

İKTİSAT ve MALİYE

İKTİSADÎ PLÂNLAMA

Dr. Necdet SERİN

Siyasal Bilgiler Fakültesi
İktisat Asistanı

İktisadî Kalkınma ve Plânlama Zorunluğu :

1. Bilindiği gibi, «yeter derecede gelişmemiş ülkeler» diye tanımlanan, dünya nüfusunun aşağı yukarı yüzde yetmişini kapsıyan, fakat dünya gelirinin ancak yüzde on'una hak kazanabilen uluslar bir iktisadî ve toplumsal kalkınma çabası içinde bulunmaktadır. Bu çabanın amacı, «fakirliğin kısır döngüsünden» kurtulmak, ilkel tarımsal, bir toplum halinden ileri bir sanayileşmiş toplum haline geçmektir. Bu toplumların arzusu, bütün iktisadî, kültürel ve toplumsal gerilikleri, hastalıkları yoketmek; gayretlerini birkaç zengin ülke ile kendileri arasında hergün hızla artan yaşama şartlarındaki eşitsizliği azaltmaya veya ortadan kaldırmaya yöneltmektir. Fakat, yeter derecede gelişmemiş ülkelerde adam başına gelir, verim ve çeşitli mal ve hizmet tüketimi, gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında çok düşük kalır. Oysa, «kısır döngünün» bir noktada kırılarak (bu ister gelir, ister verim, isterse tasarruf veya yatırım artışı ile başlasın) devamlı gelişmenin başlaması çeşitli faaliyet dallarına devamlı yatırımların yapılmasıyla mümkündür. Fakat, bilindiği gibi, bu yatırımların yapılabilmesi için yeter derecede gelişmemiş ülkelerin elindeki imkânlar veya kaynaklar yetersizdir. Bu sebeple, kıt kaynakların çeşitli kullanışlar veya yatırım sahalarına, en yüksek gelişme hızının elde edilmesine ve, aynı zamanda, toplumsal, siyasî ve iktisadî yapıda köklü değişiklikler meydana getirilmesine imkân verecek şekilde yöneltilmesi gereklidir. Kıt kaynakların, bu genel amacı gerçekleştirecek şekilde kullanılması ise, plânlı bir davranışı zorunlu kılar.

2. Şüphesizki, en yüksek gelişme hızının sağlanması çok genel bir amaçtır. Çünkü, kalkınmanın amacı küçük bir azınlığın gelirinde büyük bir artış değil, büyük bir çoğunluğun gelirinde ister iste-

mez az, fakat devamlı bir artış sağlamaktır. Bu ise, en yüksek gelişme hızı şeklindeki genel amacın, halkın hayat şartlarının devamlı olarak yükseltilmesi amacıyla tutarlı olmasını gerektirir. Bu, Hagen'in belirttiği gibi (1), kalkınma masraflarını arttırmak amacıyla, hükümetin olagelen harcamalarını belli bir seviyenin altına düşüremeyeceği ve vergileri de belli bir noktanın üzerine çıkaramıyacağı anlamına gelmektedir.

3. Bilindiği gibi, bugün, iktisadî kalkınma sadece yüksek bir gelişme hızına ulaşarak, adam başına ortalama gelir seviyesinin artırılması şeklinde anlaşılmamaktadır. Bunun yanında önemli bir unsur daha yer almaktadır. Bu, âdil bir gelir dağılımının sağlanmasıdır. Hernekadar adil bir gelir dağılımı, adaletsizliği azaltacak bir vergi siyasetinin izlenmesini gerektireceği için, geniş tasarruflar yapabilen yüksek gelir gruplarının yatırım yapma imkânlarını veya yatırım heveslerini azaltacağından, hızlı iktisadî kalkınma amacıyla zıtlık teşkil etmekteyse de, hiçbir hükümet bu noktaya önem veremezlik edemez, etse bile, çok kısa bir süre sonra bu amacı gerçekleştirmek zorunluluğunu duyar. Biraz önce belirttiğimiz gibi, ister istemez az, fakat büyük bir çoğunluğun gelirinde devamlı bir artış sağlanması, âdil bir gelir dağılımının esası olup, gelir grupları veya toplumsal sınıflar arasındaki, gelir dağılımındaki adaletsizlikten doğan, toplumsal sürtüşmeleri önliyen ve, bu sebeple, en yüksek kalkınma hızına ulaşma amacından daha üstün tutulması gereken bir hedefdir. Yani, bu iki amaç uzlaştırılmalıdır. Burada işaret edilmesi gereken bir nokta da; adil bir gelir dağılımının, vergi adaletini, yani herkesin gelir seviyesine uygun oranda vergi ödemesi gerektiğini de kapsadığıdır.

4. İktisadî kalkınmanın diğer bir amacı da, çalışmak isteyen herkese iş sağlayabilmektir. Bilindiği gibi, gelişen ülkelerin çoğunda işsizlik ve özellikle tarım dalında olmak üzere, gizli işsizlik çok yaygındır. Her çeşit işsizliğin ortadan kaldırılması yeni iş imkânlarının yaratılmasına ;yeni çalışma alanlarının açılmasına, çeşitli sahalara yatırımlar yapılmasına; yatırımlar ise, elde nekadar kaynak veya imkân bulunduğuna bağlıdır. Şu halde, kıt kaynaklar o şekilde yatırılmalıdır ki; hem mümkün olduğu kadar adil bir gelir dağılımına imkân veren en yüksek gelişme hızı sağlansın, hem de mümkün olduğu kadar çok sayıda yeni iş imkânları açılsın. Bütün bu

(1) Hagen, E.E., «The Aims And Tools Of Economic Development Planning», *Planning Economic Development*, Richard D. Irwin, Homewood, III., 1963, s. 7.

ilk hedeflere ulaşmak için de, ustaca ve akıllıca hazırlanmış bütün ekonomik faaliyetleri kapsıyan bir plâna ihtiyaç vardır.

5. En yüksek gelişme hızı; yaşama şartlarının devamlı olarak yükseltilmesi; adıl bir gelir dağılımı ve vergi adaleti; çalışmak isteyen herkese iş sağlanması şeklindeki amaçların, ilk hedefler olduğuna işaret ettik. Bu hedeflerin, sağlık hizmetleri, eğitim ve diğer çeşitli imkânlardan herkesin eşit bir şekilde faydalanmasını sağlayacak hedeflerin hepsinin veya bunların pek çoğunun birarada ve iyi bir şekilde gerçekleştirilmesi, iktisadî, toplumsal ve siyasî yapıda köklü değişikliklerin yapılmasını gerektirir. Burada şuna işaret edelimki, iktisadî ve siyasî sistemi ne olursa olsun, kaynaklarını iyi bir şekilde kullanan her ülke iktisadî kalkınmayı gerçekleştirebileceği ve her ülke kalkınmasını plâna bağlayabileceği için, adı geçen köklü değişiklikler, rejim değişikliği anlamında değildir. Burada, gerçek bir toprak devrimi veya tanimsal devrimi sağlayacak; faydasız örf ve gelenekleri, batıl inançları yıkacak; ahlâki değer sistemine ve kişiler arasındaki ilişkilere yeni bir yön verecek; baskı gruplarının etkilerini yok edecek; idarî faaliyetlerin etkinliğini arttıracak; devletin iktisadî faaliyetleri ne kadar geniş olursa olsun, gerektiğinde bu faaliyetleri daha da arttıracak (veya azaltacak); özel faaliyetlerin en iyi şekilde kalkınma faaliyetine katılmasını sağlayacak şekilde onlara yol gösterecek; dürüstlük, disiplin ve sadece topluma hizmet etmek arzusu veren bir değer sistemini getirecek; siyasi partlerin sadece ülkenin uzun-dönemde yararına olacak hususlarda, oy peşinde koşmaksızın, elbirliği ile çalışmasını sağlayacak veya iktidarlar değişse bile, kalkınmanın aynı hızda ve aynı yönlerde devam etmesine imkân verecek olan ve bunlar gibi, akla gelebilecek çeşitli hususlarla ilgili köklü değişiklikler kastedilmektedir. Çünkü, iktisadi ve toplumsal kalkınma sorunlarının çözülmesi için, bütün unsurların hesaba katılması gereklidir.

6. Bilindiği gibi, piyasa ekonomilerinde veya özel kuruluş sisteminin iktisadî faaliyetlerde egemen olduğu ekonomilerde, kaynakların çeşitli kullanılış alanlarına yöneltmesini ve üretimin dağılımını sağlayan mekanizma, Klâsiklerin otomatik bir şekilde işlediğini ileri sürdüğü fiyat sistemidir. Fakat, fiyat sisteminin ideal modelde ileri sürüldüğü gibi iyi bir şekilde işlemediği, kaynakların ve gelirin en iyi şekilde dağılımını sağlayamadığı, özellikle 1930 Dünya Buhranından sonra iyice anlaşılmiş, fiyat sisteminin aksaklıklarını giderme çareleri araştırılmış ve Keynes gerekli hallerde, nasıl bir iktisat ve maliye siyaseti izlenmesi gerektiğini ortaya koymuş ve o tarihten bu yana, fiyat-piyasa sisteminin işleyişini düzenlemek için

izlenecek siyaset ve uygulama araçları konusunda büyük ilerlemeler sağlanmıştır. Şüphesizki, gelişmiş piyasa ekonomilerinde bile iyi işliyemiyen fiyat sisteminin, yeter derecede gelişmemiş ekonomilerde, kaynakların ve üretimin dağılımı yönünden güvenilir işaretler vermesi beklenemez. Max F. Millikan'ın işaret ettiği gibi (2), «ilk olarak, az gelişmiş ülkelerde, fiyat-piyasa mekanizmasının iyi bir şekilde işleyebileceği pek çok durum vardır, fakat, çok çeşitli kurumsal sebeplerden dolayı, bu böyle olmamaktadır. Örneğin, piyasalar çok iyi bir şekilde örgütlenmemiştir; piyasalar, bilgi akışını önleyen çeşitli unsurlar tarafından birbirinden ayrılmıştır; kuram'ın, bu mekanizmada, mevcut bulunduğunu önceden kabul ettiği pek çok nokta ile ilgili bilgiler tam değildir veya yetersizdir; kuramsal alanda elâstik olduğu kabul edilen fiyat hareketleri, örf, gelenek ve bilgisizlik sebebiyle akıcılığını kaybetmektedir; ve, bütün bunlardan başka, yeni firmaların piyasaya girmesi, çok çeşitli tekeli tutumlar tarafından sınırlandırılmaktadır. Gelişmiş ekonomilerde oldukça etkin bir şekilde işleyen sermaye piyasası, döviz piyasası ve hatta işgücü piyasası, pek çok az gelişmiş ekonomide bu kadar iyi işlemektedir».

7. Şüphesizki, fiyat sisteminin görevini gerektiği şekilde yerine getirememesi yanında, iktisadi ve toplumsal kalkınmayı hızlandırmak için harcanan çabaların etkisini azaltan birtakım başka sebepler de vardır. Bilindiği gibi bunlar; (a) toplumsal sabit sermaye yatırımlarının -ki bu yatırımları iki kısma ayırmak mümkündür; enerji, ulaştırma ve haberleşme, sulama sistemleri gibi alt yapı yatırımları ve eğitim, sağlık ve konut alanları gibi toplumsal sermaye olmak üzere - yetersizliği (b) yatırımlara ayrılabilen sermaye fonlarının yetersizliği, (c) yatırımları uyaracak, tasarrufları yatırımlara yöneltecek kurumların yetersizliği veya mevcut olmayışı, (d) çeşitli yatırım mallarının sağlanmasının geniş ölçüde ithalâta bağlı olması, buna karşılık, ithalâtı finanse edecek olan ihracat imkânlarının yetersizliği ve, bu sebeple, kalkınmanın dış ticaret ve dış yardımlara geniş ölçüde bağlı kalması, (e) eğitim seviyesinin düşük olmasından dolayı, idari, teknik ve girişken iş adamlığı niteliğine sahip olan insanların sayıca az oluşu ve bunlar gibi çok sayıdaki baş-

(2) Millikan, M.F., «Criteria For Decision-Making In Economic Planning; The Planning Process And Planning Objectives In Developing Countries», *Organization, Planning, And Programming For Economic Development*, United States Papers for the United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas, Vol. VIII, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1962, s. 29.

ka sebeplerdir. İşte bu güçlükler, kalkınmak isteyen bütün ülkelerde hükümetleri, kendilerine düşen sorumlulukları yerine getirmeye zorlamış ve hükümetler, gerek adı geçen güçlüklerin yenilmesinde, gerekse fiyat sisteminin işleyişindeki bozuklukların düzeltilmesinde, «iktisadî gelişmeye ulaşılmasında ve kendi hayat seviyelerinin iyileştirilmesinde en etken araçların, plânların hazırlanması ve uygulanmasında bulunduğunu görmüştür.» (3).

