

# ÜLKESEL PLANLAMA: ESKİ BİR ÖYKÜ İÇİN KAPANIŞ SÖZCÜKLERİ

Oktar Türel

ODTÜ İktisat Bölümü Emekli Öğretim Üyesi

"21. Yüzyıl için Planlama" Kurultayı

Ankara

Ocak 2014

## SUNUŞ PLANI

### 1. GİRİŞ

### 2. KAMU YÖNETİM BİLİMİ YAZININDA PLANLAMA

a. POSDCoRB Geleneği

b. Türkiye'de "Stratejik Planlama" ve Ülkesel Planın Bölgeselleşmesi

### 3. İKTİSAT YAZININDA PLANLAMA VE TÜRKİYE DENEYİMİ

a. Keynesgil Altın Çağ (1945-73)'ın tezahürleri

b. Kapsamlı Ülkesel Planlamanın Çöküşü: Türkiye Deneyimi

### 4. KALKINMA BAKANLIğI'NIN KURULUŞU ÜZERİNE NOTLAR

### 5. GEREKLİ BİR PARANTEZ: PLANLAMA VE AKILCILIK

### 6. GELECEK İÇİN PLANLAMA OPSİYONLARI

1.

Toplumsal olguları inceleyenler için "planlama", çok farklı alt anlam ve imalar taşıyan bir deyimdir. Yine de iktisat, siyaset bilimi ve kamu yönetimi yazınında bu deyim için önerilen tanımlara bakıldığında, planlama eylemindeki iki temel ögenin hemen hemen tüm yazarlarca vurgulandığı görülüyor: (i) belirli amaç veya amaçların önceden belirlenmesi; (ii) bu amaç veya amaçları gerçekleştirmek üzere kullanılacak araçların saptanması ve / veya geliştirilmesi.

Bu genellik düzeyinde bir tanım, planlamanın (i) çevrelediği alanı; (ii) işlevlerini; (iii) örgütlenme biçimini; (iv) bağlayıcılığını ve (v) geçerlik süresini açıkta bırakır. Dahası, çeşitli sosyal bilimler, "planlama" adı altında çok farklı uğraşları kastediyor olabilirler.

2a.

Temelleri 1930'lar ABD'sinde atılan ve çağdaş kamu yönetimi disiplini önemli ölçüde biçimlendiren anlayış, kamu yönetimi sürecini planlama / örgütleme / insan gücü sağlama / yönetme / eşgüdüm / denetim ve raporlama / bütçeleme sözcüklerinin İngilizce başharflerinden oluşan POSDCoRB formülasyonu ile özetlemektedir.

POSDCoRB'da planlama, akılcı kamu yönetimi faaliyetlerinin ilk parçasıdır. Bu formülasyonun esas itibarıyla işletme yönetimi alanındaki özel sektör örgütlerinin davranışından esinlendiği söylenebilir. Mikro düzlem ile makro uygulamalar (örneğin ülkesel planlama kararları) arasındaki ilişkilerin kurulması ise *ad hoc* çabalara bırakılmıştır (Ayman-Güler, 2011).

../.

POSDCoRB Büyük Depresyon'un yıkıcı etkilerini gidermek üzere çeşitli kamu müdahalelerine başvurulduğu yıllarda doğmakla birlikte, kamu bürokrasisinde Weber'gil araçsal akılcılığı kökleştirmenin ötesine geçmeyen bir anlayışı temsil etmektedir.

Türkiye'de kamu yönetimi yazını, çok az istisnası ile POSDCoRB geleneğine bağlı kalmıştır (Ergüzeloğlu-Kilim, 2012). POSDCoRB'un bir ögesi olarak planlama ile bir yönetim felsefesi olarak kapsamlı ve bütüncül planlama iki farklı sorunsalı yansıtır. Bu ikinci sorunsalın uzağında konumlanması dolayısıyla Türkiye'de kamu yönetimi yazınında son iki onyıla kadar ülkesel planlama konuları yeterli kapsamda ele alınmamıştır (bkz. Ekiz ve Somel, 2008). 1960'lar ve 1970'lerde ülkesel planlama üzerinde düşünen ve yazanlar, çoğunlukla iktisatçılardır.

