

T.C.
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI'NDAN KALKINMA
BAKANLIĞINA TÜRKİYE'DE PLANLAMANIN DEĞİŞİMİ:
1980'DEN GÜNÜMÜZE BİR KAMU POLİTİKASI ANALİZİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Eren DELİCE

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Cengiz EKİZ

BOLU - 2014

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE,

Eren DELİCE'ye Ait "DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI'NDAN KALKINMA BAKANLIĞINA TÜRKİYE'DE PLANLAMANIN DEĞİŞİMİ: 1980'DEN GÜNÜMÜZE BİR KAMU POLİTİKASI ANALİZİ" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak oy birliğiyle/ oy çokluğuyla kabul edilmiştir.

18.09.2014

Unvan, Adı, Soyadı

İmza

Üye (Tez Danışmanı): Yrd. Doç. Dr. Cengiz EKİZ

Üye : Doç. Dr. Bahadır AYDIN

Üye : Yrd. Doç. Dr. Selime GÜZELSARI

Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı

Doç. Dr. Erol ÖZTÜRK

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ETİK KURALLARA UYULDUĞUNA İLİŞKİN METİN

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum, **“DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI’NDAN KALKINMA BAKANLIĞINA TÜRKİYE’DE PLANLAMANIN DEĞİŞİMİ: 1980’DEN GÜNÜMÜZE BİR KAMU POLİTİKASI ANALİZİ”** başlıklı çalışmanın yazılmasında, bilimsel ve etik kurallara uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin tamamının ya da bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitede bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim. 18/09/2014

Eren DELİCE

ABSTRACT

THE CHANGE OF PLANNING IN TURKEY FROM STATE PLANNING ORGANIZATION TO MINISTRY OF DEVELOPMENT: A PUBLIC POLICY ANALYSIS FROM 1980 TO PRESENT DAY

Eren DELİCE

Master Thesis

Department of Public Administration,

Thesis Advisor: Assist. Prof. Cengiz EKİZ

September - 2014, xv + 163 Pages

In this study, the change witnessed in planning mentality in Turkey after 1980 is analyzed. The issue of planning is not only examined through a technical dimension. Rather, factors effecting the change in planning are observed through historical reality and foundations

In the first part of the study, the concept of planning and the types of planning in technical dimensions are explained. As the first planning implementation, the operation of socialist planning in Soviet Union is laid out. The evolution of planning into capitalist system and the capitalist types of planning such as development planning and strategic planning are also explained in this chapter.

In the second part of the study, the historical development of planning in Turkey is analyzed. Industry plans are examined as the first planning examples prepared in Turkey. The foundation process of State Planning Organization is mentioned. The preparation and the implementation processes of the first four development plans are examined in details.

In the final part of the study, the process leading from development planning to strategic planning is analyzed. This process is explained under the framework of change in capital accumulation regime, the new public management approach, structural adjustment policies and transfer of policies. The impact of Intergovernmental Organizations such as, the World Bank, the International Monetary Fund and the European Union are also emphasized within the process. The qualitative change in the development plans and the Development Agencies and the Ministry of Development as the organizations of strategic planning are evaluated in details.

Key Words: Development Planning, Strategic Planning, Capital Accumulation Intergovernmental Organizations, Public Administration, Public Policy, Policy Transfer, New Public Management

ÖZET

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI'NDAN KALKINMA BAKANLIĞINA TÜRKİYE'DE PLANLAMANIN DEĞİŞİMİ: 1980'DEN GÜNÜMÜZE BİR KAMU POLİTİKASI ANALİZİ

Eren DELİCE

Yüksek Lisans Tezi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Cengiz EKİZ

Eylül - 2014, xv + 163 Sayfa

Bu çalışmada Türkiye’de 1980 sonrası planlama anlayışında yaşanan değişim anlatılmaktadır. Planlama sadece teknik bir boyutla ele alınmamıştır. Planlamanın değişimine etki eden faktörler tarihsel gerçeklik içerisinde ve maddi temelleri ortaya konarak incelenmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde planlama kavramı ve teknik anlamda planlama çeşitleri anlatılmıştır. İlk planlama uygulaması olan sosyalist planlamanın Sovyetler Birliğindeki işleyişi açıklanmıştır. Planlamanın kapitalist sisteme evrimi ve kapitalist planlama türleri olan kalkınma planlaması ve stratejik planlama bu bölümde ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde planlamanın Türkiye’de ki tarihsel gelişimine değinilmiştir. Türkiye’de hazırlanan ilk planlama örnekleri olan sanayi planları incelenmiştir. Planlama örgütü olan DPT’nin kuruluşu anlatılmıştır. İlk dört kalkınma planının hazırlanış ve uygulama süreci ayrıntılı olarak değerlendirilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde kalkınma planlamasından stratejik planlamaya yaşanan süreç ele alınmıştır. Bu süreç sermaye birikim rejiminde yaşanan değişim, yeni

