

# TÜRKİYE’DE PLANLAMA VE PLANLAMA ANLAYIŞININ DEĞİŞİMİ<sup>♦♦</sup>

## GİRİŞ

Türkiye’de planlama deneyiminin tartışılması, öncelikle bir “tarih okuması” denemesi yapmayı gerektirir. Ancak bu bakış açısı, tarihin kuru, tekdüze ve sıradan anlatımlı bir kronolojiden çok, olguların analitik bir içerikle yeniden ele alınmasını zorunlu kılar. Bu noktada belli uğraklara, dönemlere gönderme yapmamız, im koymamız gerekecektir.

Türkiye’de planlama deneyimi, temel olarak üç süreçten oluşmaktadır: 1930’ların Sanayii Planları; 1960-1980 yılları arasındaki Kalkınma Plancılığı; 1990-2004 yılları Şirket Temelli Stratejik Plancılığa ve Üç Yıllık Ön Ulusal Kalkınma sistematığına geçiş. Tüm bu süreçlerin içinde 1960’larla birlikte Türkiye’de yaşanan kalkınma plancılığı deneyimlerinin, 1930’ların sanayii planlaması mantığından farklı olduğu kabul edilmekle birlikte, bunun temel nedeninin 27 Mayıs 1960 ile yaşanan sürecin planlama konusunda bambaşka bir anlayış sergilemesi olduğu açıktır. Burada önemli bir ayrım noktasının da vurgulanması gerekmektedir. 1960 öncesinde uluslararası örgütlerin ve kuruluşların öngördükleri planlama türü, “sosyal hedefler” amaçlamazken, 1960 sonrasında iktisadi ve toplumsal sorunlar içiçe ele alınmış ve planlamanın her iki yönünün de içerilmesine karar verilmiştir. Sonuçta 1930’ların hedeflerini 1960 sonrası hedeflerden farklılaştıran, “kalkınma” kavramı gibi görünmektedir. Çünkü kalkınma bir toplumun, ülkenin ve/veya ulus-devletin toplumsal, iktisadi ve kültürel vb. gelişmesinin tümünü kapsayan geniş bir tanım ve süreçtir.

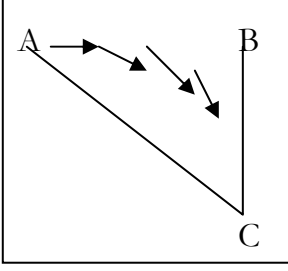
Planlama, temelde bir çok disiplinle birlikte ele alınması gereken bir süreçtir. Buna göre, iktisat, siyaset bilimi, idare hukuku ve anayasa, yönetim bilimi disiplinleri planlama süreci ve deneyimleriyle yakından ilişkilidir. Türkiye’de planlamanın ve planlı karma bir ekonomi yapısının kurulmasındaki temel amaç, siyasi kanallardan gelen isteklerin bilimsel ve teknik bir süzgeçten geçirilerek plana yansıtılmasıdır. Ancak çok iyi niyetli gibi görünen bu çerçeve, dönemsel politik ve sosyal koşulların değişmesi ile farklılıklar göstermiştir.

---

<sup>♦</sup> Bu çalışmanın tamamlanmasında desteklerini bizden esirgemeyen Birgül Ayman Güler, Ahmet Alpay Dikmen ve Selime Güzelsarı’ya teşekkürlerimizi bir borç biliriz.

<sup>♦♦</sup> Ekiz, Cengiz ve Ali Somel, “Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi”, A.Ü. SBF-GETA Tartışma Metinleri, No.81, Ocak 2005.

## I. PLANLAMA NEDİR?



A noktasında bulunan bir köpek belirli bir uzaklıkta bulunan ve B-C noktaları arasında doğrusal bir biçimde bisiklet süren sahibine doğru koşmaktadır. Koşullandırılmış refleksleriyle bilinen bir hayvan olan köpek, sahibinin ilerlediği B-C doğrusuna paralel bir biçimde koşarak ulaşmaya çalışmaktadır. Reflekslerinin kurbanı olan hayvanın C noktasına ulaşması hiçbir zaman mümkün olmayacak, sadece ona asimtotik olarak yaklaşmayı başarabilecektir. Farklı bir doğaya sahip bir başka yaratık, mesela insan ise düz bir hat boyunca bisiklet süren bir kişinin belirli bir zaman sonra C noktasına varacağını kestirerek, ona belirli bir açıyla ve doğrusal olarak yaklaşacaktır. Ancak ikinci hareket, bir muhakeme sürecini ya da kavramın anlamını biraz zorlayarak ifade edecek olursak, belirli bir plan gerekmektedir. Maurice Dobb bu analogiyi planlı bir ekonominin kalkınmasıyla plansız bir ekonominin kalkınması arasındaki farkı anlatmak üzere kullanıyor ve aslında iyimser bile davranıyordu (Birdal, 2003: 172).

Planlama özellikle 20. Yüzyılın bri terimidir. Bu terim, özellikle 20. yüzyılda dünyaya hakim kapitalist sistemin temelini oluşturan -ve iktisatçılarca doğal ve evrensel olduğu iddia edilen- piyasa ekonomisine bir müdahale aracı olarak ortaya çıkmıştır.

Planlama, piyasanın ve sınıflara dayanan emperyalist-kapitalist sistemin eşitsizleştirici mekanizmalarını ortadan kaldıran bir karşı-mekanizma işlevi görmüştür. Soyak'a göre "planlama özü itibariyle akılcı, sonuçları itibariyle müdahaleci bir süreçtir." (Soyak, 2003:168) Kuruç da benzer bir vurguyla planlamayı, toplumun ortak aklı sayesinde kaynakları iyi kullanmanın yaklaşımı ve yöntemi olarak niteler (Kuruç, 1998).

Planlamanın temel unsurları amaç, süre ve yöntem; temel ilkeleri açıklık, tutarlılık ve esnekliktir (Sezen, 1999: 10-14). Planlama sürecini, "toplumsal artığın yeniden dağıtımında eşitsizlikleri azaltıcı ve dengesizlikleri giderici hedefler konması ve bu hedefler doğrultusunda toplumun ve toplumsal kaynakların seferber edilmesi" olarak tanımlayabiliriz. Nitekim siyaset ve genel olarak kamu yönetimi, kaynakların ve gelirin yeniden dağıtıldığı bir mekanizma olarak tanımlandığında, planların hangi amaçlara hizmet edeceği önemli bir soru haline gelmektedir (Soyak, 2003:168).

2. Dünya Savaşı sonrasında dünya ölçeğinde genişleyen ulusal kalkınma arayışları ve kalkınmacı yöntemlere artan ilgi, gelişmişlik/azgelişmişlik tartışmasının eksenini belirlemiştir. Bu tartışmalar içerisinde bir kalkınma yöntemi olarak planlamanın belirmesiyle "kalkınma" ve "planlama" kavramları sıklıkla beraber anılagelmiştir.

Planlama,

- İktisat
- Siyaset bilimi
- İdare hukuku ve Anayasa
- Yönetim bilimi

alanlarının her birini ve tümünü ilgilendiren bir niteliği sahip görünmektedir. Planlama, yönetim bilimi açısından “disiplinler arası” bir özelliği karşımıza çıkarmakta, POSDCORB<sup>1</sup>’un birinci ana ilkesini oluşturmaktadır. Farklı disiplin alanlarının, birbirleriyle olan ilişkisi, planlama olgusunu değerlendirirken de karşımıza çıkmakta, hiçbir alan birbirinden kopararak anlatılamamaktadır. Bu noktada en önemli olgusal kaynağımız hukuk, mevzuat, KHK (kanun hükmünde kararname) bağlamındaki yasal çerçevedir. Bunları tarihsel olarak incelemek bu çalışmanın sınırlarını aşacaktır.

## II. PLANLAMA ÇEŞİTLERİ

Planlama, işletme, sektör, şehir, bölge ve ülke çapında (ulusal çapta) ya da uluslararası çapta olabilir. Biz planlamayı çalışmamızda *ulusal* ölçekteki örneğiyle ele alıyoruz. Ulusal ölçekte planlamanın şehir-bölge planlamasıyla da, sektör-işletme (proje) planlamasıyla da sıkı bir ilişkisi vardır. Ulusal ölçekli bir planlama olmaksızın daha alt düzeylerde planlama yapılabilir, ancak tersi mümkün değildir. Bu iki düzey arasındaki fark, kısmi planlama ile bütünsel planlama farkına denk düşer.

Planlamanın iktisadi, mekansal ve sosyal boyutları vardır. Bizim ilgilendiğimiz ulusal planlama esas olarak *iktisadi* niteliklidir. Sosyal yönünün ağırlığı dönem dönem artmış ve azalmıştır. Mekan boyutu ise ölçek boyutuyla aynı anlamda ele alınabilir. Buradan da inceleme nesnemiz olan “ulusal iktisadi plan”ın sonuncu özelliğine geçebiliriz: Ulusal ölçekli iktisadi alan, merkezi bir odak etrafında tasarlanmaktadır. Aslında ulusallık ile iktisadiyatın bileşimi, yukarıda değindiğimiz gibi 20. yüzyılda *kalkınma* kavramıyla anlam kazanmakta ve cisimleşmektedir. Kalkınmanın öznesi ise kaçınılmaz bir şekilde örgütlü bir siyasi irade olmaktadır. Bu irade somut olarak merkezi idaredir. (1) Bilginin toplanması, (2) anlayış ve uygulamada tutarlılık, (3) hükümet sorumluluğu nedeniyle ulusal iktisadi planlama aynı zamanda *merkezi* de olmak zorundadır (Özşen, 1987: 6-7).

### ***Sosyalist Planlama/Kapitalist Planlama***

Ulusal iktisadi kalkınma planlığı, sınıfsal niteliği itibariyle iki farklı kuramsal ve pratik çerçevede ele alınabilir: Sosyalist planlama/ Kapitalist planlama. Bir ülkede sanayi malları, toprak, tabii kaynaklar gibi üretim araçlarının, özel mülkiyet mi kamu mülkiyeti mi altında olduğu toplumların sınıfsal niteliklerini belirler. Üretim araçlarının özel mülkiyet altında olduğu kapitalist toplumlar kaçınılmaz bir biçimde, sermaye birikim

---

<sup>1</sup> Planning (planlama), Organizing (örgütlenme), Staffing (personel), Directing (sevki-yönlendirme), Co-ordinating (koordinasyon), Reporting (denetleme), Budgeting (bütçeleme) başlıklarından kısaltılarak yönetim bilimi yazının temel kavramları olarak kullanılmasıdır.

süreçlerinin merkezinde duran emperyalist ülkelere bağımlı ve kendi içlerinde eşitsizlikleri derinlemesine yaşayan toplumlardır. Üretim araçlarının kamu mülkiyeti altında olduğu sosyalist toplumlarda ise “toplumsal artık”, yani emek ürünlerinin toplam fazlası kapitalizmden kalan eşitsiz yapının dönüştürülmesi doğrultusunda *planlanarak* değerlendirilir.

Planlamaya dair baştaki tanım ve değinilerimizde kullandığımız temel kavramları toparlayacak olursak, planlamanın 3 temel özelliği vardır:

- Bütünlüklü bir bakış (iktisadi, siyasi ve sosyal olarak)
- Toplum çapında düşünmek (toplumcu/kamucu bir yaklaşımla)
- Kolektif bir akıl ve irade geliştirmek

Sosyalist planlamaya içsel olan bu unsurlar kapitalist planlama deneyimlerinde de kısmen görülmektedir. Bizim ele aldığımız konu ise kapitalist planlama ve Türkiye'deki deneyimidir.

Kısaca değinecek olursak, 1917 Ekim Devrimi ile başlayan sosyalist devrimler süreci, 20. yüzyılda bir dizi sosyalist ve sosyalizan ülke (Bağılantısızlar Hareketi, Kapitalist Olmayan Yolcular gibi ülke toplulukları) doğurmuştur. Planlama da Sovyet merkezli olarak geliştirilen, ancak başta Doğu Bloku olmak üzere sosyalist dünya ülkelerinin tartışarak çeşitlendirdiği bir eşitlikçi model olarak belirmiştir. Planlama pratiklerinin yarattığı toplumsal refah, başta Batı Avrupa ve ABD olmak üzere sosyalizmle mücadele halindeki kapitalist dünya ülkelerinde etkisini hissettirmiş, “refah devleti”nin geliştirilmesi ve bizzat planlama fikir ve modellerinin kapitalist sisteme uyarlanmasında önemli bir etken olmuştur. Türkiye de bu uyarlama örneklerinden biridir.

Ancak Türkiye deneyimine geçmeden önce planlamanın kapitalist dünyada hem ideolojik hem de iktisadi nasıl bir manivela olarak kullanıldığından söz etmeliyiz. Kapitalist planlamanın esas örnekleri, 2. Dünya Savaşı ertesinde Avrupa'ya yapılan Marshall yardımları çerçevesinde görülmüştür. 1947-1950 yıllarında Fransa'da uygulanan “Modernleşme ve Teşkilatlanma Planı” bunların en başında gelir (Sezen, 1999: 45). Gelişmiş kapitalist ülkelerin, kredi, borç yahut hibe halinde ihraç ettikleri sermayeyi kullandıkları ülkeler üzerindeki denetimlerinin aracı olarak planlama yaygın bir işlev üstlenmiştir.

Planlama, az gelişmiş ülkelerin bağımsızlık ve kalkınma yönelimlerine hitap eden bir açılım olmakla birlikte, bu ülkelerin içinde bulunduğu iktisadi bağımlılık ilişkilerini “sürdürülebilir” kılmaya da hizmet etmiştir. Bir yandan, 1950'lerin sonlarına gelirken planlama, ulusal devletin kuruluşu ve kökleşebilmesi için önemli bir aygıt olmuştur (Kuruç, 1998). Öte yandan, örneğin İngiltere'nin sömürgelerine yönelik çıkardığı

“Sömürgeyel Kalkınma ve Refah Yasası'nda (1940), *sömürgeyel kalkınma planlamasının gerekli ve istenen bir şey olduğu ve koloni hükümetlerinin süratle kalkınma planları yayınlaması gerektiğinin* altı çizilmektedir. Bu Yasayı çıkaran İngiltere 1960'lara kadar herhangi bir ulusal kalkınma planını kabul etmemiştir.” (Soyak, 2003: 170-171)

Az gelişmiş ülkelerin bazılarında hazırlanan planlar, emperyalist merkezlerce verilecek finansal yardımların gereklerini karşılayacak şekilde formüle edilmiştir. Bu ülkeler açısından geçerli olan plancılığın Türkiye örneğindeki geçerliliği de çalışmamızda tartışılacaktır. İlerleyen bölümlerde değineceğimiz biri Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa’da sosyalist planlama deneyimlerinin kaderi; diğeri ise planlamanın Türkiye’de geçirdiği evrelerin bıraktığı etkidir.

