

Türkiye'nin Planlama ile Tanışması: Devletçilik Dönemi Üzerine Bir İnceleme¹

Orhan Şimşek²

Özet: Planlama kavramı, 20. yüzyılda Sovyetler Birliği ile belirginlik kazanmış olan, özellikle büyük sanayileşme hamlelerinin yapılmasına olanak veren, bir devlet müdahalesi biçimidir. Planlama, 1929 yılında başlayan büyük buhrandan itibaren serbest piyasa ekonomisinin sorgulanmaya başlaması ve devlet müdahalesinin yeniden gündeme gelmesiyle popülerleşmiş ve bu bağlamda Türkiye de planlama uygulamaları yapan ülkelerden biri olmuştur. Cumhuriyetin kuruluş dönemlerinde benimsenen “milli iktisat” anlayışı çerçevesinde “korumacılık” 1930’larda planlama ile vücut bulmuştur. İşte bu çalışmada, Türkiye’nin ilk planlama deneyimini gerçekleştirdiği “devletçilik” dönemi incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Planlama, Türkiye, Devletçilik

Jel Kodları: O21, O53, P11, P21

1. Bu çalışma, 2012 yılında Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı’nda tamamladığım *Planlamayı Yeniden Düşünmek* başlıklı yüksek lisans tezinden yararlanılarak oluşturulmuştur. Bu çalışmanın ve yüksek lisans tezinin ortaya çıkmasında katkı ve desteklerini esirgemeyen, lisans öğrenimimden itibaren kendisinden çok şey öğrendiğim, yüksek lisans tez danışmanım, değerli hocam Prof. Dr. Bahadır Aydın’a teşekkürü bir borç bilirim.

2. Yrd. Doç. Dr., Artvin Çoruh Üniversitesi Hopa İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü.

1. Giriş: Planlama Kavramı ve Planlama Türleri

Sosyal bilim disiplinlerinde kavramları tek bir açıklama ile tanımlamak çok güçtür. Kavramlar, zamana, mekâna, ideolojiye ve kişiye göre farklılık gösterebilmektedir. Planlama, piyasanın ve sınıflara dayanan kapitalist sistemin toplumsal ve toplumlararası düzlemde eşitsizleştirici mekanizmalarını ortadan kaldıran bir karşı mekanizma olarak ortaya çıkmıştır (Ekiz ve Somel, 2007). Bu açıklamadan da anlaşılacağı gibi planlama kavramı, serbest piyasa düzenine ve onun yarattığı sorunlara karşı bir çözüm önerisi şeklindedir. Yani planlama olgusu, müdahale içermekte ve devlet müdahalesi için kullanılabilir en önemli araç konumundadır. Planlama kavramı için, önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda, bu hedeflere ulaşmak için kullanılan araç betimlemesi yapmak mümkündür. Bu hedeflere ulaşmak için de müdahale yapılması kaçınılmazdır. Planlama özü itibarıyla akılcı, sonuçları itibarıyla müdahale içeren bir olgudur (Soyak, 2003).

Küçük (1971)'e göre planlamadan bahsetmek için iki unsurun gerçekleşmesi gerekmektedir. Bunlardan birincisi, üretimin toplumsallaşması, ikincisi ise özel mülkiyetin ortadan kalkmasıdır. Özel mülkiyetin olduğu yerde rekabet ve kar güdüsü vardır. O nedenle toplumsal bir iş olan planlamanın gerçekleşmesi güçtür. Ayrıca planlama için üretimin tek bir yerden kontrol edilmesi gerekmektedir. Eğer üretim dağınık bir mekanizma içerisinde ise kontrolü güç olmakta ve plan hedeflerinden sapılmaktadır.

Sezen'e (1999) göre, ulusal çapta ve iktisadi ya da sosyal içerikte bir planlama eylemini yaratan ve yaşatan gücü besleyen siyasal süreçtir. Bu bağlamda planlama, toplumun bilinçli şekilde yönlendirilmesi ve devletin hâkimiyetini kullanarak bilinçli şekilde müdahale etmesidir. Sınırlı olan kaynaklardan en etkin ve akılcı şekilde yararlanmanın da aracı planlamadır. En az kaynak kullanımı ve en az ma-

liyetle en çok ürünü elde edebilmek için planlama en akılcı yoldur.

Bu düşüncelerden yola çıkarak planlama kavramı şu şekilde tanımlanabilir (Şimşek, 2012: 7): *Bir ekonomide gelir ve bölüşüm eşitsizliğini ortadan kaldırarak, toplumsal refahın yüksek olduğu bir yapı oluşturmak için bütüncül bir şekilde tasarlanan, kaynakların dağılımının belli bir programa dayandırıldığı ve uygulaması tek bir merkezden yürütülecek olan devlet müdahalesi aracıdır.*

Planlamayı birçok şekilde türlere ayırmak mümkündür. Ancak bu çalışmada, var olan iktisadi ve toplumsal sisteme göre yapılan ayırım üzerinde durulmaktadır. Yani 20. yüzyılın ilk planlama örneği olan “sosyalist planlama”, sosyalist planlamadan esinlenerek oluşturulan “kapitalist planlama” ve bu her iki planlama türünün bir karışımı olarak, İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan “kalkınma planlaması” ya da diğer adıyla “karma ekonomik plan” üzerinde genel bir inceleme yapılmaktadır.

