

- Ümit Akçay, *Kapitalizmi Planlamak – Türkiye’de DPT’nin Dönüşümü*, 2007, İstanbul, SAV Sosyal Araştırmalar Vakfı, 312 s.

Değerlendiren: Yusuf Kaya\*

Türkiye’de hemen her dönemdeki ekonomi tartışmalarında, “*planlı*” ekonomi konusu gündeme gelmektedir. Özellikle ekonomik zorluk yaşanan dönemlerde, “*planlı*” ekonomi olmadığından ve plansızlıktan dolayı ekonominin tam olarak gelişemediğinden yakınıldığı sıkça görülmektedir. Bu tartışmalarda “*planlı*” ekonominin genellikle, bilimsel tekniklere dayalı, objektif yönetilen ve devletin adil bir şekilde kaynakları dağıttığı bir ekonomik sistem olarak algılandığı, “*plansız*” ekonominin ise siyasetçiler tarafından yozlaştırılmış, sermaye kesiminin menfaatlerini koruyan, özel sektörün insafına terk edilmiş bir ekonomik sistem ile özdeşleştirildiği görülmektedir. Ümit Akçay’ın kitabında Türkiye’nin planlama macerası, bu sürecin temel unsuru olan Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) tarihi çerçevesinde incelemeye alınmıştır.

Kitabın birinci bölümünde, II. Dünya Savaşı sonrasında kurulan ABD hegemonyasına dayalı, soğuk savaş sürecinin belirleyici rol oynadığı yeni dünya düzeninde planlı ekonomi kavramının ortaya çıkışı anlatılmaktadır. Savaş sonrası ortaya çıkan en önemli iki sorun; ABD mallarına pazar bulunması ve yeni ortaya çıkan ulus devletlerin kapitalist sisteme entegre edilmesidir. Ümit Akçay, bu dönemde ortaya çıkan kalkınma ekonomisi anlayışının yol haritasını çizdiği şekilde, özellikle az gelişmiş ülke ekonomilerine müdahale yaklaşımının ortaya çıktığını ifade etmektedir. Bu müdahale, uluslararası düzeyde ekonomik yardımlar (Marshall Planı) yoluyla, ulusal düzeyde ise devlet müdahalesi ve ekonominin planlaması aracılığıyla yapılmıştır.

İkinci bölümde, 1970’lerde ortaya çıkan kriz sonucunda ve sonrasında devletin ekonomideki yeri ve planlı ekonomi konusundaki anlayış değişimi anlatılmaktadır. Ham madde fiyatlarının artışı, üretkenlik artışlarının sınırlarına gelmesi gibi nedenlerle 1970’li yıllarda ortaya çıkan kriz, o zamana kadar uygulanan “*Keynesyen*” politikaların sorgulanmasına neden olmuştur. Ortaya çıkan neo-liberal yaklaşım, devletin ekonomideki işlevinin kısıtlanması gerektiğini savunmakta olup bu anlayışa uygun olarak devletin ekonomideki işlevi yeniden tanımlanmış, planlama yaklaşımı da değişikliğe uğramıştır. Dünya Bankası ve IMF, bu değişimde “yapısal uyum” politikaları ile önemli rol oynamış, Dünya Bankası ve IMF tarafından öne sürülen koşulları kabul etmeyen ülkelere kredi sağlanmamıştır. Dünya Bankası tarafından belirlenen yeni yaklaşıma göre, devlet tüm ekonomi yerine kamu yatırımlarını planlamalı, koordinasyon ve danışmanlık yapan bir yaklaşım benimsemeli, makro planlama yerine seçilen alanlara yönelik teşviklere odaklanmalıdır. 1980’li yıllarda uygulanan yapısal uyum politikalarının 1990’lı yıllarda işsizlik, yoksulluk ve istikrarsızlık ile sonuçlanmalarının ardından

\* Doktora Öğrencisi, İstanbul Üniversitesi İktisat Bölümü

Dünya Bankası, “yönlendirici devlet” ve “yönetişim” gibi kavramlara yönelmiş, bütüncül planlama yerine stratejik planlama kavramı öne çıkarılmıştır.

