

PLANLI KALKINMA DENEYİMİNDEN STRATEJİK PLANLAMAYA GEÇİŞ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Doğan Nadi LEBLEBİCİ*
Erdem ERKUL**

Öz

Planlama faaliyeti öteden beri idarenin temel ve ortak bir faaliyeti olarak kabul edilmiştir. Ancak kamu yönetimi disiplini içerisinde ele alındığında planlamanın bu özelliğinin dışında araçsal bir rol oynadığı ortaya çıkmaktadır. Bu araçsallık devletin resmi ekonomik ideolojisini meşrulaştırmaya yönelik bir araçsallıktır. Planlamanın hangi amaca hizmet ettiği önem taşımaktadır. Planlama devletin ekonomiyi bütünüyle kontrol ettiği ve hatta egemen olduğu bir sistemin aracı olabileceği gibi, minimal devlet anlayışının, devleti düzenleyici role indirgemiş bir ekonomik sistemin aracı da olabilir. Bu çalışma söz konusu ikilemi Türkiye örneği bağlamında incelemektedir.

Anahtar Sözcükler: Devlette planlama, planlı kalkınma, stratejik planlama.

Abstract:

Transition from Planned Development Experience to Strategic Planning: The Turkish Case

Planning has been accepted as a basic and common function of administration for a long time. However, it may be considered to have an exceptional instrumental character under public administration practices in disciplinary sense. That is to legitimize the formal economic ideology of the government. In this respect, the purpose of planning is very important. Planning is likely to be an instrument of government to dominate and to control the whole economy whereas it is also possible for it to be an instrument of a minimalist government system to regulate the economy. This study aims at examining the given dilemma in the context of Turkish case.

Keywords: Government planning, planned development, strategic planning.

* Doç.Dr., Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Beytepe-ANKARA, nadi@hacettepe.edu.tr

** Arş.Gör., Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Beytepe-ANKARA, erkul@hacettepe.edu.tr

GİRİŞ

Kamu yönetimi hem disiplin olarak hem de uygulamada en az bir yüzyıldır süren paradigma arayışlarını, metaforik anlamda doğadaki “gel-git” olayları gibi yaşamaktadır.¹ Bir tarafta kamu sektörünün “kar” güdüsü olmaksızın kamu hizmeti üretmede tekel olma arayışları, diğer tarafta özel sektörün kamu sektörünü etkileyen “verimlilik” arayışları bu gel-git olaylarının ardındaki temel dinamik gibi görünmektedir. Bu metaforu destekleyen örgüt kuramlarının olduğunu² düşündüğümüzde temel yönetim kavramlarından veya ilkelerinden birisi olan “planlama” “kamu yönetimi sahnesi”nde sergilenen oyunlarda farklı rolleri oynayan temel bir “aktör” olarak karşımıza çıkmaktadır.³ Bu aktörün aynı sahnede, farklı oyunlarda ve farklı seyirci kitleleri karşısında oynadığı rolün performansını değerlendirebilmek için aktörü tanımak ve tanımlamak gerekmektedir.

Planlama kavramı epistemolojik olarak sorgulandığında “bir amacı gerçekleştirmek için düşünülen faaliyetlerin belirli zamanlama ve belirli kaynaklarla, belirli bir sıraya koyulması” anlamına ulaşılmaktadır⁴. Planlama doğası gereği geleceğe yöneliktir. Çünkü plan gelecekte gerçekleştirilmesi veya ulaşılması düşünülen bir amaca hizmet etmektedir. Dolayısıyla bir aktör olarak planlama hep “geleceği anlatan oyunlar” da oynamak durumundadır. Planlama, yazarın kurgusuna göre geleceği farklı biçimlerde oynamak zorunda kalacaktır. Bu çalışmanın konusu ‘planlama’ kavramının oynamak zorunda kaldığı rolleri Türkiye örneği ile açıklamak, neyi başardığını, neyi başaramadığını, başarılı ve başarısız performanslarının nedenlerini ortaya koymak, başarı veya başarısızlığın arkasındaki dinamikleri irdelemektir. Çalışmanın amacı ise, ‘planlama’ kavramının kamu yönetimindeki farklı bakış açılarından önemini ortaya koymaktır. Bu çerçevede, öncelikle planlama kavramı incelenmiş, planlama kavramının farklı perspektiflerden oynadığı roller tartışılmış, Türkiye örneğinde bu rollerin nasıl oynandığı tarihsel bir düzlemde açıklanmaya çalışılmıştır.

1. BİR YÖNETİM İŞLEVİ OLARAK PLANLAMA

Yönetim biliminin bir disiplin olarak ortaya çıkışı ona ilişkin farklı yaklaşımları da tartışma konusu yapmıştır. Pek çok yönetim bilimi literatürü yönetim biliminin gelişim aşamalarını klasik, neoklasik ve modern dönem olarak adlandırmaktadır. Buna nihayetinde post-modern dönem de ilave edilebilir. Klasik döneme odaklandığımızda iki farklı yaklaşımın bu döneme egemen olduğunu görmek mümkündür. Bunlardan birincisi Frederick W. Taylor’un (1911) başını çektiği “bilimsel yönetim” okuludur. Bir örgütte işleri yapmanın en iyi tek yolu olduğunu ve bunun da bilimsel yöntemler kullanarak

başarılabilirliğini öngörmektedir. Bu yaklaşım içerisindeki çalışmaların uygulamada kendilerine zaman ve hareket etütleri⁵ ile zemin bulduğu söylenebilir. İkinci yaklaşım, yönetimin bazı jenerik, genel-geçer ilkeleri olduğunu, bu ilkelerin doğru uygulanması halinde en iyi yönetim tarzına ulaşılacağını iddia eden çalışmaları bünyesinde barındırmaktadır. Bu çalışmalar başta Henri Fayol (1949) olmak üzere, Mooney ve Reiley (1931), Gulick ve Urwick (1937) gibi endüstriyel alanı tanıyan kişiler tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu yönüyle söz konusu yaklaşım normatif olmanın ötesinde ampirik temellere de sahip olmuştur.

Yönetim ilkelerine ilişkin hemen tüm çalışmalarda yönetimin temel bir faaliyeti olarak planlama işlevi ortaya çıkmıştır. Günümüzde planlamanın yönetimin temel bir ilkesi değilse bile temel faaliyetlerinden birisi olduğunu kabul etmeyen bir kuramcı neredeyse yok gibidir. Eğer örgütlerin belirli bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak ortaya çıktıkları⁶ kabul edilecek olursa amaca ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlerin zaman, kaynak ve eşgüdüm açısından planlanması gerekir. Bu eylemin arkasında geleceğe yön verme, geleceği belirleme iddiası vardır (Sezen, 1999: 9-10). Yine planlama eyleminin yönetsel anlamda aşamalarından söz etmek gerekirse, üç temel aşamadan söz etmek mümkün olabilir: hazırlık, uygulama, izleme (Sezen, 1999: 11).

