

GERÇEKÇİ BİR KALKINMA PLANLAMASINDA HEDEF VE KRİTERLER *

Bruno KNALL

Çeviren :
Ass. Dr. Ergül HAN

I. GİRİŞ VE KAVRAMLAR

Büyüme sorunu üzerindeki tartışmalar -özellikle gelişmekte olan ülkelerle ilgili olarak- İkinci Dünya Savaşı'ndan beri günümüzün en önemli konuları arasında yer almaktadır. Bu arada anlaşılmıştır ki, sorun gerçekten çapraşık ve güçlüklerle doludur. Genel kanı, bu ülkelerin ekonomik gelişmeleri; devletin kalkınma politikasında yaratıcı değişimler ve uluslararası yardımlar olmaksızın gerçekleşmeyeceği noktasında toplanmaktadır. Bu nedenle kalkınmakta olan ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişimlerini sağlamaya ilişkin yardım ve isteklerinin kesilmeyeceğini söylemek yerinde olacaktır.

Gelişmekte olan ülkelerde, kalkınma süreci, Liberalizmin «Laisser-faire» ilkesine bırakılacak olursa, hızlı ve sürekli bir ekonomik atılımın elde edilemeyeceği artık anlaşılmıştır. Kalkınmakta olan ülkelerdeki bu durum

(*) «Die Ziele und Kriterien realistischer Entwicklungsplanung», s.43-68, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Zeitschrift des Instituts für Weltwirtschaft, an der Universität Kiel, Band: 95 (1965 II), Hoffmann und Campe Verlag/Hamburg.

neniyle ortaya çıkan sorunlar, günümüzün endişe verici bir konusu olarak sürüp gitmektedir. Ekonomik kalkınma konusundaki teorikler ve uygulayıcıların ezici bir çoğunluğu, ekonomik bakımdan geri kalmış ülkelerin atılıma geçmelerinde rastlantılara değil, tam tersine planlı bir ekonomik politikaya dayanmaları gerektiğinde birleşmektedirler. Bu araştırmanın **temel varsayımı**; gerçekçi ve eksiksiz olarak planlanacak ekonomik ve sosya kalkınmayı vazgeçilemeyecek bir faktör olarak görmesidir.

Kalkınma sorunu üzerindeki tartışmalar son onbeş yıl boyunca yeni bir ekonomi disiplininin -ki buna «Kalkınma Ekonomisi Bilimi» diyoruz-doğmasına önderlik etmiştir. Bu durum ekonomik ve sosyal bilimlerin zenginleşmesine oldukça büyük katkıda bulunmuştur. Her zaman olduğu gibi, yeni bir disiplin, yeni bir terminoloji gerektirmiş, bunun yanında sözcükler, ya tamamen yeniden yaratılmış ya da eskileri, değiştirilen anlamlarıyla, kullanılmak zorunda kalmıştır. Konumuzun ayrıntılarına inmeden önce, bazı kavramları tanımlamak gerekmektedir. Söz gelimi, «Kalkınmanın Planlanması», «Kalkınmanın Programlanması» ve «Kalkınma Planı» gibi kavramlar yanlış olarak birbirlerinin yerine kullanılabilirler.

1. **Kalkınmanın Planlanması**, çok geniş bir kavramdır ve ayrı bir disiplin oluşturur. Kalkınmanın planlanmasını kaba çizgileriyle aşağıdaki gibi beş ayrı çalışma aşamasında gösterebiliriz:
 - A- Durum Değerlemesi ya da Bilgi Toplama Aşaması (Varlıkların Belirlenmesi),
 - B- Kalkınma Stratejisi'nin Belirlenmesi ve Hedeflerin Saptanması,
 - C- Kalkınmanın Programlanması (Kalkınma Planının Hazırlanması),
 - D- Kalkınma Planının Uygulanması ve
 - E- Kalkınma Planının Değerlemesi ve Başarının Ölçülmesi
2. **Kalkınmanın Programlanması**, yukarıdaki sıralamaya göre, kalkınmanın planlanmasında yalnızca üçüncü aşamayı oluşturur ve kalkınma planının (daha doğru bir deyimle plan taslağının) düzenleme ve hazırlanmasında gerekli olan tüm uğraşları kapsar. Plan taslağında, plan hedefleri ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde kullanılacak, kalkınma politikasına uygun düşen tüm tedbirler yer alırlar. Bu aşamada, tüm ekonomik ilişkilerde -açıkça ortaya konulan varsayımlar ve mevcut insangücü ve materyal stoklarının dikkate alınmasıyla- planlanan süredeki ekonomik ve sosyal büyüme süre-

çini belirli bir biçimde ortaya koyan ayarlamalar yapılmalı ve uyumlar kurulmalıdır.

3. Söz konusu plan taslağı en doğru ve uygulanabilir bir niteliğe sahip ise ve politik karar organlarına (Hükümet, Parlamento) kabul edilirse, bir Kalkınma Planı özelliğine kavuşur.
4. Konuşma dilinde (UNO Yayınlarında bile) Kalkınma Programı kavramı zaman zaman kalkınma planı ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Kalkınma programı, kalkınma planından daha dar bir alanı kapsar. Çünkü program, ekonominin tüm uğraşı alanlarını ilgilendirmeyebilir. Program, birkaç kalkınma projesinin birbirleri ile uyumlu bir biçimde hazırlanmasıyla meydana getirilebilir. (Örneğin, Toplum Kalkınması Programı -Community Development Program-, Eğitim Programı, Sulama Programı ve diğerleri.) Plan ve Program arasındaki en esaslı fark: Planın tüm ekonominin dikkate alınarak hazırlanmasına karşın, programın yalnızca ele alınan bir kaç proje arasındaki koordinasyonun sağlanmasını önermesidir. Bununla birlikte program, tüm ekonomiyi kapsayan bir plan olmaksızın da düzenlenebilir ve uygulanabilir. Buna rağmen, kalkınma programları, bir kalkınma planı ile tamamlandıktan sonradır ki, maksimum sonuçlar elde edilebilecektir.
5. Proje, kalkınmanın planlanmasında en küçük ayrıntıları ortaya koyar ve normal olarak birbirleriyle ilişkili mikro-ekonomik varsayımları içerir. Öyle ki, -teknik deyimle- bu varsayımlar, diğer projelerden bağımsız olarak uygulanabilir niteliklere sahiptirler (örneğin, bir yolun yapımı, bir fabrika inşası, bir tesisin kurulması v.b.g.).
6. Kalkınmanın planlanmasında yer alan bu beş çalışma aşaması, açıktır ki, gerçekçi bir kalkınma planlamasının hedef ve kriterlerinin sistematik analizi için, konunun oldukça kolaylaştırılmış bir görünümüdür. Bununla birlikte bu durum, analizin çapraşıklığında ortaya koyması bakımından yararlı sayılmalıdır. Bu arada, yine açıktır ki, kalkınmanın planlanmasının kalitesi, söz konusu çalışma aşamalarında yer alan yöntem, teknik v tedbirlerin uygun ve gerçekçi olarak kaleme alınıp alınmamasına ve daha önemlisi özenle uygulanıp uygulanmamasına sıkı sıkıya bağlıdır. Tüm bu koşullar yerine getirebildiği takdirde, Tamamlanmış Kalkınma Planlaması'ndan söz edilebilir. İngilizce'de «comprehensive development planning» olarak tam bir anlama kavuşmuş olan bu kavram, ne yazık ki Al-

manca dilinde yetersiz bir biçimde ifade edilebilmektedir. Comprehensive ya da compre'hensif, İngilizce ya da Fransızca'da ikili bir anlama sahiptir. Biri geniş anlamda (makro ekonomik) kullanılır. Diğerinde ise, rasyonellik, gerçekçilik anlaşılır. Buna göre, «tamamlanmış» kelimesinden, **bütün** ile ilgili farklı faktörlerin rasyonel ve gerçekçi bir pota içinde uyumlu bir biçimde eritilmesi anlaşılmalıdır. Bu arada kalkınma planında ele alınan proje ve sektörler mümkün olduğunca birbirleriyle çelişmemeli, planlama aşamaları arasındaki ilgi iyi kurulmalı ve boşluklar gözden kaçırılmamalıdır.

Tamamlanmış Kalkınma Planlamasını oluşturan çalışma dönemlerinin hedef ve kriterlerini tek tek açıklamadan önce, kalkınmanın planlanmasının global hedefini ve genel kriterini belirtmek yararlı olacaktır. Kalkınmanın planlamasında **S o n H e d e f**, ülkenin ekonomik ve sosyal gelişiminin sağlaması ve bu, yolla ülke insanına iyi bir yaşama ortamı yaratmaktır. Bunun yanında tamamlanmış kalkınma planlamasının gerek teorik ilkeleri ve gerekse uygulama yöntemleri, yukarıda da belirtildiği gibi **G e n e l K r i t e r**'e uygun olmak zorundadır. Bu kriter, kalkınma planlamasının «Realitaetsbezogenheit» olarak ifade edilebilir. Gerçekçi ve doğru verilere dayanan bir kalkınma planlaması yapma isteğinin, mutlaka akademik bir karaktere sahip olması gerekmiyebilir. Çünkü bir çok kalkınmakta olan ülke örneği, bu ülkelerin arzu dolu düşüncelerden arzu dolu planlamaya nasıl geçtiklerini göstermektedir. Kalkınmanın planlanmasında gereksinme duyulan araçlar, ekonominin planlı bir döneme girmesi anında, yetersiz bir durumda ise, söz konusu kriterin dikkate alınması yine kaçınılmazdır. «Das Bessere ist des Guten Feind» sözü kalkınmanın planlamasında da geçerlidir. Bugün az gelişmiş ülkelerdeki 1 1/4 milyar insana henüz tam anlamıyla geliştirilememiş araçlarla az ya da çok yardım yapılabiliriyorsa, ekonomik ve sosyal gelişme ile ilgili bir bilimin zenginleştirilmesiyle, bu yardım daha da yüksek bir düzeye çıkarılabilecektir.

