

TÜRKİYE'DE İKTİSADİ PLANLAMA : DPT'YE İHTİYAÇ VAR MI?

ECONOMIC PLANNING IN TURKEY : IS THERE A NEED FOR THE STATE PLANNING ORGANIZATION?

Alkan SOYAK

Marmara Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü

ÖZET : IMF ve Dünya Bankası, özellikle 1980'lerden sonra gelişmekte olan birçok ülkede kendi tasarladığı ekonomi politikalarını dayatma şansı bulmuştur. Uygulanan bu politikaların özünde liberalleştirme, özelleştirme, para ve maliye politikalarında kontrol gücünün bazı uluslar üstü kurumlara devredilmesi, yani kısaca ulus devletin ekonomideki kalkınmacı rolünün tasfiye edilmesi olgusu bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler için kalkınma söylemi ve uygulamalarının yerini küresel pazara uyum sağlama ideali almaktadır. Ulusal kalkınma planlaması da bu süreçte hızla önemini kaybetmekte ve dönüşüm yaşamaktadır. Bu çalışmada, dünyada ve Türkiye'de iktisadi planlamanın evrimi bağlamında, Türkiye'de ulusal kalkınma planlaması ve DPT kurumlarının işlevsiz hale gelmesinin dinamikleri incelenecektir.

Anahtar Kelimeler : İktisadi Planlama, IMF-Dünya Bankası, Türkiye Ekonomisi, Devlet Planlama Teşkilatı

ABSTRACT : *IMF-World Bank's economic policies have been more closely applied in many developing economies since 1980's. Particularly, the practices of liberalization and privatization have been insisted by those institutions to many countries in the globalization process. Therefore national development planning has lost its place in the increasingly globalized world. Consequently, there have been vital reflections of their insistent economic policies on Turkey's development strategy and planning actions. The aim of this study is to examine some effects of neo-liberal economic policies on the national development planning and the State Planning Organization in Turkey*

Keywords : *Economic Planning, IMF-World Bank, Turkish Economy, the State Planning Organization*

“...Tüm ihtiyaçları önceden saptayıp onlara merkezi düzeyde cevap verme yeteneğine sahip planlamacılar yoktur ve bu yanılsamanın ortadan kaldırılması gerekmektedir, doğru, ancak, eşit olmayan bir dünyadaki pazar rekabeti de ondan başarılı olmayacaktır. Serbest pazar rekabeti de, fiyatlarının ardına en az bürokratik diktatörlüklerdeki kadar gaddar ulusal ve sosyal baskı ilişkilerini gizleyerek ‘totaliter’ şekillere bürünebilir...”

Cathrine Samarry

Giriş

1980 sonrası süreçte yaşanan neo-liberal rüzgarla birlikte, devletin iktisadi hayata müdahalesini öngören politikalar hızla itibar kaybetmekte, özellikle IMF ve Dünya Bankası gibi kurumların biçimlendirdiği ve serbest piyasa ekonomisini kutsayan ekonomi politikaları adeta gelişmekte olan ülkelere dayatılmaktadır. Hiç kuşkusuz bunda merkezi planlı ekonomi modelinin temsilcileri olan Doğu Bloğu ülkelerinin

yıkılmasının da büyük etkisi olmuştur. 1980 sonrasında dayatılan politikaların özünde liberalleştirme, özelleştirme, para ve maliye politikalarında kontrol gücünün bazı uluslar üstü kurumlara devredilmesi yani kısaca ulus devletin düzenleyici ve kalkınmacı misyonunun tasfiye edilmesi gerçeği yatmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler için kalkınma söyleminin ve uygulamalarının yerini küresel pazarın bir parçası olma ve ona uyum sağlama ideali almış gözüküyor. Dolayısıyla ulusal kalkınma planlaması bu süreçte hızla itibar kaybetmekte ve dönüşüm yaşamaktadır. Planlama uygulamalarında kapsam açısından bütüncül kalkınma planlamasından stratejik ve parçacı planlamaya, nitelik açısından ise ulus devletin öncülüğündeki ulusal kalkınma planlamasından uluslar üstü planlamaya doğru bir geçiş söz konusudur. Uluslar üstü planlamanın uygulama platformu Avrupa Birliği ve WTO'dan, sivil toplum örgütlerine kadar uzanabilmektedir. Kalkınmacı devletin yerini *minimum* etkin devlet anlayışının aldığı bu süreçte, itibar kaybı ve dönüşümün yansımalarını ulusal kalkınma planlaması çabalarında ve bu çabaların öznesi olan kurumlarda da izlemek mümkündür. Bu çalışmada dünyada ve Türkiye'de planlamanın tarihsel gelişimi çerçevesinde, Türkiye'de ulusal kalkınma planlaması ve DPT kurumlarının işlevsiz hale gelmesinin altındaki dinamikler belirlenmeye çalışılacaktır.

1. Dünden Bugüne Planlama : ‘Ulusal’dan ‘Uluslar Üstü’ne

1.1. Planlama : Niteliği ve Amaçları

Genel olarak planlama, “*spesifik amaçları başarmada mevcut en iyi alternatifleri seçmeye yönelik organize olmuş akılcı bir teşebbüs (Waterston, 1965 : 8)*” olarak tanımlanabilir. Ulusal düzeyde planlama kavramı ise temelde toplumsal değişimin inşa edilebileceği ve yönlendirilebileceği fikrine dayanmaktadır. Bu açıdan ulusal planlama, toplumsal değişimin teknolojisi ya da bir toplum mühendisliği modeli olarak kabul edilebilir. Ulus devletin ve bürokratik mekanizmaların ortaya çıkışı ve olgunlaşması, matematiksel modellerin özellikle iktisatta kullanımının yaygınlaşması ve veri toplamaya ilgili yaşanan kurumsal gelişmeler, planlamanın daha hızlı bir uygulama alanı bulmasında etkili faktörlerden bazılarıdır. Böylesi bir toplumsal değişim modelinin yalnızca teknik bir süreç değil, aynı zamanda siyasi bir süreç olduğunun da altını çizmek gerekir. Siyaset, kaynakların ve gelirin yeniden dağıtıldığı bir mekanizma olarak tanımlandığında, planlamacıların ve hazırladıkları planların hangi amaçlara hizmet edeceği ve bu planların uygulanıp uygulanmayacağı soruları önemli hale gelmektedir. Genellikle planlamacı, siyasi iradeyi bilgilendiren ve kamu yararı ile siyasi tercihleri uzlaştıran bir uzmanlık misyonu ifa ederken, planlamanın amaç ve stratejileri siyasal otorite tarafından belirlenir. Planlama sürecinde, önceden belirlenmiş amaç ve stratejiler doğrultusunda istenilen sonuçlara ulaşmak için müdahale yapılması gereği açıktır. Dolayısıyla planlama özü itibarıyla akılcı ancak sonuçları itibarıyla müdahaleci bir süreç olarak karşımıza çıkar. İktisadi planlama fikrinin arkasında yatan akılcılık, piyasanın akılcılığındaki sapmalara dayanır (Yılmaz, 1999 : 86-88).

Ancak pratikte ulusal planlama; sanayileşme, tam istihdam, fiyat istikrarı gibi yalnızca iktisadi amaçlarla değil, politik-ideolojik, toplumsal ve ahlaki amaçlarla da gündeme gelmiştir. SSCB'nin merkezi planlama deneyimi ve Nazi Almanya'sında yaşanan planlama faaliyetleri politik-ideolojik amaçların ağır bastığı planlamaya iyi birer örnek iken, Latin Amerika ülkelerindeki planlama faaliyetleri ile Hindistan,

Yugoslavya, Macaristan ve Türkiye gibi ülkelerin deneyimlerini iktisadi amaçlara öncelik veren planlama anlayışına örnek göstermek mümkündür. Sosyal ve ahlaki amaçların öne çıkarıldığı planlama örnekleri ise daha çok İngiltere ve Kanada gibi sanayileşmiş ülkelerde görülmüştür (Tandon, 1963 : 55-67).

1.2. Dünyada İlk Planlama Deneyimleri

Planlama uygulamasının tarihsel gelişim sürecini ele alırken önemli bir noktanın altını çizmek gerekmektedir : *Planlama*, *Beş Yıllık Plan* gibi kavramlar uluslararası düşünceye 1917 Sovyet Devrimi ile birlikte girmiştir. 1917’de Lenin ve Rus Bolşevikleri iktidara el koyup, karmaşık devrim koşullarından sıyrıldıktan sonra, sosyalist hükümetin dağınık iktisadi faaliyetleri bir araya toplamak ve bir uyum sağlamak için ilk planı tasarladığı görülmüştür. Rus’ların amaçladığı şey, gelecekteki tüketim için şu anki tüketimi kısıp, sanayi malları üretimini genişletmek (endüstrileşme) ve bunu büyük ölçüde de kapitalist Batı’nın engellemelerine rağmen başarıp, Batı’yı geçebilmektir. Bunu yaparken de sosyalist gelişmenin olmazsa olmaz koşulu olarak merkezi planlama mekanizması ve toplumsal mülkiyeti temel araç olarak kullanmaktı. Bu ülkede ilk sosyalist plan 1928-29 yıllarında başlamış, *Dört Yılda Beş Yıllık Plan* sloganıyla zamanından önce uygulanmıştır (Küçük, 1971 : 9-10 ve Huberman, 1990 : 269-274).