Temel yönetsel faaliyetlerden birisi olan planlama faaliyeti birkaç farklı boyutta incelenebilir. Kapsadığı süre bir parametre olarak değerlendirildiğinde, kısa, orta ve uzun dönemli planlardan söz edilebilir. Hedef aldığı amaç göz önüne alındığında üretim planlaması, yatırım planlaması, mali planlama, kalkınma planlaması vb birçok türü ifade ediyor olabilir. Kapsadığı alana ilişkin faaliyet olarak düşünüldüğünde örgütsel planlama, kentsel planlama, bölgesel planlama, sektörel planlama, ulusal planlama gibi türler ortaya çıkar. Hedef aldığı diğer işlevler söz konusu olduğunda insan kaynakları planlaması, finansal kaynak planlaması vb türlerinden söz edebiliriz (Sezen 1999: 14-34).

Bütün bunların yanında “kamu yönetimi disiplinin” alanına çekildiğinde kamu örgütleri açısından planlama işlevi devletin “ekonomik ideolojisi”ni⁷ belirleyen bir parametre olarak da ele alınabilir. Ekonomik ideolojisi ne olursa olsun herhangi bir devlet veya ona bağlı kurumların planlamayı temel bir yönetim faaliyeti olarak göreceklelerinden hiçbir kuşku yoktur. Ancak devletin, ekonomik ideolojisine bağlı olarak planlama işlevini nasıl kullanacağı ve ne şekilde düzenleyeceği, jenerik yönetim ilkeleri açısından bir şey ifade etmemektedir. Diğer bir ifadeyle, tüm örgütler açısından ortak bir yönetim işlevi sayılan planlama artık “ortak” olmaktan çıkacaktır. Planlamanın farklı örgütlerde farklı amaçlara hizmet edebileceği ön kabulü bu söylenenin dışındadır. Burada ifade edilmek istenen, planlamanın “ortak” bir yönetim işlevi olmaktan çıkarılıp araçsal bir konuma itilmesidir. Başka bir deyişle, devlet,

benimsediği ekonomik ideolojiye bağlı olarak planlamayı “ekonomik ideolojinin meşrulaştırılmasına” hizmet eden bir araç olarak değerlendirmektedir. Bu konunun açılımı bir sonraki alt başlık altında ayrıntılı olarak verilmektedir.

2. KAMU YÖNETİMİNDE PLANLAMA

Kamu yönetiminde veya (burada kastedilene uyduğu için) devlette planlama olgusu yeni ve hatta yüzyılımıza özgü bir özellik değildir. Antik dönemden bugüne kadar var olan devletler sahip oldukları kaynakları, yerleşim yerlerini ve geleceklerini belirli ölçülerde planlamışlardır. En azından akıl yürütebilerek ulaşacağımız kesin gerçek uygarlıkların diğer uygarlıklarla olan ilişkilerinde savaşları planladıkları gerçeğidir.⁸

Yönetimin temel bir işlevi kabul edildiğinde de planlama olmadan yönetimin olamayacağı söylenebilir. O halde herhangi bir örgütlü yapı farklı gelişmişlik düzeylerinde planlama olgusuna müracaat etmek zorundadır. Geçmişten günümüze devletlerin ve onların idari aygıtlarının kaynaklarını planladıklarını, belirli ölçülerde geleceklerini planladıklarını kabul etmek durumundayız. Bu noktada devletin planlama rolü açısından iki seçenek karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, devletin kendini planlaması, ikincisi ise kendisi ile birlikte toplumsal yaşamı planlaması. Söz konusu iki açıdan değerlendirdiğimizde kamu yönetiminde sistematik ve bilinçli planlama tartışmasının (devlette planlamanın eski tarihine rağmen) kamu yönetimi disiplinine 20. Yüzyıl’da sunulmuş bir armağan olduğunu söyleyebiliriz⁹. Devletlerin kaynaklarının kıt olduklarını anlamaları, kaynakları en etkili ve verimli biçimde kullanmanın yollarını aramaları neticesinde planlama ağırlığını giderek hissettirmeye başlamıştır. Planlama 20. Yüzyıl’daki etkisini İkinci Dünya Savaşının sonundan itibaren daha şiddetli biçimde göstermiştir. Bir yandan savaş sonucunda yıkılan yapıların hızla imar edilmesi zorunluluğu, diğer yandan geri kalmış ülkelerin ve bölgelerin kalkındırılması sorunu. İşte tüm bunlar için ekonomik planlama bir umut kaynağı olmuş ve çeşitli sorunları çözümleyeceği konusunda yaygın bir inanç yaratmıştır (Soysal, 1957: 1).

Yukarıda söz konusu edilen devlette planlamanın iki farklı rolünden birincisine göre, devlet ve onun idari aygıtı kendi varlığını devam ettirmek için ne şekilde gelir elde edeceğini, elde ettiği gelirleri nasıl tasnif edeceğini, bu gelirlerin nasıl kullanılacağını planlamakla yükümlüdür. Ancak devlet toplumdan ayrı ve onun dışında var olan bir yapı da değildir. Dolayısıyla toplumsal yaşama dönük bazı işler yapmak zorundadır. Çeşitli imar faaliyetleri, adaleti, güvenliği sağlama yükümlülükleri ve benzeri yükümlülükler devleti ister istemez toplumsal yaşama ilişkin plan yapma yükümlülüğu ile belirli

ölçüde karşı karşıya bırakmaktadır. Bu durum ister minimal devlet yaklaşımı, ister “her şeye müdahale eden devlet yaklaşımı ve isterse “devlet, devlet (kendisi) için vardır” argümanı çerçevesinde fazlaca değişmez. Her durumda devlet toplumsal yaşama ilişkin belirli konulara müdahil olmak zorundadır.

Planlamanın ikinci rolüne göre, devletin kendi varlığını devam ettirmesi veya toplumsal anlamda minimum konulara müdahil olması dışında toplumda sosyal adaleti tesis etmek gibi bir rolü vardır. Buna göre devlet sadece kendi varlığını devam ettirmek veya minimum toplumsal işlevleri sürdürmek için planlama yapmaz aynı zamanda toplumsal sosyal ve iktisadi düzenin sağlanmasına ilişkin bir planlama yapar. Bu anlayış içerisinde örneğin, bir yıl içerisinde hangi yörelerde ne kadar patates ekileceğini, ne kadar demir çelik üretimi yapılacağını planlar ve planı bizzat uygular veya üretici konumundakilere uygulamaları için dayatır.

Birinci planlama anlayışı “piyasa ekonomisini” temel bir planlama anlayışı iken ikinci planlama anlayışı devletin iktisadi hayattaki egemenliğine vurgu yapan “sosyalist ekonomiyi” baz alan bir anlayış olmaktadır. Literatürde bu iki anlayışı harmanlayan muhtelif çeşitlemeler bulunmaktadır. Bu çalışmanın konusu olmadığı için bunlar üzerinde durulmayacaktır.

