

KALKINMA PLANCILIĞININ KÖKENLERİ ve TÜRKİYE DENEYİMİNE ELEŞTİREL BİR BAKIŞ

Ali SOMEL*

Türkiye’de 1960-80 dönemine damga vuran kalkınma plancılığı, Soğuk Savaş’ın belli bir evresinde gündeme gelmiştir. Tarihsel arka planı ve Türkiye’deki uygulaması itibarıyla İkinci Dünya Savaşı ile başlayan liberalleşme sürecinin yeni bir aşaması olarak dikkat çekmektedir. Bu çalışmada, kalkınma plancılığının 1950’lerden devralınan siyasi ve iktisadi ilişkiler üzerinde oynadığı rol, bağımsızlık ve toplumculuk hedefleri üzerinden incelenmektedir. İncelemenin alt başlıkları olarak 1960’larda dünyada yaşanan dönüşüm, bu dönüşümün Türkiye’ye etkisi, ülke siyasetinde yaşanan dönüşüm, kalkınma yönteminin şekillenmesi ve kalkınma yönteminin uygulanması ele alınmaktadır.

Anahtar kelimeler: Planlama, kalkınma, bağımsızlık, DPT, 1960’lar.

Türkiye’de planlama, 1930’ların sanayi plancılığı, 1960’ların kalkınma plancılığı ve 2000’lerin stratejik plancılığı olarak üç farklı döneme mahsus üç farklı tipte karşımıza çıkmaktadır. Güncel stratejik plancılık tartışmaları üzerinden geçmiş planlama deneyimlerine yeniden dönüp bakılması, 1980 sonrası planlamada yaşanan dönüşümün dışa bağımlılık özelliğiyle kalkınma plancılığından bir kopuş yarattığı tezini masaya yatırmamızı gerektirmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) iktidarında başlayan liberalleşme süreci Demokrat Parti (DP) ile hız kazanmış, ancak doğurduğu nesnel dönüşümlere DP’nin uyum sağlamaması nedeniyle sürecin 1960 darbesi ile yeni bir zeminde tarif edilmesi gerekmiştir. Bu süreçte, ilk defa CHP iktidarının Türkiye’ye çağırıldığı, ancak DP döneminde ülkeye ayak basabilen Dünya Bankası (DB) uzmanlarının taşıdığı kalkınma planlaması fikri, Barker ve Chenery Raporları’nın bir uzantısı olarak 1958 yılında Koordinasyon Bakanlığı’nın kurulmasına vesile olmuştur. 1960’a gelindiğinde Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) kurulmasında uluslararası sermaye bürokrasisinin nihai olarak belirleyici bir etkisi vardır. Ancak bunun kadar önemli olan, 1960’lı yıllarda kalkınma plancılığındaki toplumcu unsurların uluslararası sermaye etkisi altında nasıl kısırlaştırıldığıdır.

* Araştırma Görevlisi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, asomel@gmail.com.

Bu konu, elinizdeki çalışmada, 1960'lı yıllarda kalkınma planlılığının niteliğini belirleyen (1) dünya siyasetinde yaşanan dönüşüm, (2) bu dönüşümün Türkiye'ye etkisi, (3) ülke siyasetinde yaşanan dönüşüm, (4) kalkınma yönteminin şekillenmesi ve (5) kalkınma yönteminin uygulanması alt başlıkları ile incelenmektedir.

DÜNYA SİYASETİNDEKİ DÖNÜŞÜM

1960'larda Bandung Konferansı çizgisindeki 'tarafsızlık' yanlısı az gelişmiş ülkeler Soğuk Savaş'ta kendilerini üçüncü bir taraf ilan ettiler. 1961 yılında, sosyalist ve kapitalist bloklar karşısında Mısır, Hindistan ve Yugoslavya'nın öncülüğünde Bağlantısızlar Hareketi kuruldu. Ne var ki, sosyalist ve kapitalist planlamanın kalkınma üzerindeki etkisinde belirli oynamalar meydana gelmeye başlamıştı.

Sovyetler Birliği, 1950'lerde Doğu Avrupa'da tartışılmaya başlanan piyasa sosyalizmi tezlerini kendi gündemine almıştı. Bir yandan planlamanın teknik özelliklerine dönük tartışmalar toplumsal inisiyatif boyutunu gölgede bırakıyor, diğer yandan da sosyalist planlamanın eşitlikçilik ilkesi, piyasa kategorilerinin kaynak tahsisi yanında bölüşüm ilişkilerini de belirler hale getirilmesiyle aşmıyordu.¹

Kalkınmanın manivelası olarak kabul gören planlamanın içeriğine ilişkin verilen mücadelede ortaya çıkan bu dengesizlik, söz konusu mücadelenin alanı olan az gelişmiş ülkeleri etkiledi. Siyasi-askeri konularda 'tarafsız' duruşuna karşın Bandung Konferansı ülkeleri şu hedefler çerçevesinde 'tarafalı' bir kalkınmayı savunuyorlardı: "Teknik modellerin tarafsızlığına olan inanç, sürecin kitle inisiyatifine dayanmadan yukarıdan aşağı devlet aracılığıyla gerçekleştirilebileceği, uzun vadede kapitalist dünya sistemi içinde ticarete katılmanın yararlı olacağı..."² Hatırlanacağı üzere Marshall Planı bünyesinde Avrupa'daki kapitalist planlama deneyimleri de planlamayı devlet kanalıyla sınıflararası uzlaşmaya dayalı teknik bir süreç olarak formüle etmişti. Ayrıca tarafsızlık yanlısı ülkelerin uzun vadede kapitalist dünya sistemi ile ilişkileri geliştirme perspektifi, uluslararası sermaye örgütlerine de bir çağrı niteliğindedir.

Bu zımnî çağrının yanıtlanması şu olaylar silsilesi içinde gerçek-

¹ Korkut Boratav, *Sosyalist Planlamada Gelişmeler*, Savaş Yayınları, Ankara, 1982, s. 413, 418.

² Fikret Başkaya, *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü*, İmge Yayınevi, Ankara 1997, s. 144.

leşti: Bağlantısızlar Hareketi'nin doğumu ile eşzamanlı olarak 1961'de BM Genel Kurulu resmi bir karar alarak 1960'lı yılları "Birinci Kalkınma On Yılı" ilan etti. ABD Başkanı Kennedy, Genel Kurul'da yaptığı konuşmada "tüm ülkelerin bağımsız bir gelişme yolunda ilerlemelerinden" bahsetti. 1964 Kahire Konferansı'nda Bağlantısızlara katılımcı ülke sayısı 47'ye yükseldi. Bu tarihten sonra hareketin anti-sömürgeci, anti-empyralist karakteri netleşirken iki blok arasında da 'barış içinde bir arada yaşama' konseptine dayalı yeni bir denge oluşuyordu. 1968'e gelindiğinde bir yandan dünya ekonomik bunalımının ilk işaretleri ortaya çıkmış, diğer yandan Bağlantısızlar Hareketi'nin cesaret aştığı Latin Amerika, Güneydoğu Asya ve Afrika'daki az gelişmiş ülkelerde yükselen toplumsal mücadeleler dünya kapitalist sistemi nezdinde kaygı yaratmaya başlamıştı.³

Bu dönemde açıktan bir müdahale girişimi ile yenilgiye dönen Vietnam Savaşı'nın etkisiyle, daha ziyade tarımsal üretimin hakim olduğu az gelişmiş coğrafyalara dönük olarak 'hür dünya' cephesi ikili bir politik strateji izlemeye başladı: bağımsızlıkçı ve sosyalizan çizgide alternatif kalkınma politikaları izleyen az gelişmiş ülke iktidarlarına karşı kontrgerilla faaliyetleri ve darbe tezgahları, şantajlara boyun eğen az gelişmiş ülke iktidarlarına ise uluslararası sermaye kuruluşlarının sosyal yatırımlara ağırlık veren kredi bağımlılığı.

Bu strateji değişikliğinin belirlendiği 1960'lı yıllardaki gelişmelerin ithal ikameciliğe geçen az gelişmiş kapitalist ekonomiler üzerindeki etkisi ise genel hatlarıyla şu şekilde olmuştur: 2. Dünya Savaşı'ndan sonra kalkınmacılık, ulusal tasarrufun yetersizliği ve bu nedenle de maddi ve teknik dış yardımın önemi üzerinde duruyordu. Fakat 1960'ların ikinci yarısında, hatta bölük pörçük olarak ondan dahi önce bu teorinin ağırlık merkezi 'dengeli büyüme' ve düşük gelir seviyelerine özel ihtimama kaydırıldı.⁴ Savaş ertesindeki karşılaştırmalı üstünlüğe dayalı işbölümü, ülkelerin dengeli sektörel gelişimini sağlayamadığı ölçüde yabancı sermaye için bir yüke dönüşmüştü. Gelişmiş kapitalist ülke sermayesi, az gelişmiş ülkelerin ödemeler dengesi sorunlarını kalıcı biçimde çözmek suretiyle bağımlılık ilişkisini korumakla birlikte, ülkenin birikim

³ Oktar Türel, "Planlama ve Uluslararası Örgütler: Türkiye'nin Dünya Bankası ile İlişkileri Örnek Olayı", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 637.

⁴ Zvi Y. Herschlag, "Pitfalls of Development Strategy and Planning", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 20.

olanaklarının dış ticaret ve borçlanma aracılığıyla transfer edebilecek bir sürdürülebilirliğe sahip olmasından yanaydı. Aksi halde DP örneğindeki gibi iflaslar, ayak bağı oluşturmaktan öte bir işe yaramıyordu. Bunu önlemenin yolu da yerli siyaset ile teknik ve bürokratik ilişkilerde daha müdahil, yerli sermaye ile ilişkilerde ise de daha doğrudan kanallar tesis edebilmektir. Bunun için de uluslararası sermaye kuruluşlarının işlevlerinde bir reorganizasyona gidildi.

İthal ikameci politikalar çerçevesinde de yerli üreticiler ile girdi ve sermaye sağlayıcı yabancı ortaklar arasında tesis edilen yeni işbirliği ilişkisi, uluslararası sermaye kuruluşlarının da devletlerarası kredilerden özel sermaye kredilerine ağırlık kaydırmasına neden oldu. 1957’de DB’nin Uluslararası Finansman Korporasyonu (IFC) oluşumu ile işareti verilen bu eğilim, 1960’da özel ticar, banka kredilerinin yönetimini üstlenen Uluslararası Kalkınma Kurumu’nun (IDA) IFC’nin yerini alması ile belirginleşti.⁵

Kredilendirmede önemsenen diğer bir başlık, az gelişmiş ülkelerde bağımsızlıkçı ve sosyalizan hareketlerin doğurduğu siyasi çalkantıların halk nezdindeki sosyal ve ekonomik temellerine kalkınma politikaları kapsamında inilmesidir. Dönemin IBRD ve IDA borçlarının iki katına, Afrika kredilerinin üç katına, Latin Amerika kredilerinin iki katına, sektörel bazda tarım kredilerinin dört katına, eğitim kredilerinin üç katına yükseltilmesi bu değerlendirmeyi doğrulamaktadır.⁶ Eğitim burada ideolojik işleviyle önem kazanmıştır. Kalkınma sürecinin toplumsallaştırmak gerekçesiyle savunulan eğitimin içeriği modernleşme teorisinin yeni versiyonları tarafından belirlenmiştir: fetişleştirilen eğitim, örneğin ‘sömürgeciliğin eğitim faaliyetlerine destek olduğu’ gibi argümanlarla bağımlı kalkınmanın en ilkel devrelerini meşrulaştıran bir araca dönüşmüştür.⁷

Kısacası sözkonusu reorganizasyon çerçevesinde, devlet odaklı kredilendirmenin yerine özel sektör odaklı ve toplum odaklı kredilendirmeler aldı. Reorganizasyonun üçüncü boyutu ise daha bütüncül müdahalelere yönelmesidir. Bu doğrultuda 1962-68 döneminde DB, sadece proje kredisi dağıtan bir kurum olmaktan çıkarak program finansma-

⁵ Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Ankara 1996, s. 49.

