

TÜRKİYE'DE PLANLAMA ANLAYIŞININ EVRİMİ: DPT ÖRNEĞİ

Cem ANGIN*

Öz

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Türk kamu yönetimi içerisinde yarım asırdan fazla bir süre yönetim sürecinin önemli bir halkası olarak varlık göstermiştir. 1960 yılında kurulan ve 2011 yılında kapatılan (dönüştürülen) DPT, 51 yıllık süreçte elde ettiği birikim ile Türkiye'de hem siyasete hem bürokrasiye hem de kamu yönetimine oldukça önemli etkilerde bulunmuştur. Bu yönüyle DPT sadece bir plan teşkilatı olmaktan öte Türkiye'de planlı ekonomiyi ve kalkınmayı, devletçi ve kamucu bir anlayışı ve ayrıca bunlar eşliğinde toplumsal ilerleme fikrini simgeleyen bir örgütlenme olmuştur. Yönetim sürecinin ilk ve en önemli aşamalarından birinin planlama olduğu düşünüldüğünde: gerek yetiştirdiği bürokratlarla olsun gerekse yapmış olduğu araştırmalar, hazırladığı raporlar ve planlarla olsun önemli bir birikimin ve geleneğin temsilcisi olan DPT'nin dönüştürülmesi şüphesiz bu alanda önemli bir boşluğu beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda çalışma bir yandan kurumsal açıdan müstakil bir örgütlenme olarak yarım asırlık birikime sahip DPT'den Kalkınma Bakanlığına giden dönüşümü ele alırken bir yandan da Türkiye'de planlama anlayışının merkezi planlama anlayışından stratejik ve bölgesel planlama anlayışına evriminin yasal, tarihsel ve kurumsal yönlerini ele almaktadır.

Anahtar Kelimeler: Planlama, Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu Yönetimi.

THE EVOLUTION OF PLANNING IN TÜRKİYE: THE CASE OF THE STATE PLANNING ORGANIZATION

Abstract

The State Planning Organization (SPO) has existed as an important link in the administrative process for more than half a century in Turkish public administration. Founded in 1960 and transformed in 2011, the SPO had a significant impact on politics, bureaucracy, and public administration in Türkiye with the accumulated knowledge it gained over 51 years. In this respect, the SPO was not only a planning organization but also an entity that symbolized the planned economy and development in Türkiye, a statist and publicist understanding, and the idea of social progress. Considering that one of the first and most important stages of the management process is planning, the transformation of the SPO, which represents significant accumulation and tradition with the bureaucrats it trained, the research it conducted, and the reports and plans it prepared, has undoubtedly created a significant gap in this field.

* Dr. Öğr. Ü., Ordu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, angin52@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-2813-5586>

This study, on the one hand, examines the transformation from the SPO, which had half a century of experience as an institutionally independent organization, to the Ministry of Development, and on the other hand, addresses the legal, historical, and institutional aspects of the evolution of the understanding of planning in Türkiye from central planning to strategic and regional planning.

Keywords: *Planning, State Planning Organization, Public Administration.*

Giriş

Bu çalışma Türkiye’de planlama kültürünün kurumsal karşılığı olan DPT’ye ve Türkiye’nin planlama anlayışındaki dönüşüme odaklanmaktadır. Diğer bir ifadeyle çalışma bir yandan yarım asırlık bir sürede gerçekleştirdiği faaliyetler ile önemli bir birikim elde etmiş DPT’nin kuruluşundan kapatılışına (dönüştürülüşüne) kadarki süreci ele alırken diğer yandan da Türkiye’de planlamanın geçirdiği evrimi ele almaktadır. Çalışmada ilk olarak herhangi bir gerekçe belirtilmeksizin dönüştürülen DPT’nin tarihçesi ele alınacaktır. Bu kapsamda kuruluşuna etki eden gelişmelerden, misyon ve faaliyetlerine, teşkilat yapılanmasından Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmesine kadar birçok başlığa değinilecektir. İkinci olarak DPT’nin planlamadaki, kamu yönetimindeki, kamu politikalarının şekillenmesindeki ve bürokrasideki yeri, işlevleri, faaliyetlerine ve ayrıca siyaset mekanizması ile olan ilişkilerine değinilecektir. Son olarak da 2011 yılı sonrasına yani DPT’siz dönemin planlama anlayışına değinilecektir.

Çalışmada Türkiye’de DPT’nin ve planlama anlayışının önce neoliberal ekonomi-politik paradigma ile uyumlulaştırılmış bir dönüşüm geçirdiği (merkezi planlama anlayışından stratejik planlama ve bölgesel planlama anlayışına) ardından Avrupa Birliği ile yürütülen müzakerelerin bir parçası olarak tamamen ortadan kaldırıldığı ileri sürülmüştür. Çalışmada planlamanın kurumsal ayağını müstakil bir örgütlenme olarak üstlenen DPT’nin Türkiye’de planlama kültürünün oluşumu ve kurumsallaşması açısından önemli işlevlere sahip bir kurum olduğu görülmüştür. Bu yönüyle DPT’nin idari açıdan özerk bir yapı haline getirilerek gelişimine katkı sunulması gerekirken, dönüştürülerek yarım asırlık kurumsal birikimin adeta silinmesinin ve yönetimde planlama anlayışının zayıf bırakılmasının Türk kamu yönetimi açısından önemli bir kayıp olduğu sonucuna varılmıştır.

1. PLANLAMAYI ÖRGÜTLEMELİK: TARİHSEL OLARAK DPT

Plan kavramı kısaca, belirli bir amacı gerçekleştirmek için düzenlenen önlemler bütünü şeklinde tanımlanabilir (Küçük, 1985, ss. 15-16). Saptanmış amaç ya da amaçlara, yine saptanmış bir sürede ulaşma eylemi şeklinde tanımlanabilecek planlama, gelecekte ulaşılmak istenen hedefleri ve bu hedeflerin ne zaman, hangi araç ve yöntemlerle elde edileceğini bugünden belirlemeyi ifade etmektedir (Sezen, 1999, s. 9). Diğer bir ifadeyle bulunulan yer ile ulaşılmak istenen yer arasındaki bir tür köprü niteliğindeki planlama,

ulaşılacak istenen amaçların tespit edilmesi, onların ne zaman, nasıl ve kimler tarafından yapılacağı gibi birçok süreci içeren faaliyettir (Parlak, 2011, s. 625).

Planlama sadece iktisadi bir içeriğe sahip olmayıp, sosyal (çevresel, mekânsal ve sektörel) yönleri de olan çok geniş bir kavramdır (Bromley, 2003, ss. 819-820). Örneğin insana ve topluma odaklanan sosyal planlama, sosyal sorunları ele almak (örneğin: eğitim, sağlık, barınma vb.), sağlıklı bir toplum inşa etmek ve toplumsal koşulları iyileştirmek için hem merkezi hem de yerel düzeyde yürütülen çalışmaları ifade etmektedir. İktisadi planlama ise belli bir dönemde belirli sosyo-ekonomik amaçlara ve sayısal olarak ifade edilebilen hedeflere (örneğin: tam istihdam, enflasyon, adil gelir dağılımı vb.) ulaşabilmek için, bu işte görevlendirilmiş organlar tarafından ve daha önceden saptanan araçları kullanmak suretiyle yürütülen faaliyetlere denir (Öney, 1980, s. 19). Ancak hemen belirtilmelidir ki sosyal planlama ve iktisadi planlama birbirlerinden tamamen bağımsız olmayıp, aksine her ikisi birbirlerini tamamlayan, birlikte düşünülebilen ve var olan planlamalardır (Kahn, 1969, s. 4). Ülkemizde bunu gerçekleştirmek; yani ekonomik, sosyal ve kültürel amaçlar konusunda hükümetlere kurmaylık yapmak ve bu alanlarda planlar hazırlamak üzere merkezi bir örgütlenme olarak DPT kurulmuştur.