kamu işletmeciliği (YKİ) yaklaşımı, yapısal uyum politikaları ve politika transferi çerçevesinde açıklanmaya çalışılmıştır. Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve Avrupa birliği gibi uluslararası örgütlerin sürece etkisine değinilmiştir. Kalkınma planlarında yaşanan niteliksel değişim ve Stratejik planlamanın örgütsel kurumları olan Kalkınma Ajansları ve Kalkınma Bakanlığı ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma Planlaması, Stratejik Planlama, Sermaye Birikimi, Uluslararası Örgütler, Kamu Yönetimi, Kamu Politikası, Politika Transferi, Yeni Kamu İşletmeciliği

TEŞEKKÜR

Çalışma süresince en karamsar olduğum anlarda bile beni motive eden, önerdiği okumalarla ufku aydınlatan, tezin başlığının belirlenmesinden iç kurgusunun oluşturulmasına çalışmanın bütün sürecinde verdiği destekten ötürü değerli hocam Yrd. Doç. Dr. Cengiz EKİZ’e

Özellikle tez konusunu belirleme sürecinde değerli düşünceleri ile beni yönlendiren ve yardımcı olan, ayrıca tez döneminde “*Uluslararası Örgüt Metinlerinde Yönetişim Ve Türkiye Pratiği: Teoriden Uygulamaya Bir İnceleme*” başlığı ile yayımlanan çalışmamda, metni bütün ayrıntıları ile okuyarak büyük katkı sağlayan değerli hocam Yrd. Doç. Dr. Selime GÜZELSARI’ya,

Çalışma için gerekli olan İngilizce çevirileri yaparak bana destek olmuş değerli arkadaşım Yrd. Doç. Dr. Övgü Kalkan KÜÇÜKSOLAK’a, öğrenimim sürecinde sıklıkla kullandığım izinler için gösterdiği anlayıştan dolayı değerli Daire Başkanım Arzu ABACI’ya ve bu çalışma için gerekli kaynakları hızla temin eden Namık Kemal Üniversitesi Kütüphane Daire Başkanı Sevim GAYTANCIOĞLU’na

İkametimin Tekirdağ’da olması nedeniyle Bolu’ya her gittiğimde günün hangi saati olursa olsun kapılarını açan sevgili dostum İlyas İlker İşler’e, Dayım Kenan DELİCE ve ailesine, ve de eğitimini benimle birlikte Abant İzzet Baysal Üniversitesi’nde sürdüren her türlü işime koşturan canım kardeşim Seren DELİCE’ye

Tabi ki de beni büyüten topluma faydalı bir birey olarak yetiştirmeye çalışan, bu çalışma boyunca da maddi manevi her türlü desteği veren emeklerinin karşılıklarını hiçbir şekilde ödeyemeyeceğim sevgili ANNE ve BABAM’a

Son olarak bu çalışmada emeği olup da adını sayamadığım herkese

Teşekkürü bir borç bilirim.

*Dođa adına öğrettikleriyle hayatı daha da anlamlı kılan,
Büyükbabamın yüce anısına...*

İÇİNDEKİLER

ABSTRACT.....	iv
ÖZET	vi
TEŞEKKÜR	viii
İÇİNDEKİLER	x
TABLOLAR LİSTESİ	xiii
KISALTMALAR	xiv
 GİRİŞ	 1
 BÖLÜM I.....	 5
1. KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE.....	5
1.1. Düzenleme Okulu	5
1.1.1. Düzenleme Okulu’nun temel kavramları.....	6
1.1.2. Devlet anlayışı	8
<i>Fordist Keynezyen Refah Devleti</i>	<i>11</i>
<i>Post-Fordizm ve Schumpeteryan Rekabet Devleti</i>	<i>13</i>
1.2. Geç Kapitalistleşme Bağlamında Sermaye Birikimi ve Planlama.....	15
1.2.1. Kalkınma planlaması	17
1.2.2. Stratejik Planlama	20
 BÖLÜM II	 25
2. TÜRKİYE’DE 1980 ÖNCESİ PLANLAMA VE REFAH DEVLETİ	
POLİTİKALARI.....	25
2.1. 1920’ler ve 1930’lar: Planlamada İlk Adımlar	25
2.1.1. Birinci ve İkinci Beş Yıllık Sanayi Planları.....	28
2.2. 1940’lı Yıllar: Korumacı Politikalar ve Planlama	30
2.2.1. İvedili Sanayi Planı	32
2.2.2. Türkiye İktisadi Kalkınma Planı (Vaner Planı)	34