⁶ IBRD, *World Bank Annual Reports*, 1973, s. 14.

⁷ R.A. Easterlin, “Niye Bütün Dünya Kalkınmış Değil?”, *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Gerilemesi*, (Ed. Fikret Şenses), İletişim Yayınevi, İstanbul 1996, s. 81.

nına yönelmiştir. Banka, IDA kanalıyla doğrudan üretken kesimlerin kredilendirilmesini sağlarken, kredi alan ülkelerin mikro ölçekte kurum oluşturma çabalarını ve makro ekonomik politikalarını denetlemiştir.⁸ Bu bağlamda ulusal kalkınma planları ‘makro ekonomik politikaların denetlenmesi’ni sağlamanın aracı, planlama bürokrasisi de ‘mikro ölçekte kurum oluşturma’nın’ ürünüydü.

IBRD’nin, kapitalizmin az gelişmiş ülkelerde işleyebilir, görünürde adil ve eşitlikçi bir modelini oluşturmak misyonuyla ilk ortaya çıkardığı doküman Pearson Komisyonu Raporu’dur.⁹ Rapora göre IBRD borç programlarında istihdam ve bölüşüm sorunları ile uluslararası ticaret ve ödemeler dengesi sorunları öne çıkmıştır. Birleşmiş Milletler forumlarınınca da benimsenen bu hedef ile uluslararası eşitsiz gelişimin ortaya çıkardığı sorunlar teknik sorunlara indirgenmiştir.¹⁰

Öte yandan 1968 sonrası IBRD’nin temel gelişme eğilimleri az gelişmiş ülkelere dönük perspektif bakımından çok dikkat çekicidir: ‘toplumsal amaçlı’ proje sayısının artırılması; ideoloji ve eylem platformunda denetim sağlayabilmek için iş hacmiyle orantılı olarak profesyonel, akademizm ile halkla ilişkiler yönleri öne çıkan daha çok az gelişmiş ülkelere gelme kadroların istihdam edilmesi; az gelişmiş ülkelere yılda bir düzenli yollanacak heyetlerle “yatırım ve yatırım öncesi faaliyet öncelikleri” belirlenerek raporlanması; dünya ekonomisine bağımlılaşmanın daha fazla “karşılaştırmalı üstünlük değişmelerini yansıtacak biçimde uyumlulaştırılması” hedeflenmektedir. Sonuç olarak IBRD hızla uluslarüstü bir planlama örgütüne dönüşmektedir.¹¹

Bu örgütlenme, uluslararası sermayeye uyumları ölçüsünde ulusal kalkınma politikalarına döviz sunumuna ayarlamalar yaparak yön veren bir şantaj mekanizması olarak işlemektedir. Kredilerin koşullandırılması, bir yandan kapitalist ilişkilerin yeniden üretilmesini sağlayan bağımlılık ilişkilerini dünya ölçğinde sürekli kılmakta, diğer yandan da geri ödeme olasılığının düşüklüğüne rağmen bağışlanan kredilerin sürekliliğini sağlamaktadır.¹²

1960’ların ürünü olan kapitalist kalkınma politikası, 1950’lerde de-

⁸ Türel, *a.g.m.*, s. 637.

⁹ Commission on International Development, *Partners in Development*, Praeger , New York 1969.

¹⁰ Türel, *a.g.m.*, s. 641, 642.

¹¹ Türel, *a.g.m.*, s. 645.

¹² İ.C. Schick, E.A. Tonak, “Uluslararası Boyut: Ticaret, Yardım ve Borçlanma”, *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Ed. İ.C. Schick - A. Tonak), Belge, İstanbul 1998, s. 356.

neyimlenen pratiğin adeta olgunlaşmış, olgunlaştıkça da kurumsallaştırılmış ve dolaylılarından kurtulmuş bir türü olarak belirlemektedir.

DÜNYA SİYASETİNDEKİ DÖNÜŞÜMÜN TÜRKİYE'YE ETKİSİ

1961'de tarafsızlık politikasını Bağlantısızlar Hareketi adı altında birleştiren ve üçüncü bir taraf haline getiren ülkeler troykasının Türkiye'nin Soğuk Savaş'ta üstlendiği ancak DP döneminde hakkını veremediği rolle yakından ilgili bir konumu vardı. Mısır, Türkiye'nin Süveyş krizi ve Cezayir bağımsızlık mücadelesinde sömürgecilerden yana tutum almasıyla öfkelenirdiği Arap ülkelerinin başında geliyor ve 'tarafsızlara' önderlik etmesiyle Türkiye'nin Ortadoğu misyonunun iflasını temsil ediyordu. Hindistan, ABD'ye karşı mesafesini korumakla birlikte uluslararası sermaye örgütlerinden uzmanların nezaretinde Türkiye'de suya düşen 'demokratik kalkınmayı' sosyalist kalkınma karşısında uygulamaya girişmiş örnek ülkeydi. Yugoslavya ise Türkiye ile Yunanistan'ın sorumluluğunu paylaştığı Balkan İttifakı ile bölge coğrafyasını Sovyetlere karşı ABD'den yana taraflaştırma projesinin başarısızlığa uğradığı halkayı oluşturuyordu. Ne var ki bu başarısızlıkların lekesini taşıyan Türkiye'deki siyasi iktidarın darbeyle alaşağı edilmiş olması, ABD'nin gitgide daha fazla önemseydiği az gelişmiş ülkeler nezdinde Türkiye'nin rolünü tazeleyebileceği bir olanak da yaratıyordu. Nitekim Demokrat Parti'nin selefi olan Adalet Partisi'nin 1960'ların ikinci yarısında az gelişmiş ülke bloğuna dönük açılımlar yapmış olmasını bu rol tazelemesi ile açıklamak mümkündür.

Türkiye 1960'lı yıllara, 27 Mayıs'ta iktidara el koyan ordunun "NATO'ya ve CENTO'ya" bağlılık yemini ile giriş yaptı. Fakat DP döneminden de tecrübe edildiği gibi askeri ittifaklar, uluslararası sermaye örgütleri ile kurulan iktisadi ittifakların şantaj mekanizmasından bağımsız olmak değil, bizzat onun kabulü anlamına geliyordu. Gerçekten de 1960'larda ve ileriki yıllarda siyasi iktidarların maruz kaldığı şantajların DP döneminden tek farkı daha sistematik hale getirilmiş olmasıdır.

Ek olarak 1960'larda Türkiye'de siyasi iktidar ilk defa siyasi-askeri bir şantajla da yüzleşmek durumunda kalmıştır. DP döneminde İngiltere'nin Rumların Enosisçi eğilimlerini engellemek üzere Türkiye'yi dahil ettiği Kıbrıs gerilimi, üç devletin garantörlüğü altında olmakla birlikte Türklere azınlık ayrıcalıkları tanıyarak adanın siyasi bağımsızlığını kazanmasından kısa süre sonra Cumhurbaşkanı

Makarios'un bu ayrıcalıkları uygulamayacağını ilan etmesi ile yeniden tırmandı. Rum milliyetçilerinin Türklere karşı başlayan saldırıları karşısında dönemin CHP hükümeti, garantörlük hakkını kullanarak adaya müdahale edeceğini diğer garantörlere bildirdi. Haziran ayında planlanan çıkarma, ABD Cumhurbaşkanı Lydon Johnson'un mektubu ile engellendi: Johnson, Amerika'nın onaylamadığı bir girişimin Amerikan silahları ile gerçekleştirilmesinin Türkiye'yi bir Sovyet saldırısında NATO dayanışmasından mahrum bırakacağı uyarısında bulunuyordu.¹³ Johnson mektubu, 2. Dünya Savaşı sonunda CHP'nin önünü açtığı ve DP'nin pekiştirdiği 'hür dünya' cephesi ve ABD'yle siyasi-askeri ilişkinin bir 'ittifak' değil bağımlılık ilişkisi olmasının ilk çıplak göstergesi olan bir şantaj hadisesidir.

Dikkat çekici olan nokta, Türkiye'nin Kıbrıs gerilimi üzerine mesafe koymaya dönük olarak ABD'nin çok taraflı nükleer güç projesinden çekilmesine karşın, bunun kapitalist kalkınma politikasında herhangi bir tereddüde yol açan bir yansımasının olmayışdır. Bunun nedenini ise Türkiye ekonomisinin belirleyici unsuru olan egemen sınıflar ve bunların 'hür dünya' cephesinin diğer yüzü olan uluslararası sermaye ile ilişkilerinde aramak gerekir.

Yukarıda sözünü ettiğimiz ikili strateji değişikliği doğrultusunda, ithal ikameci sanayi sermayesi artık yabancı sermayeden doğrudan krediler alabilmekte ve bu süreçte başta DPT olmak üzere devlet bürokrasisi de yabancı sermaye kuruluşlarının öncülüğünde geliştirilmektedir. Demokrat Parti'nin bürokrasiyi siyasete tabi tutan politikasının, siyasetin kentleşmeyle çeşitlenen ikilikleri neticesinde değişkenleşmesi hatta giriftleşmesi karşısında dayanması mümkün değildi. Bu politika, ekonomi politikalarından sorumlu olan bürokrasinin sürekliliğini sağlayamıyordu. Oysa yabancı sermaye kuruluşları, verdikleri kredilerin denetlenebilir planlar çerçevesinde kullanılmasına koşut biçimde 'müşteri' ülkelerde planlamayı yürütecek oturaklı bir bürokrasiye ihtiyaç duyuyorlardı.