1929 Büyük Dünya Krizinin ertesi ve 1930’lu yılların ilk yarısı kapitalist Batı için bir bocalama dönemi iken, SSCB için bir sıçrama dönemi olmuştur. Kriz sonrası süreçte birçok Batılı ülkede devletin ekonomiye müdahalesini öngören politikalar gündeme gelmiştir. Keynezyen efektif talep yönetimi politikalarının, kapitalizmin istikrarsızlıklarını gidermede en iyi ilaç olduğu önerisinin pratikte destek bulması ve devlet müdahalesinin meşrulaşması, planlama fikrinin de gelişimine zemin hazırlamıştır. Bu zeminin oluşumunda Sovyet planlama deneyiminin başarısını da göz ardı etmemek gerekir.

Bu dönem içerisinde Batı’da ilginç bazı planlama deneyimlerine rastlamak mümkündür. 1930’larda Akdeniz’de yeni bir Roma İmparatorluğu kurma idealini içeren faşist İtalyan planlamasının yanı sıra, Nazi Almanya’sının temelde işsizlik sorununu çözmeye yönelik ve özellikle de ikinci planla beraber silahlanmayı esas alan planlama faaliyetleri sıra dışı birer örnek teşkil etmektedir. Kriz sonrası dönemde Nazi Almanya’sı (3. Reich) ekonomide özel sektöre planlamanın uygulandığı tek sanayileşmiş ülke durumundadır. Büyük Dünya Krizinin etkilerini ortadan kaldırmak için planlama 1933 yılının ortalarında itibaren uygulamaya konulmuştur. Nasyonal Sosyalist Parti 1936’ya kadar ki dönemi kapsayan bir dört yıllık planı kurumsallaştırmıştır. Bu planın temel özelliği işsizliği azaltmak amacıyla kamu iş programlarından oluşmasıdır. İkinci dört yıllık plan 1936’dan II. Dünya Savaşı’na kadar geçen dönemi kapsamakta ve silahları modernleştirme ve sentetik ürünler için fabrikaların inşası gibi amaçlarıyla diğer plandan ayrılmaktadır (Tandon, 1963 : 57 ve Oules, 1966 : 48-53).

Dünyada yaşanan ilk planlama deneyimleri içerisinde anılan 1930’lardaki Türk sanayi planları ise ileriki bölümlerde daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1.3. II. Dünya Savaşı Sonrasının İkiz Kavramları : Kalkınma ve Planlama

II. Dünya Savaşı öncesinde iktisadi planlama yalnızca sosyalist model içinde uygulanabilen bir strateji olarak düşünülüyordu. Sosyalist bir ülke için bütüncül iktisadi planlama, toplumun ekonomik hayatını yönetmenin bir yolu olarak görülmekte ve bu tür planlar kaynakların dağılımındaki önceliklerin kesin olarak belirlenmesinde temel teşkil etmekteydi. II. Dünya Savaşı sonrasında kalkınma literatürü iktisadi ikili yapı, dalgalanan fiyatlar, istikrarsız piyasalar ve düşük istihdam düzeyleriyle ilgili sorunları içeren konularla doldu. J. Tinbergen ve A. Lewis gibi kalkınma iktisatçıları iktisadi planlamayı; iktisadi kalkınma ve sürekli ekonomik büyümeyi sağlamadaki temel engelleri aşmak için kurumsal bir strateji olarak geliştirmişlerdi. Savaş sonrasında bütüncül iktisadi planlar az gelişmişliğin ana makro ekonomik sorunlarını çözmek için bir çok gelişmekte olan ülke tarafından benimsendi (Kondonassis ve diğerleri, 2000 : 17-24). Dolayısıyla iktisadi plancılığın dünyada ve özellikle de gelişmekte olan ülkeler arasında yaygınlaştığı dönemi, II. Dünya Savaşı sonrası dönem olarak tespit etmek gerekir. Bu durumun oluşumundaki en önemli unsur ise, II. Dünya Savaşı sonrasında birçok az gelişmiş ülkenin siyasi bağımsızlığını kazanması, ulus devlet olma yoluna girmesi ve iktisadi kalkınma retoriği ile tanışmasıdır. Bu süreç; politik bağımsızlığını kazanmış ulus devletlerin yeni birer *pazar ve stratejik ortak* olarak kapitalist Batı'yla entegre olabilecekleri sosyo-ekonomik ve politik kurumların içine çekilmesini beraberinde getirmiştir. Bu durum, gelişmekte olan ülkelerin planlama sürecinin ve iktisadi kalkınma anlayışlarının niteliğinin en önemli belirleyicisi olmuştur (Öney, 1985 : 2-3 ve İşgüden, 1988 : 274).

II. Dünya Savaşı sonrası yıllar doğrudan sömürgeciliğin ortadan kaldırıldığı yıllardır. Bununla birlikte bazılarının göre ise yeni-sömürgeciliğe geçiş sürecinin başladığı dönemdir. Bu dönemde ulusal bağımsızlığına kavuşmuş ülkeler, eski dönemlere nazaran çok daha fazla uluslararası piyasaların etkisine girmişler ve eşitsiz ticaret ve yatırım olgularından etkilenmişlerdir. Bazı kalkınma iktisatçıları bu dönemi, *sömürgeciliğin bıraktığı yerden kalkınma nöbeti devraldı*, şeklindeki nitelemelerle anmaktadır (Başkaya, 1994 : 31).

Kalkınma iktisadının yükseldiği dönem olan II. Dünya Savaşı sonrasında 1970'lerin ortalarına kadar olan süreçte birçok ülke dönemin ruhuna uygun olarak planlama deneyimleri yaşamaya başlamıştır. Bu dönem içerisinde özellikle Türkiye gibi ekonomik ve stratejik öneme sahip ülkelerin bazı uluslararası finans kurumlarının içine çekilmesi ve finansal kolaylıklara yönlendirilmesi, bu ülkelerin uyguladıkları planlama anlayışının da güdümlü olmasına yol açmıştır.

Bu dönemde dünyada ulusal planlamanın benimsenmesinde önemli olan unsurları üç grupta ele almak mümkündür; ulusal kalkınma planlarının sömürgeci orijinleri, finansal yardımların rolü ve Dünya Bankası'nın rolü (Hwang, 2000 : 13-15). Dönem içerisinde yeni bağımsızlığını kazanmış ülkeler açısından sömürgeci bağlantılar hala önemini korumaktaydı. Özellikle hem Fransa hem de İngiltere, sömürgeci ve diğer bağımlı bölgelerinde kalkınma planlaması uygulamaktaydı. İngiliz Hükümetinin kabul ettiği Sömürgeci Kalkınma ve Refah Yasası'nda (1940), *sömürgeci kalkınma planlamasının gerekli ve istenen bir şey olduğu ve koloni hükümetlerinin süratle kalkınma planları yayınlaması gerektiğinin* altı çizilmektedir. Burada ilginç olan, İngiltere'nin 1960'lara kadar herhangi bir ulusal kalkınma

planını kabul etmemiş olmasıdır. Aynı dönemde Fransa’nın da metropolü tamamlayan bir çaba olarak sömürgeci kalkınma planlamasının ekonomik kazançlarını elde etmeye çalışması söz konusu olmuştur. Ulusal kalkınma planlarının özellikle üçüncü dünya ülkelerinde yayılmasında Batı ülkelerinden gelen finansal yardımların da önemli etkisi olmuştur. Bu yardımlar özel fonlardan olduğu kadar uluslararası kuruluşlardan sağlanmıştır. Örneğin Kore Cumhuriyeti’nde dış kaynaklı finansal yardımlar ulusal kalkınma planlamasının kabul edilmesinde doğrudan sorumlu bir nitelik taşımaktadır. Hazırlanan planlar verilecek finansal yardımların gereklerini karşılayacak şekilde formüle edilmiştir. Uygulanmayan fakat Türkiye’nin iktisadi kalkınma anlayışındaki değişimin bir belgesi niteliğini taşıyan *1947 İktisadi Kalkınma Planı* da bu tür güdümlü bir plan niteliği taşımaktadır. Dönem içerisinde ABD, kendisi hiçbir zaman bir ulusal kalkınma planı uygulamamış olmakla birlikte, yardım kararını verirken yardım alan ülkenin uygulamayı taahhüt ettiği ulusal kalkınma planına göre değerlendirme yapmıştır. Ulusal kalkınma planlamasının benimsenmesinde üçüncü önemli unsur Dünya Bankası’nın rolüdür. Banka, II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’nın yeniden imarı için kurulduysa da, Marshall Planı’nın bu konuda başarı sağlamasıyla birlikte ilgisini üçüncü dünyanın iktisadi kalkınmasına yönlendirmiştir. Banka, bu ülkelerdeki yerleşik uzmanları ve diğer araçlarıyla, ülkelerin ulusal kalkınma planlarının hazırlanması ve bu planlara katkı sağlanması konusunda yardımcı olmuştur. Bölgesel ve yardımcı ajansların tesis edilmesi yoluyla dünyanın farklı bölgesindeki ulusal kalkınma planlarının yayılmasında uyarıcı bir rol oynamıştır.