Planlamayı örgütlemek ifadesiyle kastedilen, planlama faaliyetinin müstakil olarak bir kuruma emanet edilmesidir. Yönetim sürecinin en önemli halkalarından olan planlamanın Türkiye’de kurumsal bir kimliğe bürünmesi belli bir tarihsel sürece eklenilen bir dizi önemli gelişme ile birlikte gerçekleşmiştir. Türkiye’de planlamanın kurumsal ve işlevsel açıdan tarihsel serüvenine bakıldığında sanayi planlarından kalkınma planlarına oradan da stratejik ve bölgesel planlamaya doğru bir dönüşüm sürecinin gerçekleştiği görülmektedir. Bu yönüyle Türkiye’de planlamanın kurumsallaşmasında belli bir tarihsel geri plan bulunmaktadır. Bu sürece kısaca değinecek olursak şunları söyleyebiliriz.

Dünyada planlı ekonomi yönetimini en geniş ve kurumsal anlamda ilk hayata geçiren ülke Sovyetler Birliği olmuştur. Sovyetler Birliği’nin ardından ilk planlama girişimi ise Türkiye tarafından deneyimlenmiştir (Boratav, 2006, s. 157). Bu ilk planlama deneyiminde Sovyetler Birliği’nden başkanlığını Prof. Dr. Orloff’un yaptığı bir heyetin oldukça büyük etkisi bulunmaktadır (Özyurt, 1985, s. 128). Bu heyet önce Türkiye’de kurulması gerekli olan sanayi tesislerine yönelik bir rapor hazırlamış ardından bu raporu Ekonomi Bakanı Celal Bayar’a sunmuştur. Bayar’ın “Sınai Tesisat ve İşletme Raporu” başlığı altında Başbakanlığa sunduğu bu rapor daha sonra 1934 yılında Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı (1. BYSP: 1934-1938) olarak yürürlüğe girmiştir (Boratav, 2006, s. 158). 1934-1938 yılları arasındaki zaman diliminde uygulanan 1. BYSP’nin en temel amacı devlet eliyle ulusal ekonominin oluşturulması olmuştur (Ünlü Soylu ve Yaktı, 2012, s. 370). Bu amaca uygun olarak planda özellikle belli sanayi kollarının geliştirilmesi ve yine bazı sanayi

kollarında faaliyet göstermek üzere yeni tesislerin kurulması gerektiği belirtilmiştir. Örneğin bu kapsamda pamuk, iplik, bakır, demir, kimya, seramik gibi alanlarda fabrikalar kurulmuştur. Ayrıca 1. BYSP’da yer alan yatırım planlarının hayata geçebilmesi için Sümerbank’a finansal destek ve sermaye birikimi sağlama konularında yetki verilmiştir (İnan, 1933, s. 15-16). Bu planda yer alan amaç ve hedeflere büyük oranda ulaşılması üzerine 1936 yılında 2. BYSP hazırlanmış ve plan 1938 yılında yürürlüğe koyulmuştur. Ancak 2. Dünya Savaşı’nın patlak vermiş olması bu planın hayata geçmesine imkân vermemiştir. Savaş ortamının yarattığı belirsizlik ve kaos başta planlı kalkınma olmak üzere birçok hedef ve stratejilerinin geri plana itilmesine neden olmuştur (Kansu, 2004, s. 28).

Görüldüğü üzere 1930’lu yıllarda hayata geçirilmeye çalışılan ilk planlama deneyimleri, ekonominin tümünü kapsamayan belli bazı alanlarda yeni tesisler kurmayı hedefleyen sanayi planlarıdır. Her iki plan devletçilik ilkesinin benimsendiği bir dönemde hazırlanmış olup, birçok devlet işletmesi bu planlar ekseninde yine bu dönemde kurulmuştur.

Türkiye’de 1940’lı yıllarda, 2. Dünya Savaşı’nın hemen ardından planlı bir ekonomi anlayışı yeniden yükselişe geçmiştir. Bu doğrultuda tıpkı 30’lu yıllarda olduğu gibi 40’lı yıllarda da iki plan öne çıkmıştır. Bunlardan ilki 1946 yılında hazırlanan “İvedili Kalkınma Planı” ikincisi ise 1947 yılında hazırlanan “İktisadi Kalkınma Planı”dır. İlk plan kalkınmanın motor gücü olarak sanayileşmeyi ön plana çıkarırken, ilk plana tepki niteliğinde olan ikinci planda kalkınmanın temelini tarım koyulmuştur. Bir yıl arayla birbirine zıt nitelikli ikinci bir planın hazırlanmasındaki en büyük etki: ABD’nin 2. Dünya Savaşı sonrası yükselen Sovyet komünizmini bir tehdit olarak algılaması ve bu tehdit altında gördüğü ülkelere başta mali ve gerekirse askeri yardım (Truman Doktrini ve Marshall Planı) vermeyi taahhüt etmesi olmuştur.

Dış kaynak arayışı içerisinde olan Türkiye, ABD tarafından anti-komünizm içerikli bu ekonomik yardım paketlerinden destek alabilmek için 1946 yılında hazırlanan İvedili Sanayi Planından vazgeçerek 1947 yılında Türkiye İktisadi Kalkınma planını hazırlamıştır. İlk plan daha devletçi yani ekonomide devletin varlığını ön plana çıkarırken ikinci plan daha liberal yani devleti ekonomik alanda sınırlayıcı bir yönelime sahip olmuştur (Sezen, 1999, ss. 160-162). 1947 yılında hazırlanan İktisadi Kalkınma Planı bir yandan kalkınmadaki motor gücü sanayiden tarıma kaydırırken bir yandan da devletçi ekonomi anlayışından liberal ekonomi anlayışına doğru bir dönüşümü beraberinde getirmiştir.

1950’li yıllara gelindiğinde ise artık Türkiye’de siyasal iktidar değişmiş ve uzun yıllar iktidarda yer alan Cumhuriyet Halk Partisi’nin yerini Demokrat Parti almıştır. Bu değişim klasik ve sıradan bir iktidar devri olmayıp, Türkiye’de siyaset, ekonomi ve yönetim tarzının da tümünden dönüşümünü ifade eden bir gelişme olmuştur. Bu gelişme Türkiye’de planlamaya olan bakış açısını da etkilemiştir. Demokrat Parti’nin ekonomi anlayışına göre

planlama devletin ekonomiye müdahalesi anlamına gelmekte bu ise ekonomik aktiviteyi bozmaktadır (Takım, 2012, s. 159). Dolayısıyla bu dönemde plansızlık adeta bir kamu politikası haline gelmiştir. Daha önce de belirtildiği üzere bu durum yeni iktidarın siyasi, idari ve ekonomik tercihinin bir yansımasıdır. Çünkü Demokrat Parti, temel yönelimlerini “kalkınmada tarım, ekonomik girişimcilikte özel sektör, yatırım kaynaklarında yabancı sermaye, uluslararası ilişkilerde ABD olarak ortaya koymuş” ve bu nedenle iktidarı boyunca uzunca bir süre planlamaya mesafeli olmuştur (Sezen, 1999, s. 165). Ancak 1950’li yılların sonlarına doğru ekonomideki kötü gidişat ve buna bağlı olarak yaşanan gelişmeler planlamaya olan mesafeli duruşun kırılmasına ve tam dersi bir eğilime yöneltmiştir (Kaya Özçelik, 2010, s. 136). Çünkü ekonomi için gerekli olan sıcak paranın kaynağı olarak görülen uluslararası örgütlenmeler harcamaların, yatırımların ve kalkınmanın belli bir plan dahilinde yapılması gerektiğini, bu nedenle plan ve programları hazırlayacak müstakil bir örgütlenmenin kurulmasının elzem olduğunu dile getirmiştir. Diğer bir ifadeyle Türkiye için gerekli olan sıcak paranın kaynağı olan uluslararası örgütler vermiş oldukları finansal kayağın nereye, ne zaman, nasıl ve ne şekilde harcanacağını bir plan dahilinde önceden bilmek istiyorlardı. Demokrat Parti hükümeti ise bu gelişmeler üzerine planlı ekonomi anlayışına geri dönüş yapmış ve bu kapsamda bir dizi düzenlemeyi hayata geçirmiştir.