1950'lerin sonunda Demokrat Parti'nin en fazla bakanlıklararası koordinasyon sağlayarak bütünleştirme yoluna gidebildiği kamu yönetimi, 1960'dan sonra DPT'nin yanı sıra MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırması) ve tamamlayıcı projelerle bütünleştirilmiş, bü-

¹³ C. Eroğul, "Çok Partili Düzenin Kuruluşu: 1945-1971", *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Ed. İ.C. Schick - A. Tonak), Belge, İstanbul 1998, s. 143.

tünleşmenin harcı ise siyasetten ziyade yabancı sermaye kuruluşlarına karşı sorumluluk olmuştur.¹⁴ Zaten bu dönemde refah devleti düzenlemelerine sahip gelişmiş kapitalist ülkelerde de kamu bürokrasisinde partizanlaşma eğilimlerine karşı uzmanlaşmış, rasyonel ve etkin bir bürokrasi yükselmiştir.¹⁵

Türkiye’de OECD’nin planlama uzman kaynakları ile temaslar, 1950’lerin sonundan 1960’lara geçişte hemen hemen pürüzsüz bir süreklilik göstermektedir. DP’nin son döneminde inisiyatifi teslim ettiği bürokrasinin 27 Mayıs’tan sonra DPT kuruluşu doğrultusunda yapılandırılmasına Tinbergen ekibi öylesine damga vurmuştur ki, 27 Mayıs darbesi sonrası iktidarın henüz çok yeni olduğu bir evrede istifa eden İlk Plancılar, DPT’de yaptıkları veda konuşmasında “plan fikrinin Türkiye’yi yönetenler tarafından değil, Türkiye’ye yardım yapan kaynaklar tarafından ortaya atıldığını” seleflerine hatırlatmaktadırlar.¹⁶ Bu sözlerle planlamanın en ‘idealist’ kuşağı, meslektaşlarına siyasete değil uluslararası sermaye örgütlerine karşı sorumluluk vazifesini miras bırakmıştır. Türkiye’nin kalkınma politikasının emanet edildiği sonraki plancı kuşaklar bu mirasa sahip çıkmışlar, uluslararası sermayenin pululası siyasi eğilimleri gölgede bırakmıştır.

ÜLKE SİYASETİNDEKİ DÖNÜŞÜM

27 Mayıs 1960 darbesiyle birlikte iktidarı alan Milli Birlik Komitesi’nin (MBK) yanısıra kamuoyunu ve orduyu bölen iki karşıt eğilim ortaya çıkmıştır. Birinci eğilim, yeni yönetimin en kısa sürede bir anayasa ile seçim yasası hazırlayarak genel seçimler ile iktidarı sivilere devretmesini savunurken, ikinci eğilim, yeniden bir siyasi bunalıma yol açabileceği için iktidarın siyasal partilere devrini erteleyip gerekli reformların askerler eliyle düzenlenmesini savunuyordu. Yalnızca İnönü yönetimindeki CHP birinci seçenekten yanaydı.

MBK içerisinde her iki tarafın da karşı tarafa yapılacak bir darbe ile sorunun çözüleceğini hissettiği noktada, elini çabuk tutan birinci eğilimdeki üst rütbeli subaylar, Türkeş’in başını çektiği ikinci eğilimdeki daha düşük rütbeli subayları MBK’dan tasfiye ettiler. Eli güçlenen üst düzeydeki komutanların oluşturduğu Silahlı Kuvvetler Birliği isimli

¹⁴ B. A. Güler, *a.g.k.*, s. 34.

¹⁵ G. Şaylan, “Planlama ve Bürokrasi”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayı, s. 192.

¹⁶ G. Kansu, *Planlı Yıllar*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2004, s. 121.

gayriresmi komite, bu tarihten itibaren siyasal hayatın şekillendirilmesinde ordunun inisiyatifini temsil etti.¹⁷

Sivil siyasete geçiş ile DP dönemine dönük reddiyenin çatışması, siyasal hayatın yeniden yapılandırılmasının yanında yeni bir kalkınma döneminin şekillendirilmesini de ‘bir adım ileri, iki adım geri’ temposuna soktu. Eylül 1962’de alınan bir kararla MBK yönetiminin doğrudan sürgüne yolladığı 55 toprak ağasının dönmesine izin veren ve sağcılarının ağırlık koyduğu geniş koalisyon hükümeti, bu yörelerde bir toprak reformu uygulanması olanağını ortadan kaldırdı. DP’nin toplumsal etkisinin kırılmaması ve CHP’nin kendi başına ağırlık koyamamasının doğurduğu boşluğu dolduran CHP-YTP-CKMP koalisyonu, bu geri adıma boyun eğerek büyük güven atfedilen DPT’nin ilk plancılarının istifalarına yol açmıştır.

1965 seçimleri ile ortaya çıkan Meclis, siyasal hayattaki bir krizi çözdü, başka bir krize de kapı araladı. Çözülen kriz, bundan sonra tek partililiğe meyletmeyeceği düşünülen AP hükümeti karşısında yeni bir darbe gündeminin Demokles’in kılıcı gibi Meclis’in tepesinde artık sallanmıyor oluşuyla ilgiliydi. Kapı aralanan kriz ise TİP’in 15 milletvekili sokmuş olmasının da işaret ettiği anti-emperyalist toplumsal mücadeledeki tırmanıştı.

27 Mayıs’a ilişkin taşıdıkları bazı umutların suya düşmesiyle radikalize olan aydınlardan beslenen bir öğrenci gençlik hareketi, diğer az gelişmiş ülkelerdeki çeşitli anti-emperyalist ve sosyalist mücadelelerden de etkilenerek memleket gündemini belirler hale geldi. Öte yanda sendikalaşmanın yanı sıra TİP’in etkisiyle siyasallaşmakta olan işçi sınıfı, iktidar üzerinde baskı oluşturmaya başlıyordu. Böyle bir baskıyı mümkün kılan koşullar ise farklı öznelerin devreye girdiği şu sürecin sonunda oluştu:

1961 Anayasası “çalışanlara” sendika hakkı, “işçilere” grev ve toplu sözleşme hakkını tanıyordu. 1963’ten itibaren sendikaların toplu sözleşme ve grev haklarından yararlanmaya başlamalarından sonra sendikalı işçilerin ücretlerinde belirgin bir artış görüldü. Sendikalaşma da 1963’de 296 binden 1971’de 1,2 milyona ulaşarak bu on yıllık zaman diliminde % 30 oranında büyümüştür.¹⁸ Dönemin Çalışma Bakanı Bülent Ecevit, işçilere geniş örgütlenme hakları tanıyan yasaları

¹⁷ C. Eroğul, *a.g.m.*, s. 135, 136.

¹⁸ Ç. Keyder, “Türkiye’de Demokrasinin Ekonomi Politikası”, *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Ed. İ.C. Schick - A. Tonak), Belge, İstanbul 1998, s. 64.

Meclis'e sunarken "Türk işçisine tanımak üzere bulunduğumuz haklar Batı demokrasilerinin hemen hepsinde ancak uzun ve kanlı mücadeleler sonunda elde edilmiştir... Şu birkaç gün içinde bu hakları bu tür mücadelelere gerek kalmaksızın Türk işçisine tanımak suretiyle toplum ve tarihe büyük bir hizmette bulunmuş olacağınız şüphesizdir.." diyordu.¹⁹

'Sınıf mücadelesi', 1930'lardan beri anarşi anlamında kullanılmaktaydı. Burada esas maksat 'mücadele' ile 'hak' arasındaki bağlantıyı kuran sınıf bilincinin önüne geçmekti. 1950'lerde DP'nin grev hakkına karşı taşıdığı endişe, başka nedenlerin yanı sıra sayıları büyümekte olan işçilere dönük oynanan oyunun tutmama ihtimalinden kaynaklanıyordu. Bu nedenle Türk-İş yönetimini daima kontrollerinde tutmaya çalışmış ve ABD'deki sarı sendikalarla sıkı organik bağlar tesis etmiştiler.

Buna rağmen 1960'lara gelindiğinde işçilerin sendikalara dönük ilgisi artarak Türk-İş'i de hızla canlandırdı. Ne var ki Türk-İş, ABD menşeli AID'den (Uluslararası Kalkınma Ajansı) aldığı yardımlarla bile ABD'ye adeta kendinden menkul bağımlılığı olan bir kurumdu.²⁰ Bu bağlamda Türk-İş'in işçileri siyasetten uzak tutan 'partiler üstü' politikasına ilk tepki de Türk-İş bünyesinden geldi. 1961'de çoğu Türk-İş üyesi olan 12 sendikacı tarafından TİP kuruldu. TİP'in Türk-İş içinde örgütlemeye devam ettiği tepki, yeni kopmalarla 1967'de Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun (DİSK) kuruluşuna evrildi. DİSK'de işçilerin sınıf mücadelesi ve sınıf siyaseti üzerinden oluşturduğu birim, Türk-İş'de geniş bir taban üzerinde egemenlik kazanmıştı.

Böylece Çalışma Bakanı Ecevit'in iddialı sözlerine karşın 1960'lı yıllar, ironik bir biçimde Menderes'in endişelerini haklı çıkardı. Çünkü sendikal örgütlenmenin yanında işçilerin edinmeye başladıkları siyasal bilinç, ücret tatminkarlığının gizlediği adaletsizliğe yöneliyordu. 1968 yılı içerisinde Zonguldak maden işçileri ücret dağıtımında haksızlık yapıldığı gerekçesiyle büyük bir direniş başlattılar; aynı yıl Derby lastik fabrikasında işçiler ilk defa bir işyeri işgali gerçekleştirdiler.²¹

İşçilerin sendikal düzlemdeki bu siyasal kopuşu, aynı alana oynan-

¹⁹ A. Işıklı, "Ücretli Emek ve Sendikalaşma", *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Ed. İ.C. Schick - A. Tonak), Belge, İstanbul 1998, s. 336.

²⁰ Işıklı, *a.g.m.*, s. 338; Y. Koç, "Planlı Dönemde İşçi Hareketlerini Belirleyen Etkenler", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 293.

²¹ Eroğul, *a.g.m.*, s. 151, 152.

mak üzere henüz yeni kimlik edinmiş olan CHP başta olmak üzere diğer sınıf mücadelesi karşıtlarını hayal kırıklığına uğrattı. CHP'nin çalışma ilişkilerinde uzman olan simaları, "ortanın solu"nun da etkilemeye çalıştığı Türk-İş tabanından gelen "devrimci" kopuşu "TİP'ten çok AP'nin başarısı" olarak nitelendirdiler.²² Ancak sınıf mücadelesinde okun yaydan çıktığı, 1317 sayılı yasa ile kapatılmaya çalışılan DİSK'in 15-16 Haziran 1970'de İstanbul'daki işçilere sokağa döktüğü eylemlilik ile iyice belirginleşti.

Bu dönemde gerek öğrenci gençlik hareketleri gerekse işçi hareketleri içerisinde yapılan siyasi tartışmalarda, ilk defa memleketin kalkınma sorunu toplumsal mücadeleler ile beraber ele alınıyordu.

Aynı dönemde, güçlenen mücadele dinamiklerine karşı NATO bünyesindeki anti-komünist kontrgerilla merkezi olan Gladio ile bağlantılı oldukları sonradan ifşa olan milliyetçi ve dinci örgütlenmeler pazlanmaya, komando eğitim kampları kurmaya başladılar. Doğrudan anti-empyrialist eylemlere saldırılar ve hedefli cinayetler de söz konusu yükselişe paralel olarak ilk defa bu dönemde görüldü. Özellikle hareketin güçlü olduğu öğrenci gençlik ve işçi örgütlerine dönük devlet desteği ile bu tür karşı faaliyetlerin organize edilmesi dikkat çekiciydi. Bu bağlamda, Türk-İş'in ABD ile ilişkisinde köprü olan örgütlenmenin Latin Amerika'da kontrgerilla faaliyetleri yürüttüğü söylenen örgütlenmelere paralel bir kuruluş olması önem arz etmektedir.²³

1960'ların sonuna gelindiğinde az gelişmiş ülkelere dair revize edilen ve çeteci şiddet ve ideolojik kuşatma ikiliğine dayalı stratejiyle uyumlu olarak Türkiye'de de bir yandan kalkınma planları uluslararası sermaye kuruluşlarının tezgahından geçiyor, diğer yandan bağımsız kalkınmayı toplumsal mücadelede arayanlara dönük saldırılar şiddetleniyordu.