Her iki uç planlama anlayışında devletin planlamaya yüklediği araçsallık farklı görünmektedir. Birinci anlayışta devlet planlamayı yasal düzenleyici kabul ettiği rolünün bir aracı haline getirmekte, toplumsal yaşamın geleceğini belirleme işlevini “piyasaya” bırakmaktadır. İkinci anlayışta devlet planlamayı tüm yönetim faaliyetlerinin merkezine yerleştirmekte, tüm ekonomik değişkenleri kontrol ederek toplumsal yaşamın geleceğini belirlemeye yönelmektedir.

Yakın dünya tarihi (özellikle 20.Yüzyıl) incelendiğinde bu iki anlayışın planlamaya yüklediği roller daha iyi görünecektir. Özellikle Ekim Devrimi olarak adlandırılan ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) kuruluşu ile sonuçlanan hareketin ardından bütün dünya “devlette planlamanın rolü” konusunda tam bir kutuplaşma içine girmiştir.

Bir tarafta makro bir planlama sayesinde hızlı büyüyen ve toplumsal refahı artırmada belirli ölçülerde başarıya ulaşan SSCB ve diğer tarafta “Büyük Bunalım” yıllarını yaşayan kapitalist dünya vardır. Devlette sistematik anlamda planlama olgusuna o tarihlere kadar tamamen yabancı olan Batı dünyası (kapitalist devletler) mutlak ki bundan bir ders çıkarmıştır.¹⁰ Daha sonra, kendi dinamikleri içerisinde Büyük Bunalım'ı atlatan ve refah seviyesini hızla artıran Batı dünyası ve İkinci Dünya Savaşı yıllarında büyük zorluklar yaşayan SSCB¹¹ madalyonun diğer yüzü olmuştur. Planlama batı dünyasındaki etkisini

özellikle ikinci Dünya Savaşının sonundan itibaren göstermiştir. Bir yandan savaş sonucunda yıkılan yapıların hızla imar edilmesi zorunluluğu, diğer yandan geri kalmış ülkelerin ve bölgelerin kalkındırılması sorunu. İşte tüm bunlar için ekonomik planlama bir umut kaynağı olmuş ve çeşitli sorunları çözümleyeceği konusunda yaygın bir inanç yaratmıştır (Soysal, 1957: 1).

İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda her iki kutupta aynı anda hızlı gelişmelerin yaşanmasının ardında yine aynı aktör bulunmaktadır: *planlama*. Bir tarafta bütün toplumsal yaşamı belirleyen rolü oynayan “*sosyalist planlama*” ve diğer tarafta kaynakların tüketimini ve piyasanın düzenlenmesini piyasaya bırakan “*kapitalist planlama*”. Bütün bu gelişmeler gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerde planlama olgusu açısından kendisini hissettirmiştir.

Yaklaşım her ne olursa olsun, devletin ekonomik ve sosyal hayattaki işlevleri farklı birimler tarafından yerine getirilmektedir. Kamu yönetimi açısından planlama, planın birleştirici yaklaşımı dikkate alındığında söz konusu farklı birimler tarafından uygulanan farklı iktisadi ve sosyal politikaların birbirleriyle tutarlılığını sağlayan ve bu politikaların nihai etkilerini test eden önemli bir araçtır. Dolayısıyla günümüzde devletler ve onların idari aygıtları bir şekilde ve bir düzeyde planlama yapmak mecburiyetindedir.

Bir sonraki başlık altında Türkiye örneği ile planlamanın farklı rollerinin devlet politikalarında nasıl yaşandığı, farklı olduğu söylenen rollerin aynı amaç ve hedeflere nasıl hizmet ettiği ve günümüzde planlamanın dönüşümsüz biçimde hangi rolü oynama eğiliminde olduğu anlatılmaya çalışılmaktadır.

3. TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Türkiye 20. Yüzyıl'a özgü devletin planlama kavramı ile ne zaman tanışmıştır? Bu sorunun cevabını vermek önemlidir. Türkiye kendinden önce var olan bir devletin, Osmanlı Devletinin her anlamda mirasını devralmıştır. Osmanlı Devletini ortadan kaldıran koşulların başında “*planlama aktörü*”nün oynadığı rol yer almaktadır. Osmanlı Devletinin kendisini planlamaya dönük bir bakış açısı vardır. Osmanlı Devleti sadece yapacağı seferleri, elde edeceği toprakları, elde edeceği ganimetleri ve bunları yapmak için gerekli kaynakları planlamaktadır. Kısacası Osmanlı Devleti yaşadığı zamanı ve kendi merkezi devlet otoritesinin ihtiyaçlarını planlamaktadır.¹² Bu tıpkı 20. Yüzyıl'da var olan SSCB'nin kendisini planlama anlayışına benzemektedir. Ancak, her ikisinin planlama anlayışında iki temel fark vardır. Birincisi Osmanlı'nın merkezi bir planlama anlayışına sahip olmaması, planlamayı adem-i merkezietçi bir yapı ile yürütüyor olmasıdır.¹³ Örneğin, bir savaş halinde

Osmanlı'nın elinde nereden ne talep edeceğinin bir dökümü vardır. Diğer bir ifadeyle, Osmanlı elindeki kayıtlardan yola çıkarak bir tımarın ne kadar asker ve kaynak isteyeceğini bilir ama o tımarın sarayın talebini nasıl karşılayacağı ile ilgilenmez. Tımar merkezi devletin taleplerini karşılama yönündeki faaliyetleri kendisi planlamak zorundadır. İkinci fark ise Osmanlı'nın tüm toplumsal yaşamı planlama gibi bir iddiası yoktur. SSCB ise hem devlet olarak kendi işleyişini hem de toplumsal yaşamı planlama anlayışındadır. Ancak bu iki fark da uzun dönemde SSCB'nin yaşayabilmesine yetmemiştir.