İktisadî Plânlama Hareketleri:

8. Buraya kadar yaptığımız açıklamalarda, hızlı bir iktisadî kalkınma için, plânlamanın niçin zorunlu olduğu üzerinde durmuş bulunuyoruz. Bu kısımda ise, iktisadî plânlama çabalarına kısaca işaret etmek istiyoruz. Bilindiği gibi, bütün ekonomik faaliyetleri kapsayan plânlar ilk olarak 1917 ihtilâlinin getirdiği bir mekanizma olarak, Sovyetler Birliğinde hazırlanmaya başlanmıştır. Fakat, plânlama bilincinin doğuşunu çok daha gerilere götürmek mümkündür. Profesör Kazushi Ohkawa tarafından verilen bilgiye göre (4); bir anlamda, Japonya ondokuzuncu asırda bir iktisadî plân hazırlamıştır. Japon Hükümeti 1884 yılında, «Sanayileşmek İçin Tavsiyeler» adını taşıyan, otuz kısımdan ibaret bir vesika yayınlanmıştır. Bu tavsiyelere ek olarak da, niteli işgücüne, özel ve kamusal tasarruflara olan ihtiyaç ve vergi siyaseti üzerinde de tartışmalar yapılmıştır. Bundan başka (5); 1920 yıllarında, pek çok bölgede koloni idareleri, plânlama hareketine bir başlangıç olarak yol, enerji, eğitim gibi alanlarla ilgili olarak, bazı tedbirler ileri sürmüşlerdir. Bazı Lâtin Amerika ülkelerinde de, 1930 yılından önce, iktisadî gelişmeyi hızlandırmak için, yatırım yapmaktan sorumlu bulunan kalkınma kurumları kurulmuştur. Koloni idaresi altında bulunan Hindistan'da ise, 1930 yılından sonra, Kongre Partisi bir Plânlama Kurulu meydana getirmiştir. Bilindiği gibi, gerek özel kuruluşların başarısızlığı, gerek devlet iktisadî kuruluşlarının faydaları ve Dünya Buhranı'nın yıkıcı etkileri, kısacası iç ve dış iktisadî ve toplumsal zorunluluklar, Türkiye'yi de 1931 yılında, Birinci Beş - Yıllık Sanayi Plânını (1933-1937) hazırlamaya yöneltmiştir. Birinci Plân başarıyla uygulandığı halde, İkinci Beş-Yıllık Sanayi Plânı (1938-1942) İkinci

(3) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Planning For Economic Development*, New York 1963, s. 1.

(4) Hagen, «introduction», *a.g.e.*, s.1.

(5) Aynı eser, s. 1-2.

Dünya Savaşının patlak vermesi yüzünden uygulanamamış, savaş sonrasında üzerinde durulan üçüncü plân da (Türkiye İktisadî Kalkınma Plânı), sadece hazırlanmakla kalmıştır.

9. Yukarıda ana hatlarını vermeye çalıştığımız faaliyetler, bütün ekonomiyi kapsıyan iktisadî ve toplumsal kalkınma plânları yönünden, sadece birer başlangıç hareketidir. İkinci Dünya Savaşı başladığı sırada, iktisadî faaliyetlerini bir plâna bağliyerek yürüten tek ülke Sovyetler Birliğı idi. Savaş sonrası döneminde ise, savaşın her alanda meydana getirdiğı yıkıntıyı ortadan kaldırmak ve hızla kalkınmak amacıyla, pek çok ülke, iktisadî ve toplumsal gelişmesini az veya çok plânlama ihtiyacını duymuştur. Bir Birleşmiş Milletler araştırmasında (6) belirtildiğı gibi, 1949 yılından önce, diğer sekiz Doğı Avrupa ülkesinde meydana gelen siyasî rejim değışiklikleri, üretim unsurlarının kamusal sahipliğı ve dağıtımın devlet eliyle yapılması esasına dayanan iktisadî sistemin kurulmasına yol açmış ve bu gelişmenin sonucu olarak da, iktisadî ve toplumsal kurumlarda zorunlu değışiklikler yapılmış ve Sovyetler Birliğı modeline uygun iktisadî plânlama sistemleri meydana getirilmiştir.

10. Yine aynı eserde belirtildiğı gibi, (7), piyasa sisteminin egemen olduğı Batı Avrupa ülkelerinde, harbin yıkıntılarını ortadan kaldırmak için, Fransa, Hollanda, Norveç ve diğer bazı ülkelerde, imar plânları hazırlanmıştır. Burada şuna işaret edelimki, imar plânları hazırlamış olan bütün ülkeler, davranışlarıyla, millî ekonomilerinin gelişme hızına ve şekline, kaçınılmaz olarak, etki ettiklerini ve, gerekirse, bu etkinin maksatlı bir şekilde meydana getirilebileceğini kabul etmişlerdir. Bir kısım Batı Avrupa ülkeleri ise, Avrupa Kalkınma Programı çerçevesinde, uzun - dönemli plânlar hazırlamışlardır, fakat, bu plânların sadece birkaç tanesi, ilgili ülkenin iktisadî siyaseti üzerinde, önemli uzun-dönemli etkiler meydana getirebilmiştir. Daha sonraki yıllarda ise, bazı ülkelerde, bir çeşit plânlama mekanizması meydana getirilmiş ve plânlama hareketinin daha önce başladığı ülkelerin plânlama amaçlarında ve tekniklerinde değışiklikler olmuştur. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra, Doğı ve Batı Avrupa, Asya, Lâtin Amerika ve bazı Afrika ülkelerinde kapsamları birbirinden farklı plânlar hazırlanmış ve

(6) United Nations, Economic Commission For Europe, Planning Techniques In European Countries», Part II of the Pre-Publication Text Of The Economic Survey of Europe In 1962. (mimograf). Bu çalışma 1965 yılı içinde yayınlanacaktır.

(7) Aynı eser, kısım I.

plânlama işini yürütecek farklı idareler kurulmuştur. Son yıllarda ise, özel işletmecilik sisteminin en fazla yaygın olduğu Belçika'da, bundan başka, İngiltere, İspanya, Kıbrıs, İzlanda ve İrlanda'da uzun-dönemli iktisadî plân veya tasarımlar hazırlanmış ve gerekli plânlama uzuvları veya kurumları meydana getirilmiştir. Bilindiği gibi, Türkiye'de de, 30.9.1960 tarih ve 91 sayılı kanunla Başbakanlığa bağlı olmak üzere «Devlet Plânlama Teşkilâtı» kurulmuştur. Adı geçen kurum, ilk olarak, «Plânlı Devreye Geçiş İçin 1962 Yılı Program Tasarısını» hazırlamış, ikinci olarak da, kalkınma plânlarının hazırlanmasında gözönünde bulundurulacak olan «Plân Hedefleri ve Stratejisi'ni» tesbit etmiştir. Son olarak da, Türkiye'nin iktisadî ve toplumsal yapısını bir bütün olarak kavrayan ve üçüncü uygulama yılına girmiş bulunan, «Birinci Beş-Yıllık Kalkınma Plânı; 1963-1967» adı geçen teşkilât tarafından hazırlanmıştır.

11. Plânlama hareketleri ile ilgili olarak, kısaca üzerinde durulması gereken bir nokta da, çeşitli ülkelerde plânlama faaliyeti ile, siyasî, iktisadî ve toplumsal rejim arasındaki ilişkidir. Bu ilişkinin şekline göre, kendi aralarında farklılıklar olmakla beraber, ülkeleri başlıca üç grupta toplamak mümkündür. Bunlar; (a) **Merkezden Plânlanan Ekonomiler.** Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği, Polonya, Romanya, Bulgaristan, Macaristan, Çekoslovakya, bir bakımdan Yugoslavya ve diğer komünist ülkeler. Burada şuna işaret edelimki, Yugoslavya'da uygulanan iktisadî plânlama ve yürütme sistemi, diğer merkezden plânlanan ekonomilerden önemli derecede farklıdır. Bu ülkelerde üretim unsurlarının sahibi devlet veya kooperatiflerdir. Bazı önemsiz faaliyetler hariç, özel işletmeler hemen hemen yoktur. Piyasa kuvvetleri, yerini, bazı ülkelerde daha gevşek olmakla beraber, hemen tamamiyle merkezi karar alma uzvuna veya plânlama kuruluna terketmiştir. Plânlar, bütün ülkeyi kapsıyacak şekilde, iktisadî faaliyetlere yön vermektedir. (b) **Gelişmiş Piyasa Ekonomileri.** Fransa, İtalya, İngiltere, Belçika, Hollanda, İsveç, Norveç, Japonya gibi sanayileşmiş ülkeler bu grupta yer almaktadır. Daha önce de işaret ettiğimiz gibi, 1930 Buhranındanberi, özellikle Batı Avrupa ülkelerinde izlenen iktisadî siyasette önemli değişiklikler meydana gelmiş, fiyat sisteminin yetersizliğini karşılayacak ve yüksek bir çalışma seviyesine ulaşılmasını ve bu seviyenin yükseltilerek devam ettirilmesine imkân verecek bir iktisadî ve malî siyaset uygulanmaya başlanmıştır. Bir ülkeden diğerine büyük farklılıklar göstermekle beraber, özellikle harp ekonomisinin ve İkinci Dünya Savaşından sonra bazı ülkelerde görülen kamulaştırma faaliyetlerinin sonucu olarak, devletin iktisadî hayat-

taki faaliyetlerdeki payı artmıştır. Fakat, ileri Batı ülkelerinde izlenen siyaset, bütün iktisadî faaliyetleri merkezden ve plânlı bir şekilde yürütmek değildir. Bu ülkelerde hükümet siyaseti, genellikle, yüksek bir üretim ve hayat seviyesini sağlamak ve devamlı olarak bu seviyeyi yükseltmek, yüksek bir çalışma seviyesini devam ettirmek veya işsizliği normal hudutları içinde tutmak, fiyat seviyesinde önemli dalgalanmalar meydana gelmesine engel olmaktır. Fakat şuna işaret edelimki, bu ülkelerde, kamu dalının gösterdiği gelişme, devlet faaliyetlerinin iktisadî hayattaki rolünün çok önemli şekilde kuvvetlenmesi sonuncunu vermemiştir. (c) **Gelişen Piyasa Ekonomileri.** Türkiye, Yunanistan, İspanya, Portekiz, İran, Pakistan, Hindistan, Asya, Afrika ve Lâtin Amerikadaki pek çok ülkede izlenen iktisadî siyasetin amacı, sinâî kalkınmayı ve ihracatın artmasını ve çeşitlenmesini sağlamak, iktisadî ve toplumsal alanda yapısal değişiklikler meydana getirmek şeklinde özetlenebilir. Merkezden plânlanan ekonomiler ve gelişmiş piyasa ekonomileri arasında yer alan bu ekonomilerin iktisadi sistemi, «orta yol» veya «karma ekonomi» düzeni diye adlandırılmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan merkezden plânlanan ekonomilerle karşılaştırıldığında, bu ülkelerde, fiyat mekanizmasının işleyişi etkisiz bırakılmamış, yani bu mekanizma yerini merkezi plânlamaya terk etmemiştir. Plânlama, fiyat sistemini tamamlayan ve bu sistemin işleyişinden doğan güçlükleri ortadan kaldıracak bir vasıta olarak görülmektedir. Fakat, hızlı bir iktisadî kalkınmanın, özel işletmecilik sistemine dayanılarak elde edilmesinin mümkün olmadığına, toplumsal sürtüşmeler olmaksızın hayat seviyesinin yükseltilmesi için, kaynak ve gelir dağılımında; tasarruf ve yatırım seviyesinin yükseltilmesinde; tüketimin miktar ve yönünde dengesiz gelişmeler meydana gelmesinin önlenmesinde, hükûmete iktisadî hayatta çok önemli bir rol verilmesi gerektiğine inanılmıştır.

Kalkınma Plânlaması Kavramı :

12. Şüphesizki, plânlamanın kesin bir tanımını vermek mümkün değildir. Mümkün olduğu kadar iyi bir tanıma ulaşmak için de, plân kavramı ile diğer kavramlar arasındaki farkın tesbit edilmesi gereklidir. Ancak çeşitli kavramlar ve devlet daireleri tarafından yürütülen çeşitli faaliyetlerin kapsamı tâyin edildikten sonra, bugün anlaşılan anlamda, iktisadî ve toplumsal kalkınma plânlamasının belki kesin değil, fakat, iyi bir tanımını vermek mümkün olabilir.

