

Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi*

Cengiz EKİZ**, Ali SOMEL***

GİRİŞ

Türkiye’de plânlama deneyiminin tartışılması, öncelikle bir “tarih okuması” denemesi yapmayı gerektirir. Bu da, tarihin kuru, tekdüze ve sıradan anlatımlı bir kronolojiden çok, olguların analitik bir içerikle yeniden ele alınmasını zorunlu kılar. Bu yüzden belli uğraklara, dönemlere gönderme yapmamız, im koymamız gerekecektir.

* Bu çalışmanın tamamlanmasında desteklerini bizden esirgemeyen Birgül Ayman Güler, Ahmet Alpay Dikmen, Selime Güzelsarı, Bülent Duru ve Mülkiye Dergisi Hakemlerine teşekkürlerimizi bir borç biliriz. Bu çalışma 2004 yılı sonunda tamamlanmış, daha sonra düzeltilerek ve kısmen güncellenerek yayımlanmak üzere hazırlanmıştır. Çalışma, günümüzde “Stratejik Plânlama”, “Orta Vadeli Plân” ve “9. Plân” ile ilgili yeni tartışmaları içermemektedir. Bu anlamda çalışmada yer alan yasal ve yönetsel düzenlemeler, reformların tamamlandığı 2004 sonu ile sınırlandırılmıştır. Ancak son yıllara özgü “hızlı” gerçekleştirilen reform ve değişiklikler, ilgili düzenlemelere dipnot verilerek belirtilmiştir. İlgili makale için bkz. Ekiz, Cengiz ve Ali Somel, “Türkiye’de Plânlama ve Plânlama Anlayışının Değişimi”, A.Ü. SBF-GETA Tartışma Metinleri, No.81, Ocak 2005.

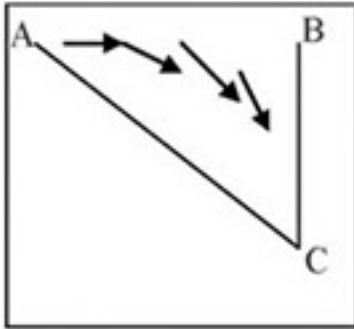
** Ar. Gör., AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı.

*** Ar. Gör., AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı.

Türkiye’de plânlama deneyimi, temel olarak üç süreçten oluşmaktadır: 1930’ların sanayi plânlaması, 1960-1980 yılları arasındaki Kalkınma Plânlaması, 2000’lerin ülkeler üstü ve ülkesel modelleriyle Şirket Temelli Piyasa Plânlaması. Tüm bu süreçlerin içinde 1960’larla birlikte Türkiye’de yaşanan Kalkınma Plâncılığı deneyimlerinin, 1930’ların Sanayi Plâncılığı mantığından farklı olduğu kabul edilmekle birlikte, bunun temel nedeninin 27 Mayıs 1960 ile başlayan süreçte iktidarın plânlama konusunda bambaşka bir anlayış sergilemesi olduğu açıktır. Burada önemli bir ayrıntı noktasının da vurgulanması gerekmektedir. 1960 öncesinde uluslararası örgütlerin ve kuruluşların öngördükleri plânlama türü, ‘sosyal hedefler’i amaçlamazken, 1960 sonrasında iktisadi ve toplumsal sorunlar içiçe ele alınmış ve plânlamanın her iki yönünün de içerilmesine karar verilmiştir. 1960 sonrası hedefleri 1930’ların hedeflerinden farklılaştıran, “kalkınma” kavramı gibi görünmektedir. Çünkü kalkınma bir ülkenin toplumsal, iktisadi ve kültürel vb. gelişmesinin tümünü kapsayan geniş bir tanım ve süreçtir.

Plânlama, temelde birçok disiplinle birlikte ele alınması gereken bir süreçtir. Buna göre, iktisat, siyaset bilimi, idare hukuku, anayasa, yönetim bilimi disiplinleri plânlama süreci ve deneyimleriyle yakından ilişkilidir. Plânlama, siyasi kanallardan gelen isteklerin hukuki, iktisadi boyutlar taşıyan bilimsel ve teknik bir süzgeçten geçirilerek ülke kalkınmasına yansıtılmasıdır. Türkiye’de plânlamanın doğuşundaki temel itki ise, üyesi olunan uluslararası iktisadi örgütlerin tavsiyeleriyle uyumlu ve toplumsal himaye işlevi olan bir kalkınma arayışı olmuştur.

I. PLÂNLAMA NEDİR?



“A noktasında bulunan bir köpek belirli bir uzaklıkta bulunan ve B-C noktaları arasında doğrusal bir biçimde bisiklet süren sahibine doğru koşmaktadır. Koşullandırılmış refleksleriyle bilinen bir hayvan olan köpek, sahibinin ilerlediği B-C doğrusuna paralel bir biçimde koşarak ulaşmaya çalışmaktadır. Reflekslerinin kurbanı olan hayvanın C noktasına ulaşması hiçbir zaman mümkün olmayacak, sadece ona asimtotik olarak yaklaşmayı

başarabilecektir. Farklı bir doğaya sahip bir başka yaratık, mesela insan ise düz bir hat boyunca bisiklet süren bir kişinin belirli bir zaman sonra C noktasına varacağını kestirerek, ona belirli bir açıyla ve doğrusal olarak yaklaşacaktır. Ancak ikinci hareket, bir muhakeme sürecini ya da kavramın anlamını biraz zorlayarak ifade edecek olursak, belirli bir plân gerektirmektedir. Maurice Dobb bu analogiyi plânlı bir ekonominin kalkınmasıyla plânsız bir ekonominin kalkınması arasındaki farkı anlatmak üzere kullanıyor ve aslında iyimser bile davranıyordu (Birdal, 2003: 172).”

Plânlamanın tarihsel kökeninde ekonomi politikalarının belirli bir zamanlamayla yönlendirilmesi bulunmaktadır. Ancak 20. yüzyıla damga vuran plânlı ve plânsız kalkınma arasındaki fark, teknik değil, siyasi bir temele dayanmaktadır. Bu terim, özellikle 20. yüzyılda dünyaya hâkim kapitalist sistemin temelini oluşturan -ve iktisatçılarca doğal ve evrensel olduğu iddia edilen- piyasa ekonomisine bir müdahale aracı olarak ortaya çıkmıştır.

Plânlama, piyasanın ve sınıflara dayanan emperyalist-kapitalist sistemin toplumsal ve toplumlararası düzlemde eşitsizleştirici mekanizmalarını ortadan kaldıran bir karşı-mekanizma işlevi olarak öne çıkmıştır. Soyak’a göre “plânlama özü itibariyle akılcı, sonuçları itibariyle müdahaleci bir süreçtir.” (2003:168) Kuruç da benzer bir vurguyla plânlamayı, toplumun ortak aklı sayesinde kaynakları iyi kullanmanın yaklaşımı ve yöntemi olarak niteler (Kuruç, 1998).

Plânlama sürecini, “toplumsal artığın kullanımında fiyat mekanizması yerine ekonomiye bütünsel bir bakışla eşitlikçi hedefler konması ve bu hedefler doğrultusunda üretici güçlerin seferber edilmesi” olarak tanımlayabiliriz. Nitekim siyaset ve genel olarak kamu yönetimi, kaynakların ve gelirin yeniden dağıtıldığı bir mekanizma olarak tanımlandığında, plânların hangi amaçlara hizmet edeceği önemli bir soru haline gelmektedir (Soyak, 2003:168).

2. Dünya Savaşı sonrasında yaygınlaşan ulusal kalkınma arayışları ve kalkınmacı yöntemlere artan ilgi, gelişmişlik/azgelişmişlik tartışmasının eksenini belirlemiştir. Bu tartışmalar içerisinde bir kalkınma yöntemi olarak plânlamanın belirmesiyle “kalkınma” ve “plânlama” kavramları sıklıkla beraber anılagelmiştir.

Plânlama, yönetim bilimi açısından “disiplinler arası” bir özelliği karşımıza çıkarmakta, Glick’in POSDCORB¹ olarak özetlediği yönetim ilkelerinin ilkinin

¹ Planning (plânlama), Organizing (örgütlenme), Staffing (personel), Directing (sevk-yönlendirme), Co-ordinating (koordinasyon), Reporting (denetleme), Budgeting (bütçeleme) başlıklarından kısaltılarak yönetim bilimi yazınının temel kavramları olarak önerilmiştir.

oluşturmaktadır. Farklı disiplin alanlarının, birbirleriyle olan ilişkisi, plânlama olgusunu değerlendirirken de karşımıza çıkmakta, hiçbir alan birbirinden kopararak anlatılamamaktadır. Bu noktada en önemli olgusal kaynağımız hukuk, kanunlar, KHK (kanun hükmünde kararname) bağlamındaki yasal çerçevedir. Ancak bunları tüm tarihsel gelişimi ile incelemek bu çalışmanın sınırlarını aşacaktır.

II. PLÂNLAMA ÇEŞİTLERİ

Plânlama, işletme, sektör, şehir, bölge ve ülke çapında ya da ülkelerarası çapta olabilir. Biz plânlamayı çalışmamızda *ülkesel*² ölçekteki örneğiyle ele alıyoruz. Ülkesel ölçekte plânlamanın şehir-bölge plânlamasıyla da, sektör-işletme (proje) plânlamasıyla da sıkı bir ilişkisi vardır. Ülkesel ölçekli bir plânlama olmaksızın daha alt düzeylerde plânlama yapılabilir, ancak tersi mümkün değildir. Bu iki düzey arasındaki fark, kısmî plânlama ile bütünsel plânlama farkına denk düşer.

Plânlamanın iktisadi, mekansal ve sosyal boyutları vardır. Bizim ilgilendiğimiz ülkesel plânlama esas olarak *iktisadi* niteliklidir. Sosyal yönünün ağırlığı dönem dönem artmış ve azalmıştır. Mekan boyutu ise ölçek boyutuyla aynı anlamda ele alınabilir. Buradan da inceleme nesnemiz olan “ülkesel iktisadi plân”ın sonuncu özelliğine geçebiliriz: Ülkesel ölçekli iktisadi alan, merkezi bir odak etrafında tasarlanmaktadır. Aslında ülkesellik ile iktisadiyatın bileşimi, yukarıda değindiğimiz gibi 20. yüzyılda *kalkınma* kavramıyla anlam kazanmakta ve cisimleşmektedir. Kalkınmanın öznesi ise kaçınılmaz bir şekilde örgütlü bir siyasi irade olmaktadır. Bu irade somut olarak merkezi idaredir. (1) Bilginin toplanması, (2) anlayış ve uygulamada tutarlılık, (3) hükümet sorumluluğu nedeniyle ülkesel iktisadi plânlama aynı zamanda *merkezi* de olmak zorundadır (Özşen, 1987: 6-7).

Sosyalist Plânlama / Kapitalist Plânlama

Ülkesel iktisadi kalkınma plâncılığı, sınıfsal niteliği itibarıyla iki farklı kuramsal ve pratik çerçevede ele alınabilir. Sosyalist Plânlama / Kapitalist Plânlama. Kapitalist toplumlarda sermayenin özel ellerde toplanması nedeniyle ekonomik birimler birbiriyle işbirliği değil rekabet içinde var olurlar. Piyasa denilen bu rekabet alanının hakemi olan fiyat mekanizması, üretici güçlerin bütünsel gelişimine gem vurmaktadır. Halbuki her üretim birimi piyasada şirketler halinde kârlarını azamileştirmeye çalışmak yerine devlet bünyesinde toplumsal amaçlar doğrultusunda örgütlenebilse, üretici güçleri, yani hem tekniği hem emeği yetkinleştirecek şekilde geleceğe dönük

² Burada ‘ulusal’ yerine ‘ülkesel’ kavramını tercih etme sebebimiz, ‘ulusal’ ifadesine kültür bilim açısından homojenlik, siyaset bilimi açısından da yerlilik anlamı yüklenebilmesidir. Biz bu çalışmada söz konusu tartışmalara girmemeyi tercih ediyoruz.

plânlama yapılabilir. Dolayısıyla özü itibariyle sosyalizan bir kavram olan 'plânlama', tarihsel olarak da en gerçek ifadesini sosyalist uygulamalarda bulmuştur.

Plânlamaya dair baştaki tanım ve değinilerimizde kullandığımız temel kavramları toparlayacak olursak, plânlamanın 3 temel özelliği vardır:

- Bütünsel bakış açısı
- Toplumcu anlayış
- Kolektif akıl ve irade geliştirme

Sosyalist plânlamaya içsel olan bu unsurlar kapitalist plânlama deneyimlerinde de kısmen görülmektedir. Bizim ele aldığımız konu ise kapitalist plânlama ve Türkiye'deki deneyimidir.

Kısaca değinecek olursak, 1917 Ekim Devrimi ile birlikte toplumsal mücadelelerin iktidar deneyimleri yeni bir evreye girmiş ve 20. yüzyılda bir dizi sosyalist ve bağımsızlıkçı ülke topluluğu doğurmuştur. Plânlama da Sovyet merkezli olarak geliştirilen, ancak başta Doğu Avrupa Halk Demokrasileri olmak üzere sosyalist dünya ülkelerinin tartışarak çeşitlendirdiği bir kalkınma yöntemi olarak belirmiştir. Plânlama uygulamalarının yarattığı toplumsal refah, başta Batı Avrupa ve ABD olmak üzere sosyalizmle mücadele halindeki kapitalist dünya ülkelerinde etkisini hissettirmiş, "refah devleti"nin geliştirilmesi ve bizzat plânlama fikir ve modellerinin kapitalist sisteme uyarlanması önemli bir etken olmuştur. Türkiye de bu uyarlama örneklerinden biridir.

Ancak Türkiye deneyimine geçmeden önce plânlamanın kapitalist dünyada hem ideolojik hem de iktisadi bir manivela olarak kullanıldığından söz etmeliyiz. Kapitalist plânlamanın esas örnekleri, 2. Dünya Savaşı ertesinde Avrupa'ya yapılan Marshall yardımları çerçevesinde görülmüştür. 1947-1950 yıllarında Fransa'da uygulanan "Modernleşme ve Teşkilatlanma Plânı" bunların en başında gelir (Sezen, 1999: 45). Gelişmiş kapitalist ülkelerin, kredi, borç yahut hibe halinde ihraç ettikleri semayeyi kullandıkları ülkeler üzerindeki denetimlerinin aracı olarak plânlama yaygın bir işlev üstlenmiştir.

Plânlama, az gelişmiş ülkelerin bağımsızlık ve kalkınma yönelimlerine hitap eden bir açılım olmakla birlikte, bu ülkelerin içinde bulunduğu iktisadi bağımlılık ilişkilerini "sürdürülebilir" kılmaya da hizmet etmiştir. Bir yandan, 1950'lerin sonlarına gelirken plânlama, kapitalizmin geç nüfuz ettiği coğrafyalarda ulus-devletlerin kuruluşu ve kökleşebilmesi için önemli bir aygıt olmuştur (Kuruç, 1998). Öte yandan, sömürgeciliğin yerini alan yeni bağımlılık mekanizmalarından biri olarak belirmiştir.