### III. TÜRKİYE’DE PLANLAMA

Sosyalizm ve kapitalizmi birer “iktisadi sistem”, planlamayı ise bir “iktisat politikası” olarak tanımladıktan sonra Türkiye’de planlamanın nasıl boy gösterdiğine şöyle bir giriş yapabiliriz. Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşu sırasında “iktisadi sistemini” İzmir İktisat Kongresi’nde (1923) özel sermaye birikimine dayandırarak, kapitalist bir yönelimin işaretini vermiş ve on yıl sonra da (İzmir İktisat Kongresi-1933) yaptığı “iktisat politikası” tercihiyle, ülkede planlama uygulamasına geçilmiştir. Ancak Türkiye’nin bu ilk planlama deneyimi olağandışı tarihsel bir uğrakta gerçekleşmiştir.

Türkiye’de bugüne kadar hazırlanmış olan planlar, planlama uygulamaları ve süreçleri, nitelikleri itibariyle oldukça farklılık arz eder. Planların biçimi ve kapsamı da niteliklerine paralel olarak çeşitlilik gösterir. Ancak Türkiye’nin planlama serüvenini genel olarak nesnel ve öznel, özel olarak da evrimsel bir çizgiye oturtmamız ve bu evrimin farklı dönemlerinde plan anlayışının ve modelinin nasıl bir değişim geçirdiğini tespit etmemiz, anlamlı bir tablo ortaya çıkaracaktır. Elbette burada yapılacak olan salt bir çizim faaliyeti değil, sürecin karşılaştırmalı bir eleştirisini ve tartışmasını da içerecektir<sup>2</sup>.

Başlangıçta belirttiğimiz gibi, Türkiye’nin planlama dönemlerini, sanayi plancılığı, kalkınma plancılığı ve şirket temelli plancılık olarak kategorize edebiliriz. Üçüncü kategorideki atipik plancılık örnekleri, planlamanın piyasayı kontrol etmeyip önünü açan bir mekanizmalar demetine dönüştüğü dönemi ifade eder. Bu dönemin planlama modelleri “stratejik plan” ve “ön ulusal kalkınma planı”dır. Üç planlama döneminin arkaplanı ve kamu yönetimi iç dinamiklerinin gelişimi, dönem değerlendirmemizde esas alınacaktır.

#### III.1. Sınai Plancılık:

##### III.1.1. 1930’lar: Beş Yıllık Sanayi Planları

###### *İç ve Dış Dinamikler*

1930’ların planlamasına zemin hazırlayan koşullar olağandışı bir özellik gösterir. ABD’de 1929 yılında meydana gelen büyük kriz ve peşisıra dünyaya yayılan buhran,

---

<sup>2</sup> Çalışmanın sonunda yeni bir tuval önerisi de getirilmeye çalışılacaktır.

iktisadi anlamda liberal kuram (neo-klasik iktisat) ve pratikleri (serbest ticarete dayalı iktisat politikalarını) ciddi bir sarsıntıya uğratmıştır. Kriz yıllarında Türkiye'nin krizi aşma çabaları, SSCB'de uygulanan Dört Yılda Beş Yıllık Plan yıllarına denk düştüğü için, planlama faaliyetleri de buna özenilerek sürdürülmüştür. Öyle ki Türkiye Cumhuriyeti, Sovyetler'den sonra planlama uygulayan ilk devlettir.

Dolayısıyla sınai kalkınma plancılığını doğuran dış koşulları, dünya kapitalizminin içine düştüğü krizden kaynaklanan yabancı sermaye kıtlığı ve kriz esnasında Sovyetler Birliği'nin çok geniş çaplı ve hızlı bir planlı sanayileşme dönemine girmesi olarak özetleyebiliriz. Bunlara, Lozan'dan kalan ve düşük gümrüğe dayanan iktisadi yükümlülüklerin miadını doldurması bir iç koşul olarak eşlik etmektedir.

Sovyetlerin dünyada sosyalist planlamaya kazandırdığı büyük prestij karşısında, ABD'de de krizden çıkış politikaları bölgesel planlama pratikleriyle yürütüldü ve bunlardan en ünlüsü Tennessee Vadisi İdaresi (Tennessee Valley Authority-TVA), kapitalist planlamanın prototipi olarak tarihte yerini aldı. Kamu eliyle özel sektöre alan açma mantığına sahip bu tip planlama, Türkiye'de devletçi politikaların yerini özel sektör merkezli politikalara bıraktığı döneme örnek teşkil etmiştir.

### ***Plan sürecinin gelişimi***

İktisat Vekilliği'nin 1930'da yazdığı "İktisadi Vaziyetimize Dair Rapor"dan iki sene sonra Prof. Orlof başkanlığında bir Sovyet heyeti Türkiye'ye geldi. Sanayi tesisleriyle ilgili bir rapor hazırlayıp aynı yıl içerisinde İktisat Vekaletine verdi. Celal Bayar, benimsediği raporu "Sınai Tesisat ve İşletme Raporu" adıyla ve "İktisat Vekaleti Teşkilatına İlaveler" konulu bir raporun eklenmesiyle 1933 yılı içerisinde başvekalete sundu.

Bakanlar Kurulu raporları Aralık 1933'te görüşmeye başladı, 1934'te Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı adı altında –esas Rapor üzerinde pek değişiklik yapılmadan- kabul etti ve planı uygulayacak olan Sümerbank'a tebliğ etti (Boratav, 1982b:111). Bu süreçte ABD'den bir heyetin hazırladığı rapor da Plan'ın şekillenmesinde rol oynadı.

1934'te uygulamaya konulan Birinci Plan'a alınmayan bazı işleri kapsayan İkinci Plan'ın taslağı, Ocak 1936'da bir sanayi kongresinde tartışılmış ve aynı yılın Kasım ayında başbakanlığa sunulmuştu. Birinci planla aynı zamanda yürürlükte bulunan ve ayrı bir projeler listesi halindeki İkinci Plan, 1938 yılında uygulamaya kondu.

1938'de İkinci Plan'dan tamamen ayrı bir Dört Yıllık Plan, Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe kondu. Sonuncu plan Sümerbank, Etibank, Denizbank ve TMO gibi resmi kuruluşlara yatırım hedefleri veriyordu. İnönü Cumhurbaşkanı olduktan sonra, Mart 1939'da pek çok hedefini erteleyen bir Bakanlar Kurulu kararı çıkartıldı. 2. Dünya Savaşı'nın patlak vermesiyle plan, ölü metin haline geldi (Boratav, 1982b:113).

### ***Kadro***

Plana karakterini veren unsur, o dönemki kadronun devletçi eğiliminden ziyade ulusal ve uluslararası konjonktürün olağandışı bir ortam yaratmış olmasıydı. 1920'ler boyunca Chester projesi ve kalkınma için dış kredi arayışlarıyla liberal çizgide olduğunu belli eden kadro içerisinde Birinci Plan'ın sorumluluğunu ilk alan, sistemin ihtiyaç sınırlarını zorlayacak ölçüde, ortalamanın üstünde bir "devletçi" zihniyete sahip İktisat Vekili Mustafa Şeref Bey'dir. Kendisi, planı teşebbüs hürriyetine kast ettiği izlenimini verecek şekilde hazırladığından görevinden alınmış ve yerine Celal Bayar iktisat vekilliğine getirilmiştir. Bayar'ın ilk işi Şeref Bey'in benimsediği "milli iktisat siyaseti"nin planlar üzerindeki kalıntılarını temizlemek olmuştur. Ancak bu elbette 1930 öncesine dönüş anlamına gelmemiştir (Boratav, 1982b:52).

### ***Plan Özellikleri***

#### **i) İktisadi İçeriği:**

- Her iki plan da bütünlüklü birer kalkınma planı değil, entegre yatırım projeleri demeti (Kuruç, 1998) halinde şekillendirilmiştir.
- Birinci Plan'da hammadeleri yurtiçinde olan sanayi geliştirmeye ve tüketim mallarına, İkinci Plan'da ise üretim mallarına ve aramallara öncelik verilmiştir (Sezen, 1999: 156-157; Günçe, 1981:118-119).
- İktisat Vekaletine Sanayi Fen Heyeti gibi yeni birimler eklenmiştir.
- Planlara özel kesim dahil edilmemiştir.
- Sosyal hizmet sektörleri projeler listesinde yer almamıştır.
- Birinci Plan Sovyetler'in Türkiye'ye sunduğu faizsiz krediyle, İkinci Plan da İngiliz teknik ve mali desteğiyle hayata geçirilmiştir.

#### **ii) Biçimi:**

**Para yönetimi:** Dış kredi

**Kadro:** İktisat Vekili – (akıl hocası) Kadrocular

**Örgüt:** İktisat Vekaleti – Bakanlar Kurulu

**Karar:** Rapor

#### **iii) Değişim sürecindeki yeri:**

Bu olağandışı dönemin kamu politikalarına etkisinden kısaca söz etmek gerekirse, kriz ve krizi izleyen dönemlerde hem gelişmiş hem de azgelişmiş ülkelerde devletleştirme, millileştirme yoluyla KİT'lerin oluştuğu gözlemlenmektedir (Boratav ve Türkcan, 1994:179). ABD'de TVA bu şekilde doğmuş, Türkiye'de de halen yabancıların elinde kalmış belli başlı işletmelere devlet el koymuştur.

Devlete akıl hocalığı yapmaya çalışan Kadrocular, bu dönemin sözünü ettiğimiz özgünlüğünün ürünüdür. Pratik olarak sistemin sınırlarını zorlayan ancak ideolojik olarak devlete hizmete eden (“sınıflaşmaya yol açmayacak bir plan” savunuculuğu) bu çevre, aydınlar arasında az çok kalıcı bir biçimde planlamanın benimsenmesinin önünü açmıştır (Boratav, 1982b).

Kriz koşullarında mecburen yaşanan içe kapanma sayesinde nüve halinde uygulanan ithal ikameci politikalar, hem iktisat politikalarında bağımsızlığı çağrıştıran bir ideolojik söylem, hem de kamu yönetiminde önemli bir düzenleme aracı/yöntemi olarak planlama tarafından belirlenmiş ve kalkınma plancılığının tohumunu ekmiştir.

### **III.2 Geçiş Dönemi**

#### **III.2.1 1940’lar: İvedili Plan ve Vaner Planı**

##### ***İç ve Dış Koşullar/Dinamikler***

1940’ların ortasında kadar süren 2. Dünya Savaşı, Avrupa’da ciddi bir trajedi yaratmakla kalmadı, kıta coğrafyasının yeniden çizileceği ve dünya hegemonyasının el değiştireceği bir dönemeç oldu. Planlı sanayileşme ve kalkınma özelemleri açısından ise savaş yılları, üretimsizliğin ve kıtlıkların kalkınma ve ilerleme düşüncesini tümüyle unutturduğu dönemdir (Kuruç, 1998: 74).

1930’larda gayri resmi konumdaki Kadroculara savaş sonunda, yarım kalan planı yeniden yazma görevi verildi ve ortaya 1946’nın İvedili Plan’ı çıktı. Ancak önceki dönemin sanayi merkezli plan hedeflerinin ve devletçi özelliklerinin doğmasına fırsat veren boşluklar beş-on sene içinde taşların yerinden oynamasıyla dolmuştu. Eski iktisat politikası çizgisi, 2. Dünya Savaşı’ndan galip çıkan devletler arasında yer alan ve Türkiye’nin Sovyetlere karşı aynı safta yer aldığı Amerika Birleşik Devletleri’nin belirlenimindeki uluslararası gündeme ve ihtiyaçlara ters düştü.

Batı ittifakına dahil olan Türkiye Cumhuriyeti’nden beklenen, özel sermayeye alan açan, dünya piyasasında tarım ve hammadde ihracatçısı ve sınai ürün (başta traktör olmak üzere) ithalatçısı bir rol üstlenmesiydi. Keza Sovyetlerin etkisine karşı Marshall yardımı olarak bilinen hibe ve kredi halinde yabancı sermaye akışından faydalanmak için siyasi ve ekonomik bir yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyuldu. Bu yüzden, iptal edilen İvedili Plan yerine yazılan Vaner Planı, Batı’nın koşullarını kabul eden salt bir “niyet mektubu” niteliğindedi ve uygulanmadı (Küçük, 1981).

##### ***Plan sürecinin gelişimi***

Saraçoğlu hükümeti, 1944’te henüz savaşa nokta konmamışken “Harp sonrası kalkınma planı ve programı” hazırlanması kararı aldı ve bakanlıklar arası bir Planlama Komisyonu kuruldu. Bu plan, hedefleri bakımından 1930’lu yılların plan modelinin en gelişmiş ve son halkasıdır. Savaşın resmen sona erdiği 5 Mayıs’ın iki gün ertesinde



hazırlanan “Özrapor”da “demokrasi aleminin bir zaafı olan müstemleke ve yarı-müstemleke şeriatı içine düşmemek” üzere iktisat politikasının belirlenmesi savunuluyordu.

Planın dış kaynaklarla değil, devlet kredisi ve Harp birikiminin değerlendirilmesiyle finanse edilmesi hesabı yapılıyordu (Tekeli ve İlkin, 1981:1-4). Oysa hem tarım ve ticaret burjuvazisi bu birikimini sanayiye aktarmaya niyetli değildi, hem de Soğuk Savaş taraflaşması içerisinde Türkiye’nin siyasi olduğu kadar iktisadi açıdan da Batı’yla birlikteliğini belli edecek kurumsal ilişkiler geliştirmesi gerekiyordu. Bu şartlar altında bir Amerikan değerlendirme raporunda İvedili Plan’ın komünist sistemi çağrıştırdığının belirtilmesi ve Ticaret Vekili Tahsin Balta’nın “iktisadi teşebbüsleri kredi yerine vergiyle karşılamının ‘adil’ olmadığını” söylemesi, devletin dümen kıracağıının işaretlerini verdi.

Batı’nın tepkisi üzerine, Ekonomi Bakanlığı’na “yeniden incelenmesi gerekiyorsa, yeni teklifte bulunması” gerekçesiyle geri gönderilen İvedili Plan’dan ağır sanayi yatırımlarını içeren bölümleri atıldı ve 2. Plan 1947’de tamamlandı (Tekeli ve İlkin, 1981:6-7).

### ***Kadro***

İvedili Planı’nın hazırlanmasında görev alan Kadroculardan Şevket Süreyya Aydemir’in Plan’ı devletçilik-halkçılık eksenine yerleştirmesi de ayrı bir rahatsızlık kaynağıydı. Sanayileşmenin memlekette “yeni bir içtimai tabaka” yaratacağı ve planda yer alan sanayi ve maden meselelerinin bir “işçi siyaseti” olduğu ifadeleri sistemin sınırlarını fazlaca zorluyordu. Bu yüzden plan fiili olarak lağvedilirken kadrolar nezninde el de değiştirdi.

Peker hükümeti Şubat 1947’de yeni plan görevini İktisat Vekaleti Başmüşaviri Süleyman Vaner’e verdi ve plan ekibi 1931’de kurulan Türk İktisatçılar Cemiyeti’nin devamı olan Türk Ekonomi Kurumu üyesi aşırı liberal\* bürokratlardan oluşturuldu (Tekeli ve İlkin, 1981: 4,7).

