

Devleti Geri Getirmek: Kalkınmada Kamu Örgüt ve Personelinin Rolü¹

Aslı Yılmaz Uçar, Leiden Üniversitesi, Kamu Yönetimi Enstitüsü

ORCID: 0000-0002-1785-9095

E-Posta: asliyilmazucar@gmail.com

Vedat Milor'un 1989 yılında California Üniversitesi'nde doktora tezi olarak savunduğu "Planning and Economic Development in Turkey and France: Bringing the State Back in" başlıklı çalışması, 2022 yılında Feza Aygen'in çevirisiyle İletişim Yayınları tarafından Türkçeye kitap olarak kazandırıldı.

Tez olarak sunulmasının üzerinden otuz üç yıl geçmesine rağmen eserin Türkçeye çevrilmesi, kitaplaştırılması ve farklı mecralarda atıf almaya başlaması, çalışmanın güncelliğini ve önemini yitirmediğine dair sağlam kanıtlar. Bu kitap incelemesi de kitabın kamu yönetiminin temel sorularından olan devlet-sermaye sınıfı ilişkileri ile kamu örgütlenmesi-personelinin kapasitesi ve rolü arasındaki ilişki üzerine halen ilham verici bir çerçeve ve argümanlar sunduğu inancıyla kaleme alınmıştır.

Kitabın içeriğine geçmeden, kitabı oluşturan dört bölümü başlık ve içerik olarak tanıtmak, kitabın yapısına dair fikir verecektir. "Planlama ve İktisadi Kalkınmaya Genel Bir Bakış" ile "Literatürün Eleştirel Bir Analizi ve Teorik Çerçeve" başlıklı birinci bölümde, modernleşme ve bağımlılık teorileri ile Cardoso ve Faletto'nun eleştirel incelemesi yapılıyor ve Gramscian kavramlarla ekonomiye devlet müdahalesinin teorik ve kavramsal çatısı çatılıyor. "Türkiye ve Fransa'da İktisadi Planlamanın Doğuşu" başlıklı ikinci bölümde, Fransa'nın Savaş öncesi devlet-ekonomi ilişkileri, Monnet Planı'nın kurumsallaşması ile Türkiye'nin Savaş Sonrasında devlet-ekonomi ilişkileri ile modernleşme bloğunun filizlenmesi, 1960 sonrasında planlamanın kurumsallaşması ve planlama üzerinden yaşanan çatışmalar aktarılıyor. Üçüncü bölüm, "Türkiye'de ve Fransa'da İktisadi Planlamanın Gelişimi" başlığını taşıyor ve bu bölümde iktisadi planlamanın gelişimine dair çeşitli önermeler inceleniyor. Dördüncü bölümde ise "Türkiye ve Fransa'da Planlamanın Bir Sonu Var Mı?" başlığı altında 1980 sonrasında hem Fransa hem Türkiye'de planlamanın dönüşümü ve uyarlama süreci tartışılıyor.

Kitabın Soruları ve Katkısı

Türkçe planlama yazını² sosyalist ve kapitalist planlamanın teorik ve ampirik olarak incelenmesinden,³ planlama tekniklerine,⁴ planlamanın örgütlenmesinden⁵ Türkiye'nin planlama deneyimine⁶ kadar geniş bir yelpazeyi kapsar. Milor'un çalışmasını özgün kılan yanı ise planlamanın ekonomi-politik incelemesi ile devlet (kapasitesi) tartışmalarını, ampirik veriler üzerinden karşılaştırmalı bir analize tabi tutmasıdır. Vedat Milor kitabında çok temel bir soruya yanıt arar: Fransa'da planlama ile kalkınma başarıldı, Türkiye'de neden başarılamadı?

Devlet, Planlama ya da Devlet Müdahaleciliği

Planlama literatürünün en temel sorunlarından biri, planlamanın kavramsal olarak tanımlanmadan ve kavramsal bir kategorizasyona tabi tutulmadan incelenmesidir. Milor ise çalışmasına, planlama kavramını sosyalizmde planlama ve kapitalizmde planlama olarak iki tip altında kategorize ederek başlıyor. Bu kategorilerle, liberal siyaset kuramcılarının yaptığı gibi, "planlamayı" sosyalist sistemle özdeşleştirip "piyasa" ile dikotomik bir ilişki içinde ele almayı da reddetmiş oluyor. Aksine Milor çalışmasında, "plan ve piyasanın birbirlerine rakip olmak yerine, birlikte gayet iyi çalıştıklarını kanıtlamayı umuyor" (2022: 50). Planlamanın, "piyasaların irrasyonelliklerinin yarattığı 'işlevsel bozuklukları' doldurmak için ortaya çıktığını" ve planlamacıların da piyasaları "mükemmelleştirmek arzusuyla" hareket ettiklerini iddia ediyor (2022: 34). Bu anlamda, Milor kapitalist rejimde planlamayı çalışıyor.