Bununla birlikte, yukarıda sözü edilen global hedef ve genel kriter, kalkınma planlamasının gerçekçi olup olmadığını açıkça ortaya koyamayacak kadar kaba çizgileriyle formülü edilmiştir. Bu nedenle, kalkınma planlamasını oluşturan beş çalışma aşamasının hedef ve kriterlerini ayrıntılı bir biçimde incelemek kaçınılmazdır.

II. DURUM DEĞERLEMESİ YA DA BİLGİ TOPLAMA AŞAMASI

1. Hedef

Tutarlı bir kalkınma politikası çerçevesinde plan yapma, kalkınma sürecindeki gerçeğe uygun ve fonksiyonel ilişkileri ortaya koyan bilgilerle

mümkün olur. Bu durumda, genel olarak kalkınmanın programlanmasına, diğer bir deyişle kalkınma planının hazırlanmasına geçmeden önce, tüm ekonomik ve sosyal kalkınmanın önemli uğraşı alanlarını kapsayan «Varlıkların Belirlenmesi» eylemine girilmelidir. Planlamanın gerçeklerle bağlantısının kaybedilmemesi için, bu çalışma zorunludur. Kalkınma planlamasının bu birinci aşamasının hedefi, en önemli istatistiksel bilgilerin çıkarılması, düzenlenmesi ve işlemesidir (1). Bu dönemdeki çalışmalar yalnızca geçmişteki ve o andaki varlıkların belirlenmesiyle (örneğin, stoklar, sermaye ve işgücü gibi üretim faktörleri hakkındaki bilgiler) sınırlandırılmaz. Buna ek olarak, tarihsel bir bakışla, kalkınma sürecinin de incelenmesi zorunludur. Sıkıcı olmakla birlikte, ihtiyaçlara cevap verebilecek bir kalkınma planını formüle etmek için, toplanan bilgilerin yeterliliği ve kapsamıyla sıkı sıkıya bulunan olanakların saptanması da önem taşımaktadır (2). Böylece, durum değerlemesi aşamasında uyulmak zorunluluğu olan kriterler sorunu ortaya çıkar.

2. Kriterler

Az gelişmiş ülkelerde, istatistiksel eksikliklerin (hazır olma kriteri) yanında, varlıklar bilânçosunun tam olmıyan verilerle (doğruluk kriteri) çıkarılmasına, bu ülkelerin en önemli özelliğidir denmesi, haksız görülmemelidir. Eldeki istatistikler hazır olma kriterine uymasa dahi, bu durum karşısında sorunun dramatik bir havaya sokulmaması gerektiği gibi, herhangi bir yığlınlığa da düşünülmemelidir. Aslında bir çok konularda istatistikler vardır. Örneğin, ithalat-ihracat, fiyatlar genel düzeyi, istihdam hacmi, üretim miktarı, vergi istatistikleri gibi... Ancak bu bilgiler kullanılmaya çalışılırsa yetersiz ya da anlamsız sonuçlarla karşılaşmak her zaman mümkündür.

- (1) Daha doğrusu, durum değerlemesi aşaması, kalkınmanın programlanmasının tamamlanmış bir bölümü olarak da (diğer bir deyişle, zaman yönünden bir uzantısı) görülebilir. Durum değerlemesi dönemi, programlama döneminde ayrı gösteriliyorsa, bu yalnızca metodik nedenlerden doğan bir gereksinmedir. Kalkınma planının hazırlanmasında, çeşitli teknikler kullanılabilir. Ancak, genel bir«Varlıkların Saptanması» eylemi önde gelmek zorundadır.
- (2) Bu dönemin işleri o kadar çok olacak ki, planlama bürosu belki de tüm araştırmalarını istenilen genişlikte yapamayacaktır. Bu durumda, bilimsel kuruluşlarla (özellikle ekonomik ve sosyal bilimlerle uğraşan) işbirliği yapmak belirli görevleri onlara devretmek (örneğin, talep analizleri, örnekleme araştırmaları, tüketim fonksiyonunun belirlenmesi ve ekonomik büyümenin zaman içinde doğru olarak kestirilmesi v.b.g.) yararlıdır ve hatta kaçınılmazdır. Araştırma kuruluşları yalnızca bu dönemde değil, daha ileri dönemlerde de değerli yardımlarda bulunabilirler.

Gerçekten de, bir yandan kalkınmanın programlanması için özel olarak hazırlanması gereken materyal, öte yandan «organize edilmiş informasyon» denilen; gümrük, köy-ilçe merkezleri, üretim birimleri v.b. gibi organlarca sürekli ve düzenli aralarla tutulması gereken bilgiler, bölgesel ve merkezi istatistik toplanma yerlerine ya gelmemekte ya da eksik olarak gelmektedir (3). Günümüzde yeterli istatistiksel verilere sahip olmadıkları halde kalkınma planlarını hazırlamak isteyen bir çok az gelişmiş ülke sayılabilir. Bazı ülkeler kesin ve tam istatistiksel bilgilerin hazırlanmasını beklemek istedikleri ya da bekleyemedikleri için, diğer bir yola başvurmak zorunda kalmaktadırlar. Bu yol, az gelişmiş olan ülkenin, uluslararası karşılaştırmalar yaparak, ekonomik ve sosyal yapı bakımından kendine benzeyen ülkelerin istatistiklerinden yararlanmasıdır. Bu yolla yalnızca çok yaklaşık sayısal değerler örnek alındığından, bu global verilere İngilizce literatürde «guesstimates» de denilmektedir. Bu yöntem, kalkınmanın planlanmasında hiç bir istatistiksel bilgiye sahip olamamaktan, doğal olarak çok daha iyidir.

Durum değerlemesi aşamasının diğer bir önemli kriteri de, yalnızca maddi potansiyelin değil, bunun yanında sosyal potansiyelin de belirlenip belirlenmediği, analiz edilip edilmediği ve bu işlerin ne dereceye kadar üstesinden gelinebildiğidir. Bu arada örnekleme yöntemi ile bir dizi araştırmalarda bulunmak zorunludur. Bu uğraşı, bir yandan kalkınma yönünün farklı bölgelerdeki insanların tepkilerini saptamak ve öbür yandan halkın istek ve gereksinmelerini tanımak bakımından önem taşımaktadır. Kalkınmanın planlanmasında, bu tür araştırmalar -sosyolojik yöntemleri de kullanarak-, ne yazık ki ihmal edilegelmiştir. Bu gerçek, kalkınma planlanmasının başında, bazı yan bilimlerden yararlanma gereğini ortaya çıkarmıştır.

Bu aşamanın çok önemli son bir kriteri de toplanan ve düzenlenen bilgilerin, kalkınmanın programlanmasına uydurulmasıdır. İstatistiksel verilerin belirli bir biçimde düzenlenmesi, gerçekçi bir planlama için çok önemli bir zorunluluktur. Bu kriter toplanılan istatistiksel bilgilerin, kalkınma politikasına ilişkin kararların alınmasında, kullanılabilir bir temel olabilecek biçimde formüle edilmesi konusunu kapsar.

(3) Yazar Birleşmiş Milletlerin bir uzmanı olarak Nepal'de bulunduğu sırada (Nepal, tam anlamıyla geri kalmış bir ülkedir: Adam başına yıllık gelir yaklaşık 50 Dolar: Okur- Yazar olma oranının oranı %90; tarım kesiminde çalışanların oranı %93'dür). dağınık bir biçimde ve tozlanmış dosyalardan, ancak hafızası güçlü bir memurun yardımıyla bu istatistikleri toplayabilmiştir.

III. KALKINMA STRATEJİSİNİN BELİRLENMESİ VE HEDEFLERİNİN SAPTANMASI

Durum değerlemesi çalışmaları gerekli olmasına rağmen, tamamlanmış bir kalkınma planlaması için yeterli koşullara sahip değildir. Bu dönem, ilerideki çalışmalar için yalnızca bir çıkış noktası olarak önem taşır. Hazırlanan değerlendirmeler ikinci aşamada kalkınma stratejisini ve genel hedefleri belirleyecektir.