KALKINMA YÖNTEMİNİN ŞEKİLLENMESİ

27 Mayıs 1960 darbesi gerçekleşir gerçekleşmez, kalkınma politikası –yani finansman sorunu- henüz tartışma konusu olmaksızın o ana kadar düşük tutulan askeri ve sivil bürokrasinin ücret cetveli yeni fiyat düzeyine göre ayarlandı.²⁴ 13 Aralık'ta değiştirilen geçici Anayasa ile

²² Işıklı, *a.g.m.*, s. 339.

²³ Işıklı, *a.g.m.*, s. 338.

²⁴ Keyder, *a.g.m.*, s. 61.

yeni Anayasa'yı hazırlamak üzere Kurucu Meclis oluşturuldu. Kurucu Meclis bünyesinde MBK'nın yanı sıra bir Temsilciler Meclisi bulunuyordu: DP dışındaki siyasi partilerin, illerdeki baroların, Eski Muharipler Birliği'nin, esnaf kuruluşlarının, gençlik kesiminin, işçi sendikalarının, sanayi ve ticaret odalarının, öğretmenlerin, üniversitelerin, yarının belli sayıda temsilcisinden oluşacaktı. Bu suretle biçimsel açıdan korporatif nitelikte bir Meclis yaratıldığı söylenebilir.²⁵ Kurucu meclisin bu niteliği, DP döneminin sonlarında toplumun her kesimiyle geniş ölçüde siyasallaşmış olmasından kaynaklanıyordu. DP iktidarı boyunca sandıkta ve meydanlarda gözükken ama ülkenin gidişatına dair sözü olmayan Menderes'in 'halk'ının yerini, sözü olan toplumsal kesimlerin bileşkesinin alması yeni kalkınma anlayışının nesnel bir gereği idi.

Buna karşın Temsilciler Meclisi'ndeki halk kesimlerini, zamanında Demokrat Parti muhalefetteyken Parti yönetiminin dizginlemesini gerektirecek ölçüde basınç yaratan, yeni döneme ilişkin çıtayı yüksek tutan siyasi ve iktisadi beklentiler içerisindeki halk kesimleri ile karşılaştırmak mümkün değildir. Kurucu Meclis daha örgütlü bir toplumsallığı yansıtmakla birlikte DP'nin arızı adımlarını düzeltme ve ciddi bir karşı ağırlık yaratacak düzenlemeleri tesis etmenin ötesinde bir iddiaya sahip değildir. Örneğin Kurucu Meclis bünyesindeki 6 Türk-İş sendikacısının Anayasa'nın işçi haklarının biçimlenmesinde ancak kısıtlı bir etkide bulunabildiği söylenmektedir.²⁶

DP'nin yelkenlerini şişiren halk heyecanı, esas itibarıyla tek parti iktidarından kurtuluş hevesine (ve savaş koşulları öfkesine) dayalı bir dinamikten güç almış iken, 1960'ların halk heyecanını bu döneme damga vuran özgürlükçü ve bağımsızlıkçı iç ve dış dinamikler belirlemiştir. Bu dinamiklere filizlenme olanağı yaratan iç etkenler arasında ise muhakkak ki Kurucu Meclis'in de katkısıyla Türkiye'nin yeni bir diktatörlüğe sürüklenmesine karşı alınan radikal önlemler bulunmaktadır.

Söz konusu önlemlerde, işçi mücadelesinin ivmelenmesinin önünü açan Anayasal toplu sözleşme ve grev hakkının, Türkiye İşçi Partisi'nin sesini duyuracak sayıda milletvekilini Meclis'e sokmasını sağlayan milli bakiye sisteminin ve planlamanın anti-kapitalist boyutları ile de tartışılmaya başlanmasını sağlayan DPT kuruluşunun yeri vardır.

Kuruluşunda bakanlıklar üstü bir Müsteşarlık statüsü verilen DPT,

²⁵ Eroğul, *a.g.m.*, s. 137.

²⁶ Işıklı, *a.g.m.*, s. 347.

hem siyaset üzerinde hem de kamu bürokrasisi üzerinde ağırlıklı bir konuma yerleştirildi. Uluslararası sermaye kuruluşlarının uzmanlarından destek alınarak uzun ve yoğun çalışmalar sonucu hazırlanan Kalkınma Planı'nın siyasi organlarca değiştirilmesinin ve kurcalamasının önüne geçecek düzenlemeler yapıldı. Planın incelenmesi için Cumhuriyet Senatosu'na verilen en fazla 6 günlük, Meclis Genel Kurulu'na verilen en fazla 8 günlük süre, plan metninin ayrıntısıyla tartışılmasını fiilen önlüyordu. Parlamento üyelerinin planda değişiklik önerisi vermeleri de büyük ölçüde sınırlandırılmıştı.²⁷

Öte yandan Teşkilat tasarısında Tinbergen ekibinin örnek aldığı Fransız planlamasının Ekonomik ve Sosyal Konseyi organına benzer bir Ekonomik Konsey organı bulunması önerisi, MBK tarafından reddedildi.²⁸ Böylece DPT'de plan hazırlık sürecinin siyaset ve bürokrasinin yanı sıra toplumsal dinamiklere de mesafeli bir şekilde yürüteceği kesinleştirildi. Dikkat çekici olan, MBK'nın plan sürecine dahil etmekten çekindiği toplumsal kesimlerin Anayasa'yı hazırlamakla görevlendirilen Kurucu Meclis bünyesinde 'resmen' temsil ediliyor oluşudur. Dolayısıyla Kurucu Meclis yapısının etkisiz oluşu bu olgudan da anlaşılmaktadır.

91 ve 77 sayılı Yasalarda sözü edilen planlamanın 'demokratik' niteliği ise, yürütme organına planın hazırlanması ve uygulanması gibi konularda Özel İhtisas Komisyonları (ÖİK) kurma yetkisinin verilmesiyle yerine getirilmiş oldu. ÖİK'ya çağırılan kişiler ise kamu ve özel kesimden gelen uzmanlardı.²⁹

Anayasa'nın 41. ve 129. maddelerinde, "iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planları yapmak devletin ödevidir" (m.4/2) deniyordu. Planlamaya itirazlarıyla DP'nin kaçındığı yatırımlarda toplum yararı önceliği ölçütü böylece Anayasa'da yer almıştır. Anayasa'da belirtilen çerçevede devletin üstlendiği ilk 'ödev' olan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (BBYKP) kamusal önceliği nasıl yerine getirdiğini anlayabilmek için plan-piyasa ilişkisine yaklaşımına bakmak faydalı olabilir:

²⁷ D. Sezer, "Türkiye'de Planlamanın Hukuki Çerçevesine İlişkin Sorunlar ve Seçenekler Üzerine Bazı Gözlemler", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 172.

²⁸ V. Milor, "The Genesis of Planning in Turkey", *New Perspectives on Turkey*, 4, 1990, s. 15.

²⁹ Sezer, *a.g.m.*, s. 171.

“Fiyatlar yerine kararların esas olduğu bütçe için harcamalar dışında, kaynakların çeşitli harcamalara ayrılmasını fiyat mekanizması ayarlayacaktır. Ancak fiyat mekanizmasının bu fonksiyonunu gereğiyle görebilmesi için düzenleyici tedbirler alınacak ve kıt üretim kaynaklarının ve gelirlerin planda belirtilen iktisadi ve sosyal hedeflere dağılımı ile ilgili zaruri ayarlamalarda doğrudan doğruya kontrollerden kaçınılarak vergi ve kredi politikaları, sermaye piyasasının teşekkülü ve geliştirilmesi, dış ticaret rejiminin tespiti gibi tedbirlere başvurulacaktır.”³⁰

Burada tarif edilen, planı hazırlayanların perspektifiyle tutarlı bir şekilde piyasa güçlerinin belirlediği yol gösterici planlamadır.³¹ Fiyat mekanizmasının kaynak dağıtım işlevinin gerektiği gibi işlemesi için DPT’nin önlemler alacağı söylendikten sonra, ancak plan hedeflerinin zorunlu kıldığı hallerde dolaylı mali araçlara başvurularak yönlendirilmeye çalışılacağı belirtilmektedir. O halde fiyat mekanizmasıyla ilgili olarak piyasanın önünü açmayı DPT temel hedefi saymaktadır. Nitekim DPT’nin görevlerini tarif eden 91 sayılı Yasa’nın 2. maddesinde “özel sektörün faaliyetlerinin planın hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde özendirilecek ve düzenleyecek önlemleri tavsiye etmekten” söz edilmektedir.³²

Kamu bütçesinin doğrudan belirlenmesi ise DPT’nin varlık nedeni ve alametifarikasıdır. Ancak fiyat mekanizması üzerine söylenen sözler, kamuda iktisadi, sosyal ve bölgesel yatırım hedeflerine bağlı olarak kaynak dağıtımını ile piyasanın kâra göre kaynak dağıtımını arasında niteliksel bir fark görülmediğini ortaya koymaktadır. Buradan hareketle planlamanın ithal ikameci sermaye birikimini besleme işlevi netleşmektedir. Neticelerinden bağımsız olarak piyasa ile ilişkisinde planlamanın tarif edilen bu konumu ve işlevi, MBK üyeleri ve plancıların ortak kabulüydü.

MBK daha çok planın toplumsal yönü ile ilgileniyorken, plancılar planın yeniden bölüşümcü işlevlerinden ziyade üretken yatırımların geliştirilmesi yönünü önemsediklerini belli ediyorlardı. Bir anlamda plancıların liberal bakışına karşılık Silahlı Kuvvetler’in devletçi bir

30 G. Tüzün, “Bunalım, Ekonomi Politikaları ve Devlet: Bir Yaklaşım Önerisi”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 10.

31 U. Korum, “Türk Planlamasında Kısa Dönem Makroekonometrik Model Gereksinimi”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 427.

32 Sezer, *a.g.m.*, s. 168.

bakışı olduğu yorumu yapılmaktaydı.³³ Plancılar, kalkınmanın uzun vadeli boyutlarını ve uluslararası sermayeye karşı sorumluluklarını hesaba katarken, MBK toplumsal eşitsizlikleri toplumsal hareketlenmeleri frenlemek üzere hafifletme derdindeydi. Bir anlamda, plancıların ödemeler dengesi sorununu çözecek üretken yatırımların yaratılmasına dönük teknisizmine karşılık askerler, planlamanın sınıflar mücadelesini önlemek üzere toplumdaki gelir dağılımı adaleti beklentisini karşılamasını öncelikli görüyordu. Neticede her ikisi de başarılmaya çalışıldı, ancak her iki tarafın da hatasından kaynaklanmayan, yapısal nedenlerle başarısız oldu.