Sistematik bir yaklaşımla Türkiye'de planlama 1930'lu yıllarda beş yıllık sanayi planları ile başlar. Bu yıllara kadar Türkiye'nin Lozan'dan kaynaklanan öncelikleri vardır. Bunlar; Osmanlı'dan kalan dış borçların ödenmesi, kapitülasyonların kaldırılması, gümrükler, savaşın yarattığı yıkımın onarılması, nüfus mübadelesi, Musul sorunu vb sorunlarla uğraşılmasıdır (Günçe, 1967). 1932 yılı Türkiye'nin ulus devlet olarak var olma mücadelesi açısından bir dönüm noktasıdır. Bu tarihte SSCB'den alınan finansman ve teknik destek sayesinde ilk planlama deneyimi olan sanayi programı yapılacaktır. 1947 yılında hazırlanan kalkınma Planının da ise öncelikler farklılaşacaktır (Tekeli ve İlkin, 1974). 1948-1952 yıllarını kapsayan bu planın uygulanmamış, ölü doğmuş bir plan olduğu iddiası vardır. Planın resmi olarak hiçbir zaman uygulanmadığı bilinmektedir. Ancak, planın mimarı olan Kemal Süleyman Vaner planın ufak değişiklikler ile 1950 sonrası Demokrat Parti tarafından uygulandığını iddia etmektedir (Günçe, 1967: 21). Bu dönemdeki planlama yaklaşımının ikinci yaklaşım olan devletin sosyal ve iktisadi hayatı düzenleme iddiasını yansıttığını söylemek güçtür. Çünkü söz konusu dönemde iktisadi hayatın piyasa ekonomisinde olması gereken temel aktörleri¹⁴ gerekli sermaye birikimiyle ortada yoktur. Kalkınan bir devlette söz konusu aktörlerin yapması gereken yatırımlar gerçekleşmemektedir. Bir anlamda devlet bu aktörleri yaratma çabasıdadır. Bu anlamda, 1947 planı devletin piyasa ekonomisinin iktisadi aktörlerini yaratma çabasına girdiği 1948-1960 döneminin ex-ante belirleyicisidir. 1950-1960 yılları arasında geliştirilen programlar da 1947 planının ruhuna uygundur (Günçe, 1981).¹⁵ Ancak 1947 planının ne ölçüde uygulama alanı bulduğu yine de bir tartışma konusu olarak ortada durmaktadır. 1923'deki Birinci İzmir İktisat Kongresi'nde vurgu yapılan hedefin piyasa ekonomisinin gerçekleştirilmesi olduğuna da kuşku yoktur¹⁶. Cumhuriyetin kuruluşunu müteakip Birinci ve İkinci Beş Yıllık Sanayi Planları yapılmıştır. Ancak bunları modern anlamda kalkınma planı saymak mümkün değildir. Daha ziyade devlet eliyle sanayiye ve dolaylı olarak da piyasayı oluşturmak amaçlanmıştır.¹⁷

1960'lı yıllara gelindiğinde 27 Mayıs ihtilalinin ardından devletin toplumsal hayata ilişkin tercihlerinin kısmen değiştiği¹⁸ iddia edilebilir. Bu tercih değişikliği açısından düşünüldüğünde 20 Temmuz 1961'de yürürlüğe

giren 1961 Anayasası, bir sacayağı üzerine kurulmuştur; kalkınma, sosyal adalet ve demokrasi. Anayasa bu üç unsuru bir arada gerçekleştirmeyi kabul edinmiştir (Tanör, 1991: 81-83). Sosyal adalet vurgusu devletin sosyal ve iktisadi hayata müdahale edeceği gerçeğine işaret etmektedir. Devlet bunu bilinen aktör “planlama” ile yapacaktır. Planlama görevini üstlenecek olan kuruluş, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 30 Eylül 1960 yılında kurulmuştur. 1961 anayasası ile de DPT Anayasal Bir kurum olmuştur (Sezer, 1981: 165-166).

DPT'nin görevi ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların ve hedeflerin tayininde ve ekonomik politikayı ilgilendiren faaliyetlerin koordinasyonunda hükümete yardımcı olmak ve danışmanlık yapmaktır. 1982 Anayasası da planlı kalkınmayı ve planların devlet tarafından hazırlanmasını hükme bağlamıştır. Ancak 1982 Anayasasında DPT anayasal bir kuruluş olma özelliğini kaybetmiştir.

Böylece planlı kalkınma döneminin 1980'lerin başlarında fiili olarak ortadan kalktığını söylemek yanlış olmaz. DPT varlığını sürdürmesine rağmen farklı bir planlama anlayışıyla farklı roller üstlenmiştir. Planlı kalkınma dönemi itibariyle de Türkiye'de devlet eliyle yapılan kalkınma planlarının bu çalışmada bahsedilen ikinci planlama anlayışıyla birebir örtüşmediği de söylenebilir. Konjonktüre bağlı şartlar ve değişen iktisadi yaklaşımlar çerçevesinde ekonomide kamu müdahalesinin ağırlığı dönemler itibariyle farklılıklar göstermekle birlikte piyasa ekonomisinin geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi Türk planlarının genel ilkesi olmuştur. Türkiye'deki planlama yaklaşıminin en belirgin özelliği kamu kesimi için kısmen emredici¹⁹, özel kesim için yol gösterici nitelikte oluşudur.

Planlı kalkınma dönemi ile birlikte kamuda kalkınmaya yönelik kararlar beş yıllık hedefler çerçevesinde alınmaya başlanmış, idarenin keyfiyetinin belirli ölçülerde önüne geçmiştir. Kalkınma planlarının genel yapısı incelendiğinde planların sınırlandırma fonksiyonunun önemli ölçüde kamu yatırım kararlarına yönelik olduğu görülmektedir. Piyasaya ilişkin kalkınma hedeflerinin daha ziyade tahmin niteliği taşıdığı söylenebilir. Planlı kalkınma döneminde planların kısmen emredici özelliğinin kamuya yönelik olmasının gerisinde piyasanın kalkınma açısından önemli büyük yatırımları gerçekleştirecek sermaye birikimine sahip olmaması, bu yatırımların kamu eliyle yapılmak zorunda oluşu yatmaktadır.

Ancak bu durum 1980'li yılların başlarından itibaren değişmeye başlamış, piyasadaki aktörler gelişen sermaye yapıları ile söz konusu yatırımları yapma kapasitesine erişmiş, kamu yatırım harcamaları giderek ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarına yönelmiştir.

1960-1980 dönemine kadar özel kesimin sanayi yatırım kapasitesini geliştirmeye yönelik olarak uygulanan ithal-ikameci politikalar dünyadaki gelişmelere paralel olarak 1980'li yılların başında terk edilmiştir. Küreselleşen ekonomik düzen içerisinde piyasadaki aktörlerin rekabete dirençli hale getirilmesi süreci hızlanmış ve piyasa ekonomisini geliştirmek için devlet bütün araç ve imkânlarını seferber etmiştir. Bu çerçevede DPT, planlamayı piyasanın tamamlayıcısı olarak görmüştür.²⁰ DPT'nin 1980 başlarında uygulamaya konulan dışa açılma politikaları gibi ekonomik ve sosyal alandaki önemli yeniliklerin fikri hazırlıklarının başlatıcısı olduğu, uygulamada koordinasyonu sağladığı söylenebilir.²¹

Türkiye'de 1980'li yılların başlarına kadar planlamanın bu çalışmanın başlarında bahsedilen rollerden birisini oynayıp oynamadığı, hangi dönemlerde hangi rolü oynamaya çalıştığı veya hangi rolün yüklendirilmeye çalışıldığı, DPT eliyle kendisini bağımsız bir aktör olarak sunmaya çalışan planlamanın ne kadar bağımsız olduğu tartışma konusu değildir. Türkiye'de söz konusu dönemde planlama aktörü, tabiri caiz ise hep "orta oyunu"nda oynatılmıştır. Kendisine farklı oyun isimleri ve sahneler verilmiş, ancak oyunu hep istenen biçimde "piyasa ekonomisi açısından mutlu son" ile bitirmesi istenmiştir. Dolayısıyla planlama aktörü de söz konusu dönemde oyunun ismine ve sahnelerine uygun "orta oyunu" oynamıştır.²²

1980'li yıllar dünyada bir değişime sahne olmuştur. Küreselleşme kavramı ilk olarak ortaya atıldığından itibaren bütün dünyanın bu kavramın etrafında şekillenen siyasal, sosyal ve ekonomik standartlara uygun hareket etme gerekliliğini hissettiği açıktır. Türkiye'nin de bu çerçevede planlama konusundaki orta oyununu değiştirmesi gerektiği bir vakadır.²³ Küreselleşme kavramı çerçevesinde sahneye konulacak oyunlarda belirli standartlar aranmaktadır. Önce oynanacak sahne konusunda standartlar, sonra oyun metni, oyuncular ve diğer standartlar mevcuttur. Dolayısıyla "planlama" artık standartları ve performansı belli olmayan "orta oyununda" rol alamayacaktır.