13. İlk olarak, **Proje, Program, Plân, Beklenti ve Tasarımlama** kavramları arasında bir ayırım yapmak gerekir (8). **Proje**, iktisadî kalkınma veya yatırım faaliyetinin en küçük birimidir. Bir hastahane, okul, fabrika, iki şehir arasında yol yapımı, bir köye içme suyu getirilmesi gibi faaliyetler birer projedir. Bir proje diğer projelerden bağımsızdır ve özel veya kamusal bir uzuv tarafından yürütülebilir. **Program** ise, birbiriyle yakından ilgili olan düzenleştirilmiş bir projeler dizisidir. Bu projeler bütün ülkeye yayılmış veya bölge, eyâlet, il, belediye gibi daha küçük coğrafi bölgelerde uygulanacak çalışmalar olabilir. Örneğin, okul yapma programı, yol yapma programı, sulama sistemini geliştirme programı, toplum kalkınması programı gibi, birbiriyle yakından ilgili bulunan çeşitli projeleri içinde bulunduran programlar. **Plân** kavramı, bazen, programdan daha geniş, fakat, geniş çaplı bir milli kalkınma tasarısından daha dar kapsamlı çalışmaları da kapsamaktadır. Örneğin, eğitim faaliyetlerinin geliştirilmesi ile ilgili çalışmalara eğitim plânı denmesi gibi. Fakat, genel olarak, **plân** kavramı belli bir süre sonunda tamamlanması tasarlanan kalkınma faaliyetleri demetini bir bütün olarak kapsar. Zaman zaman, program kavramının da plân anlamında kullanıldığı görülür. Buraya kadar söylediklerimizi kısaca özetliyecek olursak, bir raporda (9) belirtildiği gibi, «program veya programlama kavramları daha dar ve daha teknik bir kavramdır, ve plânlamanın bir kısmı veya unsuru olarak düşünülebilir. Oysa, plânlama kavramı, geniş ölçüde, bir karar-alma faaliyetini ve bunun toplumsal-iktisadî olguları meydana getirme ile ilgili olarak uygulanmasını kapsamaktadır.» Şu halde, Türkiye'nin «Birinci Beş-Yıllık Kalkınma Plânı (1963-1967),» bu anlamda bir plândır. Bu plân çerçevesi içinde yer alan, tarım, sanayi, ulaştırma, v.s. gibi, çeşitli faaliyet alanları ile ilgili hususlar birer kısmî plândır. Örneğin, sanayi faaliyet alanı içindeki çeşitli dallardan her biri ile ilgili çeşitli projeler vardır. İşte belli bir sanayi dalını -örneğin, tüketim malları sanayii, madenî eşya sanayii, v.s., gibi ilgilendiren birbiri ile yakın ilgisi bulunan projeler, tüketim sanayii programı, madenî eşya sanayii programı gibi, programları meydana getirir. Burada

(8) United Nations, *Programming Techniques For Economic Development*, Bangkok 1960, s. 33, Hagen, a.g.e., s. 19, United Nations, a.g.e., *Economic Planning Techniques*..

(9) United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Countries; Report of the Conference Secretary-General, *Planning and Programming: Aggregate, Sectoral, Project, And The Relationships and Priorities Among Sectors*, Genève, Dec. 1962.

program kelimesinin kullanılışı ile ilgili olarak bir noktaya işaret etmek gerekir. Bazen, program kelimesi, biraz sonra üzerinde duracağımız yıllık plân anlamında da kullanılmaktadır. Örneğin, 1964 Yılı Programı, 1965 Yılı Programı gibi.

14. Aralarında ayırım yapılması gereken diğer üç kavram da, **plânlama tasarımlama ve beklentilerde bulunmadır.** (10). «Hükümet siyasetinin değişmeyeceği esasına dayanan beklenti veya tasarım kavramı ile, beklentileri yapılan gelişmelerdeki değişiklikleri ortaya çıkarmak için gerekli olan yeni siyaset tedbirlerinin etkilerini birleştirmek amacıyla hazırlanan plân arasında, son iki kavramın, iktisadî siyasetin amaçları ile uyumsuzluğu derecesinde bir farklılık vardır». Veya *Scope and Methods of the Central Planning Bureau* adını taşıyan ve Hollanda Plânlama Bürosu tarafından yayınlanmış olan eserde de belirtildiği gibi (11), «bir beklenti yapıldığında, değişmeyecek bir hükümet siyaseti olduğu kabul edilir veya sadece izlenmekte olan siyasette, o anda yapılması kesinleşen değişiklikler hesaba katılır. Oysa, plân söz konusu olunca, izlenen siyasetteki diğer değişiklikler de göz önünde tutulur». Bir Birleşmiş Milletler yayınında (12) belirtildiği üzere, «beklentiyi hazırlayanlar ilerideki gelişmelerin yönünü sezmeye çalışırken, plâncılar yol gösterme ve hattâ bu yönü tayin etme amacını güderler. Kısacası, beklenti düzgüsel (normatif) olmadığı halde plân düzgüseldir. Fakat, gerçek durum, bu görünüşten çok farklıdır. Uygulamada, bütün beklentiler kullanılmak için hazırlanır ve bunun sonucu olarak da, az veya çok derecede, her kademedeki iktisadî kararları etkiler. Beklentiler ne kadar geniş bir şekilde kabul edilirse etkileri de o derece geniş olur». Burada beklenti ve tasarım kavramları hemen hemen aynı anlamda olmakla beraber, aralarındaki ufak bir farka da işaret etmek gerekir (13). «Tasarımlama, siyasî değişkenleri, diğer dış değişkenleri ve hedefleri gözönünde tutan farklı kuramları benimsiyerek, gelecekteki gelişmenin farklı yönlerini niceli olarak ortaya koyan bir araç olarak tanımlanabilir. Aynı şekilde, beklentilerde bulunma, hükümetin izliyeceği siyasetlerin akla en uygun şekilde tahmin edilmesini de kapsıyan, gerçeklere dayanan belli bir kuramlar sistemine dayanan tasarımların tek bir değişkeninin be-

(10) United Nations, *a.g.e., Planning Techniques...*

(11) Central Planning Bureau of the Netherlands, *Scope and Methods of the Central Planning Bureau*, The Hague, 1956, s. 33.

(12) United Nations, *Economic Bulletin For Europe*, Vol. 14, No. 2, s. 57-58.

(13) United Nations, *a.g.e., Planning Techniques...*

nimsenmesinden ibarettir». Plân ve beklenti arasındaki bu fark, merkezden plânlanan ekonomilerin şartlarına pek uymamaktadır. Bununla beraber, bu ülkelerde de, hemen hemen bütün genel plânlar, bazı beklenti unsurlarını içlerinde bulundurmaktadır. Bu, özellikle uzun-dönemli plânlar yönünden doğrudur. Doğu Avrupa ülkelerinin ve Sovyetler Birliğinin yirmi-yıllık plânları, örneğin, çok ayrıntılı hedefleri kapsamaktadır ve bu hedeflerin çoğu, hiç olmazsa bu kademedede, «beklentiler» olarak düşünülebilir. Bununla beraber, bazı unsurların -örneğin, üretimin yapısındaki ve diğer merkezden plânlanan ekonomilerle olan dış ticaret ilişkilerinin seviyesi ve şekli- daha kesin bir şekilde «plânlanmış» olduğu düşünülebilir. Şüphesizki, gelecekte nüfusun ne kadar olacağı plânlanmış olmaktan çok beklentidir. Tarımsal üretimle ilgili her hangi bir plân, doğu Avrupa'da olduğu gibi, girdilerin plânlanmış olduğu yerlerde bile -bu faaliyet alanında, girdileri çıktılara bağlayan açık teknik katsayıların yokluğunda- beklentiden biraz daha farklı bir şey olacaktır. Bundan başka, merkezden plânlanan ekonomilerde bile, ihracat ve ithalâtın yoğunluk ve karışımını, yalnız başına millî otoriteler tarafından plânlanması mümkün değildir. Çünkü, piyasa ekonomilerinden yapılan ithalât ve yine bu ekonomilere yapılan ihracatın oransal döviz fiyatları, genellikle, millî hükümetlerin kontrolü dışında bulunan, dünya piyasasına egemen olan kuvvetler tarafından tesbit edilecektir. Diğer merkezden plânlanan ekonomilerle olan ticarî ilişkilerde de, plânlanan ithâl mallarının fizikî olarak mevcut oluşu, ithalâta bulunan ülkenin kontrolü dışındadır (14).

15. Yakın anlamlı bazı kavramlar arasındaki farklar belirttikten sonra, iktisadî plânlamanın bir tanımını vermeye çalışmadan önce, hangi faaliyetlerin, bugünkü anlamda, iktisadî plânlama ile ilişkisi bulunmadığını belirtmek gerekir. Örneğin, ilgili devlet daire ve kurumları tarafından, bütün ülkeyi kapsıyacak şekilde yapılacak işlerin ayrıntılı bir şekilde tesbit edilmesinden öteye geçememiş, amaçlarla araçlar, yapılacak işlerle ülkenin imkânları arasında ilgi kurulmamış ve çeşitli idareler tarafından kendi işleri ile ilgili olarak yapılan projeler arasında bir ilişki ve uyum bulunmayan faaliyetler iktisadî plânlama değildir. Türkiye'de hazırlanmış olan Birinci ve İkinci Beş-Yıllık Sanayi Plânları gibi. Bundan başka, bir iktisadî kalkınma plânında bulunması gereken en önemli özellikler, etkenlik ve tutarlılık veya birbirine uygunluktur. Etkenlik, bir programın belli hedef veya hedeflere doğru, hızlı bir gelişme ile ulaşma-

(14) Aynı eser.

sıdır. Tutarlılık ise, program veya plânın bütün kısımlarının birbirine uyması, başka bir deyişle, kaynakların kullanılış yerlerine, girdilerin çıktılara (input'ların output'lara) denk olması ve hiçbir kıt kaynağın kullanılmadan kalmaması demektir (15). Bunlardan başka, hazırlanmış olan plânlar, bir plânda bulunması gereken bütün unsurları kapsamış olsa bile, uygulanmadıkça iktisadî bir plân olarak kabul edilmemektedir. Bu sebeple, çeşitli engellerden dolayı uygulanamamış olan Türkiye'nin «İkinci Beş-Yıllık Sanayi Plânı» ve 1947 yılında hazırlanmış olan «Türkiye İktisadî Kalkınma Plânı» olan olmayıp, sadece bir belgedir. Ayrıca, plânın, ülkenin imkânları dışına çıkmaması, yani ne imkânların üstüne, ne de altına göre hazırlanmaması ve iyi bir beraberlik sağlanması için, sadece bu işle görevlendirilmiş bir kuruluş tarafından hazırlanması ve idare edilmesi gerekir. Yani hazırlanmış olan plânlar, Türkiye'nin birinci ve ikinci beş yıllık sanayi plânlarında olduğu gibi, çeşitli devlet dairelerinin uzun - dönemli çalışma programlarının bir araya getirilmesi suretiyle meydana getirilmemelidir. Aynı zamanda, merkezi bir denetim ve idare uzvu plânların hazırlanma ve uygulanmasını izlemekle görevlendirilmiştir. Son olarakda, plân belli bir süre ile sınırlandırılmalıdır.

16. Şu halde, genel anlamda bir plân, bir projeyi veya bir programı uygulamak ve gerçekleştirmek için üzerinde karar verilmiş olan çeşitli hal tarzlarının bütünüdür. Görüldüğü üzere, plân fikrinde iki ayrı unsur vardır. Bunlar; (a) ulaşılması istenen bir proje veya amaç, (b) belli amaca ulaştırabilecek çözüm şekli veya araçtır (16). İktisadî anlamda plân ise, iktisadî faaliyetlerle ilgili bir projenin meydana getirilmesini mümkün kılan araçların bütünü (17) veya «ülkenin bütün iktisadî imkânlarının, belli bir süre içinde, belli amaçlara erişmek üzere kullanılmalarını sağlamak için alınacak tedbirlerin bütünü» (18) olarak tanımlanabilir. Bir Birleşmiş Milletler yayınında (19) belirtildiği gibi, iktisadî plânlama, en azından, aşağıdaki çabaların sarfedildiği bir olgu olarak tanımla-

(15) Papanek, G.F., «Framing A Development Program», *International Conciliation*, March 1960, s. 310.

(16) Bettelheim, C., *Studies In The Theory Of Planning*, Asia Publishing House, New York 1961, s. 3.

(17) *Aynı eser*, s. 3.

(18) Aren, S., *İstihdam, Para ve İktisadî Politika*, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, s. 230.

(19) United Nations, *a.g.e., Planning Techniques...*

nabilir. Bunlar; (a) belli başlı iktisadî siyaset hedeflerinin kabul edilmesi ve bunların oransal önceliklerinin gösterilmesi, (b) bu hedeflerin, (1,2) başlığı altındaki vasıtalar yardımı ile, belli bir dönem boyunca, iktisadî kalkınma yönünden, mümkün olduğu kadar açık, tutarlı ve niceli bir demet veya sistem haline getirilmesi. Yukarıda adı geçen vasıtalar; (1) mevcut verimli kaynakların değerlendirilmesi, iktisadî değişkenlerle ilgili bağınlaşmaların çözümlenmesi ve kabul edilebilir iktisadî siyaset tedbirlerinin incelenmesi, (2) ekonominin ilerideki fiili ve imkân dahilinde bulunan kalkınma hızlarının ve şekillerinin niceli kavramlarla çözümlenmesi ve tasarımıdır. (c) ülkenin iktisadî ve toplumsal yapısı ve (b) başlığı altındaki hususların sonuçlarının ışığında, plân amaçları ve siyaset hedeflerini gerçekleştirmek için hazırlanmış olan tedbirlerin, zorunlu olarak, tâyini ve uygulanmasıdır. Bu şekilde tanımlandıktan sonra, plânlama, iktisadî değişkenler arasındaki ilişkilerin pratik olarak elde edilebilen mümkün olduğu kadar doğru bilgilere dayanarak ve hükümetin aynı anda ulaşma isteyebileceği bütün hedefleri hesaba katarak, izlenmesi mümkün olan iktisadî siyasetleri sistemli bir şekilde araştırma tekniğidir.

