



10.33537/sobild.2022.13.2.18

Makale Bilgisi

Gönderildiği tarih: 01-04-2022
Kabul edildiği tarih: 20-05-2022
Yayınlanma tarihi: 30-06-2022

Article Info

Date submitted: 01-04-2022
Date accepted: 20-05-2022
Date published: 30-06-2022

TÜRK MODERNLEŞMESİNİN DEVLET MERKEZLİ VE DEMOKRATİK AMAÇLI EKLEKTİZMİNDE BİR İSTİSNA OLARAK DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI¹

THE STATE PLANNING ORGANIZATION AS AN EXCEPTION IN THE STATE-CENTRED AND DEMOCRATIC PURPOSE ECLECTICISM OF TURKISH MODERNIZATION

Taşansu TÜRKER

Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, tturker@politics.ankara.edu.tr

Sevim MUSAOĞLU

Araş. Gör., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, smusaoglu@ankara.edu.tr

Anahtar sözcükler

Devlet Planlama Teşkilatı; Teknokratik Elit; Bürokratik Elit; Planlama

Keywords

The State Planing Organization; Technocratic Elite; Bureaucratic elite; Planning

Öz

II. Dünya Savaşı sonrasında bağımsızlığını kazanan sömürge ülkeleri ile birlikte gelişmekte olan ülkelerin hızlı kalkınmayı gerçekleştirmek için planlama yaklaşımını benimsemeleri yeni ekonomik ve idari kurumların yaratılmasına sebep olmuştur. Türkiye’de de bu konjonktürle bağlantılı olarak planlama örgütü kurulmuş, bu örgüt kamu yönetimi içine dahil edilmiştir. Ancak kurumun sahip olduğu görev ve yetkiler herhangi bir kamu örgütünün sahip olduğu görev ve yetkilerden farklıdır. Kurum, ekonomik kalkınma gündemini yönetmekle görevlendirilmiş fakat ekonomik kalkınmayı sağlamak için hem siyasal hem yönetsel hem de toplumsal alanı düzenleyecek kararlar alabilen, kamu politikalarını yönlendiren kurumlar üstü bir yapı olarak ortaya çıkmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı(DPT), ekonomik ve yönetsel bir kurum olmasının yanı sıra Osmanlı-Türk modernleşme sürecinin önemli bir aktörüdür. Kurum, devlet merkezli ve elit-bağımlı modernleşme sürecini sürdürmekle birlikte kendinden önceki bürokratik elitlerden farklılaşarak yeni bir elit tipolojisi olan teknokratik elitler üretmiştir. Teknokratik elit tipolojisine ve demokrasi-teknokrasi ikiliğine rağmen bu elitler demokrasi ideallerini ekonomik kalkınma ve sosyal adalet temelinde sürdürmüşlerdir. Bu çalışmada DPT, kurumsalcılık perspektifinden ele alınacak, modernleşme sürecinin sürekliliğini ve devlet merkezliliğini göstermek için karşılaştırmalı bir kurum olarak Tanzimat Dönemi Hariciye Nezareti ile benzerlikler kurulacaktır. Teknokratik elitlerin kısa süreli iktidarları kurumun kurulmasından ilk teknokratların istifasına kadar geçen süreci (1963) kapsayacak şekilde ele alınacaktır.

Abstract

Adopting the planning approach to realize rapid development, together with the colonial countries that gained their independence after the Second World War, led to the creation of new economic and administrative institutions. In Turkey, a planning organization was established in connection with this conjuncture, which was included in the public administration. However, the duties and authorities of the institution are different from the duties and authorities of any public organization. The institution has emerged as a supra-institutional structure tasked with managing the economic development agenda but can take decisions that will regulate both the political, administrative, and social sphere to ensure economic development and direct public policies. In addition to being an economic and administrative institution, the State Planning Organization is an important actor in the Ottoman-Turkish modernization process. While continuing the state-centered and elite-dependent modernization process, the institution differentiates itself from the bureaucratic elites before it and produces a new elite typology, technocratic elites. Despite the technocratic elite typology and the democracy-technocracy duality, these elites have maintained their democracy ideals based on economic development and social justice. In this study, the SPO will be discussed from institutionalism, and similarities will be established with the Ministry of Foreign Affairs of the Tanzimat Period as a comparative institution to show the continuity and state-centeredness of the modernization process. The short-term power of the technocratic elites will be discussed in a way that covers the period from the establishment of the institution to the resignation of the first technocrats (1963).

¹ Bu çalışma Sevim Musaoğlu tarafından Prof. Dr. Taşansu Türker danışmanlığında AÜ SBE Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı’nda hazırlanan “Siyaset-Yönetim İlişkisinde Ayrık Bir Kurum Olarak Devlet Planlama Teşkilatı” başlıklı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

Giriş

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) üzerine geniş bir literatür bulunmakla birlikte, DPT çoğunlukla devletin ekonomiye müdahalesi, kalkınmacı devlet ve piyasa-devlet antagonizması çerçevesinde değerlendirilmiştir. 1960'lı yıllarda özellikle Üçüncü Dünya ülkelerinde ortak akıl olarak planlama yaklaşımının egemen olması, devlet müdahaleciliği ile serbest piyasa anlayışını tek bir potada eritme imkanı sunmuştur. Ancak kurumun önemi salt ekonomik ilişkiler çerçevesinde ele alınmaz. DPT, siyasal alanın üzerinde konumlanması ve kamu politikalarının yönlendirilmesinde etkin bir kurum olarak, gerekli yetki ve araçlarla donatılması nedeniyle, demokrasi-bürokrasi ilişkisinin ya da geriliminin açık bir şekilde görüldüğü bir kurum olarak da ele alınmalıdır. Bu çalışmada, DPT'nin kendi elitlerini üreten bir kurum olduğu, DPT'li teknokratların geleneksel bürokrasiden ayrı bir kategori oluşturduğu ve bu teknokratların ekonomik kalkınmanın yanı sıra devleti siyasal ve bürokratik açıdan bütünleştirmek amacıyla, harekete geçtikleri iddia edilecektir. Bu çalışmada, DPT'nin ve DPT'li teknokratik elitlerin tarihsel süreklilik içinde yerinin saptanması amaçlanmıştır. Bu nedenle DPT'nin kuruluşu konjonktürün bir gerekliliği olarak ele alınmakla beraber; DPT, Tanzimat Dönemi'nden beri süregelen modernleşme hareketinin, modernleşme sürecinin önemli bir aktörü olarak da ele alınacaktır. DPT'yi kalkınmanın gerçekleşmesinde itici güç olarak ele almakla birlikte, DPT'nin demokratik gereklilikleri göz ardı etmediği hatta temel derdi, demokrasi ve kalkınma olan modernleşme projesinin önemli bir yürütücüsü olarak ele alınmasının nedenlerine değinilecektir. Bu amaçla, DPT ile Tanzimat Dönemi Hariciye Nezareti arasında benzerlik kurulacak ve bu iki kurum devlet merkezliliğin iki örneği olarak değerlendirilecektir. Bürokratik ve siyasal alanı düzenleyen bu iki kurumun ortaya çıkışı, elitlerin öncülüğünde modernleşen bir devlet geleneğinin uzantısıdır. Elit bağımlı bu modernleşme sürecinin; ilerleme, kalkınma düzeyinde olması demokrasiyi dışladığı ya da dışarıda bıraktığı anlamına gelmez. Bu durum, modernleşme sürecini hızlandırma çabaları nedeniyle, elitlerin konumunu ön plana çıkarmıştır. DPT'li teknokrat da modernleşme sürecinin bir parçası olmakla beraber, bu tipolojinin önceki dönemdeki elit oluşumlarından farklılaştığı noktalar olduğu, bu çalışmada ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu amaçla başlangıçta devlet merkezli yaklaşım ele alınacak, bu yaklaşımın devleti merkeze almasındaki sebeplere değinilecek; devlet kapasitesi kavramı üzerinde durularak yeni oluşturulan kurumlara ülkelerin uyum sağlama yeteneğinde modernleşmenin niteliğinin ne derece etkili olduğu gösterilmeye çalışılacaktır. Daha

sonra Osmanlı/Türk modernleşmesinin devlet merkezli doğası üzerinde durulacak ve Batı-dışı modernleşme deneyiminin, bu yaklaşımı nasıl tetiklediği izah edilmeye çalışılacaktır. Bu kapsamda Tanzimat Dönemi Hariciye Nezareti'nde bürokratik mekanizmanın kurumsallaşması ve bürokratik elitlerin konumunun süreklilik kazanması ve elit-bağımlı yapının temelini atılması üzerinde durulacaktır. Son olarak, uluslararası ortam ve modernleşme projesinin kalkınmacı devletin gereksinim duyduğu kurum olarak DPT'yi ortaya çıkartması ve DPT'li teknokrat tipolojisinin temel karakterinin ne olduğu üzerinde durulacaktır.