Bu düzenlemelerden ilki iktisadî hayatın denetlenmesi ve bakanlıklar arası ekonomik faaliyetlerin koordine edilmesi gibi amaçlarla 10 Temmuz 1958 tarihinde Koordinasyon Bakanlığının kurulması olmuştur (Soysal, 1958, s. 279). Bu bakanlık 27 Mayıs Darbesi sonrası lağvedilmiş, yetki ve görevleri Devlet Planlama Teşkilatına aktarılmıştır. Bu yönüyle Koordinasyon Bakanlığı, DPT’nin temelini oluşturan örgütlenme olmuştur. İkinci olarak uluslararası örgütlerin açıklamaları doğrultusunda yabancı uzmanlar ülkeye davet edilmiş ve yerli uzmanlarla birlikte bir ekip oluşturularak yeni bir plan çalışması başlatılmıştır (Küçük, 1985, s. 272). Ancak bu plan nihayete ermeden Cumhuriyet tarihinin ilk askeri darbesi olan 27 Mayıs (1960) gerçekleşmiştir.

Nasıl ki Demokrat Partinin iktidara gelişiyle Türkiye’de yeni bir siyaset, yönetim ve ekonomi tarzı gelişmişse askeri darbe sonrasında da yeni bir siyaset, yönetim ve ekonomi tarzı gelişmiştir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da Türkiye’de planlamaya olan bakış açısı değişime uğramıştır. Geline nokta artık planlama kurumsal bir kimliğe kavuşmuş ve yeniden yönetim sürecinin ilk ve en önemli unsurlarından biri haline getirilmiştir. Öyle ki planlama ve DPT, 1961 Anayasa’sında (m. 129) doğrudan yer alarak anayasal bir kurum niteliğini almıştır (Özkul, 2023, s. 50-51). Anayasanın ilgili maddesi iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmanın plan dahilinde gerçekleştirileceğini ve bu doğrultuda müstakil bir örgütlenmenin yani DPT’nin kurulması buna ilişkin özel bir kanunun çıkartılması gerektiğini belirtmiştir.

Görüldüğü üzere Türkiye’de planlamayı örgütlemek yani DPT gibi bir müstakil kurum aracılığıyla planlamayı bir devlet politikası haline dönüştürmek bir dizi iç ve dış etki ve sürecin sonucunda gerçekleşmiştir. Bu süreç 1930’lu yıllarda fabrikalaşmayı ön plana çıkaran sanayi planlarından 1940’lı yıllarda daha çok tarımı ön plana çıkaran kalkınma planlarına ardından da 1950’li yıllarda plansızlık halinin genel kabul gördüğü bakış açısından planlamanın anayasal ve kurumsal kimlik kazandığı 1960’lı yıllara doğru gelişen bir süreç olmuştur.

2. YAPISAL ve İŞLEVSEL ANLAMDA DPT

Çalışmanın bu başlığı altında kuruluşundan kapatılışına (dönüştürülüşüne) kadar ki süreçte DPT’nin yapısal ve işlevsel yönlerine değinilecektir. Diğer bir söylemle bir yandan planlamanın kurumsal boyutunda bir yandan da planlamaya yüklenen anlamdaki değişim-dönüşüme odaklanılacaktır.

Planlı dönemin bir ürünü olan DPT, 30.09.1960 Tarihli 91 sayılı kanunla kurulmuştur. Kuruluş kanununda Başbakanlığa bağlı ve Başbakan Yardımcısı ile idare olunan bir örgütlenme olarak kurulan DPT’nin bazı yetki ve görevleri şu şekildedir.

- Ekonomik, kültürel ve sosyal politikalara yönelik hedeflerin belirlenmesinde ya da belirlenmiş olan politikaların koordinasyonunda müşavirlik yapmak
- Kalkınma planlarının ve yıllık programların sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için başta merkezi teşkilat olmak üzere yerel yönetimler de dahil tüm ilgili kurum ve kuruluşların kuruluş ve işleyişine yönelik görüş ve tekliflerde bulunmak
- Kalkınma planlarının ve yıllık programların başarıya ulaşabilmesi için bunların takibini yapmak, değerlendirmek ve gerekli koordinasyonu sağlamak
- Planların özel sektör ve yabancı sermayenin hedef ve politikaları ile uyumlu bir şekilde işlenmesini sağlayacak tedbirleri belirlemek ya da buna yönelik tekliflerde bulunmak,
- Kalkınmada öncelikli bölgelerin seri bir şekilde gelişmesini sağlayacak tedbirleri tespit etmek ve gerekirse bunlara yönelik tekliflerde bulunmak
- Uluslararası ekonomik örgütlenmelerle kalkınma planı ve yıllık programlarda yer alan ilke ve hedefler doğrultusunda ilişkilerin geliştirilmesine katkı sunmak, gerekli görüş ve tekliflerde bulunmak
- Bölgesel veya sektörel bazda kalkınma planı ve yıllık programları hazırlamak

DPT’nin kuruluş kanununda teşkilat yapısı iki ana birimden meydana gelmiştir. Bunlardan ilki Yüksek Planlama Kurulu (YPK) diğeri ise Merkez Teşkilatıdır. Merkez teşkilatı kendi içerisinde Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığı, İktisadi Planlama Dairesi Başkanlığı ve Koordinasyon Dairesi

Başkanlığı şeklinde dört ana birim şeklinde yapılanmıştır. YPK, seçilmişlerin (Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen üç bakan) ve atanmışların (Müsteşar, Sosyal Plânlama Daire Başkanı, İktisadi Planlama Daire Başkanı, Koordinasyon Daire Başkanı) bir araya gelmesiyle oluşan, ekonomik ve sosyal politika hedeflerinin tespit ve tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olan ve bu planların belirlenen hedefler ile uygunluğu konusunda incelemelerde bulunan bir birimdir. Bu yönüyle YPK, siyasetçilerle teknokratların tercihlerinin, taleplerinin ve görüşlerinin uyumlulaştırıldığı bir örgütlenme şeklinde öngörülmüştür.

Kuruluş döneminde DPT’nin merkez teşkilatı üç ayak üzerine yükselmekteydi. Bunlardan ilki uzun ve kısa vadeli genel ve bölge plân ve programları hazırlayan İktisadi Plânlama Dairesi, ikincisi ülkenin sosyal problemlerini incelemek ve bunların çözümü için uzun ve kısa vadeli plânlar hazırlayan Sosyal Plânlama Dairesi Başkanlığı ve son olarak yapılan planların kamu ve özel sektörde gerçekleşmesini kolaylaştıracak idari, malî ve hukuki tedbirleri tespit etmek ve bunlara yönelik önerilerde bulunmak, plan ve programların uygulanmasında gerekli takip ve koordinasyonu sağlamak gibi bir dizi önemli görevi yerine getiren Koordinasyon Daire Başkanlığı’dır. Bu örgütsel şemaya bakıldığında ilk olarak DPT’nin sadece ekonomik planlar yapan iktisadi bir örgütlenme olmadığı aynı zamanda sosyal bir boyutunun da olduğu görülmektedir (Övgün, 2010, s. 234). İkinci olarak YPK’da siyasetçi ve bürokrat sayılarının denk tutulması, kuruluş aşamasında DPT’de daha eşitlikçi bir yapı öngörüldüğünü göstermektedir. Ayrıca bu kurumsal yapı, DPT’de fren-denge mekanizmasının işletildiğini, yani bir grubun diğer grup üzerinde baskın olmadığı, her iki grubun birbirlerini denetleyerek daha ideal bir işleyişin hâkim olduğu bir yapılanmayı da ortaya koymaktadır.