Kitabın Önsöz'ünde, Milor neden kapitalizmde planlamayı çalıştığını da irdeler. Milor'a göre, kapitalist bir ekonominin planlanması Alaaddin'in sihirli lambası misali içinde mucizeler barındırır (2022: 12). Planlama süreci, teşvik mekanizmaları ve sübvansiyonlar aracılığıyla güç bloğu ile devlet ilişkilerinin kristalize olduğu bir süreçtir (2022: 44). Bu nedenle, devletin sermaye sınıfları ile ilişkisini test etmek üzere planlama elverişli bir araştırma alanı sunmaktadır.

Kapitalizmde planlama, sınai kalkınma hamlesini başarabilmek için sermayenin daha üretken kesimlere kaydırılması sorunudur. Bu anlamda, Milor'a göre, az gelişmişlik ya da kalkınma ne tesadüfi ne de değiştirilemez bir özelliktir. Milor, bu argümanı, kalkınma literatürü ile hesaplaşarak hem modernleşme hem de bağımlılık teorilerini eleştirel bir incelemeye tabi tutarak ortaya koyar. Modernleşme teorisini gelişmişlik ve az gelişmişlik farklarını görmemekle, bağımlılık teorilerini de içsel dinamikleri göz

ardı etmekle eleştirmektedir. Modernleşme ve bağımlılık kuramları, kalkınmayı (modernleşme teorisi) veya az gelişmişliği (bağımlılık teorisi) bir sorun olarak almadığından, “başarılı bir kalkınma için gereken siyasi ön koşulları açıklayamamakta”dır (2022: 50). Oysa Milor, “Devletin ekonomi yöneticilerinin iktisadi kalkınmada aktif bir rol oynayabilecekleri sosyal ve siyasal ön koşullar nelerdir ve ne süreliğinedir?” sorusunu önemsemektedir (2022: 71).

Milor’un tezini hazırladığı dönem, 1980’lerin sonuna denk gelir. Planlama fikrinin rafa kalktığı, neoliberal ideolojinin egemen olduğu bir dönemde yazılmış, ancak dönem söylemine damga vuran “çok fazla devlet müdahaleciliğinin, iktisadi çöküşe yol açtığı şeklindeki neoklasik varsayımı” reddetmek üzere yola çıkmıştır. Bu anlamda, en büyük hesaplaşmayı neo-klasik iktisat ile yapmaktadır. Milor, 1990 tarihli *New Perspectives on Turkey*’de yayınlanan makalesine şöyle başlar:

Bugün ekonomik kalkınmaya ilişkin tartışmaların çoğu, özel piyasa ve merkezi bürokratik müdahalenin zıt kutuplarıyla sınırlıdır. Günümüzde iktisattaki hâkim paradigma açıkça devletin ekonomik müdahaleciliğinin ekonomiyi boğduğunu ve üretici güçlerin gelişimini engellediğini iddia ediyor. Böyle bir bakış açısı, siyasette kamu işletmelerinin özelleştirilmesinin ve devletin sınırlarının geri alınmasının ekonomiyi bir şekilde ‘çözeceği’ şeklindeki neo-muhafazakâr yanılığa yol açmaktadır.

Neo-klasik iktisadın önermesine karşın, Milor’a göre, az gelişmiş ülkeler ancak stratejik ve akılcı bir planlamayla az gelişmişlik tuzağından kurtulabilirler (2022: 12), bu da adı ister planlama olsun ister olmasın, devletin müdahaleciliğini gerektirir.

Devlet, müdahalecilik ya da planlama ile sermayeyi yönlendirebilir, bu süreçte sermayenin farklı kesimleri arasındaki çelişkileri yönetebilir ve hatta sınıflar arası ilişkileri yeniden üretebilme kapasitesine sahiptir. Milor’un iddiası, bu kapasitenin ancak belli sınıfsal kompozisyonda ortaya çıkabileceği, her zaman devletin bu görelî özerkliği ve kapasitesini kullanamayacağıdır. Devlet müdahaleciliği ya da planlama, Fransa’da sistemin yeniden üretilmesine yaramış, Türkiye’de ise ekonomiyi rasyonelleştirmekten uzaklaşmış (2022: 106-107) ve özel sektörü, sermayeyi boğan bir sorun haline gelmiştir. Bu doğrultuda, çalışma, Türkiye ile Fransa örnek olaylarının karşılaştırmasını yapmaktadır. Fransa örneği, kalkınmanın hangi koşullarda başarılabildiğini, Türkiye örneği ise kalkınmanın az gelişmiş bir ülkede -teknik ya da yapısal değil- toplumsal sınırlarını ortaya koymak üzere incelenmektedir.