1980'li yılların başından itibaren batı dünyasında planlama aktörüne verilen rol bellidir. Türkiye bu rolü anlamak için 20 yıl bekleyecektir. 1980'li yılların başından itibaren, dünyadaki "gelişmiş addedilen" devletlerin öngördükleri "devlet bütçelerinin" ve dolayısıyla "devlet performanslarının" mevcut anlayışla yönetilemeyeceği gerçeği ortaya çıkmıştır. Demokratik yönetim, katılımcılık, şeffaflık, vb. anlayışları içeren bir devlet yönetim tarzı istenmektedir. Oysa bütün dünya bir ekonomik krizin içindedir.²⁴ Ortaya çıkan krize çözüm arayışları içerisinde kamu yönetiminin bir sarkacın hareketleri şeklindeki paradigma dönüşümleri (Leblebici, 2004) yine sarınılacak dal haline gelmiştir. 1980'li yıllardan itibaren kamu yönetimindeki ekonomik bunalıma çözüm olarak ortaya atılan yeni kamu işletmeciliği 1960 öncesi egemen

paradigmanın bir yansımasıdır. Özel sektörün yönetme anlayışı ve ilkeleri kamu yönetimine uyarlanmaya çalışılmıştır. Türkiye 1980’li yılların başında bu akımı yakalayabilmiş ancak bu akımın planlama aktörüne verdiği rolü ancak 2000’li yılların başında algılayabilmiştir.²⁵

24.12.2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” tüm kamu kurumlarına stratejik plan yapma ve bu stratejik plana dayanan performans esaslı bütçe hazırlama yükümlülüğü getirmiştir. Bu çerçevede DPT’ye kamu idarelerinin stratejik plan yapma yükümlülüklerini düzenleme rolü verilirken, Maliye Bakanlığı’na kamu idarelerinin performans esaslı bütçelerini hazırlamalarını düzenleme yükümlülüğü verilmiştir. Stratejik plan doğası gereği uzun dönemli bir planlamayı esas aldığından DPT kamu idarelerinin tümünde birden normal bütçe sürecini olumsuz etkileyebilecek biçimde stratejik plan hazırlamalarını öngörmek yerine, tedrici bir geçiş stratejisi öngörmüş ve kamu kurumlarının stratejik plan hazırlamalarını bir takvime bağlamıştır.

Stratejik planlamanın detayları ayrı bir çalışmanın konusu olduğundan burada yer verilmemiştir. Ancak, stratejik planlamanın genel olarak açıklanmasında yarar vardır. Akademik çevrelerde kabul gören bir tanım Alfred Chandler tarafından 1962’de yapılmıştır. Chandler (1962: 16) stratejiyi “bir kuruluşun uzun dönemli temel amaç ve hedeflerinin belirlenmesi, bu amaç ve hedeflere ulaşmak için hareket tarzlarının benimsenmesi ve gerekli kaynakların tahsisi” olarak tanımlamaktadır. Stratejik planlama ise bir kuruluşun stratejisini belirlediği süreç olarak bilinmektedir. Popüler yazında stratejik planlama süreci; (1) vizyon ve misyon ifadelerinin ortaya konulması, (2) durum analizi, (3) stratejik amaçların ortaya koyulması ve stratejik değerlendirme, (4) stratejik hedefler ve performans göstergeleri şeklinde ifade edilmektedir.²⁶ Stratejik planlama DPT’nin (2006: 7) kamu kuruluşları için hazırladığı bir rehberde popüler yazına paralel olarak tarif edilmiştir. Buna göre “stratejik planlama kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder.” DPT’nin rehberindeki popüler yazına paralel anlatımlara karşın 5018 sayılı kanunun 3(n) maddesindeki stratejik plan tanımı Chandler’in (1962) tanımına daha yakın bir tanım olarak değerlendirilebilir. Buna göre, “stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı” olarak tanımlanmaktadır.

Stratejik planlamanın devletin planlama işlevine böyle bir giriş yapması, bir dönüşümün işareti olarak yorumlanabilir. Bu dönüşüm tabiri caiz ise “Orta Oyunu”ndan “Broadway Resitali”ne geçiştir. Planlama aktörü için oyunun tüm detayları sunulmaktadır. Stratejik planlama merkezi kalkınma plan ve programlarına göre kurumlar tarafından yapılacaktır. Stratejik amaç ve hedefler izlenebilir göstergeler çerçevesinde şekillendirilecek ve performans ölçülecektir. Kamu kurumlarına kaynak tahsisi performans esasına göre yapılacaktır. Kurumlar kamu kaynaklarını kullanırken hesap verme sorumluluğunun kurum bünyesinde ve hükümet açısından ayrıntılı olarak tanımlandığı görülmektedir.

5018 sayılı kanunun gereği olarak kamu kurumları tarafından yapılması istenen stratejik planlama ve bu plana dayalı performans esaslı bütçeleme kamu kaynaklarının verimli ve etkili kullanılması için bir yöntem olarak öngörülmektedir. Buna karşılık, Türkiye’de devletin planlama işlevinin rolü değişmemiştir. Yine tiyatro metaforuna müracaat edilecek olursa, arzulanan “mutlu son”a daha sistematik ve profili değişen seyirciyi (kamuyu) tatmin edecek şekilde ulaşılması hedeflenmiştir. Mutlu son, özel sektörün verimlilik ve etkililik yöntemlerini kamu kurumlarına uygulayarak piyasanın ekonomik ve sosyal yaşamdaki egemenliğinin perçinlenmesidir.