Türk kamu yönetiminde siyasal, yönetsel ve ekonomik birimlere planlama ve kalkınma konusunda hizmet sunmak için yardımcı bir teşkilat niteliğinde oluşturulan DPT, kuruluşundan dönüştürülüşüne kadar ki süreçte yapısal ve işlevsel anlamda birçok değişim ve dönüşüm yaşamıştır. Farklı bir ifadeyle, “ülkenin planlı kalkınmasına yardımcı olmak amacıyla, planlar hazırlamak, bunları takip etmek, eksiklikleri tespit etmek, bu eksikliklere yönelik önlemler almak, hükümete kurmaylığı dahilinde müşavirlik yapmak gibi önemli bir dizi yetki ve göreve sahip bir kurum olarak DPT (Parlak, 2011, s. 169), kuruluşundan kapatılışına kadarki süreçte birçok kez değişime uğramıştır. Esasında bu durum, Türkiye’de planlama anlayışında yaşanan dönüşümünün kurumsal yansımasıdır.

İlk olarak DPT’nin hükümet tarafından kabul edilen hedefler doğrultusunda uzun ve kısa vadeli plânları hazırlamak şeklindeki yetki ve görevleri yapılan düzenlemeyle daraltılarak kalkınma planları ile yıllık programları hazırlamak şekline getirilmiştir. DPT’nin dönüşümündeki bir diğer önemli düzenleme 1965 yılında DPT’ye “Teşvik Uygulama Dairesi” şeklinde yeni bir örgütlenme eklenmesiyle gerçekleşmiştir. Bu birim esasında DPT’nin piyasa yönelimli bir örgütlenmeye evrilmesindeki ilk adım olmuştur.

Diğer bir ifadeyle bu daire ile birlikte DPT sermaye kesimine açılmış ve bu şekilde piyasa talepleri doğrultusunda hareket eden bir örgütlenme haline getirilmeye çalışılmıştır. Bu yönüyle DPT, planlama alanında teknik ve kurmay bir örgütlenme olmaktan yavaş yavaş çıkarılarak bir anlamda iktidarların ekonomi anlayışına göre hareket etmek zorunda kalan politize bir kurum haline getirilmiştir (Soyak, 2003, s. 177). DPT'ye yönelik yapılan bir diğer düzenleme 70'li yılların hemen başında Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi kurulmasıdır. Bu daire ülkede geri kalmış bazı yörelere yönelik çalışmalar yapmak üzere kurulmuştur.

DPT'de esaslı dönüşüm 80'li yıllarla beraber başlamıştır. Bu dönüşüm en başta 80'li yılların hemen başında yürürlüğe giren 1982 Anayasasında ve yine 80'li yıllarda tüm dünyayı etkisi altına alan neoliberal ekonomi-politik paradigma ile kendini göstermiştir. DPT'nin kurucu anayasası olan 1961 Anayasasında: DPT anayasal bir örgütlenme olarak yer almış, planlamadan ise devletin ödevi şeklinde bahsedilmiş ve ayrıca planlama, anayasanın üçüncü bölümünde sosyal ve iktisadi haklar başlığı altında düzenlenmiştir. Ancak 1982 Anayasasında DPT yer almamış, planlamadan da devletin görevidir şeklinde bahsedilmiş ve ayrıca planlamaya mali ve ekonomik haklar başlığı altında yer verilmiştir. Görüldüğü üzere 1982 Anayasası ile hem planlama kurumunda hem de planlama anlayışında yeni bir dönüm noktasına girilmiştir. Kurumsal açıdan bakıldığında DPT anayasal bir kurum olmaktan çıkartılmıştır. Planlama anlayışı ise ekonomik bir bakış açısına indirgenmiş, devletin ödevi olmaktan çıkarılmış ve ihtiyari bir görev haline getirilmiştir. Yapılan bu düzenlemeyle planlamanın sosyal yönünün sönmüldüğü, ekonomik yönünün ise ön plana çıkarıldığı görülmektedir.

Anayasal düzeydeki bu dönüşüm 1980'li yıllarda (küreselleşmenin de etkisiyle) tüm dünyada etkisini göstermeye başlayan neoliberalizmle beraber daha ileri düzeye taşınmıştır. Neoliberal paradigma planlamaya mesafeli bir bakış açısına sahiptir. Çünkü neoliberalizmin ürettiği tezler daha çok planlamanın, devletin doğrudan ekonomiye müdahalesi şeklinde yorumlanmaktadır. Bu ise neoliberal savunuda küçültülmesi gereken devleti aksine daha da büyüten bir gelişmedir. Yine neoliberal anlayışa göre planlama, aşırı bürokrasiyi beraberinde getirmekte, bu da devleti hantallaştırmaktadır. Benzer şekilde neoliberalizmde piyasa kendi doğal akışında işleyen bir mekanizma iken planlama bu doğal akışın dengesini bozan bir unsur olarak görülmektedir. Neoliberalizmin ileri sürdüğü bu argümanlar tüm dünyayı etkisi altına aldığı gibi Türkiye'yi de etkisi altına almış ve bundan en fazla etkilenen kurumların başında da DPT yer almıştır.

Neoliberalizmin yanı sıra küreselleşmenin hız kazandığı bu dönemde Avrupa Birliği ile ilişkilerin daha sağlıklı yürütülebilmesi için DPT içerisinde Avrupa Ekonomik Topluluğu Dairesi kurulmuştur. Esasında bu birim ile birlikte planlama ulusal boyuttan uluslararası boyuta taşınmış ve DPT'ye uluslararası politikalarla ulusal planlıları uyumlulaştırılma görevi verilmiştir. Kurumsal anlamda yaşanan bir diğer önemli gelişme 1982 yılında çıkarılan

44 sayılı KHK ile gerçekleşmiştir. Bu KHK’da iki önemli düzenleme ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki daha önce doğrudan başbakana bağlı olan DPT müsteşarı başbakan yardımcısına bağlı hale getirilmiş, ikinci olarak başbakanın, DPT üzerindeki yetkilerini gerekli gördüğü takdirde başbakan yardımcısı veya devlet bakanı aracılığıyla kullanabileceği belirtilmiştir. Bu düzenleme ile DPT daha tali bir kurumsal niteliğe ve öneme indirgenmiştir.

Türkiye’de 12 Eylül Darbesi ile oluşan askeri iktidar Turgut Özal’ın 1983 yılında 45. Hükümeti kurmasıyla yerini sivil iktidara bırakmıştır. Turgut Özal, Dünya Bankasında çalışma deneyimine sahip olan, uluslararası örgütleri ve ekonomik dengeleri iyi bilen, uzun yıllar devletin önemli-çeşitli kademelerinde yer almış biri olarak Türkiye’de neoliberal geleneğin ve değişim-dönüşümün en önemli aktörlerinden birisi olmuştur (Angın, 2019, s. 172). Özal, iktidara geldiği 1983 yılından 1991 yılına kadar (başta DPT olmak üzere) neoliberal devlet anlayışına uygun birçok düzenlemeyi KHK’larla hayata geçirmiştir. Örneğin iktidara geldikten sonra gerçekleştirdiği ilk düzenlemelerden biri 223 sayılı KHK ile DPT’ye yönelik olmuştur. Bu düzenleme DPT’nin kuruluşundan sonraki en önemli düzenlemelerden biri olmuştur. 80’li yıllarda hem planlama anlayışında hem de kurumsal yapılanmada DPT’de meydana gelen dönüşüme yönelik öne çıkan bazı düzenlemeler şu şekildedir.