2.3. 1950'ler: Plansız Planlı Kalkınma	36
2.4. Planlı Kalkınma Dönemi (1960-1980).....	39
2.4.1. Planlı kalkınmanın örgütü: Devlet Planlama Teşkilatı	42
2.4.2. Kalkınma Planları ve Genel Özellikleri	45
<i>Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963 – 1967) ve ilk plancılarının</i>	
<i>İstifası</i>	46
<i>İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968 – 1972)</i>	49
<i>Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977).....</i>	51
<i>Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983).....</i>	53
BÖLÜM III.....	57
3. 1980 SONRASİ DÖNÜŞÜM: KALKINMA PLANLAMASINDAN	
 STRATEJİK PLANLAMAYA GEÇİŞ.....	57
3.1. 1980 Sonrası Sürecin Temel Dinamikleri	57
3.1.1. Siyaset/Yönetim Ayrımı	57
3.1.2. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı.....	61
3.1.3. Politika transferinin hedefleri ve araçları: Reform stratejileri	64
3.1.4. Yapısal uyum politikaları ve uluslararası örgütler.....	66
<i>Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu</i>	69
<i>Avrupa Birliği</i>	73
3.1.5. Türkiye’de 1980 sonrası sermaye birikim sürecinin gelişimi.....	75
3.2. Artırımcı Karar Verme Metinleri Olarak Kanun Hükmünde Kararnameler:	
Devlet Planlama Teşkilatı ve Kalkınma Plancılığının Tasfiyesi	79
3.2.1. Hukuksal anlamda ilk darbe: 24 Ocak 1980 Kararları ve 1982	
Anayasası	79
3.2.2. Kanun Hükmünde Kararnameler rejiminin kuruluşu ve planlama	
yönetiminde değişim	81
3.2.3. Yapısal Uyum Politikaları ve Kalkınma Planları.....	91
<i>Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)</i>	94
<i>Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)</i>	95
<i>Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)</i>	95
<i>Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005).....</i>	96

<i>Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)</i>	97
3.2.4. Kalkınma planları çerçevesinde 1980 sonrası kamu yönetiminde gelişmeler	97
<i>1980 - 1990 yılları arasında kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler...</i>	97
<i>1990 – 2000 yılları arasında kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler</i>	101
<i>2000 – 2010 yılları arasında kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler</i>	102
3.3. Yapısal Uyum Sürecinde Stratejik Planlamanın İşleyişi ve Hukuksal Kuruluşu	107
3.3.1. Türkiye kamu yönetiminde stratejik planlamanın gelişimi.....	107
3.3.2. Ön Ulusal Kalkınma Planı: Bir Devrin Sonu mu?.....	109
3.3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Stratejik Plan - Bütçe ilişkisi.....	110
3.3.4. Orta Vadeli Programlar ve Orta Vadeli Mali Planlar	114
3.3.5. Yerel yönetimlerde stratejik planlama	115
3.3.6. Bölge yönetişiminin yeni aktörleri: Bölge Kalkınma Ajansları	119
3.3.7. Şemsiye bir kuruluş olarak Kalkınma Bakanlığı ve 10. Kalkınma Planı	124
SONUÇ	130
KAYNAKÇA	135
EKLER	151
EK 1: Devlet Planlama Teşkilâtının Kurulması Hakkında Kanun.....	152
EK 2: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Gelişme Hedefleri ve Kaynakları	158
EK 3: Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun.....	160
EK 4. 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye göre Devlet Planlama Teşkilatı Ana Hizmet Birimlerinin Görev ve Yetkileri	161

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 3-1: Planlama Statüsünün Anayasal Açıdan Karşılaştırılması	80
Tablo 3-2: Devlet Planlama Teşkilatı Merkez Teşkilatı Örgütsel Şeması.....	89
Tablo 3-3: Kalkınma Ajansları Gelişme Eksenleri, Stratejik Amaçlar, Hedef ve Paydaşlar Tablosu	123