Dünyadaki gelişmelerin anlatıldığı ilk iki bölümün ardından, “Türkiye’de 1945 Sonrası Sermaye Birikim Süreçlerine Özet Bakış” başlıklı üçüncü bölümde, Türkiye’de sermayenin gelişimi ve uygulanan ekonomik politikaların sermayeyi şekillendirme süreci anlatılmaktadır. Yazar, II. Dünya Savaşı sırasında büyük toprak sahiplerinin ve ticaret sermayesinin güçlendiğini, ancak 1950’lerin ortalarından itibaren “fiilen”, DPT’nin kurulmasından sonra “resmen” uygulanan korumacı/ithal ikameci politikalar ile üretici sermayenin güçlendirildiğini ifade etmektedir. “İçer dönük birikim modeli” olarak adlandırılan bu modelin uygulandığı süreçte sanayi sermayesi güçlenmiş, ülke içi ekonomik ortam bunu destekleyecek şekilde düzenlenmiştir. 1970’li yılların sonlarında “İçer dönük birikim modeli”nin krize girmesi ile birlikte 1980’ler sonrasında ihracata ve dışa açılmaya dayalı bir sistem benimsenmiştir. Bu bölümde ayrıca, 5 yıllık kalkınma planları çerçevesinde DPT-özel sektör ilişkisinden de bahsedilmektedir.

İlk üç bölümde Dünya ve Türkiye’ye ilişkin genel bilgiler verildikten sonra kitabın kalan iki bölümünde DPT’nin kuruluşundan 2000’li yıllara kadar olan hikâyesi anlatılmış olup bu kısım kitabın metin kısmının yaklaşık üçte ikisini kapsamaktadır.

DP hükümeti ve Menderes, “devletçilikle eşdeğer gördükleri” planlamaya sıcak bakmamakla birlikte, 1958 krizi sonrası planlama konusu gündeme gelmiş, kurulan Koordinasyon Bakanlığı ile planlama çalışmaları belli bir hız kazanmıştır. Bu dönemde, uluslararası kuruluşların da yapılacak yardımlara ve borç vermeye koşul olarak planlama yapılmasını şart koştukları görülmektedir. 1960 askeri darbesinin ardından planlama çalışmaları hız kazanmış, 91 sayılı yasa ile 30 Eylül 1960 tarihinde DPT kurulmuş, daha sonra kuruma 1961 Anayasası’nda da yer verilmiştir.

DPT’nin kurulma sürecinde tartışılan en önemli konulardan biri, DPT’ye siyasetten tamamen bağımsız, hatta hükümete dayatma yetkisine sahip bir hukuki konum verilmesinin istenmesidir. Sonuç olarak; klasik bakanlık örgütlenmelerinden farklı, Başbakanlığa bağlı bir yapı kurulmuş, DPT’nin ana organlarından biri olan Yüksek Planlama Kurulu’nda (YPK) siyasilere ve bürokratlara eşit sayıda koltuk verilerek “özerk” bir yapı kurulmaya çalışılmıştır. Ancak daha ilk zamanlardan itibaren DPT, diğer devlet kurumları ve siyasetçilerin direnci ile karşılaşmıştır. Yazar, YPK’daki bürokrat-siyasetçi dengesinin beklendiği gibi işlemediğini ifade etmektedir. Bu durum 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı sürecinde açığa çıkmış, hazırladıkları planın hükümet tarafından büyük ölçüde değiştirilerek kabul edilmesi üzerine DPT müsteşarı ve üç daire başkanından oluşan “ilk planlamacılar” istifa etmişlerdir. Yazar, ayrıca “ilk planlamacıların” Yön Dergisi ile ilişkilerinden bahsetmiş, bu dergi özelinde planlamanın devletçiliğin ayrılmaz bir parçası olarak görülmesi algısına da değinmiştir.