Ayrıca Dünya Bankası’nın özellikle 1980 sonrası süreçte vermiş olduğu sektörel ve yapısal uyum kredilerinin içerdiği koşulların da ulusal kalkınma planlarının niteliğini etkilemede önemli bir araç olabileceğini vurgulamak gerekir. Ulusal ekonomilerini dış borçla yönlendirmek zorunda kalan ülkelere karşı bu aracın çok daha etkili kullanılması söz konusu olmuştur.

1.4. 1980 Sonrası Süreç : Ulusal Planlamanın İflası ve Planlamada Dönüşüm

Bir yandan az gelişmiş ülkelerin iktisadi kalkınma olgusundan belediklerini bulamamış olmaları ve gelişmiş ülkelerle olan uçurumun giderek açılması, diğer yandan 1970’lerin ortalarında ortaya çıkan krizin Keynezyen reçetelerle aşılma imkanının ortadan kalkması, kalkınma iktisadi ve planlamasının gözden düşmesine yol açmıştır. Ayrıca 1990’ların başında SSCB’nin başını çektiği Doğu Bloğunun dağılması ile birlikte neo-liberal politikalar hakimiyetini daha da pekiştirmiş, kalkınma planlaması ve beş yıllık plan gibi kavramlardaki itibar kaybı hızlanmıştır.

Küreselleşme süreciyle birlikte serbest piyasa ekonomisi ve tek pazar idealini işleyen neo-liberal tezler, liberalleştirme ve özelleştirme politikalarıyla devletin iktisadi gücünü zayıflatmış ve zaman içinde ulusal iktisat politikası araçlarının ulus devletin elinden alınıp, uluslar üstü kurumlara aktarılmasında etkili olmuştur. Bu politikaların küresel ölçekte uygulayıcısı ise merkez kapitalist ülkelere ait çok uluslu şirketlerin hesabına çalışan IMF, Dünya Bankası ve WTO gibi kuruluşlardır. İktisadi planlama, ulus devletin ekonomideki düzenleyici gücünün tasfiye edilmeye başlanmasıyla itibar kaybı yaşamının ötesinde niteliksel bir dönüşüme de uğramaya başlamış; kapsam olarak bütüncül kalkınma planlamasından stratejik planlamaya doğru bir kayış eğilimi ortaya çıkarken, planlamanın niteliği ulusaldan, uluslar üstüne doğru kaymıştır.

Bütüncül plan, ulusal kaynakları bir bütün olarak ele alıp, siyasal olarak önceden belirlenen sosyo-ekonomik hedeflere erişmek için mevcut kaynakları akılcı bir biçimde yönetmeyi esas alan ve teknik tutarlılık hesapları da bu çerçevede yapılarak hazırlanan plandır. Piyasa mekanizmasının işleyişine daha az önem veren ancak tamamen de reddetmeyen bütüncül planlama, temelde girdi ve çıktılarının kullanımı yoluyla sağlanan fiziksel dengeleri temel alan ve idari niteliği ağır basan bir kaynak dağıtım mekanizmasına dayanır. Bütüncül plan, büyük ölçekli kamu yatırım planlamasının yanı sıra, plan hedefleriyle de uyumlu bir şekilde özel sektörün planlanmasını da öngörür (Ayanoğlu ve diğerleri, 1996). Todaro'ya göre bütüncül planlamada altı temel aşama söz konusudur : Plan hükümetin siyasi amaçları ile başlar. Plan stratejisiyle birlikte hükümetin amaçları belirgin hedeflere dönüştürülür. Bu hedef ve stratejiyi uygulamak için kendi içinde tutarlı bir ilke ve politikalar seti oluşturulur. Planın bütüncül oluşu yalnızca kamu kesimini değil tüm ekonomiyi kapsamaktadır. Planda tutarlılığın sağlanması makroekonomik modeller yardımıyla sağlanır. Genellikle beş yıllık dönemler için hazırlanan planlar, perspektif (uzun vadeli) ve yıllık planlar (programlar) ile desteklenir. Bu tür planlar için yol gösterici planlama kavramı da kullanılmaktadır (Yılmaz, 1999 : 95).

Stratejik planlama ile birlikte geleceğin belirsizliği önem kazanmış, doğal olarak da planlar daha esnek bir yapıya dayanmak ve gelişmelerin seyrine göre sürekli yenilenmek durumunda kalmışlardır. Kısacası bütüncül planlama anlayışında plan geleceği biçimlendirirken, stratejik planlama anlayışında plan geleceğe göre biçimlenen bir hal almıştır. Planlama çevreye uyum sağlamanın bir aracı haline dönüşmüştür. Bu çerçevede sayısal hedeflerden ziyade nitel hedeflere ve özellikle çevreye uyum sağlamanın gerektirdiği hukuki ve kurumsal altyapı değişikliklerine özel önem verilmektedir. Bu sürecin Türkiye'deki ulusal kalkınma planlarına yansımaları ise IMF, Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve WTO'nun dayattığı kurumsal ve hukuki düzenlemelerin sorgulanmadan kabul edilmesi ve planın bu amaca yönelik bir aygıt dönüşmesidir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı böylesi bir anlayışın ürünüdür. Türkiye açısından bakıldığında 1980 sonrasında planları kalkınma misyonunu yüklenen değil, dünya ile mevcut sistemin öngördüğü nitelikleriyle bir entegrasyonu hedefleyen planlara dönüştürülmüştür.

2. Türkiye'de Planlamanın Evrimi

2.1. Erken Planlama Deneyimleri (1930-40'lı Yıllar)

1929 Krizinin de etkisiyle devletçi bir sanayileşme modeli arayışına giren genç Türkiye Cumhuriyeti, aynı dönemde bu modelin hayata geçirilmesinde önemli rol oynayan ve dünyadaki ilk planlama deneyimlerinden kabul edilen sanayi planları doğrultusunda *planlı bir sanayileşme sürecine* sahne olmuştur. 1930 tarihli *İktisadi Vaziyetimize Dair Raporla* başlayan çalışmalar, SSCB'nin teknik ve mali yardımıyla hayat bulmuş, Sovyet uzmanların hazırladığı raporların yanı sıra, Amerikalı uzmanların raporlarından da yararlanılarak, 1934 yılında sanayide planlı yıllar başlatılmıştır. Modern planlama literatüründe bir *Plan* belgesinden ziyade *Projeler Topluğu* olarak anılan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı (BBYSP), temel tüketim maddelerinin yurtiçinde üretilmesini öngören bir ithal ikamesi aygıtı niteliğini taşımış; dokuma, maden, seramik, selüloz ve kimya alanlarında kamuya ait 20 kadar fabrikanın kurulması tasarlanmıştır. 1980'lerde başlatılan özelleştirme sürecinden

nasibini alan ve Türk sanayisinin temelini oluşturan bir çok tesis bu plan sayesinde hayat bulmuştur. Planın dış finansmanında ve özellikle planın yürütücüsü olan Sümerbank’ın tesisinde SSCB kredisi önemli rol oynarken, planın finansmanı büyük ölçüde iç kaynaklardan sağlanmıştır. Daha birinci plan uygulaması devam ederken 1936’da İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı’nın (İBYSP) hazırlıkları başlatılmıştır. 1937’de “Üç Senelik Maden Programı” yürürlüğe konmuş ve 1938’de bu programı da içeren yeni bir dört yıllık plan kabul edilmiştir. Bu plan büyük ölçüde 1936’daki plana dayanmaktaydı. Ancak 1938 planının yürürlüğe konulan projelerinin büyük çoğunluğu altı ay sonra iptal edilmiş ve II. Dünya Savaşı nedeniyle tam olarak uygulanması mümkün olmamıştır (Tezel, 1986 : 259-267). Türk planlama tarihinde bu planlardan kalan izler; ulusal ekonomik bağımsızlığa öncelik tanıyan, uluslararası işbölümü içindeki *çevre ülke* konumunu sanayileşerek aşmayı hedefleyen ve bunu yaparken de büyük ölçüde ulusal kaynaklara başvuran bir planlama anlayışının varlığıdır