5018 sayılı kanun ve getirdikleri devlette planlamanın “devlette kalması” ve devletin artık bürokrasi-piyasa ikileminden (Williamson, 1981) kurtulup, kendi faaliyetlerini adem-i merkeziyetçi esasta planlaması anlamına gelmektedir.²⁷ Ancak, bu çalışmanın başında ifade edilen “devletin asgari görevleri” (minimalist devlet) tartışması söz konusu kanunla bir değişikliğe uğramış değildir. Kanun, görüldüğü kadarıyla, devletin ekonomik ve sosyal hayattaki işlevlerini azaltmak gibi bir amaç gütmemektedir. Daha ziyade devletin piyasa ekonomisine göre yapılanması öngörülmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

“Planlama” kavramı orijinal anlamı içerisinde farklı bakış açılarıyla değerlendirildiğinde bir kişi veya kurumun geleceğe ait faaliyetlerini kaynakları ve süresi itibarıyla planlaması anlamına gelir. Ancak, günümüzde planlama, özellikle kamu yönetimi açısından söz konusu anlamın dışında anlamlar içermektedir. Bu anlamlar o anda var olan kamu politikaları ile doğrudan bağlantılı anlamlardır. Kamu politikalarının farklı yönelimleri vardır. Bu yönelimler planlamanın hangi amaca hizmet ettiğini belirler. Bu çalışmanın başında belirtildiği üzere, “planlama” yönetimin bir aracı olmakla birlikte farklı siyasal ve dolayısıyla ekonomik ideolojiler için de araçsal rol oynayabilmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde “planlama” sadece bir kişi

ya da kurumun geleceğe yönelik amaç ve faaliyetlerini planlaması anlamına gelmemektedir. Planlama farklı ortamlarda farklı rolleri oynayabilmektedir.

Devlet ve onun idari aygıtı açısından değerlendirildiğinde, farklı ortamlarda farklı rolleri oynayan planlamanın aslında aynı rolü farklı platformlarda oynayabildiği görülmektedir. Türkiye örneği bu açıdan önemli görülmektedir. Aynı aktöre farklı roller yüklenmiş gibi görülmesine rağmen, aktörün aynı sahneyi farklı zamanlarda farklı repliklerle (veya yorumlarla) sunduğu söylenebilir. Türkiye örneğinde 1980'lere kadar planlama konusunda oynanan orta oyundur. Orta oyuncusunun oyunun sonunu belirleme şansının olduğu söylenebilir. Ancak planlama aktörü 1980'li yıllara kadar sahnelenen oyunu kendisinden istendiği şekilde bitirmiştir. 1980 sonrası farklı bir ortam söz konusudur. Artık oyunun sonucu oyuncunun etki edemeyeceği şekilde bellidir. Senaryo değişse bile oyunun sonu değişmemektedir. Artık sadece sahne değil, oyuncunun söylemesi gereken replikler de belirlidir. Bu repliklerde “verimlilik”, “etkililik”, “şeffaflık”, “katılımcılık”, “hesap verebilirlik” gibi sözcükler senaryo yazarının niyetini ortaya koyacak sıklıkta geçmektedir. Böyle bir oyunda “planlama” aktörü ancak oyunun performansına etki edebilir. Bütün bunlar değerlendirildiğinde “planlama” aktör olarak kendisine verilen rolü oynamakta, birçoklarının iddia ettiğinin tersine oyunun en önemli aktörü olmamaktadır. Sadece oyuncunun performansı ve seyirci kitlesi değişmekte ve bu çerçevede “oyun yazarı”nın önemi artmaktadır.

NOTLAR

¹ Leblebici (2004) kamu yönetimindeki bu paradigmatik dönüşümleri bir sarkacın hareketlerine benzetmektedir. Kurduğu mantık içerisinde kamu yönetimindeki paradigmatik dönüşümler aslında iki eksen arasında gerçekleşmektedir. Bunların bir ucunda kamu yönetiminin özel örgütlerin yönetim ilkelerine göre yapılanması ve diğer ucunda kamu yönetiminin siyaset bilimi ile olan yakın bağından kaynaklanan demokratik (veya katılımcı) söylem yer almaktadır. Burada da kamu yönetiminin benzer biçimde kronolojik olarak kamu hizmeti ve verimlilik arasında dönüşümleri olduğu düşünülmüştür.

² İktisatçı Coase'nin öğrencisi olan Williamson (1981) tarafından örgüt kuramına aktarılan “İşlem Maliyeti” yaklaşımı bunun en güzel örneklerindedir. Temel varsayımı da, piyasaların (birçok iktisatçı bunu kabul etmek istemese de) başarısızlığına karşı bürokrasilerin egemen olacağı tersi durumda piyasaların egemen olacağı yönündedir.

³ İronik biçimde örgüt kuramının temel metaforlarından birisi olan “tiyatro metaforu” (Mangham ve Overington, 1987) örgütleri çeşitli oyunların oynandığı bir tiyatro sahnesine benzetmektedir.

⁴ Bu konuda Türkiye'deki literatürde yer alan birçok benzer tanım için bkz. (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 221; Küçük, 1985: 15-16; TODAİE, 1961:7-8; Karacal, 1981: 264).

⁵ Bilimsel yönetim akımı içerisinde geliştirilen bir yöntem olan “zaman – hareket etüdü” bir işi mümkün olan en küçük parçalarına ayırmak ve basitleştirmek amacıyla yapılmaktadır. Söz konusu akım içerisinde zaman hareket etüdüleri özellikle karı koca Frank B. Gilbreth ve Lillian M. Gilbreth (1917) tarafından ayrıntılı olarak geliştirilmiştir.

⁶ Bazılarına göre örgütlerin bir amacı veya amaçları gerçekleştirmek için kurulmuş oldukları tezi safsatadan ibarettir. Onlara göre örgütler bizzat kendileri için kurulmuşlardır ve kendi varlıklarını sürdürmek için faaliyette bulunurlar. K. Marx’ın (1843-44) özellikle bürokrasi için bu yönde bir söz sarf etmiştir: “Bürokrasi kendisini devletin nihai amacı haline getirir.”

⁷ “Ekonomik ideoloji” kavramı bilinçli olarak siyasal ideolojiden bağımsız kullanılmaktadır. Birçok siyasal ideolojinin iktisadi yaklaşımları birbiri ile örtüştüğü sürece temel belirleyicinin siyaset değil ekonomi olduğu varsayımı geçerliliğini koruyacaktır. Bu nedenle ekonomik ideoloji kavramı bu çalışmada daha açıklayıcı olarak görülmüştür.

⁸ Strateji, plan gibi kavramların orijini de doğrudan savaşlar ile ilgilidir. Savaşlar konusunda dünyadaki en eski eser Sun Tzu’nun “Savaş Sanatı” isimli kitabıdır ve bu kitapta strateji ve planlama kavramlarına yer verilmektedir.

⁹ Woodrow Wilson’un (1887) “İdarenin İncelenmesi” başlıklı makalesini takiben kamu yönetimi bağımsız bir disiplin haline geldiği ilgili yazında genel kabul görmektedir. 19. yüzyıl sonları ve 20. Yüzyıl başlarından itibaren de kamu yönetimi kendisini inşa edeceği temelleri aramaya başlamıştır. Söz konusu tarihler aynı zamanda kamu yönetiminden bağımsız olarak yönetimin tek başına bağımsız bir disiplin haline gelme çabalarına sahne olmaktadır. Kamu yönetimi, yönetim alanındaki gelişmeleri temel almış ve yönetim yazınında klasik dönem olarak bilinen dönemde ortaya çıkan bilimsel yönetim, yönetim prensipleri gibi yaklaşımları benimsemiştir. Modern anlamda planlama olgusu da yönetimin bir işlevi olarak bu dönemlerde kabul görmüştür.