Sosyalist planlama, 20. yüzyılın ilk planlama örneği olarak literatürde yer almaktadır. Sovyetler Birliği'nde uygulanan sosyalist planlama başarılı olmuş ve kapitalist ülkelerin de dikkatini çekmiştir. Neredeyse tüm ülkelerin etkilendiği 1929 buhranından Sovyetler Birliği'nin etkilenmemesi, kapitalist ülkelerin de planlamaya bakış açısını değiştirmiştir. “Merkezi planlama” olarak da adlandırılan sosyalist planlama, plan uygulamasının tek bir merkezden yürütüldüğü ve herkes tarafından uygulanmasının şart koşulduğu planlama türüdür. Ayrıca, üretim ilişkilerinin de bilinçli bir şekilde toplumsallaştırılması demektir (Övgün, 2010). Böylelikle sosyalist planlamanın, piyasa düzenine karşı bir alternatif olduğu anlaşılmaktadır. Somel'e (2010) göre üretim araçlarının devletleştirilmesi ile özel mülkiyet ortadan kalkacak ve eşitsiz bölüşümün önüne geçilecektir. Bunu gerçekleştirecek olan da sosyalist bir planlama anlayışıdır. Öney'e (1980) göre, merkezi planlama anlayışında devlet, doğal kaynakların, sermayenin

ve emeğin kullanılma alanlarını değiştirme inisiyatifine sahiptir. Emeğin hangi alanda ve ne miktarda istihdam edileceği, hangi malların ne kadar üretileceği merkezi planlama ile belirlenmektedir.

Kapitalist planlama, sosyalist planlamadan farklı olarak serbest piyasa sisteminin iyi işlemlerini sağlayacak mekanizmadır. Kapitalist planlama sürekli değildir. Ekonominin kendi kendini idare edebilecek seviyeye geldiği düşünüldüğünde planlama aracı devre dışı bırakılacaktır. Yani kapitalist planlamanın amacı piyasa düzeninin kusursuz bir biçimde işlemlerini sağlamaktır. Övgün'e (2010) göre, kapitalist planlama anlayışında planlama, piyasa ve fiyat mekanizmasını reddetmemekte, bu mekanizmaların yetersiz kaldığı durumlarda devletin müdahalesini meşru görmektedir.

Kapitalist sistemdeki kârı çoğaltmak güdüsü, merkezi bir planlama anlayışı önündeki en büyük engeldir. Çünkü kar amacı olan ve birbirleriyle rekabet eden firmaları bir araya toplamak güçtür. Kapitalist planlamayı sosyalist planlama anlayışından ayıran en önemli özellik, kapitalist planlamanın "yol gösterici", sosyalist planlamanın ise "emredici" olmasıdır. Ekonomide kişisel karar ve tercihlerin etkin rol oynadığı piyasa anlayışında, bu mekanizmaya yardımcı olacak ve yol gösterecek planlama belli bir aşamaya kadar gereklidir (Övgün, 2010).

Kalkınma planlaması, kapitalist planlamanın bir aşaması olarak da nitelendirilebilir. Bu aşama, az gelişmiş ülkelerin hızla kalkınması sürecinde kullanılmış bir yöntemdir. Kazgan'a (2010) göre, piyasanın kendiliğinden işlemlerinin az gelişmiş ülkelerin kalkınması için gerekli olan kaynakların etkin bir şekilde dağılımını sağlayamayacağı ve yatırım miktarını arttıramayacağı görüşü, az gelişmiş ülkeleri inceleyen çoğu iktisatçı tarafından benimsemiş ve kamu müdahalesinin yanında bireysel girişimle kalkınma ve üretim araçlarında özel mülkiyet de kabul edilmiştir. Bu olgu, klasik kapitalizmin piyasaya devlet müdahalesini reddeden şekli yerine, kamunun, bireysel girişimin

gelişmesi ve yaşaması için piyasaya müdahale ettiği, yeni bir şeklini ortaya çıkarmaktadır (Kazgan, 2010:278).

Övgün'e (2010) göre, kalkınma planlamasının esas görevi, iktisadi ve toplumsal kalkınmanın istikrarlı bir şekilde gerçekleşebilmesini sağlayabilmektir. Kalkınma planlamasının kapitalist planlamadan ayrıştığı nokta, planlamanın amacı konusunda ortaya çıkmaktadır. Kapitalist planlamanın amacı, piyasada oluşan aksaklıkları gidermektir. Oysa kalkınma planlaması, hızlı bir kalkınma süreci hedeflemektedir. Kalkınma planlamasına, "karma ekonomik planlama" da denilmektedir. Bununun nedeni, bu planlama anlayışının hem kapitalist hem de merkezi-sosyalist planlama anlayışından esinlenmesidir. Karma model, bireysel girişimin yanında kamu mülkiyetinin de yer aldığı, önceden belirlenen hedeflerin ekonomiye yön verdiği ve bu doğrultuda ekonomik ve sosyal kararların belirlenmesinde sadece tüketicilerin değil, siyasi otoritenin de söz söyleme gücüne sahip olduğu bir modeldir (Kılıçbay, 1990'dan aktaran Övgün, 2010).

2. Türkiye'nin Planlama İle Tanışması: Devletçilik Dönemi Sanayi Planları

Türkiye'de planlama çalışmaları 1930'lu yıllarda başlamış olup, hem büyük buhranın getirdiği zorunluluk hem de gümrük oranları konusunda Lozan'ın getirdiği iktisadi yükümlülüklerin son bulmasıyla fırsat olarak görülen devletçilik uygulamaları bu sürece damga vurmuştur. Devletçiliğin uygulama aracı da planlama olmuştur. Bu bağlamda, Türkiye'nin ilk planlama çalışmalarını irdelemeden önce, devletçilik dönemine geçiş öncesi uygulamalar kısaca incelenmiştir.

2.1. Planlama Öncesi Süreç: Kuruluş Yılları ve Liberal Politikalar

Ulusal Kurtuluş Savaşı'nın ardından 29 Ekim 1923 tarihinde bağımsızlığını resmi olarak ilan eden Türkiye için artık en büyük sorun ik-

tisadi yapıyı geliştirmek olmuştur. Cumhuriyetin ilanından önce toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde de ülkenin iktisaden izleyeceği yol az çok netleştirilmiştir.