1. Kalkınma Stratejisi

Her kalkınma planı, açık ya da kapalı geleceğe ilişkin belirli ve genel tasavvurlara ve kalkınma stratejisi biçiminde adlandırılan bir kavrama dayanır. Kalkınma stratejisinin kapsamına, kalkınma sürecinde devletin yapacağı müdahalenin derecesine ilişkin politik tasarılar da sokulabilir. Kalkınmakta olan bir ülkenin liberalizmin «laiser-faire» ilkesine sırtını dönmek ve gelecekteki kalkınmasını plan anlayışına göre yürütmek istemesi iki alternatif stratejiden birinin, önceden açıkça seçimi anlamındadır. Bu, kuşkusuz kendiliğinden yapılmış bir seçim değildir. Çünkü uygulamada gelişmekte olan ülkeler tutarlı bir biçimde planlanmış ekonomik kalkınmanın dışında başka bir yolu hiç bir zaman seçme olanağına sahip değildirler (4). Kalkınma planlarında bu tür politik yargılar açıkça belirtilmemekle birlikte, kalkınmanın planlanmasında bunun sınır ve yönleri belirli bir biçimde yer alır. Öyle ki, teknik yönden kusursuz olarak hazırlanmış bir kalkınma planı, toplumun politik değer ölçülerine ve tutkularına ters düşüyorsa, başarısızlık kaçınılmazdır. Planın öngöreceği politik düzenin hedef ve kriterleri,

-
- (4) Burada gerçekçi olmasa da ikinci bir olanaktan söz edilebilir. Bu, kalkınmanın planlanması için, yalnızca önemli istatistikler elde edilinceye kadar değil, bunun yanında tüm uzmanlık dallarındaki insan gücünü, girişimcileri, kalkınma politikacılarını ve yöneticileri gerekli bilgilerle donatan hızla geliştirilmiş bir eğitim düzeyine kadar beklenebilmelidir, biçiminde ifade edilebilir. Bu öneride de, gerçek bir alternatif olma özelliği yoktur. Çünkü, yukarıda sayılan gerekler henüz doyurucu bir düzeyde değilse bile, bir kalkınma planı hazırlamak ve uygulamak zorunludur. Bu durumun kaçınılmazlığı bile, az gelişmiş ülkelerde, planlama isteğinin en haklı bir nedeni olarak kabul edilebilir. Çünkü: «It maybe that vital lessons can be bearned only be learned only by trial and error, in the doing; that the countless obstacles to development can be uncovered only when a development effort has been launched; and that only the pressures generated by soch a major effort can overcome these obstacle» L.J. Walinsky, The Planning and Execution of Economic Development. A Nontechnical Guide for Policy Makers and Administrators. New York, Toronto and London 1963, s.27.

plancının değil, politikacının yetki ve sorumluluğundadır. Bu görev plan-
cının değil politikacıdır. Örneğin, politikacı, sosyalist ya da kollek-
tivist bir toplum düzenini öngörmüş olabilir. Ancak bütün bunlara rağmen,
planın sistemi, toplumsal düzenin stratejisiyle ister istemez sıkı sıkıya bağ-
lı olmak zorundadır.

Plancılar, toplumun politik düzenini çizen stratejinin dışındaki strate-
jilerde görevlendirilir ve yetkili kılınırlar. Bu alanlarda, onların uzmanlık,
bilgileri geçerlidir. Aslında burada kalkınma politikasının genel çizgileri ya
da kalkınma biçimlerine dayanılarak kararlaştırılmış kalkınma alternatifleri
söz konusudur. Tıpkı politik düzende alınan örnekte olduğu gibi, kalkınma
politikasının saptanmasında da sayısal değerler bir anlam ifade etmezler.
Kalkınma politikasının ayrıntıları olsa olsa aşağıda sıralanan kriterlerle il-
gili olabilir:

- Dengeli ya da Dengesiz Ekonomik Kalkınma,
- Ekonominin tüm ya da belirli alanlarda kalkınması,
- Sanayileşmenin özendirilmesi (öncü sektörlerin belirlenmesi),
- Altyapının geliştirilmesi,
- Gelir dağılımında eşitsizliğin kaldırılması,
- Yerli sermaye birikiminin sağlanması,
- Ödemeler bilançosunun denkleştirilmesi ve iyileştirilmesi,
- Ek istihdam olanaklarının yaratılması,
- Eğitim düzeninin iyileştirilmesi.

Kalkınma politikası stratejisinde kullanılan kriterler hakkında genel ola-
rak bir şeyler söylemektense, tek tek sorunlar ve olaylar üzerinde derinleme-
sine inceleme yapmak daha yararlıdır. Girişte söz edilen «Realitätsbez-
ogenheit» ilkesi burada da dikkate alınmalıdır. Çünkü kalkınma politikası
stratejileri, tüm olasılıklara göre, birbirleriyle bağdaşmazlar. Yalnız belirli
ortam ve koşullarda gerçekleştirilebilirler. Kalkınma stratejileri kalkınma
hedefleri ile somut bir duruma getirildikten sonradır ki, bağlaşımlıklar
hakkında kesin ve doğru bir şeyler söylenebilir.

2. Genel Hedefler

Yukarıda belirtilen kalkınma politikası modellerine dayanılarak genel
hedeflerin seçimi yapılır. Genel hedefler kendinden sonra gelen programla-

ma aşaması için bir temel olma önemini taşır. Kalkınmakta olan ülkeler farklı ekonomik kaynaklara sahip oldukları ve kalkınma stratejisine ilişkin değişik amaç ve istekleri kendilerine hedef edindikleri için, hedefler listesi de her ülkeye göre değişik olacaktır. Bununla birlikte, geçmişte yapılmış kalkınma planlarının incelenmesinde; bunların, ortaya konulan hedefler açısından, büyük bir benzerlik taşıdığı anlaşılacaktır. Hemen hemen tüm kalkınma planları, örneğin milli gelir artışı, tasarruf hacminin genişletilmesi, endüstriyel ve tarımsal üretimin artırılması v.b.g. hedeflere erişmek için kaleme alınmıştır ve günümüzde de, bu amaçla kaleme alınmaktadır (5). Doğaldır ki, bu aşamadaki çalışmalar sayısal değerlerin belirlenmesi ile ilgili değildir. Hedeflerin nitelik yönünden saptanması, bu aşamanın esas görevidir. Yetkili karar organının, durum değerlemesi analizi sonuçlarına dayanarak; plan dönemi içinde sermaye birikiminin artırılmasını, kalkınma politikası stratejisi olarak kararlaştırması, bu konuda örnek olarak verilebilir. Bu kalkınma politikası stratejisi, sözü edilen genel hedefi, buradaki anlamıyla tasarruf hacmini yükseltmeyi, somutlaştırıyor. Böylece yalnızca «ne» ye karar verilmiş oluyor. Bunun «ne kadar» olacağı, diğer bir deyişle **kesin ve son kalkınma hedefi** durumuna gelecek **hedeflerin sayısal ifadesi**, tek tek kalkınma hedeflerinin belirlenip birbirleriyle uyumlaştırıldığı bir sonraki aşamaya bırakılır.

-
- (5) Kalkınmakta olan ülkelerde, birinci olarak yaşama düzeyinin yükseltilmesi amaçlanmasına rağmen, örneğin tüketim malları kullanımının artırılması, nadiren amaç olarak alınır. Şurası kalkınmakta olan ülkelere açıkça bilinmektedir ki, tüketim düzeyinin yükseltilmesinin belli -bu, kuşkusuz ihtiyaçların karşılanması anlamındadır-, üretken sektörler için çok değerli olan sermaye araçlarının feda edilmesidir.

Bu noktada, bir kalkınma planının hedefinin, talebi (ihtiyacı) ya da arzı (üretim) mi düzenleyeceği sorusu önümüze çıkmaktadır. Kalkınmakta olan ülkelerde ilk aşamada tüketim taleplerinin karşılanması değil, öncelikle mal üretiminin çoğaltılması daha önemli görülmektedir. Açıktır ki, tüketici ihtiyaçlarının karşılanması için belirli bir minimum güvence altına alınmalıdır. Bu minimum tüketim düzeyinin (esasen her ülke için aynı değildir) dışında, bu ülkelerin temel sorunu, üretim eyleminin, görevini yapamaz bir durumda olan ve verimi düşük üretim araçları ile yapılmak zorunda kalınmasıdır. Çünkü literatürde «pasta» diye adlandırılan, dağıtılacak ürünün yükseltilmesi ancak bu yolla olasılık taşımaktadır. Şimdiye kadar olduğu gibi, aynı büyüklükte bir pastanın bölüşülmesinde, milli gelirden en küçük payı alan gelir gruplarını, kendilerini gereği gibi savunamayacakları, diğer bir deyişle çıkarlarını gözetemeyecekleri için, bundan sonra da zarara sokulacaklarından korkulabilir.

Belirli durumlarda hedeflerin saptanması aşaması, kalkınma stratejisi kararlarına dayanan bir geçiş dönemidir. Bu kararlar kolayca sezilebileceği gibi, hedeflerin sayıya döküldüğü programlama aşamasını da etkiler. Kalkınma hedeflerinin birbirleriyle uygun bir biçimde formüle edilebilmeleri için, özellikle;

<u>bir yandan</u>	Devlet adamlarıyla	kalkınma politikacıları,
<u>diğer yandan</u>	Devlet adamlarıyla	kalkınma pancıları, (ya da planlama uzmanları)

arasında sıkı bir mantıksal ilişkinin kurulması kaçınılmazdır. Eğer bu ilişki kurulmamış ve kalkınma hedefleri, söz gelimi uzmanların dışında hazırlanmış olsa, ortaya çıkacak olan plan (ki gerçekçi bir plan değildir), ekonomideki büyüklüklerin (verilerin) yalnızca **toplamının bir ifadesi**'nden öteye geçememiş olacaktır. Yine söz gelimi teknokratlar kalkınmanın programlanması aşamasında yalnızca **ekonomik kriterleri** dikkate alır. politik ve stratejik kriterleri önemsemezlerse, plan büyük ölçüde tehlikeye düşürülmüş olur. Örneğin toplumdaki ekonomi dışı gerçekler gözden kaçırılabilir. Bu arada devlet adamları ve kalkınma politikacıları, uzmanlarca gerekli bilgilerle aydınlatıldıktan sonra, hazırlanan stratejiyi gözden geçirebilir ve kendilerine göre stratejik değişiklikler ve öncelikle önerebilirler (6). Sonuç olarak programlama çalışmalarının başlamasından önce, mümkün olduğu kadar kabul edilebilir hedeflerin ortaya konulabilmesi için, yukarıda belirtilen her iki grup arasında sıkı bir uyumun sağlanması ve birlikte çalışma ortamının yaratılması çok yararlı sonuçlar verecektir.

