedir. Teknoloji seçimini etkileyen faktörlerin değişik oranlarda uygulamaya konabilme olasılığı, planlama ve işlemlere ayırma aşamasında büyük bir dikkatle incelenip ortaya konmalıdır.

DEĞİŞİK İŞLEMLER İÇİN UYGUN TEKNOLOJİ SEÇİMİ

(a) GENEL TOPRAK İŞLERİ

S.No.	İşlemler	Ayrıntılı İşlemler	İnşaat Yöntemi	Açıklama
1	Şantiye hazırlığı	Şantiye sahasının temizlenmesi ve üst toprağın düzeltilmesi	El emeği ile El emeği ile Hayvanla çekilen araç ile Traktör ile çekilen araç	Pompa veya kuyular ile toprağın kurutulması sağlanırsa hafriyat el emeği ile yapılabilir.
2	Hafriyat	Kuru nitelikte her tür toprak ve su düzeyi altındaki toprak	El emeği ile Makina ile	
3	Yükleme	Hafriyat ile çıkartılan her tür malzeme	El emeği ile	
4	Taşıma	Yüz metreye kadar Yüzelli metreye kadar İkiyüz metreye kadar Üçyüz metreye kadar Beşyüz metreye kadar İki kilometreden fazla	İnsan gücü ve sepetler Hayvanların taşıdığı sepetler El arabaları ile Hayvan gücü Hayvanla çekilen araç ile Motorlu araç ile Traktör ve römork Yana açılan kamyon ile	Lâstik tekerli el arabaları daha uygun olur. Yükleme yüksekliği 1-2 m.
5	Boşaltma	Her tür malzeme	El emeği ile	
6	Dağıtma	Her tür malzeme	El emeği ile Hayvanla çekilen araç Traktörle çekilen araç	

7	Sulama	Her tür malzeme	El emeği ile Hayvanla çekilen delikli su tankı
8	Sıkıştırma		El ile kullanılan toprak sıkıştırıcı Log taşı Hayvanla çekilen log taşı Motorlu silindir El emeği ile Hayvanla çekilen araç ile Traktörle çekilen araç
9	Düzenleme	Her tür düzenleme işlemleri	

(b) TOPRAĞI GELİŞTİRME İŞLEMLERİ

S.No.	İnşaat Türü	İşlemler	İnşaat Yöntemi	Açıklamalar
1	Toprağı geliştirme işleri	Sınırlama, temizleme ve düzeltme işleri	El emeği ile	
2	Toprağı kazanma işleri			
	a) Koruma işleri	Ağaçlandırma, teraslama, duvarlama işleri	El emeği ile	Suyu toprak üzerinde gereği kadar tutmak veya yavaş akışını sağlamak için
	b) Tuzlu toprağı kazanma	Tatlısu kanalı açımı, iki metre kadar yatak kazma, pompalama ve tuz ile alkalin drenaj işleri	El emeği ile	Seyyar su pompaları kullanılabilir.
	c) Bataklık kurulma	Toprak üstü ve altı drenaj işleri	Makina ile Toprak drenaj makinaları ile	
	d) Sık orman alanları	Sık bitki örtüsünün temizlenmesi Ağaçların kesilmesi Tomrukların kaldırılması Tomrukların taşınması	El emeği ile Balta, hızar ile İnsan gücü ve kaldırıcı ile Hayvanla çekilen araba, traktörler, römorklar ve kamyonlar	