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABYKP	: Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
APK	: Araştırma, Planlama Ve Koordinasyon Daireleri
BBYKP	: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
BBYSP	: Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BK	: Bakanlar Kurulu
KA	: Bölge Kalkınma Ajanları'nın
BŞBYKP	: Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DB	: Dünya Bankası
DBYKP	: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı
DKP	: Dokuzuncu Kalkınma Planı
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı'nın
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
İBYKP	: İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
İBYSP	: İkinci Beş Yıllık Sanayi Planının
KHK	: Kanun Hükmünde Kararnameler
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülleri
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
KRD	: Keynezyen Refah Devleti
MBK	: Milli Birlik Komitesi
MC	: Milliyetçi Cephe

OEEC	: Türkiye'nin Avrupa Ekonomik İşbirliği Komitesi (Organisation for European Economic Co-operation)
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
OVP	: Orta Vadeli Program
ÖUKP	: Ön Ulusal Kalkınma Planıdır
SBYKP	: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
SRD	: Schumpeteryan Rekabet Devleti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
ÜBYKP	: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı
YBYKP	: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği
YPK	: Yüksek Planlama Kurumu

GİRİŞ

Sosyal bilimlerin incelemesine konu olan kavramlar tarihsel gerçeklik çerçevesinde geçmişle birlikte bir anlam ifade etmektedir. Ele alınan kavramlar sadece ele alındığı dönemin paradigmaları çerçevesinde incelendiğinde tarihsel gerçekliğinden kopmakta bu da kavramların geleceğe aktarılması sürecinde yanlışlara neden olmaktadır. Bu hataya düşmemek için toplumsal gerçekliğin bir bütün halinde ele alınarak kavramların anlamlarının tarihsel bütünlüğünden koparılmaması gerekmektedir.

Yönetim bilimi alanının önemli kavramlarından olan planlama, yönetimin salt teknik bir boyutu olarak ele alınıp açıklanmaya çalışıldığında kavram tarihsel gerçekliğinden koparılmaktadır. Planlama kavramının bulguları tarihsel olarak çok gerilere götürülebilmekle birlikte, devlet yönetiminin bir fonksiyonu olarak planlama 20. yüzyıla ait bir kavram olarak ele alınmaktadır. Planlama ilk olarak Sovyetler Birliğinde¹ ortaya çıkmıştır. Kapitalist sistemin savunucuları tarafından piyasaya müdahale etmekle eleştirilen merkezi planlama süreci, 1929 da yaşanan kriz sonrası *piyasa için, piyasa karşı* şeklinde tarif edebileceğimiz bir anlayışla kapitalist sistemde de piyasanın aksak yönlerini gidermek ve sermaye birikim sürecinin sürekliliğini sağlamak için uygulanmaya konmuştur. Kapitalizmin yaşadığı krizler yeni sermaye birikim rejimlerini ortaya çıkarmıştır. Bir düzenleme biçimi olarak planlama bu krizlerden etkilenecek tarihsel süreçte değişmiştir.

Planlamanın, Türkiye özelinde sanayi planlaması, kalkınma planlaması ve stratejik planlama olarak ifade edeceğimiz evrimi de kendine özgü tarihsel dinamikler barındırmaktadır. Çalışmamızın konusu ve temel sorunsalı da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Çalışma özellikle 1980 sonrası kalkınma planlamasından vazgeçilerek şirket temelli olan stratejik planlamaya geçiş sürecini anlatmayı amaçlamaktadır. Bu

¹ Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB), çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde Sovyetler Birliği olarak kullanılacaktır.

değişim anlatılırken, maddeci bir yöntem benimsenmiştir. Stratejik planlamayı kamu yönetiminin daha etkin çalışması için yapılmış bir düzenleme olarak görmemek gerekir. 1980 sonrası kendi hegemonyasını kurmak isteyen Post-Fordist sermaye birikim sürecinin düzenleyici unsurları olan Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlar, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına uygun olarak özellikle geç kapitalistleşmiş ülkelerde kamu yönetimlerini şekillendirmek istemektedirler. Bu istek yapısal uyum politikaları adı altında geç kapitalistleşmiş ülkelere çeşitli politika araçları ile dayatılmaktadır. Çalışmamız bu noktada Türkiye’de stratejik planlamanın oluşumunu gelişimini ve kurumsallaşmasını analitik bir bakış açısıyla açıklama çabasıdır.