### ***Plan Özellikleri***

#### **i) İktisadi İçeriği:**

İvedili Plan önceki sanayi planlarından farklı olarak;

- Enerji kaynakları etrafında sanayi tesisleri kurmaya dayanan bölgesel ihtisaslaşmaya yer veren,
- Teker teker proje toplamından ziyade geniş kapsamlı bir “iş planı” niteliğinde,
- Piyasa analizi ve projeksiyonuna değil, eksojen (normatif) üretim hedeflerinin tüketim normlarına göre 10 yıllık hesaplandığı (böylece ikisini de düzenleyen),

---

\* 1946’da Kurumun çıkardığı Türk Ekonomi Dergisi’nde yayınlanan Ş.Bilkır ve M. Ete imzalı “Türkiye için Ekonomik Program Tasarısı” İstanbul Sanayi Odasına bağlı sermayedarlar tarafından bile uygulanamayacak kadar liberal bulunmuştu (Tekeli ve İlkin, 1981:7).

- 1930'ların planları nasıl bir projeler koleksiyonu idiyse, aynen bir sektörler koleksiyonu olan ve
- Harpte elde edilen "ilkel birikim" ile finanse edilecek (Günçe, 1981:123) bir plandı.

Vaner Planı ise kendinden önceki tüm planlardan, hem öncelikleri hem de yönü itibariyle farklıydı:

- Plancılara, ana hedeflerle (gelişme hızı, strateji) ilgili açık ve kesin bir talimat verilmemiş, sadece kredi temini gayesiyle, dış ekonomilerde gelişmelerin dikkate alınması istenmekle yetinildi.
- Tarım ve tarımla ilgili ulaşım ve enerji tesislerine öncelik verildi.
- Sanayi yerine "yol ve vasıta ıslahı" başlığı altında tarım ve altyapı yatırımlarına yönelindi.
- Kamucu bir anlayış yerine "hususî teşebbüslere tam serbesti ve emniyet"i öne çıkaran bir ilkesel çerçeveden hareket edildi.
- "Devrin vasatı teknik seviyesine" ulaşmak için başta traktör olmak üzere ABD'den yapılan ithalat döneme damga vurdu.
- Sosyal sektörler yer almadı.
- Krediyeye haiz olabilmek için hazırlandığından, enerji dışında uzun vadeli değildi.
- Girdi-çıkış ilişkileri kısmen göz önüne alınarak, önceki planlar/projeler "mahallî mahiyetli tesisler"den oluşurken, bu plan 8 sektörlü geniş kapsamlı bir yapıdaydı.
- Sektörel bir plan olmanın ötesinde makro büyüklüklerle (millî gelir vs.) ilişki kuruldu, ancak sektör hedefleri makro modelden çıkartılmadı (Tekeli ve İlkin, 1981:16-18).

## ii) Biçimi: (İvedili Plan/Vaner Planı)

**Para yönetimi:** Vergi / Dış kredi

**Kadro:** Kadrocular / TEK üyeleri

**Örgüt:** Bakanlıklar arası Planlama Komisyonu

İktisat Vekaleti Başmüşaviri başkanlığında heyet

**Karar:** Bakanlar Kurulu kararı

## iii) Değişim sürecindeki yeri:

Marshall yardımından nasiplenmek için kurulan Avrupa İktisadi İşbirliği Komitesi (ileride A.İ.İ. Teşkilatı olmak üzere), yardımın gönderilecek her ülkeye yönelik bir anket çalışması yapıyordu. Türkiye de, Batı'nın tercihleri doğrultusunda doldurduğu bu ankette Vaner Planı'nın içeriğini de belirledi. Avrupa'nın tarım ihtiyacını karşılamayı amaçlayan plan, Avrupa'yı bir an önce doyurma derdinde olan ABD'yi yeterince

memnun etmedi ve kredi talebinde bulunan 16 Avrupa ülkesinden bir tek Türkiye'ye kredi verilmedi.

Plandaki projelerin bir kısmı 10 yıllık uygulama programı haline getirildi bir kısmı özel sektöre devredildi. Gene de Plan, hükümetlerin elinde her vesileyle müracaat edecekleri ve zaman zaman da uygulayacakları sektörel planların hazırlanmasında kullanacakları bir kılavuz metin oldu (Tekeli ve İlkin, 1981:12-15).

Bu iki plan arasındaki geçiş, Türkiye Cumhuriyet tarihinin erken dönemlerinde tanıştığı plancılığın olağandışı koşullarda taşıdığı sınıai karakterin daha fazla borç belirlenimli kalkınma plancılığına doğru kayışına denk düştü. Bir değerlendirmeye göre,

“1946 İvedili Sanayi Planı ve Vaner Planı her ne kadar uygulama olanağı bulunamadıysa da, *genç Cumhuriyetin iktisadi kalkınma arayışlarında dayandığı strateji ve felsefelerin* (vurgular bize ait) nasıl bir *köklü dönüşüme* (vurgular yazara ait) uğradığını gösteren birer belge olarak tarihe mal olmuştur.” (Soyak, 2003:174)

Oysa ki,

“1947/48'den sonra Türkiye ekonomisine, adeta 1920'lerdeki gibi tarım sektörü öncülük etmeye başlar.” (Kuruç, 1998: 75)

Gerçekten de 1920'lerdeki “iktisadi kalkınma arayışlarında dayanılan strateji ve felsefe”, Chester projesi gibi projelerle yabancı sermayeyi ülkeye çekmeye ve tarıma öncelik vermeye dönük bir perpektifin çok da ötesine geçmemektedir. Bu gerçek, 1930'ların sınıai plancılığının olağandışı koşullarda gelişmiş olduğu konusundaki vurgumuzu doğrulamaktadır.

Türkiye'nin içinde yer aldığı kapitalist dünyayla birlikte tecrübe ettiği her dönemine özgü bir dönemeç vardır ve planlamada yaşanan bu U dönüşü sözü edilen dönemeçlerin en çıplak göstergesidir. Kamu yönetimindeki değişimi bundan sonra “idari reform” politikaları karakterize edecek ve planlama pratikleri de paralel bir değişim vektörü üstünde ilerleyecektir (Güler, 1996).

Süleyman Vaner, hazırlanmasına öncülük ettiği planı DP'nin uyguladığını söylemektedir. Oysa, sanayi, madencilik ve altyapı açısından 1936'daki İkinci Sanayi Planı, 1946'daki İvedili Plan ve 1947'deki Vaner Planı'nın projeleri birbirinin aynıdır ve yatırımların hangi plana ait oldukları tartışmalıdır (Tekeli ve İlkin, 1981:24). Her durumda Vaner Planı öncelikleri ve ağırlıkları açısından 1948-1960 döneminin ex-ante bir belirleyicisi, bir fotoğrafıdır (Günçe, 1981:121).

### **III.3. 1950'ler: Plansız Kalkınma**

Savaştan zengin çıkan ticaret burjuvazisi ve toprak ağalarının çıkarı ile ABD'nin Türkiye'ye biçtiği rolün çakışmasından Demokrat Parti doğdu. Zaten savaş koşullarında

ilkel de olsa sermaye birikimi sağlayan bu iki egemen sınıf fraksiyonu, DP ekseninde dönüşümün içsel dinamikleri olmuşlardır (Soyak, 2003: 173).

DP'li yıllara kalkınma tutkusu damgasını vurdu. Ancak bu kalkınmanın motor sektörü olan tarımda bir süre sonra görülen yavaşlama ve bunun yerine geçebilecek lokomotif sektörün, izlenen iktisat politikaları içinde ortaya çıkmaması kıtlık ekonomisine yol açtı (Kuruç, 1998: 75). Kıtlığın enflasyonla aşılmaya çalışılması ve dış borçlanmanın “hesapsız” yürütülmesi sonucunda 1954'te dış ödemeler krizi yaşandı. Kamu gelirlerinin kamu harcamalarına yetişememesi, yıllık bütçelerin orta ve uzun dönemli makro politika esaslarına oturtulmasını gündeme getirdi. Krizin şiddetlendiği 1958'de başlatılan Paris Görüşmeleri'nde, yardım şartlarından birisi "Kalkınma Programı kapsamında yatırımların zorunlu koordinasyonunu sağlamak üzere, Koordinasyon Bakanlığı kurulması" idi.

1959'da Tinbergen Türkiye'ye gelerek ilk plan hazırlıklarına başladı. DP iktidarı, kendi oy ve teşkilat tabanından "Komünist metodlarıyla çalışmaya başladılar" eleştirisini almamak için Tinbergen'in çalışmalarını gözlerden uzak sürdürmesini istedi ve yabancı heyet 1960 darbesine kadar gizlice çalıştı.

Ancak aynı dönemde siyasi ve iktisadi istikrarsızlıkların devlet içinde çatlaklar, Türkiye'nin ABD'yle ilişkilerinde anlaşmazlıklar, üniversitelerde ise sosyal tepkilere yol açtığında bir değişim uğrağına gelindiği belli olmuştu. 1950'lerde bürokrasinin etkisizleştirilmesi ve savaş fırsatçılarınca yaratılan ilkel birikimin olgunlaşmakta olan sanayiye aktarılmaması sonucunda, bu değişimi harekete geçirecek öznenin arkasında zımni bir ittifak belirdi-*modus videndi* (Kuruç, 1998: 77; Soyak, 2003:175).

Toparlarsak, kalkınma plancılığının olgun döneminin başlangıcı üç dinamikten etkilenmiştir: (1) 1930'ların sanayiciliği, (2) 1950'lerin yatırımcılığı ve (3) 1950'lerde bozulan kaynak dağılımının koordinasyon ihtiyacı (Kuruç, 1998).

2. Dünya Savaşı'ndan sonra birçok azgelişmiş kapitalist ülke, Türkiye gibi Batı blokunun desteği ve isteğiyle planlama uygulamaya başladı. Bunlar Türkiye'dekine benzer şekilde yabancı yardım öncelikli, Türkiye'den farklı şekilde de “yatırım projeleri listeleri” halinde hayata geçirildi. Türkiye'de 1960'lardan itibaren işletilmeye başlanan kurumsal ve bütünlüklü planlama düzenlemeleri ise “kalkınma plancılığı” isimlendirmesini hak etmektedir.

### III.4. Kalkınma Plancılığı

#### III.4.1. 1960 Sonrası Kalkınma Plancılığı

Bu dönem, devletin planlama işlevini üzerine alan yürütmenin yasama karşısında ağırlık kazanması yoluyla “Yasama” devletinden “İdare” devletine geçişi simgelemektedir (Tan, 1976: 22; Sezen, 1999). Ancak şunun açıkça anlaşılması gerekmektedir ki Türkiye’nin planlama deneyimi aynı zamanda kapitalist dünyanın planlama deneyimidir (Küçük, 1981).

Kalkınma Planlarının İlkeleri:

- Ulusal tasarrufu arttırmak
- Yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek.

Bu hedeflerin, dönemin Keynesçi politikalarından esinlenen büyüme modellerini kullanarak, ulusal ekonomiyi temel sınıai alanlarda gelişmeye yönlendirmesi amaçlanmıştır. DPT, 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinden sonra 30 Eylül 1960’ta kurulmuştur. Bunun nedeni, “kalkınma” özleminin ve planlama yönteminin yeni bir anayasaya eşdeğer sayılacak derecede büyük tutulmuş olması ve ivedi sayılmasıdır. Türkiye’de planlama kültürü, çeşitli toplumsal kesimlerin “ortak kabulleri” (modus vivendi) çerçevesinde işleyen ve siyasi farklılıkların üstüne çıkan esaslara dayanmaktaydı. (Kuruç, 1998: 76-77). Bu anlamda 1960-80 yılları arasındaki dönem, kalkınma plancılığında “altın devri” oluşturmaktadır. Toplumun ortak kabulünün olması, kurumsal yapı ve karma bir ekonomi ortaya konulmasına kolaylık sağlamıştır. Bu aynı zamanda, siyasi partiler arasındaki farklılıkların, planlamanın esaslarını etkilememesini de sağlamıştır.

1960 ve 1980 arasındaki dönemde yapılan dört tane Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan (BYKP) gerçekleşme oranı en yüksek plan, hedeflenenler ve gerçekleşenler açısından 2. BYKP olmuştur (Kuruç, 1998: 77). 1960 sonrası dönemde “iktisadi büyüme” artmış ve 1960 ve 1980 büyüme hızı yıllık ortalaması % 6 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönem aynı zamanda “ithal ikameci” büyüme modelinin uygulandığı tüketim mallarından, ara mallarına ve kısmen de yatırım malarına geçiş dönemidir. İthal ikameci sanayileşme süreci, Türkiye’nin karma ekonomi düzeni içinde o günün “piyasa”sına dayandığı ölçüde cılız kalmış ve planlı bir stratejinin (1930’lardaki minyatür örnekte olduğu türden) ağırlık merkezi haline gelememiştir (Kuruç, 1998: 81). Genel olarak 1960’larda “sosyal planlama” olgusu öne çıkarken, 1970’lerde “iktisadi büyüme” daha öncelikli bir hedef olarak plancılarının önüne gelmiştir. Siyasetçilerin iktidarda kalma sürelerinin kısalması, planlamadaki uzun dönem perspektifini zedelemiştir. 1960’tan günümüze değin, sekiz tane BYKP yapılmıştır. Bunlar her döneme özgü farklı hedef ve stratejiler üzerine kurulmuştur.

Dönemin sonunda 24 Ocak 1980 kararları “tek çözüm” olarak ortaya konulmuş ve devletin planlama faaliyeti “yedeğe alınmıştır” (Günçe, 1981: 128). Bütün bu neo-liberalleşme ve planı yedeğe alma eğilimleri, dış ödemeler dar boğazını aşmak veya geçiştirmek için, dış dünya ile zorunlu ilişkinin bir fonksiyonu olmuştur (Günçe, 1981: 130). İthal ikameci modelin 1970’lerde tıkanmasıyla plancılık bir nevi “gerileme”

dönemine girmiş bulunmaktaydı. Sermaye birikim modelinde, büyüme stratejisinin dünya konjonktüründen bağımsız olamayacağı ve “kapitalist planlama” çerçevesinde ana amacın sermayenin yeniden üretim koşullarını sağlamak olduğu düşünülecek olursa, plancılığın neden neo-liberal rüzgarlarla 1980’lerde “yedeğe” atıldığı daha iyi anlaşılabilir.