Plân Süresi, Plânlama Uzu ve Başlıca Görevleri:

17. **Plân süresi:** Daha önce de belirtmiş olduğumuz gibi, plân, belli bir süre ile sınırlandırılmalıdır. Bir süre tâyin edilmedikçe veya zaman bakımından bir kayıtlama yapılmadıkça iktisadî bir plân veya plânlamadan bahsedilemez. Çünkü, zaman bakımından sonsuz bir devrede yapılamıyacak hiç bir şey yoktur. Bu sebeple, belli hedefleri gerçekleştirmek üzere bir plân hazırlanmadan önce, plânlama döneminin süresi kararlaştırılmalıdır. Bir plân, herhangi bir süre ile sınırlandırılabilir. Örneğin, bir sene, iki sene, beş sene, on sene veya daha fazla olmak üzere. Fakat şuna işaret edelimki, zaman süresine göre çeşitli plânlar yapılabilir. Veya, başka bir deyimle, aynı zamanda, zaman süreleri birbirinden farklı çeşitli plânlar hazırlanabilir. Bu bakımdan dört türlü iktisadî plânı birbirinden ayırmak gerekir. Bunlar, (a) uzun - dönemli veya perspektif plânlar (10 - 20 yıl), (b) orta - dönemli plânlar (4 - 7 yıl), (c) kısa - dönemli plânlar (2 - 3 yıl), (d) yıllık plânlar veya uygulama plânları. Şuna işaret edilmelidir ki, eğer devamlı bir özellik taşıyacaksa, plânlama faaliyeti, uzun - dönemli, orta - dönemli (veya kısa dönemli) ve yıllık plânların hepsini kapsamalıdır.

18. **Uzun-dönemli veya perspektif plânlar,** bir ülkenin iktisadî ve toplumsal yapısındaki değişim üzerinde durur ve kalkınma stra-

tejisini tesbit eder. Başka bir deyişle, kalkınma plânının (orta veya kısa dönemli plânın) hazırlanmasında göz önünde bulundurulacak esasları -örneğin, uzun - dönemli yatırım programları, gelişme hızı ve iktisadî kalkınmanın şekli ve yönü, v.s., gibi- gösterir. Yani, uzun- dönemli bir plânın hazırlanmasındaki amaç, ülkenin ihtiyaçlarına ve şartlarına uygun bir kalkınma şeklini, genel bir kalkınma hızını, kısacası çok genel makro hedefleri tesbit etmektedir. Türkiye'de Plânlama Teşkilâtınca hazırlanıp, Bakanlar Kurulunca'da kabul edilerek, Resmî Gazete'de yayınlanmış olan «Plân Hedefleri ve Stratejisi», uzun-dönemli hedefleri göstermektedir. Bu belgede tesbit edilmiş olan esaslardan birisine göre, onbeş yıllık bir devre içinde beşer yıllık dönemleri kavramak üzere kalkınma plânları hazırlanacak ve bu çerçevede içinde plânlar her yıl gözden geçirilecektir (20).

19. **Orta-Dönemli ve Kısa-Dönemli Plânlar**, yukarıda işaret edildiği gibi, çok kere, zaman süresinin 4-7 veya 2-3 yıl oluşuna göre, orta veya kısa dönemli olurlar. Fakat, genel olarak, eğer orta-dönemli plân süresi yedi yıl olursa, yıllık plânlarla, yedi yıllık orta-dönemli plân arasında, iki-üç yıllık kısa dönemli bir plâna ihtiyaç duyulabilir. Fakat, beş yıllık orta-dönemli bir plân olursa, ayrıca kısa dönemli bir plâna ihtiyaç duyulmaz. Veya uzun-dönemli plân 10-12 yıllık olursa, 2-3 yıllık kısa dönemli plânlar hazırlanabilir. Fakat, genellikle, beş-yıllık orta-dönemli plânlar yapılır ve ayrıca kısa-dönemli bir plâna ihtiyaç duyulmaz.

20. Orta-dönemli plânlar, uzun-dönemli plânlarda kabul edilmiş bulunan stratejinin değişen şartlara göre uygulanmasını sağlar ve ortalama yıllık kalkınma hızının ne olacağını ve bu hıza nasıl ulaşılabileceğini, ne gibi zorunlulukların yerine getirileceğini gösterir, faaliyet dalları ve bölgelerarası uyumu sağlar. Çünkü, orta-dönemli plânlarda kabul edilen hususlar, bir taraftan uzun-dönemli plânlarda gösterilmiş olan genel hedefler ve kalkınma hızı ile, diğer taraftan da başlıca faaliyet dallarının gelişmesi ile karşılıklı olarak tutarlı olmalıdır. Bu sebeple, ilgili kamu uzuvları tarafından onaylanıp, uygulanmaya başlanacak olan ve uyulması zorunlu bir özelliği olan, çok çeşitli uzuvlara sorumluluklar yükliyen orta-dönemli plânların hazırlanmasında, çeşitli faaliyetlerin (özel ve kamusal faaliyet dallarının ikisinin de) gelişmesinin plânlanması, ülkede egemen olan şartların ve çeşitli faaliyet alanları ile ilgili hususların iyi bir şekilde bilinmesiyle yapılabilecek olan çözümsel çalışmalara ve sağlam yargılara dayanmaya ihtiyaç gösterir.

(20) Devlet Plânlama Teşkilâtı, *Plân Hedefleri ve Stratejisi*, Ankara 1961.

21. **Yıllık Plânlar**, (bazen kısa-dönemli plânlar da denmektedir). orta-dönemli plânlarda gösterilmiş olan hedefleri değişen şartlara uygulama vasıtasıdır. Bütçeye ek olarak, ayrıca yıllık bir plân hazırlanmasındaki veya orta-dönemli plânların yıllık plânlara bölünmesindeki amaç, «özellikle, yıllık bütçelerin hazırlanışını kolaylaştırmak için, her yıl ihtiyaç duyulan kaynaklar hakkında tam bir bilgi sahibi olmaktır..... Yıllık plânların hazırlanmasındaki esas, çeşitli projelerin her yıl ulaşacakları fizikî ilerlemenin mümkün olduğu kadar soyut bir fikrini elde etmek ve bunu, yıllık bütçenin hazırlanışına yardım edecek şekilde malî kavramlar haline sokmaktır» (21). Başka bir deyişle, «yıllık plânlar, ekonominin gelişmesini daha fazla hareketli bir yola yönelterek ve bütün milli kaynakların harekete geçirilmesini sağlayarak, uzun ve orta-dönemli plânların görevlerine daha çok kesinlik veya sıhhat getirir» (22).

22. Plânlama hareketinin kesintisiz olarak devam etmesini sağlamak için, her yıl plânın hazırlanışı sırasında, ekonominin gelişmesiyle ilgili başlıca göstergelerin beş yıl ötesine göre tesbit edilmesi suretiyle birbirini izliyen veya **çığ gibi büyüyen yıllık plânlara** da (rolling plans veya plans with a running horizon) plânlama hareketinde yer verilmektedir. Bunlar, her plân yılı tamamlandıkça plâna diğer bir yılın eklenmesi şeklinde, devamlı bir nitelik taşıyan orta-dönemli plânlar olarak da düşünülebilir. Bu çeşit plânlama yatırımların programlamasına yardım eder ve zaman süreleri çeşitli olan plânlar arasında tutarlılık sağlar, bir sonraki beş-yıllık plânın hazırlanmasını ve gerekli başlangıç çalışmalarını kolaylaştırır, önceki plân döneminin sonunda başlanmamış veya başlanmış fakat tamamlanmamış bulunan projelerin kalması önlenir (23). Plân dönemi ile ilgili son bir nokta olarak, «plân döneminin süresi ne kadar uzunsa, serbestçe hareket edilecek veya manevra yapılabilecek alanında okadar geniş olduğunu fakat, aynı zamanda, bilinmeyen ve şüpheli hususlarında sayıca daha çok olduğunu» (24) belirtmek, zaman süresi bakımından birbiriyle tutarlı olan farklı plânların niçin hazırlanmasının gerekli olduğunu göstermek için önemlidir.

(21) United Nations, *Economic Bulletin For Asia and The Far East*, Vol. XII, No. 3, Dec. 1961, s. 30.

(22) United Nations, *a.g.e., Planning For.....*, s. 7.

(23) Fazla bilgi için bakınız. United Nations, *a.g.e., Planning For..* s. 7 ve *Planning Techniques.*: Kısım IV.

(24) *Aynı eser.*

23. **Plânlama uzuv ve görevleri:** İktisadî faaliyetlerin her alanda plânlı bir şekilde yürütülmesine karar verilince, hükümetin alışlagelmiş görevlerine, uzun-dönemli düşünmeyi ve sorunların çok geniş bir çerçeve içinde çözülmesini gerektiren, yeni ve karışık bazı görevler eklenecektir. Bu yeni görevlerin iyi bir şekilde yürütülmesi için de, «ilk olarak, uzun-dönemli düşünme, yani plânların formüle edilmesini sağlayacak çalışmaları üzerine alacak, yeni bir uzuv veya kurum meydana getirilmelidir. İkinci olarak, programları genel taslak ile tutarlı bir şekilde uygulamak için, mevcut uzuvlar gerekli unsurlarla donatılmalıdır. Son olarak da, plânlama uzvu ile uygulama uzuvları arasında etken bir bağ kurulmalıdır.» (25). Şüphesizki, plânlama faaliyetlerinin yürütülmesi için gerekli mekanizmanın özelliği, plânlamaya verilen öneme, ülkenin ne derece gelişmiş olduğuna, siyasî, iktisadî ve toplumsal yapıya göre her ülkede değişiktir. Özel işletmecilik sisteminin egemen olduğu ekonomilerde ve karma ekonomilerde, çeşitli plânlama görevleri ya mevcut hükümet uzuvlarından birine, veya bu işle görevlendirilen bir uzva verilmiştir. Plânlama uzvu, bazı ülkelerde, İktisat veya Maliye Bakanlığı gibi ilgili bakanlıklardan birine bağlıdır; diğer bazı ülkelerde ise, bağımsız bir bakanlık durumundadır; Türkiye'de olduğu gibi, bazı ülkelerde de, Başbakanlığa bağlı bir teşkilât durumundadır. Plânlama kurumunun; hükümet uzuvları arasındaki yeri, biraz önce belirttiğimiz gibi, plânlamanın o ülke için ne kadar önemli olduğuna bağlı bulunmaktadır. Bundan başka, piyasa ekonomilerinde «plânlama kurumu, istinasız olarak bir danışma uzvu olduğu için, hükümet organları arasındaki yeri ve diğer kamusal ve özel kuruluşlarla, plânlama kurumunun faaliyetlerinin düzenlenmesindeki etkenlik derecesi, plânın formüle edilmesine ve gerçekleştirilmesine etki eder. Plânlama kurumunun yeterli bir statüyle kurulması ve hükümetin önemli bir organı olarak kabul edilmesi, etken bir plânlama faaliyetinin gelişmesi için zorunlu şartlardır.» (26). Bu sebeple, G. Colm ve T. Geiger'in de belirttiği gibi (27), «plânlama işi, plânlama kurulunun hukukî durumuna veya bağlı bulunduğu makama bakılmaksızın, eğer bütün resmî faaliyetlerden sorumlu bulunan, ülkenin idarî liderinin, yani başkan veya Başbakanın sonsuz desteğine sahipse, etken bir şekilde yürütülebilir. En yüksek hükü-

(25) United Nations, *Economic Bulletin For Asia...*, s. 33.

(26) United Nations, *a.g.e., Planning For...*, s. 88.

(27) Colm, G., -Geiger, T., «Public Planning and Private Decision-Making In Economic And Social Development», *Organization, Planning, and Programming For Economic Development*, s. 18.

met otoritesine olan bu bağılık, millî kalkınma plânlaması görevi Başbakanlığa bağlı bir organ tarafından yürütüldüğünde ve Başbakan plânlama kurulunun başkanı olarak plânlama işiyle doğrudan doğruya uğraştığında, en iyi şekilde yürütülür.» Bilindiği gibi, Türkiye'de Plânlama Teşkilâtı, Başbakanlığa bağlı bulunmaktadır, ve birde, Başbakanın veya yardımcılarının birinin başkanlık ettiği Yüksek Plânlama Kurulu bulunmaktadır.