(c) SULAMA, DRENAJ VE AKARSU YETİŞTİRME İŞLEMLERİ

S.No.	İnşaat Türü	İşlemler	İnşaat Yöntemi	Açıklamalar
1	Şantiye hazırlığı	Ağaç ve bitkilerin temizlenmesi	El emeği ile	Gerekirse ağaçların kesimi için el araçları kullanılabilir.
2	Göletler			
	(a) Toprak veya taş barajlar (25 m.)	Hafriyat işleri ve baraj girişi ve çıkışı kanallarının yapımı	El emeği ile	Gölet kenarları taş duvar yapılabilir.
	(b) Toprak dolma barajlar (25 m. den yüksek)	Hafriyat, temel işleri ile yan duvarlar	Kuru toprak işleri için el emeği, diğer işlemler için makinalar	El emeği ile doldurma - taşıma - boşaltma işlemleri birden fazla dömör ve traktör ile yapılabilir.
		Toprak dolgu işleri ve yan duvarlar	Kuru toprak işleri için el emeği ve taş ile beton işleri için gereğinde makinalar	Zaman açısından gerekirse çimento karıştırıcısı kullanılabilir.
	(c) Taş - beton barajlar	Baraj tahliye kanalları Temel hafriyat işleri Baraj duvarı inşaatı Su girişi ve tahliye kanalları	Gerektiği yerlerde makinalar Geniş beton dökümü için makinalar ve diğer işler için el emeği	Taş ve beton karışımı baraj inşaatında gereğinde makina kullanılmalıdır.
	(d) Beton barajlar	Baraj hafriyat, giriş ve tahliye kanalları, yan duvarların beton dökümü	Beton dökümü için makinalar	
	(e) Dolgu barajlar	Dolgu işleri	Dolgu işleri için makinalar	
	(f) Tahliye tünelleri	Tünel kazma, dinamitleme, kaya ve toprağın temizlenmesi, tünel duvarı yapımı	Tünel işleri için makinalar	Tahliye tünellerinin yapımında gerektiğinde makina kullanılabilir.
	(g) Baraj yolları	Yol inşaatı	Makina - el emeği	

3 Nehir yatağı değiştirme

- (a) Küçük akarsular
(b) Orta ve büyük akarsular

Küçük akarsuların yataklarının kanal açma ve duvar işleri
Orta ve büyük akarsuların yataklarının kanal ve duvar örme ile değiştirilmesi

El emeği ile

Makina kullanımı
Kuru hafriyat el emeği ve su düzeyli altı makina ile

Gereğinde su pompaları kullanılmalıdır.
Mekanize çimento karıştırıcıları kullanılabilir.
İşin niteliğine göre emek - makina karışımı kullanılabilir.

4 Sulama kanalları
(a) Toprak işleri

Toprak kanal açımı

El emeği ile

Hafriyat, taşıma ve toprak işlerinde gereken makina kullanılabilir.

- (b) Kanal duvarları

Hafriyat, tuğla ve taş kanal girişi ve çıkışları
Çeşitli kanal işlemleri

El emeği ile

Yol inşaatının köprü ve menfez yapımı bölümüne bakınız.
39 metre derinliğe kadar insan gücü ve basit motorla çalıştırılan delgi araçları

Çimento karıştırıcıları kullanılabilir.
Hafriyat ve taşıma makineleri kullanılabilir.

5 Kuyu ile sulama

Sondaj çalışmaları

- (a) Derin kuyular

Delme işlemleri

Taş delme - kırma makineleri kullanılabilir.

- (b) Açık kuyular

Açık kuyu yapımı

El emeği ile

6 Toprak drenajı

- (a) Açık drenaj

Drenaj kanallarının açımı

El emeği ile

Drenaj işleri için çeşitli makineler gereklidir.

- (b) Kapalı drenaj (2 metreye kadar)

Kanal açımı, sifon sistemi ile boru döşenmesi

El emeği ile

- (c) Kapalı drenaj (2 metreden derin)

Su boşaltımı için derin boru sistemi döşenmesi

Motorlu delgi araçları

Gerekli makineler kullanılabilir

(d) Pompalı İstasyonları yapımı	Pompa İstasyonları ve giriş - çıkış kanal İnşaatı	El emeği ile	
7 Nehir ıslâh çalışmaları	Nehir akışının ıslâhı çalışmaları	El emeği ile Gereğinde basit el araçları kullanılabilir	
(a) Kenar duvarları bentler	Nehir kenarında yapılacak çalışmalar	El emeği ile	
(b) Nehir kenarında	Bu çalışmalar kum, kil, taş, beton ve metal duvarlarla yapılabilir.	El emeği ile	Duvarların temeli sağlam olmalıdır
(c) Nehir kıyı koruması	Nehir kıyılarının ağaçlandırma veya erozyona karşı korunması	El emeği ile El emeği ile	
8 Bakım İşleri	Yapılan inşaatın bakım işleri		

(d) DEMİRYOLLARI, KARAYOLARI VE TALİ YOLLAR

S.No.	İnşaat Türü	İşlemler	İnşaat Yöntemi	Açıklamalar
1	Temizleme işlemleri	Çeşitli temizlik işleri	El emeği ile	
2	Toprak işleri	Hafriyat, yükleme, taşıma, boşaltma, sulama, sıkıştırma ve düzeltme işleri.	El emeği ile	
3	Gerekli drenaj işleri	1-2 metre arası drenaj işleri	El emeği ve hayvan gücü ile çekilen basit araçlar .	Gereğinde su pompası kullanılabilir Drenaj boru ve künklerinin döşenmesi için gerekli basit makineler kullanılabilir
4	Su arkları	Ark açımı, beton künk ve boru döşenmesi	El emeği ile	