“Sömürgeyel Kalkınma ve Refah Yasası’nda (1940), *sömürgeyel kalkınma plânlamasının gerekli ve istenen bir şey olduğu ve koloni hükümetlerinin süratle kalkınma plânları yayınlaması gerektiğinin* altı çizilmektedir. Bu Yasayı çıkaran İngiltere 1960’lara kadar herhangi bir ulusal kalkınma plânını kabul etmemiştir.” (Soyak, 2003: 170-171)

Az gelişmiş ülkelerin bazılarında hazırlanan plânlar, emperyalist merkezlerce verilecek finansal yardımların gereklerini karşılayacak şekilde formüle edilmiştir. Bu durumun Türkiye’nin 1960’lar kalkınma plânlamasındaki geçerliliği de çalışmamızda tartışılacaktır.

III. TÜRKİYE’DE PLÂNLAMA

Sosyalizm ve kapitalizmi birer “iktisadi sistem”, plânlamayı ise bir “iktisat politikası” olarak tanımladıktan sonra Türkiye’de plânlamanın nasıl boy gösterdiğine şöyle bir giriş yapabiliriz. Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşu sırasında “iktisadi sistemini” İzmir İktisat Kongresi’nde (1923) özel sermaye birikimine dayandırarak, kapitalist bir yönelimin işaretini vermiş, daha sonraki yıllardaki “iktisat politikası” tercihiyle, ülkede plânlama uygulamasına geçilmiştir. Ancak Türkiye’nin bu ilk plânlama deneyimi, ileride ayrıntısına gireceğimiz özgün bir tarihsel dönemde gerçekleşmiştir.

Türkiye’de bugüne kadar hazırlanmış olan plânlar, plânlama uygulamaları ve süreçleri, nitelikleri itibarıyla oldukça farklılık arz eder. Plânların biçimi ve kapsamı da niteliklerine paralel olarak çeşitlilik gösterir. Ancak Türkiye’nin plânlama serüvenini genel olarak nesnel ve öznel, özel olarak da evrimsel bir çizgiye oturtmamız ve bu evrimin farklı dönemeçlerinde plân anlayışının ve modelinin nasıl bir değişim geçirdiğini tespit etmemiz gerekmektedir. Elbette burada yapılacak olan salt bir çizim faaliyeti değil, sürecin karşılaştırmalı bir eleştirisini ve tartışmasını da içerecektir³.

Başlangıçta belirttiğimiz gibi, Türkiye’nin plânlama dönemlerini, sanayi plânlaması, kalkınma plânlaması ve şirket temelli piyasa plânlaması olarak kategorize edebiliriz. Bu son kategoride plânlama modelleri “stratejik plân” ve “ön ulusal kalkınma plânı”dır. Üç plânlama döneminin arkaplanı ve kamu yönetimi iç dinamiklerinin gelişimi, dönem değerlendirmemizde esas alınacaktır.

³ Çalışmanın sonunda yeni bir tuval önerisi de getirilmeye çalışılacaktır.

III.1. Sınai plâncılık:

III.1.1. 1930'lar: Beş Yıllık Sanayi Plânları

İç ve Dış Dinamikler

1930'ların plânlamasına zemin hazırlayan koşullar olağandışı bir özellik gösterir. ABD'de 1929 yılında meydana gelen ve peşisıra dünyaya yayılan kriz, iktisadi anlamda liberal kuram (neo-klasik iktisat) ve pratikleri (serbest ticarete dayalı iktisat politikalarını) ciddi bir sarsıntıya uğratmıştır. Türkiye'nin modernleşme çabalarında örnek aldığı Batılı ülkelerin içine düştükleri kriz, kalkınma politikasında dönemin Sovyet Beş Yıllık plânlarını örnek almasına sebep olmuştur. Öyle ki Türkiye Cumhuriyeti, Sovyetler Birliği'nden (bundan sonra Sovyetler) sonra sanayileşmek için plânlama uygulayan ilk devlettir.

Dolayısıyla sınai kalkınma plâncılığını doğuran dış koşulları, dünya kapitalizminin içine düştüğü krizden kaynaklanan yabancı sermaye kıtlığı ve kriz esnasında Sovyetler'in çok geniş çaplı ve hızlı bir plânlı sanayileşme dönemine girmesi olarak özetleyebiliriz. Bunlara, Lozan'dan kalan ve düşük gümrüğe dayanan iktisadi yükümlülüklerin miadını doldurması bir iç koşul olarak eşlik etmektedir.

Sovyetler'in dünyada sosyalist plânlamaya kazandırdığı büyük prestij karşısında, ABD'de de krizden çıkış politikaları bölgesel plânlama pratikleriyle yürütüldü ve bunlardan en ünlüsü Tennessee Vadisi İdaresi (Tennessee Valley Authority, TVA), kapitalist plânlamanın yerel bir prototipi olarak tarihte yerini aldı. Bu plânlamanın kamu yatırımlarıyla piyasaya altyapı oluşturma mantığını, Türkiye'nin plânlama serüveni boyunca sahip olduğu bir özellik olarak kenara not etmek gerekir.

Plân Metni ve Plânlama Örgütü

İktisat Vekâleti, 1930 yılında "İktisadi Vaziyetimize Dair Rapor" başlıklı bir çalışma kaleme aldı. Bu çalışmanın hazırlanmasından iki sene sonra Prof. Orlof başkanlığında bir Sovyet heyeti Türkiye'ye gelerek sanayi tesisleriyle ilgili bir rapor hazırlayıp aynı yıl içerisinde İktisat Vekâleti'ne sundu. Bakan Celal Bayar, benimsediği raporu "Sınai Tesisat ve İşletme Raporu" adıyla ve "İktisat Vekâleti Teşkilatına İlaveler" konulu bir raporun eklenmesiyle 1933 yılı içerisinde Başbakanlığa iletti. Böylece plân İktisat Vekâleti tarafından, Vekâlet'e Sanayi Fen Heyeti gibi yeni birimler eklenmesiyle gerçekleşmiştir.

Bakanlar Kurulu raporları Aralık 1933'te görüşmeye başladı, 1934'te Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı (Birinci Plân) adı altında –esas Rapor üzerinde pek değişiklik yapılmadan- kabul etti ve plânı uygulayacak olan Sümerbank'a tebliğ etti (Boratav,

1982b: 111). Bu süreçte ABD’li bir heyetin de Plân’ı gözden geçirerek bir rapor hazırladığı bilinmektedir.

1934’te uygulamaya konulan ve Birinci Plân’a alınmayan bazı işleri kapsayan İkinci Plân’ın taslağı, Ocak 1936’da bir sanayi kongresinde tartışılmış ve aynı yılın Kasım ayında Başbakanlık’a sunulmuştu. Birinci Plân’la aynı zamanda yürürlükte bulunan ve ayrı bir projeler listesi halindeki İkinci Plân, 1938 yılında uygulamaya konulmuştur.

1938’de İkinci Plân’dan tamamen ayrı bir Dört Yıllık Plân, Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe kondu. Sonuncu Plân Sümerbank, Etibank, Denizbank ve Türkiye Malzeme Ofisi gibi resmi kuruluşlara yatırım hedefleri veriyordu. İnönü Cumhurbaşkanı olduktan sonra, Mart 1939’da bu Plân’ın pek çok hedefini erteleyen bir Bakanlar Kurulu kararı çıkartıldı. 2. Dünya Savaşı’nın patlak vermesiyle Plân, ölü bir metin haline geldi (Boratav, 1982b: 113).

Yürütücü Kadro

Plâna karakterini veren unsur, o dönemdeki kadronun devletçi eğiliminden ziyade ülke ve dünya koşullarının özgün bir ortam yaratmış olmasıydı. 1920’ler boyunca Chester projesi ve kalkınma için dış kredi arayışlarıyla liberal iktisat politikası izleyen iktidar kadrosu, 1929 Dünya Buhranı koşullarında bu politikadan çark etmek zorunda kalarak 1930’lara bir iç mücadele ile girdi. Dönemin İktisat Vekili Mustafa Şeref Bey, 1920’lerin liberal politikaları ile palazlandırılan sermaye grubu İş Bankası aleyhine bir devletçi politika izlemesi nedeniyle görevinden alındı. Yerine İş Bankası çevresinin baş temsilcisi Celal Bayar İktisat Vekilliği’ne getirildi (Boratav, 1982b).

Plânın İktisadi İçeriği

- Her iki plân da bütünlüklü birer kalkınma plânı değil, entegre yatırım projeleri demeti (Kuruç, 1998) halinde şekillendirilmiştir.
- Birinci Plân’da hammadeleri yurtiçinde olan sanayii geliştirmeye ve tüketim mallarına, İkinci Plân’da ise üretim mallarına ve aramallara öncelik verilmiştir (Sezen, 1999: 156-157; Günçe, 1981: 118-119).
- Plânlara özel kesim dahil edilmemiştir.
- Sosyal hizmet sektörleri projeler listesinde yer almamıştır.
- Birinci Plân’ın finansmanında Sovyetler’in Türkiye’ye sunduğu faizsiz kredi, İkinci Plân’da da İngiliz teknik ve mali desteği kullanılmıştır.

Para yönetimi	: Dış kredi
Yürütücü Kadro	: İktisat Vekili –Kadrocular
Örgüt	: İktisat Vekaleti – Bakanlar Kurulu
Karar	: Rapor

Değişim Sürecindeki Yeri

Bu özgün dönemin kamu politikalarına etkisinden kısaca söz etmek gerekirse, kriz ve krizi izleyen dönemlerde hem gelişmiş hem de azgelişmiş ülkelerde devletleştirme, millileştirme yoluyla KİT'lerin oluştuğu gözlemlenmektedir (Boratav ve Türkcan, 1994:179).

Devlete akıl hocalığı yapmaya çalışan Kadrocular, bu dönemin sözünü ettiğimiz özgünlüğünün ürünüdür. Pratik olarak sistemin sınırlarını zorlayan ancak ("sınıflaşmaya yol açmayacak bir plân" savunuculuğuyla) ideolojik olarak devlete hizmet eden bu çevre, aydınlar arasında az çok kalıcı bir biçimde plânlamanın benimsenmesinin önünü açmıştır (Boratav, 1982b).

Dünya krizi koşullarında ortaya çıkan yabancı sermaye kıtlığının kalkınmayı yerli kamu yatırımlarına mahkum etmesi sayesinde nüve halinde ortaya çıkan ithal ikameci politikalar, hem iktisat politikalarında bağımsızlığı çağrıştıran bir ideolojik söylem, hem de kamu yönetiminde önemli bir düzenleme aracı/yöntemi olarak plânlama tarafından belirlenmiş ve kalkınma plâncılığının tohumunu ekmiştir.

III.2 Geçiş Dönemi

III.2.1 1940'lar: İvedili Plân ve Vaner Plânı

İç ve Dış Koşullar/Dinamikler

1940'ların ortasında kadar süren 2. Dünya Savaşı, Avrupa'da ciddi bir trajedi yaratmakla kalmadı, kıta coğrafyasının yeniden çizileceği ve dünya hegemonyasının el değiştireceği bir dönemeç oldu. Plânlı sanayileşme ve kalkınma özlemleri açısından ise savaş yılları, üretimsizliğin, kıtlıkların, kalkınma ve ilerleme düşüncesini tümüyle unutturduğu bir dönemdir (Kuruç, 1998: 74).

1930'lerde gayriresmi olarak plân fikrinin savunuculuğunu üstlenmiş Kadrocular arasından Şevket Süreyya Aydemir'e, İktisat Vekâleti Sanayi Tetkik Heyeti Başkanı olarak savaş sonunda yarım kalan plânı yeniden yazma görevi verildi. 1946'da İvedili Plân ortaya çıktı. Ancak önceki dönemin sanayi merkezli plân hedeflerinin ve devletçi özelliklerinin doğmasına fırsat veren boşluklar, yerinden oynayan taşların beş-on sene içinde yerli yerine oturmasıyla dolmuştu. Eski iktisat politikası çizgisi, 2. Dünya Savaşı'ndan galip çıkan devletler arasında yer alan ve Türkiye'nin Sovyetler'e karşı saftığı Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) belirlenimindeki uluslararası gündeme ve ihtiyaçlara ters düştü.

Batı ittifakına dahil olan Türkiye Cumhuriyeti'nden beklenen, özel sermayeye doğrudan alan açan, dünya piyasasında tarım ve hammadde ihracatçısı ve (başta traktör olmak üzere) sınaî ürün ithalatçısı bir rol üstlenmesiydi. Keza Sovyetler'in etkisine karşı Marshall yardımı olarak bilinen yabancı hibe ve kredi akışından faydalanmak için siyasi ve ekonomik bir yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyuldu. İvedili Plân'ın bu şartlar göz önüne alınarak yeniden yazılmasından doğan Vaner Plânı, Batı'nın koşullarını kabul eden bir "niyet mektubu" niteliğindedi ve uygulanmadı (Küçük, 1981).

Plân Metni ve Plânlama Örgütü

Saracoğlu hükümeti, 1944'te henüz savaşa nokta konmamışken "Harp sonrası kalkınma plânı ve programı" hazırlanması kararı aldı ve bakanlıklar arası bir plânlama Komisyonu kurdu. Bu plân, hedefleri bakımından 1930'lu yılların plân modelinin en gelişmiş ve son halkasıdır. Savaşın resmen sona erdiği 5 Mayıs'ın iki gün ertesinde hazırlanan Öz Rapor'da "demokrasi aleminin bir zaafı olan müstemleke ve yarı-müstemleke şeraiti içine düşmemek" üzere iktisat politikasının belirlenmesi savunuluyordu.

Plânın dış kaynaklarla değil, devlet kredisinin değerlendirilmesiyle finanse edilmesi hesabı yapıyordu (Tekeli ve İlkin, 1981: 4). Oysa tarım ve ticaret burjuvazisi birikimini sanayiye aktarmaya niyetli değildi. Ayrıca Sovyetler'e karşı Türkiye'nin siyasi olduğu kadar iktisadi açıdan da Batı'yla birlikteliğini belli edecek kurumsal ilişkiler geliştirmesi gerekiyordu. Bu şartlar altında bir Amerikan değerlendirme raporunda İvedili Plân'ın komünist sistemi çağrıştırdığının belirtilmesi ve Ticaret Vekili Tahsin Balta'nın yatırımları "memleket dışı krediler" yerine "normal vergi kaynaklarıyla" karşılamının 'adil' olmadığını söylemesi, devletin dümen kıracağıının işaretlerini verdi.