17 Şubat 1923'te toplanan İzmir İktisat Kongresi'nin amacı, yurdun iktisadi gelişmesini sağlamak için acil nitelikte alınması gereken önlemleri görüşmek olmuş, kongrede ekonomik hayatta yer alan tüm gruplar (sanayiciler, tüccarlar, işçiler, çiftçiler) temsil edilmiştir. Kongrenin sonucunda iktisadi kalkınma için, ülkenin kurallarına uyacak nitelikteki yabancı sermayeye kapının açık olduğu, yine iktisadi kalkınmada özel kesimin önemli bir unsur olduğu ve özel sektörün yetişemediği noktada devletin iktisadi yaşamda görevlerinin başlayacağı ve yerli bir sermaye yaratılması isteği vurgulanmıştır. Kongreden çıkan kararların uygulamaları 1930'ların başına kadar kendisini hissettirmiştir (Sezen, 1999; Boratav, 2006).

Kongrede temel vurgu sanayileşmedir ve *Cumhuriyet ekonomisinin kalkınma saati sanayileşmeye göre ayarlanmıştır* (Kalaycı, 2009: 152). Ancak İzmir İktisat Kongresi'nin genel anlamda korumacı önlemler içerisinde olması, bunun Cumhuriyet'in ilk yıllarında tam olarak uygulandığı anlamına gelmemektedir. Çünkü kongre gerçekleşikten ve kararlar alındıktan sonra imzalanan Lozan Antlaşması, iktisadi açıdan ağır yükümlülükler getirmiştir. Fakat bu korumacı-müdahaleci anlayıştan bir kopuş anlamına da gelmemektedir. Kongre sürecinde her grup kendi menfaatleri doğrultusunda kararlar almaya çalışmıştır. Kongrenin oy birliği ile belirlediği ve kabul ettiği on iki maddelik Misak-ı İktisadi Esasları dışında diğer birçok madde görüşmeler sonucunda oy çokluğu ile kabul edilmiştir. Kongre, tüccar, sanayici ve büyük toprak sahipleri açısından nasıl bir ekonomik politika izlenmesi gerektiğinin açık bir biçimde ifade edilmesi ve dış dünyaya yeni devletin ekonomi felsefesinin gösterilmesi açısından özellikle kapitülasyonlar konusunda oldukça önemli mesajlar vermiştir. Kalkınmayı özel te-

şebbüs eliyle gerçekleştirmek esası hükümetçe de benimsenmiş ve sosyalist bir iktisadi modelin uygulanmayacağı dile getirilmiştir. İktisadi esasların ve kongrenin genel atmosferinin, milli iktisat görüşünün ana unsurlarıyla yakın bir benzerlik taşıdığı gözlenmektedir. “Kongrede genel olarak kalkınmacı, yerli ve yabancı sermayeyi ve piyasaya dönük çiftçiyi özendirici, ekonomik hayatın denetiminin milli unsurlara geçmesini kolaylaştırıcı ve ılımlı bir korumacılığın öngören tezlerin ön plana çıktığı söylenebilir” (Boratav, 2008: 45-46).

İktisat Kongresi sonrasında Lozan Antlaşması'nın da iktisadi etkileriyle³ beraber cumhuriyetin kuruluş yıllarında Boratav'ın (2008: 39) deyimi ile “Açık Ekonomi Koşullarında Yeniden İnşa” süreci başlamış ve bu doğrultuda 1929 büyük dünya buhranına kadar sürecek olan liberal politikalar izlenmiştir. Bu dönemde, devletin ekonomik açıdan tek görevi, özel girişimin yetersiz kaldığı yerde devreye girmekle sınırlı kalmamış, devlet ayrıca özel girişimlerin ortaya çıkması ve gelişmesi için gereken teşvik edici ve destekleyici kararlar almakla da yükümlü olmuştur. Yani devlet, ulusal sermayenin yaratılması ve ulusal sermayenin korunması ve gelişmesi konularında görevler almıştır. Bu bağlamda özel sermayeye kredi sağlamak amacıyla 1924 yılında İş Bankası, yine özel sektöre kredi sağlamak, özel sektörle işbirliği yapmak, devletin mülkiyetindeki sanayi kuruluşlarını işletip zamanla bunları özel sektöre devretmek amacıyla 1925'de Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuş, aynı yıl tarımda aşar vergisi kaldırılmış ve sanayi sermayesini teşvik etmek, onların yatırım maliyetlerini azaltmak amacıyla da 1927'de Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılmıştır (Sezen, 1999).

1929 yılına gelindiğinde patlak veren ve tüm dünyayı etkisi altına

3. 24 Temmuz 1923'te imzalanan Lozan Barış Antlaşması'nda Türkiye'nin Osmanlı borçlarının yaklaşık üçte ikisini oluşturan 85,6 milyon liralık kısmını ödemesi ve 1916'da belirlenen düşük gümrük tarifesinin antlaşma imzalandığı tarihten itibaren beş yıl yürürlükte kalması öngörülmüştür (Boratav, 2008).

alan büyük buhran Türkiye’yi de önemli ölçüde etkilemiştir. Hammadde ihracatçısı, sınaî ürün ithalatçısı konumunda olan ve serbest ticaretin söz konusu olduğu, Türkiye ve diğer azgelişmiş ülkeleri derinden etkileyen bu buhran ile birlikte serbest piyasa ekonomisi sorgulanmaya başlamıştır (Şimşek, 2012). Türkiye gibi tarım ülkelerinin buhrandan derin etkilenişinin sebebi hammadde fiyatlarının, sanayi ürünleri fiyatlarından daha fazla düşmesidir. Boratav (2008: 63-64), bu olaydan etkilenişi şöyle açıklamaktadır:

Büyük buhran, hammadde fiyatlarını sınaî fiyatlardan çok daha fazla düşürdü. Bu koşullarda serbest ticaret - açık kapı politikalarının sürdürülmesi, ihracatın reel alım gücündeki düşmeye paralel olarak ithalat kapasitesinde önemli daralmalara yol açacaktı. Zorunlu sınaî tüketim mallarının pek çoğunu, örneğin şeker, un ve kumaşı içeren ithalatın reel olarak düşmesi toplam tüketim hacminde ve hayat standartlarında önemli gerilemelere sebep olacaktı. İhraç gelirlerindeki daralmadan kaynaklanan bu gerilemeyi önlemenin tek yolu dış ticaret açıklarının kapitalist merkezlerden kaynaklanan sermaye ihracıyla kapatılması olabilirdi. Ancak büyük buhran, sermaye hareketlerini de geniş çapta daralttığı için istisnai durumlar dışında bu da çıkar bir yol olmuyordu. Açık kapı koşulları devam ettikçe, yerli imalata göre daima daha ucuz olan ithal malı sınaî ürünleri ikame edecek sınaî yatırımlar için gerekli güdülenme de mevcut değildi. Açık kapı - serbest ticaret modelinin, 1929’u izleyen yıllarda azgelişmiş ülkeleri metropol ülkelerdeki buhranın kuyruğuna takarak kronik bir durgunluğa sürüklemesi kaçınılmaz oluyordu.

Tüm dünyada, piyasa ekonomisine olan güvenin sarsılması ve “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” anlayışının sorgulanır olması, devletin ekonomik yaşamda rolünün artmasını doğurmuştur.⁴ Sertel’e

4. Piyasa ekonomisinin önemli merkezlerinden biri olan ABD’de bile Büyük Buhran’dan çıkmak amacıyla 1933 yılında kamu harcamalarını arttırarak efektif talep yaratmayı hedefleyen *New Deal* uygulamaya konulmuştur (Kuyucuklu, 1995).

(1969: 28) göre tüm bu koşullar, Kemalistleri, kalkınmada devlet sermayesine dayanmak, özel teşebbüs üzerinde devlet kontrollerini arttırmak ve iktisadi hayatı planlamak yoluna götürmüştür. Emperyalistlerin müdahalesini önlemek ve tam bağımsızlığı sağlamak için ulusal ekonomiyi hızlı bir şekilde kalkınma patikasına sokmak gerekmiştir. Bu çerçevede, Kemalistler “devletçilik” politikalarına yeni bir düzen verme yolunu seçmişler ve 1931 yılında devletçiliği resmen Cumhuriyet Halk Partisi programına dâhil etmişlerdir.

Bu bağlamda, Türkiye de, hem Büyük Buhran'dan dolayı zorunlu olarak, hem de Lozan'ın gümrük tarifeleri ile ilgili maddesinin geçerliliğinin sona ermesi ile ulusal bağımsızlığı koruyarak hızlı bir kalkınma amacı doğrultusunda korumacı-devletçi iktisat politikalarına yönelmiştir.

2.2. Türkiye'nin Planlama ile Tanışması: Devlet Eliyle Sanayileşme

1930'lu yılların başlamasıyla birlikte, kalkınmanın gereği olarak görülen sanayileşmeye öncelik verilmiştir. Kuruç (2011: 367), sanayinin öncelikli hale gelmesini şöyle yorumlamaktadır:

Ekonominin boyutlarına bakılınca, 1930'ların sanayileşme hamlesi denilen şey, bugün orta karar bir canlılıktan ibaretmiş sayılabilir. O gün yapılanlar, bugün küçük ölçekli ve basit işlermiş gibi görünebilir. Oysa asıl etkileri zaman içinde ortaya çıkacak ve önemi geri dönüp bakılınca daha iyi anlaşılacak bir değişiklik yaşanmaktadır. Sanayi ilk kez ekonominin ağırlık merkezine oturmaktadır.

1930 yılında toplanan Sanayi Kongresi'nde Türkiye'nin sanayileşmek zorunda olduğu vurgulanmış ve “sanayileşme” iktisadi bağımsızlık için olmazsa olmaz bir koşul olarak benimsenmiştir (Şahinkaya, 2009). 1931 yılında toplanan Cumhuriyet Halk Fırkası Kurultayı'nda da devletçilik, iktisadi örgütlenmenin temel ilkesi olarak

parti programına dâhil edilmiştir (Kuruç, 2011).

1930’lu yıllar artık önceki senelere göre farklı iktisat politikalarının hâkim olacağı yıllar olmuştur. Devletin ekonomik yaşama müdahalesi artmış, ithalat ile karşılanan temel tüketim mallarının yurtiçi üretimi sağlanmış ve ülke yeni bir iktisat politikası aracı ile tanışmıştır: planlama (Sezen, 1999).⁵

Tüm dünya Büyük Buhran’dan etkilenmişken aynı dönemde bu buhrandan neredeyse hiç etkilenmeyen ve bir anlamda buhrandan daha da güçlü çıkan Sovyetler Birliği’nin uyguladığı planlama büyük ilgi çekmiştir.⁶ Türkiye de Sovyetler Birliği’nin iktisadi yapısını güçlü kılan bu planlama anlayışını benimseyerek kısmen de olsa ülkede ilk, dünyada da ikinci planlama çalışmalarını başlatmıştır (Şimşek, 2012).