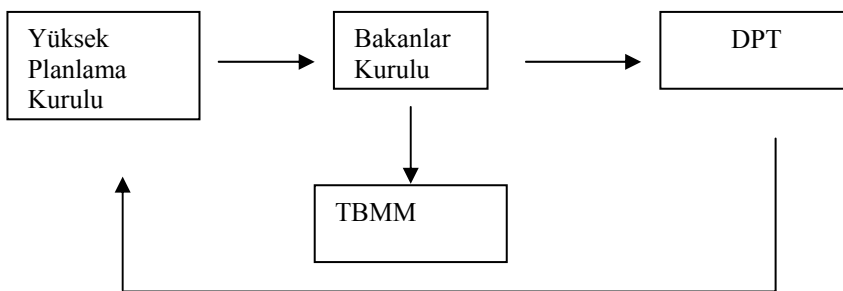
Sorulması gereken önemli bir soru da, “planlamanın günümüzde devletin toplumsal ve ekonomik süreci bilinçli bir yönlendirme aracı mı, yoksa devleti ‘yeni sağ’ politikalar doğrultusunda dönüştürme aracı mı” olduğudur (Sezen, 1999: 243). Ekonomiyi devlet denetiminden piyasa denetimine dönüştürme sürecinde uygulanmak istenen politikaların önünde engellerin tümüyle kaldırılması söz konusudur (Sezen, 1999: 244). Buna bağlı olarak Yüksek Planlama Kurulu’nun (YPK) 1980 sonrası özelleştirmelerin aygıtı haline gelmesi, kapitalist piyasanın rehabilitasyonu ve “beka”sını sağlamak açısından olmaz olmaz olarak dayatılmıştır. Oysa 1960’ta plânlamanın ilkeleri belirlenirken Milli Birlik Komitesi’nin (MBK) kararları çerçevesinde YPK’nın siyasi temayülleri ve otoriteyi temsil edenler yanında, ilmi ve tekniği temsil edenlerden oluşan bir kurul olduğu ifade edilmiştir (aktaran Sezen, 1999: 78). Ancak 1980 sonrasının değişen koşulları, örneğin 933 sayılı yasa ile DPT’nin yabancı sermaye ile ilişkili alanlara itilerek planlama işlevlerinden uzaklaştırılması gibi, uygulamalar planlama örgütünü ana amaçlarından saptırmıştır.

### III.4.2. DPT: Örgütsel ve Kurumsal Yapı

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 30 Eylül 1960’ta 91 sayılı kanunla kurulmuştur; buna göre DPT

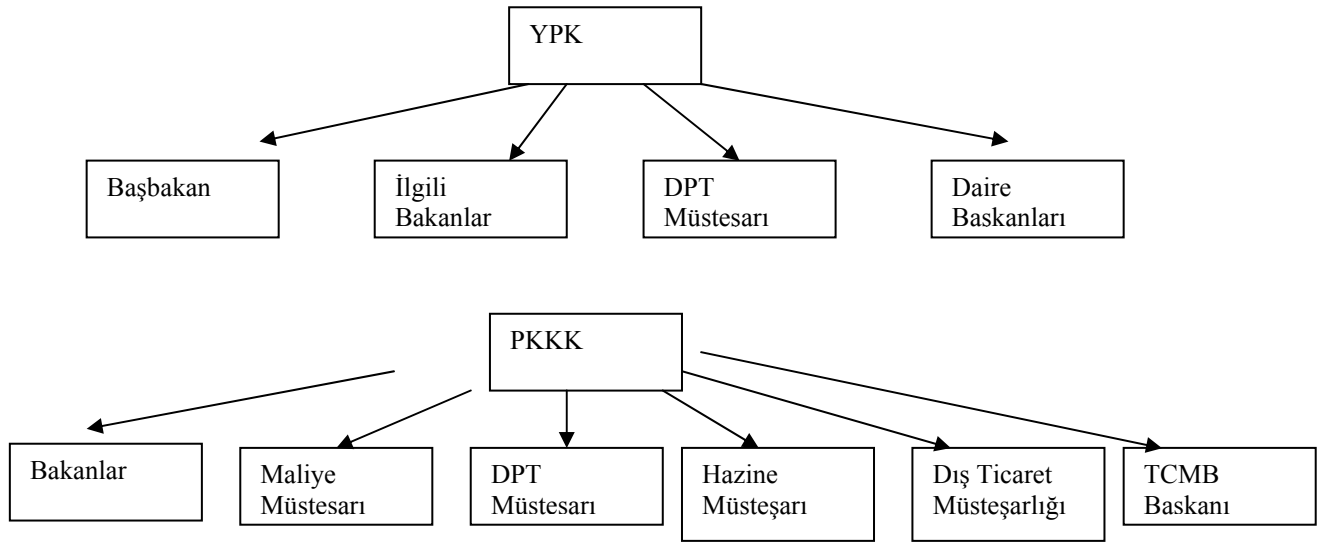
- Beş Yıllık Kalkınma Planları,
- Yıllık program,
- Sektör ve alt-sektör ana (master) planları yapmakta, kalkınma planlarını bunlara uygun olarak hazırlamaktadır.

91 ve 77 sayılı yasalarla Yüksek Planlama Kurulu, Başbakan, İlgili Dört Bakan, DPT Müsteşarı, üç Daire Başkanından oluşmaktadır. 77 sayılı yasa, plan sürecinde TBMM Bütçe ve Plan Komisyonu’na bir başka “teknik-siyasal organ kimliği” kazandırarak, kalkınmaya ilişkin kararları yaşama geçirme noktasına getirmiştir.



İdari yapının temelini,

- Yüksek Planlama Kurulu (YPK),
- Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu (PKKK)
- DPT Müsteşarlığı gibi organlar oluşturmaktadır.



Türkiye’de planlamanın tarihi, ulusal planlamanın örgütlenmesinde en önemli kurum olan DPT’nin örgütsel tarihiyle kısmen özdeşdir. Kuruluş yasasına göre, DPT’nin merkez örgütü, müsteşar ve doğrudan müsteşara bağlı olarak çalışacak olan İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon daire başkanlıkları ile genel sekreterlikten oluşmaktadır. Plan metinlerini iktisadi ve sosyal planlama daireleri hazırlamaktadır. İktisadi planlama dairesi aynı zamanda yıllık programları ve bölge planlarını hazırlamakta ekonomik ve sosyal sorunları öncelik ve hedeflere göre değerlendirmektedir. Her iki daire de planların hazırlanmasında, hazırlık sürecine farklı kesimlerin görüş, istek ve beklentilerini yansımaları sağlamak üzere sürekli ya da geçici Özel İhtisas Komisyonları’ndan (ÖİK) yararlanabilecektir.

Bütün bunlar, idari şema içinde DPT’nin çalışma sistemini görmemizde yararlı olmakla birlikte, DPT’nin belirli dönemlerde siyasi iktidarlara olan ilişkisini anlamamızda yetersiz kalmaktadır. Aslında çalışma mekanizmasından ziyade, DPT’nin zaman içindeki personel politikasına bakılması yapısal dönüşümün ipuçlarını bize verecektir. DPT’nin personel sayısı, 1963 yılı dışında sürekli artmış ve kadrolar zamanın değişen politik koşulları içinde genişleme eğiliminde olmuştur (Sezen, 1999). Zaman zaman hızlı bir personel alımı yaşayan DPT’de, personelin işe alınma ve istihdam biçimindeki değişikliklerle birlikte düşünüldüğünde, örgütün siyasi iktidarlara alternatif politikalar

üretebilen bir yapıdan uzaklaşarak ve siyasallaşarak günümüze evrildiğini görmekteyiz (Sezen, 1999: 94).

### III.4.3. Planlama ve Hukuk İlişkisi

Planlı Kalkınma bir gelişme stratejisi olarak Türkiye’de 1961 Anayasası, Beş Yıllık Kalkınma Plancılığı (BYKP), DPT gibi yasal ve teknik çerçevede, kurumsal yapıda yürütülmüştür. Türkiye’de planlama girişimlerinin tarihsel kökenleri 1930'lara gitmekteyse de gerçek anlamda planlı kalkınma yönteminin 1961 Anayasasında kalkınma planlarının ve DPT'nin birer anayasal kurum olarak düzenlenmesi ile uygulanmaya başlandığı söylenebilir (Tan, 1976: 3). Bu anlamda planlamanın ve planlama anlayışındaki “değişme”nin anlaşılmasında, olgusal yanının işlenmesinde yasal/tüzel çerçevenin önemi açıktır. Planlama anlayışının değişmesindeki en önemli anlayış farkı, 1961 ve 1982 Anayasalarının planlamaya bakışındaki farklılıklardır.

1961 Anayasası, planlama görevini temel haklar ve ödevler bölümünde düzenlemekte (madde 41) ve devlete, “iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planları yapmak” ödevini yüklemektedir. 1961 Anayasasının önemli özelliği, sosyal ve ekonomik hak ve özgürlüklere büyük önem vermesi ve bu arada devletin siyasal örgüt ve düzeni yanında sosyal ve ekonomik yeni bir düzen ve örgütlenmeye gitmesidir (Tan, 1976: 18). 1982 Anayasası ise kalkınma planları yapmayı devlete bir “görev” olarak vermekte ancak bunu temel hak ve ödevler şeklinde formüle etmemektedir. 1982 Anayasasında planlama, sosyal ve ekonomik hükümler başlığı altında düzenlenmiştir (madde 166). Planlama görevinin önceliği ve önemi 1982 Anayasasında, 1961 Anayasasına göre, daha “geri” bir anlayış olarak durmaktadır (Sezen, 1999: 244-245).

Bu düzenlemelerin, daha önce de sözünü ettiğimiz 1980 sonrası iktisat politikası tercihlerindeki değişmelerle yakından bir ilgisi vardır. 1980 sonrası süreçte planlama, devletin temel görevi olmaktan çıkarılmış ve 1961 Anayasasında yer alan “kalkınma planları kamu sektörü için emredici, özel kesim için yol gösterici ve yönlendiricidir” hükmü, “yapılmış bulunan düzenleme karşısında kanun koyucu tarafından bütün yönleriyle değerlendirilmesi gereken bir konuyu içermesi” nedeniyle 1982 Anayasasında yer almamıştır. Sonuçta devletçilikten uzak, mikro düzeyde planlamaya (Ön Ulusal Kalkınma Planı [ÖUKP] ve Stratejik Planlama) ve planlarda yer alan hedeflerin denetimi yerine serbest piyasa mekanizmasına dayanan bir yapısal değişim ve uyum sürecine girilmiştir. Bu konu, kamu yönetiminde değişimi anlamamızda ve bu değişimi sektörler ve idari, kurumsal yapı çerçevesinde çözümlememizde yaşamsal öneme sahiptir. Türkiye'nin, özellikle 1980 sonrası yaptığı uluslararası kredi anlaşmaları (Dünya Bankası), taahhütler, niyet mektupları (IMF) vb. gibi politika metinleri, bu çerçevede politika tercihlerindeki değişimi ve seçilen yolu açıkça ortaya koymaktadır (Ayman-Güler, 1996).

Planlama ve hukuk ilişkisinde Sezen'in sorduğu soru yasallık, anayasallık açısından kayda değerdir: “Kamu yönetiminde ‘anayasal kurum’ niteliği, bu niteliği taşıyan



kurumlara, bu niteliği taşımayan kurumlar karşısında görece bir üstünlük, bir öncelik kazandırır mı?” (Sezen, 1999: 249).

Planlama hukuk ilişkisinde, hukuku,

- Planlamada “sınırlayıcı çerçeve”,
- Bir “planlama aracı”, olarak ele almamız gerekmektedir (Tan, 1976: 8).

Buna göre planlama, devletin ekonomik hayatı düzenlemesinde temel bir araç olarak “kamu hukuku” çerçevesinde değerlendirilmesi gereken bir sorun alanını oluşturmaktadır. Planlama, geleneksel yasal ve hukuki çerçevede kamu kesimi için “emredici” özel kesim için “yol gösterici” bir niteliğe sahiptir. Ancak bir yandan piyasa ekonomisi içinde kalmak, diğer yandan da iktisadi kalkınmada özel kesime tam olarak güvenmemek, 1961 sonrası yapılan planların hukuksal niteliğini ve uygulanabilirlik derecesini ciddi oranda etkilemiştir (Önder, 1998: 89).

1961 Anayasasında devletin planlama görevi, 41. ve 129. maddeler ile düzenlenmiştir; 1982 Anayasasında ise 166.madde ile düzenlenmektedir. 1961 Anayasasına göre 129. ve 41. Maddeler, kalkınmayı “devletin ödevi” haline getirmiştir. 16 Ekim 1962 tarihli “Uzun Vadeli Planların Yürürlüğe Konulması Hakkında (77 sayılı) Kanun” çerçevesinde plancılığın en önemli ayağı, uygulamaya konulmuştur (DPT, 1996: 101). Özal ekonomisinin hakim olduğu 1980’li yıllarda ise “Kanun Hükmünde Kararname”ler (KHK), ekonomi, çalışma ilişkileri, özelleştirmeler vb. devletin hizmet üreten, sunan birçok alanına girmeye ve birçok kurumun yapısını değiştirmeye başlamıştır. DPT’nin kuruluş ve görevleriyle ilgili KHK’ları şöyle sıralayabiliriz (DPT, 1996);

- 31 Ağustos 1982 tarihli 1. ve 5. Maddelerin değiştirilmesine ilişkin 44 sayılı KHK,
- 18 Haziran 1984 tarihli 304 sayılı KHK,
- 31 Aralık 1987 tarihli DPT ile ilgili 223 sayılı KHK’da değişiklik yapılmasıyla ilgili 304 sayılı KHK,
- 14 Ağustos 1991 tarihli 437 sayılı KHK,
- 6 Ocak 1992 tarihli 470 sayılı KHK,
- 16 Eylül 1993 tarihli 511 sayılı KHK,
- 24 Haziran 1994 tarihli 540 sayılı KHK.

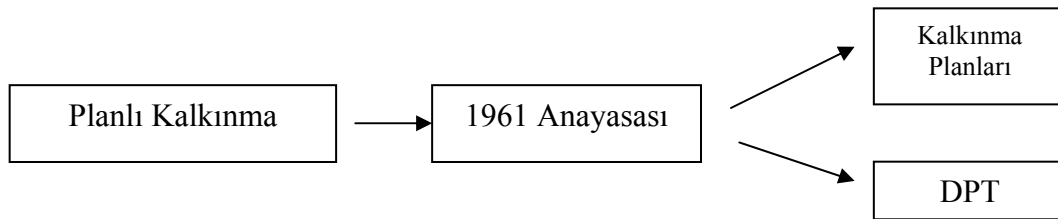
KHK’ler dönemi, DPT’nin kurum olarak plancılık görevlerinin devre dışı bırakılmasında gerçekten etkili olmuştur. Bu noktada, anlaşılması gereken, devletin planlama örgütünün yavaş yavaş sönmümlendirilmesi ve bir süre sonra da “etkisiz” hale getirilmesinde, dünya konjonktüründen bağımsız hareket edilmediğidir. Plancılık ve devletin planlama vazifesinin “sosyal” amaçlara yönelik olarak yapılması, neo-liberal ekonomi mantığının pek kabul edebileceği bir hedef olmamıştır.