Çalışmanın ilk bölümünde kapitalist devlet mantığını anlayabilmemiz için, devleti sermaye birikim sürecinden türeten *Düzenleme Okulu’nun* temel kavramları olan *sermaye birikim rejimi* ve *düzenleme biçimi* açıklanacaktır. Düzenleme Okulu’nun bu iki kavram üzerine inşa ettiği, Fordist ve Post-Fordist birikim rejiminin düzenleyicileri olan Keynesyen Refah Devleti ve Schumpeteryan Rekabet Devleti’nin özellikleri yine bu bölümde ele alınacaktır. Birinci bölümde ele alınacak son konu ise Türkiye gibi geç kapitalistleşmiş ülkelerde sermaye birikim sürecinin ne anlam ifade ettiği ve bu süreci düzenlemek için bir devlet fonksiyonu olarak kapitalist planlama türleri olan kalkınma planlamasının ve stratejik planlamanın işlevinin ne olduğudur.

Planlamanın Türkiye özelinde gündeme gelmesine ve uygulanma süreçlerine çalışmanın ikinci bölümünde değinilecektir. Tarihsel bir arka planın ele alındığı bu bölümde Türkiye’de planlamanın İzmir İktisat Kongresi ile başlayan ve Türkiye’nin köklü değişiklikler yaşayacağı 1980 yılına kadar olan serüveni anlatılacaktır. Türkiye’nin dünya kapitalist sistemiyle entegrasyonunda planlamanın nasıl şekillendiği geliştiği ve kurumsallaştığı 1980 sonrası yaşanacak değişimi anlamak için önem arz etmektedir. Türkiye’de 1960 yılına kadar hazırlanan planlar ilkel sermaye birikiminin gelişimini görebilmemiz için incelenecektir. 1960’dan sonra Türkiye’de sermaye birikimi Fordist niteliğe geçmiştir. Bu geçişle birlikte 1961 Anayasası’nın da etkisiyle Keynesyen Refah Devleti (KRD)’nin kurumları ve politikaları Türkiye’de de kurumsallaşmaya başlamıştır. Türkiye’de planlama deyince ilk akla gelen kurum olan

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) da KRD'nin bir belirtisidir. DPT'nin gerek kurulmadan önce gerekse de kuruluş süreci ve sonrasında yaşanan gelişmelerin planlama deneyimine olan etkisi çalışmamız açısından önemlidir. Bu çerçevede Türkiye'de DPT çatısı altında hazırlanan kalkınma planlarının hazırlanma ve uygulanması sürecinde yaşanan sınıfsal çatışmaların siyasete, bununda planlamaya ve Türkiye'de ki sermaye birikim sürecine olan etkisi açısından ele alınacaktır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde Türkiye'de kalkınma plancılığının tasfiye edilme süreci ve stratejik planlamanın kurumsallaşması ele alınacaktır. Bu süreci anlatabilmemiz için öncelikle 1980 sonrası sürecin temel dinamiklerine değinilecektir. Siyaset/Yönetim ayrımının yeniden gündeme geldiği bu süreçte bu ayrımın kamu politikaları çalışmalarında gerçekliği anlamamız açısından bir engel oluşturduğu ortaya konmaya çalışılacaktır. Devletin yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılandırıldığı bu süreçte, devletin yeni planlama aracı stratejik planlamadır. Türkiye'de stratejik planlamanın kurumsallaşma sürecini anlayabilmek için bir düzenleme biçimi olarak yeni kamu işletmeciliğinin ve kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında önemli bir belirleyici olan politika transferleri yoluyla Türkiye'de planlama yönetiminin değişiminin ele alınması gerekmektedir. Bunu da, bir hukuksal araç olarak kanun hükmünde kararnameler (KHK) rejimini tartışarak yapacağız. Türkiye'nin küreselleşme sürecinde küresel sermaye ile eklemlenmesinde devlete yönelik dönüşüm hiç kuşkusuz ki yapısal uyum politikaları ile sağlanmıştır. Yapısal uyum politikalarını, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve Avrupa Birliği'nin Türkiye ile yaptığı anlaşmalarda Türkiye'ye dayattığı politikalar olarak tanımlayabiliriz. Stratejik planlamanın uluslararası örgütlerle yapılan anlaşma metinlerde ne şekilde ele alındığı bu bölümde açıklanmaya çalışılmıştır. Türkiye'de 1980 sonrası sermaye birikim sürecinin gelişimi de yine ayrı bir başlıkta anlatılmıştır.