IV. KALKINMANIN PROGRAMLANMASI

Plancılar yukarıda sözü edilen çalışma dönemlerinden, ülkenin gerek geçmişteki ekonomik yapı ve kalkınma durumu, gerekse gelecekteki ge-

- (6) Doğrusu bu gerçek, yazarı bu bölümde «Politik» kavramı yerine «Strateji» kavramını kullanmaya itmiştir. Gerçi «Politik» kelimesi de belirli bir eylemsel davranış biçimine sahipse de, «Strateji» daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Oyun teorisinden alınan bu kavram, kesin olarak gerçek ilişkilerin verilerine dayanılarak alınan kararları kapsar. Bunun yanında bu kararların rastgele alınması değil, tersine ileri görüşlülüğün varlığıyla alınması gerekmektedir. Alternatif ve kısmen çelişik tedbirlerin kestirilebilen sonuçlarının ileri görüşlülükle belirlenmesi, devlet adamlarına ve kalkınma politikacılarına, sözü edilen stratejilerin doğru olarak seçiminde yararlı olur. Bu stratejiler, ele alınan ülkenin kalkınma gerekleri ve onun özel ekonomik ve ekonomik olmayan verileri ile uyumlu olmak zorundadır.

İşimi için zorunlu olan kalkınma stratejisi modeli hakkında, artık ön bir bilgiye sahip olmuşlardır.

1. Hedef

Kalkınmanın planlanmasındaki bu üçüncü aşamanın, diğer bir deyimle kalkınmanın programlanmasının en önemli hedefi, **plan taslağının** hazırlanmasıdır. Plan taslağı kavramı, yürütme ve yasama organlarıncı onaylandıktan sonra, asıl **kalkınma planı** durumuna gelecek olan belgeye verilen addır.

Son yıllarda birçok gelişmekte olan ülkede yapılan kalkınma planlarının hepsi, ekonominin makro ve sektörel açıdan beklenen gelişmelerini ve plan hedeflerini kendilerine konu edinmişlerdir. Bunun yanında, arzulanan büyüklüklerin ve pratik olanakların çerçevesinde, plan süreci boyunca optimal bir ekonomik kalkınmaya, nasıl erişebileceği araştırılmıştır (7).

Plancılar, ülkenin ekonomik ve sosyal gelişimine ilişkin olarak yapacakları tahminleme işleminde, bir çok programlama yöntemi arasından bir seçim yapabilme olanağına sahiptirler. Öyle ki, bu programlama yöntemleri, gerek «Komplikasyon Derecesi» ve «Hesaplama Teknikleri», gerekse «İstatistiksel Varsayımlar» yönünden çeşitli özellikleri gösterirler. Kullanı-

(7) Bu çalışma aşamasında, kalkınma plancıları ve politikacıları arasındaki önceki bölümde sözü edilen sıkı işbirliği sürdürülmeli ve daha da sıklaştırılmalıdır. Bu arada Nijerya'nın kalkınma planlamasında karşılaştığı güçlükleri örnek olarak verebiliriz: There is no doubt that the results of this exercise (d.h.employing aggregate economic analysis for planning consistency purpose) were very useful tothe technical planners themselves and provided the basis for all the work that followed. But the organization responsible for the coordination of planning and choice of torgets was composed primarily of administrative officers, and the final decisions lay with politicians. Since the interpretation of the technical analysis of the national economy was subject to controversy even for trained economists, it was unrealistic to expect government officials to digest such complex dota and then determine the torgets for the development plan when they did not customarily work with such material. Many of the basic difficultues in formulating the government plans stemmed from the fact that the planners, the officials, and the ministers each conceived of economic development in different terms. Each group was unsuccessful orreluctant to translate its concepts and unit of measure into terms comprehensible to others. «P.B. Clark, Economic lopment. Ed. by E.E. Hagen. A Study from the Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology. (The Irwin Series in Economics.) Homewood, Illinois, 1963. s. 273.

lacak programlama yöntemleri skalasında. sade Ekstrapolasyon'dan, oldukça kolaylaştırılmış «saf modeller»e (ekonomideki verilerin yardımıyla hazırlanan modeller), giderek daha komplike ekonometrik modellere (Tinbergen ve Leontief tipi sistem projeksiyonları) rastlanabilir. Bu sonunculara gerek metodik ve gerekse istatistiksel anlamda çok yüksek düzeyde çapraşık ilişkileri yapısında toplamış «Optimizasyon Modelleri»dir. Bilindiği gibi bu modellerde çoğunlukla «Doğrusal Programlama Teknikleri» kullanılmaktadır. Bütün bu modellerin üstün yanları olduğu gibi sakıncalı yanları da vardır Ekonometrik modeller, bilimsel ve yeterli olma üstünlüklerine sahiptirler. Bununla birlikte az gelişmiş bir ülkenin, «harekete geçme» döneminde, «L'art pour L'art» (sanat sanat içindir) düşüncesinden sıyrılması zorunludur. Çünkü meydana getirilecek bir plan, yalnızca soyut-teorik modelleri içeren metematik mantığı çerçevesinde kalırsa, kendinden beklenen asıl amaç gözden kaçırılmış olur. Plan, yalnızca plan yapma amacına hizmet etmiş olur. Bir kalkınma planı aslında, ülke insanların yaşam düzeyini yükseltme gibi birçok pratik hedefleri de birlikte taşımak zorundadır. Belirli bir ülkede programlama modellerinden hangisinin kullanılacağı, yalnızca yeterli bilgi ve durum değerlemesi analizlerinin yardımıyla saptanabilir. Bu yüzden en uygun programlama modelinin seçimi, ehil ve tecrübeli plancılar tarafından yürütülmelidir. Böylece Kalkınma Planının hazırlanmasında dikkate alınması gereken Kriterler Sorusu önümüze çıkmaktadır.

2. Kriterler

Her kalkınma planı, öncelikle Tamlik kriterine sahip olmalıdır. Tamlik kriteri kavramından, programlama modelinin, milli ekonominin tüm sektörlerini kapsaması anlaşılmalıdır. Örneğin yalnızca tarım ve sanayi dallarını dikkate alan iki sektörlü bir model; ulaştırma, dış ticaret, hizmetler v.b. gibi önemli sektörleri dışarda bıraktığı için, tam olma özelliğini taşımaz. Model, yukarıda sayılan sektörlerin hepsini kapsamış ve fakat sosyal sektörü (özellikle eğitim) içine almamış ise, yine de tam olduğu iddia edilemeyecektir. Kalkınma sürecinin bütün bu faktörlerinin, bir eşitlik sistemine dönüşen, biçimsel bir modelde bulunup bulunmayacağı, her zaman kesin değildir. Faktörlerin, biçimsel modelin dışında bırakılması zorunlu olsa dahi (yararlanılan modelin ya da istatistiksel veriler yetersizliği nedeniyle), planlama çalışmalarında **genel olarak** dikkate alınması büyük önem taşımaktadır.

İkinci temel ölçü Değişebilirlik kriteridir. Yakın bir geçmişe kadar planlama sürecinde ortaya çıkan, istenmiyen sürprizlerin, planın değişmez

bir eylem programı olarak anlaşılmasından ileri geldiği söylenebilir. Sanılıyordu ki, plan harfi harfine uygulanması gereken bir emirler topluluğudur. Bu tür bir anlayış, her kalkınma planının, kesin verilerle hazırlanmamasından ötürü, artık kuşkuyla karşılanmaktadır. Değişebilirlik kriterinin, kalkınma programlanmasında kritik sektörler, diğer bir deyişle önemli ekonomik büyüklüklere ilişkin ortaya çıkabilecek boşlukların (farklılaşmaların) dikkate alınması zorunluluğundan doğduğu ileri sürülebilir.

Değişebilirlik kriteri giderek kendinden sonraki bir ölçüyü Süreklilik kriterini gerekli kılar. Bu kriter yakın bir geçmişe kadar hiç bir kalkınma planlamasında, pratik olarak dikkate alınmamıştır. Planlama sürecinin arzulanan sürekliliğini sağlamak ve kalkınma planını acıcılıkla gerçeklere uydurmak için, «sürekli», «kayıcı» ya da «akıcı» denilen planların hazırlanması önerilmiştir. Bu örneğin beş yıllık bir planın, yalnızca beş yılın tümü için kaleme alınmasıyla yetinilmeyip, yıldan yıla da programlama çalışmalarının yapılması anlamında anlaşılımdır. Bu durum uygulamadaki görünümüyle kabaca şöyle açıklayabiliriz: Söz konusu beş yıllık planın birinci yılının sonunda yeni bir plan hazırlanır. Diğer bir deyişle, asıl beş yıllık plana, bu planın birinci yılının sonunda yeni bir yıl eklenerek, böylece biten yılın yerine yenisi, planlama süresine sokularak süreklilik sağlanır. Sözü edilen sürekli programlama yönteminin, her defasında gözden geçirilen beş yıllık periyodlarla elde edilebilecek tecrübelerin dikkate alınabilmesi (şalter etkisi) ve bu yolla yeni gelişmelerin önceden kestirilebilmesi gibi -hatırı sayılır yüklü çalışmalar pahasına da olsa- üstünlüklere sahip olabileceğini söylemek yanlış değildir.