¹⁰ Batı dünyası strateji geliştirme anlamında planlamaya yabancı değildir. Strateji köklerini Batı dünyasının tarihinde bulmaktadır.

¹¹ Bu zorlukları önemli ölçüde ekonomik tercihi kapitalizm olan bir başka ülkenin bütün dünyaya yaydığı savaş nedeniyle yaşadığını söylemek yanlış olmaz.

¹² Osmanlı Devleti devşirme kapıkulu ocakları ve tımar sistemiyle merkezi otoritenin güçlü olduğu bir sistem kurmuştur (Timur, 1989: 24). Tımar sisteminin merkezin otoritesini kırarak feodal bir yapıya dönüşmemesi için de tımarları coğrafi bir bütünlük anlayışı ile değil, köylerin tımarlar arasında bölündüğü hisse sistemi anlayışı ile oluşturmuştur (Timur 1989: 26). Ancak, Osmanlı Devleti’nin merkezîyetçi bir yapı olduğu da yanıldır. Osmanlı’nın merkezîyetçiliği seferberliğe, yani savaşa yönelik bir merkezîyetçiliktir (Timur, 36-37).

¹³ Osmanlı Devleti tarımsal artığın alınmasına yönelik güçlü bir merkezi otorite tesis etmiştir (Pamuk, 1988: 22-23). Ancak, Osmanlıda mülkiyet konusunda merkezi hükümet ile yerel otoriteler arasında süregelen bir mücadele olmuştur. Tımar düzeni bu mücadelenin merkezi devlet lehine gelişmesi sayesinde yaygınlaştırılabilmiştir. Osmanlı tarımsal üretim öngörüsünü dirliklerdeki (has, zeamet, tımar) kaynaklara ilişkin olarak tuttuğu ayrıntılı kayıtlara dayandırmıştır. Ancak, kentlerdeki sanayi üretim konusunda loncalara (Ahilıklere) rağmen öngörülebilir bulunabilme şansının olduğu pek söylenemez. Sanayi üretim konusunda merkezi otoritenin kısmi bir denetiminden söz edilebilir (Pamuk, 1988: 45-48). Bu bilgilerin ışığı altında, tarımdaki üretim de dahil

olmak üzere Osmanlının günümüzdeki planlama anlayışına benzer bir merkezi planlama anlayışına sahip olduğunu söylemek zordur. Osmanlının planlama anlayışı merkezi devletin önceliklerinin karşılanmasına ilişkindir. Bu anlamda Osmanlının birinci önceliği ordu, saray ve bürokrasi dahil kent ekonomisinin iaşesine yöneliktir (Pamuk 2007: 20-25). Söz konusu planlama anlayışının merkezi bir planlama olduğunu iddia etmek zorlama olur. Ayrıca, Osmanlının planlama anlayışının merkezi bir planlama anlayışı olduğu kabul edilse bile bu planlamayı adem-i merkezi yapılara dayandırdığı kesindir.

¹⁴ Piyasa ekonomisinin aktörleri kurumsal yapı, sosyal sınıflar, bürokrasi, girişimciler vb gibi çeşitli aktörlerdir. Ancak burada kastedilen küresel anlamda rekabete açık sermaye yapısından yoksun, devlet koruması altında ilerletilmeye çalışılan girişimci sınıftır.

¹⁵ Tekeli (1981: 24) Günçe'ye de referans vererek, Demokrat Parti'nin 1947 planındaki önerileri benimsemiş olduğunu, hatta A. Menderes'in bu planı bile uygulamaların gerisinde kalmakla eleştirdiğini 15 Aralık 1955 tarihli Meclis Zabıt ceridesi'ne referansla belirtmektedir.

¹⁶ Birinci İzmir İktisat Kongresi Türkiye'nin iktisadi kalkınma konusundaki tercihinin piyasa ekonomisi olduğunu ortaya koymuştur (Günçe, 1967). Bu anlamda bakıldığında kalkınmanın piyasa aktörleri (özel sektör) eliyle gerçekleşmesi beklenmektedir.

¹⁷ Nitekim Atatürk İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın (1936: 1) önsözünde asıl amacın özel sektörü ve bireysel müteşebbisi desteklemek olduğunu belirtmekte, planda öngörülen devletçilik anlayışının sosyalist teorilerden kaynaklanmadığını, devletin ekonomideki gelişmeyi sağlama maksadına hizmet ettiğini ifade etmektedir.

¹⁸ Devletin toplumsal hayatın düzenlenmesine olan ilgisi artmış görünmektedir. Bu yönde bazı anayasal kurumların oluştuğu, toplumsal yaşama ilişkin özgürlüklerin genişletildiği görülmektedir. İktisadi kalkınmanın sosyal adaletin sağlanmasına paralel olarak sağlanması iddiası vardır. Bütün bunlar devletin tercihinin sınırlı bir piyasa ekonomisinden yana değiştiğine işaret etmektedir. Ancak, kalkınma planları incelendiğinde devletin tercihlerinin gerçekten bu yönde değişip değişmediği de sorgulanabilir. Zira 60'lı yılların sonlarından itibaren gerçekleşen iktisadi gelişmeler göz önüne alındığında, devletin o yıllardaki tavrının bir tercih değişikliği olmadığı, toplumda ortaya çıkan sosyal gerilimi azaltmaya yönelik bir tedbir almaktan fazlasını ifade etmediği söylenebilir.

¹⁹ Devlet Planlama Teşkilatı'na yüklenen rol de hazırladığı planlarla hükümetlere tavsiyede bulunmaktır. Bu nedenle Türkiye'de kalkınma planlarının hükümetler adına emredici bir özelliği bulunmamaktadır. Buna rağmen, hükümetlerin kalkınma planlarını benimsediği ölçülerde kamu kuruluşları açısından planların bazı zamanlarda emredici özellik kazandığını söylemek de mümkündür. Ayrıca daha sonraları kamu kuruluşlarının yatırım hedefleri konusunda Devlet Planlama Teşkilatı'na verilen bazı yetkiler bu teşkilatın hazırladığı planların kamu kuruluşlarınca emredici nitelikte sayılmasına zemin teşkil etmiştir.

²⁰ Söz konusu dönemde devletin planlamaya yüklediği rol tam olarak bu olmakla birlikte DPT'nin kendi tarihsel sürecinde planlama rolünü böyle öngörüp öngörmediği, bu konuda kendi içerisinde farklı görüşleri barındırıp barındırmadığı yine de tartışmaya açıktır.

²¹ Bu husus da tartışmaya açıktır. 1980 sonrası DPT'nin piyasa mekanizmasının geliştirilmesine yönelik çabalarını konjonktüre ve diğer faktörlere bağlı çabalar olarak

nitelemek de mümkündür. DPT'nin 1980'li yılların başından itibaren anayasal kuruluş olmanın ötesinde giderek siyasallaşma sürecine girdiği ve bir "düşünce kuruluşu" olma, bu anlamda okul olma özelliğini de yitirdiği iddia edilebilir.

²² Gerisi tiyatro çalışanlarının ve izleyicilerin kendi düşünceleri, hayalleri ve kurguları ve hatıralarından ibarettir.