Türkiye her ne kadar II. Dünya Savaşına katılmadıysa da savaş koşullarının özellikle ekonomiye yönelik tüm olumsuzluklarını yaşamıştır. Bu dönem bir yandan Türkiye ekonomisinde 1930’larda başlatılan devletçi gelişme modelinin aksamasına sahne olurken, diğer yandan savaş sonrası ülkenin sosyo-ekonomik yörüngesinin değişimine yol açacak bazı oluşumların tohumlarının da atıldığı bir dönem olarak tarihe geçmiştir (Boratav, 1985 : 73). Savaş süresince Türkiye bir model olarak devletçi iktisat politikaları uygulanmaya devam etmiş ve hem ithalattaki daralma, hem de üretimdeki azalma nedeniyle ekonomi güç kayıplarına uğramıştır. Sanayie yönelik yatırımlar büyük ölçüde durdurularak, bütçenin önemli bir kısmı savunma harcamalarına yönlendirilmiştir. Ancak savaşın son yıllarına doğru Türkiye’de planlama düşüncesi ve faaliyetlerine halen sıcak bakılmaktaydı. Planlama yazınında 1946 *İvedili Sanayi Planı* olarak anılan planın hazırlıklarına, 1945 yılında bakanlıklar arası bir komisyonca başlanmıştır. *Şevket Süreyya Aydemir ve İsmail Hüsrev* gibi eski Kadro’cuların da katılımıyla 1930’ladaki sanayi planları çizgisinde bir plan hazırlığına girişilmiştir. İvedili plan açık pazar koşullarının belirleyeceği bir uzmanlaşmayı değil tüm sektörlerin ve öncelikle de sanayiinin gelişmesinden türeyen dengeli bir kalkınma modelini esas almakta ve dış ekonomik ilişkilere ekonomik bağımsızlık perspektifinden bakmaktadır (Boratav, 1985 : 77).

Böylesi bir planın hazırlanmasına karşın 1946 yılında 7 *Eylül Kararları* olarak bilinen liberal tedbirler alınmış ve Cumhuriyet tarihinin ilk büyük devalüasyonuna gidilmiştir. Böylece, bir anlamda liberalleşme yoluyla dünya ekonomisiyle bütünleşme sürecine kapı açılmakta, dış yardım ve kredi arayışlarına sıcak bir tavır takılmaktaydı. Yapılan devalüasyonun o dönemin ekonomik koşullarında ne denli gerekli olduğu konusu ise halen tartışılmaktadır. Hemen ardından 1947’de IMF’e üye olunması ise anlamlıdır. Bu süreçte İvedili Sanayi Planının uygulanmasından vazgeçildiği görülmüştür. Bu liberalleşme eğilimlerinin tohumlarının savaş sürecinde atıldığını vurgulamak gerekir. Savaşın bulanık koşullarında rantla ve vurgunla ilkel de olsa sermaye birikimini sağlayan ticari burjuvazi ve büyük toprak sahipleri DP ekseninde bu dönüşümün içsel dinamikleri olmuşlardır (Kepenek, 1987 : 128). Bu dönüşümü kimi yazarlar CHP’nin iktidar yorgunluğuna bağlarken, bazı yazarlar DP’nin elinden liberalleşme söyleminin alınması olarak yorumlamaktadır (Tekeli ve İlkin, 1974 : 5). CHP’nin iktisat politikalarında ve devletçilik anlayışında yaşanan bu köklü dönüşümün hiç kuşkusuz dışsal unsurlardan da etkilenmesi söz konusuydu.

Savaş sonrasında iki kutuplu bir dünya düzeni ortaya çıkmış, Türkiye tavrını açık bir şekilde Batı Bloğu ve ABD'den yana koymuştur. Bu dönemde ABD ve güdümündeki uluslararası finans kurumları demokratik yollardan kalkınma arayışlarına giren ülkelere çeşitli yardım ve krediler vermekteydi. Türk hükümetinin de 1946 planı yerine *1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planını* (TİKP) hazırlatmasının altında böylesi bir dış yardımdan yararlanma endişesi bulunmaktaydı.

Planı hazırlayan kurulun başkanının ismiyle anılan (Süleyman Vaner) ve bu nedenle *Vaner Planı* olarak da bilinen 1947 TİKP, Marshall Planı'ndan yararlanabilmenin bir aygıtı haline getirilmiştir. Bu plan her ne kadar uygulanmadıysa da Türkiye'nin kalkınma deneyiminde bir kırılma noktasının temsilcisi ve 1950-60 döneminin apriori belirleyicisi olarak tarihte yerini almıştır. Marshall Planı, Türkiye'ye yapılacak yardımı tarım kesiminde üretim kapasitesinin artırılması yoluyla Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı üyesi ülkelerin gıda ve ham madde gereksinimini karşılama koşuluna bağlamaktadır. Bu doğrultuda, İvedili Sanayi Planı'nda sanayie verilen öncelik birinci sırada iken, bu planda sanayi son sırada yerini almıştır. Vaner Planı'nın birinci önceliği ulaştırma ve haberleşme gibi alt yapı yatırımlarına verilirken, ikinci sırada tarım ve üçüncü sırada enerji sektörü bulunmaktadır. Bu planla Türkiye, Avrupa'nın iaşesini sağlamak adına her yerine ulaşılabilmesi gereken bir pazar niteliğine dönüştürülmek istenirken, önceliğin tarımın iyileştirilmesine verildiği görülmüştür. Bir iktisatçımızın dediği gibi; Türkiye'nin karşılaştırmalı üstünlüklerinin tarımda yattığı keşfedilmişti ve bu keşif günümüze kadar durmadan yapılıyordu (Günce, 1981 : 125). ABD'li uzmanlar planın Avrupa'nın kalkınmasında doğrudan yardımı dokunacak konularını dikkate değer bulmuştur. Bunun üzerine Türk hükümeti planı uygulamaktan vazgeçmiştir. Sonuç olarak 1946 İvedili Sanayi Planı ve Vaner Planı her ne kadar uygulama olanağı bulunamadıysa da, genç Cumhuriyetin iktisadi kalkınma arayışlarında dayandığı strateji ve felsefelerin nasıl bir *köklü dönüşüme* uğradığını gösteren birer belge olarak tarihe mal olmuştur. 1947 yılında yapılan CHP'nin 7. Kurultayı ve 1948 Türkiye İktisat Kongresi, devletçiliğin tasfiye edildiği ve özel girişimciliğin sesinin yükseldiği platformlar olmuştur (Boratav, 1985 : 78 ve Günce, 1981 : 125)

2.2. Planlı Döneme Geçişte Etkili Olan Unsurlar (1950-60 Dönemi)

Planlı döneme geçişte etkili olan unsurları ortaya koyabilmek için 1950-60 döneminin iç ve dış dinamiklerini çözümlenmek; sosyoekonomik ve siyasi yapısı hakkında bazı saptamalar yapmak gerekir. 1950-60 dönemi her ne kadar *plansız bir dönem* olarak nitelense de, 1947 planının ruhunu bu dönemde hissedebilmek mümkündür. DP 1950 yılında iktidarı teslim aldığı anda özel teşebbüse dayalı, devletçiliği ret eden ve planlamaya çok soğuk bakan bir iktisadi kalkınma anlayışına sahipti. Ancak şu da bir gerçektir ki, 27 Mayıs Devrimi *planlama misyonunu* büyük ölçüde DP'den almıştır (Küçük, 1971 : 237-238 ve Soyak, 1999 : 170). Peki ne oldu da DP böylesine bir dönüşüm sürecine girdi? DP iktisadi kalkınma konusunda kritik sektör olarak sanayi yerine tarımı tercih ederken, özel girişimciliği kamuya yeğlemekte, iç kaynaklara dayalı bir kalkınma stratejisi yerine dış kaynaklara bağımlı bir kalkınma yolunu hedeflemekteydi. Uluslararası ilişkilerde de ana partner olarak ABD ön plana çıkarıldı. Dönemin başlarında DP planlamaya koyu bir rejimin aracı olarak bakmakta, planlamayla komünizm özdeşleştirilmekteydi (Sezen, 1999 : 165-166).