Sovyetler Birliği’nin uyguladığı merkezi planlama ile kalkınma anlayışı Türkiye’de büyük ilgi görmüştür. Özellikle de içlerinde kendilerini Marksist olarak tanımlayan, Sovyetler Birliği’nde eğitim görmüş ve Türkiye’deki devrimi gerçekleştirme misyonunu kendilerine yükleyen Kadrocular⁷, planlama üzerine yoğunlaşmıştır. Onlara göre Ulusal Kurtuluş Savaşı bir devrimdir. Ancak bu devrim tamamlanmamıştır. Artık iktisadi, sosyal ve kültürel alanda devrim mücadelesi verilmelidir. Dünyadaki sömürüye dayalı ilişkiden kurtulmak gerekmektedir. İktisadi bağımsızlık korunarak sanayileşme zorunluluğu söz konusudur. Sanayileşme de devlet eliyle ve sınıfsal bir ayırma yol açmayacak bir şekilde, plan çerçevesinde yürütülecektir. Yani

5. Her ne kadar bu ilk planlama deneyimleri bütüncül bir plan niteliğinde olmayıp ağırlıklı olarak sanayileşme odaklı olsa da kendine özgü bir önem taşımaktadır.

6. Çalışmanın başında özellikle kapitalist ülkelerin, buhrandan etkilenmeyen Sovyetler Birliği’nin planlama modeline öykünerek, ancak kendi ideolojilerine göre değiştirerek kapitalist planlama anlayışını oluşturdukları belirtilmiştir.

7. Kadro Hareketi, Şevket Süreyya Aydemir, İsmail Hüsrev Tokin, Yakup Kadri Karaosmanoğlu, Vedat Nedim Tör, Şevki Yazman ve Burhan Asaf Belge’den oluşmaktadır.

Kadrocuların hedefi sınıfsız bir toplum yaratmaktır. Bunu sağlayacak olan da devletin ekonomiyi ağırlığını koymasındır (Sezen, 1999).

Kadrocu hareketin temel fikri, sanayinin devletleştirilmesi ve ekonomideki hâkim alanların muhakkak devletin kontrolünde olmasıdır. Kadroculara göre, özel sektör ancak kurallara ve plana uyarsa sistemde yer alabilir (Boratav, 2006). Kadrocular, Avrupa'da tartışılan planlama anlayışının büyük buhranın etkisiyle oluşan üretim fazlasını ortadan kaldırma amacıyla olduğunu, Sovyetler Birliği'nde uygulanan planlamanın ise sosyal ihtiyaçlara cevap verme amacıyla olduğunu belirtmişlerdir. Avrupa'daki planlamanın kapitalizmin sorunlarına çözüm bulmakla sınırlı olduğunu ve bunun da, Türkiye için iyi bir örnek oluşturmadığını söylemişlerdir. Onlara göre, Sovyetler Birliği'nin planlama anlayışına yakın bir planlama uygulaması Türkiye için uygundur (Türkeş, 1999).

Kadroculara göre, planlı ekonomide devlet, kaynakların ve gelirin nasıl dağıtılacağına karar veren kurumdur. Planlı ekonomide üretimin nasıl ve ne miktarda yapılacağı piyasa ekonomisi şartlarına göre belirlenmez, bunları devlet önceden planlamalıdır. Kadrocular ayrıca, Türkiye'nin planında ağır sanayinin de yer alması gerektiğini belirtmişlerdir. Ağır sanayi konusunda teknik bilgi ve eleman açısından yetersiz bir konumda bulunduğundan diğer ülkelerden bu konuda yardım alınmalıdır (Türkeş, 1999).

Kadrocuların planlama anlayışında asıl olan kolektif mülkiyet değil devlet mülkiyetidir. Bu yönüyle de önerdikleri plan sosyalist planlamadan, savundukları devletçilik anlayışı da sosyalist devletçilikten farklılık göstermiştir (Boratav, 2006).

Sümerbank'ın Kuruluş Süreci

1932 yılına kadar olan süreçte korumacı önlemlerle başlayan devletçilik uygulamaları, İş Bankası çevresinde toplanmış sermaye grupları ta-

rafından katı olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. Özellikle dış ticarete korumacılığın artırılması sermayedarların çıkarlarına ters düşmüştür. Çünkü üretim yapmaları için gerekli olan girdilerden birçoğunu ithal eden sermaye grupları, korumacılıkla beraber ithal mallar için daha fazla ödeme yapmak durumunda kalmışlardır (Boratav, 2006).

Dış ticaretteki korumacılıkla beraber, sermaye gruplarını rahatsız eden bir diğer konu, 2058 ve 2064 sayılı kanunlarla Devlet Sanayi Ofisi'nin (DSO) ve Sanayi Kredi Bankası'nın (SKB) kurulması olmuştur. 1932'de DSO ve SKB'nin kurulmaları ile devletçiliğin sanayileşme üzerine yoğunlaşacağı görülmüştür. Devlet Sanayi Ofisi'nin kurulma amacı, büyük sanayi işletmelerinin devlet tarafından kurulup işletilmesi; Sanayi Kredi Bankası'nın kurulma amacı ise, devletin kuracağı bu sanayi işletmelerine kredi sağlamak ve devletçi birikimi geliştirmektir (Boratav, 2006; Kuruç, 2011).

DSO'nun ve SKB'nin beraber işlemesi, o dönemki devletçiliğin temelini oluşturmuştur. DSO, devletin yatırımcılığını yürütmekle beraber işletmeci olarak da görev alacak ve SKB de DSO'nun yapacağı yatırımları finanse edecektir. Bu iki kurumun kuruluşları aslında devlet sermayesini büyütme hedefini ortaya koymuştur ve devlet mülkiyetinde bir üretim ilişkisinin başlama işareti de DSO'nun kuruluş yasası olmuştur (Kuruç, 2011).