5 Banketler	Ark yan duvarlarının yapımı	El emeği ile	Banket yapımında gerekli araçlar kullanılabilir
Yan duvar yapımı	Tuğla. taş, beton banket yapımı	El emeği ile	
	Tuğla. taş, beton yan duvar yapımı	El emeği ile	
6 Köprüler	Değişik uzunluk ve inşaat yöntemine göre köprü yapımı	El emeği ile makinaların gereğine göre birleştirilerek kullanılması	Köprü yapımları niteliklerine göre gerekli yerlerde gereken makina ve araç kullanımı yapılmalıdır. Bu araç ve makinalar arasında beton karıştırıcıları, kalıplar ve betonarme işlemleri sayılabilir.
7 Yan duvarlar	Duvar yapımı işleri	El emeği ile	
8 Demiryolu yapımı	Demiryolu kırma taş döşenmesi, travers konumu, rayların döşenmesi ve bağlanması	El emeği ile	Demiryolu yapımı için ilgili bölüme bakınız
9 Talî yollar			Talî yol yapımı için gerekli tüm araçlar kullanılabilir.
10 Taş ocakları	Taşın çıkartılması ve kırma	El emeği ile gerekli makinalarının karışımı	Taş ocaklarında kazma ve kırma makinaları ile el emeğinin karışımı kullanılabilir.
11 Müteferrik işler	Çeşitli yol işaretlerinin konumu ve yol kenarı ağaçlandırması	El emeği ile	

(e) YAPILAR, İÇME SUYU VE KANALİZASYON İŞLEMLERİ

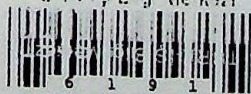
S.No.	İnşaat Türü	İşlemler	İnşaat Yöntemi	Açıklamalar
1	Temel, inşaat ve yapı tüm işlemleri	Yapıların temel ve her tür inşaat işlemleri ile doğrama ve kremit işleri dahil	El emeği ile makina karışımı	
2	İçmesuyu işleri	İçmesuyu ile ilgili bölüme bakınız	El emeği ile	İçme suyu için kuyu kazımı ve gerekli su pompaları kullanılabilir
3	Kanalizasyon işleri	Kanalizasyon yapımı için pis su toplama, hafriyat, boru döşeme, filtre, su temizleme işlemleri	El emeği ile	Kanalizasyon işlemleri için künk dökümünde gerekli beton karıştırıcısı ve kalıplar

C. İşlemler Düzeyinde Maliyet Kıyaslaması

EKİP'lerin uygulanmasında çeşitli işlemlerin maliyetinin piyasa ve gölge fiyatlarla kıyaslanması bazı ülkelerde uygulanan bir yöntem olmuştur. Maliyet açısından doğuran inşaat masraflarının, alternatif teknolojiler ile uygulanması değişik olacaktır. Her işlem düzeyinde alternatif teknolojilere göre maliyetin ne olacağı önceden hesaplanmalıdır. Ancak bu hesaplarda sosyal değerler ile yarar/zarar etkenleri gözönüne alınmalıdır.

Diğer taraftan her işlemin bir uçta tamamen emek-yoğun, diğer uçta tamamen sermaye-yoğun yöntem arasında çok değişik oranlarda her iki teknolojinin bileşimi ile yapılması değişik maliyet tabloları ortaya koyacaktır. Gelişmekte olan ülkeler, kendi bünyelerine ve kaynaklarına göre uygulamaya koyacakları EKİP'ler için teknoloji bileşimini seçerek, buna göre maliyetleri hesaplayacaktır. Bu hesaplamalarda işlem düzeyinde çeşitli varsayımlara göre hareket edilmesi ve Kitabımızın VII nci bölümünde ele alınan biçimde her projenin ve her işlemin bir değerlendirilmesi yapılarak, ileride uygulanacak projelere hazırlanması yerinde bir öneri olacaktır.

YORUK BEĞİ MEKKEZİ



6 1 9 1
331 125 IST 1985

DEMİRCİOĞLU MATBAACILIK
34 14 71
ANKARA