1. Devlet-Merkezli Yaklaşım

Kurumsalcı yaklaşımın temel özelliği, kurumların ve kurumsal seçimlerin gelecekteki seçenekler üzerindeki belirleyiciliğidir. Krasner'a göre bu durumun iki sebebi vardır: aktörlerin doğasının kurumsal çerçeve olmadan anlaşılabilmesi ve mevcut seçeneklerin kurumsal kapasite ile sınırlı olmasıdır (1988: 71-72). Kurumsalcı yaklaşımda devlet, özerk bir aktör olarak ele alınır. Devleti toplumun geri kalanından ayırma eğiliminde olan bu yaklaşım, March ve Olsen'a göre siyasal kurumları "bireylerin değişimi karşısında değişmeyen ve bireylerin kendine özgü tercihlerine ve beklentilerine karşı dirençli bir bütün" olarak ele alır (1984: 741). Özerklik iddiası ve siyasal kurumların bu belirleyiciliği, siyasal aktörlerin politika tercihlerini etkileyip sınırlandırmaktadır. Bu nedenle siyasal kurumların toplumsal güçlerin basit birer aynası olmadığını hatta daha fazlası olduğunu ortaya koymak için özerklik iddiası kurumsalcı yaklaşımda gereklidir (March & Olsen, 1984: 739).

1970'li yılların sonlarından itibaren devletin özerkliğini vurgulayan literatür, karşılaştırmalı siyaset ve siyasal iktisat alanlarında "büyük teorilere"² karşı hızlı bir biçimde gelişmeye başlamıştır (Cammack, 1992: 398). Devlet ve devlet kurumları tarihsel sosyoloji alanında da tarihsel-karşılaştırmalı bir perspektifle ele alınır. Bu yaklaşıma göre devlet, yalnızca sınıfsal ya da politik güçleri yansıtmaz; devletler kapasiteleri bakımından farklılık gösterebilir de kendi başlarına bir güçtür ve özerklik alanları vardır (Cumings, 1999: 62).

Devlet merkezli yaklaşımda, özerklik vurgusu güçlü olmakla birlikte bu özerkliğin tanımını yapmak kolay değildir. Skocpol, devlet özerkliğinin sabit ve kalıcı bir niteliğinin olmadığını, "toplumdaki gruplar ve sınıflar için siyaset yöntemlerini etkileyen eylem ve örgütlenme biçimi olan devletin" kapasitesine göre dahası güçlü ya da zayıf devlet niteliğine göre değiştiğini ifade eder (1985: 14, 28). Yeni kurumsalcı yaklaşımın benimsediği Weberyen devlet anlayışı, güçlü devletin özerkliğe ve kapasiteye bağlı olduğunu iddia eder. Bu yaklaşım, Doğu Asya'nın

¹ Üçüncü Dünya kavramıyla kastedilen sanayileşmeyi geç yaşayan ve Sovyet bloğunun bir parçası olmayan; sanayileşme sürecini deneyimledikçe toplumsal ve siyasal yapıları değişecek ve zamanla demokratikleşecek olan ülkeler kastedilir.

² Yeni kurumsalcılar odaklarını makro analizde tarihsel vaka incelemelerine çevirmişler, büyük teoriler karşısında karşılaştırmalı tarihsel analizi kullanarak orta vadeli genellemelere ulaşmaya çalışmışlardır (Skocpol, 1985)

kalkınma süreciyle birlikte daha da önem kazanmıştır. Doğu Asya'nın kalkınmasını devlet özerkliği ve kapasitesine bağlayan, rasyonel bürokratik örgütlenmenin kalkınma çabalarını başarıya ulaştırdığını öne süren çalışmalar ortaya çıkmıştır (Johnson, 1982; Amsden, 1992; Evans, 1995).

C. Johnson'un kavramsallaştırdığı "kalkınmacı devlet", devlet ve devlet kurumlarının merkezi önem kazanmasında etkili olmuştur.³ Johnson'ın Japonya'nın kalkınma deneyimi karşısında kullandığı bu kavram, devlet müdahalesinin gerekliliği ile hızlı ekonomik büyüme arasında ilişki kuran nedensel bir argüman olarak benimsenmiştir (Woo-Cumings, 1999: 2). Özellikle Üçüncü Dünya'nın kalkınma süreci, dünya sistemi ve bağımlılık teorilerinin ürettiği ulusal ve uluslararası siyasal iktisat konuları, uluslararası sisteme entegre olmanın zorluğu, devleti merkezi özne konumuna getirmiştir. Evans, Üçüncü Dünya devletlerinin uluslararası rekabet karşısında karşılaştıkları zorlukların "devlet bürokrasisinin ekonomik yönünün genişlemesine ve güçlendirilmesine" yol açtığını savunur (1985: 216).

Johnson (1982), Japonya'da kalkınmanın itici gücü olarak, Japonya'nın seçkin bürokrasisini görür. Latin Amerika deneyiminin aksine Weberyen tipte örgütlenen bürokrasinin ekonomik alandaki görevleri "geniş ölçekli sanayi politikası yürütmek, sanayi politikasının uygulama araçlarını belirlemek ve seçilen stratejik sektörlerde rekabeti sağlamak" olarak belirlenmiştir (Woo-Cumings, 1999:14). Yapısalcı yaklaşıma göre piyasa başarısızlığı az gelişmiş ekonomilerin temel özelliğidir ve devlet bu başarısızlığı düzeltmek için önemli roller üstlenebilir; kurumsalcı yaklaşımda ise geç kalkınma olgusu, devletlerin ulusal ve uluslararası piyasaları düzenleme konusunda stratejik rol oynadığı bir süreç olarak ele alınır (Öniş, 1991: 109-110).

Kalkınmacı devlete ve devlet özerkliğine dair önemli katkı sunan Evans, "gömülü özerklik" kavramı üzerinden kalkınmacı devlet kavramını ele alır. Evans, kalkınmacı devletin karşısına "yağmacı devleti" koyar. Yağmacı devletin despotizminin, kalkınmacı devletin özerkliğinden farklı olduğunu belirtir (1995: 59). Yağmacı devletlerde Weberyen anlamda bürokratik örgütlenmeye rastlanmaz, görevliler genel çıkardan ziyade bireysel çıkarların peşinde koşarlar ve kamusal kaynakları kendi çıkarları için kullanırlar ve sonuç olarak kurumsal ilişkiler yağmacı devletlerde bulunmaz (1995: 65). Evans, gömülülükten kastının "devleti, devletin ortak bir dönüşüm projesini paylaştığı belirli toplumsal gruplara

yakın ve saldırgan bir şekilde bağlayan somut bir dizi bağlantı" olduğunu belirtir (1995: 59). Güney Kore örneği üzerinden inceleme yapan Evans'a göre, Kore'nin başarısı rasyonel bürokratik örgütlenmeye sahip olmasına ve toplumsal gruplarla kurduğu ilişkiye bağlıdır. Evans'ın burada kastettiği, toplumsal grup sermayedir.⁴ Evans için gömülülük, özerklik kadar önemlidir. Toplumsal ya da bürokratik örgütlenmedeki sorunlar birbirini etkiler, bu nedenle Güney Kore'de bürokratik örgütlenmenin gücü ve bürokratların toplumsal kesimi temsil eden sermayedarlar ile olan bağları hem özerkliği hem de gömülülükü güçlendirir.⁵

Kalkınmacı devlet modelinde, ekonomik kalkınma devlet eylemlerinin belirleyici yönünü oluşturmuştur. Doğu Asya'nın kalkınma süreciyle belirli kurumsal düzenlemelerin yapılması ve siyasal elitlerin bu kurumları inşa etmesi devlet merkezli yaklaşımı güçlendirmiştir. Kalkınmacı devletin başarısı da devlet özerkliğine, devlet kurumlarının ve bürokratların güçlü ve özerk konumuna bağlı olarak ölçülmeye başlanmıştır. Devletlerin yeni oluşturulan bu kurumlara uyum sağlama yeteneği, kurumsal kapasitesi ekonomik gelişime sürecinde etkili olmaya başlamıştır.