2b.

Son otuz yılda özelleştirme ve piyasaların "idaresi"ni üstlenen "bağımsız" kurullar üzerindeki incelemelerin çoğunu piyasayı yeniden "keşfeden" iktisatçılara değil, neoliberal felsefe doğrultusunda devletin nitelik ve işlevlerinin yeniden tanımlandığını ve bu bağlamda DPT'nin de dönüşüme zorlandığını algılayan siyaset bilimi ve kamu yönetimi araştırmacılarına borçluyuz.

Ne var ki, planlamayı "elde edilmek istenen amaçlara ulaşmada bir araç" sayan gelenek, "amacın ya da amaca ulaşmada kullanılan politikaların, bunlara yön veren koşulların değişmiş olmasının planlama gereksinmesini ortadan kaldır(mayacağını)" varsayar (Sezen, 1999). Dolayısıyla, neoliberal çağın da kendisine özgü bir planlama uzamı (domain) ve yöntemleri olabilir. Böyle bir uzam Türkiye'de ancak 2000'li yıllarda "stratejik planlama" kavramı çevresinde oluşmuştur.

../.

Övgün (2010)'e göre stratejik planlama, makro çerçevede de öngörüler sunabilmekle birlikte çevreye uyumu ön plana çıkarır, ayrıntılı düzenlemelerden çok genel çerçevenin belirlenmesine önem verir ve özellikle nitel hedefler altında verimli ve etkili bir yönetimi amaçlar. Bu anlayış doğrultusunda planlama mikro düzeye (kurum düzeyine ) taşınmakta ve planlama sistematığının aşağıdan yukarıya işlemesi beklenmektedir.

Türkiye'de sistematik değişikliğinin somut yansımaları, APK Daireleri yerine geçecek Strateji Birimleri'nin (2005) ve Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın (2006) kurulmasıdır. Ancak "planlamada strateji dönemi"nin son üç planında (Sekizinci, Dokuzuncu ve Onuncu Planlar) ülkesel planın aşağıdan yukarıya çalışan bilgi akımları ile kurulduğunu gösteren işaretler yoktur. "Stratejik planlar"ın ulusal entegrasyonu, genelde piyasa mekanizmasına, özelde ise bütçeleme pratiklerine bırakılmıştır.

3a.

Dünya ekonomisinin Keynesçi Altın Çağ (1945-73)'daki canlılığı, birbirini tamamlayan üç toplumsal gelişme projesine dayanıyordu: (i) Kapitalizmin gelişmiş "merkez"inde refah devletini inşa etmeyi amaçlayan ulusal sosyal demokratik proje; (ii) Kapitalizmin "çevre" ülkelerinde burjuva ulus-devletler inşasını (Türkiye gibi, daha önceden kurulmuş olanların güçlendirilmesini) öngören proje; (iii) Sermaye birikimini kapitalizm dışı yöntemlerle sağlamayı amaçlayan Sovyet projesi. Bu üç proje, Soğuk Savaş'taki güçler dengesinin vazgeçilemez kıldığı uzlaşılara dayanıyordu (Amin, 2004).

İlk iki proje savaş sonrası yeniden inşa çabalarında ülkesel planlama yöntem ve tekniklerine başvurdu; özellikle ikincisinde ülkesel planlama ülke yönetiminin önemli bir ögesi haline geldi. Nitelikçe kapitalist ülkelerdekinden çok farklı olan ülkesel emredici planlama ise, sosyalizmin inşasının "olmazsa olmaz"ı idi.

../.



Keynesgil Altın Çağ'da uluslararası sosyal bilim ve uzmanlık çevrelerinin ülkesel planlama tasavvurlarını özetleyen üç önemli eserin (Tinbergen, 1964, 1967; UN, 1963) ortak yanı, ülkesel plan için neler'in, ne tür bir örgütlenme ile yapılacağı üzerindeki vurgudur.