1984 yılında yürürlüğe giren 223 sayılı KHK’ya kadarki yasal düzenlemelere bakıldığında DPT’nin yetki ve görevleri hükümete “yardımcı olmak” ve “tavsiyelerde” bulunmak şeklinde ifade edilmişken, 1984 yılında çıkarılan 223 sayılı KHK ile bu ifadeden vazgeçilerek “müşavirlik (danışmanlık) yapmak” ve “görüş bildirmek” şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Dolayısıyla başlangıçta hazırladığı kalkınma planları kamu kesimi için “emredici” özel kesim için de “yol gösterici ve teşvik edici” bir niteliğe sahip olan (Küçüköğlü, 2016, s. 185) DPT, yapılan bu düzenlemelerle işlevsel anlamda daha geri plana çekilmiş ve daha pasif bir hale getirilmiştir. Çünkü Sezen (1999, s.108-109)’in de belirttiği gibi “müşavirlik, yalnızca danışılan konuyla sınırlı kalan ve kendiliğinden harekete geçme serbestisi olmayan bir faaliyet biçimiyken, yardımcılık, müşavirliğe oranla daha etkin, daha geniş ve müşavirliği de içine alabilen bir eylem biçimidir.”

223 sayılı KHK’nın bir diğer özelliği DPT’yi bakanlıklar arası koordinasyon sağlayan ve bakanlıklara alanı dahilinde tavsiyelerde bulunan bir kurum olmaktan çıkarak görüş bildiren bir kurum haline getirmesidir. Görüş bildirmek daha çok sadece sorulduğunda gerçekleştirilen bir faaliyet olması nedeniyle bu düzenlemeyle de DPT’nin daha pasif bir yapıya dönüştürüldüğünü söylemek mümkündür. Bir diğer önemli gelişme bu KHK ile (küreselleşme ve neoliberal devlet anlayışına uygun şekilde) DPT’ye yeni birimlerin eklenmesi ve yeni görevlerin verilmesidir. Örneğin “özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve gayelerine uygun bir şekilde yürütülmesini teşvik etmek, kalkınmada öncelikli yörelerin daha hızlı şekilde gelişmesini sağlayacak tedbirleri tespit ve teklif etmek, uluslararası ekonomik

kuruluşlarla ilişkilerin geliştirilmesinde temaslarda ve müzakerelerin yürütülmesinde gerekli görüş ve tekliflerde bulunmak” gibi yeni bir takım görevler yüklenen DPT’ye Teşvik ve Uygulama Başkanlığı, Yabancı Sermaye Başkanlığı, Serbest Bölgeler Başkanlığı gibi yeni birimler eklenmiştir.

Son olarak 223 sayılı KHK ile DPT’nin ana birimlerinden biri olan Yüksek Planlama Kurulunda (YPK) yer alan yedi üyeden müsteşar dışındaki diğer tüm üyelerin siyasetçilerden meydana gelmesi sağlanmıştır. Bu şekilde DPT’nin kuruluşundan buyana süregelen siyasetçi ve bürokrat (atanmış ve seçilmişler) sayısındaki eşitlikçi anlayış yerini siyasetçilerin daha etkin olduğu bir yapıya bırakmış ve böylece teşkilatın teknik-kurmay bir yapıdan siyasi bir yapıya evrilmesi sağlanmıştır. Görüldüğü üzere 223 sayılı KHK ile DPT örgütsel anlamda zayıflatılmış, yönetsel anlamda siyasileştirilmiş, plansal anlamda ise geri plana itilmiştir. Son olarak DPT bu düzenleme ile neoliberal devlet anlayışına uygun olarak teşvikler veren, sermaye kesimiyle ilişkileri geliştiren bir örgütlenme haline getirilmiştir. DPT’ye yönelik 80’li yıllarda gerçekleştirilen son düzenleme 1987 yılında yürürlüğe giren 307 sayılı KHK ile gerçekleştirilmiştir. Bu KHK’nın 4. maddesi ile YPK yeniden düzenlenmiş ve YPK içerisinde yer alan tüm bürokratlar tasfiye edilerek bu yapıya yeni bakanlıklar dahil edilmiştir. Dolayısıyla bu düzenlemeyle YPK tümünden siyasi bir örgütlenme haline getirilmiştir.

90’lı yıllara gelindiğinde ise başta 1991 yılında Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3701 sayılı kanun olmak üzere 437 (1991 yılı), 511 (1993 yılı) ve 540 (1994 yılı) sayılı KHK’larla yapısal ve işlevsel anlamda DPT’de ve planlama anlayışında değişim-dönüşüm sürdürülmüştür. Başkanlık şeklinde örgütlenen DPT, 3701 Sayılı kanun ile genel müdürlük düzeyinde yeniden yapılandırılmış ve teşkilata Proje Geliştirme Genel Müdürlüğü gibi yeni birimler eklenmiştir. Bu müdürlükle beraber DPT, planlarla projeleri uyumlulaştıran, buna yönelik önerilerde bulunan bir birime sahip olmuştur. Bu kanunun hemen ardından 437 sayılı KHK çıkarılarak DPT’ye ait ana birimlerin büyük bir kısmı bakanlıklara devredilmiş böylece hem örgütsel hem de yetki ve görevler açısından büyük bir sadeleşme gerçekleştirilmiştir. KHK ile DPT’deki ana hizmet birimlerinin sayısı on birden beşe düşürülmüş bu kapsamda Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü, Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü ve Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına devredilmişken Proje Geliştirme Genel Müdürlüğü, İslam Ülkeleri Genel Müdürlüğü ve Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır. Ayrıca DPT’nin yardımcı hizmet birimlerinin tamamı genel müdürlük düzeyinden daire başkanlığı düzeyine indirilmiştir. Son olarak bu KHK ile DPT, neoliberal ekonomi anlayışının önemli savunularından olan özelleştirmenin önemli kurumlarından biri haline getirilmiştir (Övgün, 2010, s. 242).

1993 yılında çıkarılan 511 sayılı KHK ile DPT’ye uluslararası örgütler, özel sektör ve sermaye kesimi ile daha yakından ilişkiler kurması için yeni görevler verilmiş ve bu yeni görevlere uygun yeni birimler eklenmiştir.

Uluslararası kuruluşlarla iletişim içerisinde çalışma, ileriye dönük stratejiler geliştirme, özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel yönlendirme yapma gibi görevler için Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Yatırımlar Sektör Programları Genel Müdürlüğü, Avrupa Topluluğu ile ilişkiler Genel Müdürlüğü, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü gibi yeni birimler bu kapsamda değerlendirilebilir. Son olarak bu KHK ile DPT, merkezi düzeyde kalkınma planları yapan müstakil kurum olmaktan ziyade özel sektöre rehberlik yapan, sermaye kesimi ve uluslararası örgütlerle ilişkileri uyumlulaştıran ve ayrıca stratejik planlar yapan bir örgütlenme haline gelmiştir. Tüm bu gelişmeler Türkiye’de hem planlama örgütünün hem de planlama anlayışının neoliberalizmin temel argümanları doğrultusunda bir dönüşüm yaşadığını göstermektedir.