Ancak bu yoğun devletçilik uygulaması, yukarıda da belirtildiği üzere sermaye gruplarını rahatsız etmiş ve İktisat Vekili Mustafa Şeref istifa etmiş, yerine de sermaye gruplarının istediği isim İş Bankası Genel Müdürü Celal Bayar getirilmiştir. Bayar'ın vekillığe gelmesiyle birlikte devletçiliğin yön değiştireceği ve devletçiliğin amacının devlet sermayesini özelleştirmek olduğu bir modele geçiş yapılacağı düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bayar'ın gelişiyle beraber DSO ve SKB birleştirilerek, 1933 yılında Sümerbank kurulmuştur. Sümerbank, yatırımcılık ve bu yatırımcılığın finansmanı görevlerini bir arada ger-

çekleştirmeyi üstlenmiştir. Bununla birlikte Sümerbank'a, özel sanayiye de kredileme görevi verilmiştir. Aynı zamanda İş Bankası da özel sektöre finansman görevini üstlenmeye devam etmiştir. Böylelikle “yeni” devletçilik anlayışı, Sümerbank ile İş Bankası'nı eşleştiren bir çizgide ortaya çıkmıştır (Kuruç, 2011).

Sümerbank Kanunu'nun 11nci Maddesi şöyledir (<http://www.tbmm.gov.tr>, 01 Haziran 2012):

Sümerbank, devralacağı ve sermayesi tamamen devletin olan fabrikaları devir tarihinden itibaren bir sene içerisinde uzman heyetler tarafından belirlenecek değerleri ile mahdut mesuliyetli ve kendine bağlı şirketler haline dönüştürür. Aynı cinsten imalat yapan fabrikaların bir işletme altına toplanması uygun olacaktır. Bu şirketlerin hisse senetlerinin yüzde yüzü banka adına yazılı olacaktır. Uzmanlar fabrikaların gerçek kıymeti olarak ne kadar değer biçmişlerse bu miktar o fabrikaların sermayesi olur ve ihraç edilecek hisse senetlerinin toplam değerini tayin eder. Hükümetin teklifi üzerine banka genel kurulunun kararı ile hisse senetleri Türk gerçek ve tüzel kişilere satılabilir. Ancak Sümerbank'ın yeniden kuracağı veya iştirak edeceği kurumları böylece satmak mümkün değildir. Özel teşebbüse devir, eski tesis ve iştirakler için söz konusudur.”

Böylece “katı” devletçilikten şikâyet eden sermaye gruplarına bir anlamda “sus payı” olarak hem kredi sağlama hem de devlet mülkiyetindeki kuruluşların devri olanağı sunulmuştur. Bu durumu Kuruç (2011: 408), “*sermayenin devlette kalması esas, özel kesime devredilmesi ise siyasi karara bağlanmış bir istisna*” olarak yorumlamıştır.

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın (BBYSP) hazırlıkları, 1932 yılında Sovyetler Birliği'nden Prof. Orlof başkanlığındaki heyetin Türkiye'ye gelmesiyle başlamıştır. Adından da anlaşılacağı gibi BBYSP, sanayi sektörünün gelişimini hedeflemiştir. Bu açıdan planın en be-

lirgin özelliği, yerli sanayinin gelişimini sağlayarak ülke ekonomisini “kendine yeter” hale getirmek olmuştur. Bu planla birlikte Türkiye, hammadde ihracatçısı, sanayi ürünü ithalatçısı konumundan sıyrılıp, bir an önce sanayileşme gayesi içerisine girmiştir (Sezen, 1999).

BBYSP şu amaçlara dönük olarak hazırlanmıştır (Afetinan, 1972): (a) Plan kapsamında kurulacak sanayi tamamen ülkenin kendi ihtiyaçları doğrultusunda konumlanacaktır. Bu çerçevede sanayi mallarının ihracı plan kapsamı dışında bırakılmıştır. (b) Başta dokuma olmak üzere; hammaddeleri ülkede bulunan veya temin edilebilecek durumda olan temel tüketim mallarının yurtiçi üretimlerini sağlanacak ve böylelikle o malların ithal ikamesi gerçekleştirilecektir. (c) Sanayi fabrikalarının kuruluşu için seçilecek yerler, fabrikanın işleyebilmesi için gerekli duyacağı enerjinin, kömürün ve işgücünün en kolay, en iyi ve en ucuz olarak temin edileceği yerler olacaktır.

Görüldüğü gibi BBYSP, “salt” bir sanayi planıdır ve ekonominin tamamına yönelik amaçlar içermemiştir. Bu nedenle de bir makro plan değildir (Kepenek ve Yentürk, 2004). Bu plan ile aşağıda belirtilen beş temel sektörde toplam 23 fabrika kurulması hedeflenmiştir (Afetinan, 1972: 13): (a) Dokuma (Mensucat): pamuk, yün, kendir. (b) Maden: demir-çelik, bakır ve kükürt. (c) Kâğıt, karton (selüloz). (d) Kimya. (e) Seramik (cam, çimento).

Planı uygulama görevi, 1933’de kurulan ve “*sanayi, devletin ve özel sermayenin işbirliğiyle kurulacaktır*” anlayışının simgesi olan Sümerbank’a (Kuruç, 2011: 370) verilmiştir. Planın finansmanının da, Sovyetler’den, tamamı dokuma sektöründe kullanılmak üzere alınan toplam 10,5 milyon TL değerindeki kredi ve her yıl bütçeden ayrılması kararlaştırılan 6 milyon TL ile sağlanması öngörülmüştür. Yatırımların büyük kısmının bütçe ve dış kredi kullanma görevini üstlenmiş olan Sümerbank, bir kısmının da İş Bankası tarafından gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır (Afetinan, 1973; Kepenek ve Yentürk, 2004).

Tablo 1'de Sümerbank ve İş Bankası tarafından yapılması öngörülen yatırım miktarları ve sektörler verilmiştir. Yatırımlardan en büyük pay dokuma sanayine ayrılmıştır. Tablo 2'de plan uyarınca yapılacak yatırımlar çerçevesinde kurulacak olan fabrikaların bölgesel dağılımı ele alınmıştır. Kurulması öngörülen fabrikalar ağırlıklı olarak Marmara Bölgesi'nde toplanmıştır. Hem nüfusun diğer bölgelere göre daha fazla olması hem de ulaşım konusunda daha avantajlı olması nedeniyle ağırlığın bu bölgeye verilmesi söz konusu olmuştur.