KALKINMA YÖNTEMİNİN UYGULANMASI

1950'lerde biriken kalkınma ümitlerinin bağlandığı planlama, 1960'ların başında sağlam bir hukuki zemine oturtulmaya çalışıldı. Bu anlamda planlamayı 'steril' kılmak üzere alınan hukuki önlemlerin gerek kamu bürokrasisi gerekse özel sektör işleyişinde ortaya çıkan açıklarına öncelikle bakmak faydalı olacaktır.

Planlamanın uygulamada siyaset ve bürokrasinin saptırıcı etkisini kırması mümkün olmadı. Bütçelerin hazırlanmasında yıllık programlara uyulması ilkesi pratik nedenlerle işlemeyebiliyordu; Her iki belgenin aynı tarihlerde hazırlanması, cari harcamalarda Maliye Bakanlığı, yatırım harcamalarında da DPT'nin söz sahibi olmasından kaynaklanan sürtüşmelere yol açıyordu.³⁴ Öte yandan yıllık bütçelerde kamu harcamalarını içeren projeler, genellikle öncelik kriterleri belirlenmeksizin siyasi saikler doğrultusunda gerçekleştiriliyordu. Bu bakımdan yıllık programlar, Türkiye'deki planlamanın en zayıf halkasını oluşturmaktadır.³⁵ Kısacası kamu yönetimi üzerinde planlamayı bütünlüklü olarak işletebilmek mümkün olmadı.

BBYKP'de yönetsel olarak 'vergi ve kredi politikaları' araçlarının kullanılacağından bahsedilmekle birlikte, pratikte caydırıcı olan vergiden ziyade ödüllendirici kredi gibi teşviklerin verildiği görülmektedir. Özel kesimin plan doğrultusunda ve çerçevesinde etkinliklerde bulunmasını sağlamak amacıyla alınan 'teşvik tedbirleri', özünde, devletin

³³ Milor, *a.g.m.*, s. 19.

³⁴ T. Tan, "20 Yıllık Planlama Deneyimi Işığında- Türkiye'de Planlamanın İdari ve Hukuki Sorunları", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 152.

³⁵ F. Yağcı, "Türkiye'de Makro Planlama: Eleştirel Bir Değerlendirme", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 420.

planda öne sürdüğü koşulları kabul edenlerin mali yükümlülüklerden bağışık tutulmaları ya da kredi olanaklarından tercihli olarak yararlandırılmaları gibi bazı kolaylıklar sağlamaktadır.³⁶

Planlamanın özel sektörü doğrudan belirlememesiyle ölçütü kâr olan piyasa ile toplumsal öncelikler olan kamu kesiminden birinin diğerine uyum sağlaması gerekeceği açıktır. Planlama bir devlet fonksiyonu olduğu ölçüde en genel ve soyut çerçevede elbette piyasanın kamu kesimine uyum sağlamasını öngörmektedir. Ancak ithal ikameciliğin hesaba katılmasını zorunlu kıldığı piyasa dinamiklerine uyumlu hazırlanan planlarda, arada meydana gelebilecek açılardan söz konusu teşviklerle kamu lehine kapatılması güçtür. Zira teşvik tedbirleri kullanıldığında, özel sektör açısından plana uymak, devlet himayesinden ayrıcalıklı biçimde faydalanmayı sağlamakla birlikte, uymamak gerçek anlamda bir kayba yol açmamaktadır. Bu nedenle planlar, pratikte özel sektör üzerinde 'zorlayıcı' olmamıştır.

O halde planlamanın bir kalkınma yöntemi olarak uygulanışını iki kriter üzerinden değerlendirmek doğru olur. Birincisi, planlamanın kamu sektörü üzerinde ne ölçüde gerçekleştiğidir. İkincisi, planlamanın farklı toplumsal kesimlerin plandan beklentilerine MBK ve plancılarının dolaylı olarak tercüman oldukları iktisadi ve sosyal boyutlarıyla ne ölçüde gerçekleştiğidir.

Birinci soruyu yanıtlamak için DP döneminde planlama gereğini en fazla gündeme getiren KİT'lere dönük politikanın 1960'larda nasıl bir düzenleme içine sokulduğuna bakmak gerekir.

Öncelikli olarak söylenmesi gereken, Bayar'ın KİT'ler için kullandığı 'özel sektörün sütanası' sözünde ifade edilen işlevin pekiştirilmiştir. Türkiye ekonomisinde kamu kesimini, özel kesimi tamamlar duruma getiren 1960'ların KİT politikasıdır. Bu kamu girişimleri olmasa özel sektörün var olacağını söylemek zordur. Özel kesim, gerek hammadde temini, gerek ara mali ve nihai mal temini açısından, gerekse piyasada oluşan rantların aktarılması bakımından büyük ölçüde kamu girişimlerine bağımlı durumdadır.³⁷

Fransa'da 'piyasa araştırması planlaması' denilen piyasa öngörülerıyla özel sektörün önünü açma işlevi, kalkınma planları kapsamında

³⁶ Sezer, *a.g.m.*, s. 175.

³⁷ A. Ekzen, "Kamu İktisadi Kuruluşlarının Yeniden Düzenlenmesi Yaklaşımları ve Dördüncü Beş Yıllık Plan'ın Politikaları", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 253.

zaman içerisinde gelişmiştir. Birinci ve İkinci Kalkınma Planları döneminde kararlı bir büyüme için uygun ortam yaratılarak özel kesimin istikrarlı gelişiminin önünü açılmıştır.³⁸ Kapitalist planlamaya has bu işlev, planlar ile verilen istikrar görüntüsünün salgıladığı güvene dayanarak sermayenin yatırım politikalarının teşvik edilmesidir. Nitekim Birinci ve İkinci Planlar'da Türkiye Odalar Birliği'nin yayınlarında plan hedef ve projeksiyonlarının takip edildiği gözlemlenmiştir.³⁹

Diğer taraftan, kamu girişimciliğini 'rasyonelleştirme' sorunu vardır. Bu konuda 1960 yılında çıkarılan 23 sayılı yasa, giderek piyasa ekonomisi şartlarına dönük ve dağınık statüler içinde faaliyet gösteren İDT'leri daha bütüncül bir yönetimle ve ekonomi politikaları tercihlerinin yönlendirmesiyle çalışan kuruluşlar haline getirmeye çalışmaktadır. Yasa, planlı anlayışa geçişte KİT işletmeciliğinin merkezi bir yönlendirmeye dönük çalışması isteğinin de bir göstergesidir. Bu çerçevede KİT'lerin dönemsel kuruluş frekansına bakıldığında 1950'lerde 17 iken, 1960'larda ise 11 KİT yatırımına rastlanmaktadır.⁴⁰ Öte yandan 1964'e gelindiğinde 440 sayılı yasa ile İDT kuruluşları Limited Şirket veya Anonim Şirket haline getirilerek devredilme imkanına da kavuşturulmuştur. KİT'ler ise dönem içindeki uygulamada planlı anlayış yönetiminin ve denetiminin dışında çıkarılarak ve büyüyerek dağınıklık içinde faaliyet göstermektedir.⁴¹ 240 kamu girişiminden doğrudan plan disiplinine girenlerin sayısı ancak 64'tür. Dolaylı olarak plan disiplinine girenlerin sayısı ise 56 olup 118 kamu girişimi plan disiplininin tümüyle dışındadır. Buradan anlaşılan, kamu sektörü üzerinde bile plan mekanizmasının sınırlı bir hakimiyete sahip olduğudur. Bu durum planın ekonomi üzerinde bütünlüklü ve tutarlı bir etki uyandırma kabiliyetini zaafa uğratmaktadır.

Nitekim kamu yönetimine ilişkin nedenlerden de kaynaklanmakla birlikte planların gerçekleşme düzeyleri, planlı kalkınma ideolojisinin sahip olduğu etkiden çok daha zayıf kalmaktadır. Birinci Kalkınma Planı döneminde öngörülen 2786 tedbirden % 45'i, İkinci Kalkınma Planı döneminde öngörülen 2596 tedbirden % 58'i ve Üçüncü Kalkınma Pla-

³⁸ E. Uygur, "Etki, Yönlendirme ve Öngörüler Açısından Planlar", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 444.

³⁹ Türkiye Odalar Birliği, *Kalkınma Planı Hakkında Özel Sektörün Görüş ve Dilekleri*, Türkiye Odalar Birliği, Ankara 1962.

⁴⁰ H. Özdemir, *Kalkınmada Bir Strateji Arayışı: Yön Hareketi*, Bilgi, Ankara 1986, s. 38.

⁴¹ Ekzen, *a.g.m.*, s. 241, 242.

nı döneminde öngörülen 1852 tedbirden de ancak % 30'u gerçekleşebilmiştir. Dolayısıyla ilk üç planda tedbirlerin gerçekleştirilme oranı % 48'dir.⁴²

Bu tablo, planların kalkınma açısından stratejik olan amaçların ve planlardan murad edilen temel beklentilerin karşılanma durumunu vermemektedir. Bu anlamda niteliksel bir analiz yapabilmek için ikinci kriter olarak sözünü ettiğimiz planların iktisadi ve sosyal boyutlarını, genel ama somut birer başlığa indirgeyerek ölçmemiz anlamlı olacaktır: ithal ikamecilik ve gelir dağılımının düzeltilmesi. Bu örnekler, planlı kalkınma pratiğinin bağımsız ve toplumcu kalkınma arayışını ne ölçüde yanıtlayabildiği konusunda da bize fikir verecektir.

Fiili ithal ikameciliğin plan politikaları ile resmiyete dökülmesi, ödemeler dengesi sorununu kökten çözüme ve DP'nin yaptığı hataları önleme beklentisi yaratmıştı. DP plansızlıkta ısrar ettiği ölçüde ödemeler dengesi krizlerinin ortaya çıktığı, dolayısıyla planlamanın ekonomiyi bu tür 'teknik' sorunlardan bağımsız hale getireceğine ilişkin bir kanaat vardı.

Esasında, planlamayı efsane durumuna getiren 1960'lı yıllar değil, bu dönemin yolunu döşeyen 1950'li yıllardır. Ülkenin kalkınmasına yön verecek planlamanın hukuki koşullarının sağlanması, yapısal dinamiklerin olgunlaşmış olmasıyla ilgilidir. Kalkınma stratejileri, hükümetlerin yapısal dinamiklerden bağımsız olarak ürettikleri politikalar değildir. 1960'ların arifesinde Türkiye'nin başlıca sermayedarları, ithal ikamesi sağlayacak sektörlerle yatırım yapmış ve devletten istikrar tedbiri değil hukuki düzenlemeler çerçevesinde korumacılık beklentisi içine girmişlerdi.⁴³ Bu bağlamda ithal ikameci strateji de yerel sermaye ile uluslararası sermaye arasındaki ilişkilere devletin belirli yönde bir müdahalesini yansıtıyordu. 'Korumacılık' müdahalesi, iç pazarda tekelleşme ve çeşitli rant olanakları elde eden yerli sermayenin girdi kaynağı olan uluslararası sermayeye oldukça elverişli bir ortam yaratmıştır.⁴⁴ Korumacılığa tezat gibi görünse de ona paralel olarak devlet, uluslararası sermayeyi adeta kurtarıcı olarak göstermeye başlamıştır. Yerli üretken sermaye ile yabancı üretken sermaye arasındaki bağıntı, daha ciddi bir döviz ihtiyacı yaratmak suretiyle ödemeler dengesi sorunlarının aza-

⁴² Tan, *a.g.m.*, s. 152, 153.