Bu noktadan sonra, devlet kuramları devreye girer ve devlet kapasitelerindeki farklılaşmaya bir yanıt aranmaya çalışılır. Araçsalcılık, yapısal-işlevselcilik (devletin görece özerkliği), özne teorisi incelenir ve tüm bu yaklaşımlarda “devletin kapitalist toplumlarda her zaman sermayenin çıkarlarına hizmet ettiği gibi deterministik bir çerçeveye hapsedildiği” sonucuna varır (2022: 83). Daha sonra kurumsalcıları izler ve kurumsalcıların da merkez ülkelerin kendi içinde ve merkez ile çevre ülkelerdeki politikaların ve siyasal kurumlardaki farklılıkları kültür temelinde açıklamaya çalıştığını ancak başarısız olduğunu belirtir (2022: 83). Son olarak, Poulantzas’ın son dönem çalışmalarını “bir mücadele alanı olarak devlet” yaklaşımında toplar; devletin işlevlerinin sınıf mücadelesinin dışında değil, tam tersine bir mücadele alanı olarak “güç dengelerinin yoğunlaşması” olarak görmesi dolayısıyla –tüm eksikliklerine rağmen- değerli bulur (2022: 86).

Poulantzas’ı takiple Milor, sınıf çatışmalarının ve güç – üretim ilişkilerindeki değişikliklerin “tarihsel olarak spesifik bir dizi siyasal süreç ve yapı aracılığıyla” siyasal arenaya taşındığı, bu yolla sınıf çıkarlarının yeniden tanımlanıp şekillendiği ve kurumsal kanallar içinde çıkar ve baskı grupları olarak örgütlenen diğer sınıflara karşı ve/veya sınıflarla birlikte yeni sınıf koalisyonlarının oluşturulduğunu söyler (2022: 91). Bu anlamda, devlet örgütlenmesi, tarihsel blokların devletle kurduğu ilişki biçimi ve izlenen sanayi stratejisinin somutlaşmış halidir ve devletin tarihsel blokların ittifaklarına etkisi tartışılır (2022: 94). Bu noktada, kitaba da adını veren “devleti geri getirmek” yaklaşımı devreye girer (tezin alt başlığı iken Türkçe kitabın ana başlığı haline gelmiş). Devleti geri getirmek, daha sonrasında Skocpol ile anılacak, aslen 1985 yılında Evans, Rueschemeyer ile Skocpol’ün ortak editörlüklerini yaptıkları bir çalışma ile yükselen bir yaklaşımdır (Evans vd., 1985). “Devleti geri getirmek” devletin ekonomik, siyasal ve toplumsal süreçlerde kilit rol oynadığını iddia eder. Diğer bir deyişle, kapitalist devlet, özerkliğe sahiptir, bu özerk örgütsel güç, kalkınmacı amaçlar için kullanılabilir (Akdoğan, 2007; Oğuz, 2013). Öyle ki, bürokrasinin daha doğrusu spesifik bir siyasal süreç ve yapının, üretim ilişkilerinde egemen olan sınıfın çıkarlarını yeniden şekillendirdiğini iddia etmektedir (2022: 44-45). Bu yeniden şekillendirme, devlet müdahalesi ile gerçekleştirilmektedir.⁷

Devletin müdahaleciliği, devletin sınıflardan özerk hareket etme kapasitesine bağlıdır ve de devlet kapasitesi, devletin ekonomi politikalarını, sosyal aktörlere dayatma kapasitesi olarak tanımlanabilir (2022: 66). Devlet özerkliği ise iki bileşen üzerinden ölçülür: birincisi “devletin büyük ölçekli bir sanayileşme hamlesini finanse etmek üzere gelirlerini artırma” anlamında

retken kapasite; ikincisi ise “piyasaları baypas ederek özel ve kamusal yatırımları, sermaye malları ve yüksek teknoloji alanlara doğrudan yönlendirmesi” olarak tahsis kapasitesi (2022: 370).

Fransa’da Nasıl Başarıldı?