2. Osmanlı-Türk Modernleşmesinin Devlet Merkezli Doğası: Bir Model Olarak Tanzimat Dönemi Hariciye Nezareti

Osmanlı-Türk modernleşme sürecine yönelik yapılan analizlerde egemen olan eğilim, bu sürecin devlet merkezli yaklaşımla açıklanması üzerinedir. Devlet; siyasal, toplumsal ve ekonomik değişimin açıklayıcı nedeni olarak ele alınmakta ve devlete ayrıcalıklı bir rol verilmektedir. Modernleşme sürecinde devlete verilen bu merkezi rol yönetici elit yaklaşımının bir uzantısı olarak da görülebilir. Bu yönetici elitler gelişmenin sağlanması, modern devletin yaratılması, toplumsal yapının dönüştürülmesi için çıkar yolu arayan aktörler olarak ortaya çıkarlar. Yönetici elitler, yukarıdan değişimi başlatacak yegane güç olarak görülür. Yönetici elitlerin konumlandıkları ya da inşa ettikleri kurumlar da bu elitlerin sahip oldukları felsefe tarafından uyumlaştırılır.

Batı dışı toplumların modernleşme süreçlerini açıklamak için başvurulan Weberyen yaklaşımın ifadesiyle belirtilecek olursa; bu toplumlarda devlet, merkezi ve stratejik bir konumdadır. Patrimonyalizm kavramı ile devletin belirleyiciliğinin altını çizen Weber, bu toplumlarda devletin sosyal ve ekonomik yapıyı denetim altında tuttuğunu ve değişimin yalnızca devlet tarafından gerçekleştirileceğinin altını çizer. Devletin bu konumu, siyasal süreçlerin ve kurumların aşkın niteliğini

³ Johnson, Japonya üzerine yaptığı incelemede "kapitalist kalkınmacı devlet" kavramsallaştırmasındaki amacının, ABD ve SSCB ekonomileri arasındaki karşıtlığın ötesine geçmek olduğunu belirtir (1999: 32).

⁴ Evans'ın (1995) inceleme yaptığı diğer ülkeler Hindistan ve Brezilya'dır. Evans'a göre bu iki ülke düşük düzeyde özerklik ve gömülülükte sahip ara formlardır. Bu iki ülke Güney Kore'ye göre bürokratik örgütlenmelerinde sorun yaşamaktadırlar ve devletle toplum arasında süregelen sorunları aşamamaktadırlar.

⁵ Burada devlet merkezli yaklaşıma karşı geliştirilen eleştiriler konu dışında kaldığı için ele alınmamıştır, ayrıntılı inceleme için bkz. Cammak (1992).

ve belirleyiciliğini ön plana çıkarır. Bu yaklaşım, bürokratik güç kaynaklarının varlığını da açıklar. Bürokrasi eliyle modernleşme, bürokrasinin toplumsal ve siyasal hayatın kurallarını belirlemesi, bürokratik seçkinlerin siyasal seçkinleri ikame etmesi (Açıkel, 2009: 48) modernlik deneyiminde üst belirleyen olarak, devlet ve evrensel aklı temsil eden mekanizma olarak bürokrasiyi gündeme getirir (Açıkel, 2009: 35). Bu yaklaşım, Batı dışı toplumların modernleşme süreçleri için açıklayıcıdır. Bürokrasi, modernleşme projesini yürütebilecek tek kurum olarak güçlenir ve genişler, kapasitesi arttıkça özerkliği de artar. Modern devlet inşasına yönelik çabalar ve farklı ülke deneyimleri, siyasal süreçlerin farklı çizgiler takip etmelerine sebep olmuştur. Böylelikle Osmanlı-Türk modernleşme sürecinde de makro eğilimler, toplumsal ve siyasal alanın yönünü tayin etmiştir (Braudel, 1992: 71-74). Bu eğilim, Tanzimat Dönemi ile başlayıp Cumhuriyet'e intikal eden bürokratik elitlerin etkisi ve elit-bağımlı modernleşme sürecidir. Böylelikle aşkın devlet eğilimi, modernleşme sürecinin baskın bir özelliği haline gelir. Modernleşme sürecini açıklamaya yönelik geliştirilen farklı paradigmalardan birçoğu da vakia olan bu aşkın devlet fikrini içinde barındırır (Yalman, 2002). Bu yaklaşımlar kendilerini, merkez-çevre (Mardin, 1973, İnsel, 1996), uluslararası sistemle entegrasyon, bürokrasi-burjuva karşıtlığı ya da ara sınıfların yokluğu (Göçek, 1999; Savran, 2010; Keyder, 2017), sekülerleşme (Berkes, 2019) çerçevesinden açıklayıp, modernleşme sürecinin özgüllüğünü vurgulasa bile aşkın devlet fikri bu paradigmalardan arka planında her daim durur (Yalman, 2002).

M. Heper, Osmanlı-Türk modernleşmesini "aşkıncı devlet" kavramsallaştırmasını temel alarak ve devletin "hangi kişi ve kurumlarda yapılandığı", devletin siyasal hayatı nasıl biçimlendirdiği soruları üzerinden açıklar (Heper, 2018: 46). Aşkıncı yönetim biçiminde devletin bürokraside konumlandığını iddia eden Heper, bu tip bir bürokrasinin, Weber'in yasal-ussal bürokrasisinden farklı olduğunu, bürokratların karar alma süreçlerinde etkin olduğunu belirtir (2018: 30). Bürokratların karar alma süreçleri üzerindeki tahakkümleri "bürokratik bir yönetim geleneğinin" oluşmasına sebep olmuş, bürokratlar idari değerler sisteminden ziyade siyasi değerler sistemi edinmişlerdir (Kazancıgil, 1973: 21). Bürokrasinin sahip olduğu bu değerler, Heper'e göre rasyoneldir ve bürokratik elitler kökleri 19. yüzyıla kadar götürülecek olan rasyonel demokrasi özlemine sahiptirler. Bürokratik elitlerin ya da Heper'in ifadesiyle devlet elitlerinin, siyasal elitler karşısında sahip oldukları bu rasyonelite, padişahın otoritesini kısıtlayan bürokratik elitlerin kendilerini kültürel sermayeye sahip grup olarak görmesinden ileri gelmektedir (Heper, 1998: 45).

Osmanlı-Türk modernleşmesinin devlet merkezli ele alınışı yukarıda mezkur yazarlarla sınırlı değildir. Uluslararası literatürde de modernleşme süreci

patrimonializmle bağlantılı olarak (Findley, 2019a), içsel gelişmelerden ziyade dışsallıkların etkisiyle (Rustow & Ward, 1964; Sugar, 1964) ve tepeden devrim/modernleşme (Trimberger, 2003) gibi kavramlarla açıklanmıştır. Eisenstadt, Batı Avrupa deneyiminden ayrılan toplumlardaki modernleşme sürecinde ortaya çıkan değişimin kaynağını hükümdarda görür ve bu toplumlarda ilk defa modernleşmeye başlayan seçkin kategorisinin özel bir türü olan "entelijansiyanın" varlığından bahseder (1963; 2007: 108-109). Modernleşme sürecini dışsallıklar üzerinden açıklayan Sugar'a göre (1964), Batı dışı toplumlarda modernleşme süreci, Batı'daki gibi "organik" bir şekilde olmamış daha çok savunmacı niteliği ön planda olan dışsallıklar tarafından harekete geçirilmiş bir süreç olarak gerçekleşmiştir. Trimberger ise tepeden devrim kavramına odaklanır. Trimberger, bürokratik mekanizmanın görece özerkliğini çalışmasında temel belirleyici olarak ele alır ve bürokratik mekanizmanın neden özerk olduğu sorusunu, güçlü bir toprak sahibi sınıfı ve burjuvazinin yokluğu ile açıklar (2003: 24).

Bürokrasinin özerkleşmesi ve güçlenmesi bürokratik hegemonyayı da beraberinde getirmiştir. Özellikle Tanzimat Dönemi'yle birlikte iktidar odağı padişahtan bürokratik elitlere doğru kaymıştır. Böylelikle Tanzimat Dönemi'nde Hariciye Nezareti devlet merkezliliğin aşırı ucu olarak kurumsallaşmış ve kendi elitlerini üreten bir kurum haline gelmiştir. Modernleşme sürecinde askeri reformlarla başlanmasına karşın, iktidar boşluğunu dolduran elitlerin askeri elitlerden ziyade sivil elit olmasının sebebini Findley, askeri elitlerin yetişmesinin teknik ve ekonomik zorluğuna bağlar, ancak Findley, İmparatorluğun askeri araçlardan ziyade artık diplomasiye ve bu hizmeti yerine getiren diplomatlara muhtaç olduğunun altını çizer (2019b, 88-89). Diplomasi, İmparatorluğun varlığını sürdürmesini sağlamak için yeni bir yönetim strateji olarak ortaya çıkmıştır. Uluslararası ilişkilerin devletin varlığını sürdürmesinin temel belirleyicisi olması nedeniyle devlet de bu kuruma muhtaçtır. Muhtaçlık hali, diplomasiyi siyasal güce sahip olmasını sağlamıştır. Hariciye Nezareti, Batı ile ilişkilerin kurulduğu, dış dünyaya açılan bir kurum olarak devlet politikasının belirlenmesinde geniş bir özerklik elde etmiştir. Nezaret, Osmanlı rejiminin içine düştüğü "güç ve kapasite arasındaki uçurumu" (Salzmann, 2017) kapatmak için kurumsal kapasitesini genişletmiş ve İmparatorluk ölçeğinde idari, toplumsal ve ekonomik açıdan birçok düzenleme yapmıştır (Akyıldız, 1993).