Batı'nın tepkisi üzerine, İktisat Vekaleti'ne "yeniden incelenmesi gerekiyorsa, yeni teklifte bulunulması" gerekçesiyle geri gönderilen Plân, ağır sanayi yatırımlarını içeren bölümleri atılarak 1947'de yeniden yazıldı (Tekeli ve İlkin, 1981: 6-7).

Yürütücü Kadro

İvedili Plân'ın hazırlanmasında görev alan Kadroculardan Şevket Süreyya Aydemir'in Plân'ı devletçilik-halkçılık eksenine yerleştirmesi de ayrı bir rahatsızlık kaynağıydı. Sanayileşmenin memlekette "yeni bir içtimai tabaka" yaratacağı ve plânda yer alan sanayi ve maden meselelerinin bir "işçi siyaseti" olduğu ifadeleri sistemin sınırlarını fazlaca zorluyordu. Bu yüzden plân fiili olarak ortadan kaldırılırken kadrolar da değişti.

Saracoğlu yerine Başbakan olan Peker Şubat 1947'de yeni plânı hazırlama görevini İktisat Vekâleti Başmüşaviri Süleyman Vaner'e verdi ve plân ekibi 1931'de kurulan Türk İktisatçılar Cemiyeti'nin devamı olan Türk Ekonomi Kurumu üyesi liberal⁴ bürokratlardan oluşturuldu (Tekeli ve İlkin, 1981: 4,7).

İktisadi İçeriği

İvedili Plân önceki sanayi plânlarından farklı olarak;

- Enerji kaynakları etrafında sanayi tesisleri kurmaya dayanan bölgesel uzmanlaşmaya yer veren,
- Teker teker projelerin toplamından ziyade geniş kapsamlı bir "iş plânı" niteliğinde,
- Sektörel talep düzeylerini piyasa analizi ve/veya projeksiyonlarına göre değil, dışsal olarak belirleyen, üretim hedeflerini tüketim nomlarına göre 10 yıllık olarak saptayan (böylece hem tüketimi, hem üretimi birlikte düzenleyen),
- Finansmanı kamu kaynaklarına ve kısmen iç borçlanmaya dayanan (Tekeli ve İlkin, 1981: 3-4),
- 1930'ların plânları nasıl bir projeler koleksiyonu idiyse, aynen bir sektörler koleksiyonu olan bir plândı (Günçe, 1981: 123).

Vaner Plânı ise kendinden önceki tüm plânlardan, hem öncelikleri hem de yönü itibarıyla farklıydı:

⁴ 1946'da Kurumun çıkardığı Türk Ekonomi Dergisi'nde yayınlanan Ş. Bilkur ve M. Ete imzalı "Türkiye İçin Bir Ekonomi Programı Tasarısı" İstanbul Sanayi Odasına bağlı sermayedarlar tarafından bile uygulanamayacak kadar liberal bulunmuştu (Tekeli ve İlkin, 1981: 8).

- Plâncılara, ana hedefler (gelişme hızı, strateji) ile ilgili açık ve kesin bir talimat verilmedi, sadece kredi temini gayesiyle, dış ekonomilerde gelişmelerin dikkate alınması istenmekle yetinildi.
- Tarım ve tarımla ilgili ulaşım ve enerji tesislerine öncelik verildi.
- Sanayi yerine “yol ve vasıta ıslahı” başlığı altında tarım ve altyapı yatırımlarına yönelindi.
- Kamucu bir anlayış yerine “hususî teşebbüslere tam serbesti ve emniyet”i öne çıkaran bir ilkesel çerçeveden hareket edildi.
- “Devrin vasatî teknik seviyesine” ulaşmak için başta traktör olmak üzere ABD’den yapılan ithalat döneme damga vurdu.
- Sosyal sektörler yer verilmedi.
- Krediyi haiz olabilmek için yapıldığından, enerji dışında uzun vadeli olarak hazırlanmadı.
- Girdi-çıkış ilişkileri kısmen göz önüne alınarak, önceki plânlar/projeler “mahallî mahiyetli tesisler”den oluşurken, bu Plân 8 sektörlü geniş kapsamlı bir yapıdaydı.
- Sektörel bir plân olmanın ötesinde makro büyüklükler (millî gelir vs.) ile ilişki kuruldu, ancak sektör hedefleri makro modelden çıkartılmadı (Tekeli ve İlkin, 1981: 16-18).

ii) Biçimi: (İvedili Plân / Vaner Plânı)

Para Yönetimi	: Vergi / Dış kredi
Yürütücü Kadro	: Eski Kadrocular / Türk Ekonomi Kurumu üyeleri
Örgüt	: Bakanlıklar arası Plânlama Komisyonu / İktisat Vekaleti Başmüşaviri başkanlığında heyet
Karar	: Bakanlar Kurulu kararı

iii) Değişim Sürecindeki Yeri

Marshall Plânı'nın yürütülmesi için kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Komitesi⁵, Plân çerçevesinde yardım gönderilecek her ülkeye yönelik bir anket çalışması yapıyordu. Türkiye de Batı'nın tercihleri doğrultusunda bu anketi doldururken Vaner Plânı'nın içeriğini belirledi. Avrupa'nın tarım ihtiyacını karşılamayı amaçlayan Plân, Avrupa'ya bir an önce doyurma derdinde olan ABD'yi yeterince memnun etmedi ve kredi talebinde bulunan 16 Avrupa ülkesinden bir tek Türkiye'ye kredi verilmedi.

Plân'daki projelerin bir kısmı 10 yıllık uygulama programı haline getirildi, bir kısmı özel sektöre devredildi. Gene de plân, hükümetlerin her vesileyle başvurdukları ve zaman zaman uygulayacakları sektörel plânların hazırlanmasında kullandıkları bir kılavuz metin oldu (Tekeli ve İlkin, 1981:12-15).

Bu iki Plân arasındaki geçiş dönemi, Cumhuriyetin, ilk yıllarında tanıştığı plâncılığın en kötü koşullarda onu yaşatan sınıî karakterinin, gittikçe daha fazla borçlanmaya dayanan kalkınma plâncılığına doğru kayışına denk düştü. Bir değerlendirmeye göre,

“1946 İvedili Sanayi Plânı ve Vaner Plânı her ne kadar uygulama olanağı bulunamadıysa da, *genç Cumhuriyetin iktisadi kalkınma arayışlarında dayandığı strateji ve felsefelerin (vurgular bize ait) nasıl bir köklü dönüşüme (vurgular yazara ait) uğradığını gösteren birer belge olarak tarihe mal olmuştur.*” (Soyak, 2003:174)

Oysa ki,

“1947/48'den sonra Türkiye ekonomisine, adeta 1920'lerdeki gibi tarım sektörü öncülük etmeye başlar.” (Kuruç, 1998: 75)

Gerçekten de 1920'lerdeki “iktisadi kalkınma arayışlarında dayarılan strateji ve felsefe”, Chester projesi gibi projelerle yabancı sermayeyi ülkeye çekmeye ve Batılı sermayenin belirlediği işbölümünde tahıl ambarı rolünü görevi üstlenmeye dönük bir perspektifin yeni dünya düzenindeki uygulamasıdır. Bu gerçek, 1930'ların sınıî plâncılığının olağandışı koşullarda gelişmiş olduğu konusundaki vurgumuzu doğrulamaktadır.

Türkiye, kapitalist dünyayla birlikte girdiği her yeni döneme ekonomi politikasında bazı kırımlarla başlamıştır. Kalkınma anlayışında yaşanan tekerür, sözü edilen

⁵ Daha sonra Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'ne (OEEC - Organization for European Economic Cooperation) dönüşen Komite, 1961'de Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'na (OECD - Organization for Economic Cooperation and Development) adını aldı.

kırılmalarla kapitalist kalkınma perspektifinin sürekliliğini koruduğuna işaret etmektedir. Bu kalkınma perspektifinin yeni dönemdeki yönetsel karşılığı, “idari reform” olarak ortaya çıkmış ve plânlama uygulamaları da paralel bir değişim vektörü üstünde ilerlemiştir (Güler, 1996).

Süleyman Vaner, hazırlanmasına öncülük ettiği plâni Demokrat Parti’nin (DP) uyguladığını söylemektedir. Oysa, sanayi, madencilik ve altyapı açısından 1936’daki İkinci Sanayi Plâni, 1946’daki İvedili Plân ve 1947’deki Vaner Plâni’nin projeleri birbirinin aynıdır ve yatırımların hangi plâna ait oldukları tartışmalıdır (Tekeli ve İlkin, 1981:24). Her durumda Vaner Plâni öncelikleri ve ağırlıkları açısından 1948-1960 döneminin *ex-ante* bir belirleyicisi, bir fotoğrafı olarak karşımıza çıkmaktadır (Günçe, 1981:121).

III.3. 1950’ler: Plânsız Kalkınma

Savaşta zengin çıkan ticaret burjuvazisi ve toprak ağalarının çıkarı ile ABD’nin Türkiye’ye biçtiği rolün çakışması, DP’yi doğuran koşulları oluşturdu. Savaş koşullarından istifade ederek sermaye birikimi sağlayan iki egemen sınıf fraksiyonu aynı zamanda DP ekseninde ülke siyasetinde yaşanan dönüşümün içsel dinamikleri olmuşlardır (Soyak, 2003: 173).

DP’li yıllara kalkınma tutkusu damgasını vurdu. Ancak bu kalkınmanın motor sektörü olan tarımda bir süre sonra görülen yavaşlama ve bunun yerine geçebilecek lokomotif sektörün, izlenen iktisat politikaları içinde ortaya çıkmaması kıtlık ekonomisine yol açtı (Kuruç, 1998: 75). Kıtlığın enflasyonla aşmaya çalışılması ve yatırım politikalarının üretim potansiyeli hesaba katılmaksızın dış borçlanma ile yürütülmesi sonucunda 1954’te dış ödemeler krizi yaşandı. Kamu gelirlerinin kamu harcamalarına yetişememesi, yıllık bütçelerin orta ve uzun dönemli makro politika esaslarına oturtulmasını gündeme getirdi. Krizin şiddetlendiği 1958’de başlatılan Paris Görüşmeleri’nde yardım şartlarından birisi “Kalkınma Programı kapsamında yatırımların zorunlu koordinasyonunu sağlamak üzere, Koordinasyon Bakanlığı kurulması” idi.

1959’da Tinbergen Türkiye’ye gelerek ilk plân hazırlıklarına başladı. DP iktidan, örgüt ve oy tabanından “Komünist metotlarıyla çalışmaya başladılar” eleştirisini almamak için Tinbergen’in çalışmalarını gözlerden uzak sürdürmesini istedi ve yabancı heyet 1960 darbesine kadar “tecrit edilmiş bir halde” çalıştı (Kansu, 2004: 44-48).

Ancak aynı dönemdeki siyasi ve iktisadi istikrarsızlıklar devlet içinde çatlaklara, Türkiye’nin ABD’yle ilişkilerinde anlaşmazlıklara, üniversitelerde ise sosyal tepkilere

yol açtığına bir değişim uğrağına gelindiği belli olmuştu. 1950'lerde bürokrasinin etkisizleştirilmesi ve savaş fırsatçılarınca yaratılan ilkel birikimin olgunlaşmakta olan sanayiye aktarılmaması sonucunda, bu değişimi harekete geçirecek öznenin arkasında zımni bir ittifak belirdi (Soyak, 2003: 175).

Toparlarsak, kalkınma plâncılığı olgun döneminin başlangıcında üç dinamikten etkilenmiştir: (1) 1930'ların sanayiciliği, (2) 1950'lerin yatırımcılığı ve (3) 1950'lerde bozulan kaynak dağılımını koordinasyon ihtiyacı (Kuruç, 1998).

2. Dünya Savaşı'ndan sonra Türkiye gibi birçok azgelişmiş kapitalist ülke, Batı blokunun desteği ve isteğiyle plânlama uygulamaya başladı. Bunlar Türkiye'dekine benzer şekilde yabancı yardım öncelikli, Türkiye'den farklı olarak da "yatırım projeleri listeleri" halinde hayata geçirildi. Türkiye'de 1960'lardan itibaren sağlam bir hukuksal zemin üzerinde sosyal ve ekonomik unsurları bütünleştiren plânlama uygulamaları ise "kalkınma plâncılığı" isimlendirmesini hak etmektedir.

III.4. Kalkınma Plâncılığı

III.4.1. 1960 Sonrası Kalkınma Plâncılığı

Bu dönem, devletin plânlama işlevini üzerine alan yürütmenin yasama karşısında ağırlık kazanması yoluyla "Yasama" devletinden "İdare" devletine geçişi simgelemektedir (Tan, 1976: 22; Sezen, 1999). Ancak şunun açıkça anlaşılması gerekmektedir ki Türkiye'nin plânlama deneyimi aynı zamanda kapitalist dünyanın plânlama deneyimidir (Küçük, 1981).

Kalkınma Plânlarının İlkeleri:

- Ulusal tasarrufu artırmak
- Yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek⁶.

Bu hedeflerin, dönemin Keynesçi politikalarından esinlenen büyüme modellerini kullanarak, ulusal ekonomiyi temel sınaî alanlarda gelişmeye yönlendirmesi amaçlanmıştır. DPT, 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinden sonra 30 Eylül 1960'ta kurulmuştur. Bunun nedeni, "kalkınma" özleminin ve plânlama yönteminin yeni bir anayasaya eşdeğer sayılacak derecede büyük tutulmuş olması ve ivedi sayılmasıdır. Türkiye'de plânlama kültürü, çeşitli toplumsal kesimlerin "ortak kabulleri" (farklı toplumsal kesimlerin *modus vivendi* dönemi) çerçevesinde işleyen ve siyasi

⁶ İktisadi sosyal hayatın düzenlenmesiyle ilgili olarak bkz. 1961 Anayasası Madde 41.

farklılıkların üstüne çıkan esaslara dayanmaktaydı (Kuruç, 1998: 76-77). Bu anlamda 1960-80 yılları arasındaki dönem, kalkınma plâncılığında “altın devri” oluşturmaktadır. Toplumun ortak kabulünün olması, kurumsal yapı ve karma bir ekonomi ortaya konulmasına kolaylık sağlamıştır. Bu aynı zamanda, siyasi partiler arasındaki farklılıkların, plânlamanın esaslarını etkilememesini de sağlamıştır.