Türkiye'de stratejik planlamanın ön temelleri her ne kadar DB ve IMF ile yapılan anlaşmalarda atılmış olsa da asıl gelişimi 2000 sonrası süreçte AB'ye uyum politikaları çerçevesinde kurumsallaşmıştır. Stratejik planlamada ön ulusal kalkınma planı ile başlayan süreç, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile hukuksal statü kazanmıştır. İlk olarak yerel/kurumsal düzeyde politika oluşturma amacıyla

uygulamaya giren stratejik planlama daha sonra kalkınma ajansları ile bölgesel düzeyde, Kalkınma Bakanlığı'yla da merkezi düzeyde kurumlarını oluşturmuştur.

BÖLÜM I

1. KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Düzenleme Okulu

Düzenleme Okulu 1979 yılında Michel Aglietta'nın *Kapitalist Düzenlemenin Teorisi* adlı eseriyle ortaya çıkmıştır. Okulun önemli özelliği refah devletini Marksist bir yaklaşımla incelemesidir. Düzenleme okulunun temel olarak üzerinde durduğu sorunsal kapitalizmin yarattığı krizler ve bu krizlerin bazı dönemlerde sermaye birikimini durduracak düzeye gelmesine rağmen nasıl hala varlığını sürdürebildiğidir. Düzenleme Okulu bunun gerekçesini kurumsal formlar ve toplumsal normlar gibi düzenleyici mekanizmalara bağlar. Bu yapılar kapitalizmin çelişkisini gizler ve yarattığı krizler karşısında sürekliliğini sağlar. Fakat bu düzenlemeler kapitalizmin krizini yok etmez. Ortaya çıkan krizler ya yeniden düzenlenip ertelenerek mevcut birikim rejimine devam edilir ya da yeni bir birikim rejimi ve düzenleme biçimi oluşturulur.

Düzenleme Okulu'nun ele aldığı yaklaşımlardan bir tanesi de ulusal birikim rejimleri ve gelişim biçimleridir. Bu yaklaşım çerçevesinde *ulusal ekonomik formasyonlar* öne çıkarılmakta ve her ülkenin kendine özgü gelişim biçimleri araştırılmaktadır. İnceleme konumuz kamunun (veya kamusal) düzenleme fonksiyonu olarak Türkiye'de planlama ve planlamanın dönüşümünü de bu yaklaşım temelinde açıklanmaya çalışılacaktır. Bu amaçla düzenleme okulunun temel kavramlarını ve devlete/kamu kesimine bakış açısını, anlatmak çalışmamız açısından hayati önem taşımaktadır.

1.1.1. Düzenleme Okulu'nun temel kavramları

Düzenleme okulu kapitalist yapıyı ve bu yapının dönüşümünü incelerken iki temel kavram geliştirmiştir: Birikim rejimi ve düzenleme biçimi. Kapitalizm bugüne kadar farklı birikim rejimlerinden geçmiştir. Bu birikim rejimleri de kendi sürekliliğini sağlamak için kendine uygun düzenleme biçimleri geliştirmiştir. Kuşkusuz bu düzenleme biçimlerine verilecek örneklerden en önemlisi devletin aldığı biçim, ürettiği siyasal ve toplumsal kurumlar, hegemonik söylem ve normlardır. Sermaye birikimi ve düzenleme biçimi arasındaki ilişkisindeki temel nokta kar oranlarının arttırılması ve sermayenin değerlendirilmesinin sağlanabilmesidir.

Birikim rejimi, kapitalizm içerisindeki belirli bir tarihsel dönemdeki üretim ve tüketim sürecini düzenleyerek emeğin yeniden üretimini sağlayan, artık-değer üretim ve bölüşüm biçimidir (Aslan, 2012: 30). Tanımdan yola çıkarak, birikim rejiminin belirli bir zaman boyutu olduğu ve bir tarihsel dönem içerisinde yer aldığı; bu zaman dilimi içinde üretim ve tüketim süreçlerini düzenleyerek kapitalist üretimin sürekliliği için gerekli olan emeğin kendini yeniden üretimini sağladığı; artık-değerin çekilmesinde belirli bir biçim olduğu saptamalarını yapabiliriz.