Hem Fransa’da hem Türkiye’de planlama olağanüstü birtakım koşullar sonrasında ortaya çıkmıştır. Fransa’da planlama İkinci Dünya Savaşı sonrasında gündeme gelirken; Türkiye’de 1960 Askeri Darbesinden hemen sonra gündeme gelir. Bunun bir tesadüf olmadığı “devlet mdahalecililiğinde değişim, sosyal sınıfların yeniden düzenlenmesi sonucu, siyasi arenada egemen sınıflar arasındaki güç dengesinin dönüşümü sonrası” ortaya çıktığı belirtilmektedir (2022: 105).

Fransa Birinci Dünya Savaşı sonrasında bir tür korumacı politika uygular. Bu korumacılık politikası, köylülüğü ve küçük esnafı destekleyen bir korumacılıktır. Bu nedenle sermaye daha verimli, daha fazla kr oranlarına sahip sanayi sermayesi alanındaki yatırımlara kaydırılamamıştır. Ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında hem ekonomik hem politik iklim değişmiştir. Sermaye ya da işveren kesimi, Savaş döneminde Almanlarla iş birliği yapmakla suçlanmış ve işçi sınıfı da siyasi temsiliyet açısından önemli bir başarı kazanmıştır. Bu koşullar altında, işçi sınıfı ile kentli burjuvazi ittifakı oluşturulmuş (2022: 129-130); de Gaulle’n başbakanlığındaki hükümet, bu ittifak tarafından desteklenerek, “tahsis mekanizması olarak piyasanın rolünü azaltmak için devlet kontrolü” ile işe başlamıştır (2022: 130). Ancak bir sonraki aşamada, devlet kontrolünün, bir yandan demiryolu, enerji gibi sektörlerin bir yandan da işbirlikçi şirketlerin ve sonrasında da bankaların kamulaştırılması ile mümkün olduğu anlaşılmıştır (2022: 131). Bu doğrultuda, örgütlü çıkarları birbirine ve devlete bağlayan bir dizi kurumsal düzenlemeler yapılmış (2022: 129); Monnet Planı, bu siyasi ittifak desteğiyle ve kamulaştırmanın yarattığı koşullarda uygulamaya geçmiştir.

Fransa’da “hızlı iktisadi kalkınmayı finanse etmek üzere, planlamacıların iktisadi kaynakları harekete geçirme konusundaki becerileri, sonrasında da bu kaynakların sermaye malları sektöründe, üretken yatırımlara dönüştürülmesi hedefine bağlı kalmak suretiyle, alternatif yatırım projeleri arasında tahsisinde” yatmaktadır (2022: 38). Kısacası Fransız planlamacıları sanayinin daha az üretken sektörlerdeki sermayeyi daha üretken sektörlere fon akışını kontrol ederek yatırım önceliklerini değiştirebilmektedir (2022: 41).

Fransa’da planlamacılar, yatırımcı gruplara kendi önceliklerini kabul ettirebilmek için şu tarihsel koşullara sahiptir: 1. Burjuvazi içindeki bölünmeler planlamacıların kapasitelerini artırmıştır. 2. Savaş sonrasında işçi hareketlerinin baskısı Fransız devlet yetkililiklerinin varlıklı grupların yerleşik korumacı çıkarlarına karşı gelmelerini olanaklı kılmıştır (2022: 46). Planlama uzun vadede büyük sermayenin çıkarlarına hizmet edecek şekilde kaynakları tahsis etse de işçi sınıfının örgütlü çıkarları tarafından desteklenmiştir. Örneğin Fransa’da mesai saatlerinin ücret ödenmeksizin uzatılmasına dair düzenleme işçilerin desteği ile gerçekleştirilmiştir (2022: 135).

Fransa’da planlamanın etkili bir kalkınma aracı haline gelmesinin temel nedeni “iktidar/güç blokunun” doğasıdır, bu blok sadece belli tarihsel koşullar altında ancak kapitalist ülkelerde inşa edilebilir (2022: 44). Fransa’da sermaye vergilendirme ve kaynak tahsisini yapan planlama biriminin sermayenin verimli hattına kaydırarak, bunu da güçlü bir işçi sınıfının varlığına dayanarak, popüler siyasetten azade şekilde, müdahale ederek, piyasacı kalkınmayı sağlayabilmiştir.

Türkiye’de Neden Başarısız Oldu?

Milor, Türkiye’de Birinci Kalkınma Planı’nın (1963-1968) ekonometrik gelişmişlik açısından benzersiz olmasına rağmen, neden başarılı olamadığını sorgular ve bürokrasinin toplumsal koşullar ve sınıfsal ilişkiler içerisinde nasıl bir rol oynadığını çözümlemeye çalışır.