24. Burada, plânlama kurulunun siyasî iktidarın otoritesi üzerinde bir uzuv değil, fakat bir danışma organı olduğunu unutmamak gerekir. Plânlama uzvunun başlıca görevleri, plânları hazırlamak, gerekli iktisadî ve toplumsal siyaset tedbirlerini göstermek, plânların uygulanışını izlemek ve çeşitli devlet daireleri arasında uyum sağlamaktır. Plânın yürütülmesi için hazırlanan uygulama siyaseti veya plânların gerçekleştirilmesi ise, çeşitli bakanlıkların ve dairelerin görevleri arasında yer almaktadır. Bir araştırmada da belirtildiği gibi (28), plânlama uzvunun, normal devlet dairelerinin çalışmalarını önliyecek şekilde, siyaset adamlarının ve idarecilerin bir uzvu haline getirilmesinden veya siyasî ve idarî ihtiyaçları ve güçlükleri göz önünde tutmaksızın, tavsiyelerde bulunan plânlama uzmanlarından ibaret bir kurul haline gelmesinden kaçınılması son derece önemlidir. Bu iki faydasız, hattâ zararlı duruma meydan vermemek için, plânlamanın bir danışma kurulu olduğu unutulmamalı ve bu özelliği devam ettirilmelidir. Plânlama kendisine danışılan bir kadro, bir uzmanlar kurulu veya, başka bir deyişle, plânlama ve kalkınma sorunları ile ilgili olarak «**millî düşünüşün beyni**» olacaktır. Plânlamanın bu özelliğine uygun olarak da, ilgili bakanlıklar ve Bakanlar Kurulu tarafından ele alınacak, üzerinde durulacak her iktisadî siyaset tedbiri için plânlamaya danışılacaktır ve bu danışma mecburi olacaktır. Plânlamanın burada görevi, kendisine danışılan hususun mevcut plânla tutarlı olup olmadığını veya ne gibi bir tedbir alınması gerektiğini bildirmektir. Siyasî ve idarî sorumlulukları taşıyan kimseler, plânlamanın ileri sürdüğü tedbirleri beğenmez veya uygulamazsa, plânlamanın hiçbir veto hakkı olamaz. Bundan başka, sanayiın uyarılması, dış yardım işlerinin yürütülmesi, sanayiın, dış ticaretin veya diğer çeşitli tedbir ve faaliyetlerin düzenlenmesi veya kontrol edilmesi görevi de plânlamaya verilmemelidir. Fakat, hem plânlama kurulunun, hem de çeşitli devlet dairelerinin, plânların hazırlanması ve gerçekleştirilmesi için harcadıkları çabaların olumlu sonuçlar vermesi için, çok iyi bir kar-

(28) United Nations, *Economic Bulletin For Asia*,..., s. 35.

şılıklı anlayış ve işbirliğinin sağlanması, özellikle siyaset adamlarının, çok tarafsız ve siyasî amaçlardan uzak olarak hareket etmeleri için hiçbir sebep olmıyan plânlamacılara karşı hoşgörülüklerini sakınmamaları gerekir. Şüphesizki bu sözler, plânlamanın devlet kontrolü dışında kalması demek değildir. Kısaca özetliyecek olursak, ana hatlarıyla plânlamanın görevleri şunlardır: Plânlamanın birinci görevi, doğal, insan gücü ve sermaye kaynaklarının değerlendirilmesi; ikinci görevi, plânların hazırlanması; üçüncü görevi, uygulama faaliyetlerini devamlı olarak değerlendirme ve plânda gerekli düzeltmeleri yapmaktır.

25. **Merkezden plânlanan ekonomilerde durum:** Bilindiği gibi, merkezden plânlanan ekonomilerde, üretim unsurlarının sahibi devlet veya kooperatifler olduğu ve iktisadî faaliyetler son derece kontrol altında bulunduğu ve düzenleştirildiği için, bu ülkelerin plânlama uzuvları ve görevleri de gelişmiş ve gelişmekte olan piyasa ekonomilerinden farklıdır. Bu ekonomilerde, devlet plânlama komisyonu, millî plânlama ofisi, merkezî plânlama uzvu gibi isimler taşıyan plânlama organları, genellikle, millî ekonominin plânlanması ile ilgili Bakanlar Kurulunun bir organı durumundadır. Burada yine şuna işaret edelimki, ilk sıralarda aynı özellikte olmasına rağmen, Yugoslav plânlama sistemi, diğer merkezden plânlanan ekonomilerden büyük farklılıklarla ayrılmaktadır. Adı geçen ekonomilerde en yüksek devlet uzvu olan Bakanlar Kurulu plânlamaya karar verir ve plânlama faaliyetlerini düzenler. Plânların formüle edilmesi siyasî ve toplumsal tercihlere göre yapıldığı için, bu ülkelerde parlamentonun veya en yüksek siyasî ve idarî organların onayı gereklidir. Uzun-dönemli, orta-dönemli plânlar, siyasî, toplumsal ve iktisadî bakımdan parti programı —ki sadece tek parti vardır— şeklinde tesbit edilir. Plânların hazırlanışı, uygulanışı, denetimi ve gerçekleştirilmesi ile ilgili bütün sorumluluk hükûmete yani Bakanlar Kuruluna aittir. Merkezî plânlama uzvu, hükûmete karşı sorumludur ve başlıca görevleri, plân taslakları hazırlamak, plânlama stratejisini, genel gelişme hızını tesbit etmek, dalsal plânlama uzuvlarının çalışmasını düzenliyecek olan emirleri hazırlamak, tutarlılığı ve etkinliği sağlamak, plânın uygulanışını denetlemek, Bakanlar Kurulunu, yapılan ve yapılması gereken değişikliklerden haberdar etmektir.

26. Merkezden plânlanan ekonomilerde de, plânlama faaliyetleri çeşitli farklılıklar göstermektedir. Örneğin, Sovyetler Birliğinde, ülkenin çok geniş olması sebebiyle, bölgesel plânlama uzuv-

larının rolü daha önemlidir. Sovyetler Birliğinde, belli bir bölgede yer alan kuruluş veya işletmeler, bölgesel plânlama iktisat konseyinin emri altındadır, diğer merkezden plânlanan ekonomilerde ise, bölgesel veya mahallî plânlama kurulları, konut, kamu hizmetleri, üretimin mahallî ihtiyaçları karşılması gibi bir bölgeyi ilgilendiren faaliyetlerin plânlanması ile ilgilenir. Fakat, görevlerin bu şekilde ayrılmış olması mutlak değildir. Bundan başka, Sovyetler Birliğinde, ekonomik faaliyetlerin merkezdeki bakanlıklar tarafından yönetilmesi sistemi değiştirilmiş ve bu görev, bölgesel iktisat komisyonlarına terk edilmiştir. Diğer merkezden plânlanan ekonomilerde ise, merkezî hükûmete bağlı bakanlıklar, işletmelerin faaliyetlerini yönetmekte devam etmektedir. Yugoslavya'da izlenen sistem ise, bütün diğer merkezden plânlanan ekonomilerde izlenen sistemlerden farklıdır. Bu farklılık, daha çok, Yugoslavya'da uygulanan plânlama ve yönetme sisteminden doğmaktadır. Bu farklı plânlama metodunun sonucu olarak, plânlama organları ve işletmeler arasında kuvvetli bir idarî ve kademeli bağlılık yoktur. Fakat, işletmeler ve çeşitli seviyedeki plânlama organları, işçi sendikaları ve plânlama organları arasında önemli derecede danışma ve işbirliği mevcuttur (29).

27. Merkezden plânlanan ekonomilerde, bütün ekonomik faaliyetlerle ilgilenen tek bir uzuv Merkezî Plânlama Kuruludur ve bu kurulun başkanı ya Bakanlar Kurulunun bir üyesi veya Başbakan yardımcısıdır. Plânlama mekanizmasının ikinci derecedeki kademeleri, bakanlıklar ve bölgesel kurullardır, en alt kademe ise, ilgili bakanlıkların veya bölgesel kurulların idaresi altında olan işletmelerdir. Yugoslavya'da ise, en yüksek plânlama uzvu Federal Plânlama Dairesi olup, hiçbir yürütme yetkisi yoktur, sadece bir danışma uzvudur. Federe Cumhuriyetlerde, bölgelerde ve mahallî idarî birimlerinde, komün adı verilen bölgesel plânlama uzuvları vardır. Gerek federal hükûmet, gerekse federe cumhuriyetler hazırladıkları plânları, onaylanmak üzere parlamentolarına sunar. Her Cumhuriyetin plânlama uzvu, plânların formüle edilmesinde, Federal Plânlama Dairesi ile çok yakın bir işbirliği yapar (30).

Merkeziyetçi ve Merkezden Özerk Plânlama:

28. İster kapitalist, ister sosyalist sistem egemen olsun, bütün

(29) Fazla bilgi için bakınız. United Nations, *Planning Techniques....., ve Planning For.....*, s. 84-95.

(30) Fazla bilgi için aynı eserlere bakınız.

ekonomilerde plânlamanın ve plânlama uzvunun hedefleri genellikle aynıdır; fakat iktisadî, toplumsal ve siyasî sistemin şekli doğan bazı önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklardan veya önemli sorunlardan bir tanesi, merkeziyetçi veya merkezden özerk plânlamadır. Plânlama mekanizmasının işleyişinde bu iki yoldan hangisinin egemen olacağı, diğer çeşitli hususlar yanında toplumun seçmiş olduğu iktisadî sisteme göre şekil alır.

29. Bilindiği gibi, iktisadî plânlama, bir bakıma, kararların tek bir merkezde alınmasını gerektirir. Fakat, E.S. Mason tarafından da belirtildiği gibi (31), «toplumun kurumsal yapısını göz önünde tutarak hangi kararların merkezî bir uzuv tarafından alınacağı ve hangilerinin, ister özel, ister kamusal olsun ikinci derecedeki uzuvlara bırakılabileceği kritik bir önem taşımakta» olup, bu sorun'un çözümü kabul edilmiş olan iktisadî, toplumsal ve siyasî yaşayış şekline göre değişmektedir. Merkezden plânlanan ekonomilerde, mevcut iktisadî ve siyasî sistem gereğince, merkezî bir uzuv gerekli kararları alıp, uygulayabilir. Çünkü, bu ekonomilerde, bütün üretim unsurlarının sahibi, tek ve en kuvvetli otorite olan devlettir. Şüphesizki, karar alma ve alınan kararların, hem merkezde, hemde merkezden uzak bölgelerde bulunan uzuvlar tarafından etken ve tutarlı bir şekilde uygulanabilmesi çok kuvvetli bir otoritenin mevcudiyetini gerektirir ve böylesine kuvvetli bir sistem iktisadî gelişmeyi son derece hızlandırabilir. Gelişmiş piyasa ekonomilerinde ise, bir Birleşmiş Milletler yayınında (32) belirtildiği gibi, karar alma alanında büyük ölçüde iş bölümü olunca ve bunun sonucu olarak da, merkezden özerk bir karar alma sisteminin mevcudiyeti kaçınılmazdır. Siyasî alanda, bütün nihaî kararlar hükümet tarafından alınır ve karar alanların kimler olduğu bellidir. İktisadî alanda ise, özellikle kaynakların dağılımını ve yatırımları ilgilendiren kararlar, siyasî sorunlarla ilgili kararların alınmasına doğrudan doğruya katılmayan özel kişiler tarafından alınır. Başka bir deyişle, gerekli kararlar, çeşitli esaslara dayanarak hareket eden iki gurup tarafından alınır. Bunlardan birisi, kamu genliği veya devlet güvenliği gibi amaçlarla alınan siyasî kararları alan devlet; ikincisi ise, özel kazançlarla veya en fazla kazancın sağlanması ile ilgili kararları alan özel kişilerdir. Şüphesiz ki, bu iki grup tarafından alınan kararlar arasında,

(31) Mason, E.S., «Methodology Of Development Planning: Some Aspects Of The Strategy Of Development Planning; Centralization v.s. Decentralization», *Organization, Planing, and Programming For Economic Development*, s. 1.

(32) United Nations, *Economic Bulletin For Asia...*, s. 27.

herzaman uyum olması beklenemez veya bunlar, toplum yarası bakımından alınması mümkün en iyi kararlar olmayabilir. Bu sebeple, demokratik sistemlerde, kararlar arasında bir uyum sağlamak amacıyla, toplumun daha büyük bir kısmının karar alma işleminde yer almasını sağlamak ve çoğunluk tarafından kabul edilen kararlara ulaşılmasında, siyasî ve iktisadî grupları etkilemek için serbest tartışma ve tenkid sistemini uyarmak zorunlu olmaktadır.