Birikim rejiminin temel belirleyicisi olan artık-değer, kapitalist üretim biçiminin temelini oluşturmaktadır. Artık-değer, bir üretim sürecinde emek gücünün ürettiği ürünün kedisini yeniden üretmesi için gerekli emek zamanı dışında kalan parçasına kapitalistin el koymasıdır. Artık-değerin miktarı, işgünü içerisinde, emek gücünün ücretine denk gelen gerekli emek zamanı dışında kalan, bütünüyle kapitalist tarafından sızdırılan miktardır. Artık-değer oranını, emeğin sermayedar için çalıştığı zamanı ya da miktarı, kendisini yeniden üretmek için gerekli olan zaman (ya da miktara) bölünmesiyle elde edebiliriz. Sermayedar, sürekli olarak artık-değer oranını yükseltmek isteği içerisinde (Selik, 1982: 39-66).

Artık-değere mutlak ve göreceli olmak üzere iki farklı şekilde el konulur. Artık-değere el koyma şekli aynı zamanda sermaye birikim rejimini de belirleyen temel unsurdur. Yaygın birikim rejiminin belirleyicisi olan artık-değerin mutlak yöntemle

çekilmesi emeğin çalışma saatlerinin artırılması üzerine kuruludur. Yaygın birikimde haftalık çalışma saatinde bir artışla ya da işçi sayısının artışıyla artık-değer artırımı sağlanır. Yoğun birikim rejiminde ise üretim koşulları değiştirilir, emek süreci dönüştürülür ve emeğin üretkenliği artırılır. Yoğun birikim sürecinde işçi sayısı ve çalışma süresinde bir değişiklik yoktur. Bu nedenle yoğun birikim rejimi nispi artı değer üretimiyle ilişkilidir. Üretkenliğin artmasına dayanan yoğun birikim rejiminde üretim genelde kitle tüketimine bağlanmıştır. Üretimin emeğin artan tüketimine bağlanmadığı durumlarda yaratılan artı değer, üretim araçlarının alımıyla ve/ veya üretici olmayan sınıfların giderek artan tüketimiyle karşılanıyor demektir (Aslan, 2012: 32-33).

Düzenleme okulunun ikinci kavramı olan düzenleme biçimi ise, her birikim rejimi tarafından kendi istikrarını garanti altına almak için getirilir. Düzenleme biçimi, yeniden üretim ve birikim rejiminin istikrar ve devamını sağlayacak, tüzel, kurumsal ve toplumsal yapılardır (Aslan, 2012: 34). Düzenleme biçimi, belirli bir tarihsel dönemdeki birikim rejimini güvenceye alan yapılar veya kurallar olarak tanımlanabilir. Düzenleme biçiminin kurumsal bütünlüğü ve normları, birikim rejimi içerisinde kriz eğilimleri baş gösterdiğinde, krizi önlemeye yönelik araçları harekete geçirilerek kapitalist üretim ile tüketim eklemlenmesini, belirli bir süre için olsa da devam ettirir (Taymaz, 1993: 19).

Birikim rejimi ve düzenleme biçimi kavramları aracılığıyla, kapitalizmin tarihsel süreçte nasıl devindiğini ve kurum/yapıların hangi biçimleri aldığını inceleyebiliriz. Bu kurumsal yaklaşım ile kapitalist üretim biçiminin özünü korumakla birlikte, toplumsal kurum ve kategorilerin tarihsel süreçte neden ve nasıl biçimlendiğini araştırabiliriz. Dolayısıyla, bu iki kavram, kapitalist yapıların tarihsel süreçte aldığı biçimleri incelememiz için temel birer araçtır.

Düzenleme okuluna göre, 1929 krizinin nedeni birikim rejimi ile düzenleme biçimi arasındaki uyumsuzluktur. Taylorizm²'in bilimsel yönetim ilkelerinden yola

² Taylorizm: Emek araçlarının ve teknolojinin geliştirilmesinden çok emeğin örgütlenme biçimleriyle ilgilidir. Taylorizm emek gücünü kontrol etmenin aracı olarak görülmüş ve hızla büyüyen kapitalist işletmelerdeki emek kontrol sorunlarına bilimsel metotların uygulanması olarak tanımlanmıştır. Taylor'un en önemli katkısı ise yabancılaşmış emeğin en iyi nasıl kontrol edileceği noktasında olmuştur. Emek sürecindeki bütün kontrolün yönetime geçmesi gerektiğini savunan Taylorizm'in üç ilkesi vardır: Emek sürecinin becerisizleştirilmesi, basitleştirilmesi; Emek sürecinin dehumanize

çıkarak işçilerden alınan bilgilerle makineler arasında bir bütünleşme sağlayan, işçilerin çalışma koşullarını makinelere bağlı olarak düzenleyen Fordizm sayesinde kitlesel üretime geçilmiştir. Fakat üretimde gerçekleşen hızlı artışa rağmen, bu üretimi karşılayacak yeterli tüketimi sağlayacak düzenleyici kuruluşlar olmadığı için 1929'daki aşırı-arz krizi ortaya çıkmıştır (Bıçkıcı ve Sobacı, 2011: 225). Kriz sonrası dönemde yoğun birikim rejiminin ihtiyaçlarına cevap verebilecek yeni tekelci düzenleme kurumları oluşmaya başlamıştır.