1962-1980 dönemi, kitapta, DPT Müsteşarlarının görev süreleri temelinde incelenmiştir. “İlk planlamacıların” istifalarının ardından gelen bu dönemde de DPT-diğer devlet

kurumları, DPT-siyasetçi çekişmeleri zaman zaman şiddetlenerek devam etmiştir. Siyasal istikrarsızlığın yoğun olduğu bu dönemde DPT müsteşarları sık sık değişmiş, istifa etmiş veya görevden alınmışlardır. Adalet Partisi ve Süleyman Demirel planlamaya ve beş yıllık kalkınma planlarına genel olarak soğuk bakmakla birlikte, Bülent Ecevit'in de başbakanlığı döneminde dış borç alınması ve IMF ile ilişkiler gibi konular nedeniyle DPT ile anlaşmazlığa düşmesi dikkat çekicidir. Diğer önemli bir gelişme, Turgut Özal'ın ilk DPT müsteşarlığı döneminde DPT bünyesinde Teşvik ve Uygulama Dairesi kurularak teşvik işinin DPT'ye verilmesidir.

Bu dönemde 2., 3. ve 4. Beş Yıllık Kalkınma Planları (BYKP) hazırlanmış; ancak, bu planlar yoğun tartışma konusu olmaya devam etmişlerdir. Özellikle Ecevit hükümeti tarafından değiştirilip tekrar yapılan 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı, çok ciddi tartışmalara neden olmuştur. 1978'e geldiğinde, uygulanmakta olan ithal ikameci ve korumacı politikalar çalışmamaya başlamış, döviz rezervleri tükenmiştir. Bu dönemde IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar özellikle 4. Beş Yıllık Kalkınma Planında değişiklik yapılmasını istemiş, DPT ise bu taleplere karşı çıkmıştır. Uluslararası kurumların yönlendirmesi ile kurulan DPT, bu tarih itibarıyla onlarla çatışan bir duruma gelmiştir.

Bu süreç, Özal'ın 1979 sonunda başlayan 2. DPT Müsteşarlığı ve alınan 24 Ocak (1980) kararlarına kadar sürmüştür. Bu kararlar o zamana kadar uygulanan ekonomik modelin değişimini hızlandırmıştır. 1980 sonrası dönem, "ithal ikameci/içe dönük" modelden "ihracata dayalı/dışa dönük" modele geçişin yaşandığı dönem olmuştur. Yazar, DPT'nin ekonomi yönetimindeki etkinliğinin giderek azaldığını, ancak, 1970 yılında DPT'den alınan teşvik işinin bu dönemde tekrar DPT'ye verildiğini, bu durumun 1991 yılında bu yetki tekrar elinden alınana kadar DPT'nin ekonomi yönetimindeki etkinliğini korumasına yardımcı olduğunu ifade etmektedir. Bu tespiti doğrular şekilde, 1961 Anayasası'nda kurum olarak yer alan DPT'ye 1982 Anayasası'nda yer verilmemiş, sadece planlama fonksiyonundan bahsedilmiştir. Böylelikle anayasallık statüsünü kaybeden DPT'ye ilişkin diğer bir önemli gelişme de YPK'daki teknokrat/siyasetçi dengesinin siyasetçiler lehine değişmiş olmasıdır. Son bölümde, ayrıca DPT'de görev yapmış "planlıların" mevcut duruma ilişkin görüşlerine yer verilmiş olup bu kişilerin tamamının planlamanın önemini kaybetmediğine inandıkları, büyük kısmının da stratejik planlama yapılması gerektiğini düşündükleri görülmektedir.