DPT'nin kuruluş ve görevleri hakkında kanunlar da sırasıyla (DPT, 1996);

- 30 Eylül 1960 tarihli DPT'nin kurulması hakkında 91 sayılı kanun,
- 12 Ekim 1960 tarihli DPT'nin kurulması hakkında 91 sayılı kanuna ek 99 sayılı kanun,
- 16 Ekim 1960 tarihli Uzun vadeli planların yürürlüğe konulması ve bütünlüğünün korunması hakkında 77 sayılı kanun,
- 1 Ağustos 1961 tarihli 20. Maddenin değiştirilmesine dair 340 sayılı kanun,
- 28 Temmuz 1967 tarihli Kalkınma planlarının uygulanması esaslarına dair 933 sayılı kanun,
- 30 Ekim 1984 tarihli Kalkınma planlarının yürürlüğe konulması ve bütünlüğünün korunması hakkında 3067 sayılı kanun,
- 6 Mart 1991 tarihli DPT kuruluş ve görevleri hakkında 3701 sayılı kanun olarak sıralanabilir (DPT, 1996).

Anılan kanunlar içinde 30 Ekim 1984 tarihli Kalkınma planlarının yürürlüğe konulması ve bütünlüğünün korunması hakkında 3067 sayılı kanun, daha önce Türk planlığında en "kritik" öneme sahip olan, 16 Ekim 1960 tarihli uzun vadeli planların yürürlüğe konulması ve bütünlüğünün korunması hakkında 77 sayılı kanunun yürürlükten kaldırmaktadır. Bu devletin planlama işlevinde farklı bir yola saptığının en önemli göstergesidir.

1961 Anayasası ekonomi ve toplum yapısında, a) toplumsal hakların genişlenmesi; b) emek maliyetinin artması şeklinde iktisadi ve sosyal sonuçlar doğurmuş, 12 Mart 1971 Muhtırası ile bu süreç büyük oranda sekteye uğramıştır (Kuruç, 1998).



Kamu yönetiminde "değişme"nin farklı boyutlarda izlenebilmesi ve/veya algılanabilmesi açısından planlama önemli bir kavramsal çerçeve oluşturmaktadır. 1980'lerde devletin öncülüğünde ve korumacılığa dayalı bir kalkınma stratejisinden vazgeçilmesi, devleti sınırlandırmaya ve küçültmeye, ekonomik işleyişi piyasa güçlerine bırakmaya dayalı bir değişme süreci tarihsel mirası güçlü planlama pratiklerinin de baltalanması sonucunu doğurmuştur. 24 Ocak 1980 ekonomik kararları ile benimsenen

liberal politikalar, planlamayı resmen sona erdirmese de fiilen ortadan kaldırmıştır (Sezen, 1999: 240).

1982 Anayasası, planlamayı devletin “görevi” olarak tanımlamış, planlama örgütünü resmi olarak ortadan kaldırmamıştır (madde 166). Ancak daha sonra göreceğimiz gibi, resmi tasfiye söz konusu olmasa da özellikle Özal ekonomisi ve politikalarının egemen olduğu 1980’li yıllarda, planlama örgütü aşama aşama etkisizleştirilmiştir. Bu dönemin en belirgin değişikliklerinden biri, icra planlarıyla ilgili olanlardır. Yıllık programlarda yer alan tedbirleri, bu tedbirleri gerçekleştirmeden sorumlu ya da ilgili kuruluşları gösteren, tedbirlerin gerçekleştirilmesini takvime bağlayan ve birinci plandan itibaren her yıl yayımlanan icra planlarının yayımına 1995’te son verilmiştir (Sezen, 1999: 241).

### **III.5. Planlamada yeniden yapılanma**

#### **III.5.1 Kalkınma Plancılığının Tasfiyesi ve Ön Ulusal Kalkınma Planı**

Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), 1980 sonrası ekonomi yönetiminin ve “iktisat politikaları”nın köklü değişimiyle, uluslararası kredi anlaşmaları ve taahhütler yoluyla Türkiye’nin altına girdiği yükümlülüklerin bir sonucu olarak geliştirilmiştir. Kalkınma plancılığı sistematüğini kökten değıştiren bir belge olarak Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP), Türkiye’nin 2003 yılı İlerleme Raporu, Katılım Ortaklığı Belgesi (2003) gibi politika metinlerine bağılı olarak formüle edilen, Ulusal Program’ın eki niteliğinde bir plandır. Burada amaçlanan, Türkiye’nin Avrupa Birliğı’ne (AB) uyumu çerçevesinde mali yardımların programlanması için bir stratejik çerçevenin oluşturulmasıdır. Planın hazırlanmasında, çeşitli kamu kurumları ve Sivil Toplum Örgütlerinin (STK) yer alması öngörölmüştür. Bu planın dayandığı dokümanlar sırasıyla (DPT, 2003);

- Uzun Vadeli Strateji (2001-2023)
- 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP) (2001-2005)
- Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporları
- 2003 Katılım Öncesi Ekonomik Program
- KOBİ Strateji ve Eylem Planı
- Türkiye Sanayi Politikası Dokümanı
- Ulusal Program

Bu çerçevede 8. BYKP, “orta vadeli” bir strateji ortaya koymakta, bunun bir alt kümesi olarak AB perspektifinde ÖUKP geliştirilmektedir. Türkiye’nin kalkınma stratejisi, temelde beş yıllık kalkınma planlarıyla ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu aracılığıyla oluşturuluyorken, artık ÖUKP ile birlikte bu temel strateji değıştirilmektedir. Buna bağılı olarak; a) Uzun vadeli strateji; b) Orta vadeli strateji; c) AB ile uyum çerçevesinde ÖUKP, kalkınma stratejisi kurgulanmaktadır. Bu stratejinin hedefleri;

- İstikrarlı büyüme,
- Yapısal reformların sürdürülmesi,
- Özelleştirme,
- Şeffaf ve Etkin bir Kamu Yönetimi,
- Bankacılık reformu,
- Düzenleyici kurulların etkinliğinin, piyasanın güçlendirilmesi için artması,
- Özel sektörün rolünün artmasıdır.

Ulusal düzeyde bölgesel gelişme stratejisi içinde, a) İnsan kaynaklarının geliştirilmesi; b) KOBİ desteği; c) Fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının arttırılması; d) Kırsal alanda ekonomik faaliyetlerin çeşitlenmesi; e) “Yeni Yerel Yönetişim Modelleri” ile kurumsal yapının güçlendirilmesi gibi temel maddeler ÖUKP hakkında fikir edinmemizi ve nasıl bir amacın izlendiğini görmemizi kolaylaştırmaktadır. ÖUKP’nin “gelişme eksenini” olarak tanımladığı dört temel alan söz konusudur;

- a) Gelişme Eksenini 1: İşletmelerin rekabet gücü
- b) Gelişme Eksenini 2: İnsan kaynakları ve istihdam
- c) Gelişme Eksenini 3: Altyapı hizmetleri ve çevre
- d) Gelişme Eksenini 4: Bölgesel gelişme

Bölgesel gelişme kapsamında ÖUKP, Türkiye’yi belli istatistiksel bölge birimlerine (İBB) ayırmakta, üç düzey belirlemektedir. Buna göre Türkiye 26 İBB ve düzey-II bölgesine ayrılmaktadır.

- Düzey 1: Bölge
- Düzey 2: Alt-bölge
- Düzey 3: İl

ÖUKP’nin temel amaç ve stratejisinin, “2004-2006 döneminde AB’den sağlanacak sınırlı kaynaklar ölçüsünde Türkiye’nin AB ile ekonomik, sosyal ve mekansal boyutlar itibarıyla uyum sağlanmasına yönelik olarak tarımsal verimliliğinin arttırıldığı, girişimciliğinin özendirildiği, rekabet gücünün, insan kaynaklarının ve istihdam yaratma kapasitesinin geliştirildiği, altyapı hizmetlerinin iyileştirildiği, giderek bilgiye dayalı ekonomiye dönüşen, çevreye duyarlı ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltıldığı bir yapıya ulaşılması” şeklinde çizildiğini görmekteyiz (DPT, 2003: 79).

## ***Yönetim Boyutu***

ÖUKP'nin yönetim boyutu çalışmamızı biçimlendirmemiz açısından önemli görünmektedir. Buna göre DPT Müsteşarlığı ÖUKP'nin "Yönetim Otoritesi" olarak belirlenmektedir. DPT Müsteşarı ÖUKP'nin sorumlusu olarak görev yapacaktır. Söz edilen yönetim sorumlusu, görevlerini DPT müsteşar yardımcılarında birine devredilebilir. Planın yönetim yapısı itibarıyla en ilginç yönlerinden biri de, uygulamaya ilişkin görevlerin sektörel ve bölgesel kurumlar gibi "ara kurumlar"a devredilebilirliğiyle ilişkili olan bölümdür. Bu görevlerin, bölgesel alanda Hizmet Birlikleri ve Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) tarafından ara kurumlar olarak faaliyet gösteren kurumlara devredilmesi öngörülmüştür (DPT, 2003: 149).

DPT, "ulusal bütçeden ve AB fonlarından finanse edilen, bölgesel gelişme ile ilgili proje ve programların merkezi ve yerel bazda koordinasyonun sağlanmasından, izlenmesinden ve raporlanmasından sorumlu" tutulmuş, böylelikle 1980 sonrası büyüme modelinin değişmesi ve plancılıktan sapma, 1990'larla birlikte hızlanarak 2000'li yıllara taşınmıştır. BKA'ların kurulmasına ilişkin kanun çalışması öngörülmekle birlikte, ÖUKP'de BKA'ların kurulana kadar AB fonlarından desteklenen bölgesel kalkınma programlarının uygulanacağı Hizmet Birlikleri de ayrıntılı olarak sıralanmıştır: Hizmet Birlikleri, illerde valilerin, il ve ilçelerde belediye başkanlarının, köy muhtarlarının, köye hizmet götürme birliklerinin ve DPT'nin katılımıyla Düzey-II bazında bir araya gelerek oluşturdukları mahalli idare örgütleridir.

ÖUKP'nin, giderek daha rekabetçi hale gelen dünya ekonomisine Türkiye'nin başarılı biçimde uyum sağlayabilmesi için şirketler kesimine dönük önlemler almasına büyük önem atfetmesi tesadüf eseri olmayıp, aslında bu planın arkasında gizli olan "Şirket Temelli Stratejik Planlamayla" ilişkilidir. Bu çerçevede özellikle istihdam yaratma kapasitesi yüksek olan KOBİ'lere önem verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu "şirketleşme" eğilimiyle ilgili olarak ortaya konulan çerçeve açıktır (DPT, 2003: 80);

*"Türkiye'de şirketleşme ve verimliliği artırma, istihdam imkanlarını geliştirme ve gelişmiş bölgesel odaklar yaratabilmek için KOBİ'lerin desteklenmeleri çerçevesinde bunların gerek konjonktürel gerekse yapısal sorunlarının çözümüne ağırlık verilecektir. Destekleyici eksenler: İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdamın artırılması; bölgelerin ekonomik gücünün artırılması, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve kırsal kalkınmanın azaltılması"*

ÖUKP çerçevesindeki kalkınma stratejisinin, 2001-2023 dönemini kapsayan Uzun Vadeli Strateji ve 2001-2005 dönemini kapsayan 8. BYKP stratejisine dayandırılması, 2004-2006 dönemi için AB ile ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasına yönelik olarak hazırlandığını bize göstermektedir.

### III.5.2. Şirket Temelli Stratejik Planlama

#### *İç ve Dış Dinamikler*

Planlama uygulamalarının ilk kaynağı olan Sovyetler Birliği'nde ve müttefiki olan sosyalist blokta, planlamanın yöntemsel düzeyde de uygulama düzeyinde de piyasa parametreleriyle sulandırılması, hem dünya çapında planlamaya prestij kaybettirmiş hem de reel sosyalizmin çözülüşündeki başat etkenlerden biri olmuştur.

Dünyada ilk önce ağırlığını yitiren sonra da hepten ortadan kalkan sosyalist gücün ulusal ve uluslararası ölçekte sömürü mekanizmaları üzerindeki baskısının sona ermesiyle, kalkınmanın sosyal boyutu unutulmuş ve iktisadi boyutu ise bizzat o mekanizmalar tarafından yeniden tanımlanmıştır. Toplumsal eşitsizlikler derinleşirken “sürdürülebilir kalkınma”, süratli, sıçramalı ve planlı kalkınmanın yerini almıştır.

Sosyalizm açısından tedrici çözülüş sürecinin kapitalizmin 1970'lerde girdiği kriz dönemine denk gelmesi, az gelişmiş kapitalist ülkeler üzerindeki birikim transfer mekanizmalarının iki yönden baskı kurmasına neden olmuştur. Bir yandan ithal ikameci politikalar ve onun ideolojik arka planındaki eşitlikçi bağımsız kalkınma fikri tasfiye edilirken, diğer yandan kriz karşısında geliştirilen neo-liberal politikalar ve buna tekabül eden ideoloji, kalkınmanın ancak “dışa açılarak”, “dünyaya entegre olarak”, yani piyasacı bağımlılık ilişkileri göze alınarak mümkün olabileceği söylemi hakimiyet kurmuştur.

Dolayısıyla Stratejik Planlamayı doğuran koşulları biraz daha geniş bir perspektiften değerlendirmemiz yerinde olacaktır. Öncelikle sosyalist planlamanın dönüşüm süreci ve çözülüşünü ele alacak olursak: Doğu Avrupa ülkeleri SSCB'yi izleyerek sırasıyla, 1946'da Arnavutluk ve Yugoslavya, 1948'de Romanya ve Çekoslovakya, 1949'da Doğu Almanya ve Macaristan merkezi planlı ekonomiye geçmişlerdir. Bu ülkeler merkezi planlamayı ülke anayasalarında güvence altına alarak, planlamayı anayasal bir kurum olarak uygulamaktaydılar. 1950'lerde sosyalist blok ülkelerinde sistemsiz ve kısmî şekilde ademi-merkezleşme, matematiksel teknikler uygulama, fizik miktar göstergelerinden kâr haddi gibi sentetik göstergelere geçiş denemeleri yapıldı.

Bu denemelerin arkasında, piyasa ile toplumcu sistem arasında denge kurma iddasında olan ve fikir olarak Oskar Lange'nin 1956'da olgunlaştırdığı “piyasa sosyalizmi” politikası bulunmaktaydı. Planlamanın toplumcu perspektifin aleyhine matematiksel hesaplarla teknikleştirilmesi, ileride fiyat, ücret, faiz haddi gibi parametrelerin doğrudan piyasa koşullarında optimal birer araç haline getirilebileceği fikrini uyandırmıştır (Boratav, 1982a).

1950'ler sonu 1960'lar başında öncelikle Polonya ve Çekoslovakya'da “piyasa sosyalizmi” modelleri ciddi birer alternatif olarak tartışıldı ve uygulamaya konuldu. Sonuçta, ülkeler nezninde devlet işletmeleri ve satış üniteleri ilişkilerinde yaşanan dönüşüm, işletmeler arası rekabet, iktisadi değişim ilişkisinin üretim üzerinde hakimiyet kurması ve bunların sonucunda planlama sürecinde çeşitli sapmalar meydana getirdi.