İyi bir kalkınma programlamasının önemli bir niteliği de Tutarlılık kriteridir. Bu kriterden tamamen, kalkınma sürecine katılan tüm faktörlerin arz ve talebi arasında bir denkleğin (uyumun) bulunması gerektiği anlaşılır. Örneğin aşırı bir kalkınma hızını gerçekleştirmeyi hedef edinmiş olan fazlasıyla iddialı planlar, ekonomideki kaynakların gerçek durumu hakkında inanılır varsayımlar taşımadığı ve buna bağlı olarak planlama süreci boyunca zorunlu olarak arz ve talep dengisi kurulamayacağı için tutarlılık kriterine uygun düşmez. Tutarlılık ayrıca, programlama aşamasında makro ekonomik ve sektörel projeksiyonların koordine edilmesi ve birbirlerine uydurulması anlamına da gelmektedir. Böylece her iki projeksiyon arasında meydana çıkabilecek uygunsuzluklar ortadan kaldırılabılır. Bununla birlikte söz konusu kriter, yalnızca yukarıdaki tutarlılıkla ilgili olmayıp, programlama modelinin bizzat kendisi için de geçerlidir. Bununla, sözü edilen kalkınma modelinin komplikasyon derecesinin, ülkenin istatistiksel verileri

ile uyumlu olması gerkliliği açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu sonuç, ne çok primitif-pragmatik ve ne de çok çapraşık ekonometrik programlama modellerinin kullanılmaması biçiminde yorumlanmalıdır. Bir çok durumlarda kalkınma plancısı, bu iki uç programlama olanakları arasında bulunan bağdaştırıcı (uygun) bir modeli seçmektedir. Son olarak tutarlılık kriteri programlama modellerinin biçimsel yapısıyla ilgilidir. İstenir ki, araç değişken sayısı ile hedef değişken sayısı birbirine eşit (denk) olsun (bu sabit hedefli açıkça tayin edilmiş karar modelleri için geçerlidir. Örneğin Tinbergen tipi «**fixed target policy models**»). Modelde kullanılan araç değişken sayısı hedef değişken sayısından daha az ise, model «aşırı belirlenmiş» bir modeldir. Ve çözüm olanağı yoktur. Şayet kısıtlayıcılardan daha fazla değişken varsa, bu hareket alternatiflerinin (serbestlik derecesinin) açıkta kaldığı anlamındadır. Böyle modeller optimalite kriterine sahip olmadıkları için, seçilen alternatifler belki optimal olabilirler ve fakat her zaman optimal olmak zorunda değildirler. Buna göre, Tinbergen tipi makro ekonomik programlama modelleri, tutarlılık sorununu çözebilir, diğer bir deyişle kalkınma politikası araçları ile hedefler arasındaki içsel çelişkilerin giderilmesini güvence altına alabilir. Fakat bu modeller optimal hareket alternatiflerini gösterecek bir durumda değildirler.

Son bir ölçü Etkinlik kriteridir. Plancılar her programlama modelinde, hedefe, en az masrafla en yüksek sonucu elde etme ilkesine uyararak varmalıdırlar. Kalkınma Planının tek tek alanları (sektör ya da proje) için çeşitli etkinlik kriterleri söz konusu olabilir. Bu kriterler yardımıyla, ikincil hedeflerin elde edilmesi bakımından, tek tek alanlarda kaynakların etkin bir tahsisi sağlanabilir. Bu yolun en büyük sakıncası, söz konusu kriterlerin yalnızca, birbirinden soyutlanarak (genellikle mikro ekonomik) uygulanabilmelidir. Programlama modellerinin gerçek bir optimizasyonu için, bu kriterlerden yararlanmak olanak dışıdır.

Optimalite kriterine uygun düşen gerçek makro ekonomik optimizasyon modelleri için, teorik olarak izlenilebilecek bir yolu, doğrusal (ve son zamanlarda doğrusal olmayan) programlama yöntemleri göstermiştir. Daha önce sözü edilen sabit hedefli karar modellerine kıyasla (bu modeller tutarlı olmakla birlikte optimal sayılmazlar), alternatif hedefli karar modellerinde (flexible target policy models) optimizasyon süreci açıkça dikkate alınır. Çünkü bu ikinci tip modeller aynı zamanda tutarlıdırlar da. Yalnızca bu modeller, gerçek optimizasyon modelleridir. Bu modellerin yardımıyla karar alternatiflerinin oyun alanı daraltılabilir ve hedef fonksiyonu ve optimalite kriteri aracılığıyla optimal bir çözüme erişilebilir. Bu optimizasyon

modellerinin aralarındaki biçimsel bağıntıları bilinmesine rağmen, bu güne değin pratik programlama alanında kullanılamamıştır. Bunun en belirgin nedeni, doğrusal programlama modelinin kalkınmakta olan ülkelerde yeterince bulunmayan istatistiksel verilere ihtiyaç göstermesidir.

Kalkınmanın programlanmasındaki en önemli kriterlerin sayımına, her kalkınmakta olan ülkenin kendine uygun bir kalkınma modeli seçmesinde taşıdığı büyük öneminden ötürü, projeksiyonları arasında bir karşılaştırma yapıldığı takdirde, konuyla ilgili literatürde sistem projeksiyonları lehine bir takım üstünlüklere raslanması doğaldır. Çeşitli projeksiyon yöntemlerinin üstünlükleriyle ilgili böyle bir değerlendirme, hemen hemen yalnızca gelişmiş ülkeler için yapılmıştır. Fakat bir projeksiyonun üstünlük derecesi, kalkınmakta olan ülkelerdeki programlama çalışmalarında dikkate alınması gereken yalnızca b i r i c i k kriter değildir. Yukarıda belirtildiği gibi, **elde mevcut nicelik ve nitelik yünden istatistiksel veriler**, uygun bir programlama modelinin seçiminde, çok önemli ve hatta çoğunluk kalkınmakta olan ülkeler için bir karar kriteri özelliğini taşır. Programlama çalışmasındaki bu tür davranış biçimi (Gerçekleri dikkate alma (Realitätsbezogenheit) ilkesine uygundur), söz konusu ülkelerde, yeni teorik gelişmeleri içermiyen projeksiyon yöntemlerinin kullanılmasını çoğunlukla zorlar durumdadır. Bütün bunlara rağmen bu durum, programcıları kalkınma modelinin hazırlanması sırasında; metodik olanakların sınırlarına kadar gitmekten ve bunları denemekten, yukarıda belirtilen kriterleri dikkate almaktan alıkoyamaz. Bu biçimde kaleme alınmış bir programlama modeli aynı zamanda, istatistiksel verileri toplayan, işleyen ve yorumlayan örgütlere; eksik ya da yanlış istatistiksel verileri hakkında yararlı ipuçları verebilecektir. Son olarak, programlama modelinin seçimi; programcıların meslekî yeteneklerine, tecrübelerine ve sezilerine bağlı kalmaktadır. Bu konuda elde edilen düşünce ufukları, on yıl öncesindeki anlamını kaybetmiştir. Bir yandan kalkınan ülkelerdeki planlama uzmanlarının sayıları yavaş ve fakat sürekli artarken diğer yandan iki taraflı ve çoğunluk çok taraflı teknik yardımlarla, programlama uzmanları bu ülkelerin emrine verilmektedir. Ancak yabancı uzmanlar, çalışmalarında subjektif olurlar ve gerçek dışı ön yargılarla hareket ederlerse, bir takım güçlüklerin ortaya çıkacağı açıktır.

V. KALKINMA PLANLAMASININ UYGULANMASI

1. Hedef

Kalkınmanın planlanmasının dördüncü aşamasının hedefi, hazırlanmış ve politik karar organlarınca kabullenmiş kalkınma planının u y g u l a n m a -

sıdır. Programlama aşamasında benimsenmiş olan plan, temel olarak ekonomik-teknik içeriliği ve iç tutarlılığı açısından iyi olsa bile, planda formüle edilmiş bulunan hedefler, uygun kalkınma politikası tedbirleriyle gerçekleştirilemediği sürece kısır, uygulama olanağı bulamamış arzular olarak kalacaklardır. Kalkınmakta olan ülkelerde, plan uygulamasına eleştirici bir gözle bakıldığında, planlamanın bu temel özelliğinin yeterince dikkate alınmadığı görülmektedir. Plan uygulamasının kuşkusuz, tamamlanmış kalkınma planlamasında en büyük güçlüğü meydana getirdiği dikkate alınarak, sorunun en önemli nedeni araştırılmalıdır (8). Bu programlama aşamasından daha geniş ölçüde, kalkınma politikası tedbirlerinin uygulanmasında, kalkınma politikacılarının tecrübelerine ve parmak ucu duygusuna (das Fingerspitzengefühl) bağlıdır. Daha sonraki ayrıntılar, güçlükleri daha da büyütecektir. Şöyle ki; programlama aşaması politik ve ideolojik bir içeriğe (örneğin, Projeksiyon Teknikleri ve Input-Output Analizi, Doğu ve Batı'da aynı ölçüde kullanılabilir) sahip olmadığı için, diğer bir deyimle nötr bir özellik taşıdığından, **ismen yerleşik politik değer ölçülerinin izlerini taşıyan planın uygulama tedbirleri**, ya politik yargılama etkiler ya da onlardan etkilenir.