⁴³ Milor, *a.g.m.*, s. 18.

⁴⁴ Keyder, *a.g.m.*

lacağı yerde artmasına sebebiyet vermiş ve bunun sonucunda devletin uluslararası sermaye örgütleri ile ilişkileri DP dönemindeki laçkalaşmışlığından çıkarak kurumsallık ve süreklilik kazanmıştır. Buna uygun olarak da çeşitli hukuki düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.⁴⁵

Sonuç olarak Türkiye'deki birikim tarzının da temelinde, yeni siyasi iktidardan ziyade ülkenin dünya ekonomisine eklenme biçimi tarafından belirlendiği söylenebilir.⁴⁶ Bir ülkenin kapitalist dünya ekonomisi ile eklenme biçiminin göstergesi ise 'yardım' sistemiyle ilişkilerine bağlıdır.⁴⁷ 'Yardım'ın ekonominin geleceği üzerindeki etkisi hep borç şeklinde olmuştur.

1950'lerin DP iktidarı 1960'ların yönetimine zaten büyük bir borç mirası bırakmıştı. 1960'larda ithal ikameci sanayinin teknolojik girdi ihtiyacına bağlı olarak gerçekleşen ithalat artışı, ödemeler dengesi krizini ve dış yardım baskısını da şiddetlendirmişti.⁴⁸ Birinci ve İkinci Kalkınma Planları'nın uygulandığı dönem boyunca OECD üyelerinden ezici faiz koşullarında düşük miktarda borç alınabildi ve yeni borçlar büyük ölçüde eski borçların ödenmesi için kullanıldılar.⁴⁹ Böylece 1960'lı yıllarda kredilendirme ilişkilerinin sürdürülebilirliği, ödemeler dengesinin sürdürülebilirliği ve kalkınmanın ya da birikimin sürdürülebilirliği arasındaki sıkı ilişki belirginleşti.

1960'ların sonlarına doğru gerek Vietnam savaşının siyasi sonuçları, gerekse bununla hiç de ilişkisiz sayılamayacak olan uluslararası para bunalımı nedeniyle, ABD dünyaya devlet eliyle dolar arz etmekte güçlük çekmeye başladı. Bunun neticesinde, müzmin döviz sıkıntısı çeken az gelişmiş ülkelere özel sermaye akışında artış görüldü. Ne var ki, ilk başlarda DP döneminden kalan siyasi belirsizlikler, daha sonraları da Kıbrıs bunalımı ve güçlenen anti-emperyalist hareketler nedeniyle Türkiye'yi elverişsiz bir 'iklime' sahip ülke belleyen uluslararası sermaye, doğrudan yatırım yapmak yerine ulusal sermaye ile yaptıkları lisans anlaşmaları yoluyla ülkeye girdi.⁵⁰

⁴⁵ A. Eralp, "Türkiye'de İzlenen İthal İkameci Kalkınma Stratejisi ve Yabancı Sermaye", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 622.

⁴⁶ Tüzün, *a.g.m.*, s. 8.

⁴⁷ R.E. Wood, "Foreign Aid and the Capitalist State in Underdeveloped Countries", *Politics and Society*, 10, no.1, 1980, s. 6.

⁴⁸ Başkaya, *a.g.k.*, s. 102, 103.

⁴⁹ Schick, Tonak, *a.g.m.*, s. 369.

⁵⁰ Ç. Keyder, "İktisadi Gelişme ve Bunalım", *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Ed. İ.C. Schick - A. Tonak), Belge, İstanbul 1998, s. 319.

DP döneminden başlayan devletin korumacı müdahaleciliği, tüccarlıktan sanayiciliğe dönüşümde bir katalizör etkisi yaratmıştır. Uluslararası ticari firmalar ile yerel tüccarlar arasındaki geleneksel ticari ortaklığın yerini, ödemeler dengesi sorunlarının zorlamasıyla iç pazara yönelik sınaî bir ittifak zinciri almıştır.⁵¹ Sanayileşme ilerledikçe ithalatın bileşimi, ağırlıklı olarak hemen hemen tüm tüketim mallarını üretebilen, ama sermaye ve ara malların büyük bölümünü zorunlu olarak ithal eden bir ekonominin ihtiyaçlarını yansıtıyordu.⁵²

Ülke sanayisi, 1963 (Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın yayımlanış tarihi) ile 1971 arasında ithal ikameci diye nitelendirilebilecek bir tarzda, yılda ortalama % 9'luk bir hızla büyüdü. Sanayiye yapılan yatırımların neredeyse yarısı ara mallar üzerinde yoğunlaşma eğilimi gösteren kamu kesimi eliyle gerçekleştirildi. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi sonunda ithalatın % 96'sı sermaye mallarından, ara girdilerden ya da sanayi hammaddelerinden oluşmaktaydı. Dolayısıyla hükümet, korumacı rejimin sürdürülmesini üstlendiği halde döviz sağlamadaki zorluk nedeniyle sürekli bir yüksek büyüme haddini güvence altına alamıyordu.⁵³

Konut dışı sabit sermaye yatırımının GSMH'ye oranı 1950-62 dönemine göre 1963-72 döneminde anlamlı bir ilerleme gösteriyordu.⁵⁴ Buna karşın plansız dönem ile planlı dönem arasındaki ithalat / ihracat oranı dengesizleşme işaretleri vermektedir. İthalat ve ihracat arasındaki fark 1965'den sonra açılmıştır. Nitekim toplam ithalatın toplam ihracata oranı 1950-60 döneminde 1,35; 1960-70 döneminde 1,46; 1965-77 döneminde ise 2,25'tir.⁵⁵ Bu açıdan planlı dönemde dış kaynaklara bağımlılıkta bir artış olduğu söylenebilir.

Birinci ve İkinci Planlar döneminde tüm göstergelerin işaret ettiği kararlı ve hızlı bir büyümenin dış ticarete görülmemesi dışa bağımlı bir büyüme yaşandığını göstermektedir. Bu bağımlılığın, sonraki 1973-80 döneminin büyüme ve kararlılık göstergelerinin plansız döneme kıyasla bile daha kötü duruma gelmesinde rolü olduğu kabûl edilmelidir. 1958'de olduğu gibi ithalat ve ihracat artmış fakat ithalat artışı çok daha

⁵¹ Eralp, *a.g.m.*, s. 617-619.

⁵² Keyder, "İktisadi Gelişme...", s. 316.

⁵³ Keyder, "Türkiye'de Demokrasinin...", s. 63.

⁵⁴ Uygur, *a.g.m.*, s. 449.

⁵⁵ T. Bulutay, "Türkiye'nin 1950-1980 Dönemindeki İktisadi Büyümesi Üzerinde Düşünceler", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 499.

hızlı olmuştur. Dış ticaret açığı 1969 ile 1972 yılları arasında 3 misline çıkmış, kısmen işçi dövizleri ile kısmen de dış yardımla kapatılmıştır. Bu sonuç, kararlı ve hızlı büyümenin sürekli dış kaynaklara bağımlı olarak gerçekleşmeyeceğini gösterir.⁵⁶

Öteyandan 1954'te kurulan Yabancı Sermayeyi Teşvik Komitesi'nin görevini devralan DPT, "ekonomik kalkınmaya katkı" hükmünü 'ödemeler dengesine katkısı', 'ülkeye uygun teknoloji getirmesi', 'girdilere bağımlılığı azaltması' gibi kriterlere bağlamış ise de ödemeler dengesi krizi çıkmasını engelleyememiştir.⁵⁷ Bu anlamda denebilir ki, dışa bağımlılık ilişkisi planlamanın üzerinde bir belirleyiciliğe sahiptir.

Yeni bir ödemeler dengesi kriziyle birlikte yabancı sermayeye daha büyük bir icazet ile dönülmüştür. Demirel, 9 Eylül 1970 devalüasyon kararını dış yardım gerekçesiyle savunmuştur. Devalüasyon ile gelen yardım, o güne kadarki yardımların iki misliydi. Buna rağmen, 1958 önlemleri fiyat istikrarına ve iktisadi durgunluğa neden olurken, 1970 önlemlerini yükselen enflasyon ve hızlı bir üretim artışı takip etmiştir. 1970'lerin bu tablosundan enflasyon pahasına üretim artırımı rasyoneli çıkıyorsa da, gerçekte olan ithalat bağımlılığı pahasına üretimin artırılmasıdır. Bir anlamda 1958 devalüasyonu, gizli bir ithalat bağımlılığı içerisinde gelişen yerli sanayiye dayalı birikim politikası koşullarında kendisini tekrar etmiştir.

Kalkınma planının iktisadi boyutu olarak ithal ikameci stratejinin ödemeler dengesi sorununa kalıcı çözüm getirmediği böylece görülmüştür. Başka dinamiklerin yanı sıra gelir dağılımı politikasının da dışa bağımlılığın derinleşmesinden etkilendiği söylenebilir.

Demokratik yolla seçilmiş hükümetler için kabullenilmesi zor olan önlemler, topluma hesap verme zorunluluğu olmayan askeri yönetimler tarafından daha kolay uygulanmaktadır.⁵⁸ Nitekim 27 Mayıs'ın hemen ertesinde de MBK yeniden yapılandırmanın mekanizması olacak devlet kurumlarında hemen ücret ayarlamaları yaparken, 1958 önlemlerinin ücretlilerin sırtına bindirdiği yükün darbeden üç yıl sonrasında kadar sürdüğü görülmektedir. İş Sigortaları Kurumu kapsamına giren işçilerin ücretleri 1958-63 arasında yılda % 1 artarken, ancak 1963'den sonra (1963-71 döneminde) yılda % 4 artmıştır. Darbenin getirdiği siyasi

⁵⁶ Uygur, *a.g.m.*, s. 449; Schick, Tonak, *a.g.m.*, s. 370.

⁵⁷ Eralp, *a.g.m.*, s. 626, 627.

⁵⁸ Schick, Tonak, *a.g.m.*, s. 356.

iradenin gelir dağılımı adaleti sağlama konusunda ‘radikal’ bir tutumu olmadığı ilk elden görülmüştür.

Esas önemli olan, DP’nin iktidara geliş sürecinde kadiri mutlak addedilen ‘demokrasi’nin adaletli gelir dağılımı ile de özdeşleştirilmesi gibi, 27 Mayıs iktidarı altında da ‘planlamanın’ benzer bir umuda kaynaklık etmesidir. 1960’lı yıllarda toplumda planlama düşüncesinin adeta bir efsane durumuna gelmesi, planı yapacak örgütün anayasal kurum olmasıyla da belirginleşmiştir.⁵⁹

Birinci Beş Yıllık Planı hazırlamakla görevlendirilmiş olan İlk Plancılar, esas itibarıyla toplumda sınıfsal ve devlette kurumsal bir reorganizasyon önerisini içeren bir plan taslağı hazırladılar. Hazırladıkları önerilerden, tarım reformunun uygulanması, KİT’lerin merkezileştirilerek yeniden “uluslararası büyük şirketler gibi” örgütlenmesi ve yatırım finansmanı için vergilendirme başlıkları Yüksek Planlama Kurulu tarafından reddedildi.