DP’nin ilk yıllarında hem Kore savaşının refah etkisi hem de tarımda yaşanan uygun koşullar dönem için olumlu bir hava estirmişti. Ancak 1950’lerin ortalarından itibaren ortaya çıkan bütçe açıkları ve hızla artan dış borçlar; verilen sübvansiyonlar ve yanlış yatırımlarla birleşince ekonominin sıcaklığı artmaya başlamış ve ekonomi hızla enflasyonist bir sürece sürüklenirken, ödemeler dengesinde de önemli açıklar ortaya çıkmıştır. 1950’lerin sonuna doğru DP kamu kuruluşlarını özel sektöre devretmek bir yana, yeni KİT’ler kurmaya başlamış ve liberal söylemlerle iktidara gelen parti devlet müdahalesinin dozunu artırmıştır. İşte bu süreçte DP’nin plan söylemini tartışmaya başladığını görüyoruz. Ekonomik kalkınmayı büyük ölçüde uluslararası finans kurumlarının dış kaynaklarına bağlayan DP, ekonomik krizden çıkış yolu olarak yine bu kuruluşların reçetelerine ve kaynaklarına sarılınca, planlama isteği arkasından gelmiştir. Batılı finans kuruluşları verdikleri kredilerin hangi yatırımlara gittiğini görmek istemekte ve ülkenin bir plan hazırlamasını önermektedir. 1958 yılında plan hazırlıklarını yürütmek üzere bir *Koordinasyon Bakanlığı* kurulmuştur. Bir planlama uzmanı olan *J. Tinbergen* başkanlığında küçük bir ekip Ankara’da çalışmaya başlamıştır. Ancak artan iktisadi anarşi ve sosyopolitik şaşkınlık, politik bir başkaldırıya dönüşünce 27 Mayıs 1960 devriminin koşulları da hazırlanmış oldu (Hershlag, 1968 : 2-4). Planlı döneme geçişin ve DPT’nin kuruluş sürecinin çözümlenmesi gereken iç içe geçmiş olan bir başka boyutu da bürokrat kesim ile sanayi burjuvazisinin çıkarlarının *planlama* olgusunda birleşmesiydi. 1950-60 döneminde bürokrasinin konumunun önemli ölçüde sarsılması söz konusuydu. Bu durum planlama yoluyla bürokrasinin eski etkinliğini kazanma çabalarına itti. Diğer yandan DP döneminde tarıma ve ticarete ağırlık verilmiş, fiyat artışları nedeniyle ticari kârlar yükseldiğinden bu birikimin sanayie aktarılması mümkün olamamıştı. Planlamayla hem geliştirmekte olan sanayi burjuvazisi hem de bürokrat kesimin özlemleri ortak bir noktada buluşmuştur, denilebilir (Kepenek, 1987 : 128). Tüm gelişmeler dikkate alındığında 27 Mayıs rejiminin, en önemli ürünü olan *Planlı Kalkınma* misyonunu büyük ölçüde DP’den aldığı söylenebilir .

2.3. Planlı Kalkınma Dönemi : Kalkınma Planlaması ve DPT

DPT, 30 Eylül 1960 tarihinde kalkınma planlarını hazırlayarak ülke kalkınmasının hızlandırılması amacıyla Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olarak kurulmuştur. 1961 Anayasasıyla birlikte kalkınmanın demokratik yollarla gerçekleştirilebilmesi için kalkınma planlarının hazırlanması hükme bağlanmış, planlama ve DPT Anayasal bir kurum hüviyeti kazanmıştır. Bu yıllardan itibaren Türkiye’de de demokratik yoldan kalkınmayı benimsemiş karma ekonomik yapıya sahip ülkeler tarafından uygulanan karma ekonomik planlama anlayışının uygulanmaya başladığı görülür. 1960 tarihli 91 Sayılı ve 24 maddeden oluşan kuruluş yasası DPT’ye planları hazırlama ve uygulamayı izleme dışında araştırma, destek olma ve danışmanlık yapma gibi işlevlerle temel görevlerini sınırlamaktaydı (DPT, 1991 : 11-13).

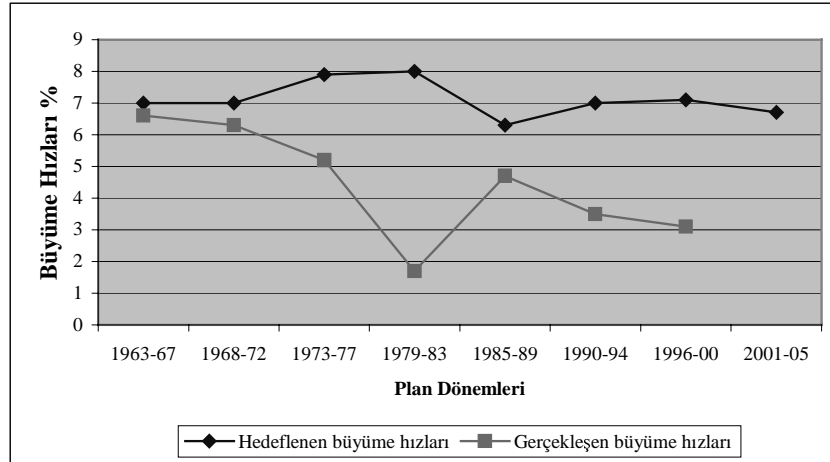
Dolayısıyla kuruluş yasasıyla DPT büyük ölçüde karar alma sürecinin dışında, uygulamadan ve yürütmeden uzak bir kurum olarak tasarlanmıştır. DPT’yi oluşturan temel organlardan Yüksek Planlama Kurulu (YPK); siyasetçi ve bürokrat üye sayısı açısından dengeli bir karar alma yapısına büründürülmüş, bu oluşum DP döneminde itibarı azalan bürokratların ülke yönetimine ağırlık koyma arzusunun bir yansıması olarak ortaya çıkmıştır. 1961 Anayasası ile Anayasal bir kuruluş halini alan DPT, kendisine bir kurtarıcı gözüyle bakılan ve planlamaya sihirli değnek muamelesi yapılan bir ortamda faaliyetlerini sürdürmüştür.

Kalkınma planlarının daha önceki planlama anlayışı ve deneyimlerinden çok farklı olduğunun da altını çizmek gerekir. Yalnızca kamu yatırım projelerini öngören 1930'lardaki planlama anlayışı; ulusal bağımsızlığı sağlamak için ve kalkınmanın ulusal kaynaklarla yönlendirilmesini içerirken, 1960'lardaki planlar dış yardımdan yararlanmanın aracı haline gelmiştir (Sezen, 1999 : 176-77). Tinbergen'in *aşamalı planlama tekniği* (Tinbergen, 1964 : 88-90) ile plan hazırlama süreci işletilmiş ve kamu için emredici özel sektör için yol gösterici, sosyoekonomik yapının tüm yönlerini kapsayıcı bütüncül bir planlama öngörülmüştür. Fakat uygulamada planlı ekonomik kalkınma büyük ölçüde sanayileşmeyle özdeşleştirilmiş; ithal ikameci sanayileşme doğrultusunda dayanıklı tüketim malları sektöründen ara ve yatırım mallarına doğru sanayide yapısal bir değişim öngörülmüştür (Kepenek, 1999 : 229 ve Soyak, 1999 : 170). DPT, 1960-80 döneminde dört adet kalkınma planı hazırlamıştır. Bu planlardan dördüncüsü dışında diğer üç plan uygulama olanağı bulmuş ve büyük ölçüde hedeflere ulaşılmıştır. Hazırlanan planların temel amacının hedeflenen büyüme hızlarına ulaşılması olduğu düşünüldüğünde bu tespit destek bulmaktadır (Bkz. Tablo 1).