2. Kriterler

Tedbirlerin seçimi ve uygulanmasını etkileyen kriterler hakkında burada ayrıntılı bilgi vermek olanağı pek yoktur, Çünkü gerekli kriter sayısı hem çoktur ve hem de bu tedbirler için ayrı ayrı kriterler bulmak zorunluğu vardır. Bununla birlikte, plan uygulamasının gerçekçi olması istenirse, aşağıda genel olarak formüle edilmiş kriterler dikkate alınmalıdır.

Her planın çıkış noktasında kalkınma hedefleri ve buna ilişkin istekler sözkonusudur. (plan hedefi). Hedeflerin Uygulduğu kriteri belirtmiş olan plan hedeflerine varmak için, hangi kalkınma politikası tedbirlerinin (araçlarının) en elverişli olduğuyla ilgilidir bir kriterdir. Bu araçlar **genel olarak** kayırma, yöneltme ve yasaklayıcı tedbirler gibi genel ekonomi politikası alanını ilgilendirdiği gibi, **özel olarak** da finans, para ve kredi, **tasarruf ve**

- (8) «Planning can be done by a handful of foreign experts, but plans must be carried out, for the most part, by the people of the country and the government concerned, The implementation process extends over a longer period of time; it deals with realities instead of concepts; it requires practical application and administration by many people, instead of blueprinting by a relative few; and it brings the leaders face to face with the necessity for many unpleasant decisions difficult to make and even more difficult to carry through». W a l i n s k y , a.g.e., S. 63.

yatırım, sosyal ve eğitim politikası gibi alanları da kapsayabilir. Bu yolla, yalnızca bu çok çeşitli fonksiyonel tedbirlerin yaygınlığı ifade edilmemekte, buna ek olarak planın uygulanmasında karşılaşılabilecek diğer dışsal güçlükler de gösterilmek istenmektedir.

Yukarıda belirtilenle sıkı sıkıya ilişkisi olan bir diğer kriter de, **Devlet Müdahalesinin Ölçüsü** kriteridir. Plan uygulamasında, yetkiler bu konuda uzmanlaşmış olan kalkınma politikacılarına verilmelidir. Çünkü alınacak kararlar yalnızca ekonomik olmayıp, manevi ve sosyal temelleri yakından ilgilendirecektir. Buna göre kalkınma politikacısı tedbirlerinin ya da araçlarının uyumluluğu ya da uyumsuzluğu daima bunların ekonomik düzen ile ilişkisinde görülmeli ve değerlendirilmelidir.

Bu arada alınacak tedbirler **Bağdaşma** kriterine de uygun olmalıdır. Diğer bir deyişle, tedbirler öyle seçilmeli ve uygulanmalıdır ki, doğuracağı doğrudan etkiler birbirleriyle çatışmamalıdır. Bu, genel tedbirler için zor olmayabilir. Ancak tecrübelerle anlaşılmıştır ki, en esaslı güçlükler yalnızca doğrudan etkilerden değil, dolaylı (ikincil, üçüncül v.b.g.) etkilerden de doğmaktadır. Çok az kalkınma planı, o da yalnızca doğrudan etkileri, dikkate alma gerekliliğine uyabilmektedir.

Özenle hazırlanmış bir kalkınma planı bile, uygulama aşamasında, önceden kestirilemeyen olaylarla karşılaşacaktır Burada karşımıza **Değişebilirlik** kriteri çıkmaktadır. Bazı anlarda, öngörülen tedbirler üzerinde ısrar etmek anlamsız olabilir. Şayet değişen durum ve koşullar gerektiriyorsa, söz konusu tedbirler yeniden gözden geçirilmelidir. Burada, eski kararların bağlı kalmak ve yalnızca uygulama biçimini değiştirmek yeterli değildir. Tamamen yeni kararların alınması zorunludur. Öyle ki değişen durumların değişme derecesi ne kadar büyük ise, kararlardaki farklılıklarda o kadar farklı olacaktır. Bununla birlikte tedbirlerin, mekanik olarak uygulanması söz konusu değildir; tersine, tecrübeye dayanan bilgiler ve yüksek bir duyarlılık bu eylemde önde gelmektedir. Yalnız **değişebilirlik** ilkesine sahip olan bir plan, «**deli gömleği**» yerine inanılır bir «**rehber**» olarak hizmet görebilir (9). Geçmişte uygulanan kalkınma planları göstermiştir ki, değişen

(9) Zaman zaman, plan sürecinde plan hedefleri ya da kalkınma politikası tedbirlerinde yapılan değişiklikler, halkın kalkınma planına olan güvenini zordadığı savunulur. Bunun dışında, planı kendi asıl durumunda korumanın ya da, değişikliklerin kaçınılmaz olarak yapılması zorunlu ise, bunun yaygınlanmamasının daha iyi olacağı ileri sürülür. Böyle bir zihniyet kanımca sorumsuzluktur. Çünkü bir kalkınma planının sadece **var olmasıyla**, herhangi bir

bu durumlara, düzeltici tedbirler yoluyla yapılan uydurmalar, en etkili bir biçimde yıllık planlar çerçevesinde gerçekleştirilebilmektedir. Yıllık planlar ile Devlet Bütçesi birbirleriyle uyumlu ise, yıllık planlardaki düzeltme sürecinin etkinliğinin daha yükseltilebileceği kendiliğinden anlaşılacaktır.

Uygulama aşaması için, işleyen ve verimli bir plan organizasyonu kaçınılmaz bir gerekliliktir. Eğer K o o r d i n a s y o n kriterine uyulursa, gerçekçi bir plan uygulamasından söz edilebilir. Plan organizasyonunun biçimsel yönü pek önemli değildir. Önemli olan, plan organizasyonunda çalışan kimselerin ortalamanın üstünde meslekî bilgi ve kişiliğe sahip olmalarıdır. Bunlar birçok planlama sorunlarını yalnız meslekî yönden incelemekle kalmayıp, belirli çözümlere ulaşmak için, yetenek ve yetkilerini de kullanmak durumundadırlar. Çalışmalarda ortaya çıkan kaçınılmaz çıkar çatışmalarını (örneğin çeşitli uzmanlık kademelerindeki yetki egoizmi) en geniş ölçüde koordine edebilirler (10). Daha yüksek düzeydeki bu koordinasyon, plan uygulamasının ayrıntılarında (sektörel ve proje aşaması), genel düzenin ve dolayısıyla özel ekonominin uğraşı alanına girdiği için, daha da fazla önem taşıyacaktır. Etkin bir plan uygulamasının, yetki ve sorumlulukları göçermeden gerçekleştirilemeyeceği kabul edilse dahi, planlama organizasyonu, en önemli faaliyetlerin gidişatı hakkında muhtemel düzeltme tedbirlerinin alınabilmesi için, ilgililere gerekli bilgileri vermek zorundadır.

B a ğ l a n t ı kriteri yukarıda belirtilen kriterle sıkı sıkıya ilgilidir. Eğer bir yandan Planlama Bürosu, diğer yanda a. Kamu Sektörü (Bakanlıklar, kamu ya da karma kuruluşlar) ve b. Özel Sektör (Sanayi meslekî kuruluşlar, sendikalar v.b.) arasında danışma fikri alış verişinde bulunma gibi kanallar sağlanabilmişse, bağlantı kriterinden söz edilebilir. Bunun yanında diğer

zorluğa katlanılmadan ekonomik kalkınmanın sanki kendiliğinden yürüyeceği biçiminde bir «planfikri» desteklenmiş olmaktadır. Buna karşın, planda yapılan değişikliklerin yayınlanması; bir yandan, niçin belirli plan hedeflerinin değiştirilmek zorunluluğunun doğduğunu göstermesiyle, diğer yandan da, katlanması gereken külfetlerin gerçekçi bir biçimde halka anlatılmasında aracılık etmesiyle bir çok yararlar elde edilebilecektir. Sonuç olarak, şayet bu yöntemle, kalkınma planı doğru ve sağlam bir içeriğe kavuşturulursa, kalkınmanın planlanmasında, gerçekçi bir ayarlama yapılmış olacaktır. Bu ise sadece yarar getirecektir.

- (10) Objektif bir koordinasyon çalışmasını güvence altına almak için, plan bürosuna bakanlık hiyerarşisinde mümkün olduğu kadar yüksek bir statü vermek, iyi bir yol olarak görülmektedir. Örneğin planlama bürosunun Başbakanlıkta bulunması gibi...

bağlantı olanaklarının kurulması da yararlıdır. Kalkınmakta olan bazı ülkelerde bu kriter dikkate alınmış ve planlama organizasyonu, uzmanlar kurullarının, araştırma ve danışma enstitülerinin işbirliğiyle kendini güven altına almıştır.