Plancılar, 1930’lardaki gibi bir devletçiliğe inanıyor değildiler. Fakat planlama iradesine inanıyorlardı. Bu irade doğrultusunda, fakat refah kapitalizminin sunduğu gelişkin sermaye ve devlet yapılanmasını da örnek alarak kalkınmanın bir merkezileşme ve yeniden bölüşüm alt-yapısı üzerine bina edilebileceğini düşünüyorlardı. Bir anlamda örgütlenmelerini borçlu oldukları uluslararası sermaye kuruluşlarından da güç alarak kemikleşmiş yerli sınıf ve siyaset yapısına 27 Mayıs’ın sunduğu ortamdan faydalanarak basınç uygulamak istemişlerdi. İstifalarını tetikleyen ise, DP’den sonra umut bağladıkları ama aynı egemen sınıflara sırtını yaslayan siyasetçilerin bu iradecilik karşısındaki direncidir. Uluslararası sermaye elbette bu saatten sonra Türkiye’ye sırt çevirecek değildi, fakat istifa eden plancılarla hemfikir olduğunu da onlara uluslararası sermaye bürokrasisinde iyi birer mevki vererek göstermiştir.⁶⁰

Planlamanın, bir siyasi iradeye de tekabül etmesi, içinde bulunulan toplumsal formasyon ile ilgili bir sorundur. Kapitalist toplumsal formasyonda planlı irade birikim tarzı ile baştan sınırlandırılmıştır.⁶¹ İlkesel tutumları açısından gördükleri takdir bir yana plancıların uğruna istifa ettikleri öneriler, Türkiye’nin birikim dinamikleri ile bir uyumsuzluk içerisinde. İthal ikameci sanayileşme, 1930’lardaki gibi bir

⁵⁹ Şaylan, *a.g.m.*, s. 195.

⁶⁰ Milor, *a.g.m.*, s. 22-24.

⁶¹ Tüzün, *a.g.m.*, s. 11.

iradeye dayalı olarak değil, piyasa dinamiklerine dayalı olarak birikim tarzını belirlemektedir. Bu dinamikler içerisinde 2. Dünya Savaşı'ndan 'dokunulmazlıkla' çıkan tarım ve ticaret birikiminin 1960'larda entegre olduğu ithal ikameci yapı, vergiye dayalı bir kalkınma finansmanı ile onlar açısından bir tür 'mülksüzleştirmeye' tabi olacaktır. Siyasi iktidarın da güven sağlayarak önünü açmaya çalıştığı iktisadi alanda böyle bir gerilimi kaldıracak durumu yoktur.

İlk Plancıların sonuçsuz kalan girişimiyle, 1950'lerde gelir dağılımının adaletsizliğine karşı planlamanın, kendisinden beklenen yeniden bölüşümcü işlevi yerine getiremeyeceği de berraklık kazanmıştı. Ancak planlamanın niteliği ile birlikte işlevlerini de belirleyen, Türkiye'nin planlama fikrini borçlu olduğu uluslararası sermaye kuruluşlarıdır.

Tarihsel bir dönemeç olarak 27 Mayıs darbesi ile birlikte Dünya Bankası'nı artık Türkiye için içsel bir değişken olarak almak zorunluluk haline gelmiştir.⁶² Planlama da, 1950'lerdeki gibi misyon ziyaretleri yerine, uluslararası sermaye kuruluşlarının uzmanlarıyla beraber çalışan ve yetiştirilen yerli uzman kadrosuna dayalı bir nitelik kazanmıştır. Bu uzmanlık müessesesine bağlı olarak gelişen teknisist kültür, kalkınmayı matematiksel modellemelerle özdeş hale getirmiştir. Beş Yıllık Kalkınma Planları, kamuoyuna kadar yayılan bir "makro ekonomik terimlerle düşünme kültürü" ve sayılarla istatistiklerle tartışma alışkanlığı getirmiştir. "Bunun en büyük pratik anlamı, kredi sağlayan kurum ve ülkelerin de bu işten çok hoşlanmalarıdır. Türkiye, hesabını bilen bir ülkedir artık!"⁶³ Demek oluyor ki planlamanın bu teknisizmle uluslararası sermaye kuruluşlarının verdikleri kredilerin denetlenmesini sağlayan içsel niteliği, gelir dağılımı sorunlarını da bu teknik jargon içerisinde boğmak suretiyle toplumsal bir işlev yerine getiriyordu.

Gerçekten de, İlk Plancılar vakasında dolaysız vergilendirmeye ağırlık veren yeniden bölüşümcü araçların planlamanın 'alet kutusu'ndan atılmasıyla gelir dağılımı sorunlarının sürdüğü görülmektedir. SSK verilerine göre 1963-71 döneminde memur ve sigortalı işçilerin faal nüfusa oranı % 74,5 iken gelirlerinin gayrisafı yurt içi hasıla içindeki payı % 55,5 oranında artmıştır.⁶⁴ 1958'deki kriz koşullarından

⁶² Günçe, "Türkiye'de Planlamanın Dünü-Bugünü-Yarını", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 123.

⁶³ Günçe, *a.g.m.*, s. 127.

⁶⁴ Işıklı, *a.g.m.*, s. 345.

çıkılması ile ücret kayıplarını giderebilen ve yerli üretimle dayanıklı tüketim mallarını ucuza edinebilen işçi sınıfının refah tablosu, ülkede gelir dağılımının seyri konusunda bu bakımdan yanıltıcıdır. Planlama bu yanılısamaya hizmet etmiştir.

Yanılsamaya kurumsal olarak hizmet eden ise DPT'nin sosyal planlama faaliyetleridir. Planların hiçbirinde sosyal sektörler makro plan modellerinin kapsamına girmemiştir. Gelir dağılımı makro modelle dahil edilmemiş, planlarda (perspektif planlar dahil) içsel veya dışsal bir değişken olarak alınmamıştır. Bağımsız olarak hedefleri belirlenen sosyal sektörlerin, plan metni hazırlanırken tutarlılığı sağlanmaya çalışılmakta, iktisadi sektörler ve kendi içindeki nedensellik ilişkileri kurulmamakta, sonuç olarak politikalar ve önlemler birer 'temenni' olarak kalmaktadır.⁶⁵

Plan perspektifinde iktisadi ve sosyal hedeflerin daima çatışma içinde olduğu varsayımı vardır. Bunun nedeni planlamaya içsel hale getirilen piyasacılık-toplumculuk ikiliğidir. Birinci Kalkınma Planı'nda iktisadi yatırımlara verilen öncelikler nedeniyle sosyal amaçları gerçekleştirmenin bu planı aşacağı kabul edilmiş,⁶⁶ İkinci Plan ise sosyal sektörler Birinci Plana göre daha geniş alınmakla birlikte gelir dağılımından söz etmemektedir.⁶⁷ Kamu hizmetlerine dönük yatırımlar devlet himayesi olarak halka yansımakta, gelir dağılımı sorunu gölgede kalmaktadır. Bu sorunu başta belirttiğimiz çatışma perspektifinden dile getiren ise Üçüncü Plan olmuştur: "Belirli bir gelir düzeyinde sadece gelirin bölüşümü iyileştirici tedbirlerle bugün için bazı gelir gruplarının yaşam düzeyini yükseltmek mümkün olsa bile bu yaklaşım sermaye birikimini yavaşlatarak ülkenin gelişme potansiyelini sınırlayacak böylece gelecekte daha yüksek bir yaşama düzeyine ulaşılması gecikecektir."⁶⁸ Buradaki açık sözlülük ile ilk iki plan döneminde ücretlerin milli gelir içindeki payı birleştirildiğinde yanılsama tablosu netleşmektedir.

Adaletli gelir dağılımı açısından önemli bir başlık olan istihdam sorununun hem ele alınışı hem çözüm yaklaşımı kısır kalmıştır. İstihdam, planların bir parçası değil bir eklentisi durumundadır ve bunlara

⁶⁵ H. Karacal, "Sosyal Planlamanın Problemleri Üzerine", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 282.

⁶⁶ DPT, *Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl*, Ankara 1963, s. 47-48.

⁶⁷ DPT, *Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl*, Ankara 1969, s. 141-301, 656-657.

⁶⁸ DPT, *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl*, Ankara 1973, s. 122.

ilişkin öngörüler, üretim-yatırım öngörülerine göre belirlenmektedir. Kaynak dağılımında yatırımların istihdam yaratması bir ölçüt olarak alınmamakta, istihdamın ekonomik büyüme sonunda belirleneceği düşünölmektedir.⁶⁹ İleri teknoloji kullanımının işgücünden tasarruf edici niteliğinden dolayı var olan işsizlik sorununu ağırlaştıracağı görüşü de planlarda kabul gören bir tez olmuştur. Bu ikilemi çözmek için planlarda iç pazara yönelik emek-yoğun, ihracata yönelik sermaye-yoğun teknolojiler kullanılmıştır. İşletme ve işgücü ilişkisine piyasa şirketleri ölçeğinde bakıldığında hakikaten işgücü ile makine birbirine rakip hale gelmektedir ve işsizlik sorununu doğurmaktadır. Oysaki iktisadi kalkınmaya toplumcu bir bakış açısı ile işgücünün yarattığı değerin makinelerle sağlanabilmesi, işgücünü yeni sahalara kaydırmak ya da vardiya sayısını artırarak verimliliği yükseltmek bakımından bir avantajdır. Türkiye’de planlamanın piyasacı bakış açısıyla bu ikilemi çözmek üzere geliştirdiği iç pazar / dış pazar stratejisi ise istihdamı piyasanın bağımlılık ve kriz dinamiklerine tabi kılmıştır. Böylece yöntem başarılı olmadığı gibi optimal ölçeğin çok altına kullanılan kapasiteler istihdamı düşük tutmuştur.⁷⁰

İstihdamı yüksek tutan etken ise uzun vadeli plan perspektifi değil, kısa vadeli siyaset perspektifi olmuştur. Kamu kesiminde gerek işçi gerekse memur statüsündeki istihdam, işletmenin gereksiniminden çok, iki partililikten çok partililiğe geçişle kızışan siyasi rekabette işsizliğin iktidara karşı meydana getirebileceği toplumsal patlamaların önlemi olmuştur. Oy deposu olarak da görölen kamu işyerleri verimsiz istihdam ile toplumcu kalkınma politikalarını gözden düşürmüştür.⁷¹

Piyasa dinamiklerinden kaynaklanan ortak nedenlerle gelir dağılımındaki eşitsizliğe paralel olarak yatırımların mekansal dağılımında eşitsizliklerin büyümesinin de önüne geçilememiştir. 1960’lara kadar, plansız da olsa yapılan yatırımların iç bütünlüğü olan bir piyasa inşa etmesi hedeflenmişti. 1945 sonrası başarılı karayolları programı, devlet fabrikalarının küçük Anadolu şehirlerine kurulması ve benzeri politikalar, 1960’lı yıllara geldiğinde iç pazar olarak bütünleşmesi görelî olarak oldukça yüksek bir ekonominin doğmasını sağladı. Ancak bu

⁶⁹ H.S. Orsan, T. Tayanç, “Türkiye’de Makro Modellere Genel Bir Bakış”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 396; Uygur, *a.g.m.*, s. 456.