Hariciye Nezareti'nin ön plana çıkmasını "entelektüel tartışma ve tercih meselesinden ziyade zorunluluk" olarak gören Gürpınar'a göre, kurumun Batı'daki değişimi ve gelişimi aktaracak, gerekli reformları ve politikaları belirleyecek yegane kurum olması olağandı (2014: 196). Batılı yetkililer de "Batılı ve medeni" olduklarını düşünmeleri nedeniyle Nezaret'in diplomatlarıyla ilişki kurmayı tercih etmişlerdir

(Gürpınar, 2014: 71). Hariciye Nezareti kurumsallaşmayı sağlasa da Tanzimat Dönemi'nde ilişkiler daha çok Mustafa Reşit, Ali ve Fuat Paşalar gibi dönemin önde gelen isimleri üzerinden yürütülmüştür. Bürokratik elitler, devletin bekasını ve güvenliğini öncelik olarak belirlemişler (Davison, 2020: 292) yasal ve kurumsal düzenlemeler yoluyla merkezleşme eğilimini güçlendirmişlerdir. Merkezleşme eğiliminin Hariciye Nezareti ile kristalize olmuş bir uca kaymasında, II. Mahmut Dönemi'nde yapılan reformlar etkili olmuştur. II. Mahmut devletteki kilit kadrolara geleneksel bağlılıklarından kopmuş, devlete bürokratik hizmetlerle ilişkili olarak bağlanmış (Sugar, 1964: 151) "statükonun sadık bekçisi" ulemanın yerine (Oktay, 2017: 40) "devletin seküler çıkarlarına bağlı" yeni laik elitleri getirmeye başlamıştır (İnalçık, 1964). Bu eğilim Cumhuriyet'e de aktarılmış ve modernleşme süreci laik elitlerin inisiyatifinde şekillenmeye başlamıştır.

Modernleşme sürecinde bir model olarak kurumsallaşan Tanzimat Dönemi Hariciye Nezareti'nin hegemonik güç olmasını, uluslararası arenadaki var olma mücadelesi belirlemiştir. Ancak kurumun elit üreten, elitlerin sirkülasyonunu sağlayan ve elit-bağımlı modernleşme sürecini tetikleyen kurumsal gücünün nereden kaynaklandığına bakmak gerekmektedir. Bu yaklaşım, devlet politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında bürokratik elitlerin sahip oldukları kültürel sermayenin açığa çıkarılmasını ve elit-bağımlı gelişen modernleşme sürecinde, bürokrasi-demokrasi ilişkisinin anlaşılmasını sağlayabilir. Burada elit kavramı sosyolojik açıdan ele alındığında tüm otorite sistemlerinde ortaya çıkar.⁶ Ancak bu çalışmada "elit" ile kastedilen otorite yapıları ve sistemlerinde, otorite hiyerarşisinin tüm seviyelerinde pozisyon işgal eden, azınlık birey gruplarıdır (Kazancıgil, 1973: 14). Modernleşme sürecinde etkili olan elitler ise yönetici elit konumuna geleneksel bağlarla ya da liyakatle gelen, devletle ilişkileri üzerinden tanımlanan, devlet hizmetine dayanan ve böylelikle "devlete organik bağlarla bağlanan, egemenliğin memurları olan" (Bağla, 1977: 84) azınlık bir gruba işaret eder. Bu yeni elitler hatta "devlet soyluları" modern bürokratik örgütlenmenin kurumsallaşması ve yönetici elit konumlarını sağlamlaştırmak için "geleneksel elitlere" üstünlük sağlamak ve onlardan farklılaşmak zorundadırlar. Heper, Tanzimat Dönemi bürokrasisinin, siyasaı uygulayan değil siyasa yapan bir kurum olması nedeniyle farklılaştığını ileri sürer (2018: 87-88). Tanzimat Dönemi yönetiminin aşırı merkezîyetçiliğini, otoriterliğini hatta bir tür diktatörya yarattığını iddia eden birçok yazar, bu dönemde yapılan reformların siyasal modernleşmeye katkıda bulunduğunu ve demokrasi idealinin gerçekleşmesinde bir aşama olduğunu ileri sürerler (Küçük, 1984: 155; Ortaylı, 1987: 73). Tanzimat Dönemi'nde Hariciye

Nezareti aracılığıyla Batı ile kurulan ilişkiler neticesinde gündeme gelen kanunlaştırma çabaları, laik kurallara dayalı, standart bir yönetim sisteminin benimsenmesinin, çağdaşlaşma sürecinin temelini olduğu yaklaşımı da mevcuttur (Berkes, 2019). Mustafa Reşit Paşa da İmparatorlukta merkezleşmenin ve kurumsallaşmanın önemini vurgulayarak, devlet yönetiminde dengeyi sağlayacak temel şeyin, iyi bir padişahın ziyade kurumlar olduğunu belirtmiştir (Mardin, 2020: 152). Bu amaçla hürriyet idealinden ziyade zorunluluk gereği despotizmde "kanuni-otoriter idareye" geçilmiştir (Ortaylı, 2010: 427). Rasyonel kurumların oluşması devlet bütünlüğü için önemli olmakla beraber bürokratik elitler arasında bir tür *esprit de corps* oluşması da gereklidir (Chibber, 2006).

Modernleşmenin ortaya çıkardığı ve modernleşme sürecini biçimlendiren bu elitler, devlet aklının bir gereği olarak, devletin varlığını sürdürmesi için hem ülkenin rotasını çizmiş hem de siyasa sürecini belirlemiştir. Temel vasfı, dil bilme ayrıcalığını ellerinde tutmaları olan bu elitlerin, eğitim alanında başlattıkları reformlar ve modern okullar⁷ aracılığıyla edindikleri yeni fikirler ve eğilimler, bağlılıklarının padişahın devlete ve devlet ideallerine doğru kaymasına sebep olmuştur (Findley, 2019b: 91). Eğitim, bu elitler için yalnızca iktidara yükselme mekanizması değildir, aynı zamanda ideolojik bir işleve sahiptir. Böylelikle Tanzimat Dönemi'nde bürokrat ve aydın kimlikleri örtüşmüş, güçlü bir bürokratik yönetim geleneği inşa edilmiştir. Eğitimle iç içe geçen, meşruluğunu da bu eğitimden alan, dil bilme ayrıcalığına sahip olması sebebiyle Batı ile ilişkilerin kurulmasını sağlayan Hariciye Nezareti, devletin bekasını ve güvenliğini ön plana çıkartarak, kendine ayrıcalıklı ve özerk bir yönetsel alan oluşturmuştur. Bu eğilim kendini Cumhuriyet'te de devam ettirmiş ve elitlerin devletin bekasına bağlı ayrıcalıklı konumu devam etmiştir.

Devlet merkezliliğin Tanzimat Dönemi Hariciye Nezareti gibi öne çıktığı bir diğer kurum Devlet Planlama Teşkilatı'dır. DPT, 1960'lı yılların başında siyasal ve toplumsal alanı düzenleyecek önemli bir güç kazanmıştır. 1960'lı yıllar güçlü bürokratik geleneğin yeniden inşa edildiği yıllardır. Tanzimat'tan beri süregelen modernleştirme sürecinin sürekliliğinin, kurumların belirleyiciliğinin görülebileceği önemli bir kurum olan DPT ve modernleştirici seçkinler olarak DPT'li teknokratlar hem siyasal hem ekonomik hem de toplumsal alanı düzenlemişlerdir.

3. Devlet Planlama Teşkilatı ve DPT'li Teknokrat

DPT, siyaset-yönetim ilişkisinde olağan dönemde siyasal elitlere karşı önemli bir güç elde eden ayrıksı bir kurumdur. DPT tıpkı Tanzimat Dönemi Hariciye Nezareti gibi ülkenin gündemini belirleyecek model bir kurum olarak ortaya çıkmıştır. Aydınlanma Dönemi'nden beri

⁶ Robert Michels'in sosyolojik çalışması dernek, sendika, parti veya devlet vb. tüm örgütlerde seçkin bir azınlığın yönetme gücünü elinde tuttuğunu ve oligarşik bir eğilim taşıdığını iddia eder (1915).