Son olarak işbirliği ya da «Birlikte Çalışma» kriteri diyebileceğimiz bir ölçüden söz edebiliriz. Plan uygulaması yalnızca teknokratlardan oluşmuş küçük bir uzman grubunun işi değildir. -Şayet başarılı olunmak isteniyorsa-, bu konuda kamu organları dışında toplumun tüm grupları (özel organizasyonları, özellikle kooperatifler ve köy ortaklıkları gibi bölgesel ve yörel organizasyonlar) katkıda bulunmalı ve onlardan yararlanılmalıdır. Plan uygulamasına katılan tüm grupların, sektörel ve proje aşamalarında, nasıl bir hareketliliğe sahip olması gerektiği bir takım kurallara bağlanamaz. Çünkü bir ülkenin elde ettiği tecrübeler, diğerinde çok güç bir biçimde kabul görebilmektedir (Bu durum ülkelerin farklı hedefleri, gelenekleri ve kültürleri olmasından v.s. ileri gelmektedir). Şayet bir takım güçlük ve fedakârlıkları yüklenen toplumun büyük bir çoğunluğu, kalkınma planını, içinde kendi umutlarını buldukları bir araç olarak kabul etmiş ve buna göre tavır takınmış iseler, plan uygulaması yüksek bir başarıya erişebilecektir. Çok önemli olan bu «**Kritik Minimum**»u içermiyen bir plan donmuş bir döküman olarak kalmak zorundadır.

VI. KALKINMA PLANLARININ DEĞERLEMESİ VE BAŞARININ ÖLÇÜLMESİ

1. Hedef

Plan uygulamasına ek olarak -ve kısmen o aşamada- önemli bir soru sorulmalıdır: Kalkınma planı yoluyla, ekonomik ve sosyal kalkınmanın geliştirilmesi, harekete geçirilmesi ne ölçüde başarılı bir sonuca vardırılabilmiştir? İşte plan ya da program değerlemesinin amacı, bu soruya bilimsel ve objektif bir cevabı vermektedir. Değerleme sürekli bir süreç olarak tanımlanabilir. Bu süreç içinde değerlendirme yoluyla, kalkınma planı ya da programının akışı sırasındaki ekonomik ve sosyal değişmelerin saptanması ve sayıya dökülmesi mümkün olur. Değerlemenin kalkınma politikası açısından hedefi, ortaya çıkabilecek yanlış kalkınma eğilimlerini bulmak, bunun doğrudan ya da dolaylı nedenlerini açıklamak ve araştırmak, geçmişte yapılan yanlışların gelecekte de yapılma şansını azaltmak ya da tamamen ortadan kaldırmak olabilir. Bununla birlikte, değerlendirme çalışması, yalnızca kalkınma planının içeriği ve onun uygulanması ile sınırlandırılmaz. Bunun yanında, kalkınma planının hazırlanması ve uygulanmasına katılan kuruluşların değerlemesini de kapsamalıdır. Son olarak değerlendirme aşamasında, prog-

ramlama modeli üzerinde de durulması gereklidir. Bunlara ek olarak, projeksiyon yapmada kullanılan modellerin uygunluğu ve iş bitirme yetenekleri hakkında sorunlar, modelin biçimsel yapısının ve istatistiksel bilgilerin toplanmasında kullanılan tekniklerde olabilecek yanlışların özenle araştırılmasına ilişkin sorunlar sayılabilir (11).

2. Kriterler

Değerleme kavramı, her kalkınma çalışmasının (plan, program ya da proje aşamasında olsun), belirli zaman aralıklarında **expost** olarak analiz edilmesi ve eleştirilmesini gerekli sayan **Periyodikleştirme** kriterini kapsamına alır. Bu kriter değerlemenin, plan süresinin (örneğin beş yıl) bitimini dikkate alarak değil, en azından yıllık yapılması gerektiği anlamında anlaşılmalıdır. Ancak böyle bir çalışma ile gelecek yıllık planın, uygun düzeltme tedbirleriyle gerçekçi bir duruma sokulabilmesi güvence altına alınabilir.

Değerleme kullanılan kriterler kalkınma planıyla elde edilmek istenilen hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğini ve hangi ölçüde gerçekleştirdiğinin öğrenilmesine yarayan bir takım kuralları kapsar. Buna göre belirli bir değerlendirme kriterinin seçimi, her defasında kalkınma planı ya da programın öz hedeflerine uymaz zorundadır. Bu sav, **Hedef Uygunluğu** kriteri olarak adlandırılır. Değerleme kriterinin seçiminde, aynen plan hedeflerinin saptanmasında olduğu gibi, aşırılığa kaçmamak gereklidir. Plan hedefleri ne kadar doğru formüle edilirse, değerlendirme kriterleri o kadar doğru ve gerçeğe yakın ayırdedilebilir. ve ölçü araçlarında o kadar özenle seçilebilirler. Bu durum uygulamada, genel olarak formüle edilmiş bir plan hedefinin birbirini izleyen adımlarla ve/veya bu hedefin bölümlendirilmesi ve ayrı ayrı hedefcikler durumuna getirilmesiyle- bazı koşullarda- yapılmaktadır. Demek ki, genel plan hedefi kapalı olarak formüle edilmiş olsa dahi, muhtemelen kısmî hedefler ayırdedilebilir ve gözlenen sonuçları ölçülebilir. Plan hedeflerinin yanı sıra kalkınma politikası tedbirlerinin, plan hedeflerinin biçimselliği, güçlülüğü ve doğrultusuna uyup uymadığı, diğer bir deyişle söz konusu tedbirler sayesinde, plan amaçlarının planlanan süre içinde ve öngörülen kapsamda gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceği üzerinde de durulmalıdır,

Ölçü araçları için gerekli olan niteliklerden biri de **Geçerlilik** olarak gösterilebilir. Bu kavram, kabul edilmiş değerlendirme kriterlerinin uygunluğu

(11) Ayrıca, bir kalkınma modelinin formüle edilmesinde dikkate alınması gereken kriterlere de bakınız, s. 175 ve devamı.

biçiminde ifade edilebilir. Ekonomideki ekonomik ve sosyal büyüklükler (milli gelir, pirinç üretimi, kendi adını yazma yeteneği v.b.g.), objektif olarak kolayca ölçülebiliyorsa, ölçme yöntemleri bu kriterle uyuyor demektir. Ancak kalkınma planı ya da programının bazı alanlarında sözü edilen bu kriter her zaman uygun (elverişli) bir ölçü fonksiyonu olamaz (12). Özellikle sosyolojik alanlarda sonuçların objektif değerlendirilmesi- bu alanlarda insanların çoğunluk subjektif ifadelerine dayanılmak zorunluluğunda kalındığından-, güçlükler gösterir. Sayısal ölçümler olanak dışı ise, nitelik yönünden bir değerlemeye gidilmelidir. Bunun dışında değerlendirme için etkili bir ölçüm güvenilir olmalıdır. Diğer bir deyişle, şayet aynı ekonomik ve sosyal büyüklükler (değerler) ölçülmekte ise, bu ölçüm sonunda elde edilen sonuçlar her defasında aynı olmalıdır. Bu ilke de **G ü v e n i r l i l i k** ilkesi olarak adlandırılır.

Projelerin mikro ekonomik alanlarında değerlendirme yapılırken, mümkünse, **İ k t i s a d i l i k** kriterine dikkat edilmelidir. Diğer bir deyişle, masraf ve kazanç birbiriyle karşılaştırılmalı, sonuç kabul edilebilir olmalıdır. Bu yolla, değerlendirme sırasında aynı maliyet masrafında daha çok gelir getirecek projeler daha iyi bir biçimde ayırdedilebilir. Ortada teknik-ekonomik kalkınma modelleri söz konusu ise, bu değerlendirme kriteri oldukça kolay kullanılabilir. Buna karşın, sosyal konularla ilgili projeler hakkında bir fikir edinilmek zorunluluğu varsa, bir takım güçlükler söz konusu olur. Bu durumda, karar alma aşamasında, iktisadilik kriteri yerine, yeni bir takım temeller bulmak zorunludur. Ancak, bu güne değin, kullanılabilir bir **S o s y a l R a n t a b i l i t e** kriteri geliştirilememiştir.

Kalkınma süreci boyunca saptanan değişmelerin, daima planın varlığından (içeriğinden) değil, planın etki alanının tamamen dışındaki nedenden doğduğu zaman zaman ortaya atılmaktadır. Ekonomik ve sosyal kalkınma açısından ileriye dönük değişmeler doğaldır ki, sevindirici görülmelidir. Ancak herşeyden önce, değerlendirme önem taşıyan sorun; plan ya da kalkınma programının değişmeler için **Yalnız başına** ne dereceye kadar sorumlu olduğudur. İşte burada konuya «**Z u r e c h e n b a r k e i t**» kriteri gi-

-
- (12) Bir «Community Development Project»nde, örneğin hektar başına tarımsal üretim artışı, başarının ölçülmesinde bir kriter sayılabilir. Bu ürün artışının nedenleri, daha fazla sun'î gübre ya da modern işletme araçlarının kullanılması olabilir. Ancak bu, kesin ve objektif bir ölçüm değildir: Çünkü asıl nedenler tamamen değişik olabilir. Örneğin, çiftçilere daha iyi ve daha fazla üretimin nasıl yapılabileceği hakkında verilen bilgiler, bu olayda esas etken olabilir.

rer. İstatistiksel anlamda oldukça kolay sayısal ifadelere dökülebilen ekonomik büyüklüklerin, büyük bir ölçüm gücüne rağmen, sosyal programlama alanlarındaki büyüklüklerin değerlendirilmesi şansını gerçekten çok azdır. Sosyal bir programın katkısının tam olarak belirlenebilmesi için, iki nüfus grubunu karşılaştıran bir yöntemden faydalanır. Bu gruplar «Kontrol Grubu» ve «Deneysel Grup» diye adlandırılabilirler. Kontrol grubu denilen kesim programın dışında bulunduğu için, deneysel grup denilen kesim doğrudan doğruya kalkınma programına katılır. Deneysel ve kontrol gruplarının program üzerinde meydana getirdikleri sonuçlara ilişkin yapılacak bir karşılaştırmayla, sebebiyet verilen değişimler kantitatif, bu mümkün değilse kalitatif olarak saptanabilir. Açık ki, böyle bir işlemden, eşit kriterler ve eşit ölçme yöntemleri kullanılmalıdır. Sonuçların güvenilirliğini sağlamak için, seçilen iki grup homojen bir özellikte olmalıdır.