1960 ve 1980 arasındaki dönemde yapılan dört tane Beş Yıllık Kalkınma Plânı’ndan (BYKP), hedeflenenler bakımından gerçekleşme oranı en yüksek olanı 2. BYKP olmuştur (Kuruç, 1998: 77). 1960 sonrası dönemde iktisadi büyüme hızlanmış ve 1960-1980 arası yıllık büyüme hızı ortalaması % 6 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönem aynı zamanda “ithal ikameci” büyüme modelinin uygulandığı tüketim mallarından, ara mallarına ve kısmen de yatırım mallarına geçiş dönemidir. İthal ikameci sanayileşme süreci, Türkiye’nin karma ekonomi düzeni içinde o günün “piyasasına” dayandığı ölçüde cılız kalmış ve plânlı bir stratejinin (1930’lardaki minyatür örnekte olduğu türden) ağırlık merkezi haline gelememiştir (Kuruç, 1998: 81). Siyasetçilerin iktidarda kalma sürelerinin kısalması, plânlamadaki uzun dönem perspektifini zedelemiştir. 1960’tan günümüze değin, sekiz tane BYKP yapılmıştır⁷. Bunlar her döneme özgü farklı hedef ve stratejiler üzerine kurulmuştur.

Dönemin sonunda 24 Ocak 1980 kararları “tek çözüm” olarak ortaya konulmuş ve devletin plânlama faaliyeti “yedeğe alınmıştır” (Günçe, 1981: 128). Bütün bu liberalleşme ve plâni yedeğe alma eğilimleri, dış ödemeler dar boğazını aşmak veya geçiştirmek için, dış dünya ile zorunlu ilişkinin bir fonksiyonu olmuştur (Günçe, 1981: 130). İthal ikameci modelin 1970’lerde tıkanmasıyla plâncılık bir nevi “gerileme” dönemine girmiştir. Sermaye birikim modelinde, büyüme stratejisinin dünya konjonktüründen bağımsız olamayacağı ve “kapitalist plânlama” çerçevesinde ana amacın sermayenin yeniden üretim koşullarını sağlamak olduğu düşünülecek olursa, plâncılığın neden neo-liberal rüzgârlarla 1980’lerde “yedeğe” alındığı daha iyi anlaşılabilir.

Sorulması gereken önemli bir soru da, “plânlamanın günümüzde devletin toplumsal ve ekonomik süreci bilinçli bir yönlendirme aracı mı, yoksa devleti ‘yeni sağ’ politikalar doğrultusunda dönüştürme aracı mı” olduğudur (Sezen, 1999: 243). Ekonomiyi devlet denetiminden piyasa denetimine dönüştürme sürecinde uygulanmak istenen politikaların önünde engellerin tümüyle kaldırılması söz konusudur (Sezen, 1999: 244). Buna bağlı olarak Yüksek plânlama Kurulu’nun (YPK) 1980 sonrası

⁷ 9. Kalkınma Planınının 01.07.2006 tarihli Resmi Gazete’nin 26215 mükerrer sayısıyla yürürlüğe girmesiyle, Plan sayısı 9’a çıkmıştır. Ancak çok önemli farkla bu gerçekleşmiştir. Kalkınma planlarının artık beş yıllık hazırlanmasından vazgeçilmiş, 9. Plan bu doğrultuda 7 yıllık sistematige uygun hazırlanmıştır.

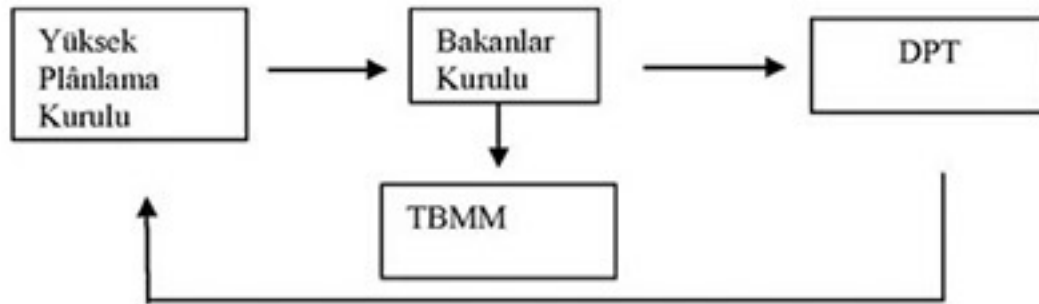
özelleştirmelerin aygıtı haline gelmesi, kapitalist piyasanın rehabilitasyonu ve “beka”sını sağlamak açısından olamazsa olmaz olarak dayatılmıştır. Oysa 1960’ta plânlamanın ilkeleri belirlenirken Milli Birlik Komitesi’nin (MBK) kararları çerçevesinde YPK’nın siyasi temayülleri ve otoriteyi temsil edenler yanında, ilmi ve tekniği temsil edenlerden oluşan bir kurul olduğu ifade edilmiştir (aktaran Sezen, 1999: 78). Ancak 1980 sonrasında değişen koşulları DPT’yi yabancı sermaye ile ilgili alanlara daha çok itmiştir. Bu durum DPT’nin plânlama işlevlerinden uzaklaştırılması yönünde uygulamalar doğurmuş, plânlama örgütünü ana amaçlarından saptırmıştır.

III.4.2. DPT: Örgütsel ve Kurumsal Yapı

Devlet Plânlama Teşkilatı (DPT) 91 sayılı kanunla kurulmuştur; buna göre DPT:

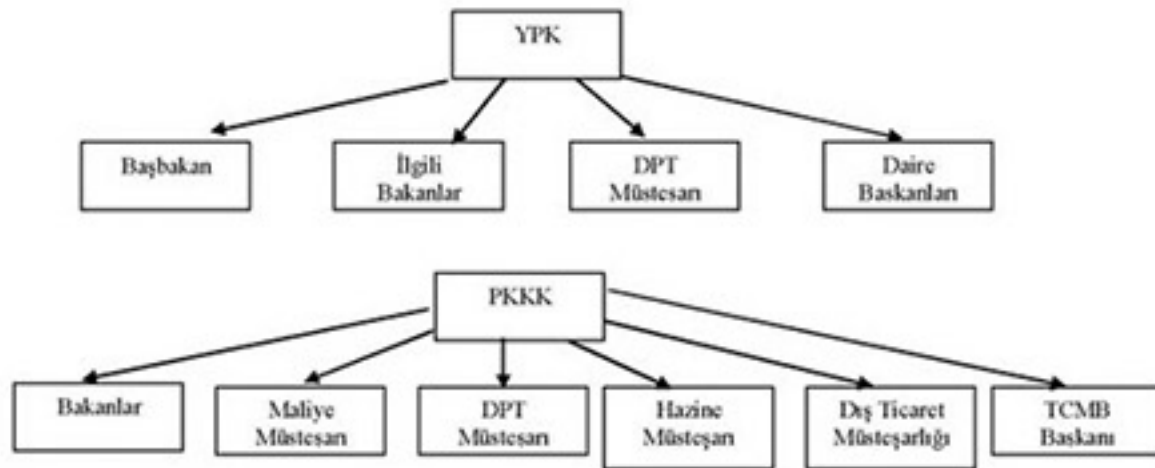
- Beş Yıllık Kalkınma Plânları (9.Plâna kadar),
- Yıllık program,
- Sektör ve alt-sektör ana (master) plânları yapmakta, Kalkınma Plânlarını bunlara uygun olarak hazırlamaktadır.

91 sayılı yasayla Yüksek Plânlama Kurulu, Başbakan, üç Bakan, DPT Müsteşarı, üç Daire Başkanından oluşmaktadır. 77 sayılı yasa ise, plân sürecinde TBMM Bütçe ve Plân Komisyonu’na bir başka “teknik-siyasal organ kimliği” kazandırarak, kalkınmaya ilişkin kararları yaşama geçirme noktasına getirmiştir.



İdari yapının temelini,

- Yüksek Plânlama Kurulu (YPK),
- DPT Müsteşarlığı gibi organlar oluşturmaktadır.



Türkiye’de 1960 sonrası plânlamanın tarihi, ulusal plânlamanın örgütlenmesinde en önemli kurum olan DPT’nin örgütsel tarihiyle kısmen özdeştir. Kuruluş yasasına göre, DPT’nin merkez örgütü, müsteşar ve doğrudan müsteşara bağlı olarak çalışacak olan İktisadi Plânlama, Sosyal Plânlama ve Koordinasyon Daire Başkanlıkları ile Genel Sekreterlik’ten oluşmaktadır. Plân metinlerini İktisadi ve Sosyal Plânlama Daireleri hazırlamaktadır. İktisadi Plânlama Dairesi aynı zamanda yıllık programları ve bölge plânlarını hazırlamakta, ekonomik ve sosyal sorunları öncelik ve hedeflere göre değerlendirmektedir. Her iki daire de plânların hazırlanmasında, hazırlık sürecine farklı kesimlerin görüş, istek ve beklentilerini yansımaları sağlamak üzere sürekli ya da geçici Özel İhtisas Komisyonları’ndan (ÖİK) yararlanabilecektir.

Bütün bunlar, idari şema içinde DPT’nin çalışma sistemini görmemizde yararlı olmakla birlikte, DPT’nin belirli dönemlerde siyasi iktidarlarla olan ilişkisini anlamamızda yetersiz kalmaktadır. Aslında çalışma mekanizmasından ziyade, DPT’nin zaman içindeki personel politikasına bakılması yapısal dönüşümün ipuçlarını bize verecektir. DPT’nin personel sayısı, 1963 yılı dışında sürekli artmış ve kadrolar zamanın değişen politik koşulları içinde genişleme eğiliminde olmuştur. İstihdam biçimindeki değişikliklerle birlikte düşünüldüğünde, belli dönemlerde hızlı bir personel alımı yaşanan DPT’de, , örgütün kamu kesimine alternatif politikalar üretebilen bir yapıdan uzaklaşarak ve siyasallaşarak günümüze evrildiğini görmekteyiz (Sezen, 1999: 94).

III.4.3. Plânlama ve Hukuk İlişkisi

Plânlı kalkınma bir gelişme stratejisi olarak Türkiye’de 1961 Anayasası, Beş Yıllık Kalkınma Plânlaması, DPT gibi yasal ve teknik çerçevede, kurumsal yapıda yürütülmüştür. Türkiye’de plânlama girişimlerinin tarihsel kökenleri 1930’lara

gitmekteyse de gerçek anlamda plânlı kalkınma yönteminin 1961 Anayasası'nda Kalkınma Plânları'nın ve DPT'nin birer anayasal kurum olarak düzenlenmesi ile uygulanmaya başlandığı söylenebilir (Tan, 1976: 3). Bu anlamda plânlamanın ve plânlama anlayışındaki "değişme"nin anlaşılmasında, olgusal yanının işlenmesinde yasal çerçevenin önemi açıktır. Plânlama anlayışının değişmesindeki en önemli anlayış farkı, 1961 ve 1982 Anayasaları'nın plânlamaya bakışındaki farklılıklardır.

1961 Anayasası, plânlama görevini temel haklar ve ödevler bölümünde düzenlemekte (madde 41) ve devlete, "iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, bu maksatla, milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma plânları yapmak" ödevini yüklemekteydi. 1961 Anayasası'nın önemli özelliği, sosyal ve ekonomik hak ve özgürlüklere büyük önem vermesi ve bu arada devletin siyasal örgüt ve düzeni yanında sosyal ve ekonomik yeni bir düzen ve örgütlenmeye gitmesidir (Tan, 1976: 18). 1982 Anayasası ise Kalkınma Plânları yapmayı devlete bir "görev" olarak vermekte ancak bunu temel hak ve ödevler şeklinde formüle etmemektedir. 1982 Anayasası'nda plânlama, sosyal ve ekonomik hükümler başlığı altında düzenlenmiştir (madde 166). Plânlama görevinin önceliği ve önemi 1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'na göre, daha "geri" bir adım olarak durmaktadır (Sezen, 1999: 244-245).

Bu düzenlemelerin, daha önce de sözünü ettiğimiz 1980 sonrası iktisat politikası tercihlerindeki değişmelerle yakından bir ilgisi vardır. 1980 sonrası süreçte plânlama, devletin temel görevi olmaktan çıkarılmış ve 1961 Anayasası'nda yer alan "kalkınma plânları kamu sektörü için emredici, özel kesim için yol gösterici ve yönlendiricidir" hükmü, "yapılmış bulunan düzenleme karşısında kanun koyucu tarafından bütün yönleriyle değerlendirilmesi gereken bir konuyu içermesi" nedeniyle 1982 Anayasası'nda yer almamıştır. Bununla birlikte plânlarda serbest piyasa mekanizmasına dayanan bir yapısal değişim ve uyum sürecine girilmiş ve nihayet merkezi plânlamadan uzak, parçalı bir plânlama anlayışı benimsenmiştir. Bu konu, kamu yönetiminde değişimi anlamamızda ve bu değişimi sektörler ve idari, kurumsal yapı çerçevesinde çözümlememizde yaşamsal öneme sahiptir. Türkiye'nin, özellikle 1980 sonrası yaptığı uluslararası kredi anlaşmaları (Dünya Bankası), taahhütler, niyet mektupları (IMF) gibi politika metinleri, bu çerçevede politika tercihlerindeki değişimi ve seçilen yolu açıkça ortaya koymaktadır (Güler, 1996).

Plânlama ve hukuk ilişkisinde Sezen'in sorduğu soru yasallık, anayasallık açısından kayda değerdir: "Kamu yönetiminde 'anayasal kurum' niteliği, bu niteliği taşıyan kurumlara, bu niteliği taşımayan kurumlar karşısında görece bir üstünlük, bir öncelik kazandırır mı?" (Sezen, 1999: 249).

Plânlama hukuk ilişkisinde hukuku,

- Plânlamada “sınırlayıcı çerçeve”,
- Bir “plânlama aracı”, olarak ele almamız gerekmektedir (Tan, 1976: 8).

Buna göre plânlama, devletin ekonomik hayatı düzenlemesinde temel bir araç olarak “kamu hukuku” çerçevesinde değerlendirilmesi gereken bir sorun alanını oluşturmaktadır. Plânlama, geleneksel yasal çerçevede kamu kesimi için “emredici” özel kesim için “yol gösterici” bir niteliğe sahiptir. Ancak bir yandan piyasa ekonomisi içinde kalmak, diğer yandan da iktisadi kalkınmada özel kesime tam olarak güvenmemek, 1961 sonrası yapılan plânların hukuksal niteliğini ve uygulanabilirlik derecesini ciddi oranda etkilemiştir (Önder, 1998: 89).