⁷ Özellikle Galatasaray Lisesi Batılı fikirlerin yayılmasında etkili olmuş, mezunları İmparatorluğun siyasi ve bürokratik mekanizmasına uzun süre nüfuz etmiştir, bkz. (Shaw & Shaw, 1983; Lewis, 1993; Quataert, 2011).

süre gelen akılcılığı ön plana çıkaran planlama yaklaşımının gündeme gelmesi ile bu model DPT’de cisimleşmiştir. Toplumsal düzeni öngörme, belirleyebilme ve inşa etme gücünü elinde tutan DPT, bu nedenle bürokratik bir kurum olmaktan ziyade teknokratik bir kurumdur. Siyasal ve toplumsal geleceği inşa etme kapasitesine sahip olan bu kurumun personeli de alınan kararları uygulayan, siyasal onaya tabi memurdan farklı olan bir teknokratlar grubudur. Kurum, planlamanın felsefi niteliği ve uluslararası ortamda hakim yaklaşım olması, sahip olduğu anayasal ve toplumsal güç neticesinde kısa sürede teknokratik görünümüne kavuşmuş, toplum üzerinde geniş bir meşruiyet sağlayarak önemli bir özerklik kazanmıştır. Teknokratik elitler kendilerinden önceki elit oluşumlarla süreklilik arz eden özelliklere sahip olarak modernleşme sürecinin elit-bağımlı doğasını sürdürmüşler ancak onlardan farklılaşan nitelikleri ve nesnel kamu yararı söylemleri ve demokratik amaçları ile ayrılmışlardır. Nesnel kamu yararı söyleminin temel nedeni, DPT’nin ve teknokratik elitlerin toplumun tüm kesimine kaynak sağlama amacını benimsemeleridir. Demokratik eğilimleri, her ne kadar elit konumları demokrasi ve katılım haklarının önüne geçse de kalkınmanın ve ekonomik gelişmenin siyasal gelişmeyi de beraberinde getireceğine dair olan inançta yatar (Keyder, 2004: 174). Bu eğilim kurumun kuruluşundan ilk planlıların istifasına kadar süren kısa süreli iktidar dönemini kapsar. Teknokrat tipolojisine geçmeden önce kurumun kurulmasının ve kurumsallaşmasının sebeplerinin incelenmesi, teknokratik elitlerin konumlarının anlaşılmasını kolaylaştıracaktır.

DPT, 30 Eylül 1960 tarihli 91 sayılı kanunla kurulmuştur. Kurum, 1961 Anayasası ile anayasal kurum statüsü kazanmıştır. Ancak DPT benzeri bir kurumun kurulmasına yönelik çabalar 1950’li yılların sonuna uzanır. Menderes Hükümeti, her ne kadar planlama faaliyetine ve bu faaliyetin kurumsallaşmasına karşı çıksa da planlamaya olan inanç hem muhalefette hem entelektüel kesimde hem de yabancı uzman raporlarında mevcuttur. Özellikle 1954 yılından sonra ortaya çıkan tarımsal verimsizlik, enflasyon oranlarındaki yükselme ve dış ticaret açığı, liberal dış ticaret politikalarının sürdürülebilir olmadığını gün yüzüne çıkartmış, kontrollü dış ticaret rejimi için ithal-ikamecilik politikaları tartışılmaya başlanmıştır (Boratav, 2019: 121). Bu amaçla planlama faaliyeti için ilk kurumsal nüve Koordinasyon Bakanlığı’nın kurulması (1958) ile atılmıştır.

DPT kurulmadan önce de devlet güdümlü sanayi planları ve sanayileşme stratejileri mevcuttu. 1930’lu yıllarda, “korumacı-devletçi sanayileşme” (Boratav, 2019: 63) modernleşmenin, toplumsal ve ekonomik alandaki ilerlemenin gerekli şartı olarak görülmüştür. Özellikle Kadro Hareketi tarafından savunuculuğu yapılan devletçilik politikası, organik devlet anlayışını ve yönetsel elitlerin belirleyiciliğini, teknokratik elitlerden önce

devam ettirmiştir. Ekonomik krizler ve belirsizlik ortamları entelektüel üretimi harekete geçirse de bu mutlak bir şart değildir. Kadro Hareketi de bu üretimin bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve devletçilik politikalarının var olması ve “Marksizm, milliyetçilik ve korporatizmin yüzeysel bir yansıması olan” (Karpat, 1959: 70) teorik yaklaşımlarının hayata geçirilmesi için yönetici elit pozisyonunda halkın iradesini temsil eden “yetenekli ve nitelikli liderlerden kurulu” kişilerin dahası kendilerinin bulunmasını talep etmiştir (Lewis, 1993: 464). DPT ve teknokratik elitler 1930’ların devletçiliğinden farklı bir anlayış benimsemiştir. Planlama artık sektörel düzeyde ve salt ekonomik boyutuyla ele alınmamakta; ülke çapında, ekonomik yönünün yanı sıra toplumsal ve kültürel yönü de kapsayan bir anlayış benimsenmektedir. 1960’larda benimsenen kalkınma stratejisi, 1930’lı yıllardan farklı olarak uluslararası sistemin bir sonucu olmaktan ziyade, Türkiye’nin uluslararası sisteme katılım biçimini yansıtır ve ekonomik strateji olarak ithal-ikameci politikalarının benimsenmesi de bu eklemlenme çabasının yansımasıdır. (Gülalp, 1987: 61-69).

1960’lı yıllarda planlama faaliyeti, Kadro Dergisi’nde olduğu gibi Forum Dergisi üzerinden de desteklenmiştir. Forum Dergisi, planlamanın Batılı kökenlerini öne çıkarmış, plan fikrinin demokrasi ile gelişip ilerleyen bir fikir olduğunu iddia etmiştir (Forum, 15 Aralık 1958). Forum Dergisi planlama ile siyasal ve ekonomik eşitliğin sağlanacağını, sosyal adalet ve güvenliğin kamuoyunun planlama sürecine katılımı ile mümkün olacağını savunmuştur (Forum, 15 Aralık 1958). Forum Dergisi, planlama çabalarının önemini göstermek için sıklıkla Barker (1951) ve Chenery (1954) gibi yabancı uzman raporlarının önemine değinmiştir. Bu raporlar ekonomik kalkınma için temelde hükümete ülkenin kaynakları ve ihtiyaçları ile uyumlu olacak şekilde uzun vadeli planlama yapılması ve yatırım için öncelikli alanların belirlenmesine yönelik tavsiyeler içerir. Planlamaya yönelik destekler bunlarla sınırlı değildir. Siyasal muhalefetin taleplerinde de özellikle CHP’nin İlk Hedefler Beyannamesi’nde (1959) yer alan planlama fikri, istikrarlı bir ekonomik sistemin varlığı için zaruri görülmüştür. Planlamanın gerek uluslararası sistemdeki ideolojik hegemonyası ve hızlı kalkınmanın planlamadan geçtiğine dair inanç, gerekse ulusal düzeyde farklı kesimlerin planlamaya dair gösterdikleri istenç 27 Mayıs darbesini yapanların kamuoyunun gündemini meşgul eden planlamayı benimsemelerini ve yönetime el koyar koymaz DPT’yi kurmalarını açıklayıcı niteliktedir.

Devlet elitlerinin siyasi değer ve eğilimlerini yansıtan 1961 Anayasası ile seçilmişlerin rolünün bürokratik kurumlarla ve yargısal mekanizmalarla kısıtlanması hedeflenmiş, dahası seçilmişlere olan güvensizliğe karşı etkili denge ve denetim mekanizmaları geliştirilmiştir (Özbudun, 1983: 199-200). DPT’nin partiler üstü olması hedeflenmiş, hatta Şinasi Orel’in DPT’nin kuruluşuna ilişkin hazırladığı tasarı tartışılırken

Milli Birlik Komitesi üyelerinden Muzaffer Özdağ, ilk teknokratlardan Attila Karaosmanoğlu'na "Yüksek Planlama Kurulu'nu (YPK) hükümetin altına koymuşsunuz böyle şey mi olur? Hükümetin üstünde olması lazım. Biz size bir sürü yetki vermek istiyoruz, siz bundan kaçırıyorsunuz. Planlama; yapmalı, söylemeli, Hükümet de Planlama'nın dediklerine uymalıdır" diyerek hükümete duydukları güvensizliği ortaya koymuşlardır. DPT'nin kuruluşu da bu düşüncenin bir uzantısıdır (Karaosmanoğlu, 2010: 192). Planlama Kurulu'ndaki temsil ve oylama sistemi de bu denge ve denetimin mekanizmasının bir yansımasıdır. YPK'de teknokratlar ve siyasal temsilciler eşit oranda temsil edilmektedir.