90’lı yıllar içerisinde DPT’ye yönelik yapılan bir diğer önemli düzenleme 1994 yılında çıkarılan 540 sayılı KHK ile gerçekleşmiştir. Bu KHK ile DPT’ye Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu eklenmiş ve böylece kuruluşundan bu yana Müsteşarlık ve YPK şeklinde süregelen ikili bir yapı üçlü bir yapıya dönüştürülmüştür. Kurul Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Dış Ticaret Müsteşarı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı ve ayrıca Başbakanın belirleyeceği Bakanlardan oluşmaktadır. Ülkenin yurtiçi ve yurtdışı ekonomi, para, kredi ve maliye politikalarını tespit etme ve uygulanmasını sağlama, destekleme politikalarının esaslarını belirleme, ödemeler dengesindeki gelişmeleri takip etme gibi birtakım yetki ve görevlere sahip bu kurul aracılığıyla DPT adeta planlama kurumu olmaktan çıkarak daha çok ülkenin ekonomi politikaları üzerinde ağırlık gösteren bir kurum haline gelmiştir.

DPT ile ilgili yapılan düzenlemelere bakıldığında: DPT, önce neoliberal politikalara uyumlu bir şekilde dönüşüm geçirmiş ardından da Avrupa Birliği süreci içerisinde oluşan yeni düzenle beraber bölgeselleşme ve bölgesel kalkınma politikalarına uygun yeni bir kurum olarak yerini Kalkınma Bakanlığı’na bıraktığı görülmektedir (Fedai, 2016, s. 418). Yine DPT’ye ilişkin yapılan düzenlemelerin daha çok 80’li ve 90’lı yıllarda hayata geçirildiği ve DPT’yi düzenleme aracı olarak da (neredeyse tamamına yakını) KHK’lardan yararlandığı görülmektedir. DPT’de dönüşüm aracı olarak KHK’ların kullanılması bir tesadüf değildir. Çünkü Türkiye’de KHK’lar zamanla siyasal iktidarların bir konunun meclise taşınmadan kendi istekleri doğrultusunda düzenleyebilmelerinin aracı haline gelmiştir. Diğer bir ifadeyle KHK’lar yürütme erkinin yasama erki karşısında etkinliğini arttıran, kural koyma ve norm yapımında yürütme erkinin elini güçlendiren, olağan yasama süreçleri yerine tali yollarla yasa benzeri düzenleyici işlemler aracılığıyla kamu yönetiminde çeşitli değişim-dönüşümlerin hayata geçirilmesine aracı olan bir mekanizma halini almıştır (Angın, 2019, s. 58). Bu kapsamda DPT, KHK’larla her siyasal iktidarın kendine göre yeniden yapılandığı bir teşkilatlanma halini almıştır.

3. YARIM ASIRLIK BİRİKİMİN SONU: DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATINDAN KALKINMA BAKANLIĞINA

Devlet Planlama Teşkilatından Kalkınma Bakanlığına doğru yaşanan dönüşüm basit bir kurumsal dönüşümün çok daha ötesini ifade etmektedir. Bu dönüşüm Türkiye’de planlama teşkilatına olan bakış açısındaki ve plana yüklenen anlamdaki dönüşümü ortaya koymaktadır. Gelinen noktada planlama kurumu ve plan adeta bir gereklilik olmaktan çıkarılmıştır. Artık planlama merkezi ve makro düzeyde yapılan bir faaliyet olmaktan ziyade her kurumun kendi planını oluşturduğu daha yerel ve mikro ölçekli bir faaliyet olarak görülmektedir.

Bir önceki başlıkta da görüleceği üzere DPT’ye yönelik düzenlemelerin hayata geçirildiği tarihsel dönemlere baktığımızda 80’li ve 90’lı yılları yani neoliberal ekonomi politik paradigmanın Türkiye’yi önemli ölçüde etkilediği dönemleri görmekteyiz. Esasında bu durum DPT’nin neoliberal politikalarla uyumlulaştırılmış bir dönüşüm süreci geçirdiğini göstermektedir. En temel özelliği, piyasa direktiflerini işler kılmak olan neoliberalizm, kapital(izm)i korumak, devletin ekonomi üzerindeki hakimiyetini kırmak ve emeğin gücünü azaltmak gibi stratejiler doğrultusunda gelişen, kapitalizme özgü bir örgütlenmedir (Saad-Filho & Johnston, 2014, s.17). Neoliberalizm, ekonomik reform politikalarını, bir tür kalkınma modelini, normatif bir ideolojiyi ve akademik bir paradigmayı belirtmek için kullanılan bir kavramdır (Boas & Gans-Morse, 2009, s. 143). Diğer bir ifadeyle ekonomik, sosyal ve politik olgularla ilişkili bir kavram olarak neoliberalizm, piyasaların düzenlemelerden arındırılması, devletin kontrolcü yapısının ve dahi bizatihi kendisinin olabildiğince küçültülmesi, uluslararası mal ve sermaye piyasalarının geliştirilmesi ve bunlar önündeki engellerin kaldırılması gibi politikaları benimser (Angın, 2019, s. 36).

DPT (devletin planlama aracılığıyla ekonomik ve sosyal kontrolü sağlayan bir mekanizma olarak) tıpkı neoliberalizmin temel savunuları arasında yer alan devletin piyasa ve toplum üzerindeki kontrolünün kısıtlanması gerektiği düşüncesi çerçevesinde 80 ve 90’lı yıllar boyunca KHK’larla neoliberal politikalara uyumlu hale getirilmiş, bu uyumun hemen ardından 2000’li yıllarda ise Türkiye’nin Avrupa Birliği ile hızlanan üyelik sürecinin bir parçası olarak Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmüştür.

80’li ve 90’lı yıllarda çıkarılan KHK’larla DPT, üye kompozisyonu siyasetler lehine değiştirilerek politize edilmiş, plan konusunda bir uzmanlık kurumu olmaktan çıkartılarak bir tür teşvik mekanizması, kamusal kaynakların özel sektöre aktarımın bir aracı, özelleştirme sürecinin merkezi bir organı haline dönüştürülmüştür. 2000’li yıllara gelindiğinde ise DPT’nin dönüşüm sürecine Avrupa Birliği ile yürütülen müzakerelerin yansımaları eklenmiştir.

2000’li yıllarda bölgeselleşme ve bölgesel kalkınma Türkiye’nin AB ile üyelik sürecinin belirleyici konu başlıklarından biri haline gelmiştir. Bu durum Türkiye’de en net şekilde Avrupa Birliği konsey kararlarında ve

kalkınma planlarında kendini göstermiştir. Örneğin Şubat 2008 tarihli 158 sayılı konsey kararının 22 nolu faslında şu hususlara dikkat çekilmiştir.

• Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında: “Avrupa Birliğine katılım öncesi programlarının uygulanması için, özellikle ilgili bakanlıklar düzeyinde, programlama, proje hazırlama, izleme, değerlendirme ve mali yönetim ve kontrol alanlarında idari kapasitenin güçlendirilmesi ve kurumsal yapıların oluşturulmasının pekiştirilmesi”

• Bölgesel Politika ve Yapısal Politika Araçlarının Koordinasyonu başlığı altında: “Gelecekte uygulanması muhtemel Topluluk uyum politikasına yönelik olarak, idari kapasitenin merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde artırılması.”