Tablo 1. Kalkınma Planlarında Hedeflenen ve Gerçekleşen Büyüme Hızları % (GSMH pf)

Planlar	BBYKP 1963-67	İBYKP 1968-72	ÜBYKP 1973-77	DBYKP 1979-83	BşBYKP 1985-89	ABYKP 1990-94	YBYKP 1996- 2000	SBYKP 2001- 2005
Hedeflenen	7.0	7.0	7.9	8.0	6.3	7.0	5.5 -7.1	6.7
Gerçekleşen	6.6	6.3	5.2	1.7	4.7	3.5	3.1	

Kaynak : DPT, Kalkınma Planları



Şekil 1. Kalkınma Planlarında Hedeflenen ve Gerçekleşen Büyüme Hızları (1963-2005)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (DBYKP) ise 1970'lerin sonunda ağırlaşan krizin etkisiyle gündeme gelen istikrar programları tarafından kesintiye uğramış, 24 Ocak 1980 kararlarıyla tamamen rafa kaldırılmıştır. Bu planların öncelikleri, hedefleri ve bunlara ulaşmak için geliştirilen araçların başarısının çözümlenmesi bağımsız bir araştırmayı gerektirir. Ancak netice itibarıyla DPT'nin temel görevini

ifa ettiği söylenebilir. Bu planların ne derece başarılı olduğu, bir başarısızlık varsa bunun ne kadarının hazırlanan planların teknik yeterliliğinde, ne kadarının uygulama sorunlarını yansıtan siyasi istikrar ve dış koşullarda aranması gerektiği ayrı bir tartışma konusudur. Lakin ortada bir kriz olduğuna göre, bu krizin dinamiklerinin en azından bir kısmı, *büyük sermaye-siyaset-bürokrasi üçgeni* içinde aranmalıdır. Bu üç gücün planlamaya yansımalarına yönelik yalnızca bir hususun altını çizmekle yetinelim : DPT daha ilk kalkınma planının hazırlık süreciyle birlikte siyasi kadrolarla çatışma içine girmiştir. Örneğin; DPT, kamu iktisadi teşebbüsleri ve vergi konusunda reform yapılmasından yana tavır koyarken, siyasiler popülist kaygılarla buna yanaşmamış, dönem içinde çeşitli sürtüşmeler yaşanmıştır. Birinci planın hazırlık döneminde bir müsteşar ve üç daire başkanının istifasıyla atlatılan kriz sonrasında, ikinci kalkınma planının hazırlık aşamasında bir grup planlamacının daha DPT’den istifası söz konusu olmuştur. 1965 I. Demirel hükümetiyle birlikte bu çatışmaların aşılmasına yönelik ilginç bir uygulama DPT’ye aktarılmıştır. *Teşvik Uygulama Dairesi* DPT’nin örgüt yapısı içine çekilerek, çıkarlar üstü bir örgüt olması gereken DPT, büyük sermaye ile çıkar ilişkileri içinde rant dağıtan bir kurum olmaya açık hale getirilmiştir. Bir anlamda siyasileştirilme yolu açılmıştır. 1971 muhtırasından sonra işbaşına geçen hükümet bu uygulamaya son veriyse de, 1980 sonrasında aynı birim yeniden DPT’ye aktarılmıştır¹ (Sezen, 1999 : 88-105).

1970’li yıllarda sermaye-bürokrasi-siyaset üçgeninin aktörlerinden birisi olan sermaye kesiminin DPT’ye bakışını göstermesi açısından Türkiye Madeni Eşya Sanayicileri Sendikası’nın (MESS) bir yayınından alıntılanan şu tespitler oldukça anlamlıdır :

“ ...Demokratik düzende her siyasi partinin bir ekonomik anlayışı, programı vardır. Seçimlerde vatandaşa verilmiş vaatleri vardır...İktidar kendi programını mı, yoksa kendisinin anlayışına zıt düşüncede olan DPT uzmanları grubunun hazırlayacağı ve benimsemediği bir ekonomik program mı uygulayacaktır? İşte bu yüzden parti ve iktidarlara DPT ters düşer olmuştur... Bilimsel ve gerçekçi olmıyan, tarafsız çalışmalardan yoksun bir DPT; siyasi partilerin ekonomik programlarına yardımcı ve yönlendirici olmadığı gibi, hür teşebbüse de yol gösterici olamamıştır. Hele plancılarn, planı ideolojik bir araç olarak kullanmaları, plana olan güven ve itibarı tamamen yok etmiştir. Bunun sonucu ve amaçlarının bir gereği olarak bir kısım plancılar; sosyalist ülkelerin merkezi planlamasını, yani gerek devlet ve gerekse özel kesim için özendirici değil, emredici olmasını ve mecburi uyulmasını savunur olmuşlardır. Bugün içinde bulunduğumuz ekonomik kararsızlığın ve anarşinin kökünde bunlar yatmakta, DPT’nin zararlı olmaya başladığı düşüncesine bizi sürüklemektedir. Zira ideolojik amaçlı plancılarla kamu yöneticilerinin (merkezi planlama) da anlaştıkları gün, memleketimizde teşebbüs hürriyeti yok edilmiş ve sosyalizmin son aşaması da sessiz sedasız yerleşmiş olacaktır” (MESS, 1979 : viii).

Görüldüğü gibi ekonomik krizin ve istikrarsızlığın suçlusu bulunmuştur ve 1980 sonrasında ilk yargılananlardan birisi de bu kurum olmuştur.

2.4. 1980 Sonrası Neo-Liberal Dönem : Kalkınma Planlamasında Dönüşüm

1980 sonrasında Türkiye bir yol ayrımının eşiğindedir. ABD ve İngiltere’de neo-liberal rüzgarlar estirilip, sosyal devlet anlayışının feshi ilan edilirken, 24 Ocak 1980

¹ Bu birim 1990 sonrasında tekrar DPT’den ayrılmış ve bir başka müsteşarlığa bağlanmıştır.

istikrar tedbirleriyle, 12 Eylül askeri darbesinden de güç alınarak, ülkenin kısa süreli istikrarının sağlanmasının ötesinde, uzun dönemli birikim rejiminin değiştirileceğinin sinyalleri verilmiştir. Her ne kadar IMF ile olan ilişkiler nedeniyle 1980 öncesinde de IMF destekli istikrar programları yaşanmışsa da, 1980 programı ve sonrası içeriği ve etkileri açısından farklılaşmakta; IMF ve Dünya Bankası politikaları Türkiye'nin iktisat politikalarında belirleyici bir rol oynar hale gelmektedir².

Bu sürecin planlamaya kurumsal olarak ilk çarpışı 1982 Anayasası ile kalkınma planlamasının devletin temel görevlerinden çıkarılarak ekonomik hükümler bölümünde düzenlenmiş olması ve DPT'nin Anayasal bir kurum olma statüsünden yoksun bırakılmasıdır. Böylelikle DPT'nin işlev ve yapısında siyasi müdahaleye açık bir sürece de yol açılmıştır. Bu tarihten günümüze kadar DPT üzerine kanun ve kanun hükmünde kararnameler (KHK) ile yeni düzenlemelere gidilmiş, bu düzenlemelerin ortak paydası kurumun uzmanlık kuruluşu olmaktan çıkarılıp, siyasileşme sürecini *hızlandırmak* olarak belirlemiştir. Hatta DPT partilere siyasetçi yetiştiren bir kurum olma yoluna sokulmuştur, denilebilir. Bu arada YPK'daki bürokrat-siyasetçi dengesinin, siyasetçi lehine aşırı bir şekilde bozulduğunu tahmin etmek zor değildir. Günümüzde DPT müsteşarı haricinde tümüyle siyasilerden (başbakan+bakanlar) oluşan yapısıyla ve yürütmeye ilişkin görevleriyle bu kurulu *planlama kurulundan* ziyade *Ekonomi Yüksek Kurulu* olarak kabul etmek daha anlamlıdır (Sezen, 1999 : 107-136).

Devletin ekonomideki rolünü ve ağırlığını azaltmayı, serbest piyasa ekonomisine geçiş stratejisine bağlı olarak piyasa kurumunun önemini arttırmayı hedefleyen politikaların güdülmesiyle kalkınma planları giderek daha yol gösterici bir hal almıştır. 1980 sonrası süreçte iktisat politikaları ulusal tercihleri yansıtmaktan uzaklaşırken, ekonominin yönetim merkezleri de büyük ölçüde uluslararasılaşmış, IMF ve Dünya Bankası Türkiye ekonomisi için *içsel bir değişken* haline gelmiştir. Bu durumun oluşumunda büyük ölçüde bu kurumlarda yetişen Turgut Özal ve ekibinin büyük katkısı olmuştur.