Tablo 1. *Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı* Kapsamında Öngörülen Yatırımlar (Bin TL)

Sümerbank'ın Öngörülen Yatırımları		İş Bankası'nın Öngörülen Yatırımları	
Pamuklu Sanayi	18 538	Sömikok	1 000
Kendir Sanayi	1 700	Şişe ve Cam	1 250
Yün Sanayi	1 560	Kükürt	150
Demir Sanayi	10 000	Toplam	2 400
Bakır (% 55) Sanayi	550		
Kükürt Sanayi	150		
Selüloz (Kâğıt Hamuru)	1 025		
Kâğıt Sanayi	3 790		
Suni İpek Sanayi	490		
Porselen Sanayi	800		
Kimya Sanayi	2 360		
Toplam	40 963		

Tablo 2. *Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı* Kapsamında
Öngörülen Yatırımların Bölgesel Dağılımı

Marmara Bölgesi

- İstanbul - Pamuklu (Eylül 1934'te açılmıştır), Şişe Cam (Aralık 1935'te açılmıştır)
- İzmit - Kâğıt (Kasım 1936'da işletmeye girmiştir), Selüloz (Kasım 1936'da temeli atılmıştır), Süper-Fosfat, Hamızı Kibrit
- Gemlik - Suni İpek (Şubat 1938'de işletmeye girmiştir)
- Bursa - Merinos (Şubat 1938'de açılmıştır)

Ege Bölgesi

- Kütahya - Südkostik, seramik
- Nazilli - Pamuklu (Ekim 1937'de faaliyete geçmiştir)
- Bodrum - Sünger

Akdeniz Bölgesi

- Keçiborlu - Kükürt (Ürünleri 1935'te piyasaya çıkmıştır)
- Isparta - Gülyağı (Mart 1935'te faaliyete geçmiştir)

Karadeniz Bölgesi

- Kastamonu - Kendir
- Karabük - Demir-Çelik (Nisan 1937'de kurulmasına başlanmış, 1939'da yüksek fırınlardan biri işletmeye açılmıştır)

İç Anadolu Bölgesi

- Ereğli - Pamuklu (Nisan 1937'de açılmıştır)
- Kayseri - Pamuklu (Mayıs 1934'te açılmıştır)

Doğu Anadolu Bölgesi

- Malatya - Pamuklu (1937'de temeli atılmıştır)
- Iğdır - Pamuklu

Kaynak: Yıldız, 2011: 83.

Dönemin koşulları da göz önünde bulundurularak BBYSP'nin başarılı olduğu söylenebilir. Uygulamada olduğu 1934-1938 yılları ve

onun öncesinde devletçilik adımlarının başladığı 1930'dan itibaren özellikle temel tüketim mallarının ithal ikamesinin sağlanmasıyla dış ticaret açığı kapatılmıştır. Bu yıllar içerisinde sadece 1938'de dış ticaret açığı verilmiştir (Tablo 3).

Tablo 3. Devletçilik Döneminde Dış Ticaret, Cari Fiyatlarla Milyon Dolar.

	İhracat	İthalat	Açık (-), Fazla (+)
1930	71,3	69,5	+1,8
1931	60,2	59,9	+0,3
1932	47,9	40,7	+7,2
1933	58	45	+13
1934	73	68,7	+4,3
1935	76,2	70,6	+5,6
1936	93,6	73,6	+20
1937	109,2	90,5	+18,7
1938	115	118,8	- 3,8
1939	99,6	92,4	+7,2

Kaynak: DİE, 2001: 404

İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı

BBYSP uygulanmaya devam ederken, planın başarılı bir şekilde devam ettiği düşünülerek 1936'da İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın (İBYSP) hazırlıklarına girişilmiştir. Genel olarak BBYSP ile aynı özellikleri taşıyan bu plan, ilkinden daha kapsamlı olacak nitelikte hazırlanmıştır. İBYSP'de öncelik ara ve yatırım mallarına verilmiştir.

İBYSP'nin BBYSP'den farklılık gösterdiği bir diğer nokta da kredi alınan ülkenin değişmesi olmuştur. İlk planda yardım alınan ülke Sovyetler Birliği iken, ikinci planda Sovyetler Birliği'nin yerini İngiltere almıştır. Bu planda özellikle madencilğe önemli pay ayrılmış ve öngörülen yatırım miktarı 17 milyon TL olmuştur. Planda madencilğin yanı sıra elektrik santralleri, gıda, toprak ve kimya sanayileri ile denizcilik de yer almıştır. Ayrıca bu planda, yüzden fazla fabrikanın kurulması hedeflenmiştir (Sezen, 1999).

Kapsamlı şekilde hazırlanan İBYSP, Türkiye doğrudan katılmadığı ancak etkilerini derinden hissettiği İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla kesintiye uğramıştır.

3. Sonuç: Türkiye'nin Planlama ile Tanışması Üzerine Bir Değerlendirme

Uluslararası işbölümünün az gelişmiş ülkelere verdiği hammaddeci rolü istemeyen ve bu doğrultuda sanayileşmeyi hedefleyen Türkiye, öncelikle devletçi ekonomi politikalarını planlama ile pekiştirerek, hızlı bir sanayileşme arayışına girmiştir. Planlamanın tercih edilmesinin sebebi, o yıllar planlı bir ekonomiye sahip olan ve büyük buhrandan etkilenmeden çıkan Sovyetler Birliği'ne öykünme olmuştur. Bu bağlamda sanayinin programla-planla kurulmasının mümkün olduğu, çünkü sanayileşmek için ne istendiğinin bilinmesi ve tasarlanması ve bu tasarımın devlet tarafından yürütülmesi görüşü benimsenmiştir. Bu çerçevede amaç, hammaddecilikten kopmak olmuş, hammaddecilikte kalmanın “az gelişmiş bir ekonomi olarak kalmayı kabul etmek” düşüncesinden hareketle, 1934 yılında BBYSP uygulamaya konulmuştur (Kuruç, 2011).