Kitapta; planlama kavramının ortaya çıkışı, uluslararası ve yerel aktörlerin süreçteki etkileri, dünyada sermaye birikim modellerinin değişimi, bunların Türkiye'ye yansımaları, DPT'nin bu süreçlerdeki yeri ve tarihsel gelişimi konusunda önemli bilgilere yer verilmektedir. Ancak, kitap boyunca ipuçlarına rastlanmakla birlikte, kimi kesimlerce kurtarıcı rolü atfedilen "planlı" ekonomiye ilişkin tartışmaları açıklığa kavuşturabilecek analizlerin yer almadığı, konunun bu derinlikte irdelenmediği görülmektedir. Yazar, kitabın ana hedefini, "planlı kalkınma kavram ve pratiğinin sermaye birikim süreci temelinde ve DPT'nin kurum tarihi çerçevesinde Türkiye'de kapitalist toplumsal ilişkilerin gelişim sürecindeki yerinin ve işlevinin açığa çıkarılması" olarak tanımlamıştır. Ancak, böylesine

önemli bir konuyu inceleyen bir çalışmanın, DPT'nin tarihinin ötesine geçerek bu sorulara daha doyurucu cevaplar sunamaması önemli bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

Kitabın içeriği değerlendirildiğinde bazı kısımların çok özet olarak anlatıldığı, bazı önemli gelişmelerden hiç bahsedilmediği, ve/veya anlatılan süreçlerin ampirik verilerle desteklenmediği dikkat çekmektedir. Örneğin birinci bölümde II. Dünya Savaşı sonrası ekonomik gelişmelerden bahsedilirken, hangi ülkenin ne kadar yardım aldığı, planlamanın hangi ülkeler tarafından benimsendiği, ülkeler arasında uygulama farklılıklarının neler olduğu, diğer ülkelerde DPT gibi merkezi planlama teşkilatlarının kurulup kurulmadığı gibi bilgilere ve verilere yer verilmemiştir. İkinci bölümde, çok önemli gelişmenin yaşandığı 1970-2000 dönemi çok özet şekilde incelenmiş, bu durum süreci anlamayı zorlaştırmıştır. Örneğin, ilk bölümde üstünde durulan soğuk savaşın sona ermesinin sonuçları üzerinde durulmamış, ekonomik politikaları etkileyen deregülasyon gibi çok önemli bazı gelişmelerden bahsedilmemiştir. Benzer şekilde, 1970'lerde çıkan krizin nedenleri, sonuçları ve yaşanan süreç yeterli ayrıntıda incelenmemiş, bu krizin özellikle gelişmekte olan ülkeler üzerindeki etkisi, bu ülkeleri yapısal uyum politikalarına zorlayan ekonomik ortam verilerle ortaya konmamıştır. Planlama anlayışı ve yaklaşımındaki değişim Dünya Bankası politikalarına odaklanarak verilmiş, ancak Dünya Bankası'nın başarısız olarak tanımladığı ifade edilen 1970 öncesi planlı ekonomi uygulamalara ilişkin örnek ve verilere yer verilmemiştir. Üçüncü bölümde, Türkiye'deki ticaret sermayesinin üretim (sanayi) sermayesine dönüşümü süreci anlatılmış ancak konuya ilişkin herhangi bir veri veya herhangi bir örnek sunulmamıştır.

Kitabın büyük kısmını teşkil eden dördüncü ve beşinci bölümde ise DPT ve planlama tarihi, sürece dâhil olan taraflar temelinde etraflıca anlatılmakla birlikte, bazı önemli sorular cevapsız kalmış ya da yeterince cevaplanmamıştır. Bunlara örnek olarak aşağıdaki hususlar sayılabilir:

- DPT tarafından hazırlanan planlar toplumun hangi kesimlerini öncelemiştir? Zannedildiği gibi planlama, bilimsel tekniklere dayalı, objektif ve adil bir sistem önermiş midir?
- Söz konusu planlar ne kadar uygulanabilmiş, uygulanan planlar nasıl sonuçlar ortaya çıkarmıştır?
- DPT tarafından hazırlanan planların kendilerini desteklediği ifade edilen üretim sermayesi planlamaya hangi nedenlerle soğuk bakmıştır? Bu durumun ne gibi etkileri olmuştur?
- Uluslararası kurumların yönlendirmesi ile kurulan DPT, 1962- 1980 döneminde bu kurumlara niçin mesafeli durmuş, hatta 1970'lerin sonunda çatışır duruma gelmiştir? Bu çelişkili konunun ne tür sonuçları olmuştur? Veya DPT'nin tavrı çelişkili bir konumu mu göstermektedir?.