Türkiye’de devlet, sermayeyi yatırım malları üretimine aktaramamış, bu nedenle üretim yatırım mallarının ithalatı açısından dışarıya bağımlı kalmıştır. Bu bağımlılık dövizdeki dalgalanmalara bağlı olarak üretimin dalgalanmasına neden olmuş (2022: 41), yatırımların finansmanı için vergilendirme yapmak yerine, yurt dışından borçlanmaya gidilmiş ve Merkez Bankasının para basmasıyla sorun kısa vadeli çözülmeye çalışılmıştır (2022: 41). Neden?

Milor, sorunun, Türkiye’de devletin özel sektör ile bütünleşme biçiminde olduğunu iddia eder. Türkiye’de “sermayenin tek bir kesiminin -imalat sanayi- egemenliği altındaki tarihsel blok oluşumunun etkilerini ve rakiplerine karşı bu blokun, devlet içinde gücünü sağlamlaştırması” (2022: 97) planlamanın sınıf çıkarlarından özerk olmasını engellemiş ve devlet kapasitesini zayıflatmıştır. Fransa’da planlamanın doğuşundaki güç blokunun kompozisyonu, zayıf burjuvazi ve güçlü bir emekçi sınıfın varlığında, devlet kapasitesinin güçlendirilmesiyle mümkün olmuştur. Ancak Türkiye’de

devlet güçlü değil, aksine güçsüz bir devlettir, çünkü toplumdaki sınıfsal ilişkilerden görece özerk hareket edememekte ve dahası devlet ile sermaye arasında, belli bir kesimin doğrudan şekillendirdiği bir ilişki kurulmaktadır. Bu bütünleşmenin sonucu “her türde ve büyüklükte iş insanının, hükümet üyelerini, servetlerini korumak ve/veya da artırmak üzere sürekli baskı altında tutmaları” olmuştur (2022: 52).

Milor, çalışmasında Fransa’yı incelerken yaptığı gibi, Türkiye’de devlet ile sermaye bütünleşmesini devlet kurumları üzerinden göstermekte zorlandığını, Türkiye’de kurumların sermaye ile ilişkilerini ve kendi içlerindeki çatışmalarını gösteren eserlerin olmadığını belirtir (2022: 270). Türkiye’de devlet örgütlenmesi “kırık ayna”ya benzetilir: İktidar içinde güç blokundaki derin çatlaklar, devlet kurumlarına yansır ve “devlet birimleri birbiriyle mücadele ederek, birbirlerinin müşterilerini ‘çalmaya’ çalışır (2022: 120). Bu, arzu edilen bir durum değildir çünkü devletin ekonomiye müdahalesi bir yönelime ve koordinasyona sahip değildir (2022: 121). Bu durum, planlamanın, “merkezi çekirdek bir kurum” olarak kurumsallaşmasını engeller. Planlama örgütü “çekirdek ya da hegemonik ekonomi yönetiminin ... merkezileşmesi” olarak alınır (2022: 52). Bu merkezi çekirdek kurumun siyasi müdahale ve idari kontrolden bağımsız olması gerekir (2022: 127) ki; devlet Savaş Öncesi Dönemde yerleşen “sağlıksız korumacılığa” karşı, bir tarihsel blokun küçük evreni olabilir ve sınai stratejiyi tasarlayabilir ve uygulayabilir (2022: 133). Oysa Türkiye’deki planlama örgütü -DPT ve planlamacılar-, siyasi alandan gelen baskı ve talepler altında ezilmiştir (2022: 257). Nitekim, Fransa’daki gibi kamusallaştırılmış stratejik sektörler ve mali sektörün araçlarından yoksunlardır. Ayrıca siyasetçiler ile çatışmalı bir durumları vardır. Yasal veto yetkileri olmalarına rağmen, siyasetçilerin vaatleri nedeniyle bazı KİT projeleri, fizibilite raporu hazırlanmadan ve finansman arayışına girilmeden bütçeye dâhil edilmiştir (2022: 257). Sanayi kesimi yerine spekülasyon kesim teşvik ve sübvansiyonlardan yararlanmış (2022: 263), yatırım malları sanayi tercih edilmemiş, tüketim ve ara malları imalat teşviklerini bölüşmüştür (2022: 266). Diğer yandan, vergi muafiyetleri ile devlet gelirleri azalmış ve devletin üretken kapasitesi de azalmıştır (2022: 266-267). Yalnızca DPT değil, “DPT dışında Maliye, Ticaret, Sanayi Bakanlığı ve Merkez Bankası dâhil olmak üzere çeşitli devlet kurumları, iktidar blokunun bileşenleri arasında savaşılan arenalar haline gel[miştir]” (2022: 270).