⁷⁰ Karacal, *a.g.m.*, s. 279, 280.

⁷¹ Koç, *a.g.m.*, s. 324, 325.

bütünleşme bölgesel eşitsizlikleri giderecek düzeyde değildi.⁷² Gerçekte bu bütünlük, kendi içinde dengesizliklerle birlikte gelişti.

1960 ile 1970 arasında kent nüfusu 5 milyon artarak toplamın % 39'una ulaşırken artan nüfusun önemli bir bölümü gecekondu meskenlerinde yaşıyor ve kayıt dışında kötü koşullarda çalışıyordu.⁷³ Bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi sorunu planlı dönem içerisinde gitgide devletin sorumluluğundan yerel girişimcilerin teşvikine kaydırıldı. Bu kaymaya paralel olarak piyasa güçlerinin etkisine bırakılan yerel ölçekli planlama, altyapı projelerinin uygulanmaması sebebiyle hem sanayinin desantralizasyonunu doğurdu hem de gecekondulaşma sorununu derinleştirdi.⁷⁴ Ortaya çıkan tablo, planlamanın pratikte iktisadi ve sosyal bir kentsel entegrasyonu ve bölgesel dengesizliği gidermeyi başaramadığının göstergesidir.

Sosyal ve bölgesel planlamanın da ortaya koyduğu gibi gelir dağılımı sorununda bırakılan açığın başka sektör ve ölçeklerden yatırımlar ile kapatılması mümkün olmamıştır. Bu durumda ithal ikameciliğin yapısallaştırdığı döviz bağımlılığının bir ürünü olarak 1960'ların sonunda meydana gelen ödeme dengesi krizi, ücretli kesime fatura edilmek suretiyle refah manzarasının kırılmasını açığa çıkarmıştır. Nitekim 1960'lı yıllardan sonlarına gelindiğinde görece istikrar manzarasını sona erdiren ödemeler dengesinin bozulması, dış borçların kontrolden çıkması, yükselen enflasyonun yatırım bütçesini ve ücretleri aşındırması, gazetelerde "1958 öncesi koşullarına dönüş" olarak değerlendirilir hale gelmiştir.⁷⁵

SONUÇ

1960'lar gerek refah Avrupası'nın gerekse Soğuk Savaş içerisinde az gelişmiş ülke dinamiklerinin belirginleştiği bir kesittir. Hem fiziki mücadele hem de ideolojik mücadele şiddetlenmiştir.

'Bağlantısız' az gelişmiş ülke topluluğunun Soğuk Savaş'ın tarafları karşısında üçüncü bir taraf meydana getirmesi, bir yandan diplomatik ilişkiler düzeyinde ortaya çıkan hareket alanı nedeniyle siyasi iktidarla-

⁷² İ. Tekeli, "Dört Plan Döneminde Bölgesel Politikalar ve Ekonomik Büyümenin Mekansal Farklılaşması", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 370.

⁷³ Keyder, "Türkiye'de Demokrasinin...", s. 64.

⁷⁴ Tekeli, *a.g.m.*, s. 378.

⁷⁵ Schick, Tonak, *a.g.m.*, s. 370.

rı, diğer yandan alternatif kalkınma arayışları nedeniyle toplumsal mücadele dinamiklerini etkilemiştir.

Öte yandan mücadele dinamiklerindeki zenginleşmeye karşın kalkınma üzerine verilen mücadelede sosyalist planlama, kapitalist planlamada belirleyici olan teknik ve piyasacı perspektif lehine toplumcu özelliklerini kaybetmeye başlamıştır. Buna paralel olarak az gelişmiş ülkelerde planlı iktisadi kalkınma modellerinin uygulanması konusunda uluslararası sermaye kuruluşları kendilerini yeniden yapılandırarak daha kapsamlı, sistemli ve müdahil bir politika izlemeye başlamışlardır.

Bu ortamda Türkiye’de de 27 Mayıs darbesi, 1950’lerde DP’nin siyasette, toplumda ve ekonominin iç işleyişinde açtığı yaraları kapayacak bir noktadan hareket etmiştir.

Yara siyasi alanda tedavi edilirken başka yerlerde iltihaplanmalar meydana gelmiştir. Çok partili demokrasiye geçişin meydana getirdiği ilk arıza -yani tek partililiğe dönüş eğilimi- tekrar etmeyecek şekilde siyaset yeniden yapılandırılmıştır. Öte yandan 1950’lerden farklı olarak 1960’larda toplumdaki sınıfsal ve siyasal farklılaşmaların meydana getirdiği dinamikler, kalkınma arayışlarını da daha köklü hale getirmiş ve sistem içerisinde merkezkaç eğilimlerini güçlendirmiştir.

İktisadi alanda planlama, ödemeler dengesi krizleri ve toplumsal eşitsizlik yaralarına merhem olarak görülmüştür. Bu bağlamda kalkınma arayışının toplumcu ve bağımsızlıkçı yönelimleri içerisinde önem kazanan planlama, kısa sürede ithal ikameci birikimin yarattığı ödemeler dengesi sorununu sürdürülebilir kılmak ve gelir dağılımı bozukluğunu himaye politikaları ile masnetmekle sınırlı kalmıştır.

Gerçekte ise Türkiye’de 1960-1980 arası kalkınma planlılığı, uluslararası sermaye ile ilişkilerin gömülü hale geldiği bir denetim aracı olarak ve gelir dağılımı gibi konularda toplumsal sorunları teknikleştirilen bir ideolojiye kaynaklık ederek sistem içi ikili bir işlev görmüştür. Bu anlamda 2. Dünya Savaşı ile başlayan liberalleşme sürecinin sürekliliğini sağladığı da söylenebilir. Dolayısıyla bu dönemki planlama perspektifinin Türkiye’nin bağımlılık ilişkileri içerisindeki rolünü tespit etmek ve 1980 uğraşını bir kopuş değil, bağımlılık ilişkilerinin neo-liberal düzleme kaydığı bir kırılma olarak isimlendirmek doğru olacaktır.

KAYNAKÇA

- Başkaya, Fikret, *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü*, İmge, Ankara, 1997.
- Boratav, Korkut, *Sosyalist Planlamada Gelişmeler*, Savaş, Ankara, 1982.
- Bulutay, Tuncer, “Türkiye’nin 1950-1980 Dönemindeki İktisadi Büyümesi Üzerinde Düşünceler”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 493-540.
- Commission on International Development, *Partners in Development*, Praeger, New York 1969.
- DPT, *Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl*, Ankara 1963.
- , *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara 1969.
- , *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl*, Ankara 1973.
- Easterlin, R.A., “Niye Bütün Dünya Kalkınmış Değil?”, *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Gerilemesi*, (Ed. Fikret Şenses), İletişim, İstanbul 1996.
- Ekzen, Aykut, “Kamu İktisadi Kuruluşlarının Yeniden Düzenlenmesi Yaklaşımları ve Dördüncü Beş Yıllık Plan’ın Politikaları”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 227-260.
- Eralp, Atilla, “Türkiye’de İzlenen İthal İkameci Kalkınma Stratejisi ve Yabancı Sermaye”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 613-634.
- Eroğul, Cem, “Çok Partili Düzenin Kuruluşu: 1945-1971”, *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Ed. İ.C. Schick - E.A. Tonak), Belge, İstanbul 1998, s. 112-158.
- Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Ankara 1996.
- Günçe, Ergun, “Türkiye’de Planlamanın Dünü-Bugünü-Yarını”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayı, s. 117-132.
- Herschlag, Zvi Y., “Pitfalls of Development Strategy and Planning”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 19-54.
- IBRD, *World Bank Annual Reports*, 1973.
- Işıklı, Alparslan, “Ücretli Emek ve Sendikalaşma”, *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Ed. İ.C. Schick - E.A. Tonak), Belge, İstanbul 1998.
- Kansu, Günal, *Planlı Yıllar*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2005.
- Karacal, Hasan, “Sosyal Planlamanın Problemleri Üzerine”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 263-286.
- Keyder, Çağlar, “Türkiye’de Demokrasinin Ekonomi Politikası”, *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Ed. İ.C. Schick - E.A. Tonak), Belge, İstanbul 1998, s.38-75.
- , “İktisadi Gelişme ve Bunalım”, *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Ed. İ.C. Schick - E.A. Tonak), Belge, İstanbul 1998, s.310-325.
- Koç, Yıldırım, “Planlı Dönemde İşçi Hareketlerini Belirleyen Etkenler”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 287-348.
- Korum, Uğur, “Türk Planlamasında Kısa Dönem Makroekonometrik Model Gereksinimi”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 427-436.
- Milor, Vedat, “The Genesis of Planing in Turkey”, *New Perspectives on Turkey*, 4, 1990 s. 1-30.

- Orsan, H. Suat, Tayanç Tunç, “Türkiye’de Makro Modellere Genel Bir Bakış”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 393-406.
- Özdemir, Hikmet, *Kalkınmada Bir Strateji Arayışı: Yön Hareketi*, Bilgi, Ankara 1986.
- Schick, Irvin Cemil, Tonak, Ertuğrul Ahmet, “Uluslararası Boyut: Ticaret, Yardım ve Borçlanma”, *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Ed. İ.C. Schick - A. Tonak), Belge, İstanbul 1998, s. 354-385.
- Sezer, Deha, “Türkiye’de Planlamanın Hukuki Çerçevesine İlişkin Sorunlar ve Seçenekler Üzerine Bazı Gözlemler”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 163-182.
- Şaylan, Gencay, “Planlama ve Bürokrasi”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayı, s. 183-205.
- Tan, Turgut, “-20 Yıllık Planlama Deneyimi Işığında- Türkiye’de Planlamanın İdari ve Hukuki Sorunları”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 147-162.
- Tekeli, İlhan, “Dört Plan Döneminde Bölgesel Politikalar ve Ekonomik Büyümenin Mekansal Farklılaşması”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 369-391.
- Türel, Oktar, “Planlama ve Uluslararası Örgütler: Türkiye’nin Dünya Bankası ile İlişkileri Örnek Olayı”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 635-654.
- Türkiye Odalar Birliği, *Kalkınma Planı Hakkında Özel Sektörün Görüş ve Dilekleri*, Ankara: Türkiye Odalar Birliği, 1962
- Tüzün, Gürel, “Bunalım, Ekonomi Politikaları ve Devlet: Bir Yaklaşım Önerisi”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 3-18.
- Uygur, Ercan, “Etki, Yönlendirme ve Öngörüler Açısından Planlar”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 437-474.
- Wood, R.E., “Foreign Aid and the Capitalist State in Underdeveloped Countries”, *Politics and Society*, 10, No.1, 1980, s.6.
- Yağcı, Fahrettin, “Türkiye’de Makro Planlama: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 420.