30. Kısacası, kapitalist ve sosyalist düzenin egemen olduğu ekonomilerin her ikisinde de, kalkınma veya gelişme hedeflerine ulaşılmasında, plânlama hedeflerinde, merkezî ve merkezden uzak uzuvların alacakları kararlar arasında çok tutarlı ve etken bir ilişki sağlanması, özellikle kapitalist ekonomilerde, zorunludur. Mason'un belirttiği gibi (33), «ne sosyalist ekonomiler, hiçbir zaman, ders kitaplarında ileri sürüldüğü gibi merkeziyetçi, ne de kapitalist ekonomiler çok fazla merkezden özerk olmuştur. Nove, (merkezden plânlanan ekonomilerde), herkesin kendisine söylenen şeyi yaptığını ve herkese, ne yapacağını tam olarak söylenebileceği inancının, 'totaliter sistem efsanesinde' bulunduğunu ileri sürmektedir. Bu durumda idareciler, tamamen plâncıların istemiş olduğu cins malları üretir, çiftçiler emirlerde gösterilmiş olan ürünleri yetiştirir, işçiler resmen yayınlanmış tarifelerde tesbit edilmiş olan ücretleri alır, idareciler üst kademedeki liderlerin arzusuna uygun emriler veya direktifler verirler, çeşitli teftiş veya denetim uzuvları, alt ve üst kademelerde itaatı sağlarlar. Nove, bu durum, gerçekten hem resmî Sovyet ders kitaplarından, hem de komünizme karşı olan meraklı insanların çalışmalarında bulunabilecek ifadelere uygundur, fakat gerçeğe uymamaktadır» demektedir. Genellikle, İkinci Dünya Savaşından sonra, merkeziyetçi ve merkezden özerk karar alma ve plânlama sistemi her iki tip ekonomilerde de göze batan bir gelişme göstermiştir. Bir Birleşmiş Milletler yayınında belirtildiği gibi (34), «Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliğinde, harp öncesi ve harp sonrası döneminin ilk yıllarında, bölge idarecilerinin plânlama alanında, sadece bölgesel önemi olan işletmeler üzerinde yetkileri bulunmaktaydı. Millî önemi olan işletmeler ise, Moskova'da bulunan ilgili bakanlıkların idaresindeydi. Bununla beraber, 1957 yılından

(33) Mason, *a.g.m.*, s. 4.

(34) United Nations, Report on the U.N. Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas, *Science And Planning*, Vol. VII, New York 1963, s. 9.

beri, sanayi ve inşaat faaliyetlerinin plânlanması ve yönetimi yeniden düzenlenmiştir; önemli bölgesel uzuvlar meydana getirilmiş», millî iktisadî plânların hazırlanmasında, Mason'un belirttiği gibi (35), «Sovyetler Birliğindeki 1957 devrimleri 'direktiflerle plânlanma' amacıyla hiçbir değişme olmaksızın karar alma yetkisinin, Moskova'dan, önemli derecede alınarak, yüzlerce ikinci derece merkezlere dağıtılmasını sağlamıştır». Diğer Sosyalist veya Doğu Avrupa ülkelerinin, merkeziyetçi sistemden uzaklaşmaları belki daha göze batıcıdır. Şüphesizki, «piyasa sosyalizmi'ne» örnek olan Yugoslavya, bu alanda çok ileri gitmiştir. Bilindiği gibi, kapitalist ekonomilerde de, çok uzun bir süreden beri, devletin iktisadî hayattaki rolünü ve bu rolün önemini arttıran çok çeşitli sebeplerden dolayı, merkezden özerk karar alma sisteminden, merkeziyetçi sisteme doğru çok hafif bir gelişme olmuştur. Şu halde, bugün, «Doğu Avrupa ekonomilerinde, kaynakların kullanılmasında başlıca tayin edici unsurun, alt kademelerdeki elemanlara verilmiş emirler şeklini alan merkezî kararlar; buna karşılık, kapitalist Batı ülkelerinde, başlıca tayin edici unsurun, hükümetlerin davranışıyla biraz değiştirilmiş veya tamamlanmış, özel kuruluşların kararları» (36), karar alma işleminin ağırlık merkezini teşkil etmektedir.

31. Bu sorunla ilgili olarak, gelişen ülkelerin durumu, hem sosyalist, hem kapitalist ekonomilere göre daha farklıdır. Bilindiği ve daha öncede belirtilmiş olduğu gibi, çok çeşitli iktisadî, toplumsal ve siyasî sebeplerden dolayı, gelişen piyasa ekonomilerinde, devletin iktisadî hayattaki rolü çok önemlidir. Farklılıklar ve nihaî amaçlar ne olursa olsun, bu ülkelerin hepsinin karşılaştığı ve «orta yol», veya «karma ekonomi» sistemi içinde çözmeye çalıştığı sorun, çeşitli kademelerde ve faaliyet alanlarında karar alma konusunda iyi bir işbölümü yapılmasını, bu kararların birbiriyle tutarlı ve etken olmasını sağlayacak idarî bir mekanizma meydana getirilmesidir. Şüphesiz ki, bu konuda yapılacak bir seçim, «hükümetlerin, toplumun kurumsal yapısını ne dereceye kadar değiştirmeye arzulu olduğuna dayanır ve bu sual'in pek çok ülke yönünden cevabı, pek fazla olmadığı şeklindedir» (37). Çünkü, hükümetlerin arzusu ne yönde olursa olsun, içinde bulunulan şartlar, arzularda değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir.

(35) Mason, *a.g.m.*, s. 5.

(36) *Aynı makale*, s. 5.

(37) United Nations, *a.g.e.*, *Science And...*, s. 8.

32. Bir kere, geniş ve toplumsal yapısı karışık ülkelerde, bütün kararların tek bir organ tarafından, etken bir şekilde alınması mümkün değildir. İster kapitalist, ister sosyalist; ister gelişmemiş, isterse ileri, sanayileşmiş bir ülke olsun, kara alma yetkisinin bölgelere, işletmelere bırakılmasını gerektiren —nüfus topluluklarının, kaynakların, örf ve geleneklerin, iktisadî kalkınma seviyesi yönünden bölgeler arasında farklılıklar bulunması ve millî hudutların geniş oluşu, v.s., gibi sebeplerle— çok çeşitli faaliyetler ve durumlar vardır. İkinci olarak, özel mülkiyetin devletleştirilmesi için alınmış kesin bir karar yoktur, böyle olunca da kamu dalının büyümesi, hükümetin yeni yatırımların yapılmasında oynayacağı role bağlı olmaktadır. Gelir seviyesinin düşük olması ise, özel kuruluşlar gibi, hükümetlerin de yatırım faaliyetini engellemektedir. Bundan başka, gelişen ülkelerde, karar alma sisteminin merkezden özerk olmasını gerektiren önemli sebeplerden birisi de, iktisadî yapının geniş ölçüde tarımsal faaliyetlere dayanmasıdır. Halkın büyük bir çoğunluğunun tarımsal faaliyetlerde ve ekseriya, çok sayıda küçük işletmelerde çalıştığı bir alanda yani tarım dalında, sanayi dalına göre, merkeziyetçi karar alma sisteminin uygulanması mümkün değildir. Şüphesizki bu engellere, eğitim seviyesinin, ulaştırma ve haberleşme sistemlerinin yetersiz oluşunu da eklemek gerekir. Bu sebeple, gelişen ekonomilerde merkezî uzuvların veya plânlama kurumlarının görevi, genel hedefleri tesbit etmek, merkezden özerk uzuvlar tarafından hazırlanan plânlar veya alınan kararlar ve bu kararlarla genel plân arasında tutarlılık ve denge sağlamak, bunun için de, gereken değişiklikleri ve düzeltmeleri yapmaktır. Şüphesizki, bu durumda, tutarlı ve etken bir plânın hazırlanması ve uygulanarak gerçekleştirilmesi, merkezî plânlama veya karar alma uzvu ile, merkezden özerk karar alma veya plânlama uzuvları arasında, sıkı bir anlayış ve işbirliği yapılabilmesine bağlıdır.

Kalkınma Plânlarının Hedefleri:

33. Kalkınma plânları, bir ülkenin izlediği iktisadî siyasetin, toplumu hangi hedeflere ulaştırma amacını güttüğünü gösterir. Bu hedeflerin bir kısmı niteli, bir kısmı da niceli olabilir. Niteli olan hedefler, ancak uzun bir süre sonunda gerçekleştirilebilir. Bu çeşit uzun-dönemli amaçlar arasında, bir Birleşmiş Milletler yayınında da belirtildiği gibi (38), «sosyalist bir toplum düzeni», «gelir dağı-

(38) United Nations, *Economic Bulletin For Asia...* s. 3.

lımındaki eşitsizliklerin azaltılması» ve «çeşitlenmiş bir ekonomi» gibi hususlar bulunur. Buna karşılık, «hayat seviyesinde veya adam başına düşen gelirden hızlı bir artış sağlanması, «yüksek bir çalışma seviyesine ulaşılması» şeklindeki hedefler, hem uzun, hem de kısa dönemde niceli olarak ortaya konabilir. Başka bir eserde belirtildiği gibi (39), geniş ölçüde kabul edilmiş olan hedefler şunlardır; (1) adam başına gelirden hızlı bir artış sağlanması, (2) yüksek bir çalışma seviyesine ulaşılması, (3) oldukça istikrarlı bir fiyat seviyesinin sağlanması, (4) ödemeler bütçesinde dengeye ulaşılması, (5) gelir dağılımındaki eşitsizliklerin azaltılması, (6) genlikte ve ülke içindeki çeşitli bölgelerin gelişmesinde göze batıcı dengesizliklerden kaçınılması, (7) iktisadî faaliyetlerin çeşitlendirilmesi.

34. Bilindiği üzere, her ülkenin karşılaştığı iktisadî güçlükler farklı farklıdır. Bu sebeple içinde bulunulan şartlara göre tesbit edilen hedeflerin ağırlıkları farklıdır. Şüphesizki, sadece ödemeler bütçesinin devamlı açıklarından sıkıntı çeken bir ülkenin ağırlık vereceği hedef, gerekli dengenin sağlanması olacaktır. Nüfusu hızla artan bir ülkede ise hedef, yüksek bir çalışma seviyesi sağlanması, yeni iş imkânlarının yaratılmasıdır. Fakat burada şuna işaret edilmeli, karşılaştıkları sorunları çözmek için, kalkınma plânları hazırlayan ülkelerin hemen hemen hepsi, adı geçen bütün hedefleri gerçekleştirmek zorundadır. Bütün ülkelerin plânlarında yer alan ilk hedef ise, adam başına gelir seviyesinin hızla arttırılmasıdır. Çünkü gelir artışı daha fazla mal ve hizmet satın alınmasına imkân vereceğinden, genlik seviyesinin artışı daha açık bir şekilde gösterir. Şüphesizki, bu hedefler arasında birbirine zıt olanları da bulunabilir. Örnek olarak, nüfus artışının hızlı olduğu bir ülkede, adam başına ortalama gelir artışı ve yüksek bir çalışma seviyesine ulaşılması hedefleri arasında bir çatışma vardır. Çünkü, gelir veya üretim seviyesinde göze çarpan bir artış sağlanması işgücü yoğunluğu az, fakat işgücü başına verimin çok olduğu çağcıl tekniklerin kullanılmasını gerektirir. Bu ise, az sayıda işçiye ihtiyaç göstereceğinden çalışma seviyesinin yükseltilmesi hedefi ile bağdaşmayacaktır.

35. Bundan başka, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin plânlarında kabul edilen hedefler de birbirinden çok farklıdır. Yeter derecede gelişmemiş ülkelerde yatırımların arttırılması, yatırımların yönünün çok dikkatli bir şekilde tesbit edilmesi gerekir. Aynı zamanda, sermaye, girişken iş adamı yokluğu, v.s., gibi sebeplerle hükü-

(39) United Nations, *a.g.e.*, *Programming Techniques.....*, s. 6.

metin sorumlulukları daha fazladır. Aynı zamanda, toplum yapısında önemli değişiklikler yapılması ve ekonominin çeşitlendirilmesi başlıca hedeflerdendir. Oysa, gelişmiş ekonomilerde, yatırımların rolü, az gelişmiş ekonomilerdekinden biraz daha değişiktir. Gelişmiş sanayi ülkelerinin başlıca hedefleri, daha öncede üzerinde durduğumuz gibi, üretim seviyesini devamlı olarak arttırmak, işsizlik olayı ile karşılaşmamak için yüksek bir çalışma seviyesi devam ettirmek ve fiyat istikrarını bozmamaya çalışmaktır.

36. Şüphesizki, yeter derecede gelişmemiş ekonomiler bakımından çok önemli olan bir nokta, bu hedeflere hangi vasıtalarla ulaşılabileceğidir. Arzu edilen hedeflerin gerçekleştirilmesi için, nasıl bir maliye siyasetinin, yatırım siyasetinin, fiyat ve ücret siyasetinin, vergi siyasetinin, para siyasetinin, dış ticaret siyasetinin izleneceğinin hazırlanan plânlarda gösterilmesi gereklidir. Çünkü, «bir ülkenin iktisat siyasetinin tesbit edilmesi sorun'u, sadece amaçların gösterilmesiyle çözülmez, fakat bu amaçların sağlanmasında kullanılacak vasıtaların seçimini de kapsamalıdır» (40).