Sosyalist planlamanın temelini oluşturan işletmeler arası hatta sosyalist ülkeler arası *işbölümü*, kamunun öncelikli ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına dönük bir *işbirliği* üzerine kuruludur. Bu işbirliği devletin koordinasyonu ile yürütülür. İşletmeler ve ülkeler arası işbirliğinin yerini rekabetin aldığı şartlarda ise, daha önce ortak bir hedef doğrultusunda birden çok defa işletme hesaplarında (“iterasyon” denilen süreçlerle) gözden geçirilen girdi-çıkı ilişkisi, yerini zamanla piyasanın gerekleri (kârlılık) doğrultusunda üretim alanlarında tasfiye, eşitsizlik ve karşılıklı tecrite bırakır.

Dolayısıyla planlamaya uygun bir şekilde kurumsallaşmış üretim örgütlenmesi 1980’lerde olduğu gibi piyasaya açılmıştır. Üretim sürecinin parçalandığı, işletmelerin kapandığı, borçlanma ilişkilerinin üretime gem vurduğu, devlet kredilerinin kesilmesiyle yatırımların durduğu bir döneme girilmiştir. Öyle ki, 1930’ların kalkınma arayışlarında ilk planlama deneyimini Sovyetlerden ilham alarak hayata geçiren Türkiye, iktisadi liberalizasyon ve plansızlaşma dönüşümlerin yaşandığı 1980’lerde Sovyetler’in “DPT deneyiminden faydalanma” talebi ile karşılaşmıştır (Sezen, 1999:130)

Bu koşullar altında kapitalist planlama da içerik değiştirmeye başlamıştır. Kapitalist planlamanın kaynağı olan ABD’deki TVA deneyi, 1980’lerin ve 1990’ların değişimi içerisinde yeniden yapılanmıştır. Bu deneyin gelişimine de kısaca değinmek, kapitalist planlamada özel sektör merkezli modele geçişin hatlarını belirlememizde faydalı olacaktır.

1933’te ABD’nin büyük krizden çıkış programı New Deal’in yaratıcısı Başkan Roosevelt, TVA’yı “devletçe korunan bir özel teşebbüs” olarak tarif ederek hayata geçirmiştir. TVA o dönemde, çevresel kalkınma, sanayi yatırımları, istihdam ve üretimde (tarımda) verimliliği bütünlüklü bir biçimde gerçekleştiren geniş çaplı bir projedir. Ancak 1990’larda dünyadaki neo-liberal politikalara öncülük eden ABD’de elektrik sektörü yeniden yapılandırılırken, TVA da rekabete hazırlanmak üzere işgücünü yarı yarıya azaltmıştır.

TVA’nın 2004 Yılı Stratejik Planı, yasama alanında TVA’nın tekelinin kırılacağı öngörüsü üzerine kurulmuştur. Elektrik sektöründe rekabetçi baskılar ve yeni piyasanın nasıl işleyeceği gibi başlıklar üzerine kurulu metnin temel kavramı “esnekleştirme”dir: Fiyatın, hizmetin, kontratın esnekleştirilmesi ve mali esnekleşme. Maliyet ve risk unsurları üzerinden fiyatlandırmaya gidileceği, kurumsal gelirin belirsizleşeceği belirtilmektedir. Sonuç olarak fiyatların istikrarsızlaşması, istihdamın (yeniden) daraltılması ve borçlanma başlıklarıyla Stratejik Plan metni noktalanmaktadır. ABD’nin bu deneyiminden faydalanmak isteyen Türkiye de,1986’da özelleştirme uygulamaları için oluşturulacak stratejik planı hazırlanması için ihaleyi ABD’li bir şirkete vermiştir (Sezen, 1999:220).

### ***Plan sürecinin gelişimi***

Kalkınma plancılığı başlangıçta, Türkiye’ye tahsis edilen yabancı kredilerin bu kredileri veren merkez kapitalist ülkelerin belirledikleri çerçevede kullanılması doğrultusunda

gündeme gelmişti. İthal ikameci modelin temel finansman kaynağı olan borçlanmanın tıkanıdığı noktada kalkınma plancılığı da tıkanmıştı. Bu noktadan sonra gündeme getirilen ihracat belirlenimli modelin Türkiye ekonomisini dünya ekonomisine entegre ettiği ölçüde kamu yönetimi mekanizması açısından da yeni bir “uyum”un gündeme geldiği görülmektedir.

Bunun için bir tasfiye ve inşa sürecinin gerekli olduğu aşikardır. Tasfiye edilecek olan yapı, ithali ikameciliğin temelini oluşturan KİT’ler, devletçilik, ithal ikamecilik, Keynesgil iktisat politikası araçları ve bir bütün olarak planlı kalkınma iken, eşgüdüm sağlanmaya çalışılan uluslararası piyasaların eğilimlerine bağlı olarak bir inşa süreci yürütülmeye çalışılmaktadır.

Dolayısıyla artık piyasa dinamikleri, dizginlenecek, törpülenecek, kontrol altına alınacak ya da en azından üstü örtülecek bir unsur olmaktan çıkarak, sadece *önü açılmakla* da kalınmayıp ülke içerisinde kendi kuralları *kurumsallaştırılacak* bir unsur halinde ele alınmaktadır.

1980’den sonra “yapısal uyarlama” politikalarıyla beraber kalkınma plancılığının siyasi karar mekanizmaları üzerindeki gücü ve bütünlüğü yok olmuş/edilmiştir. Bunun yerini zamanla Stratejik Planlama almaya başlamıştır.

Stratejik Planlama, 1962 yılında bir işletme teorisyeninin General Motors gibi büyük şirketler üzerinde yaptığı bir araştırma sonucunda oluşturduğu, şirketlerin uzun vadeli hedefler koyup bunları rekabet koşullarına uyarlamaları konusunda kılavuzluk eden bir plan türüdür. Dolayısıyla bu plan türün “Şirket Temelli Stratejik Plan” olarak isimlendirmek mümkündür (Bulut, 2004).

Yedinci Beş Yıllık Plan (1996-2000) ile birlikte sektörel plan anlayışı terk edilmiş, Stratejik Planlama doğrultusunda hukuki ve kurumsal değişimleri öngören yapısal değişim projelerini içeren bir plan hazırlanmıştır (Soyak, 2003). Yedinci Plan’ın kamuyu şirketleştirme ilkesi üzerine kurulu olduğunun göstergelerinden biri Stratejik Plan ise, bir diğer gösterge “kamu hizmetinden yararlananların sağladıkları bireysel faydanın karşılığını ödemeleri” vurgusudur (Sezen, 1999:227). Yedinci Plan’da makroekonomik projeksiyonlar temenni düzeyinde, araçlar ise göstermelik ve tutarsızdır: “Bilim ve Teknolojide Atılım Projesi”nde “üçüncü sanayi devriminin yeni sektörlerinin geliştirileceği” belirtilirken, yatırım politikaları bölümünde bu sektörlerle yönelik herhangi bir yatırım programı oluşturulmamıştır. Yedinci Plan ile yatırımcı kuruluşlara DPT’nin sadece bütçe tahsis etme görevi kalmıştır (Soyak, 2003:179).

“Stratejik planlama” bir hükümet programının öncelikli hedefleri arasında ilk defa AKP’nin Acil Eylem Planı içinde yer almıştır. Acil Eylem Planı’nda “özel sektörle işbirliği içinde ihracata dönük stratejik planlama yapılacak” belirtilmektedir (Dünya, 14/12/2002). AKP iktidarı döneminde “stratejik planlama” kavramı ülke içine ve dışına yönelik hazırlanan birçok resmi belgede yer almış ve plan hazırlıkları hayata geçirilmiştir.



## ***Plan Özellikleri***

### **i) İktisadi İçeriği:**

Kalkınma plancılığı ve stratejik plancılık farkı göstergeleri kullanılarak şu şekilde denkleştirilebilir:

***Kalkınma plancılığı*** = fiziki dengeler + nicel detay + idari nitelikler + bütünlüklü anlayış

***Stratejik plancılık*** = soyut hedefler + çevreye (piyasaya) uyum + parçalı anlayış

“Kalkınma planları, bütüncül, fiziksel dengeleri temel alan ve idari niteliği ağır basan bir mekanizmadır. Stratejik Planlamayla ise esnek (doğrultusuz), çevreye (piyasaya) uyumun öne çıkarıldığı ve nitel (soyut) hedeflerin bulunduğu bir plancılığa geçilmiştir. Geleceği belirleyen bir plan modelinden gelecek tarafından belirlenen bir modele geçilmiştir.” (Soyak, 2003: 172)

Esas önemli farkları ilkinin en kritik parametresinin “sosyal adalet” olması, ikincisinin ise piyasa parametreleri de denebilecek “tasarruf, fiyat istikrarı, ödemeler dengesi” gibi parametrelerinin olmasıdır. Nitekim bu durum, 1960 Anayasası’nda planlama “temel hak ve özgürlükler” bölümünde yer alırken 1982 Anayasası’nda “ekonomik hükümler” başlığı altına konması ile tutarlılık içindedir. Kalkınma plancılığında “kamusal hedef” konup o hedefe göre özel sektöre teşvik verilirken, sonraki plancılıkta teşvikler özel sektörün “birikim hedefine” en fazla hizmet edecek alanlarda verilmiştir.

### **ii) Biçimi :**

**Para yönetimi:** Kurum düzeyinde bütçeleme

**Kadro:** Kurum Yöneticileri

**Örgüt:** Stratejik Planlama Ekibi-DPT

**Karar:** Rapor

### **iii) Değişim sürecindeki yeri:**

Tarihsel ve sistemsel niteliği itibariyle hem kalkınma planlaması hem de stratejik planlama, az gelişmiş bir ülke olarak Türkiye’nin farklı dönemlerde yabancı sermaye girişi sağlama modelleri tarafından belirlenen “borç plancılığı” diyebileceğimiz bir sürekliliğe sahiptir.

Ancak yabancı piyasalardan alınan borçların IMF denetimindeki ödeme sürecinin bugüne kadar ülke ekonomisi üzerindeki biçimlendirici etkisi, artık kamu yönetimine de egemen olmaktadır. Öyle ki, "Borcu rahatlatmak demek sadece reel faizin düşmesi ile sağlanmaz, harcama alışkanlıkları da değişmeli. Bunun için kamuda yönetim gereklidir." (Tıktık, 2003). Harcama alışkanlıklarının değiştirileceği noktada planlama

yeniden tanımlanmaktadır. Bu çerçevede planlamaya “çıplak bir borç plancılığı” olarak yeni bir rol biçilmektedir.

Borçların ve kalkınmanın “sürdürülebilirliği” artık eşanlamlı kullanılıyor. Planlama nezninde de bu süreç, bir tasfiye ve inşa süreci olarak işliyor. DPT Müsteşarı bu konuda,

“2003'te yoğun bir temizleme yaptık. 2004'te de bu temizlemeyi sürdüreceğiz. Ödevlerimizi yapacağız. Orta vadedeki perspektifi 'ev ödevimizi yapalım' sloganıyla sloganlaştırıyorum”

demektedir. “Evde” gerçekleşen “temizlik” operasyonunun bir aracı da planlamadır. Tıktık, IMF destekli programın makro ekonomik istikrar ayağında, kamu maliyesi ayağında ve yapısal reformlar ayağında “planlama” yapıldığını ileri sürmektedir. Temizlenen/tasfiye edilen, yukarıda hikayesini sunduğumuz kalkınma plancılığı yapısı ve anlayışıdır. İnşa edilene gelince, burada “stratejik planlama” anlam kazanmaktadır.

Planlamanın bir terim olarak ortaya çıkışı ve tarihsel anlamdaki ilk uygulaması göz önüne alındığında, özünde piyasaya bir müdahale mekanizması olduğunu çalışmamızın en başında belirtmiştik. Ancak kendisine yüklenen yeni anlamla ve biçilen yeni rolle planlamanın özü de yeniden tanımlanmaktadır:

“Planlama özünde, kaynakların serbest piyasanın verdiği fiyat sinyallerine göre tahsis yapmalı. Bizdeki ne Sovyetçi bir planlama, ne de tam serbest piyasa şeklinde olmuş. 80'li 90'lı yıllarda dışa açılma şeklinde planlama, Türkiye'ye özgün bir kurum. 90'lı yıllarda kamu alanında reformu yapamadık. Önümüzdeki 10 yıllık süreçte kamuda iyi yönetim, Kamu Yönetimi Reformu'nu devreye sokuyoruz. Nitekim Acil Eylem Planı'nda gündemimizdeki reform alanları arasında Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, özelleştirme reformu, stratejik planlama uygulaması öncelikli yer alıyor.” (Tıktık, 2003)

“Kamu yönetimi olsun yerelleşme olsun, *planlama olsun yeni yeni gündeme geliyor*. Artık planlama anlayışını serbest piyasa devlet ve sivil toplum örgütleri olarak üçlü bir anlayışla ele alıyoruz. Yeni bir plan anlayışına göre gidiyoruz.”(vurgu bize ait) (Tıktık, 2003)

Yukarıdaki sözlerden “atipik” bir planlama dönemine girmiş olduğumuzu, bu döneme “özgün” bir “dışa açılmacı planlama” pratiğiyle başlangıç yapıldığını ve sürecin “inşa” faslının bundan sonraki 10 yıl içerisinde gerçekleşeceğini çıkarmamız mümkündür. Nitekim, inşa sürecinin başlangıç noktasını koyan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (KYTK) önümüzdeki 10 yıllık döneme ilişkin birçok ipucu veren bir belge niteliğindedir. Kanun Tasarısının Genel Gerekeçe bölümünde, içinden geçmekte olduğumuz dönemin “tasfiye” ve “inşa” etapları 1980'li ve 1990'lı yıllar üzerinden değerlendirilmektedir:

“Ülkemiz 1990’lı yıllarda hızlanan değişim sürecini 1980’li yıllarda olduğu kadar zamanında ve doğru algılamakta zorlanmış, gerekli uyumu gösterememiştir. 1980’li yıllarda uygulanan ve daha çok engelleri kaldırma üzerine kurulu “birinci dalga” yapısal uyum politikaları, yeniden yapılanmayı gerektiren ve daha zorlu olan “ikinci dalga” yapısal uyum politikaları ile tamamlanamamıştır. Diğer bir ifade ile, daha çok “engellerin kaldırılması ve serbestleşme” üzerine kurulu reformlar yapılmış, ancak devletin rolünü yeniden tanımlayıcı ve genel olarak “yeniden yapılanma” gerektiren ikinci dalga reformlarda tam olarak başarıya ulaşamamıştır.”(KYTK, 2004:3)

“Yeniden yapılanma” ve “yeniden tanımlanma” süreçleri kamu yönetimi ölçeğinde ele alınırken, planlamanın yeri “stratejik planlama” modeli çerçevesinde belirlenmektedir. “Aşırı merkezi bir yapı içinde bir yandan merkezi birimler kendilerinden beklenen stratejik liderliği ve politika belirleme özelliğini yitirdiğinden” söz edilmekte ve “merkeziyetçilik” ile “strateji” karşı karşıya konmaktadır (KYTK, 2004:6). Bu aynı zamanda planın bütünselliğini ilgilendiren bir ayrıştırma değildir. Nitekim, ulusal çapta yürütülecek ve genel olarak ülke ölçeğindeki eşitsizlikleri ortadan kaldıracak bir mekanizmanın yerine, tekil kurumlar ölçeğinde bir planlama perspektifi yerleştirilmektedir. Kanun Tasarı metninde(KYTK, 2004:7);

“Ülkemiz son yıllarda belirgin hale gelen strateji açığını, mali açığını, performans açığını ve güven açığını kapatmak ve yaşanan olumsuz süreci tersine çevirmek zorundadır”

denmektedir. Bu üç açığın kaynaklarını inceleyecek olursak, sondan başlayarak “güven açığı”nın dışa açılan ekonominin dünya piyasalarındaki eğilimlere bağlı olarak kırılanlaşması ürünü olduğunu, “performans açığı”nın emeğin vasıfsızlaştırılarak ucuzlaması karşısında üretkenlik düşüşünden kaynaklandığı, “mali açığın” kısmen 1945’ten, kısmen 1980’den beri biriken yüksek faizli borçlanmanın eseri olduğunu tespit edebiliriz. “Strateji açığı” ise bu şartlar altında kamu idaresinin pusulasızlaşmasının neticesidir.