Teknokratların etkisini yalnızca hukuki ve yönetsel olarak belirlemek zordur. DPT, kamu politikalarının uygulanması ve kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesi hususunda etkili olmuştur. Özellikle sanayileşmeye yönelik olarak yatırımların dağılımı, sektörlerin belirlenmesi, özel sektörün faaliyet alanları ve özel sektöre yapılacak yardımların içeriği ve kapsamı 1930'lardan daha geniş çaplı bir şekilde ele alınmıştır (Hershlag, 1968). DPT, Kamu İktisadi Teşebbüsleri aracılığıyla maden ve enerji sektörü gibi büyük kamusal projeler⁸ üzerinde de etkili olmuştur (Hershlag, 1968: 218, 222). Ekonomik gelişmelerin sağlanmasının bir diğer yönü de ulaşım ve haberleşme açısından altyapının geliştirilmesine yönelik projelerin yürütülmesidir. DPT kısa sürede karayollarının yapılması ve düzenlenmesinde ve yol uzunluklarının artmasında önemli bir kamusal faaliyeti gerçekleştirmiştir (Hershlag, 1968: 235). DPT sağlık, eğitim ve kentleşme gibi toplumsal alanda da etkili olacak projeleri plan dahiline almış, bu alanlarda sağlanacak iyileşmelerin ekonomik alandaki kalkınmaya hizmet edeceğini sıklıkla vurgulamıştır (DPT, 1963).

DPT, toplumu ve ekonomiyi değiştirecek kurumsal gücünü kalkınma iktisadının yükselmesine de borçludur. Kalkınma iktisadı yaklaşımı sömürgecilikten yeni çıkan ve alternatif modernleşme ve kalkınma yolu arayan ülkelere ekonomik gelişme için imkan sunmuş, devlet ekonomik gelişmenin yönlendiricisi olarak ön plana çıkmıştır. Devlet kapasitesinin artması ve devletin özerkliği, ekonomik ve toplumsal alanı düzenlemeye yönelik yeni kurumları ve uzmanlık biçimlerini yaratmayı zorunlu kılmıştır (Chibber, 2006: 18). Daha çok ekonomik alanın yönetimi üzerinde ortaya çıkan ve kalkınma iktisadı ile yükselen planlı teknokratlar yönetme haklarını bilimsel ve teknik bilgiye dayandırmışlardır. Bürokratik elitlerin siyasal elitleri ikame etmesine benzer şekilde yaşanan sistemik krizler teknokrasinin siyasal elitler karşısında güç kazanmasına ve uzmanların yükselişine sebep olmuştur (Centeno, 1993: 324). Teknokratlar böylelikle sahip oldukları bilgi

iddialarını "yönetme haklarını onaylatmak" için kullanırlar (Centeno & Silva, 1998: 2). Teknokratların karar alma süreçleri de bu nedenle siyasal elitlerden farklıdır. Teknokratlar sorunlara rasyonel ve bilimsel araçlarla yaklaşarak ekonomik süreçleri depolitize ederken siyaseti bilimselleştirmeye çalışırlar. Bu durum teknokrasi ve demokrasi arasında gerilimi beraberinde getirir.

Wagner (1996), kurumsalcı perspektiften kurumların "modernleştirici ve muktedir" kılıcı yönleri üzerinde durur. Devletin ekonomik alandaki müdahaleciliğiyle beraber devletin işlevleri belli kurumlarda cisimleşir ve bu durum "aygıtların uzmanlaşmasını" ve bu uzmanlaşmış ekonomik aygıtların da devlet politikaları karşısında kurumsal sürekliliğinin sağlanmasını kolaylaştırır (Poulantzas, 2006: 189-190). Keyder'e göre Keynesyen politikalarla aynı zamanda ortaya çıkan teknokratların önemli hale gelmesinin sebebi, bu iki yaklaşımın da toplumu çözüm üretecek kapasiteden yoksun görmeleridir (1984: 42). Bu yoksunluk nedeniyle devletle, ekonomiyle özdeşleşen kurumlar ve bu kurumların elitleri önem kazanır. Kurumların, rasyonelliğin sembolü olarak görülmesi, farklı çıkar gruplarına karşı özerklik kazanmalarını sağlar.

Türkiye özelinde teknokratik görünüme sahip olmakla birlikte DPT ve teknokratik elitlerin ilk plancılara istifasına kadar geçen süreçte, teknokratik elit grubu olarak demokrasi-teknokrasi karşıtlığından çok sosyal adalete ve demokratik ideallere bağlılığından söz etmek mümkündür. Yeni bir tür elit oluşumu olarak ortaya çıkan ve bürokratik elitlerden teknokratik elitlere geçişi simgeleyen DPT'li teknokratlar, önceki elit oluşumlardan pozitivizmi daha ön plana çıkarmaları, dil bilmelerinin yanı sıra profesyonelleşme, planlamanın felsefi dayanağı ve DPT'nin sağladığı prestijli konumla birlikte meritokratik usullerle işe alım yöntemine tabi tutulmaları, aldıkları yükseköğretim ile aralarında oluşan uyum, ortak hareket etme yetenekleri ve bu meşruiyet sağlayan nitelikleri ile yönetici elit pozisyonunu işgal etmeleri, bu teknokratları elit grubu olarak ele almayı gerektirmiştir. Kurumun meritokratik politikası, teknokratlar için koordinasyon kolaylığı ve özerklik imkanı sunmuştur. "Objektif ölçülere ve tamamen niteliğe dayalı bir sınav sistemiyle, Türkiye'nin iyi eğitilmiş, yabancı dil bilen, parlak beyinleri istihdam edilebilmiştir. DPT'nin kamu örgütleri içindeki saygın konumu, kaynak dağıtımındaki rolü, personele sağlanan olanaklar, o dönemde kurumu bir cazibe merkezi haline getirebilmiştir" (Sezen, 1999: 85). DPT bu özellikleri ile bir

⁸ Ereğli ve İskenderun'da demir-çelik işletmelerinin kurulması, Seydişehir'de alüminyum işletmelerinin faaliyete geçmesi, bölgesel kalkınmaya yönelik olarak Doğu Anadolu'da çimento fabrikasının kurulması, enerji sağlamak amacıyla Keban Barajı'nın kurulması ileri teknolojinin için petrokimya sanayiye yönelme ve bu amaçla PETKİM'in kurulması, bkz. (Hershlag, 1968; Taymaz&Voyvoda, 2019).

tür açık üniversite işlevi görerek, kendi elitlerini de üretebilmiştir.

Teknokratik elitlerin kendilerini tikel çıkarlardan ziyade devlet aklıyla, ulusal çıkarla özdeşleştirmeleri farklı adlandırmaları da beraberinde getirmiştir. Boratav, bu elit kategorisini “devletin çıkarlarını koruma misyonunu ideolojik ve vatani bir görev olarak benimseyen devletçi-reformcu aydınlar” (2019: 142) olarak ele alırken; Göle, teknokratların hiçbir siyasal partiye mensup olmayan devletçi-milliyetçi ideolojilerini ön plana çıkartır (1998: 109). Planlamanın önemli bir bileşeni olarak milliyetçilik de uluslararası ekonomik kuruluşlara ve sermayeye karşı bağımlılığın azaltılmasında, devlet özerkliğinin sağlanmasında önemli bir unsur olarak ele alınmıştır (Şaylan, 1981: 202). DPT’li teknokratlar gibi DPT’nin kanununu yazan kişilerin birçoğu da kapitalizme ve özel girişime mesafeli sosyal demokrat ve devletçi kişilerdi (Karpat, 1988: 145). Attila Karaosmanoğlu, Necat Erder ve Osman Nuri Torun gibi ilk istifa eden teknokrat grubunun istifalarının ardından anti-emperyalist, milli demokrasiyi savunan Yön Dergisi ve Sosyalist Kültür Derneği’ne katılmaları da teknokratların demokrasi idealine bağlılıklarını göstermektedir. Amacı toplumun her kesimine kaynak yaratmak olan kurumun teknokratlarının kamu yararına dair yaklaşımları da bu demokrasi idealini destekler niteliktedir. Huntington, kamu yararının *a priori* olmadığını, kurumların çıkarının kamu yararı olduğunu ve bunun kurumlarını güçlendirdiğini öne sürer (1973: 25). DPT kendisini hem toplum hem ekonomi hem de devlet olarak görmüş, kamu yararını gerçekleştirecek araçlarla donatılmıştır. Bu nedenle DPT’nin teknokratların istifasına kadar nesnel bir kamu yararı iddialarının olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu iddiaların net olarak görülebileceği yer teknokratların istifasına sebep olan, planın finansman kaynağına dair siyasal elitlerle yaşanan çatışmalardır. Teknokratlar planın finanse edilmesi için toplumsal düzende, bölüşüm ilişkilerinde köklü değişikliklere sebep olacak vergi ve toprak reformlarının yapılmasının gerekliliğinin üzerinde durmuşlardır. 1963 yılında plan yürürlüğe girmeden önce tartışmalara sebep olan bu konulara yakından bakıldığında, toprak sahiplerinin şiddetli muhalefetiyle karşılaştığı için N. Kaldor tarafından hazırlanan tasarıya karşı çıkılmış, “tarım vergilerinin ranta göre değil etkinlik ve üretkenliği değerlendirecek şekilde ele alınmasını” öngören vergi düzenlenmeleri uygulanamamıştır (Ahmad,