Beş temel sektörde toplam 23 fabrikanın kurulması öngörülen planda hedeflerin tümü gerçekleşmese bile önemli bir yol kat edilmiştir. Öncelikle temel tüketim malları olan ve “üç beyaz” olarak

anılan dokuma, un ve şekerin yani hafif sanayinin ithal ikamesi gerçekleşmiştir. Devletçiliğin başladığı ve planın uygulandığı dönemde (1930-1939), sanayinin yıllık büyüme hızı ortalama yüzde 6,87 olmuştur. 1929 yılında milli hâsılanın yüzde 9,6'sını oluşturan sanayi kesiminin payı 1939 yılında yüzde 18'e yükselmiştir. Tarım kesiminin ise 1929'da yüzde 51,6 olan milli hâsıladaki payı 1939'da yüzde 39'a gerilemiştir. 1930-1939 döneminin yıllık büyüme hızı da yüzde 6'dır (DİE, 2001).

Kadrocular açısından, BBYSP, istenen niteliğe ve kapsama sahip değildir. Kadrocular, Sovyetler Birliği'nin planlarında olduğu gibi ağır sanayiye ve elektrifikasyona da yer verilmesini istemişlerdir. Bu konuda Türkiye'nin teknik olarak yetersiz olduğunu düşünen Kadrocular, diğer ülkelerden yardım alınabileceğini ve bilginin ancak “yaparak öğrenme” ile aktarılacağını belirtmişlerdir. Yani Kadrocuların gönlünde yatan, sanayileşmenin devlet himayesinde gelişmesi ve özel sektörün karar alma mekanizmalarının dışında bırakılmasıdır (Türkeş, 1999).

BBYSP ve İBYSP ile Türkiye, Sovyetler Birliği'nden sonra, belli süreleri içeren plan hazırlayan ilk ülke olmuştur. Amacı, ulusal bağımsızlığı koruyarak sanayileşme ile hammaddecilikten kopup, “kendine yeter” bir ekonomi yaratmaktır. Bu planlarla birlikte günümüze kadar ulaşan önemli Kamu İktisadi Teşebbüsleri kurulmuştur. Planın esin kaynağı olan ve hazırlanmasında teknik, uygulanmasında mali yardım da alınan Sovyetler Birliği bu özellikler dışında, diğer ülkeler ise hiçbir şekilde müdahil olmamıştır (Sezen, 1999).

Sonuç olarak, Türkiye'nin ilk planlama çalışmaları, uluslararası işbölümünün verdiği role bir tepki olarak *kendi gücünü seferber etmeye çalışarak bir özgür kalkınış çabası* (Aydemir, 2011: 420) niteliğini taşımaktadır.

Abstract: The concept of planning is a form of state intervention which was crystallized with the Soviet Union in twentieth century by allowing big industrial investments. This concept gain reputation after the great recession of 1929 with the questioning of free market economy and debates of state intervention. In this context, Turkey was one of the countries which were practiced planning. Protectionism which is one of the core phenomenon's of "national economy" percept was existed with planning practices in Turkey in 1930s. In this study, the statist period of Turkey will be examined.

Key Words: Planning, Turkey, Statism

Jel Codes: O21, O53, P11, P21

Kaynakça

- Afetinan, A. (1973), Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı**, Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Aydemir, Ş. S. (2011), İkinci Adam (Cilt 1)**, İstanbul: Remzi.
- Boratav, K. (2006), Türkiye'de Devletçilik**, Ankara: İmge.
- Boratav, K. (2008), Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2007**, Ankara: İmge.
- Ekiz, C. ve A. Somel (2007), "Türkiye'de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi"**, **Mülkiye Dergisi** (256): 97-136.
- DİE (2001), İstatistik Göstergeler: 1923-1998**.
- Kalaycı, İ. (2009), "Atatürk'ün Kalkınma Modeli (AKM): Günümüz Sanayisi İçin Kazanımlar"**, **Maliye Dergisi** (156): 152-176.
- Kazgan, G. (2010), İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, İstanbul: Remzi.
- Kepenek, Y. ve N. Yentürk (2004), Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Remzi.
- Kuruç, B. (2011), Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Kuyucuklu, N.** (1995), **İktisadi Olaylar Tarihi**, İstanbul: Filiz.
- Küçük, Y.** (1971), **Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, İstanbul: Gerçek.
- Öney, E.** (1980), **İktisadi Planlama**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Övgün, B.** (2010), **Devlet ve Planlama**. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Sertel, Y.** (1969), **Türkiye’de İlerici Akımlar**, İstanbul: Ant.
- Sezen, S.** (1999), **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, Ankara: TODAİE.
- Somel, A.** (2010), **Devletçilik ve Planlama Tartışmalarına Damga Vuran Forum Dergisi**, İstanbul: Yazılıma Yayınevi.
- Soyak, A.** (2003), “Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 4 (2): 167-182.
- Şahinkaya, S.** (2009), **Gazi Mustafa Kemal ve Cumhuriyet Ekonomisinin İnşası**, Ankara: ODTÜ Yayıncılık.
- Şimşek, O.** (2012), **Planlamayı Yeniden Düşünmek** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bolu: Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Türkeş, M.** (1999), **Kadro Hareketi**, Ankara: İmge.
- Yıldız, N.** (2011), “Devletçi Politikalara Yöneliş ve Geçirdiği Aşamalar”, (eds.) K. Özdemir ve S. Durusoy (2011), **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Lisans Yayıncılık içinde: 67-94.