Değerleme aşamasının önemli bir ayırıcı niteliğide Tamamlayıcı kriteridir. Şaşılabilecek nokta o dur ki, şimdiye kadar başarı ölçüsü hemen hemen yalnızca sosyal programlar ve Köy Kalkınma Projeleri için uygulanmış, tüm-ekonomiye ilişkin kalkınma planları için, bu pek düşünülmemiştir (13). Bu konuda «Progress Reports» diye anılan ve bir çok planlama kuruluşlarınca çok ya da az düzgün aralıklarla önceden beri yayınlanan sürekli bir yayın mevcuttur. Böyle yayınlar kuşkusuz gereklidir ve planlamanın gelecekteki durumu için çok değer taşımaktadır. Ancak bu tür yayınlar, genellikle tek tek periyotlarda ya da tüm planlama periyodunda elde edilen başarılar ya da uğranılan başarısızlıklar hakkında fiili (genellikle sayısal) bilgiler vermekten öteye geçmemektedirler. Bununla birlikte «Ne ve Ne Kadar» sorularına yeterli bir cevap verilememektedir. Tamamlayıcı kriterine göre gözlenen değişimlerin doğrudan ya da dolaylı nedenleri ve içsel ilişkileri hakkındaki sorulara bir cevap verebilmek için, **değerleme**, işin içine girmelidir. Yukarı-

-
- (13) Sosyal program ve projeler için bkz. Örneğin, Measuring the Results of development Projects. A. Manual for the Use of Field Workers. Prep. for Unesco by S.P.H. ayes, Jr. (Monographs in the Applied Social Sciences.) Paris 1959. -Fact-Finding with Rural People. A Guide to Effective Social Survey prep. by Hsin-Pao Yang. (FAO Agricultural Development Paper No. 52). Rome 1955.- Sosyal programların değerlendirilmesi esas teknikleri ve teknik yardımlar hakkında daha fazla bilgi Unesco'nun «International Social Science Bulletin» Paris, Vo. 7 (1955), N. 3, yayınında vardır. Kanımızca tüm ekonomiye ilişkin kalkınma planları için ilgi çekici bir değerlendirme yöntemi aşağıdaki kaynaktan bulunabilir: H. Leroux, Analyse critique des programmes de developement. Essai de definition d'une methode. (Banque Europeenne d'Investissement.) Bruxelles, 1964. (Hektogr.)

rıda sözü edilen «Ne ve Ne Kadar» soruları yanında, kesin değerlendirilmesinde çok önemli bir soru olan «**Niçin**» sorusu da sorulmaktadır. Bu nedenledir ki, Progress Reports hiç bir zaman, değerlendirilmesinde bir alternatif olarak kabul edilemez. Bu küçük nokta plan değerlendirmesinin nasıl bir ara disiplin özelliğinde olduğunu kanıtlamaktadır. Plan değerlendirmesi işleminin başarılı olması isteniyorsa, bu çalışmaya yalnız ekonomist, işletmeci, istatistikçi, sosyolog ve mühendisler değil, demografyacı, doktor, antropolog ve benzerleri de katılmalıdırlar. Şurası açıktır ki, bu önerilerin temelinde, değerlendirilme ve başarının ölçülmesi çalışmalarına sağlanan araçların, planın hazırlanması ve uygulanması sırasında yararlanılan araç ve olanaklardan daha az olması, daha önemsiz görülmesi yatmaktadır.

Bu bölümün sonunda, yalnızca kalitatif özellik taşıyan değerlendirmenin ilgi çekici kullanım olanaklarıyla ilgili iki noktaya da değinilmelidir.

Daha önce de belirtildiği gibi, kalkınma planları bir amaç değildir. Tam tersine, geri kalmış dünyanın insanlarına daha iyi bir yaşam düzeyi sağlama için, sadece bir araçtır. Değerlendirilme aşamasında kamuoyu araştırmasına da önemli bir ağırlık verilmelidir. Bu, kalkınma hedeflerinin halkın gerçek gereksinimleriyle bağdaşıp bağdaşmadığını ve ne derece bağdaştığını öğrenebilmek için çok önemli bir araçtır. Böylece, bir yandan kalkınma yollarının seçim ve uygulanmasında halkın arzularının ne derecede dikkate alındığı belirlenmiş olur. Diğer yandan hem gereksinmesi duyulan ve halk tarafından arzulanan projeler için önemli dayanak noktaları ve hem de henüz yararlanılmayan insan gücünün varlığı ve o zamana kadar kalkınma sürecine katılabilenden daha güçlü ve nitelikli işgücüyle ilgili durumlar öğrenilebilir.

Diğer kriter, plan uygulamasına doğrudan ya da dolaylı katılan kuruluşların etkinliğiyle ilgilidir. Değerlendirilme sayesinde kuruluşların, planlamanın organizasyon gereklerine uyup uymadıkları saptanabilir. Ayrıca belirli bir kuruluşun gücünün gelişip gelişmediğini ya da ne dereceye kadar geliştiğini ve bu kuruluşun gerçekten tazelenen bir hareket gücüne getirilip getirilemeyeceği gözlenebilir. Pratik olarak örneğin şu biçimde sorular sorulabilir: Söz konusu kuruluş dinamik bir çalışma ve yeterli bir bütçe ile donatılmış mıdır? Bunun dışında ne yapılmıştır? Köylerdeki ortaklıklar tarafından inşa edilen sulama kanalları okullar v.b. köy yönetimi tarafından gereğince yükümlenilmiş midir ve korunmakta mıdır? Kalkınmakta olan ülkelerde edinilen tecrübeler onu gösteriyor ki, bu tür

projeler iyi bir biçimde izlenemediği (follow-up) takdirde, yeterli bir sonuç alınamamaktadır. Kalkınma projelerinin kurumsallaştırılmasında, bu tür organizasyon sorunları hiç bir zaman küçümsenmemelidir. Çünkü genellikle iyi ve umut dolu bir çok kalkınma tasavvurları, organizasyon çalışmalarının yetersizliği nedeniyle, başarısızlığa uğratılmaktadır. Bu tür başarısızlıklar yalnızca insan gücü ve materyal açısından yanlış bir yatırım olarak düşünülmemeli, daha da kötüsü, insanların aynı projelere tekrar girişme cesaretlerinin de kırılacağı gözden kaçırılmamalıdır.

VII. SONSÖZ

Kalkınmanın planlaması tek bir süreç ve sürekli bir ödev olarak anlaşılmalıdır. Birbirini izleyen beş çalışma aşamasının şematik gösterilmesi nedeniyle, sanki birbirinden ayrı beş aşama varmış gibi bir soru uyanmışsa, bunun, yalnızca aşama akışlarını daha iyi bir biçimde metodik olarak gösterme ihtiyacından doğduğunu açıklamalıyız. Yine tüm aşamaların aynı öneme sahip olup olmadıkları, diğer bir deyişle gerçekçi bir kalkınma planlamasında, aşamalardan birine yada ötekine özel bir ağırlık verilmeli midir yoksa verilmemeli midir biçimindeki soruların da gereksiz olacağını belirtmeliyiz. Uzmanların eğilimlerinin, kendi alanlarını daha önemli görmek biçiminde olduğu da hatırlanırsa (örneğin istatistikçiler durum değerlemesi aşamasındaki sorunların çok önemli olduğunu, programcılar ve «model teorikçileri» programlama aşamasının, kalkınma politikacıları da plan uygulama aşamasının daha çok önem taşıdığını ileri sürebilirler), kalkınmanın planlanmasındaki aşamaların arasındaki gözden kaçırılmıyacak ilişkilere yeniden ve önemle değinilmek gereklidir.

Bugünkü kalkınma planlaması, kısmen teorik düşüncelerin kısmen de başarılı ya da başarısız deneylerin bir sonucudur. Kalkınma Planlaması Bilimi, çok genç bir disiplin olması nedeniyle, kuşkusuz cevaptan daha çok soruyla karşılaşmaktadır. Fakat bu alanda, son on yıl boyunca elde edilen bilgiler, - dünya çapında - umut vericidir. Bununla birlikte bu bilim dalı, bugüne kadar Almanya'da **üvey evlat** işlemini görmüştür. Umut ederiz ki, gelecekte bir çok araştırmacı, daha da önemlisi yetenekli uygulamacılar, bugüne değin ihmal edilen bu disiplini **öz evlatlığa** kabul ederler.