Plânların hazırlanışı ve uygulanışı ile ilgili bazı noktalar :

37. Şüphesizki, kalkınma plânlarının hazırlanabilmesi için, ekonominin kalkınma imkânlarının bilinmesi gereklidir. Yeter derecede gelişmemiş ülkelerde, mevcut bilgilerin çok yetersiz olduğu göz önünde tutulacak olursa, yapılacak ilk işin, ekonominin bir envanterinin yapılması olduğu kolaylıkla anlaşılabilir. Bu sebeple, yeteri kadar iyi elemana sahip bir plânlama kurulunun yapması gereken iş, genel iktisadî ve toplumsal şartları ve plân süresi boyunca göz önünde tutulması gereken, çeşitli hususlar arasındaki ilişkileri araştırmak; ekonominin doğal ve insangücü kaynakları ile ilgili istatistikler hazırlamak ve o andaki iktisadî durumu tesbittir. Ancak bu çalışmalar yapıldıktan sonra, dış ticaret ve dış yardım ve kredi imkânları da hesaba katılarak ortalama gelişme hızı, diğer tasarımların yapılabilmesi için, tayin edilir. Şu halde, daha önce de belirtmiş olduğumuz gibi, hazırlık çalışmalarından sonra, ilk olarak uzun-dönemli plânın hazırlanması gerekir.

37. Uzun dönemli plânların hazırlanmasında, genel olarak, kalkınmanın şekli ve yönü üzerinde, ülkenin şartlarını ve ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak karar vermekle işe başlamak zorunludur. Bundan sonra yapılacak ilk iş, genel kalkınma hızının tesbit edilme-

(40) Aynı eser, s. 7.

si olacaktır. Özellikle, nüfusu hızla artan ve nüfus baskısının yoğun olduğu ülkelerde, adam başına gelir veya hayat seviyesinde kısa zamanda gözle görülür bir artış meydana getirmek ve işsizliği azaltmak için, mümkün olduğu kadar yüksek, fakat gerçeklere ve ülkenin imkânlarına uygun bir kalkınma hızı tesbit edilmelidir. Kalkınma hızının ne olacağını tayin eden en önemli iki unsur ise, halihazır ve gizil tasarruf hızı ile tüketim hızı ve sermaye malları ithâl edebilme gücüdür. Kalkınma hızının tesbitinde hatırdan tutulması gereken üç önemli kavram vardır (41). Bunlardan birincisi, **en az yatırım hızı** kavramıdır. Bu kavram, nüfus artışı karşısında adam başına ortalama gelirin düşmesini önlemek için gerekli olan hızı gösterir. Anlaşılacağı üzere, her plânın amacı, hızlı nüfus artışı büyük güçlükler yaratsa bile, bu en az seviyenin üzerinde bulunan bir yatırım hızını sağlayabilmektir. Şüphesizki, bazı ülkelerin şartları ve kalkınma seviyeleri bakımından, böyle bir yatırım hızı, ulaşılması çok kolay bir hedeftir. Tabii ki bazı ülkeler bakımından da ulaşılması çok güç olan bir noktadır. İkinci kavram ise, **mümkün olan en yüksek yatırım hızıdır**. Kuramsal olarak, bu kavram, geçini- lecek en düşük seviyenin üzerinde kalan bütün gelirin yatırılması demektir. Fakat, bu yönden kavramın hiçbir pratik önemi yoktur. Çünkü, böyle bir seviye, her ülkenin şartlarına göre çok farklı olacaktır gibi, halkın gelecekte daha iyi bir hayata ulaşmak için, bugün ne kadar sıkıntıya katlanabileceğine dayanır. Bu en yüksek yatırım seviyesi plâncıların yargılarına ve halkın gizil tasarruf eğiliminin değerlendirilmesine dayanmak zorundadır. Üçüncü kavram ise, ekonominin **emme gücü** veya emme kapasitesi ile tutarlı olan en yüksek yatırım hızıdır. Emme gücü, doğal kaynaklara, vergilere, işgücü' adamlarının sayısına ve gücüne, halkın teknolojiye olan eğilimine bağlıdır. Bu unsurlar ne kadar gelişmiş olursa, emme gücü de o kadar yüksek olur ve yüksek bir yatırım hızının sağlanmasına imkân verir veya fiziken yapılması mümkün olan yatırımların tavanını yükseltir. Ülke içi tasarruf seviyesinin kayıtlayıcı bir unsur olması mümkünse, dış yardım ve kredilerle bu boşluğun doldurulması ve en yüksek yatırım hızının sağlanması gerekir. Emme gücünün düşük veya tasarruf seviyesinin altında olduğu yerlerde ise, izlenecek siyaset, bu gücün geliştirilmesi olacaktır.

39. Kalkınma ve tasarruf hızının tesbit edilmesinden sonra, hem ortalama, hem de kenar veya marjinal **sermaye-üretim oranı-**

(41) Aynı eser, s. 9-10.

nın veya sermaye katsayısının hesaplanması gerekir. Bu oran, umulan tasarruf seviyesine göre yapılabilecek olan yatırımlardan sağlanacak olan net millî hâsılânın ne kadar olacağını veya ekonominin her dalı veya bütün ekonomi için her yıl üretimin bir birim arttırılması için ne kadar yatırım yapılması gerektiğini gösterecektir. Şüphesizki, her faaliyet dalı ile ilgili olarak ayrıntılı ve daha iyi bilgiler elde edilince tesbit edilen ilk sermaye-katsayısının sonradan düzeltilmesi gerekebilir. Kamu ve özel faaliyet dallarının iktisadî kalkınmaya katkılarının ne ölçüde olacağını da uzun-dönemli plânlarda gösterilmesi lüzumludur. Şüphesizki, bu husus, sadece piyasa ekonomileri bakımından söz konusudur.

40. Orta-dönemli plânlar, daha önce de belirtilmiş olduğu gibi, uzun-dönemli plânlarda kabul edilmiş olan stratejinin değişen şartlara göre uygulanmasını sağlar ve ortalama yıllık kalkınma hızının ne olacağını ve bu hıza nasıl ulaşılacağını, ne gibi zorunlulukların yerine getirileceğini gösterir, faaliyet dalları ve bölgelerarası uyumu sağlar. Piyasa ekonomilerinde tesbit edilmiş olan hedeflerin gerçekleştirilmesini mümkün kılacak etken bir orta-dönemli plânın hazırlanışında göz önünde tutulacak husus, özel ve kamusal dalları arasında iyi bir işbölümü sağlanması, hattâ çeşitli yollarla özel faaliyet dalı, işçi kuruluşları, v.s., gibi, kuruluşların, plânlama faaliyetlerine plânın hazırlanışı ile ilgili olarak katılmasında fayda vardır. Ancak, bu alanda iyi bir işbirliği sağlanmasıyla yatırımların *gerekli sahalara yapılması sağlanabilir. Önemli olan başka bir nokta* da, halkın ilgisinin uyandırılması, halkın kalkınmanın başarılabileneğine inandırılması ve işbirliğinin sağlanmasıdır. Daha ayrıntılı olduğu için, orta-dönemli plânların hazırlanışı, uzun-dönemli plânın hazırlanışından daha karışıktır. Bu sebeple, bütün devlet daire ve kuruluşlarının, siyaset adamlarının, plânlama uzvu ile, plânı uygulayan daireler arasında çok sıkı bir işbirliği ve haberleşme sağlanmasına ihtiyaç vardır. Bütün bu hususlar, plânların, gerçeklere uygun, tutarlı ve etken bir şekilde hazırlanması ve uygulanması yönünden çok önemlidir. Plânların teknik yönden hazırlanışı veya çeşitli plânlama tekniklerine göre plânın meydana getirilmesi üzerinde uzun uzun durulması geniş bir konudur ve, bu sebeple, bu yazının çerçevesi içinde ele alınamamıştır. Daha önce de üzerinde durduğumuz gibi, yıllık plânlar, yıllık bütçelerin yıllık plân ihtiyaçlarıyla tutarlı olarak hazırlanışı ve o yıl ne kadar kaynağa ihtiyaç olduğunu ve çeşitli projelerin hangi safhaya ulaştığını ve ilerideki yıllık plân ve bütçelerde ne gibi tedbirler alınmasının gerektiğinin önceden görülebilmesini sağlayacaktır. Şüphesizki, bu plânların en bü-

yük faydası, orta-dönemli plânlarda gösterilmiş olan hedefleri değişen şartlara uygulamaktır.

41. Şüphesizki, bir plânın uygulanması ve gerçekleştirilmesi veya başarısı herşeyden önce, plânın ne derece iyi, gerçeklere uygun ve tutarlı bir şekilde hazırlandığına, ilgili özel ve kamusal kurumlar arasında ne derecede işbirliği sağlandığına, plânın ne derecede benimsendiğine dayanmaktadır. Fakat şuna işaret edelimki, bir plân, yukarıda işaret edilen ve edilmeyen çeşitli özellikler bakımından ne kadar mükemmel olursa olsun, plânın uygulanışını veya gerçekleştirilmesini önliyen, yavaşlatan veya etkinliğini azaltan çeşitli iç ve dış unsurlar vardır. Başka bir deyişle, J.B. Knight'in işaret ettiği gibi (42), «bir plânın başarılı olması, kontrol edilmesi veya kesin bir şekilde önceden görülmesi mümkün olmıyan, sınır anlaşmazlığı, ticaret hedefleri, iklim gibi, çok çeşitli unsura bağlıdır». Fakat, başarısızlık sebebi, kontrol edilebilen unsurlarda, işlerin yavaş yürütülmesinde ve plânın benimsenmeyişinde ise, böyle bir plân, «plânın yokluğu hâlinde elde edilecek sonuçlardan daha kötü sonuçların ortaya çıkmasına yol açabilir» (43). Veya, «uzun dönemde, hiçbirşey, mükemmel bir plânın gerçekleştirilmesindeki başarısızlık veya yarım kalmış projelerin terk edilmesinden daha fazla ümitsizliğe düşürücü ve daha feci olamaz» (44).

42. Plânın hazırlanışından sonra, atılacak ilk adım, plânın ilgili siyasî ve idarî otoriteler tarafından onaylanmasıdır. Merkezden plânlanan ekonomiler dışındaki, demokratik ülkelerin bazılarında da, hükümetin ve parlamentonun onayından sonra plânın uygulanmasına geçilebilmektedir. Şüphesizki, onaylama işlemi ne kadar basit ve az zaman alırsa, plân okadar çabuk uygulanmaya başlanabilir. Genellikle, demokratik ülkelerde, özellikle yeter derecede gelişmemiş ülkelerde, plânların parlamentolarda uzun uzun tartışılması, plânın tam olarak gerçekleştirilmemesinin sebebi olarak görülmektedir. (45). Bu hususla ilgili olarak, gecikmeyi önliyen gerekli tedbirlerin alınması şartıyla, özellikle siyasî yapıları zayıf veya mevcut partiler arasında derin görüş ayrılıkları olan ülkelerde, plânın parlamentolarda tartışılmasının ve kanun kuvvetini kazanmasının,

(42) Knight, J.B., «Financing Development Plans: A Comprehensive Study», *Bulletin Of The Oxford University*, May 1964, s. 170.

(43) United Nations, *Economic Bulletin For Asia...*, s. 30 - 31.

(44) United Nations, *Standards And Techniques Of The Public Administration*, s. 27.

(45) United Nations, *Economic Bulletin For Asia...*, s. 31.

büyük faydaları vardır. Bir kere, parlamento tartışmalarının basın yolu ile halka duyurulması, halkın ilgisini, işbirliğini arttırır, halkın kendi seçimlerini daha iyi aksettirebilmesine imkân verir, halkın desteği nekadar fazla olursa, plâna veya plânın hedeflerine karşı olanların karşı koymaları da o derece önemsiz bir hâl alır. İkinci olarak, çeşitli partiler arasındaki görüş farklılıkları azalabilir veya ortak görüşler tesbit edilmiş olur ve bir iktidar değişmesi halinde mevcut plânın yarıda bırakılıp, hedefleri bambaşka olan yeni bir plân hazırlanmasının önüne geçilmiş olur. Kanun haline gelen bir plânı değiştirmek de pek kolay bir iş değildir. Şüphesizki bu, faydaları yanında, diğer başka önemli faydalar da vardır.