1995: 187-188). Böylece tarımın vergilenmesi toprak ağalarının nüfuzunu etkileyeceği için reddedilmiştir. Reddedilen diğer öneri ise KİT’lerin yeniden yapılandırılması ve düzenlenmesine ilişkindir.⁹ Kalkınmanın başarısını teşekküllere bağlayan teknokratların bu önerisi de politikacıların yerel siyasal destek arzuları uğruna reddedilmiştir (Milor, 1990: 23). Siyasal elitler, teknokratların planın finansmanı konusundaki önerilerine karşı çıkmışlar fakat büyüme oranının yüzde yedi olarak kalması konusunda ısrarcı olmuşlardır. Teknokratlar bu yaklaşımın, kendilerini toplum nezdinde zor duruma düşüreceği ve kendilerinin inanmadıkları bir şeyi topluma sunmak istemedikleri için istifa etmişlerdir. (Kansu, 2004). Teknokratik elitlerin istifasından sonra da kurumda önemli isimler bu pozisyonları işgal etmiştir. Ancak Turgut Özal’ın müsteşarlığıyla birlikte kurumun personel yapısı ve görevlerinde köklü değişiklikler yapılmıştır.¹⁰ Siyasal çerçevenin değişmesi, değişen çerçeveye uygun teknokratların bulunmasına sebep olmuş ve DPT, 1960’lı yılların ortasından itibaren kurumsal çözülmeye uğramıştır. İlk teknokratların 1963’te Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı yürürlüğe girmeden önce istifaları, ekonomik kalkınmanın yanı sıra demokratik ideallerinin siyasal elitler karşısında gölgelenmesine sebep olsa da teknokratik elitlerin bu ideallere bağlılık için taviz vermemeleri de teknokratik eğilimin ne kadar güçlü olduğunu göstermiştir.

Sonuç

DPT, elit-bağımlı modernleşme sürecinin bürokratik elitlerden teknokratik elitlere doğru değişen elit tipolojilerinin somut olarak görüleceği özerk ve güçlü bir kurum olarak ele alınmak durumundadır. DPT, Tanzimat Dönemi’ndeki Hariciye Nezareti gibi modernleşme sürecinin bir diğer önemli kurumudur. Bu iki kurumun modernleştirici seçkinleri modernleşme projelerini bu kurumlar aracılığıyla uygulamaya geçirmişlerdir. Bu iki kurumun güç kazanmasında, konjonktürün yanı sıra ulusal düzeyde yaşanan kriz durumları etkili olmuştur. Bu kriz durumlarında, siyasal elitler bürokratik ve teknokratik elitler tarafından ikame edilmiştir. Toplumda gelişmeyi ve ilerlemeyi sağlayacak azınlık bir grup yönetsel süreçlerde kamu politikalarının belirlenmesinde etkili olmuştur. Elitlerin meşruluk kaynakları, yaşanan zamana göre değişse de ayrıcalıklı konumları değişmemiştir. Tanzimat Dönemi’nde bu meşruluk kaynağı Batılılaşma iken DPT döneminde ise

⁹ KİT’ler düzenlemeler yapılmadığı için 933 sayılı Kalkınma Planının Esaslarının Uygulanmasında Dair Kanun (1967) ile özel sektöre verilen teşviklerin kapsamı genişletilmiş, KİT’lerin ekonomi içindeki payı özel sektör lehine azaltılmak istenmiştir. Doğu Asya’nın kalkınmasında temel olan karşılıklı esası kaldırılmıştır.

¹⁰ 933 sayılı kanunun DPT’yi teşvik veren kuruma indirgemesi ve kurumun amacının herkese kaynak yaratmaktan özel sektöre kaynak yaratmak amacına yönelmesi kurumdaki çözülmeyi hızlandırmıştır. Buna ek olarak kurumun personel sisteminde yapılan değişiklikler özellikle kurumsal kültürün oluşmasını sağlayan çekirdek kadronun bozulması ve personel istihdamının artması, meritokratik yöntem yerine siyasal bağlılık üzerinden istihdam politikasının belirlenmesi kurumsal kimliğe zarar vermiştir, bkz. (Ahmad, 1996; Ölçen, 1996; Sezen, 1999).

planlama çerçevesinde evrensellik ve bilimsel meşruluk olmuştur.

DPT'li teknokratlar karşılaştıkları çoklu sorunlar yumağı karşısında planlamanın önemini kavramışlar ve bu doğrultuda ortak vasıf olarak bütünü görmeyi başaramışlardır. Kuruluş aşamasında karşılaşılan veri ve bilgi yetersizliği, siyasal belirsizlik ortamı ve siyasal düzlemde herhangi bir girdinin eksikliğine rağmen kısa sürede kurumsal kültürün oluşmasını sağlamışlardır. Ekonomi politikalarının istikrara kavuşması, sanayi stratejileri üzerine düşünme, temerrüde düşmüş bir uluslararası sisteme entegrasyonun yanı sıra bu elitler sosyal demokrasi ideallerine de bağlıklarını sürdürmüşlerdir. Herkese kaynak yaratma amaçları, kamu politikalarını bu amaçla üretmeleri ve sosyal devlet ilkesinin gereklerini yerine getirme çabaları da bunun bir yansıması olarak düşünülebilir. Bu amaçla sundukları ve siyasal elitler tarafından reddedilen toprak ve vergi reformu önerileri de bu çabaların yansıması olmuş, fakat toplumsal alandaki meşruiyetlerini gölgeleyeceği düşüncesiyle teknokratik elitlerin iktidarı kısa süreli olmuştur. Fakat hazırlanan ilk plan, istifalara rağmen ilk teknokratların teknokratik eğilimini ve dilini yansıtır.

Sonuç olarak DPT; modernleşmenin model kurumu olması, devlet merkezli eğilimin doğasını yansıtmaması ve oluşturduğu kurumsal kültür ile Osmanlı-Türk modernleşmesinde ayrıksı ve istisnai bir yeri hak etmektedir.

Kaynakça

- Açıkel, F. (2006), "Entegratif Toplum ve Muarızları: "Merkez-Çevre" Paradigma'sı Üzerine Eleştirel Notlar", *Toplum ve Bilim*, 105, s. 30-69.
- Açıkel, F. (2009), "TBMM Milletvekili Veritabanı Oluşturulması ve Siyasal Seçkin/Milletvekilleri Profili Çalışması", Ankara: Ankara Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri.
- Ahmad, F. (1995), **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, çev. Y. Alogan, İstanbul: Sarmal Yayınevi.
- Akyıldız, A. (1993), **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform (1836-1856)**, İstanbul: Eren Yayıncılık.
- Amsden, A. H. (1992), **Asia's Next Giants: South Korea and Late Industrialization**, Oxford University Press.
- Bağla, L. (1977), "Antonio Gramsci ve Aydınların Rolü Sorunu", *Birikim*, 84-92.
- Berkes, N. (2019), **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, A. Kuyuş (yayına hazırlayan), İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Boratav, K. (2019), **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2015**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Braudel, F. (1992), **Tarih Üzerine Yazılar**, çev. M. A. Kılıçbay, Ankara: İmge Kitabevi.