²³ Türkiye küreselleşme kavramı etrafında cereyan eden tartışmaların tam da ortasında değerlendirilmesi gereken bir ülkedir. Hemen yanı başında koskoca bir Avrupa Devleti kurma oyunu sahneye konmaktadır. Bu oyunda Türkiye'nin de bir rol talebi bulunmaktadır. Yönetmenler ise bu oyunda rol alabilmesi için Türkiye'nin performans standartlarını sorgulamaktadır.

²⁴ 1970'lerin ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan petrol krizi ile birlikte refah devleti anlayışı bütün dünya devletlerini, özellikle gelişmiş ülkeleri kamu bütçeleri açısından zora sokmuştur.

²⁵ Bu algılamada DPT'nin etkisi sorgulamaya açıktır. DPT kuruluşundan itibaren planlama aktörünün oynayacağı oyun konusunda kendisine yüklenen "senaryo yazarlığı" rolünü sadece sahneyi betimleyerek (beş yıllık plan hedefleri koyarak, yıllık programlar yazarak) yerine getirmiştir. Diğer bir ifadeyle "sahne şöyle olacak, oyunun burasında şu olacak, vb" şeklinde bir metin yazılmıştır. Oyuncuların (planlama aktörünün) okuyacakları replikler (işlevler) belli belirsizdir. Zaten bir orta oyununda da bundan fazlası beklenmez. DPT senarist olarak belki 1980'li yılların başlarından itibaren gelişmeleri algılayabilmiştir, ancak kendisinden talep edilene kadar müdahil görünmemiştir. Bunun ötesinde, DPT'nin yeni gelişmelere ne kadar hazırlıklı olduğu da tartışılabilir.

²⁶ Bu süreci benzer şekilde tarif eden yüzlerce kaynağa sayfalarca atıf verilebilir. Ancak popüler literatürdeki bu anlatım artık bir *a priori* kabule dönüştüğünden referans gösterme gereği duyulmamıştır.

²⁷ Bu adem-i merkezîyetçi planlama anlayışı Osmanlı'nın anlayışından farklıdır. Uç noktadaki devlet kurumlarının planlama yapması ve merkezin bu planları konsolide etmesi söz konusudur. Ancak, 5018 sayılı kanunun stratejik planlama anlayışı merkezi devlet birimlerinin (bakanlıkların) adem-i merkezîyetçi bir anlayışla plan yapmasını güvence altına almamaktadır. Kanun çerçevesinde DPT'nin öngördüğü süreç stratejik planların tabandan tavana katılımcı yöntemlerle geliştirilmesinin tavsiyesi yönündedir. Adem- merkezîyetçi bir kalkınma ve planlama anlayışının yaygınlaşmasına yardımcı olacak bir yapılanma olarak 8.2.2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Bölge Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Ancak bu ajansların doğrudan bölgesel plan geliştirme gibi bir görevleri bulunmamaktadır. Merkezi olarak DPT tarafından yapılan Bölge planların geliştirilmesine ve uygulanmasına yardımcı olma yönünde görevleri vardır. Bu ajansların koordinasyonundan DPT sorumludur. Dikkatle incelendiğinde bu ajansların merkezi bir hükümet teşkilatı olan DPT'nin taşra uzantıları olduğu görülecektir.

KAYNAKÇA

- Chandler, A. (1962) **Strategy and Structure: Chapters in the History of American Industrial Enterprise**, Cambridge: MIT Pres.
- DPT (2006) **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu** (2.sürüm), Ankara: DPT.
- Dunshire, A. (1995) “Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint”, **Public Administration**, 73(2), 17-40.
- Ergun, T. ve A. Polatoğlu (1992) **Kamu Yönetimine Giriş**, (4. Basım), Ankara: TODAİE.
- Fayol, H. (1949) **General and Industrial Management**, London: Pitman Publishing Company.
- Gilbreth, F.B. ve L. Gilbreth (1917) **Applied Motion Study**, New York: Sturgis and Walton Co.
- Gulick, L. and L. Urwick (1937) **Papers on the Science of Administration**, New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Günçe, E. (1981) “Türkiye’de Planlamanın Dünü – Bugünü – Yarını”, **Türkiye’de Planlı Gelişmenin Yirmi Yılı: 1960-1980 (ODTÜ Gelişme Dergisi Özel Sayısı)**, 117-132.
- Günçe, E. (1967) “Early Planning Experiences in Turkey”, **Planning in Turkey** (Ed. S. İlkin ve E. İnanç), Ankara: ODTÜ, İİBF Yayın 9, 1-27.
- Karacal, H. (1981) “Sosyal Planlamanın Problemleri Üzerine”, **Türkiye’de Planlı Gelişmenin Yirmi Yılı: 1960-1980 ODTÜ Gelişme Dergisi Özel Sayısı**, 117-132.
- Küçük, Y. (1985) **Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, (4. Basım), İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Leblebici, D.N. (2004) “Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye’deki Gelişimi”, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Mangham, I.I. and M.A. Overington (1987) **Organizations as Theatre: A Social Psychology of Dramatic Appearances**, Chichester: Wiley.
- Marx, K. (1970) “Critique of Hegel’s Philosophy of Right (1843-44)” in **Cambridge Studies in the History and Theory of Politics** (Ed. Joseph O’Malley), Cambridge: Cambridge University Press.

- Mooney, J.D. and Allan C. Reiley (1939) **The Principles of Organization**, New York: Harper.
- Pamuk, Ş. (2007) **Seçme Eserler I: Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları**, İstanbul: Yaylacık Matbaası.
- Pamuk, Ş. (1988) **100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi: 1500-1914**, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Sezen, S. (1999) **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, Ankara: TODAİE.
- Sezer, D. (1981) “Türkiye’de Planlamanın Hukuki Çerçevesine İlişkin Sorunlar ve Seçenekler Üzerine Bazı Gözlemler”, **Türkiye’de Planlı Gelişimin Yirmi Yılı: 1960-1980 (ODTÜ Gelişme Dergisi Özel Sayısı)**, 165-166.
- Soysal, M. (1957) **Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma**, Ankara: SBF Yayını.
- Tanör, B. (1991) **İki Anayasa**, İkinci Bası, İstanbul: Beta Yayınları.
- Taylor, F. W. (1911) **The Principles of Scientific Management**, New York: Harper.
- Tekeli, İ. ve S. İlkin (1981) **Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı**, (2. Basım) Türkiye Belgesel İktisat Tarihi, Ankara: ODTÜ.
- Timur, T. (1989) **Osmanlı Çalışmaları**, Ankara: Verso A.Ş. Yayınları
- TODAİE (1961) **Planlama ve Türkiye’de Uygulaması (Türkiye’de İdari Reform Çalışmaları)**, Ankara: TODAİE.
- Williamson, O.E. (1981) “The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach”, **The American Journal of Sociology**, 87(3), 548-577.
- Wilson, W. (1887) “The Study of Administration”, **Political Science Quarterly** 2(2), 197-222.