1961 Anayasası’nda devletin plânlama görevi, 41. ve 129. maddeler ile düzenlenmiştir; 1982 Anayasası’nda ise 166. madde ile düzenlenmektedir. 1961 Anayasası’nda 129. ve 41. maddeler kalkınmayı “devletin ödevi” haline getirmiştir. 16 Ekim 1962 tarihli “Uzun Vadeli Plânların Yürürlüğe Konulması Hakkında (77 sayılı) Kanun”⁸ çerçevesinde plâncılığın en önemli ayağı, uygulamaya konulmuştur (DPT, 1996: 101). Özal ekonomisinin hâkim olduğu 1980’li yıllarda ise “Kanun Hükmünde Karamameler” (KHK), ekonomi, çalışma ilişkileri, özelleştirmeler vb. devletin hizmet üreten, sunan birçok alanına girmeye ve birçok kurumun yapısını değiştirmeye başlamıştır. DPT’nin kuruluş ve görevleriyle ilgili KHK’ları şöyle sıralayabiliriz (DPT, 1996):

- 31 Ağustos 1982 tarihli 1. ve 5. maddelerin değiştirilmesine ilişkin 44 sayılı KHK,
- 18 Haziran 1984 tarihli 304 sayılı KHK,
- 31 Aralık 1987 tarihli DPT ile ilgili 223 sayılı KHK’da değişiklik yapılmasıyla ilgili 304 sayılı KHK,
- 14 Ağustos 1991 tarihli 437 sayılı KHK,
- 6 Ocak 1992 tarihli 470 sayılı KHK,
- 16 Eylül 1993 tarihli 511 sayılı KHK,
- 24 Haziran 1994 tarihli 540 sayılı KHK.

⁸ Bkz. (DPT, 2006: 305-309); 77 Sayılı Kanun’un kabul tarihi 16 Ekim 1962’dir; 11235 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanma tarihi ise 18 Ekim 1962’dir.

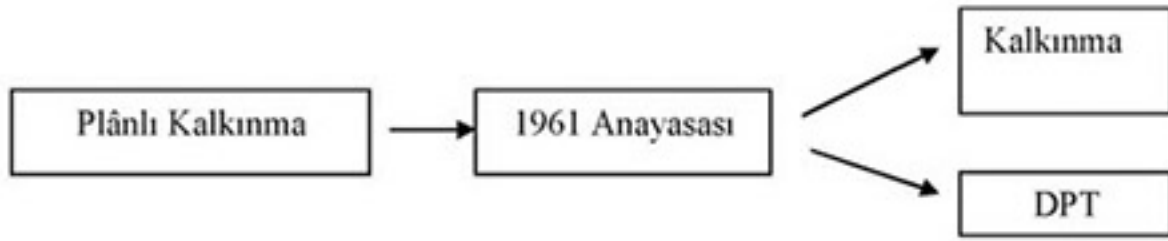
KHK'ler dönemi, DPT'nin kurum olarak plâncılık görevlerinin devre dışı bırakılmasında gerçekten etkili olmuştur. Bu noktada, anlaşılması gereken, devletin plânlama örgütünün yavaş yavaş sönmüştür ve bir süre sonra da "etkisiz" hale getirilmesinde, dünya konjonktüründen bağımsız hareket edilmediğidir. Plâncılık ve devletin plânlama vazifesinin "sosyal" amaçlara yönelik olarak yapılması, neo-liberal ekonomi mantığının pek kabul edebileceği bir hedef olmamıştır.

DPT'nin kuruluş ve görevleri hakkında kanunlar da sırasıyla (DPT, 1996);

- 30 Eylül 1960 tarihli DPT'nin kurulması hakkında 91 sayılı kanun,
- 12 Ekim 1960 tarihli DPT'nin kurulması hakkında 91 sayılı kanuna ek 99 sayılı kanun,
- 91 sayılı kanunun 20. maddesinin değiştirilmesine dair 1 Ağustos 1961 tarihli 340 sayılı kanun,
- 16 Ekim 1962 tarihli uzun vadeli plânların yürürlüğe konulması ve bütünlüğünün korunması hakkında 77 sayılı kanun,
- 28 Temmuz 1967 tarihli Kalkınma plânlarının uygulanması esaslarına dair 933 sayılı kanun,
- 30 Ekim 1984 tarihli Kalkınma plânlarının yürürlüğe konulması ve bütünlüğünün korunması hakkında 3067 sayılı kanun,
- 6 Mart 1991 tarihli DPT kuruluş ve görevleri hakkında 3701 sayılı kanun olarak sıralanabilir (DPT, 1996).

Anılan kanunlar içinde 30 Ekim 1984 tarihli Kalkınma Plânları'nın yürürlüğe konulması ve bütünlüğünün korunması hakkında 3067 sayılı kanun, daha önce Türkiye plâncılığında en "kritik" öneme sahip olan, 16 Ekim 1962 tarihli Uzun Vadeli Plânların Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında 77 sayılı kanunu yürürlükten kaldırmaktadır. Bu, devletin plânlama işlevinde farklı bir yola saptığının en önemli göstergesidir.

1961 Anayasası ekonomi ve toplum yapısında (a) toplumsal hakların genişletilmesi, (b) emek maliyetinin artması şeklinde iktisadi ve sosyal sonuçlar doğurmuş, 12 Mart 1971 Muhtırası ile bu süreç büyük oranda sekteye uğramıştır (Kuruç, 1998).



Kamu yönetiminde “değişme”nin farklı boyutlarda izlenebilmesi ve/veya algılanabilmesi açısından plânlama önemli bir kavramsal çerçeve oluşturmaktadır. 1980’lerde devletin öncülüğünde ve korumacılığa dayalı bir kalkınma stratejisinden vazgeçilmesi, devleti sınırlandırmaya ve küçültmeye, ekonomik işleyişi piyasa güçlerine bırakmaya dayalı bir değişme süreci tarihsel mirası güçlü plânlama pratiklerinin de baltalanması sonucunu doğurmuştur. 24 Ocak 1980 ekonomik kararları ile benimsenen liberal politikalar, plânlamayı resmen sona erdimese de fiilen ortadan kaldırmıştır.

1982 Anayasası, plânlamayı devletin “görevi” olarak tanımlamış, plânlama örgütünü resmi olarak ortadan kaldırmamıştır (166. madde). Ancak daha sonra göreceğimiz gibi, resmi tasfiye söz konusu olmasa da özellikle Özal ekonomisi ve politikalarının egemen olduğu 1980’li yıllarda, plânlama örgütü aşama aşama etkisizleştirilmiştir. Bu dönemin en belirgin değişikliklerinden biri, icra plânlarıyla ilgili olanlardır. Yıllık programlarda yer alan tedbirleri, bu tedbirleri gerçekleştirmeden sorumlu ya da ilgili kuruluşları gösteren, tedbirlerin gerçekleştirilmesini takvime bağlayan ve Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı’ndan itibaren her yıl yayımlanan icra plânlarının yayımına 1995’te son verilmiştir (Sezen, 1999: 240-241).

III. 5. Plânlamada Yeniden Yapılanma

III.5.1 Kalkınma Plâncılığının Tasfiyesi ve Ön Ulusal Kalkınma Plânı

Ön Ulusal Kalkınma Plânı⁹ (2004-2006), 1980 sonrası ekonomi yönetiminin ve “iktisat politikaları”nın köklü değişimiyle, uluslararası kredi anlaşmaları ve taahhütler yoluyla Türkiye’nin altına girdiği yükümlülüklerin bir sonucu olarak geliştirilmiştir. Kalkınma plâncılığı sistematliğini kökten değiştiren bir belge olarak Ön Ulusal Kalkınma Plânı (ÖUKP), Türkiye’nin 2003 yılı İlerleme Raporu, Katılım Ortaklığı Belgesi (2003) gibi politika metinlerine bağlı olarak formüle edilen, Ulusal Program’ın eki niteliğinde bir plândır. Burada amaçlanan, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne (AB) uyumu çerçevesinde mali yardımların programlanması için bir stratejik çerçevenin

⁹ Bu çalışmanın yapıldığı dönemde Orta Vadeli Program (2007-2009), Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009) ve 9. Kalkınma Plânı (2007-2013) henüz yürürlüğe girmemişti.

oluşturulmasıdır. Plânın hazırlanmasında, çeşitli kamu kurumları ve Sivil Toplum Örgütlerinin (STK) yer alması öngörülmüştür. Bu plânın dayandığı dokümanlar sırasıyla (DPT, 2003);

- Uzun Vadeli Strateji (2001-2023)
- 8. Beş Yıllık Kalkınma Plânı (BYKP) (2001-2005)
- Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporları (9. Plâna kadar)
- 2003 Katılım Öncesi Ekonomik Program
- KOBİ Strateji ve Eylem Plânı
- Türkiye Sanayi Politikası Dokümanı
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Program (2001)

Bu çerçevede 8. BYKP, “orta vadeli” bir strateji ortaya koymakta, bunun bir alt kümesi olarak AB perspektifinde ÖUKP geliştirilmektedir. Türkiye’nin kalkınma stratejisi, temelde Beş Yıllık Kalkınma Plânları’yla ve TBMM Plân ve Bütçe Komisyonu aracılığıyla oluşturuluyorken, artık ÖUKP ile birlikte bu temel strateji değiştirilmektedir. Buna bağlı olarak; a) Uzun vadeli strateji; b) Orta vadeli strateji; c) AB ile uyum çerçevesinde ÖUKP, kalkınma stratejisi kurgulanmaktadır. Bu stratejinin hedefleri;

- İstikrarlı büyüme,
- Yapısal reformların sürdürülmesi,
- Özelleştirme,
- Şeffaf ve etkin bir kamu yönetimi,
- Bankacılık reformu,
- Düzenleyici kurulların etkinliğinin, piyasanın güçlendirilmesi için artması,
- Özel sektörün rolünün artmasıdır.

Ulusal düzeyde bölgesel gelişme stratejisi içinde, a) İnsan kaynaklarının geliştirilmesi; b) KOBİ desteği; c) Fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının artırılması; d) Kırsal alanda ekonomik faaliyetlerin çeşitlenmesi; e) “Yeni Yerel Yönetişim Modelleri” ile kurumsal yapının güçlendirilmesi gibi temel maddeler ÖUKP hakkında fikir edinmemizi ve nasıl bir amacın izlendiğini görmemizi kolaylaştırmaktadır. ÖUKP’nin “gelişme eksenini” olarak tanımladığı dört temel alan söz konusudur;

- a) Gelişme Eksenini 1: İşletmelerin rekabet gücü
- b) Gelişme Eksenini 2: İnsan kaynakları ve istihdam

- c) Gelişme Eksenini 3: Altyapı hizmetleri ve çevre
- d) Gelişme Eksenini 4: Bölgesel gelişme

Bölgesel gelişme kapsamında ÖUKP, Türkiye'yi belli istatistikî bölge birimlerine (İBB) ayırmakta, üç düzey belirlemektedir. Buna göre Türkiye 26 İBB ve düzey-II bölgesine ayrılmaktadır.

- Düzey 1: Bölge
- Düzey 2: Alt-bölge
- Düzey 3: İl

ÖUKP'nin temel amaç ve stratejisinin, "2004-2006 döneminde AB'den sağlanacak sınırlı kaynaklar ölçüsünde Türkiye'nin AB ile ekonomik, sosyal ve mekansal boyutlar itibarıyla uyum sağlanmasına yönelik olarak tarımsal verimliliğin artırıldığı, girişimciliğin özendirildiği, rekabet gücünün, insan kaynaklarının ve istihdam yaratma kapasitesinin geliştirildiği, altyapı hizmetlerinin iyileştirildiği, giderek bilgiye dayalı ekonomiye dönüşen, çevreye duyarlı ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltıldığı bir yapıya ulaşılması" şeklinde çizildiğini görmekteyiz (DPT, 2003: 79).

Yönetim Boyutu

ÖUKP'nin yönetim boyutu çalışmamızı biçimlendirmemiz açısından önemli görünmektedir. Buna göre DPT Müsteşarlığı ÖUKP'nin "Yönetim Otoritesi" olarak belirlenmektedir. DPT Müsteşarı ÖUKP'nin sorumlusu olarak görev yapacaktır. Söz edilen yönetim sorumlusu, görevlerini DPT Müsteşar Yardımcıları'ndan birine devredebilmektir. Plânın yönetim yapısı itibarıyla en ilginç yönlerinden biri de, uygulamaya ilişkin görevlerin sektörel ve bölgesel kurumlar gibi "ara kurumlar"a devredilebilirliğiyle ilişkili olan bölümüdür. Bu görevlerin, bölgesel alanda Hizmet Birlikleri ve Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) tarafından ara kurumlar olarak faaliyet gösteren kurumlara devredilmesi öngörülmüştür (DPT, 2003: 149).

DPT, "ulusal bütçeden ve AB fonlarından finanse edilen, bölgesel gelişme ile ilgili proje ve programların merkezi ve yerel bazda koordinasyonun sağlanmasından, izlenmesinden ve raporlanmasından sorumlu" tutulmuş, böylelikle 1980 sonrası büyüme modelinin değişmesi ve plâncılıktan sapma, 1990'larla birlikte hızlanarak 2000'li yıllara taşınmıştır. BKA'ların kurulmasına ilişkin kanun çalışması öngörülmekle birlikte, ÖUKP'de BKA'ların kurulana kadar AB fonlarından desteklenen bölgesel kalkınma programlarının uygulanacağı Hizmet Birlikleri de ayrıntılı olarak sıralanmıştır. Hizmet Birlikleri, illerde valilerin, il ve ilçelerde belediye başkanlarının, köy muhtarlarının, köye hizmet götürme birliklerinin ve DPT'nin katılımıyla Düzey-II bazında bir araya gelerek oluşturdukları mahalli idare örgütleridir.

ÖUKP'nin, giderek daha rekabetçi hale gelen dünya ekonomisine Türkiye'nin başarılı biçimde uyum sağlayabilmesi için şirketler kesimine dönük önlemler almasına büyük önem atfetmesi tesadüf eseri olmayıp, aslında bu plânın arkasında gizli olan "Şirket Temelli Stratejik Plânlama" ile ilişkilidir. Bu çerçevede özellikle istihdam yaratma kapasitesi yüksek olan KOBİ'lere önem verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu "şirketleşme" eğilimiyle ilgili olarak ortaya konulan çerçeve açıktır (DPT, 2003: 80);

"Türkiye'de şirketleşme ve verimliliği artırma, istihdam imkanlarını geliştirme ve gelişmiş bölgesel odaklar yaratabilmek için KOBİ'lerin desteklenmeleri çerçevesinde bunların gerek konjonktürel gerekse yapısal sorunlarının çözümüne ağırlık verilecektir. *Destekleyici eksenler: İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdamın artırılması; bölgelerin ekonomik gücünün artırılması, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve kırsal kalkınmanın artırılması.*"

ÖUKP çerçevesindeki kalkınma stratejisinin, 2001-2023 dönemini kapsayan Uzun Vadeli Strateji ve 2001-2005 dönemini kapsayan 8. BYKP stratejisine dayandırılması, 2004-2006 dönemi için AB ile ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasına yönelik olarak hazırlandığını bize göstermektedir.

III.5.2. Şirket Temelli Stratejik Plânlama

İç ve Dış Dinamikleri

Kalkınma Plânlaması'ndan Stratejik Plânlama'ya geçişi anlayabilmek için Kalkınma Plâncılığı'nın hem ilham kaynağı hem de varlık zeminini oluşturan sosyalist plânlamanın dönüşüm sürecini ele almak faydalı olacaktır.