Sonuç olarak, Milor, Türkiye’de iktisadi sorunların, “ne sanayi sınıfının zayıflığından ne de geleneksel sektörün, kalkınmanın önünü kestiği ikili toplum yapısının varlığından” kaynaklanmadığını (2022: 276), sorunun

devlet ile sermayenin bütünleşme biçiminde aranması gerektiğini belirtmektedir. Bu nedenle, başarısızlık, planlamanın değil; Türkiye’de uygulanan/uygulanamayan sınai kalkınma ve sistemin rasyonalizasyonu projesinin başarısızlığıdır.

Devlet ve Bürokrasi Tartışmalarına Dair Notlar

Kitabın üzerine kurgulandığı “devleti geri getirmek” ya da devlet-kurumsalcı yaklaşıma dair temel eleştiriler için Şebnem Oğuz’un makalesine bakılabilir (Oğuz, 2013). Oğuz, devlet-kurumsalcı yaklaşımın, analize yalnızca sermayeyi dâhil etmekle yetindiğini, oysa asıl olarak toplumsal üretim ilişkilerinin geri getirilmesinin gerekli olduğunu belirtmektedir. Ancak devlet-kurumsalcı yaklaşımın, Türkiye’deki planlama literatürüne, özellikle de planlama yönetimi ve örgütü üzerine yapılan çalışmalara önemli katkılar verdiği de görülebilir.

Öncelikle Milor analizini “planlamacıların yatırımcı gruplara, planlama önceliklerini kabul ettirebilmek için gerekli özerkliğe hangi tarihsel şartlar altında ulaşabileceklerini belirlemek” üzerine kuruyor (2022: 46). Diğer bir deyişle, planlamanın etkinliği değil plancıların kaynak tahsisindeki etkinliği sorgulanıyor ve hâkim sınıflar blokunda çelişkilerin çözümünde planlamacıların rolleri üzerine odaklanılıyor: Planlamacılar hangi tarihsel toplumsal koşullar altında sermayeye veya sermaye kesimlerine planlama önceliklerini kabul ettirebilirler? (2022: 45)

Fransa örneği, bu tarihsel toplumsal koşulları ortaya koyan örnek olay. Türkiye örneğinde ise planlamacıların, sağlıklı devlet – sermaye ilişkileri içinde sınırlı ve sıradan bir bürokrata dönüşüyor. Milor’a göre, devlet “özel sektör yatırımcıları karşısında hareket edebilecek manevra alanına sahip olma[lı]” (2022: 52) ve hatta “iktidar blokunun birliğinin örgütsel faktörü olarak” hâkim sınıflar blokundaki çelişkilerin çözümünde (2022: 45), planlamacılar sınıf güçlerini koşullandırmada rol oynamalıdır (2022: 46).

Milor’un çalışmasında planlamacılar, teknokratik kadrolardır ama aynı zamanda tarihsel bloğun bir aktörü olarak görülür. Türkiye’de planlama etrafında kurulan modernleşme bloku, uluslararası sermaye, ulusal sanayi sermayesi, teknokratlar ve modernleşen sivil görevlilerden oluşur (2022: 169-171). Nitekim, Türkiye’de ilk planlamacıların istifası, modernleşme bloku içerisindeki kırılmaların bir somut delili olarak ele alınır (2022: 171). Devlet kurumsal yapılanması ve bürokratların rolü üzerine Orel Plan Taslağı ile İnan Plan Taslağı’nın çatışması kışkırtıcı bir örnektir. Uluslararası sermaye ile

teknokratların desteklediği, teknokratlarla siyasetçileri eşit temsile dayanan Yüksek Planlama Kurulu ile sendikaların temsil edildiği Ekonomik Konseyin kurulmasını öngören Orel Plan Taslağı, imalat sanayinin desteklediği İnan Plan Taslağı ile revize edilmek zorundadır.⁸

Peki planlamacılar neden sermayenin sınai yatırımcı kesimi ile iş birliği yapmaktadır? Planlamacılar neden sınai sermayeyi tarihsel blok içerisinde ana aktör konumuna geçirmeye çalışır?