Stratejik Planlama da, tasfiye edilen kalkınma plancılığına özgü anlayış ve yapının yarattığı boşluk karşısında, kamu idaresine bir yön kazandırabilmek adına geliştirilmiştir. Bu başlığın girişinde değindiğimiz gibi özgün değil, işletme disiplininin alınmış bir planlama modelidir. Dolayısıyla “ulusal iktisadi kalkınma plancılığı” ile ciddi bir kopuş yaratmaktadır. Kanun Tasarısında belirtildiği üzere:

“Bu kapsamda, özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla;

- Hantal merkezi birimler daha küçük ama daha etkin bir yapıya dönüştürülecek ve performansları artırılacak,
- Yüklerinden arınan merkezi yapılarda stratejik düşünme boyutu güçlendirilecek,
- Kaynak kullanımında stratejik planlar esas alınarak verimlilik sağlanacak,

- Her şeyden önemlisi, halkın yönetime olan katılımı artırılarak, güveni tazelenektir.”

(KYTK, 2004:8)

“Kaynak kullanımında stratejik planların esas alınarak verimliliğin sağlanacağı” bilgisi Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye’nin Ulusal Program’ında da geçmektedir. Program’ın Ekonomik Kriterler bölümünde, İşleyen Bir Piyasa Ekonomisinin Varlığı üstbaşlığı altındaki “İdari Reform” kapsamında yer almaktadır. Burada “Bakanlıklar ve Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlamaya Geçiş” isimli bölümde, pilot kuruluşlar seçilerek başlatılacak stratejik planlama uygulamasının aşamalı olarak yaygınlaştırılacağı söylenmekte ve “seçilen pilot kuruluşların DPT Müsteşarlığı rehberliğinde hazırlayacakları stratejik planları bütçe tekliflerine baz oluşturacağı” belirtilmektedir. 2004’te stratejik planlarını hazırlayacak olan kuruluşlar, 2005 yılı bütçe tekliflerini bu planlara göre yapacaklardır (ÖUKP, 2003:110). Ulusal Program’a dönecek olursak,

“Kamu kuruluşlarının stratejik planlama uygulamalarında yol gösterici olacak "Stratejik Planlama Kılavuzu" nun nihai taslağı, DPT Müsteşarlığı bünyesinde oluşturulan bir komisyon tarafından tamamlanmıştır. Stratejik Planlama Kılavuzu Nihai Taslağı DPT Müsteşarlığının internet sayfasında kamuoyunun bilgisine sunulmuş; kamu kurum ve kuruluşlarından resmi yazı ile görüş talep edilmiştir. Toplanan görüşler değerlendirilerek Kılavuza son hali verilmiştir. Hazırlanan kılavuz, uygulama sonuçları çerçevesinde sürekli olarak gözden geçirilecektir.” (Ulusal Program, 2003:5)

DPT’nin internet sayfasında yer alan Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu’na (KKSPK) göre stratejik planlamaya geçişin çerçevesini çizecek olursak:

- “Kamunun içinde bulunduğu mali ve idari sorunlar” (DPT, 2003b, 2003:1) ifadesiyle başlayan Stratejik Planlama tanımı, aslında bu plan türünün kalkınma planının daha ileri, güncellenmiş bir alternatifi değil, kriz halindeki kapitalizmde plana biçilen yeni bir işlev olduğunu gösterir.
- “Planlar ve programlar kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacaktır” (DPT, 2003A, 2003:1) denerek piyasanın kâr rasyonelitesinin planlama sürecinde merkezi bir yere sahip olduğu ortaya konur.
- “Kullanılacak temel yöntem GZFT<sup>3</sup> (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) Analizidir.” (DPT, 2003b:12) Bu analiz işlevli bir yöntem gibi gözümekle birlikte piyasa koşulları veri alınarak tasarlanmış bir modeldir. Her kuruluş kamu yönetimi ve hizmetleri bütünlüğü içerisinde değil, kendi yönetim ve hizmet alanındaki özel sektör aktörleri ile rekabet içerisinde kendisine bir “strateji” belirleyecektir.
- Planda “‘hedef kitle,’ ‘müşteri’ ve ‘ilgili taraflar’ın kavram olarak kurum kültürüne yerleşmesi önem taşımaktadır.” (DPT, 2003b:16) Bu yeni kavram üçlüsü “kamu” kavramını ikame etmekte ve kamu hizmetini bir ticari alışveriş olarak zımnen kodlamaktadır.

---

<sup>3</sup> SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) Analizi

- “Sekizinci BYKP kapsamında *uluslararası kuruluşlarla yürütülen projelerde bütçesel sürecin etkinliğini artırmak amacıyla kamu harcama yönetimine yönelik çeşitli çalışmalar*” (DPT, 2003A, 2003:1) tarif etmek suretiyle “borç plancılığı” niteliği netleştirilir.
- Kılavuz’da Geleceğe Bakış başlıklı bölümde her kurumun kendisine birer Misyon, Vizyon, İlke, Stratejik Amaç ve Hedef belirlemesi gerektiği anlatılır. Bu unsurlardan bazıları için verilen örnekler; vizyon için “İdealisttir; yürekte gelmesi, hissedilmesi gerekir” (DPT, 2003b:22), ilke örneği “müşterilerimize sunduğumuz hizmette kaliteden ödün vermeyiz”dir (DPT, 2003b:24). KKSPK ya içi boş ve soyut kavramlarla, ya da liberal ideolojinin metalaştırıcı ve reklamcı özellikleriyle kamu kurumlarına kılavuzluk etmektedir.
- Uygulama Stratejisi (DPT, 2003b:29). başlığı altında kuruluşların mevcut bütçe uygulamasından hareketle stratejik planlarını oluşturmak yerine, hazırlayacakları stratejik planlarını esas alarak bütçe yapılarını yeniden şekillendirecekleri belirtilmektedir. Artı, kuruluşun gelir kalemleri kaynak dağıtımında temel oluşturmaktadır. Dolayısıyla bağımsız birer şirket gibi işlemesi öngörülen kamu kurumları, borçlanmayı da gündeme getirebilecek bir “plana göre kaynak” perspektifiyle Stratejik Planlarını hazırlayacaklardır.
- İzleme ve Değerlendirme bölümünde ve değerlendirmede bir dizi Performans Göstergelerinden bahsetmektedir: girdi, çıktı, verimlilik sonuç ve kalite. Verimlilik örneği olarak “aşılana çocuk başına maliyet/çıktı” (DPT, 2003b:42) verilmektedir. Hizmet gören ve hizmet edilen insanları birer meta olarak ele alan bu kavramsal şablonda, “kamu çıkarı” planlamada göstergesel rolünü yitirmektedir.

Kılavuz’un Stratejik Planlamanın Onaylanması, Kullanımı ve Revizyonu bölümünde, Plan’ın işleyişi şöyle tarif edilmektedir:

“(… ) kalkınma planları ve yıllık programlar ile diğer ilgili programlar dikkate alınarak hazırlanacak olan stratejik planlar, DPT ve diğer ilgili kurumların öngörülen süreçlerinden geçerek yürürlüğe girecektir. Kuruluşlar bütçe tekliflerini stratejik planda öngörülen stratejik amaç ve hedeflerle ilişkilendirmekle yükümlüdürler. Kuruluşların bütçe teklifleri DPT ve Maliye Bakanlığı tarafından değerlendirilirken, kurumun stratejik planına uygunluk da temel bir ölçüt olarak dikkate alınacaktır.” (DPT, 2003b: 5)

DPT Müsteşarı Tıktık, "Kamu yönetimi, kamu mali yönetimi, özelleştirme reformu, stratejik planlamada 10 yıllık vizyon ve politika oluşturmanın" peşinde olduklarını vurgulamıştır. 2007'de enerji açığı ortaya çıkabileceğini ve Enerji Bakanlığı, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve Hazine Müsteşarlığı ile birlikte 2010'a kadar uygulanacak yol haritası üzerinde çalıştıklarını belirten Tıktık, yapısal reformlar kapsamında 'performans bütçesi' için 8 kamu kuruluşu pilot olarak seçildiğini, kamuda stratejik planlama döneminin başladığını söylemektedir. Tıktık'ın anlattığına göre,

“Kuruluş bazında stratejik planlama dönemine geçeceğiz. Bu sene 8 pilot kuruluş başlıyor. O “stratejik hedefleri doğrultusunda bir bütçe yapacaklar. Bu kuruluşlar ilk defa 2004 yılında ilk planlarını yapacaklar. Planlama'nın koordinasyonunda yapılacak, daha sonra tüm kamu kuruluşlarına yayılacak.” (Tıktık, 2003)

Ayrıca, Dünya Bankası'nın Türkiye'ye sunduğu 2000-2003, 2003-2006 dönemi Türkiye Yardım Stratejisi gibi projelerin koordinasyonunu da DPT üstlenmiştir. Dünya Bankası'nın gündeme getirdiği bu üç yıllık uygulama periyodu, ulusal planlamanın beş yıllık geleneksel dönemlemesinin ÖUKP'da değiştirilmesini akla getirdiği gibi, kuruluş bazında hayata geçirilen Stratejik Planlama ile bir eş zamanlılık ölçütü olma ihtimali de vardır. Nitekim Aralık 2003'de hazırlanan “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” tasarısında üç yıllık projeksiyonlarla hazırlanacak ve stratejik planlamayı da kapsayan bir bütçelemen söz edilmektedir. Tasarıya göre, Türkiye'nin mali yönetim yapısı dört yıllık geçiş süreci sonunda tümüyle değişecek, üç yıllık stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye gidilecektir (Radikal, 07/12/2003). Uluslararası plancılık ile özel sektör plancılığının temas noktaları da bu suretle yavaş yavaş belirginleşmektedir.

## **SONUÇ YERİNE: NASIL BİR PLANLAMA?**

Bu çalışmada Türkiye'de planlamanın gelişimini, değişim dinamikleri ile birlikte ele alarak günümüze getirdik. Çalışmada görülebileceği gibi bu dinamikler, önümüzdeki dönemde planlamaya yüklenen yeni misyonu daha da somutlaştıracaktır. Üstelik yeni misyona dair eldeki ipuçları tutarlı ve istikrarlı bir yöne de işaret etmektedir. Yapısal uyarılama politikalarına ve kamu sektörünün özelleştirilmesine aracılık edecek planlamanın bu gidişle işlevi, ulusal ve uluslararası piyasalarda devlet hesabına “komisyonculuk” yapmak olacaktır. Dolayısıyla yeni dönemle birlikte “borç plancılığı”nın yerini “broker plancılığı”na bırakması muhtemeldir.

Bu durumda planlamada değişim üzerine yürüttüğümüz tartışmayı söz konusu dar çerçeveden çıkarmak gerekli gözükmektedir. Planlama her ne kadar kalkınmacı karakteriyle gündemden düşmüş ve yeniden tanımlanan haliyle de henüz yeterince oturmamış olsa da, Türkiye'de planlamaya yönelik çeşitli öneriler halen gündeme gelmekte ve farklı çevrelerde tartışmalara konu olmaktadır.

Bazı tartışmalarda planlamanın mevcut dönüşümü veri alınarak bu süreci daha etkin kılmaya yönelik önerilerde bulunmaktadır. Örneğin Dünya gazetesinden Taylan Erten, AKP'nin programında yer alan kalkınma, plan ve strateji kavramlarına değinerek “Hazırlanacağı ifade edilen strateji ve planlar "ulusal ekonomi stratejisinin" altında taktik planlama aşamalarını mı ifade ediyor? Değilse, birbirinden bağımsız: İhracata ayrı bir stratejik planlama, enerjiye ayrı bir strateji, ulaştırmaya ayrı bir ana plan, insangücü için başka bir plan mı amaçlanıyor?” diye sormaktadır. Böylesi bir yaklaşımın ancak kafa karışıklığı ürünü olabileceğini belirten Erten, şöyle bir stratejik planlama çerçevesi önermektedir: “Bu hükümet programına bağlıysa ve gerçek anlamda bir ulusal ekonomi stratejisi çizmeye niyetliyse, ihracatın, enerjinin, sanayi politikalarının, sektörel

hedefleme ve yönlendirmenin, kaynakları verimlilik ölçütüne göre yaratma ve kullandırmanın ulusal ekonomi stratejisi bütünlüğü içinde, bu bütünlükle ilişkileri ve bağlantıları kurulmuş birer alt başlık olarak yer alması gerekir.” (Erten, 2002) Planlama uygulamasını bugünkü dışa ve özel sektöre açılma süreçleriyle beraber ele alma konusunda AKP'nin “cesur” adımlarını takdirle karşılayan Erten, planlama tartışmasını bugünkü stratejik planlamanın daha etkin nasıl bir modelleme içerisinde yapılabileceği çerçevesinde, biçimsel bir düzeyde yürütmektedir.

Benzer bir noktadan, Ekonomi Muhabirleri Derneği Dergisinin “8. Plan Kritik Kavşata Bekliyor” dosya konulu sayısındaki görüşler planlamaya biçilen yeni rol üzerinde durmaktadır. DPT Eski Müsteşar Orhan Güvenen, dinamik eşgüdümle ulusal ve küresel bir bakışla Türkiye optimalini gerçekleştirme amacıyla olması gerektiğini düşündüğü DPT için bugün “eğer Türkiye'de olmasaydı, 21. Yüzyıl için kurulması gerekirdi” demektedir. Koç Holding İktisadi Planlama Grubu Başkanı Necati Arıkan ise “Türk özel sektörü planlama faaliyetlerine her zamankinden daha büyük önem vermektedir. Planlamanın önemi özellikle rekabetin yoğunlaşmasıyla ve küreselleşmeyle daha çok anlaşılmıştır” ifadelerini kullanmaktadır (Uyanık ve Girgiç, 2000).