Planlama uğraşlarının nasıl yürütüleceği ise, önemli ölçüde planlama tekniklerine, planlama tekniklerinin seçim ve kullanımı ise bir ülkede istatistik verilerin nicelik ve kalitesi ile sosyal bilim dallarındaki birikime bağlıdır. Bu nedenle söz konusu eserlerin yazarları, planlama teknikleri sorununu ikinci planda tutmuş, Küçük (1981)'in ilginç mecazı ile, "radarın navigasyon ile özdeş olmadığı"nın bilinci ile davranmışlardır. Türkiye'de 1960-80 dönemindeki ülkesel planlama süreçlerinin bilgi kaynaklarının ve planlama tekniklerinin gelişmesine sağladığı katkı tartışma gerektirmeyecek kadar açıktır.

../.

1960 Türkiye'sinde iç ve dış siyasal gelişmelerin ilginç bir buluşma noktasında doğan ülkesel planlamanın önemli yapısal karakteristikleri şöyle özetlenebilir: (i) Anayasal güvenceler; (ii) DPT Merkez Teşkilatı'nın ayrı bir bakanlık olarak değil, yürütmenin bir parçası olarak çalışacak teknik bir danışma örgütü biçiminde oluşturulması, böylelikle hükümetin ek iç siyasal çatışmalardan korunması; (iii) Orta vadeli planın ve onun yıllık uygulama araçlarının uyumlu ve tutarlı olmasını sağlayacak ve plan bütünlüğünü gözetecek yasal hükümler; (iv) ekonomik / toplumsal / kültürel alanlar altındaki etkileşim ve tamamlayıcılığın vurgulanması, teknik kadroların tekil ayrıntılar arasında kaybolmadan "bütün"e bakmaya özendirilmesi.

Yeni Sağ'ın 1980'lerde başlayan ve üç onyıllık süren yükselişine rağmen DPT'nin 2011'e kadar yaşamaya devam edebilmesi, kurucu ilkeleri 1960'da konulan hukuksal alt yapının sağlamlık ve tutarlılığının kanıtıdır.

.../.

Yukarıda sözünü ettiğimiz gelişme projelerinin sınıfsal tabanı aşındığı ve uluslararası sınır şartları ortadan kalktığında, ülkesel planlamanın toplumsal işlevi de zarar gördü. Bu durum Johnson (1982)'un deyişiyle "plan-akılcılığı"nın bir daha tarih sahnesine çıkamayacağı anlamına gelmiyor. Kapitalist dünya ekonomilerinde kendilerini bir üst konuma yerleştirmek isteyen ülkelerin burjuvazileri (tıpkı geçmişte Japonya, Güney Doğu Asya Ülkeleri, günümüzde Çin ve Hindistan'da olduğu gibi), plan-akılcı modelin bazı öğelerini farklı bir kurumsallaşma bağlamında kullanabilirler. Ancak bu tutum Keynesgil Altın Çağ'ın pratiklerine tümel bir dönüş anlamını taşımayacaktır. Geçmiş deneyimlerin gösterdiği gibi, plan-akılcı "okul"un mezunlarının birkaç onyılıda büyük gelişmişlik farklarını kapattıktan sonra "piyasa-akılcı" modele geçiş eğilimi sergilemeleri daha güçlü bir olasılıktır.

3b.

Kapsamlı ülkesel planlamaya ilke olarak yakın durmamalarına ve piyasa mekanizmasını her vesile ile yüceltmelerine rağmen, 1980 sonrası hükümetler, 2011'e dek ulusal planlama aygıtını ortadan kaldırmak yerine ona "yapısal uyum" amaçlı yeni işlevler yüklemeyi yeğlemişlerdir. Fiilen gerçekleştirilen şey, merkezi planlama mekanizmasını bizzat merkezi planlama örgütü eliyle tasfiye etmektir.

Son otuz yılda gelişmekte olan çevre ülkelerine benimsetildiği biçimiyle "yapısal uyum"un bir evrim çizgisi sonucunda ortaya çıkmadığı, tam tersine "yukarıdan" zorlandığı anımsanırsa, IMF ve Dünya Bankası için Ankara'da bu tür bir "yerel karargâh"ın varlığının ne kadar önemli olduğu açıktır.