- Cammack, P. (1992), "The new institutionalism: predatory rule, institutional persistence, and macrosocial change", *Economy and Society*, Vol. 21 No. 4, pp. 397-429.
- Centeno, M. A. & Silva, P. (eds.), (1998), **The Politics of Expertise in Latin America**, Macmillan Press Ltd.
- Centeno, M. A. (1993), "The New Leviathan: The Dynamics and Limits of Technocracy", *Theory and Society*, pp. 307-335.
- Chibber, V. (2006), **Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India**, Princeton University Press.
- Cumings, B. (1999), "Webs with No Spiders, Spiders with No Webs: The Genealogy of the Developmental State", in **The Developmental State**, M. Woo-Cumings (ed.), Cornell University Press.
- Davison, R. (2020), "Tanzimat Döneminde Osmanlı Diplomasisinin Modernleşmesi", içinde H. İnalçık & M. Seyitdanlıoğlu (ed.), **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1963), **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967**, Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.
- Eisenstadt, S. N. (1963), **Political Systems of Empires**, London: Free Press of Glencoe.
- Eisenstadt, S. N. (2007), **Modernleşme, Başkaldırı ve Değişim**, çev. U. Coşkun, Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Evans, P. B. (1985), "Transnational Linkages and the Economic Role of the State: An Analysis of Developing and Industrialized Nations in the Post-World War II Period", in P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (eds.), **Bringing the State Back In**, Cambridge University Press.
- Evans, P. B. (1995), **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**, Princeton: Princeton University Press.
- Findley, C. V. (2019a), **Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform Babıâli 1798-1922**, çev. E. Ertürk, İstanbul: Alfa. 152
- Findley, C. V. (2019b), **Modern Türkiye Tarihi: İslam, Milliyetçilik ve Modernlik 1789-2007**, çev. G. Ayas, İstanbul: Timaş Yayınları.
- Göçek, F. M. (1999), **Burjuvazinin Yükselişi İmparatorluğun Çöküşü: Osmanlı Batılılaşması ve Toplumsal Değişme**, çev. İ. Yıldız, Ankara: Ayraç Yayınevi.

- Göle, N. (1998), **Mühendisler ve İdeoloji Öncü Devrimcilerden Yenilikçi Seçkinlere**, İstanbul: Metis Yayınları.
- Gülalp, H. (1987), **Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri**, Ankara: Yurt Yayınları.
- Gürpınar, D. (2014), **Ottoman Imperial Diplomacy, A Political, Social and Cultural History**, London; New York: I.B. Tauris.
- Heper, M. (1998), “Türkiye’de Unutulan Halk ve Birey”, içinde A. Ünsal (ed.), **75 Yılda Tebaadan Yurttaş Doğru**, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Heper, M. (2018), **Türkiye’de Devlet Geleneği**, Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Hesrhlag, Z. Y. (1968), **Turkey, The Challenge of Growth**, Leiden: E. J. Brill.
- Huntington, S. P. (1973), **Political Order in Changing Societies**, New Haven & London: Yale University Press.
- İnalçık, H. (1964), “The Nature of Traditional Society”, in R. E. Ward & D. A. Rustow (eds.), **Political Modernization in Japan and Turkey**, New Jersey: Princeton University Press.
- İnsel, A. (2006), **Düzen ve Kalkınma Kıskaçında Türkiye: Kalkınma Sürecinde Devletin Rolü**, çev. A. Sönmezay, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Johnson, C. (1982), **MITI and the Japanese Miracle: The Growth of the Industrial Policy, 1925-1975**, Stanford University Press.
- Johnson, C. (1999), “The Developmental State: Odyssey of a Concept”, in M. Woo-Cumings (ed.), **The Developmental State**, Cornell University Press.
- Kansu, G. (2004), **Planlı Yıllar**, İstanbul: İş bankası Kültür Yayınları.
- Karaosmanoğlu, A. (2010), “DPT’nin Kuruluşu ve 21. Yüzyılda Planlama” içinde E. Türkcan (ed.), **Attila Sönmez’e Armağan Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü 1960-1980**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 189-228.
- Karpat, K. (1959), **Turkey’s Politics: The Transition to a Multi-Party System**, New Jersey: Princeton University Press.
- Karpat, K. (1988), “Military Interventions: Army-Civilian Relations in Turkey Before and After 1980”, **State, Democracy and the Military Turkey in the 1980s**, Metin Heper ve Ahmet Evin (der.), Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Kazancıgil, A. (1973), “La Participation et Les Élités Dans Un Système Politique En Crise-Le Cas De La Turquie”, *Revue française de science politique*, Vol. 23, No. 1, p. 5-32.
- Keyder, Ç. (1984), “İthal ikameci Sanayileşme Stratejisi ve Çelişkileri” içinde K. Boratav vd. (ed.), **Krizin Gelişimi ve Türkiye’nin Alternatif Sorunu**, Kaynak Yayınları.
- Keyder, Ç. (2004), **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**, İstanbul: Metis Yayıncılık.
- Keyder, Ç. (2017), **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Krasner, S. D. (1988), “Sovereignty: An Institutional Perspective”, *Comparative Political Studies*, Vol. 21 No.1, pp. 66-94.
- Küçük, Y. (1984), **Aydın Üzerine Tezler 1830-1980**, İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Lewis, B. (1993), **Modern Türkiye’nin Doğuşu**, çev. M. Kıratlı, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, pp. 734-749.
- Mardin, Ş. (1973), “Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?”, *Daedalus*, Vol. 102, No. 1, pp. 169-190.
- Mardin, Ş. (2020), “Tanzimat Fermanının Manası: Yeni Bir İzah Denemesi”, içinde H. İnalçık & M. Seyitdanlıoğlu (ed.), **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, s. 145-169.
- Michels, R. (1915), **Political Parties: A Sociological Study of The Oligarchical Tendencies of the Modern Democracy**, çev. Eden & Cedar Paul, New York: Hearst’s International Library Co.
- Milor, V. H. (1990), “The Genesis of Planning in Turkey”, *New Perspectives on Turkey*, No. 4.
- Oktay, C. (2017), **Siyasi Kültür Okumaları**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1987), **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İstanbul: Hil Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2010), **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ölçen, A. N. (1996), **Devlet Yokuşu**, Ankara: Doruk Yayıncılık.
- Öniş, Z. (1991), “The Logic of the Developmental State”, *Comparative Politics*, Vol. 24 No.1, pp. 109-126.
- Özbudun, E. (1983), “State Elities and Democratic Political Culture in Turkey”, in L. Diamond (ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder: Lynee Reiner.
- Poulantzas, N. (2006), **Devlet, İktidar, Sosyalizm**, çev. T. Ilgaz, Ankara: Epos Yayınları.

- Quataert, D. (2011), **Osmanlı İmparatorluğu 1700-1922**, çev. A. Berktay, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Rustow, D. A. & Ward, R. E. (1964), "Introduction", in R. E. Ward & D. A. Rustow (eds.), **Political Modernization in Japan and Turkey**, New Jersey: Princeton University Press.
- Salzmann, A. (2017), **Modern Devleti Yeniden Düşünmek Osmanlı Ancien Régime'i**, çev. A. Özdemir, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Savran, S. (2010), **Türkiye'de Sınıf Mücadeleleri Cilt I: 1908-1980**, İstanbul: Yordam Kitap.
- Sezen, S. (1999), **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Shaw S. & Shaw, E. K. (1983), **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye Cilt II: Reform, Devrim ve Cumhuriyet: Modern Türkiye'nin Doğuşu, 1808-1975**, çev. M. Harmanacı, İstanbul: E Yayınları.
- Skocpol, T. (1985), "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", in P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (eds.), **Bringing the State Back In**, Cambridge University Press.
- Sugar, P. F. (1964), "Economic and Political Modernization" in R. E. Ward & D. A. Rustow (eds.), **Political Modernization in Japan and Turkey**, New Jersey: Princeton University Press.
- Şaylan, G. (1981), "Planlama ve Bürokrasi", *ODTÜ Gelişme Dergisi, Türkiye'de Planlı Gelişmenin Yirmi Yılı Özel Sayısı*, 183-204.
- Taymaz, E. & Voyvoda, E. (2019), "Yapısal Dönüşüm, Sanayileşme ve Sanayi Politikaları: Küresel Eğilimlerden Türkiye Ekonomisine Kısa Bir Gezinti", içinde M. Koyuncu vd. (der.), **Geçmişten Geleceğe Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Trimberger, E. K. (2003), **Tepeden İnme Devrimler**, çev. F. Uslu, İstanbul: Gelenek Yayıncılık.
- Wagner, P. (1996), **Modernliğin Sosyolojisi: Özgürlük ve Cezalandırma**, çev. M. Küçük, İstanbul: Sarmal Yayınevi.
- Woo-Cumings, M. (1999), "Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development", in M. Woo-Cumings (ed.), **The Developmental State**, Cornell University Press.
- Yalman, G. L. (2002), "Tarihsel bir Perspektiften Türkiye'de Devlet ve Burjuvazi: Rölativist bir Paradigma mı Hegemonya Stratejisi mi?", *Praksis*, 5, s. 7-23.