Sovyetler'de 2. Dünya Savaşı öncesi gerçekleştirilen başarılı plânlama pratiğini Savaş sonrası Halk Demokrasileri'nin kurulduğu Doğu Avrupa ülkeleri takip etmişlerdir. Sırasıyla, 1946'da Arnavutluk ve Yugoslavya, 1948'de Romanya ve Çekoslovakya, 1949'da Demokratik Almanya ve Macaristan merkezi plânlı ekonomiye geçmişlerdir. Bu ülkeler merkezi plânlamayı anayasalarında güvence altına alarak, plânlamayı anayasal bir kurum olarak uygulamaktaydılar. 1950'li yıllarda ise bu ülkelerde, üretim, yönetim ve plânlamadaki ademi merkezileşme eğilimleri, matematiksel teknikler uygulamasına, böylelikle kâr haddinin artırılabilmesine yönelik bir inanç yaratmıştır.

Bu denemelerin arkasında, piyasa ile toplumeu sistem arasında denge kurma iddiasında olan ve fikir olarak Oskar Lange'nin 1956'da olgunlaştırdığı "piyasa sosyalizmi" teorisi bulunmaktaydı. Merkezi plânlamanın ancak fiyat mekanizması ile takviye edildiğinde optimal bir araç olarak işleyeceği varsayımı ile toplumeu ideolojiyi aşındıran teknikleştirilmiş bir perspektif gelişmeye başladı. (Boratav, 1982a).

1950'ler sonu 1960'lar başında öncelikle Polonya ve Çekoslovakya'da "piyasa sosyalizmi" modelleri merkezi plânlamaya birer alternatif olarak tartışıldı ve uygulamaya kondu. Devlet işletmelerinin özerkleştirilmesi, ücret eşitsizliklerinin işletme kârı tarafından belirlenmesi, kaynak tahsisinde toplumsal önceliklerin değil de fiyat mekanizmasının devreye sokulması, plânlamada çeşitli sapmalar meydana getirdi.

Plânlamaya uygun bir şekilde kurumsallaşmış üretim örgütlenmesi 1980'lerde piyasalaştırılmıştır. Girdi-çıkıtı ilişkilerinin parçalandığı, işletmelerin kapandığı, borçlanma ilişkilerinin üretime gem vurduğu, devlet kredilerinin kesilmesiyle yatırımların durduğu bir döneme girilmiştir. Öyle ki, 1930'ların kalkınma arayışlarında ilk plânlama deneyimini Sovyetlerden ilham alarak hayata geçiren Türkiye, iktisadi liberalizasyon ve plânsızlaşma dönüşümlerinin yaşandığı 1980'lerde Sovyetler'in "DPT deneyiminden faydalanma" talebi ile karşılaşmıştır (Sezen, 1999: 130)

Bu koşullar altında kapitalist plânlama da içerik değiştirmeye başlamıştır. Kapitalist plânlamanın kaynağı olan ABD'deki TVA deneyi, 1980'lerin ve 1990'ların değişimi içerisinde yeniden yapılanmıştır. Bu deneyin gelişimine de kısaca değinmek, kapitalist plânlamada özel sektör merkezli modele geçişin hatlarını belirlememizde faydalı olacaktır.

1933'te ABD'nin büyük krizden çıkış programı New Deal'in yaratıcısı Başkan Roosevelt, TVA'yı "devletçe korunan bir özel teşebbüs" olarak tarif ederek hayata geçirmiştir. TVA o dönemde, çevresel kalkınma, sanayi yatırımları, istihdam ve üretimde (tarımda) verimliliği bütünlüklü bir biçimde gerçekleştiren geniş çaplı bir projedir. Ancak 1990'larda dünyadaki neo-liberal politikalara öncülük eden ABD'de elektrik sektörü yeniden yapılandırılırken, TVA da rekabete hazırlanmak üzere işgücünü yarı yarıya azaltmıştır.

TVA'nın 2004 Yılı Stratejik Plâni, yasama alanında TVA'nın tekelinin kırılacağı öngörüsü üzerine kurulmuştur. Elektrik sektöründe rekabetçi baskılar ve yeni piyasanın nasıl işleyeceği gibi başlıklar üzerine kurulu metnin temel kavramı "esnekleştirme"dir. Fiyatın, hizmetin, kontratın esnekleştirilmesi ve mali esnekleştirme. Maliyet ve risk unsurları üzerinden fiyatlandırmaya gidileceği, kurumsal gelirin belirsizleşeceği belirtilmektedir. Sonuç olarak fiyatların istikrarsızlaşması, istihdamın

daha fazla azaltılması ve borçlanma başlıklarıyla Stratejik Plân metni noktalanmaktadır.

İthal ikameci kalkınma politikasından ihracata dayalı serbest piyasacı kalkınma politikaya geçişte, merkez kapitalist ülkeleri idari dönüşüm açısından da kendisine örnek alan Türkiye'nin daha 1986'da özelleştirme uygulamaları için oluşturulacak Stratejik Plânı hazırlanması için ihaleyi ABD'li bir şirkete vermesi dikkat çekicidir (Sezen, 1999: 220).

Plân Sürecinin Gelişimi

Başlangıçta Kalkınma Plâncılığı, Türkiye'ye tahsis edilen yabancı kredilerin bu kredileri veren merkez kapitalist ülkelerin belirledikleri çerçevede kullanılması doğrultusunda gündeme gelmişti. İthal ikameci modelin temel finansman kaynağı olan borçlanmanın tıkanıdığı noktada Kalkınma Plâncılığı da tıkanmıştı. Bu noktadan sonra gündeme getirilen ihracata dayalı birikim modelinin Türkiye ekonomisini kapitalist dünya ekonomisine entegre ettiği ölçüde kamu yönetimi mekanizması açısından da yeni bir "uyum"un gündeme geldiği görülmektedir.

Bunun için bir tasfiye ve inşa sürecinin gerekli olduğu aşikârdır. Tasfiye edilecek olan yapı, ithal ikameciliğin temelini oluşturan KİT'ler, ithal ikamecilik, Keynesgil iktisat politikası araçları ve bir bütün olarak plânlı kalkınma iken, eşgüdüm sağlanmaya çalışılan uluslararası piyasaların eğilimlerine bağlı olarak bir inşa süreci yürütülmeye çalışılmaktadır.

Artık piyasa dinamikleri, dizginlenecek, törpülenecek, kontrol altına alınacak ya da en azından üstü örtülecek bir unsur olmaktan çıkarak, sadece *önü açılmakla* da kalınmayıp ülke içerisinde *kurumsallaştırılacak* bir unsur halinde ele alınmaktadır.

1980'den sonra "yapısal uyarlama" politikalarıyla birlikte Kalkınma Plâncılığı'nın siyasi karar mekanizmaları üzerindeki gücü ve bütünlüğü yok edilmiştir. Bunun yerini zamanla Stratejik Plânlama almaya başlamıştır.

Stratejik Plânlama (1962 yılında bir işletme teorisyeninin General Motors gibi büyük şirketler üzerinde yaptığı bir araştırma sonucunda oluşturduğu), şirketlerin uzun vadeli hedefler koyup bunları rekabet koşullarına uyarlamaları konusunda kılavuzluk eden bir plân türüdür. Dolayısıyla bu plânlama türünün "Şirket Temelli Stratejik Plânlama" olarak adlandırmak mümkündür (Bulut, 2004).

Yedinci Beş Yıllık Plân (1996-2000) ile birlikte sektörel plân anlayışı terk edilmiş, Stratejik Plânlama doğrultusunda hukuki ve kurumsal değişimleri öngören yapısal

değişim projelerini içeren bir plân hazırlanmıştır (Soyak, 2003). Yedinci Plân'ın kamuyu şirketleştirme ilkesi üzerine kurulu olduğunun göstergelerinden biri "kamu hizmetinden yararlananların sağladıkları bireysel faydanın karşılığını ödemeleri" vurgusudur (Sezen, 1999: 227). Yedinci Plân'da makroekonomik projeksiyonlar temenni düzeyinde, araçlar ise göstermelik ve tutarsızdır: "Bilim ve Teknolojide Atılım Projesi"nde "üçüncü sanayi devriminin yeni sektörlerinin geliştirileceği" belirtilirken, yatırım politikaları bölümünde bu sektörlerle yönelik herhangi bir yatırım programı oluşturulmamıştır. Yedinci Plân ile yatırımcı kuruluşlara DPT'nin sadece bütçe tahsis etme görevi kalmıştır (Soyak, 2003: 179).

"Stratejik Plânlama" bir hükümet programının öncelikli hedefleri arasında ilk defa AKP'nin Acil Eylem Plânı içinde yer almıştır. Acil Eylem Plânı'nda "özel sektörle işbirliği içinde ihracata dönük stratejik plânlama yapılacak" hususu özellikle belirtilmektedir (Dünya, 14/12/2002). AKP iktidarı döneminde "stratejik plânlama" kavramı, ülkeye ve ülke dışına yönelik hazırlanan birçok resmi belgede yer almış ve plân hazırlıkları hayata geçirilmiştir.

Plân Özellikleri

i) İktisadi İçeriği:

"Kalkınma Plânları, bütüncül, fiziksel dengeleri temel alan ve idari niteliği ağır basan bir mekanizmadır. Stratejik plânlamayla ise esnek (doğrultusuz), çevreye (piyasaya) uyumun öne çıkarıldığı ve nitel (soyut) hedeflerin bulunduğu bir plâncılığa geçilmiştir. Geleceği belirleyen bir plân modelinden gelecek tarafından belirlenen bir modele geçilmiştir." (Soyak, 2003: 172)

Kalkınma Plâncılığı ve Stratejik Plâncılık arasındaki en önemli fark, ilkinin kamu yatırımlarına dayalı ve iç pazara dönük ülke çapındaki üretimin kamu sektöründe emredici, özel sektörde yol gösterici olması; ikincisinin ise uluslararası sermayenin belirlediği serbest piyasa koşullarında tüm kamu kurumlarının kendisini özel sektör mantığı ile plânlamasıdır. Kalkınma Plâncılığının idare hukuku açısından temelini oluşturan husus, 1960 Anayasası'nda "temel hak ve özgürlükler" bölümünde yer alırken, 1982 Anayasası'nda "ekonomik hükümler" başlığı altına konulmuştur. Kalkınma Plâncılığı'nda kamusal yatırım hedefleri ortaya konulup o hedefe göre özel sektöre teşvik verilirken, Stratejik Plâncılık'ta teşvikler özel sektörün doğrudan birikim sağlamasına (en fazla) hizmet edecek şekilde verilmektedir.

ii) Biçimi :

Para yönetimi	: Kurum düzeyinde bütçeleme
Yürütücü Kadro	: Kurum personeli
Örgüt	: Maliye Bakanlığı - DPT
Karar	: Rapor

iii) Değişim Sürecindeki Yeri:

Stratejik Plâncılık, geç kapitalistleşmiş, bağımlı bir ülke olan Türkiye’de, yabancı sermayeye dayalı birikim modeliyle belirlenen bir “borç plâncılığı”nın kurumsallaşmasını hızlandırmıştır. Yabancı piyasalardan alınan borçların IMF denetimindeki ödeme sürecinin ülke ekonomisi üzerindeki biçimlendirici etkisi, kamu yönetimini de yeniden şekillendirmektedir. Öyle ki, “Borcu rahatlatmak demek sadece reel faizin düşmesi ile sağlanmaz, harcama alışkanlıkları da değişmeli. Bunun için kamuda yönetim gereklidir.” (Tıttık, 2003). Harcama alışkanlıklarının değiştirileceği noktada plânlama yeniden tanımlanmaktadır. Bu çerçevede plânlamaya “çıplak bir borç plâncılığı” olarak yeni bir rol biçilmektedir.

Borçların ve kalkınmanın “sürdürülebilirliği” artık eşanlı kullanılmaktadır. Plânlamadaki tasfiye ve inşa süreci de buna paralel olarak işlemektedir. DPT Müsteşarı bu konuda şunları söylüyor:

“2003’te yoğun bir temizleme yaptık. 2004’te de bu temizlemeyi sürdüreceğiz. Ödevlerimizi yapacağız. Orta vadedeki perspektifi ‘ev ödevimizi yapalım’ sloganıyla sloganlaştırıyorum.”

“Evde” gerçekleşen “temizlik” operasyonunun bir aracı da plânlamadır. Tıttık, IMF destekli programın makro ekonomik istikrar ayağında, kamu maliyesi ayağında ve yapısal reformlar ayağında “plânlama” yapıldığını ileri sürmektedir. “Temizlenen”, daha doğru bir ifadeyle tasfiye edilen, yukarıda hikayesini sunduğumuz kalkınma plâncılığı yapısı ve anlayışıdır. Neyin inşa edildiğine gelince, burada “Stratejik Plânlama” anlam kazanmaktadır.

Plânlamanın bir terim olarak ortaya çıkışı ve tarihsel anlamdaki ilk uygulaması göz önüne alındığında, özünde piyasaya bir müdahale mekanizması olduğunu

çalışmamızın en başında belirtmiştik. Ancak kendisine yüklenen yeni anlamla ve biçilen yeni rolle plânlamanın özü de yeniden tanımlanmaktadır:

“Plânlama özünde, kaynakların serbest piyasanın verdiği fiyat sinyallerine göre tahsis edilmesidir. Bizdeki ne Sovyetçi bir plânlama, ne de tam serbest piyasa şeklinde olmuş. 80’li 90’lı yıllarda dışa açılma şeklinde plânlama, Türkiye’ye özgün bir kurum. 90’lı yıllarda kamu alanında reformu yapamadık. Önümüzdeki 10 yıllık süreçte kamuda iyi yönetim, Kamu Yönetimi Reformu’nu devreye sokuyoruz. Nitekim Acil Eylem Plânı’nda gündemimizdeki reform alanları arasında Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, özelleştirme reformu, stratejik plânlama uygulaması öncelikli yer alıyor.”