Görüldüğü üzere Avrupa Birliği, aday ülkelerin yapısal fonların yönetimini sağlamak, kapasitenin merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde artırılmasını gerçekleştirmek amacıyla bakanlık düzeyinde yeni bir örgütlenme oluşturulmasını öngörmüştür. Bu gelişmeye bağlı olarak 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında¹ Türkiye’nin Avrupa Birliğine üyelik süreci kapsamında bölgeselleşme ve bölgesel kalkınma en fazla ön plana çıkan konu başlıklarından biri olmuştur. Bu plan, “AB’ye üyelik sürecinin gerektirdiği Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Uyum İçin Stratejik Çerçeve gibi dokümanların yanında, başta Orta Vadeli Program olmak üzere diğer ulusal ve bölgesel plan ve programlar ile sektörel ve kurumsal strateji belgelerinin dayanağını oluşturacak (DPT, 2006)” şeklinde hazırlanmıştır. Dolayısıyla Türkiye’nin Avrupa Birliği sürecinde yapısal fonların yönetimi ve bölgesel kalkınmanın koordinasyonu amacıyla yeni bir örgütlenmeye ihtiyaç hasıl olmuş (Övgün, 2011, s. 271) ve bu noktada daha önceden neoliberal politikalarla dönüştürülen DPT, bu ihtiyaca cevap verecek şekilde Kalkınma Bakanlığına çevrilmiştir. Bu açıdan Kalkınma Bakanlığı, merkezi düzeyde politika belirleyen, bölgesel kalkınma konusunda koordinasyonu sağlayan bir örgütlenme olarak ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında 2011 yılında 35 KHK çıkartılmıştır. Bu KHK’lerden 641 sayılı KHK ile DPT kapatılmış ve tüm mirası Kalkınma Bakanlığına devredilmiştir. Kalkınma Bakanlığı’nın örgütsel yaşamı ise son derece kısa sürmüş ve 2017 yılında gerçekleştirilen referandum sonucunda geçiş yapılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’yle varlığına son verilmiştir. Daha sonraki süreçte 2018 yılında çıkarılan 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuş ve kalkınma planlarını hazırlama yetkisi bu başkanlığa verilmiştir. Dolayısıyla yarım

¹ Avrupa Birliği’nin bütçe takvimi (2007-2013) ile Türkiye’deki kalkınma planlarının uyumu amacıyla, bu plan diğer planların aksine beş yıllık değil yedi yıllık olarak düzenlenmiş ve plan 2006 yılında uygulamaya koyulması gerekirken 2007 yılında uygulamaya koyulmuştur (Övgün, 2010b, s. 193).

asırlık bir mirasın üzerine bina edilen Kalkınma Bakanlığı altı yıllık bir ömre ve sadece bir kalkınma planı hazırlayacak deneyime sahip olmuştur.

Günümüzde plan ve programları hazırlama konusunda en yetkili birim Strateji ve Bütçe Başkanlığıdır. Başkanlığın, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı hazırlamak, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali planı, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ve sektörel plan-programları oluşturmak gibi yetki ve görevleri bulunmaktadır. Bunun yanında başkanlık, plan ve programların hazırlanmasında Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müşterek hareket etmekte ve planın hazırlanmasında ilgili kamu idareleri ve Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini almaktadır.

Sonuç

1960'ı yıllardan 1980'li yıllara kadar DPT son derece önemli ve işlevsel bir kurum olarak varlık göstermiştir. Öyle ki bu dönemde hazırladığı kalkınma planları kamu kesimi için “emredici” özel kesim için de “yol gösterici ve teşvik edici” bir niteliğe sahip olmuştur. DPT, ilk 20 yılında hükümetlere yol gösterici ve kamu kesimi için emredici beş kalkınma planı hazırlamıştır. Yine müstakil (İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor) ve müşterek olarak (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (1963), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1972), Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (1991)) kamu yönetimi için önemli raporların ve projelerin hazırlanmasında yer almıştır. Bunlar sadece basit birer plan, proje ya da rapor olarak algılanmamalıdır. Çünkü DPT bu plan, proje ve raporlarla hükümetlere ve kamu kurumlarına yatırım planlarında ve maliye, dış ticaret, finansman konularında danışmanlık yapmış ve temel kamu politikası aktörlerini doğrudan yönlendirmiştir.

Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren neoliberal ekonomi-politik paradigmanın etkisiyle hem plan hem de planlama örgütü kademeli olarak etkinliğini, önemini ve anlamını yitirmeye başlamıştır. DPT, özel ihtisas komisyonları aracılığıyla sektörel raporlar hazırlayan, özel sektöre teşvikler veren, sermaye kesimiyle ilişkileri geliştiren bir örgütlenme haline getirilmiştir. 90’lı yıllara gelindiğinde hem kurumsal hem de yetki ve görevleri açısından oldukça etkisiz hale getirilirken, bu süreçte planlamanın toplumsal yönü sönmülmüş ve daha çok ekonomik bir durum olarak görülmeye başlanmıştır. 2000’li yıllara gelindiğinde ise Avrupa Birliği sürecinin önemli bir halkası olan bölgeselleşme ve bölgesel kalkınma politikalarının bakanlık düzeyinde bir örgütlenmeye ihtiyaç duyması sonucu DPT kurumsal anlamda tamamen ortadan kaldırılmıştır. Daha özet bir ifadeyle 80’li yıllarda ilk olarak neoliberalizmin argümanlarıyla uyumlu bir dönüşüm yaşayan DPT, 90’lı yıllarda işlevselliğini ve sosyal yönünü kaybetmiş, 2000’li yıllarda ise Avrupa Birliği’nin bölgeselleşme ve bölgesel kalkınma politikalarının altında kalarak üzerine Kalkınma Bakanlığı inşa edilmiştir.

DPT’de gerçekleşen dönüşüm sadece kurumsal düzeyde kalmamış aynı zamanda planlama anlayışına da yansımıştır. Çünkü Kalkınma Bakanlığı ile birlikte yarım asırlık ulusal kalkınma planı anlayışından bölgesel temelli planlamaya geçilmiştir. Diğer bir ifadeyle gelinen noktada ulusal kalkınma planlaması anlayışından bölgesel ve stratejik planlama anlayışına, merkezi planlama anlayışından yerel kurumsal planlamaya, kamucu-sosyal bir planlama anlayışından özel sektör yönelimli, piyasa odaklı bir planlama anlayışına doğru bir evrim yaşanmıştır.

Türkiye’de DPT’nin planları hem sosyal hem de ekonomik açıdan uzun süre yol haritası niteliğinde olmuştur. DPT sadece plan teşkilatı şeklinde görülmemeli, yarım asırlık bir birikimi, Türkiye’de planlı ekonomiyi ve kalkınmayı, devletçi ve kamucu bir anlayışı ve ayrıca bunlar eşliğinde toplumsal ilerleme fikrini simgelen bir örgütlenme olarak görülmelidir. Yaptığı araştırmalar, hazırladığı raporlar, bünyesinde barındırdığı donanımlı bürokratlar ve yetiştirdiği uzmanlar ile yönetim sürecine önemli katkıları olabilecekken kapatılması Türk Kamu Yönetimi açısından müspet bir gelişme olmamıştır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış Bağımsız

Yazar Katkısı: Cem Angın: %100

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışma için destek alınmamıştır.

Etik Onay: Bu çalışma etik onay gerektiren herhangi bir insan veya hayvan araştırması içermemektedir.

Çıkar Çatışması Beyanı: Çalışma ile ilgili herhangi bir kurum veya kişi ile çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Peer Review: Independent double-blind

Author Contributions: Cem Angın: 100%

Funding and Acknowledgement: No support was received for the study.

Ethics Approval: This study does not contain any human or animal research that requires ethical approval.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest with any institution or person related to the study.

Önerilen Atıf: Angın, C. (2024). Türkiye’de planlama anlayışının evrimi: DPT örneği. *Akademik Hassasiyetler*, 11(26), 299-317. <https://doi.org/10.58884/akademik-hassasiyetler.1456965>

Kaynakça

Adalı, S. (1992). İdari reform ve reorganizasyon hareketlerinde Sayıştay’ın rol ve fonksiyonu, *Sayıştay Dergisi*, 10(3), 3-15.