1980 sonrası süreçte dışa açılma ve dünyayla bütünleşmeye yönelik neo-liberal politikaların biçimlenmesinde IMF-Dünya Bankası'nın *yapısal uyarlama politikalarının* etkisinin son derece önemli olduğunu belirtmek gerekir. Yapısal uyarlama politikaları 1980'ler boyunca kredi veren kuruluşların GOÜ'lere yeni kredi açmanın koşulları olarak benimsetmeye çalıştıkları politikalar bütünüdür. Bu politikalar kamu harcamalarının kısılması ve devalüasyon gibi *istikrar* aşamasının yanı sıra iktisadi yapıların ve kurumların dönüştürülmesini içeren *uyarlama* aşamasından oluşmaktadır. 1980'li yıllardan sonra Dünya Bankası yalnızca yol, baraj gibi projelere kredi vermekten öteye geçmiş ve yapısal uyum kredileri adı altında daha geniş kapsamlı destek sağlamaya başlamıştır. Ancak bu krediler yalnızca IMF

² Aslında 1980 öncesinde de IMF ile ekonomi yönetimi konusunda çeşitli ilişkiler yaşanmış ve DPT'ye yönelik yansımalar söz konusu olmuştur. Bunlardan ikisi özellikle ilginçtir: Dördüncü plan döneminde IMF'in önerilerini plan stratejisine yansıtmak isteyen dönemin başbakanı Bülent Ecevit ile DPT arasında önemli çatışmalar yaşanmıştır. Bu kriz DPT'den bir istifa olmaksızın atlatılmışsa da, 1979 II. MC hükümetiyle birlikte IMF politikalarına karşı koyabilecek önemli bir kadro kurumdan ayrılmak zorunda bırakılmıştır. Bkz; Sezen 1999: 100-103.

onay verince sağlanmakta ve bu onayla birlikte IMF’nin ülkeye dayattığı koşullar gelmektedir. Türkiye’de de 24 Ocak 1980’de IMF istikrar programıyla başlatılan yapısal uyarılama süreci; bir yandan ekonominin geneline yönelik makro düzenlemelerin yapılması koşuluyla verilen Dünya Bankası yapısal uyum kredileri, diğer yandan her sektörün işleyişini değiştirmeyi hedefleyen sektörel uyum kredileriyle sürdürülmüştür (Sezen, 1999 : 250-251 ve Stiglitz, 2002 : 35).

Türkiye’de devletin ve ekonominin yeniden yapılandırılması 1980’li yılların başında Dünya Bankası ile imzalanan 5 yapısal uyum kredisiyle başlatılmıştır. Bu beş anlaşma ile Türkiye 1,6 milyar dolar kredi almıştır. Bu anlaşmaların getirdiği en önemli düzenlemeler içinde; ihracatın geliştirilmesi, enerji sisteminde özelleştirme, kamu yatırımları içinde KİT yatırımlarının azaltılması ve alt yapı projelerine öncelik verilmesi, finansal sermaye hareketlerinin altyapısının hazırlanması ve bunun için para ve sermaye piyasalarının kurulması ve işletilmesi, tarım sektöründe gübre, tohum, ilaç, makine gibi girdilerde devlet tekelinin kırılması gibi hususlar sayılabilir. Bu anlaşmalar ile son yirmi yıldan bu yana uygulanacak istikrar-iktisat politikaları için makro düzeyde zemin hazır hale getirilmiştir. Daha sonra ise, Dünya Bankası ile sektörel uyum kredileri için anlaşmalar imzalanmaya başlanmıştır. 1985 yılından itibaren tarım, mali ve enerji alanında sektörel uyum kredileri imzalanmıştır. Aynı dönemde isimlerinde sektörel uyum olmasa da eğitim, sağlık ve yerel yönetim alanlarında yeniden yapılanma amacıyla proje kredisi anlaşmaları uygulamaya konulmuştur (Güler, 2002).

Bahsedilen tüm bu gelişmelerin dönemlerin kalkınma planlarına yansıtıldığına altını çizmek gerekir. Kamu sektörü ve kooperatifçiliğe ağırlık veren, kamu girişimciliğini öne çıkaran bir anlayışla hazırlanmış olan ve sanayileşmeyi birinci derecede önemseyen Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (DBYKP) 1980’lerin ilk yıllarında uygulamadan kaldırılmıştır. DPT daha sonraki yıllarda da kalkınma planları hazırlamaya devam etmiştir. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BşBYKT), Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (ABYKP) *sektörel planlama anlayışıyla hazırlanan planlar olmakla birlikte, IMF ve Dünya Bankası’nın dayattığı iktisat politikalarının yansıtıldığı birer belge olmaktan öteye gidememişlerdir*. Bu planlarda özelleştirme, devletin sanayiden elini çekmesi ve alt yapı yatırımlarına yönelmesi amaçlanmış; örneğin, BşBYKP’da sanayileşme hedefi son sırayı alırken ihracat artışı ilk önceliğe yerleştirilmiştir (Ertel, 1986 : 158-159). Hatta beşinci yapısal uyum kredisi anlaşması, BşBYKP’nın hazırlığının hedefleri ve stratejisi açısından yapısal uyum programına uygun olarak tamamlanması koşulunu öne sürmüştür (Sezen, 1999 : 260).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (YBYKP) ile birlikte sektörel planlama anlayışı da terk edilmiş, stratejik planlama doğrultusunda hukuki ve kurumsal değişimleri öngören yapısal değişim projelerini içeren bir plan hazırlanmıştır (Yılmaz, 1999 : 98). Planda mevcut makroekonomik projeksiyonlar birer temenni niteliğinde iken politikalar ve araçlar ise göstermelik bir şekilde yer almaktadır. Örneğin; *Bilim ve Teknolojide Atılım Projesi’nde* üçüncü sanayi devriminin yeni sektörlerinin geliştirileceği belirtilirken, yatırım politikaları bölümünde bu sektörlerle yönelik herhangi bir yatırım programı oluşturulmamıştır (Konukman, 1995 : 25). YBYKP ile birlikte DPT’ye yatırımcı kuruluşlardan gelen projelere yalnızca bütçe tahsis etme görevi kalmaktadır. Ademi-merkeziyetçi bir anlayışla her kuruluşun kendi önceliğine

göre hazırladıkları projeleri DPT kalkınma planlarının öncelikleriyle bağdaştırmaya çalışan bir konuma düşmüştür. Bu süreç sonunda *DPT, YBYKP üzerine kendi amblemini koymaktan dahi kaçınır hale gelmiştir* (Sezen, 1999 : 268-69 ve Seventh Five Year Development Plan, 1996-2000).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uzun dönem gelişme stratejilerine bakıldığında ülkenin dünya ile bütünleşmesinin daha da hızlandırılmasının hedeflendiği, dünya katma değerinden daha çok pay alınmasının ve daha etkili bir dünya ve bölgesel güç haline gelmesinin amaçlandığı görülmektedir (DPT, 1999 : 6-7). Ancak bunun nasıl bir sosyo-ekonomik yapıyla ve hangi araçlarla sağlanacağı hem net olarak ifade edilmemekte hem de bazı çelişkileri içinde barındırmaktadır. Örneğin; dev çokuluslu şirketlerin dünya rekabetini biçimlendirdiği bir süreçte, *küçük ve orta ölçekli işletmelerin* geliştirilmesine öncelik verilerek dünya katma değerinden alınan payı yükseltmek ne kadar anlamlı bir politikadır? tartışmaya açıktır. 2000'li yıllarda ise *ekonomik reform projesi, mali ve kamu sektörü uyum projesi* adı altındaki kredilerle ekonomideki yapısal uyarlama sürdürülmektedir.

Sonuç olarak temelleri 1980'lerin başında atılan, IMF ve Dünya Bankası güdümünde sürdürülen devletin yeniden yapılandırılması ve serbest piyasa ekonomisine geçiş modeli sistemli ve planlı bir şekilde hayata geçirilmektedir. Bu modelin ticari serbestleşme aşamasını finansal serbestleşme izlemiş ve iktisat politikası araçlarının ulusal kontrolü, küresel sermayenin güçlü aktörlerine terk edilmiştir. Örneğin; iktisat politikaları içinde en önemlilerinden olan maliye politikaları yapısal uyarlama politikaları sonucunda tasfiye olmuştur. Yapısal uyarlama politikalarının dayatmalarıyla finansal piyasaların geliştirilmesi adına kamu borçlanması araç olarak kullanılmaya başlanmış ve bir taraftan bütçe açığı oluşurken diğer taraftan borçlanma gereği ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla maliye politikasının yerini borç yönetimi almıştır. Uygulanan para politikası ve kur politikalarıyla; TL'nin aşırı değerlenmesi ve yüksek faizle kısa vadeli sermaye girişine bel bağlanmıştır (Sönmez, 2001). Devletin borç batağına saplandığı bu süreçte, parayla para kazanmaya yönelik politikalar üretim, yatırım ve teknolojik yenilenme açısından reel ekonomide çok önemli kayıplar yaşanmasına neden olmuştur. 1990'lı ve 2000'li yıllarda uygulanan IMF güdümlü politikalarla birlikte, devletin üretim ve sanayi alanından tamamen çekilmesinin hedeflendiği ve bu doğrultuda özelleştirmeyi kutsayan ve finansal sermayeye *vur kaç* zemini hazırlayan *alla turca* bir serbest piyasa ekonomisine geçiş süreci ağırlığını hissettirmektedir.

Sonuç Yerine : Günümüz Koşullarında DPT'ye İhtiyaç Var mı?