43. Plânın hükümet ve parlamento tarafından onaylanmasından sonra atılacak ikinci adım, uygulama işine geçilmesidir. Plânın uygulanması, özellikle merkeziyetçilik sisteminin egemen olduğu ülkelerde, merkezî plânlama uzvu tarafından yürütülür. Çeşitli kuruluş ve işletmeler, daha önce belirtilmiş olduğu gibi, kendilerine verilen emirlere ve gösterilen hedeflere göre hareket etmek veya çeşitli hedefleri belli bir seviyenin üstünde gerçekleştirmek zorundadırlar. Fakat piyasa ekonomilerinde, özellikle tarım ve sanayi dallarında çok sayıda üretici olması sebebiyle, sorumlulukların merkezileştirilmesi, belki birkaç saha hariç, mümkün değildir. Bu sebeple, piyasa ekonomilerinde, plânın uygulanması görevinin, çeşitli devlet dairelerine bırakılması zorunludur ve sorumlulukların dağıtılması, her dairenin kendi faaliyet alanına giren projeler üzerinde yoğun bir çalışma yapmasını mümkün kılacağı için, plânlama faaliyetlerinin başarı derecesinin de yüksek olmasını mümkün kılar. Uygulama sırasında plânlama uzvuna düşen görev, uygulama faaliyetlerini izlemek, elde edilen sonuçları incelemek, çeşitli daireler, kamusal ve özel faaliyetler arasında işbirliği ve uyum sağlamak, aksaklıkları tesbit etmek, gerekli tedbirleri almak ve hükümete veya ilgili uzuvlara alınması gerekli tedbirleri göstermek ve plânda lüzumlu düzeltmeleri yapmak ve bütün bu ve diğer hususları ayrıntılı bir şekilde inceleyen raporlar hazırlamaktır. Burada şuna işaret edelimki, plânın hazırlanışı ile ilgili olarak çeşitli devlet dairelerinin kendilerine düşen çalışmaları ve hazırlıkları yapıp, plânlama uzvuna bildirmesi gereklidir. Aksi halde, tutarlı ve gerçeklere uyan bir plân hazırlamak mümkün olmaz.

44. Plânın hazırlanmasıyla ilgili çalışmalar dışında, devlet daireleri, kamu dalında plânın tam olarak gerçekleştirilmesiyle ilgili tedbirleri alacaklar ve birtakım teknik ve idarî çalışmalar yapacak-

lardır. Bunun dışında özel faaliyetlerin plân hedeflerine göre yürütülmesini sağlayacak tedbirleri de almak ilgili devlet dairelerinin ve plânlama kurumunun görevleri arasında önemli bir yer tutacaktır. Plânların uygulanışı sırasında, plânlama uzvu ile birlikte, ilgili devlet dairelerinin işbirliği yapmasını gerektiren diğer önemli bir nokta da plânların, belli aranın işbirliği yapmasını gerektiren diğer önemli bir nokta da plânların, belli aralarla (üç ay, altı ay, bir sene gibi) gözden geçirilmesi ve gerekli düzeltmelerin yapılmasıdır. Hem plânlama kurumunun bulunduğu bölgeden, hem de birbirinden uzakta bulunan çeşitli projelerin yürütülmesinde sağlanan ilerlemenin devamlı olarak kontrol edilmesi, elde edilen sonuçların plânda kabul edilmiş olan hedeflerle karşılaştırılması ve plân uygulamasının başarılı olması için gerekli düzeltmelerin yapılması şarttır. Plânlama kurumunun bu işi tek başına yapması imkânsız olduğu için, işin bu safhasında, çeşitli devlet dairelerinin ve çeşitli proje birimlerinin yürütülmesinden sorumlu bulunan kimselerin işbirliğinin sağlanması gereklidir. Bu da, hangi iktisadî sistem egemen olursa olsun, bütün plânlı ekonomilerde, merkezden özerk bir karar alma sisteminin işin bu safhasında kaçınılmaz olduğunu gösterir.

45. Plânların uygulanışının kontrol edilmesi ve gerekli düzeltmelerin yapılması, plânlama faaliyetlerinin başarısı ile çok yakından ilgilidir. Çünkü plânın uygulanışı sırasında elde edilen sonuçlar plân hedeflerinin gerisinde kalabilir veya hedefler öngörüldüğünden daha yüksek bir oranda gerçekleştirilebilir. Eğer alınan sonuçlara göre, plânda gerekli düzeltmeler yapılmazsa, tıkanıklıklar, gecikmeler ve dengesizlikler ortaya çıkabilir ve, çok kere bunlar, çalışmaların başarılı olmasını önler. Meydana çıkması heran mümkün ve normal olan tıkanıklık ve dengesizliklerin derhal ortadan kaldırılması amacıyla gerekli tedbirlerin alınabilmesi için, bütün ilgili dairelerin ve uygulanan projelerden sorumlu bulunanların aylık, üç aylık, altı aylık ve yıllık yürütme veya gelişme raporları hazırlayıp plânlama kurumuna göndermesi ve plânlamanın da, plânda gerekli düzeltmeleri yapması, alınması gerekli tedbirleri göstermesi, plân hedeflerine ulaşılması bakımından şarttır. Örneğin, eğer yıllık plânın uygulanışının ilk üç ayı sonunda plân hedeflerinden geri kalınması olasılığı sezilirse, gerekli tedbirler alınarak dönem sonunda plânda öngörülen hedefler gerçekleştirilebilir. Fakat, kabul edilen hedeflere ulaştırıcı tedbirlerin alınması için geç kalınmış bulunuluyorsa veya ilk yıllık plânın uygulanışı sonucunda hedefler yüzde yüzün üstünde gerçekleştirilmişse, bu da, ikinci yıllık plânın yeniden gözden geçirilerek, dikkatli bir şekilde düzeltilmesini gerek-

tirir. Eğer, plânın uygulanışı devamlı olarak gözden geçirilmez ve gerekli düzeltmeler yapılmaz ve uygulama sonuçlarının öğrenilmesi dönem sonuna bırakılırsa, çok defa, beklenmedik kötü sonuçlarla karşılaşılabilir. Aslında, böyle bir plânlamanın, işlerin plânsız yürütülmesinden hemen hemen hiçbir farkı yoktur ve bir çeşit yıllık plân olan yıllık bütçelerle işlerin daha iyi yürütülmemesi için hiçbir sebep yoktur.

46. Özellikle çok partili demokratik sistemin ve piyasa ekonomisinin egemen olduğu ülkelerde, gerek iyi bir plânın hazırlanması, gerekse plânın başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi, halkın desteğinin sağlanmasına çok bağlıdır. Bu sebeple plânın hazırlanışı ve uygulanışı sırasında, devlet daireleri, üniversiteler, araştırma kurumları ve uzmanların işbirliğine ek olarak, çeşitli yayın ve tanıtma araçlarından faydalanarak, plânın faydalarının geniş halk kitlesine devamlı olarak anlatılması, halkın dikkatinin çekilmesi, plânın halka benimsetilmesi gerekir. Bundan başka, özellikle plânın hazırlanışı sırasında, işçi ve işveren sendikalarının, ticaret ve sanayi odalarının, çiftçi birliklerinin de işbirliği sağlanarak, plânın özel faaliyetleri kapsıyan hedeflerinin de gerçekleştirilmesi mümkün olur. Çünkü, «özel faaliyet dalı ile ilgili beklentiler, sadece, kamu dalındaki faaliyetlerle ve, bir bütün olarak, plânla tutarlı olmamalı, fakat, aynı zamanda, bu beklentiler gerçeğe uyacak bir şekilde veya realist de olmalıdır; yani, bu beklentiler, tüketen davranışlarının, kişi ve özel kuruluş tasarruflarının, v.s., gibi, gerçeğe uyabilecek bir olasılığını vermelidir» (46). Bu ise, ancak özel kuruluşlarla iyi bir işbirliği sağlanmasına bağlıdır.

47. Buraya kadarki açıklamalarla, ayrıntılarına girmeksizin, plânlama faaliyetleriyle ilgili çeşitli sorunlar ve, zaman zaman da, Türkiye'deki plânlama çalışmaları ve Birinci Beş-Yıllık Kalkınma Plânıyla ilgili bazı hususlar üzerinde durmuş bulunuyoruz. Son olarak da, Birinci Beş-Yıllık Plânın diğer bazı önemli özelliklerine değineceğiz.

48. Türkiye'nin iktisadî ve toplumsal yapısını bir bütün olarak kavriyan Birinci Beş-Yıllık Kalkınma Plânında çeşitli iktisadî faaliyet dallarının ve iktisadî ve toplumsal hedeflerin dengeli bir şekilde gelişmesi esas kabul edilmiş bulunmaktadır. Plânda da belirtildiği üzere (47), doğal kaynakların, yatırılmış sermayenin ve insan gücü-

(46) Colm-Geiger, *a.g.m.*, s. 2.

(47) Birinci Beş-Yıllık Kalkınma Plânı,

nün en verimli şekilde kullanılması ilk hedeftir. Plân, bir yandan bu üretim unsurlarının miktarına etki etmek, öte yandan da bunların en verimli bileşimini sağlamak amacıyla hazırlanmış bulunmaktadır. Plânda belirtildiği gibi, yüzde yedi kalkınma hızının gerçekleştirilmesi, geniş ölçüde sanayi dalında meydana gelecek gelişmeye bağlıdır. Tarım alanında, ortalama yıllık artış hızının ancak yüzde 4.2 ye yükseleceği hesap edilmiştir. Sanayide ise yıllık ortalama artış hızı yüzde 12.9 olacaktır. Bilindiği gibi, 1963 yılı uygulaması sonucunda bu iki daldaki gelişme hızı, tarımsal üretimin beklenmedik şekilde yüksek olması ve ilk uygulama yılında sanayi dalıyla ilgili tedbirlerin alınmasında meydana gelen gecikmeler ve yetersizliklerden dolayı, yüzde 7.4 ve yüzde 8.0 olmuştu. Genel gelişme hızı ise yüzde 7.5' e ulaşmıştı. 1964 yılında ise, çeşitli iktisadî ve siyasî, özellikle Kıbrıs buhranı, ve hava şartlarının kötü gitmesi gibi, çeşitli sebeplerden dolayı, plân hedeflerinin gerisinde kalınacağı bilinmektedir. Burada şuna işaret etmek istiyoruzki, bu iki yılın sonuçları plânın ne derecede başarıyla uygulandığı hususunda yargılarda bulunmak için yeterli değildir. Çünkü ilk beş yılın sonunda elde edilecek sonuçlar önemlidir. İlk beş yıl içinde ulaşılacak ortalama gelişme hızının yüzde yedi olması öngörüldüğü için, yıllık hızların bu miktardan az veya çok olması pek önemli değildir. Burada değinmek istediğimiz ikinci bir husus da, kalkınma plânlarında çeşitli faaliyet dallarına, özellikle tarım ve sanayi faaliyetlerine verilen ağırlıktır. Yeter derecede gelişmemiş ülkelerin iktisadî yapısının temelini tarımsal faaliyetler teşkil ettiği için, iktisadî kalkınma plânlarında tarım dalının geliştirilmesine yeteri kadar önem verilmelidir veya çeşitli iktisadî faaliyet alanları arasında, özellikle tarım ve sanayi dalları arasında, oransal bir denge sağlanmalıdır. Aksi halde, plânlama çabasından beklenen sonuçlar sağlanamaz (48). Bilindiği gibi, Birinci Beş-Yıllık Plânımızda, ilk olarak, kalkınma siyasetinin hedefleri ve ana ilkeleri, toplumun temel kuruluşu tesbit edilmiş bulunmaktadır. Bundan sonra, iktisadî ve toplumsal faaliyet dalları (tarım, madencilik, yapım sanayii, inşaat, hizmetler, ulaştırma, turizm, konut, v.s.) teker teker ele alınarak, her dalda yapılacak yatırımlar ve üretimin ve her daldaki gelişmenin hedefleri tâyin edilmiş bulunmaktadır. Bunların yanında, insangücü, çalışma sorunu, eğitim ve araştırma faaliyetleri gibi, bir iktisadî plânda çok

(48) Bu konu ile ilgili daha ayrıntılı bilgi aşağıdaki eserde bulunabilir.

Serin, N., *Türkiyenin Sanayileşmesi*, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara 1963.

önemli olan noktalarla, bölgelerarası dengeli bir kalkınma sağlamak üzere, bölge plânlamasının göz önünde tutulması plânın diğer önemli bir özelliğidir. İç iktisadî ve toplumsal faaliyetler yanında, dış iktisadî ilişkileri de göz önünde bulunduran plânın başka önemli bir noktası da, plânın ne şekilde uygulanacağı, yani plânın nasıl finanse edileceği, plânın devlet dalında nasıl uygulanacağı, özel kuruluşlara nasıl yol gösterileceği, plânın uygulanışı sırasında fiyat, kredi ve gelir dağılımı siyasetinin ne olacağının tesbit edilmiş olmasıdır. Kısacası, genel olarak ana hatları üzerinde durduğumuz Kalkınma Plânı, Türk ekonomisinin iktisadî ve toplumsal yapısını bir bütün olarak kavramakta olduğu için, gerçek anlamıyla iktisadî ve toplumsal plâncılığın güzel bir örneği olarak ortaya çıkmaktadır.

Mart 1965

Cenevre