../.

Ulusal planlama örgütüne yeni işlevler yüklemenin pratik yöntemleri, bir yandan personel kadrolarını genişletip, geçmişten devralınan teknik kadroları etkisizleştirecek biçimde örgütü siyasallaştırmak, öte yandan KHK düzenlemeleriyle örgüt yapısını ara sıra elden geçirmektir. DPT Merkez Teşkilatı için her iki yönetime de başvurulmuştur.

Marjinal düzenlemelerden sonra 1994'de 540 Sayılı KHK ile erişilen örgüt yapısı epey uzun ömürlü olmuştur. 1980'de hâlâ "çekirdek örgüt" sayılabilecek olan DPT Merkez Teşkilatı'nın 540 Sayılı KHK ile bir örgüt azmanına dönüştürülmesi, ilk bakışta anakronik görülebilir. Bu anakronizmi açıklayabilecek nedenler, (i) DPT bürokrasisinin (siyasetin de rızası ile) genişleme ve sorumluluklarını artırma hevesleri, (ii) ortaya çıkan yeni sorunların çözümünü yetkinliği sınanmış bir örgüte tevdi etme düşüncesi ve (iii) kamu bürokrasisini DPT kanalı ile neoliberal model doğrultusunda "endoktrine" etme gereğinin sürmesidir.

../.

DPT Merkez Teşkilatı'nın uğradığı dönüşüm, DPT'nin başlıca entelektüel çıktısı olan Plan metinlerindeki nitelik değişiminden de izlenebilir. Fiilen askıya alınan Dördüncü Plan'dan sonraki Beşinci ve Altıncı Planlar, esas itibariyle "yapısal uyum" programına endekslenmiş ve kaynak tahsisi önceliklerini değiştirmiş olmakla birlikte, geleneksel müdahaleci anlayıştan ve sektör öncelikleri belirleme alışkanlığından izler taşımaktadır.

Yedinci Plan, ülkesel plan anlayışında çok önemli bir kırılmayı simgelemekte, plan öncesinde hazırlanan "yapısal değişim projeleri" ve (i) küreselleşme, (ii) işgücü piyasalarını esnekleştirme, (iii) içerilmemiş teknolojik gelişme ve (iv) düzenleyici devlet temaları dolayımında kurgulanmaktadır. Stratejik planlama anlayışının ilk ürünü olan Sekizinci Plan'dan sonra gelen Dokuzuncu Plan, ekonomik ve toplumsal yapının AB'dekiler ile uyumlaştırılmasına odaklıdır. Günümüzün Onuncu Plan'ı ise iyimser öngörü ve "temenniler" demeti olarak nitelenebilir.

../.

4.

2011'de 641 Sayılı KHK ile kurulan Kalkınma Bakanlığı'nı oluşumunda üç temel faktörün rol oynadığı görülmektedir (Övgün, 2011):

(i) AB'ye katılım müzakereleri sürecinde Türkiye'nin bölgesel gelişme politikalarının AB'dekilerle uyumlaştırılması gereği. AB'de 1990'larda kurumsallaşan yerel / bölgesel kalkınma anlayışı, merkezden yönlendirmeye değil, kendi aralarında yarışan bölgelerin inisiyatiflerine dayanmaktadır.

(ii) 2006'da 5449 Sayılı Kanun ile oluşturulan Bölgesel Kalkınma Ajanslarına ulusal düzeyde bir "şemsiye örgüt" kazandırma düşüncesi.

(iii) Türkiye'nin benimsediği yeni kalkınma anlayışında bütüncül bir planlamaya (merkez ve yerel birimler arasında eşgüdüm sağlama çabası dışında) artık ihtiyaç duyulmaması.

5.