- Angın, C. (2019). *Türkiye'de krizler, kanun hükmünde kararname ve devletin değişim-dönüşümü* [doktora tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Boas, T. & Gans-Morse, J. (2009). Neoliberalism: From new liberal philosophy to anti-liberal slogan. *Studies in Comparative International Development*, 44(2), 137-161.
- Boratav, K. (2006). *Türkiye'de devletçilik*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Bromley, R. (2003). Social planning: past, present and future. *Journal of International Development*, 15(7), 819-830. <https://doi.org/10.1002/jid.1037>.
- DPT. (2006). *Dokuzuncu kalkınma planı (2007–2013)*. 1 Ağustos 2024 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Dokuzuncu_Kalkinma_Planı-2007-2013.pdf adresinden edinilmiştir.
- Fedai, R. (2016). Devlet Planlama Teşkilatı'ndan Kalkınma Bakanlığı'na: Planlama anlayışında yaşanan değişim. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 410-422. <https://doi.org/10.16990/SOBIDER.3307>.
- İnan, A. (1972). *Devletçilik ilkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin birinci sanayi planı 1933*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Kahn, Alfred J. (1969). *Theory and practice of social planning*. New York: Russell Sage Foundation Publishing.
- Kansu, G. (2004). *Planlı yıllar*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kaya Özçelik, P. (2010). 1960 Darbesi'nin ekonomi politikası. *Mülkiye Dergisi*, 34(267), 129-143.
- Küçük, Y. (1985). *Planlama, kalkınma ve Türkiye*. İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Öney, E. (1980). *İktisadi planlama*. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları. Sevinç Matbaası.
- Övgün, B. (2010a). *Devlet ve planlama*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Övgün, B. (2010b). Türkiye'de planlama: Sektörel gelişmeden kalkınmaya kalkınmadan stratejiye. *Memleket Siyaset Yönetim*. 5(13), 176-204.
- Övgün, B. (2011). Türk kamu yönetiminde yeni bir örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66(3), 263-281.
- Özkul, F. (2023). 1961 Anayasası'nın Türk anayasacılığındaki yeri ve önemi. *Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(25), 15-61.
- Özyurt, H. (1985). Atatürk dönemi birinci ve ikinci beş yıllık sanayileşme planları ve Türk ekonomisindeki yapı değişikliğine etkileri (1933-1938). *Sosyoloji Konferansları*, (19), 119-148.
- Parlak, B. (2011). *Kamu yönetimi sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- Saad-Filho, A. & Johnston, D. (2014). Neoliberalizm: Muhalif bir seçki (Çev. Ş. Başlı, T. Öncel). İstanbul: Yordam Kitap.

- Sezen, S. (1999). *Devletçilikten özelleştirme ve Türkiye'de planlama*. Ankara: TODAİE.
- Soyak, A. (2003). Türkiye'de iktisadi planlama: DPT'ye ihtiyaç var mı? *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 4(2), 167-182.
- Soysal, M. (1958). Yeni bir bakanlığın kuruluşu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 13(3), 276-285.
https://doi.org/10.1501/SBFder_0000000404.
- Takım, A. (2012). Demokrat parti döneminde uygulanan ekonomi politikaları ve sonuçları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(2), 157-187.
https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002251
- Ünlü Soylu, P. & Yaktı, Ö. (2012) Devletçiliğe yönelmede bir köşe taşı: birinci beş yıllık sanayi planı, *History Studies*, 4, 365-379.
https://doi.org/10.9737/hist_310.

Extended Abstract

This study focuses on the historical evolution of the concept of planning and the planning organization in Türkiye. The study argues that the State Planning Organization (SPO) and the concept of planning in Türkiye first underwent a transformation in line with the neoliberal political economy paradigm (from central planning to strategic planning and regional planning) and were then completely abolished as part of the negotiations with the European Union. The study observed that there were both internal and external influences on the change and transformation of the planning concept and the planning organization in Türkiye. Therefore, the study concluded that the closure of the SPO and the weakening of the concept of planning is an important loss for Turkish public administration.

One of the first and most important elements of the management process is planning. Planning is the effort to identify and determine the ways and methods to be followed for a targeted goal, the measures to be taken, and when, how, with which tools and equipment, and by whom these goals and measures will be fulfilled. In more general terms, planning is actions designed for the future in line with a purpose (Parlak, 2011, p. 625). In this respect, planning is one of the most basic managerial requirements for individuals, organizations, and states. The Soviet Union was the first country in the world to implement planned management in the broadest and most institutionalized sense. The Soviet Union had a significant impact on the formation and institutionalization of planning in Türkiye. In fact, foreign experts from the Soviet Union contributed to the Republic's first planning experiments.

Since the 1930s, Türkiye has moved towards a planned economy approach. During this period, two industrial plans were prepared, the first in 1934 and the second in 1938. These first planning experiments in the 1930s were industrial plans that did not cover the whole economy and aimed to

establish new enterprises in certain areas. Since these plans were prepared at a time when the principle of statism was adopted, they mostly aimed at the establishment of state enterprises in certain fields and sectors.

In Türkiye, just as in the 1930s, two plans came to the fore in the 1940s. The first of these was the "Rapid Development Plan" prepared in 1946 and the second was the "Economic Development Plan" prepared in 1947. While the first plan emphasized industrialization as the engine of development, the second plan, which was a reaction to the first plan, placed agriculture at the heart of development.

With the coming to power of the Democrat Party, the concept of planning was pushed to the background in the 1950s because the Democrat Party pursued a policy that favored "agriculture in development, the private sector in economic entrepreneurship, and foreign capital in investment resources" (Sezen, 1999, p. 165). Towards the end of the 1950s, however, the deterioration in the economy led to a transition back to a planned economy approach because international organizations, which were the source of the hot money needed for the economy, wanted expenditures, investments, and development to be made within a plan. Upon these developments, the Democrat Party government returned to the planned economy approach. In this direction, it first established the Ministry of Coordination. However, this ministry was very short-lived and the coup d'état of May 27, 1960, took place shortly after its establishment.

Planning was directly included in the 1961 Constitution, which came into force after the May 27th coup d'état, and became a constitutional institution. The relevant article of the Constitution states that economic, social, and cultural development shall be realized within a certain plan. Accordingly, it was stated that the SPO should be established by a special law. As can be seen, the emergence of the SPO in Türkiye was the result of a series of internal and external factors. This process evolved from industrial plans that emphasized industrialization in the 1930s to development plans that emphasized agriculture in the 1940s, and then from the 1950s, when the state of unplanning was generally accepted, to the 1960s, when planning gained a constitutional and institutional identity.

The SPO was an extremely important, active, and functional institution from its establishment until the 1980s. However, since the 1980s, both the concept of planning and the planning organization have gradually lost their significance. In the 80s, the SPO was first transformed into an organization that provided incentives to the private sector and developed relations with the capitalist sector. Then, in the 90s, it was transformed into a rather ineffective institution, both institutionally and in terms of its powers and duties. Moreover, during this process, the social aspect of planning was diminished and it started to be seen more as an economic activity. In the 2000s, the SPO was completely abolished in line with regionalization and regional

development policies, which were an important aspect of the European Union process.

In Türkiye, the plans of the SPO have long served as roadmaps in both social and economic terms. The SPO should not only be seen as a planning organization, but also as an entity that symbolizes half a century of experience, planned economy, and development in Türkiye, a statist and public understanding, and the idea of social progress. With its research, reports, well-equipped bureaucrats, and experts it trained, it could have made significant contributions to the management process, but its closure has not been a positive development for Turkish public administration.