Devletin iktisadi alanda yeniden yapılandırıldığı ve planlamanın işlev kaybına uğratıldığı 1980 sonrası serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde, kalkınma planlaması ve DPT siyasileştiği ölçüde yani ancak iktidarların ve siyasetçilerin emirlerini yerine getirdiği sürece varlığını sürdürebilmiştir, denilebilir. Bir yandan plan hedeflerine uymak durumunda olan kamu üretici ve yatırımcı kesimi küçültülürken ve bütçeler borç faizi ödemelerinin birer aracı haline getirilirken, diğer yandan küreselleşme süreciyle reel ekonomiye yönelik destek ve teşvik mekanizmalarının zaman içinde azaltılmasına devam edilmiş, böylece planların özel sektöre yönelik teşvik edicilik işlevi de ortadan kalkmaya yüz tutmuştur.

Ekonomi yönetiminde IMF’in dayatmalarıyla biçimlenen temel amaç, fiyat istikrarının öncelikli hedef olarak belirlenerek büyümenin ikinci dereceye itilmesi ve iç-dış borcu döndürecek nitelikte istikrarlı bir ekonomik ortamın yaratılması şeklindedir. Ancak iktisat politikasında fiyat istikrarı hedefinin diğer hedeflerin önüne geçmesinin özellikle *finans çevrelerinin* çıkar hesaplarıyla örtüştüğüne yönelik savlar söz konusudur (Eroğlu 2002 : 36). IMF ile sıkı ilişki içinde geliştirilen politikalar doğrultusunda Hazine ve Merkez Bankası’nın ekonomi yönetimindeki rolü daha da işlevsel hale gelmiştir. Ülkenin uzun dönemli büyüme ve kalkınma stratejisi bir kenara itilmiş ve DPT’nin planları birer *yol haritasına* dönüştürülmüştür. Hatta bir TV iktisatçısı, temel işlevlerinden birisi hükümetlerin direktifleri doğrultusunda uzun dönemli kalkınma stratejileri hazırlamak olan DPT’nin, *günlük bültenler yayınlayarak, ekonominin karar birimlerine enformasyon sağlama işlevi görmesi gerektiği* şeklinde ilginç ve bir o kadar alaycı önerilerde bulunabilmektedir.

Peki bu koşullarda DPT’ye ihtiyaç var mıdır? Bu soruya çeşitli açılardan yaklaşılabılır : Şu anki ekonomi yönetimi, DPT’nin veri durumu ve planlama anlayışı açısından bakıldığında, *DPT’ye ihtiyaç olmadığını* söylemek abartma olmaz. Ulusal ekonomi yönetimi uluslararası bir finans kuruluşuna teslim edilmiş durumda iken; ülke tarihinde ilk defa bu finans kuruluşunun görevlendirdiği bir teknokrat-bakan ekonominin başına geçebiliyorken ve DPT ekonomi yönetiminde bu denli etkisileştirilmişken, *DPT’ye ihtiyaç vardır* demek aşırı iyimserlik olmaz mı? Ancak şunu da belirtmek gerekir ki; Türkiye’yi verili koşullarının dışına taşıyacak irade ve kapasitede bir başka planlama anlayışına ve bu anlayışla yüklü bir örgüte eskisinden çok daha fazla ihtiyaç söz konusudur. Bunun yolunun da, IMF ile olan ilişkileri gözden geçirebilecek ve ulusal kaynaklara dayalı planlı bir kalkınma stratejisini gündeme taşıyabilecek *ulusalcı bir siyasi iradeden* geçtiği açıktır.

Kaynaklar

- AYANOĞLU, K. ve diğerleri. (1996) *Kamu yatırım projelerinin planlanması ve analizi*, Ankara, DPT Yayınları.
- BAŞKAYA, F. (1994) *Kalkınma iktisadının yükselişi ve düşüşü*. Ankara, İmge Kitabevi.
- BORATAV, K (1985) *Türkiye iktisat tarihi (1908-1985)*. İstanbul, Gerçek Yayınevi.
- DPT. (1991) *Türkiye’de planlama ve serbest piyasa ekonomisi*. Ankara, DPT Yayınları.
- DPT. (1999) *Sekizinci beş yıllık kalkınma (2001-2005) özel ihtisas komisyonları el kitabı*. Ankara, DPT Yayınları.
- EROĞLU, N. (2002) Finansal küreselleşme : devletin düzenleyici rolü üzerine etkileri. İçinde: der. A. SOYAK. *Küreselleşme : iktisadi yönelimler ve sosyopolitik karşılıklar*. İstanbul, Om Yayınları. ss. 13-50
- ERTEL, N. (1986) Beş yıllık kalkınma planlarının amaçları ve araçları : karşılaştırmalı inceleme, *Türkiye ekonomisi ve Türk ekonomi ilmi*. M.Ü Yayınları. 155-163.ss.
- GÜLER, B. A. (2002) *Devletin yeniden yapılandırılması*, [Internet] Erişim Adresi : <http : //www.bes.org.tr/yorum/yenidenyapilanma.htm> [Erişim Tarihi : 12.11.2002].
- GÜNCE, E. (1981) Türkiye’de planlamanın dünü, bugünü, yarını. *ODTÜ Gelişme*, Özel Sayı, 117-130.ss.

- HWANG, H. (2000) *The rise and demise of national development plans : a cross-national study, 1929-1995*, Stanford University, April.
- HERSHLAG, Z.Y. (1968) *Türkiye’de iktisadi planlama*, (Çev : S. AKAT). İktisadi Araştırmalar Vakfı.
- HUBERMAN, L. (1990) *Feodal toplumdaki yirminci yüzyıla*. İstanbul, İletişim Yayınları.
- İŞGÜDEN, T. (1988), *Makro iktisat*. Eskişehir, Bilim Teknik Yayınevi.
- KEPENEK, Y. (1987) *Türkiye ekonomisi*. Ankara, Teori Yayınları.
- . (1999) Türkiye’nin 1980 sonrası sanayileşme süreci. *75 Yılda Çarklardan Chip’lere*. İçinde, ed. O. BAYDAR İstanbul, Tarih Vakfı Yayınları.
- KONDONASSIS, J. ve diğerleri. (2000) Swings of the pendulum : a review of theory and practice in development economics. *American Economist*, Spring, Vol. 44, Issue 1, 17-24.ss.
- KONUKMAN, A. (1995) Projeksiyonları projesine uymayan bir planın hikayesi. *Ekonomik Yaklaşım*, cilt 6, Sayı 17-18, 5-31.ss.
- KÜÇÜK Y. (1971) *Planlama, kalkınma ve Türkiye*. İstanbul, Gerçek Yayınevi.
- MESS. (1979) *Hür teşebbüs ve devlet planlaması*. Ankara, MESS Yayınları, No : 76
- OULES, F (1966) *Economic planning and democracy*, London. Penguin Books.
- ÖNEY, E. (1986) *İktisadi planlama*, Ankara : Savaş Yayınları.
- SAMARRY, C. (1992) *Plan, piyasa ve demokrasi*. (Çev : D. İŞİK), İstanbul, Yazın Yayıncılık.
- SEVENTH FIVE YEAR DEVELOPMENT PLAN 1996-2000 [(1995). Ankara, State Planning Organization]
- SEZEN, S. (1999) *Devletçilikten özelleştirmeye Türkiye’de planlama*. TODAEİ Yayınları.
- SOYAK, A. (1999) Planlı dönemde sanayileşme, *75 yılda çarklardan chip’lere*. İçinde, ed. O. BAYDAR. İstanbul, Tarih Vakfı Yayınları.
- SÖNMEZ, S. (2001) *Ulusal bir iktisat politikasına doğru 5*. [Internet] Erişim adresi : <[http : //www.evrensel.net/01/03/13/dosya.html](http://www.evrensel.net/01/03/13/dosya.html)> [Erişim Tarihi : 24.1 2002]
- STIGLITZ, J. (2002) *Küreselleşme : büyük hayal kırıklığı*, (Çev : A. TAŞÇIOĞLU, D. VURAL). İstanbul, Plan B Yayınları.
- TANDON, B.C. (1963) *Economic planning : principles and problems*. Chaitanya Publishing House.
- TEKELİ, İ., İLKİN, S. (1974) *Savaş sonrası ortamında 1947 Türkiye iktisadi kalkınma planı*. Ankara, ODTÜ Yayınları.
- TEZEL, Y. S. (1986) *Cumhuriyet döneminin iktisadi tarihi (1923-1950)*. Ankara, Yurt Yayınları.
- TINBERGEN, J. (1964) *Central planning*, Yale University Press.
- WATERSTON, A. (1965) *Development planning : lessons of experience*. Baltimore, Jhon Hopkins Press.
- YILMAZ, C. (1999) Piyasa ekonomilerinde ulusal planlama ve çeşitli planlama yaklaşımları. *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 32, sayı 1, Mart, 85-101.ss.