İster POSDCoRB geleneği uyarınca, ister kapsamlı planlama bağlamında tanımlanmış olsun, yakın zamanlara kadar planlama süreçlerine egemen olan akılcılık, esas itibariyle araçsal idi. Ana akım iktisat teorisi de bireyleri ve firmaları araçsal anlamda akılcı sayageldi. 1980'lerde Apel ve Habermas, akıl'ı insanlar arasında mutabakatlar sağlama normlarını ve süreçlerini aydınlatmak ve bu mutabakatlara toplumda haklılık kazandırmak ile ilişkilendirdiler ve iletişimsel akılcılığı vurguladılar. 2000'li yıllara gelindiğinde planlama paradigmalarının (i) klasik akılcı paradigmayı; (ii) iletişim pratiğini; (iii) eşgüdüm planlamasını ve (iv) eylem çerçevesi oluşturma amaçlı planlamayı içermek üzere çeşitlendiği ileri sürülmekteydi (Alexander, 2000).

../.



Sözü geçen planlama paradigmaları (i) aktörler; (ii) odaklandıkları sorunlar; amaçlar; (iv) nihai ürünler; (v) yaslandıkları akılcılık türleri; (vi) başvurdukları kuramlar ve (vii) uyguladıkları analitik modeller itibariyle farklılaşıyordu. Klasik akılcı paradigma dışında kalanların iletişimsel akılcılığa daha çok başvuracakları düşünülüyordu.

Planlamanın sınırlarını böylesine genişleten kavramlaştırmaların ülkesel iktisadi planlama kuram ve pratiğine önemli katkılar sağlayabileceğinden kuşkuluyuz.

6.

Dünya kapitalizmi bugün yaşadığımız küresel bunalımların benzerlerini geçmişte "yaratıcı refleksler" ile, özellikle büyük teknolojik devrimlerin kazanımlarını harekete geçirerek aşmıştı; ancak enformatik alanındaki atılımların tek başına bugünkü depresyon eğilimlerini tersine çeviremeyeceği seziliyor. Yeni bir yükseliş evresinin önünü (i) emek sömürsünü daha da yoğunlaştırarak; (ii) yakın geçmişe kadar kamusal hizmet sayılan faaliyetleri metalaştırarak ve (iii) doğal ve tarihsel çevrenin yıkımını daha da hızlandırarak açma girişimlerini geniş toplum kesimlerine kaçınılamaz bir kader olarak kabul ettirmek de giderek güçleşecektir. G-20 bildirileri ve eylem planlarına yansıyan "bakım-onarımdan sonra yola devam" yaklaşımı, kanımızca bir yanılsamadan ibarettir.

../.

Ne var ki, uluslararası sermayenin büyük ekonomik ve siyasal gücüne ek olarak, neoliberal dünya görüşünün kırk yıla yaklaşan başatlığı altında gelişen ideolojik koşullandırmalar, bu yanılsamadan kurtulmanın o kadar kolay olmadığını düşündürmektedir. Yaşanan bunalımların ve piyasa anarşisinin artan kamu müdahalelerine ve giderek ülkesel planlamaya (adeta kendiliğinden) ortam hazırlayacağını ummak gerçekçi sayılamaz.

Bu genel çerçeve önünde, kapitalist dünya ekonomisinin yeniden yapılanma sürecinde kendisine yeni bir rol ve konum tanımlayabilen "yükselen" çevre ülkeleri için şöyle bir iktisadi planlama repertuarı söz konusu olabilecektir:

../.

(1) Makro ve sektörel kaynak tahsisi / uluslararası ticaret ve sermaye hareketleri düzlemlerinde strateji planlaması. Bu tür planlamanın nicel hedeflerden çok politika planlamasına ağırlık vermesi beklenir (Celasun, 1984).

(2) Mikro düzeyde, esas itibariyle örgüt içi ve örgütler-arası düzenlemelerle işleyecek ve teknoloji / enformasyon / koordinasyon dışsallıklarından yararlanmayı sağlayacak olan sanayi politikaları (Rodrik, 2000; Türel, 2011).

Mütevazı görünüşlü bu politikalar, Türkiye ve ona benzer konumdaki çevre ekonomileri için "iddialı" bile sayılabilir. Uzun ve çok uzun dönem, kendi imkân ve fırsatlarını getirecektir.