Milor'a göre, planlamacıların kurumsal çıkarları, ancak sınai kesimin çıkarlarını sağlama almakla gerçekleştirebilir (2022: 100). Planlamacıların, "kapitalizmin olabilecek en hızlı genişlemesini yaratmak için diğerlerini baypas ederek, sermayenin üretken, sınai kesimleriyle nasıl ayrıcalıklı ilişkiler kurmaya çalıştıkları" görülmektedir (2022: 102). Öte yandan Türkiye'de planlama döneminde imalat sanayinin ana aktör haline gelmesiyle, "planlamacı"ların sıradan bürokratlara dönüşmesi arasındaki ilişki de ilham vericidir. Milor teknokratların kendi içlerinde çatışmalı bir birlik olduğunu, askeri bürokratlarla planlamacıların karşıt fikirlerine yer vererek gösterir (2022: 176). Fakat Milor'un iddia ettiği gibi teknokrat bürokrat, kendi başına bir "siyasal" aktör olarak alınabilir mi? Planlamacılar ile sanayi sermayesi arasında varsayılan ittifakın da kalkınma dönemine içkin olduğu rahatlıkla söylenebilir ancak planlamacıların sahip oldukları varsayılan geniş yetkiler, onları bir aktör yapar mı?

Kamu yönetiminin klasik yaklaşımında bürokratik yapı ve bürokratlar, siyasal iktidarın doğrudan yönlendirdiği/şekillendirdiği nötr yapı ve kişiler olarak görülürken, bugün iktidardan bürokrasiye giden bu tek taraflı ilişkiyi sorgulayan giderek büyüyen bir literatür var.⁹ Kalkınmacı dönemin kapanması ve son dönemde popülist liderlerin artmasıyla, kalkınmacı dönemin teknokratik kadroları yerine, siyasetçilerin taleplerine itaat eden bir bürokrat profili yaygınlaşıyor. Bu dönüşüm, Milor'un planlama örgütü ve planlamacılara biçtiği rolü elbette sorguluyor. Ancak Milor'un çalışmasında planlamacıların rolü ve planlama örgüt formunun kasıtlı tasarımlar olarak fetişleştirilmeden, hegemonik blokların dağılması ve tekrar düzenlenmesinden kaynaklanan, yeni bir toplumsal güçler dengesinin ifadesi olarak (2022: 95) açıklanma çabasının -merkezi çekirdek örgüt ile kırık ayna örgüt tipleri gibi- halen değerli olduğu açıktır.

Sonnotlar

1- V Milor (2022). *Devleti Geri Getirmek Türkiye ve Fransa’da Planlama ve Ekonomik Kalkınma Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma*. Çev. F Aygen, İstanbul: İletişim Yayınları.

2- Türkiye’de planlama yazını için bir kaynakça çalışması 2008 yılında bir tartışma metni olarak yayımlanmış, söz konusu tartışma metni, daha sonra “Dr. Atilla Sönmez’e Armağan, Türkiye’de Planlamanın Kuruluşu” (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları) başlıklı Ergun Türkcan tarafından derlenen kitapta bölüm olarak yayımlanmıştır. Planlama üzerine eserlerin 2008’den bu yana önemli bir sıçrama yapmadığı tahmin edilmektedir, bu nedenle hala güncelliğini koruyan bu esere bakılabilir: (Ekiz ve Somel, 2008).

3- Sosyalist planlama için bkz. (Boratav, 1973), (Çelebican, 1974). Kapitalist planlama için bkz. (Celasun, 1984).

4- Bir örnek ile yetinelim: (Öney, 1980).

5- Bazı örnek eserler: (Soysal, 1958), (Özşen, 1987), (Sezen, 1999), (Soyak, 2003), (Kansu, 2004), (Övgün, 2010).

6- Bazı örnek eserler: (TODAİE, 1961), (İlkin ve İnanç, 1967), (Küçük, 1975), (Alkan, 2004), (Kansu, 2005), (Akçay, 2007). Bu yayınlar dışında Türkiye’de planlamaya dair en önemli eserler, birkaç editoryal kitap ve süreli yayınların özel sayılarında yer almaktadır: (Ülgener, 1971), (Karaosmanoğlu vd., 2003), (Türkcan, 2010). Bu eserlerin yanında, ODTÜ Gelişme Dergisi’nin 1981 yılında yayımladığı “Türkiye’de Planlı Gelişmenin Yirmi Yılı 1960 – 1980” özel sayısı, Türkiye’de planlama yazının önde gelen isimlerinin kaleme aldığı makalelerden oluşmakta ve araştırmacılara çok zengin bir içerik sunmaktadır: (ODTÜ Gelişme Dergisi, 1981).

7- Vedat Milor’un diğer yayınlarına bakıldığında, doktora tezine yol gösteren “devleti geri getirmek” kuramına, daha sonraki çalışmalarında da sadık kaldığı ve ekonomik gelişmede devletin rolüne dair çalışmalarına devam ettiği söylenebilir (Milor, 1990; Biddle ve Milor, 1995).