“Kamu yönetimi olsun yerelleşme olsun, *plânlama olsun yeni yeni gündeme geliyor*. Artık plânlama anlayışını serbest piyasa devlet ve sivil toplum örgütleri olarak üçlü bir anlayışla ele alıyoruz. Yeni bir plân anlayışına göre gidiyoruz.”(vurgu bize ait) (Tıktık, 2003)

Yukarıdaki sözlerden “yönetişimci plânlama” dönemine girmiş olduğumuzu, bu döneme “özgün” bir “dışa açılmacı plânlama” pratiğiyle başlangıç yapıldığını ve sürecin “inşa” faslının bundan sonraki 10 yıl içerisinde gerçekleşeceğini çıkarmamız mümkündür. Nitekim inşa sürecinin başlangıç noktasını koyan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (KYTK) önümüzdeki 10 yıllık döneme ilişkin birçok ipucu veren bir belge niteliğindedir¹⁰. Kanun’un Genel Gerekçe bölümünde, içinden geçmekte olduğumuz dönemin “tasfiye” ve “inşa” etapları 1980’li ve 1990’lı yıllar üzerinden değerlendirilmektedir:

“Ülkemiz 1990’lı yıllarda hızlanan değişim sürecini 1980’li yıllarda olduğu kadar zamanında ve doğru algılamakta zorlanmış, gerekli uyumu gösterememiştir. 1980’li yıllarda uygulanan ve daha çok engelleri kaldırma üzerine kurulu ‘birinci dalga’ yapısal uyum politikaları, yeniden yapılanmayı gerektiren ve daha zorlu olan ‘ikinci dalga’ yapısal uyum politikaları ile tamamlanamamıştır. Diğer bir ifade ile, daha çok ‘engellerin kaldırılması ve serbestleşme’ üzerine kurulu reformlar

¹⁰ 15 Temmuz 2004 tarih ve 5227 Sayılı KYTK, Cumhurbaşkanlığı tarafından TBMM’ye iade edilmiş olup, AKP hükümeti bu tasarıyı yeniden TBMM’den geçirip onaylatmak ve böylece (açılacağı ve muhtemelen Yüksek Mahkeme tarafından benimseneceği anlaşılan) Anayasa’ya aykırılık davalarına muhatap olmak yerine, KYTK’in başlıca ilkelerini kamu yönetimini ilgilendiren diğer mevzuat değişikliklerine monte etmeyi yeğlemiştir.

yapılmış, ancak devletin rolünü yeniden tanımlayıcı ve genel olarak 'yeniden yapılanma' gerektiren ikinci dalga reformlarda tam olarak başarıya ulaşamamıştır.”(KYTK, 2004: 3)

“Yeniden yapılanma” ve “yeniden tanımlanma” süreçleri kamu yönetimi ölçeğinde ele alınırken, plânlamanın yeri Stratejik Plânlama modeli çerçevesinde belirlenmektedir. “Aşırı merkezi bir yapı içinde bir yandan merkezi birimlerin kendilerinden beklenen stratejik liderliği ve politika belirleme özelliğini yitirdiğinden” söz edilmekte ve “merkeziyetçilik” ile “strateji” karşı karşıya konmaktadır (KYTK, 2004: 6). Merkezin ekonomiyi düzenlemekten elini çekip strateji ile ilgilenmesi, plânlamanın ademi merkezileştirilmesini ifade etmektedir. Kalkınma Plâncılığı'nda Beş Yıllık Kalkınma Planları'na eşlik eden Uzun Vadeli Perspektif Plânlarnın içerdiği kalkınma stratejisi ile burada sözü edilen stratejinin farklı anlamlara sahip olduğu da göz önüne almak gerekir. İkincisinde “merkeziyetçiliğin” reddedilmesi, plânlamanın bütünselliğiyle ilgili bir ayrışmaya işaret etmektedir. Nitekim ülke ölçeğinde ekonomik ve sosyal plânlama ile büyüme perspektifi yerine tekil kurumlar ölçeğinde plânlı bir büyüme perspektifi yerleştirilmektedir. Kanun metninde dendiği gibi:

“Ülkemiz son yıllarda belirgin hale gelen strateji açığı, mali açığı, performans açığı ve güven açığı kapatmak ve yaşanan olumsuz süreci tersine çevirmek zorundadır.” (KYTK, 2004: 7)

Bu üç açığın kaynaklarını inceleyecek olursak, sondan başlayarak “güven açığı”nın dışarı açılan ekonominin dünya piyasalarındaki eğilimlere bağlı olarak kırılganlaşması ürünü olduğu, “performans açığı”nın plânlı üretim örgütlenmesi yerine emek gücünü rekabete sokan mantıktan kaynaklandığı, “mali açığın” kısmen 1945'ten, kısmen 1980'den beri biriken yüksek faizli borçlanmanın eseri olduğunu tespit edebiliriz. “Strateji açığı” ise bu şartlar altında kamu idaresinin pusulasızlaşmasının neticesidir.

Stratejik Plânlama da, tasfiye edilen Kalkınma Plâncılığı'na özgü anlayış ve yapının yarattığı boşluk karşısında, kamu idaresine bir yön kazandırabilmek adına geliştirilmiştir. Bu başlığın girişinde değindiğimiz gibi özgün değil, işletme disiplininin alınmış bir plânlama modelidir. Kanun'da belirtildiği üzere:

“Bu kapsamda, özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla;

· Hantal merkezi birimler daha küçük ama daha etkin bir yapıya dönüştürülecek ve performansları artırılacak,

- Yüklerinden arınan merkezi yapılarda stratejik düşünme boyutu güçlendirilecek,
- Kaynak kullanımında stratejik plânlar esas alınarak verimlilik sağlanacak,
- Her şeyden önemlisi, halkın yönetime olan katılımı artırılarak, güveni tazelenecektir.”

(KYTK, 2004: 8)

“Kaynak kullanımında stratejik plânların esas alınarak verimliliğin sağlanacağı” bilgisi Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye'nin Ulusal Program'ında da geçmektedir. Program'ın Ekonomik Kriterler bölümünde, İşleyen Bir Piyasa Ekonomisinin Varlığı üstbaşlığı altındaki “İdari Reform” kapsamında yer almaktadır. Burada “Bakanlıklar ve Kamu Kuruluşlarında Stratejik plânlamaya Geçiş” isimli bölümde, pilot kuruluşlar seçilerek başlatılacak stratejik plânlama uygulamasının aşamalı olarak yaygınlaştırılacağı söylenmekte ve “seçilen pilot kuruluşların DPT Müsteşarlığı rehberliğinde hazırlayacakları stratejik plânların bütçe tekliflerine baz oluşturacağı” belirtilmektedir. 2004'te stratejik plânlarını hazırlayacak olan kuruluşlar, 2005 yılı bütçe tekliflerini bu plânlara göre yapacaklardır (ÖUKP, 2003: 110). Ulusal Program'a dönecek olursak,

“Kamu kuruluşlarının stratejik plânlama uygulamalarında yol gösterici olacak “Stratejik Plânlama Kılavuzu”nun nihai taslağı, DPT Müsteşarlığı bünyesinde oluşturulan bir komisyon tarafından tamamlanmıştır. Stratejik Plânlama Kılavuzu Nihai Taslağı DPT Müsteşarlığının internet sayfasında kamuoyunun bilgisine sunulmuş; kamu kurum ve kuruluşlarından resmi yazı ile görüş talep edilmiştir. Toplanan görüşler değerlendirilerek Kılavuza son hali verilmiştir. Hazırlanan kılavuz, uygulama sonuçları çerçevesinde sürekli olarak gözden geçirilecektir.” (Ulusal Program, 2003: 5)

DPT'nin internet sayfasında yer alan Kamu Kuruluşları için Stratejik Plânlama Kılavuzu'na (KKSPK) göre Stratejik Plânlamaya geçişin çerçevesini çizecek olursak:

- “Kamunun içinde bulunduğu mali ve idari sorunlar” (DPT, 2003b, 2003: 1) ifadesiyle başlayan Stratejik Plânlama tanımı, aslında bu plân türünün Kalkınma Plânı'nın daha ileri, güncellenmiş bir alternatifi değil, kriz halindeki kapitalizmde plâna biçilen yeni bir işlev olduğunu gösterir.

- "Plânlar ve programlar kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacaktır" (DPT, 2003A, 2003: 1) denerek piyasanın kâr rasyonelitesinin plânlama sürecinde merkezi bir yere sahip olduğu ortaya konur.

- "Kullanılacak temel yöntem GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) Analizidir." (DPT, 2003b: 12) Bu analiz işlevli bir yöntem gibi gözükmeyle birlikte piyasa koşulları veri alınarak tasarlanmış bir modeldir. Her kuruluş kamu yönetimi ve hizmetleri bütünlüğü içerisinde değil, kendi yönetim ve hizmet alanındaki özel sektör aktörleri ile rekabet içerisinde kendisine bir "strateji" belirleyecektir.

- Plânda "hedef kitle", "müşteri" ve "ilgili taraflar" gibi kavramların kurum kültürüne yerleşmesi önem taşımaktadır (DPT, 2003b:16). Bu yeni kavram üçlüsü "kamu" kavramını ikame etmekte ve kamu hizmetini bir ticari alışveriş olarak zımnen kodlamaktadır.

- "Sekizinci BYKP kapsamında *uluslararası kuruluşlarla yürütülen projelerde bütçesel sürecin etkinliğini artırmak amacıyla kamu harcama yönetimine yönelik çeşitli çalışmalar*" (DPT, 2003A, 2003:1) tarif etmek suretiyle "çıplak borç plâncılığı" niteliği netleştirilir.

- Kılavuz'da Geleceğe Bakış başlıklı bölümde her kurumun kendisine birer Misyon, Vizyon, İlke, Stratejik Amaç ve Hedef belirlemesi gerektiği anlatılır. Bu unsurlardan bazıları için verilen örnekler, vizyon için "İdealisttir; yürekte gelmesi, hissedilmesi gerekir" (DPT, 2003b:22), ilke örneği "müşterilerimize sunduğumuz hizmette kaliteden ödün vermeyiz"dir (DPT, 2003b:24). KKSPK ya içi boş ve soyut kavramlarla, ya da liberal ideolojinin metalaştırıcı ve reklâmçı özellikleriyle kamu kurumlarına kılavuzluk etmektedir.

- Uygulama Stratejisi (DPT, 2003b:29). başlığı altında kuruluşların mevcut bütçe uygulamasından hareketle stratejik plânlarını oluşturmak yerine, hazırlayacakları stratejik plânlarını esas alarak bütçe yapılarını yeniden şekillendirecekleri belirtilmektedir. Artı, kuruluşun gelir kalemleri kaynak dağıtımında temel oluşturmaktadır. Dolayısıyla bağımsız birer şirket gibi işlemesi öngörülen kamu kurumları, borçlanmayı da gündeme getirebilecek bir "plâna göre kaynak" perspektifiyle Stratejik Plânları'nı hazırlayacaklardır.

Kılavuz'un Stratejik Plân'ın Onaylanması, Kullanımı ve Revizyonu bölümünde, Plân'ın işleyişi şöyle tarif edilmektedir:

"...kalkınma plânları ve yıllık programlar ile diğer ilgili programlar dikkate alınarak hazırlanacak olan stratejik plânlar, DPT ve diğer ilgili kurumların öngörülen süreçlerinden geçerek yürürlüğe girecektir. Kuruluşlar bütçe tekliflerini stratejik plânda öngörülen stratejik amaç ve hedeflerle ilişkilendirmekle yükümlüdürler. Kuruluşların bütçe teklifleri DPT ve Maliye Bakanlığı tarafından değerlendirilirken, kurumun stratejik plânına uygunluk da temel bir ölçüt olarak dikkate alınacaktır." (DPT, 2003b: 5)

DPT Müsteşarı Tıktık, "Kamu yönetimi, kamu mali yönetimi, özelleştirme reformu, stratejik plânlamada 10 yıllık vizyon ve politika oluşturmanın" peşinde olduklarını vurgulamıştır. 2007'de enerji açığı ortaya çıkabileceğini ve Enerji Bakanlığı, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve Hazine Müsteşarlığı ile birlikte 2010'a kadar uygulanacak yol haritası üzerinde çalıştıklarını belirten Tıktık, yapısal reformlar kapsamında 'performans bütçesi' için 8 kamu kuruluşunun pilot olarak seçildiğini, kamuda Stratejik Plânlama döneminin başladığını söylemektedir. Tıktık'ın anlattığına göre:

"Kuruluş bazında stratejik plânlama dönemine geçeceğiz. Bu sene 8 pilot kuruluş başlıyor. O "stratejik hedefleri doğrultusunda bir bütçe yapacaklar. Bu kuruluşlar ilk defa 2004 yılında ilk plânlarını yapacaklar. Plânlama'nın koordinasyonunda yapılacak, daha sonra tüm kamu kuruluşlarına yayılacak." (Tıktık, 2003)

Ayrıca, Dünya Bankası'nın Türkiye'ye sunduğu 2000-2003, 2003-2006 dönemi Türkiye Yardım Stratejisi gibi projelerin koordinasyonunu da DPT üstlenmiştir. Dünya Bankası'nın gündeme getirdiği bu üç yıllık uygulama periyodu, Kalkınma Plânlaması'nın beş yıllık geleneksel dönemlemesinin ÖUKP'da değiştirilmesini akla getirdiği gibi, kuruluş bazında hayata geçirilen Stratejik Plânlama ile bir eş zamanlılık ölçütü olma ihtimali de vardır. Nitekim 2003'de yürürlüğe giren 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"nda üç yıllık projeksiyonlarla hazırlanacak ve Stratejik Plânlama'yı da kapsayan bir bütçelemeden söz edilmektedir¹¹. Kanuna göre, Türkiye'nin mali yönetim yapısı dört yıllık geçiş süreci sonunda tümüyle değişecek, üç yıllık Stratejik Plânlama ve Performans Esaslı Bütçeleme'ye

¹¹ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 tarih ve 25326 nolu Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

gidilecektir (Radikal, 07/12/2003). Uluslararası plâncılık ile özel sektör plâncılığının temas noktaları da bu suretle yavaş yavaş belirginleşmektedir.

SONUÇ YERİNE: NASIL BİR PLÂNLAMA?

Bu çalışmada Türkiye’de plânlamanın gelişimini, değişim dinamikleri ile birlikte ele alarak günümüze getirdik. Çalışmada görülebileceği gibi bu dinamikler, önümüzdeki dönemde plânlamaya yüklenen yeni misyonu daha da somutlaştıracaktır. Yapısal uyarılama politikalarına ve kamu sektörünün özelleştirilmesine aracılık edecek plânlamanın bu gidişle işlevi, ulusal ve uluslararası piyasalarda devlet hesabına “komisyonculuk” yapmak olacaktır. Dolayısıyla yeni dönemle birlikte “borç plâncılığı”nın yerini “broker plâncılığı”na bırakması muhtemeldir.

Bu durumda plânlamada değişim üzerine yürüttüğümüz tartışmayı söz konusu dar çerçeveden çıkarmak gerekli gözükmektedir. Plânlama her ne kadar kalkınmacı karakteriyle gündemden düşmüş ve yeniden tanımlanan haliyle de henüz yeterince oturmamış olsa da, Türkiye’de plânlamaya yönelik çeşitli öneriler halen gündeme gelmekte ve farklı çevrelerde tartışmalara konu olmaktadır.