Öte yandan günümüzün iktisadi kalkınma ve planlama modelinin, dışa eklemlili ve stratejik planlamada görülen tarzda parçalı yapısına karşı çıkan ve iktisadi kalkınmanın kamu yönlendiriciliği eşliğinde bağımsız bir teknolojik altyapı oluşturması gerektiğini ileri süren tartışmalara da rastlanır. Tartışmada Türkiye'nin teknoloji üreten bir ülke haline gelebilmesi, kalkınmanın yeni basamağı olarak görülen “bilgi toplumu”na geçmesini gerektirmektedir. Bu çerçevede getirilen öneriye göre,

“Türkiye rekabet gücünü, ucuz emek ve döviz manipülasyonunda değil verimlilik artışında aramalıdır. (...) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bilgi toplumuna geçişi sağlayamadığı için üç bakanlık halinde örgütlenmeli: Bilim ve Teknoloji Bakanlığı, Sanayi ve İç Ticaret Bakanlığı, Dış Ticaret ve Gümrük Bakanlığı. Bu yapı, 1980'lerin özgün saplantısını, bütün ekonomik karar alma birimlerini başbakanlığa bağlı ofislere bağlayan mantığı ikame etmelidir. DPT işlevini özeli de dahil ederek Sanayi ve İç Ticaret Bakanlığı'na tevdi etmelidir” (Boratav ve Türkcan, 1994:107-108).

Özel sektörü de kapsayan ve “sanayi sonrası bilgi toplumu” perspektifinden oluşturulan bu alternatif plan önerisi, kamu yönetimi ayağında da nasıl bir değişim gerektiği konusunda somut fikirler sunmaktadır.

Sekizinci Plan'da bilgi toplumuna paralel “bilgi ekonomisi” gündemini, çoğunlukla Özel İhtisas Komisyonları şekillendirmiştir. Öyle ki, Plan için oluşturulan 98 adetlik özel ihtisas komisyonları listesinde "Bilgi Ekonomisi", "Bilim, Teknoloji ve Yenilikçi Buluşlar", "Fikri ve Sınai Mülkiyet Haklarının Kullanılması ve Korunması", "Haberleşme, İletişim, Tele İletişim Altyapısı ve İşletmeciliğinin Türkiye'nin Gelişme ve Tanıtım Stratejilerinde Kullanılması", "Bilişim Teknolojileri ve Hizmetlerinin Türkiye'nin Gelişme ve Tanıtım Stratejilerinde Kullanılması", "Harita, Tapu Kadastro,

Coğrafi Bilgi Sistemleri, Uzaktan Algılama Sistemleri" olmak üzere, bilgi sektörünü yakından ilgilendirecek 6 özel ihtisas komisyonu kurulması öngörülmüştür (EMD, 2000).

Küreselleşme, esnekleşme ve post-fordizm söylemleriyle beraber yaygınlaşan sanayi toplumunu "bilgi toplumu"nun ikame etmekte olduğu iddiasının, kalkınma tartışmalarında eksen kaydırıcı bir rolü olmuştur. Batının sanayisini az gelişmiş ülkelere kaydıracağı ve sermaye birikiminin salt bilgi üretimine dayandığı varsayılmaktadır. Böylece kalkınmanın esas unsuru sanayileşmeden ziyade, mümkünse o aşamayı es geçerek "bilgi toplumuna" erişmek haline getirilmiştir. Ancak Türel'in belirttiği gibi "gelişmiş 'merkez'in teknolojik bilgi, az gelişmiş 'çevrenin' sınıai mallar ürettiği bir uluslararası işbölümü soyutlaması bir fanteziden ibarettir." Zira bu süreç aynı zamanda az gelişmiş ülkelerde bağımlılığın temel zincirlerinden biri olan sanayisizleşme süreçlerini önemsizleştirmektedir. Öte yandan gelişmiş ülkelerin hükümsüren hegemonyalarının halen önemli bir dayanağı, en gelişkin sanayi kollarına sahip olmalarıdır. 1970'lerden beri yaşanan inişli çıkışlı krizleri merkez kapitalist ülkelerin atlatmasındaki can simidi, köklü sınıai altyapıları olmuştur (Türel, 2003:22).

Buradan çıkarılabilecek noktalar, kalkınma tartışmalarında *sanayileşmenin* önemi ve arada değinildiği gibi *işbölümü* sorunudur. Bu ikinci noktaya dair söylenebilecekler, planlama tartışmalarının üçüncü halkasını konumuza dahil eder. Bu tartışma, bütünlüklü olarak formüle edilmemiş alternatif bir planlama önerisini gündeme getirmektedir. Dolayısıyla bu üçüncü halkanın esas katkısı planlama tartışmasını derinleştirilmesi olmuştur. Bir önceki halkanın öneri dizisi içerisinde geçen "verimlilik" vurgusunun arkaplanında yatan "bölüşüm" ve "üretkenlik" etkenlerine dikkat çekilmekte ve bunlar "işbölümü" ile ilişkilendirilmektedir.

"Üretkenliği, teknikteki gelişmeye bağlı olarak *işbölümünde* sağlanan ilerleme olarak da tanımayabiliriz. (...) Verimlilik artışının bölüşüm sürecine yansımadağı bir ortamda kalkınmadan söz etmenin olanağı bulunmamaktadır. Üretken olmayan emek sektörlerinin en aza indirilmesi ve üretken emek kullanımının artırılmasıyla yatırım önceliğı için gerekli kaynak büyük ölçüde elde edilebilecektir. (Birdal, 2003: 180,190) (vurgu bize ait)

Getirilen öneri, gerek mal gerek hizmet üretiminde üretken olmayan, finans, eğlence, medya gibi sektörlerin daraltılması üzerine kuruludur. Buraya kadar söylenen ikinci halka tartışma ile aynı çerçeveyi paylaşabilir. Ancak daha temel bir noktadan eleştiri getiren sonuncu halka, "bölüşüm", "işbölümü" ve "üretimin örgütlenmesi" başlıklarını tartışmanın eksenine yerleştirmektedir. Öyle ki sanayileşme sorununu finansal bir sorun olarak ele alıp bağımlı bir kalkınma politikası yürütmek de pekala mümkünken, sanayileşme ve üretkenlik artışının bütünlüklü olarak bir *ekonomik örgütlenme* sorunu olduğuna dikkat çekilmektedir (Birdal, 2003:186).



Örgütlenme sorununu çözümlenmenin bilimsel yolu planlama yapmaktır: yatırım öncelikleri belirlenmesi, teknik seçimi ve sektörel dağılımın belirlenmesi, girdi-çıkışı ilişkisinin uyumlu gelişmesi gerekir. (Birdal, 2003:187).

Getirilen plan önerisi, tarihsel olarak hem ana memleketinden hem de kardeş memleketlerden kovulmuş sosyalist planlama ölçütlerini Türkiye'deki planlama tartışmasına yeniden dahil etme girişimidir. Ancak planlama tartışmasını derinleştiren bu girişimin "kamu yönetimi" ayağı zayıf ve eklektiktir. Bu nedenle önerinin bu boyutta da tartışılması ve geliştirilmesi gerekmektedir.

Bu konuda üzerinde tartışılabilir birkaç başlık belirlenebilir:

- DPT'nin ülkenin kaynak envanterini çıkarması,
- Üniversitelerden akademisyenlerin planın hazırlanması ve geliştirilmesine katkı koyabilecekleri bir Danışma Meclisi'nin kurulması
- Kalkınmaya en fazla muhtaç sektör ve bölgelerden başlayarak belirlenecek bir öncelikler listesi doğrultusunda bir Perspektif Plan hazırlanması,
- Kamu kuruluşları ile DPT arasında, tespit edilen kamusal ihtiyaç dinamiklerine göre bir "iterasyon" mekanizması kurulması
- Özel İhtisas Komisyonları'nın ücretli çalışanların toplumsal örgütlenmelerinin katılımıyla planlama sürecini halkın yönlendirmesine açması.

Ancak göz önünde tutulması gereken şey, bu ve benzeri önerilerin uygulanabilmesinin koşulunun çalışmamızın başında belirttiğimiz planlamanın üç temel özelliğın gerçekleşmesidir.

- Planlamayı iktisadi, siyasi ve sosyal sacayakları bütünlüğünde ele almak
- Ülkedeki üretim araçlarını kamu mülkiyeti altına alarak kamuculuğu tesis etmek
- Kolektif bir irade geliştirebilmek için örgütlü bir toplum varetmek.

Bu üçü de kamu yönetimi alanından siyasete taşın başlıklardır.

## KAYNAKÇA

- Birdal, A. (2003), “Sanayi(siz)leşme ve Kalkınma: Türkiye için Bir Çerçeve Denemesi”, Erkin Özalp (ed.), **Sosyalist Türkiye Hangi Kaynaklarla Kalkınacak?**, İstanbul: Dünya Yayıncılık içinde, s. 171-192.
- Boratav, K. (1982a), **Sosyalist Planlamada Gelişmeler**, Ankara: Savaş Yayınları
- Boratav, K. (1982b), **Türkiye’de Devletçilik**, Ankara: Savaş Yayınları
- Boratav, K. (2002), **Türkiye İktisat Tarihi**, Ankara: İmge Kitabevi
- Boratav, K., Türkcan, E. (ed.)(1994), **Türkiye’de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT’ler**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları
- Bulut, M. (2004), “Türkiye’de Stratejik Planlama Yapılıyor mu?”, [http://www.competitiveturkey.org/trial/melih\\_bulu\\_yazi/StratejiNedir.pdf](http://www.competitiveturkey.org/trial/melih_bulu_yazi/StratejiNedir.pdf)
- Cohen, S. (1977), **Modern Capitalist Planning: The French Model**, California: Berkeley.
- DPT (1996), **Devlet Planlama Teşkilatı ile İlgili Mevzuat**, Ankara: DPT
- DPT (2003a), **Ön Ulusal Kalkınma Planı**, Ankara: DPT.
- DPT (2003b), **Stratejik Planlama Kılavuzu**, Ankara: DPT.
- Dünya gazetesi** (2002), “Başbakan Yardımcısı Şener: Acil Eylem Planı Bakanlar Kurulu’nda gözden geçirilerek açıklanacak”, 14/12/2002
- Erten, T. (2002), “Hükümet planlamaya yatkın ama...”, **Dünya gazetesi**, 02/12/2002
- Evrensel Gazetesi (2004), “[Kalkınma ajansları için taslak hazır](#)”, [Evrensel Gazetesi 06/09/2004](#)
- Güler, B.A. (1996), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Ankara: TODAİE.
- Günçe, E. (1981), “Türkiye’de Planlamanın Dünü-Bugünü-Yarını”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1981 Özel Sayı, s. 117-132
- Kili, S. (ed.) (1998), **27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, İstanbul: Boyut Kitapları.

- Köse A.H., Şenses F., Yeldan E. (ed.) (2003), **Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar-Korkut Boratav'a Armağan**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kuruç, B. (1998), “1961 Anayasası ve Planlı Ekonomi”, Kili, S. (ed.) (1998) **27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, İstanbul: Boyut Kitapları içinde, s.71-84.
- Kuruç, B. (2000), **Planlamanın Dünü, Yarını**, Ankara: DPT 40. Yıl Konferanslar Dizisi-6
- Küçük, Y. (1978), **Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, İstanbul: Tekin Yayınevi
- Küçük, Y. (1981), “Türkiye’de Planlama Kavramının Gelişimi Üzerine”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1981 Özel Sayı, s.79-115
- KYTK (2004) **Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun**, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>
- Mihçı, H. (2001), “Görelî Geri Kalmışlıktan Kurtulma ‘Hamlesi’ ve Türkiye’de Planlı Kalkınma Deneyimi (1963-1983)”, **Mülkiye Dergisi**, Kasım-Aralık 2001, 231, c.25
- Önder, İ. (1998), “1961 Anayasasının Ekonomik Modeli”, Kili, S. (ed.), **27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, İstanbul: Boyut Kitapları içinde, s.85-105.
- Özalp, E. (ed.) (2003), **Sosyalist Türkiye Hangi Kaynaklarla Kalkınacak?**, İstanbul: Dünya Yayıncılık.
- Özşen, T. (1987), **Planlama Yönetimi**, Ankara: İçişleri Bakanlığı
- Radikal Gazetesi (2003), “Para Musluğu Hazine’de”, **Radikal Gazetesi**, 07/12/2003.
- Sezen, S. (1999), **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, Ankara: TODAİE
- Sezen, S. (2003), **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar**, Ankara: TODAİE
- Soyak, A. (2003) “Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı?”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 4 (2), Temmuz 2003, s.167-182.

- Soysal, M. (1958), **Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma**, Ankara: SBF-TODAİE
- Şaylan, G. (1969), “Türk Kamu Yönetiminde Planlama Birimleri ve Sorunları”, **Amme İdaresi Dergisi**, 2 (3).
- Şaylan, G. (1981), “Planlama ve Bürokrasi”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1981 Özel Sayı, s. 183-205
- Tan, T. (1976), **Planlamanın Hukuki Düzeni**, Ankara: TODAİE
- Tekeli, İ. (1981), “Dördüncü Plan Döneminde Bölgesel Politikalar ve Ekonomik Büyümenin Mekânsal Farklılaşması”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1981 Özel Sayı.
- Tekeli, İ., İlkin, S. (1981), **Savaş Sonrası Ortamında 1947 İktisadi Kalkınma Planı**, Ankara: ODTÜ-Türkiye Belgesel İktisat Tarihi
- Tıktık, A. (2003), “DPT: Gelecek On yılın Yol Haritası Çiziliyor”, **Dünya gazetesi**, 30/12/2003.
- Türel, O. (1981), “Planlama ve Uluslararası Örgütler: Türkiye'nin Dünya Bankası ile İlişkileri Örnek Olayı”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1981 Özel Sayı.
- Türel, O. (2003), “Dünyada Sanayileşme Deneyimi: Geçmiş Çeyrek Yüzyıl (1975-2000) ve Gelecek için Beklentiler”, Köse A.H., Şenses F., Yeldan E. (ed.), **Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar-Korkut Boratav'a Armağan**, İstanbul: İletişim Yayınları içinde, 11-49.
- Ulusal Program (2003), **AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, [www.belgenet.com/arsiv/ab/up\\_2003-5.html](http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up_2003-5.html).
- Uyanık, C., Girgiç O. (2000), “8. Plan: Kritik Kavşakta Bekliyor”, **Ekonomi Muhabirleri Derneği Dergisi**, Ocak 2000, 14, [http://www.emd.org.tr/ekonom/eko14\\_dos.htm](http://www.emd.org.tr/ekonom/eko14_dos.htm)