8- Yüksek Planlama Kurulu üye sayısı 8’e indirilir ve 4 bakan ile 4 DPT daire başkanından oluşur, Ekonomik Konsey taslaktan çıkarılır. Temel farklılık, planlamanın, DPT’nin ve planlamacıların rollerine dairdir.

9- Guy B. Peters’in başını çektiği “bürokratik siyaset” yaklaşımına dayanan birçok eser yayımlanmaktadır. Bürokratların sadece siyasetçilerin emir ve direktiflerini uygulayan ajanlar olmadığı, karar verme aşamasında da etkili oldukları, uygulama sürecini şekillendirdikleri ve bu nedenle siyasetçiler ile bürokratlar arasında “responsive competence” olarak adlandırılan bir davranış özendirilmektedir. Tüm bu literatürü kapsayan güncel bir çalışma için bkz. (Demirelli, 2021).

Kaynakça

Akçay Ü (2007). *Kapitalizmi Planlamak Türkiye’de Planlamanın ve DPT’nin Dönüşümü*. İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı.

Akdoğan A (2007). Devleti Sivil Toplumculardan Kurtararak Geri Getirmek: Devlet-Kurumsal Bir Deneme *Memleket Siyaseti*, 2(4), 113-137.

Biddle J ve Milor V (1995). Institutional influences on economic policy in Turkey: a three industry comparison.

Boratav K (1973). *Sosyalist Planlamada Gelişmeler*. Ankara: Sevinç Matbaası.

Demirelli L (2021). Bürokrasinin Siyasallaşması Kavramının Farklı Anlamları: Dilbilim Temelinde Bir Çözümleme Önerisi, *Amme İdaresi Dergisi*. 54(4), 1-31.

Ekiz C ve Somel A (2008). Türkiye için bir planlama bibliyografyası. Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi. GETA Tartışma Metinleri No.106.

Evans P B vd. (1985). *Bringing the State Back in*. Cambridge University Press.

İlkin S ve inanç E (Der) (1967). *Planning in Turkey (Selected Papers)*. Ankara: METU.

Kansu G (Haziran 2004). *Planlı Yıllar Anılarla DPT’nin Öyküsü*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Kansu G (2005). *Planlı Yıllar*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Karaosmanoğlu A vd. (2003). *Plânlı Kalkınma Serüveni*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Küçük Y (Ekim 1975). *Planlama, Kalkınma ve Türkiye*. 2. Baskı. İstanbul: Bilim Yayınları.

Milor V (2023). Kişisel Web sitesi, vedatmilor.com, Erişim Tarihi: 26.12.2023.

Milor V (2022). *Devleti Geri Getirmek Türkiye ve Fransa’da Planlama ve İktisadi Kalkınma Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma*. Çev. F Aygen. İstanbul: İletişim Yayınları.

Milor V (1990). The Genesis of Planning in Turkey. *New Perspectives on Turkey*. 4, 1-30;

Çelebicin G (1974). Sosyalist Planlama Kavramı, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 31(1-4), 587-601.

Celasun M (1984). Piyasa Ekonomilerinde Planlama. *ODTÜ Gelişme Dergisi*. 11(3 & 4), 325-347.

ODTÜ Gelişme Dergisi (1981). Türkiye’de Planlı Gelişmenin Yirmi Yılı 1960 – 1980 özel sayısı. https://kutuphane.fisek.org.tr/kitap.php?book_id=7990, Erişim Tarihi: 26.12.2023.

- Oğuz Ş (2013). Kurumsal Bir Kurgu Olarak Kalkınmacı Devlet: Tarihsel ve Kuramsal Bir Eleştiri. *Amme İdaresi Dergisi*. 46(4), 107-128 (Aralık 2013).
- Öney E (1980). *İktisadi Planlama*. 2. Baskı. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Özşen T (1987). *Planlama Yönetimi*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Yayını.
- Övgün B (2010). *Devlet ve Planlama*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Sezen S (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*. Ankara: TODAİE Yayın No:293.
- Soyak A (2003). Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı? *Doğuş Dergisi*. 4(2).
- Soyak A (2004). *Ulusaldan Ulusüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*. İstanbul: Der.
- Soysal M (1958). *Demokratik İktisadi Planlama için Siyasi Mekanizma*. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF ve TODAİE Ortak Yayını.
- TODAİE (1961). *Planlama ve Türkiye’de Uygulaması*. Ankara: TODAİE.
- Türkcan E (Ed.) (2010). *Attila Sönmez’e Armağan Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü 1960-1980* İstanbul: Bilgi Üniversitesi.
- Ülgener S (ed.) (1971). *Türkiye’de Plânlama ve Plânlı Döneme Geçiş*. İstanbul: Sermet Matbaası.