Bazı tartışmalarda plânlamanın mevcut dönüşümü veri alınarak bu süreci daha etkin kılmaya yönelik önerilerde bulunmaktadır. Dünya Gazetesinden Taylan Erten, şöyle bir stratejik plânlama çerçevesi önermektedir: “Bu hükümet, programına bağlıysa ve gerçek anlamda bir ulusal ekonomi stratejisi çizmeye niyetliyse, ihracatın, enerjinin, sanayi politikalarının, sektörel hedefleme ve yönlendirmenin, kaynakları verimlilik ölçütüne göre yaratma ve kullandırmanın ulusal ekonomi stratejisi bütünlüğü içinde, bu bütünlükle ilişkileri ve bağlantıları kurulmuş birer alt başlık olarak yer alması gerekir.” (Erten, 2002) Plânlama uygulamasını bugünkü dışa ve özel sektöre açılma süreçleriyle beraber ele alma konusunda AKP’nin “cesur” adımlarını takdirle karşılayan Erten, plânlama tartışmasını bugünkü Stratejik Plânlama’nın daha etkin nasıl bir modelleme içerisinde yapılabileceği çerçevesinde, biçimsel bir düzeyde yürütmektedir.

Benzer bir noktadan, Ekonomi Muhabirleri Demeği Dergisi’nin “8. Plân Kritik Kavşakta Bekliyor” dosya konulu sayısındaki görüşler, plânlamaya biçilen yeni rol üzerinde durmaktadır. DPT Eski Müsteşar Orhan Güvenen, dinamik eşgüdümle ulusal ve küresel bir bakışla Türkiye optimalini gerçekleştirme amacıyla olması gerektiğini düşündüğü DPT için bugün “eğer Türkiye’de olmasaydı, 21. Yüzyıl için kurulması gerekirdi” demektedir. Koç Holding İktisadi Plânlama Grubu Başkanı Necati Arkan ise “Türk özel sektörü plânlama faaliyetlerine her zamankinden daha büyük önem vermektedir. Plânlamanın önemi özellikle rekabetin yoğunlaşmasıyla

ve küreselleşmeyle daha çok anlaşılmalıdır” ifadelerini kullanmaktadır (Uyanık ve Girgiç, 2000).

Öte yandan günümüzün iktisadi kalkınma ve plânlama modelinin, dışa eklemli ve Stratejik Plânlama’da görülen tarzda parçalı yapısına karşı çıkan ve iktisadi kalkınmanın kamu yönlendiriciliği eşliğinde bağımsız bir teknolojik altyapı oluşturması gerektiğini ileri süren tartışmalar da mevcuttur. Tartışmada Türkiye’nin teknoloji üreten bir ülke haline gelebilmesi, kalkınmanın yeni basamağı olarak görülen “bilgi toplumu”na geçmesini gerektirmektedir. Bu çerçevede getirilen öneriye göre,

“Türkiye rekabet gücünü, ucuz emek ve döviz manipülasyonunda değil verimlilik artışında aramalıdır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bilgi toplumuna geçişi sağlayamadığı için üç bakanlık halinde örgütlenmeli: Bilim ve Teknoloji Bakanlığı, Sanayi ve İç Ticaret Bakanlığı, Dış Ticaret ve Gümrük Bakanlığı. Bu yapı, 1980’lerin özgün saplantısını, bütün ekonomik karar alma birimlerini başbakanlığa bağlı ofislere bağlayan mantığı ikame etmelidir. DPT işlevini özeli de dahil ederek Sanayi ve İç Ticaret Bakanlığı’na tevdi etmelidir” (Boratav ve Türkcan, 1994: 107-108).

Özel sektörü de kapsayan ve “sanayi sonrası bilgi toplumu” perspektifinden oluşturulan bu alternatif plân önerisi, kamu yönetimi ayağında da nasıl bir değişim gerektiği konusunda somut fikirler sunmaktadır.

Küreselleşme, esnekleşme ve Post-Fordizm tartışmalarıyla beraber sanayi toplumunun “bilgi toplumu” tarafından ikame edilmekte olduğu iddiası, sanayileşme ve kalkınmanın yanlış anlaşılmasından kaynaklanmaktadır. Batının sanayisini az gelişmiş ülkelere kaydıracağı ve sermaye birikiminin salt bilgi üretimine dayandığı varsayılmaktadır. Böylece kalkınmanın esas unsuru sanayileşmeden ziyade, “bilgi toplumuna” erişmek haline getirilmiştir. Ancak Türel’in belirttiği gibi “gelişmiş merkezin teknolojik bilgi, az gelişmiş çevrenin sınıai mallar ürettiği bir uluslararası işbölümü soyutlaması bir fanteziden ibarettir.” Zira bu süreç aynı zamanda az gelişmiş ülkelerde bağımlılığın temel zincirlerinden biri olan sanayisizleşme süreçlerini önemsizleştirmektedir. Öte yandan gelişmiş ülkelerin hüküm süren hegemonyalarının halen önemli bir dayanağı, en gelişkin sanayi kollarına sahip olmalarıdır. 1970’lerden beri yaşanan inişli çıkışlı krizleri merkez kapitalist ülkelerin atlatmasındaki can simidi, köklü sınıai altyapıları olmuştur (Türel, 2003: 22).

Buradan çıkarsanabilecek noktalar, kalkınma tartışmalarında *sanayileşmenin* önemi ve arada değinildiği gibi *işbölümü* sorunudur. Bu ikinci noktaya dair

söylenebilecekler, plânlama tartışmalarının üçüncü halkasını konumuza dahil eder. Bu tartışma, bütünlüklü olarak formüle edilmemiş alternatif bir plânlama önerisini gündeme getirmektedir. Dolayısıyla bu üçüncü halkanın esas katkısı plânlama tartışmasını derinleştirmesi olmuştur. Bir önceki halkanın öneri dizisi içerisinde geçen “verimlilik” vurgusunun arka plânında yatan “bölüşüm” ve “üretkenlik” etkenlerine dikkat çekilmekte ve bunlar “işbölümü” ile ilişkilendirilmektedir.

“Üretkenliği, teknikteki gelişmeye bağlı olarak *işbölümünde* sağlanan ilerleme olarak da tanımlayabiliriz. Verimlilik artışının bölüşüm sürecine yansımadağı bir ortamda kalkınmadan söz etmenin olanağı bulunmamaktadır. Üretken olmayan emek sektörlerinin en aza indirilmesi ve üretken emek kullanımının artırılmasıyla yatırım önceliğı için gerekli kaynak büyük ölçüde elde edilebilecektir. (Birdal, 2003: 180,190) (vurgu bize ait)

Getirilen öneri, gerek mal gerek hizmet üretiminde üretken olmayan, finans, eğlence, medya gibi sektörlerin daraltılması üzerine kuruludur. Buraya kadar söylenen ikinci halka tartışma ile aynı çerçeveyi paylaşabilir. Ancak daha temel bir noktadan eleştiri getiren sonuncu halka, “bölüşüm”, “işbölümü” ve “üretimin örgütlenmesi” başlıklarını tartışmanın eksenine yerleştirmektedir. Öyle ki sanayileşme sorununu finansal bir sorun olarak ele alıp bağımlı bir kalkınma politikası yürütmek de pekala mümkünken, sanayileşme ve üretkenlik artışının bütünlüklü olarak bir *ekonomik örgütlenme* sorunu olduğuna dikkat çekilmektedir (Birdal, 2003: 186).

Örgütlenme sorununu çözenin bilimsel yolu plânlama yapmaktır: yatırım öncelikleri belirlenmesi, teknik seçimi ve sektörel dağılımın belirlenmesi, girdi-çıktı ilişkisinin uyumlu gelişmesi gerekir. (Birdal, 2003: 187).

Getirilen plân önerisi, tarihsel olarak hem ana memleketinden hem de kardeş memleketlerden kovulmuş sosyalist plânlama ölçütlerini Türkiye’deki plânlama tartışmasına yeniden dahil etme girişimidir. Ancak plânlama tartışmasını derinleştiren bu girişimin “kamu yönetimi” ayağı zayıf ve eklektiktir.

Bu tartışmanın, çalışmamızın başında belirttiğimiz plânlamanın üç temel şartı göz önüne alınarak aşağıdaki çerçevede yapılmasının faydalı olacağını düşünüyoruz.

- Ülke ölçeğinde teknoloji, doğal kaynaklar ve emek gücünün kamusal mülkiyet ve karar mercilerine tabi olacak şekilde bütünleştirilmesi ve merkezi düzeyde envanterinin çıkarılması

- Nitelikli emek gücü yetiştirecek ve toplumsal refah yaratacak şekilde eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi hizmetler ve sanayi ile tarımda işbölümünü temel alan bir öncelikler listesi hazırlanması

- Kolektif bir irade ortaya koyabilecek şekilde emek örgütleriyle organik bağı olan bir siyasi-yönetimsel yapı oluşturulması.

KAYNAKÇA

- Birdal, Alper (2003), "Sanayi(siz)leşme ve Kalkınma: Türkiye için Bir Çerçeve Denemesi", Erkin Özalp (der), *Sosyalist Türkiye Hangi Kaynaklarla Kalkınacak?*, İstanbul: Dünya Yayıncılık içinde, 171-192.
- Boratav, Korkut (1982a), *Sosyalist Plânlamada Gelişmeler*, Ankara: Savaş Yayınları.
- Boratav, Korkut (1982b), *Türkiye'de Devletçilik*, Ankara: Savaş Yayınları.
- Boratav, Korkut (2002), *Türkiye İktisat Tarihi*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Boratav, Korkut, Türkcan, Ergun. (der.) (1994), *Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Bulut, Melih (2004), *Türkiye'de Stratejik Plânlama Yapılıyor mu?*, http://www.competitiveturkey.org/trial/melih_bulu_yazi/StratejiNedir.pdf.
- Cohen, Stephen S. (1977), *Modern Capitalist Planning: The French Model*, California: Berkeley.
- DPT (1996), *Devlet Plânlama Teşkilatı ile İlgili Mevzuat*, Ankara: DPT.
- DPT (2003a), *Ön Ulusal Kalkınma Planı*, Ankara: DPT.
- DPT (2003b), *Stratejik Plânlama Kılavuzu*, Ankara: DPT.
- DPT (2006) *Devlet Planlama Teşkilatı İle İlgili Mer'i ve Mülga Mevzuat*, Ankara: DPT.
- Dünya gazetesi* (2002), "Başbakan Yardımcısı Şener: Acil Eylem Planı Bakanlar Kurulu'nda gözden geçirilerek açıklanacak", 14/12/2002.
- Erten, Tayfun (2002), "Hükümet plânlamaya yatkın ama...", *Dünya gazetesi*, 02/12/2002.
- Evensel* (2004), "Kalkınma ajansları için taslak hazır", 06/09/2004.
- Güler, Birgül Ayman (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara: TODAİE.
- Günçe, Ergin (1981), "Türkiye'de Plânlamanın Dünü-Bugünü-Yarını", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, 117-132.
- Kansu, Günal, (2005), *Plânlı Yıllar*, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kili, Suna (der) (1998), *27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası*, İstanbul: Boyut Kitapları.
- Köse Ahmet Haşim, Şenses Fikret, Yeldan Erinç (der) (2003), *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar-Korkut Boratav'a Armağan*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kuruç, Bilsay (1998), "1961 Anayasası ve Planlı Ekonomi", Kili, Suna. (der.) (1998) *27 Mayıs 1960*

- Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası*, İstanbul: Boyut Kitapları, 71-84.
- Kuruç, Bilsay (2000), *Plânlamanın Dünü, Yarını*, Ankara: DPT 40. Yıl Konferanslar Dizisi-6.
- Küçük, Yalçın (1978), *Plânlama, Kalkınma ve Türkiye*, İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Küçük, Yalçın (1981), "Türkiye'de Plânlama Kavramının Gelişimi Üzerine", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, 79-115.
- KYTK (2004) *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>.
- Mihçi, Hakan (2001), "Görelî Geri Kalmışlıktan Kurtulma 'Hamlesi' ve Türkiye'de Planlı Kalkınma Deneyimi (1963-1983)", *Mülkiye Dergisi*, Kasım-Aralık 2001, 231/25, 149-196.
- Önder, İzzetin (1998), "1961 Anayasasının Ekonomik Modeli", Kili, Suna (der), *27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası*, İstanbul: Boyut Kitapları, 85-105.
- Özalp, Erkin (der) (2003), *Sosyalist Türkiye Hangi Kaynaklarla Kalkınacak?*, İstanbul: Dünya Yayıncılık.
- Özşen, Tayfur (1987), *Plânlama Yönetimi*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.
- Radikal Gazetesi (2003), "Para Musluğu Hazine'de", *Radikal Gazetesi*, 07/12/2003.
- Sezen, Seriye (1999), *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Plânlama*, Ankara: TODAİE.
- Sezen, Seriye (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar*, Ankara: TODAİE.
- Soyak, Alkan (2003) "Türkiye'de İktisadî Plânlama: DPT'ye İhtiyaç Var mı?", *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 4 (2), Temmuz 2003, 167-182.
- Soysal, Mümtaz (1958), *Demokratik İktisadî Plânlama İçin Siyasi Mekanizma*, Ankara: SBF-TODAİE.
- Şaylan, Gencay (1969), "Türk Kamu Yönetiminde Plânlama Birimleri ve Sorunları", *Amme İdaresi Dergisi*, 2 (3), 60-81.
- Şaylan, Gencay (1981), "Plânlama ve Bürokrasi", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, 183-205.
- Tan, Turgut (1976), *Plânlamanın Hukukî Düzeni*, Ankara: TODAİE.
- Tekeli, İlhan (1981), "Dört Plan Döneminde Bölgesel Politikalar ve Ekonomik Büyümenin Mekânsal Farklılaşması", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, 369-390.
- Tekeli, İlhan, İkin, Selim (1981), *Savaş Sonrası Ortamında 1947 İktisadî Kalkınma Planı*, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi, Ankara: ODTÜ.
- Tıktık, Ahmet (2003), "DPT: Gelecek On yılın Yol Haritası Çiziliyor", *Dünya Gazetesi*, 30/12/2003.
- Türel, Oktar (1981), "Plânlama ve Uluslararası Örgütler: Türkiye'nin Dünya Bankası ile İlişkileri Örnek Olayı", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, 575-612.
- Türel, Oktar (2003), "Dünyada Sanayileşme Deneyimi: Geçmiş Çeyrek Yüzyıl (1975-2000) ve Gelecek için Beklentiler", Köse Ahmet Haşim, Şenses Fikret, Yeldan Erinç (der), *Küresel Düzen: Birlik, Devlet ve Sanflar-Korkut Boratav'a Armağan*, İstanbul: İletişim Yayınları, 11-49.
- Ulusal Program (2003), *AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*, www.belgenet.com/arsiv/ab/up_2003-5.html.
- Uyanık, Cafer, Girgiç, Orhan (2000), "8. Plan: Kritik Kavşakta Bekliyor", *Ekonomi Muhabirleri Derneği Dergisi*, Ocak 2000, 14, http://www.emd.org.tr/ekonom/eko14_dos.htm.

EK: PLÂNLAMA DÖNEMLERİ