Düzenleme okuluna göre devlet de düzenleme biçimlerinden biridir. Devletin bir düzenleme biçimi olması ve çalışma konumuz olan planlamanın da bir devlet fonksiyonu olarak düzenleme araçlarından biri olması, düzenleme okulunun devlet anlayışını önemli kılmaktadır. Çalışmanın bu kısmında düzenleme okulunun devlet anlayışı incelenecektir.

1.1.2. Devlet anlayışı

Düzenleme Okulu'nun devlet kuramı kapitalizmin çözümlenmesi temelinde oluşmaktadır. Kapitalist yapıda birikimin sürekliliği içsel çelişkiden dolayı kesintiye uğrar. Bu kesintilerin olmaması için düzenleyici kurumlara ihtiyaç vardır. Birikim rejimi düzenleyici kurumlarca düzenlenerek birikimin sürekliliği sağlanır. Düzenleme Okulu bu içsel çelişkiden “devlet”i türetmiştir. Devlet bir düzenleme biçimi olarak karşımıza çıkar. Ve sermaye birikimi için gerekli olan şartları sağlar. Böyle bir yapıda devlet birikimin gerçekleşmesine dahil olur (Güney, 2003: 371-372).

Emeğin bir meta olarak yeniden üretimi kapitalizmin temel çelişkisini oluşturur. Emeğin toplumsal bir olgu olarak yeniden üretiminin gerekliliği ile emeğin bir meta olarak işlevi çatışır. Emeğin toplumsal bir olgu olarak yeniden üretimi, değer yasasına tabi olmayan ekonomi dışı faktörleri içerir. Kapitalist üretim ve karın gerçekleşmesi emeğe dayandığına göre, kapitalizmin kendisinin yeniden üretimi de

edilmesi: düşünme ve eyleme işlerinin birbirinden ayrılması (kafa-kol emeğinin birbirinden ayrılması); İşin her aşamasının yönetimce planlanması ve bu planların işçiye direktiflerle iletilmesi (Bkz. Belek, 1999: 56-57) .

değer yasasına tabi olmayan ekonomi dışı koşulların sağlanmasına bağlıdır. Bu sebeple toplumsal normlar olmadan sermaye birikiminin sürekliliği sağlanamaz.

Kapitalizmin kendi kendini sürdürebilen ve düzenleyebilen bir sistem olmaması, bir düzenleyici olarak devlete gereksinimi ortaya çıkarır. Devlet, sermayedarların genel çıkarlarını gerçekleştirmek, sürdürmek ve yapamayacağı şeyleri yapmak için gerekli bir aygıttır. Devletin bu görevleri ne olursa olsun özünde, sermayedar sınıfının genel çıkarları biçiminde tanımlanır (Aslan, 2012: 39). Buradan devletin amacını, sermayenin genel çıkarlarının sürdürülmesi olarak soyutlayabiliriz.

Peki devlet sermayenin genel çıkarlarının sürdürülebilirliğini nasıl üretmektedir? Düzenlemeciler, devletin bu özelliğini hegemonya projeleri çevresinde, kurumsal uzlaşmanın sağlanması bağlamında incelemişlerdir. Hegemonya projelerinde bir birikim rejimi, toplumun bütün sınıflarınca kabul edilir ve böylece toplumsal bütünlük sağlanmış olur. Bu birliğin sağlanması sınıfların rızasına dayanır. Böylece egemen sınıfın tikel çıkarları, toplumun genel çıkarları olarak sunulur. Çatışan çıkarların hegemon proje çevresinde toplanmasıyla oluşan sınıfsal uzlaşmayla, devletin temsil edeceği ve adına hizmet edeceği bütünün çıkarı oluşturulmuş olur (Topak, 2012: 115). Birikim rejimi hegemonya projesinin alt yapısını, maddi temelini oluşturur. Hegemonya projeleri ise birikim rejimini siyasal, kültürel ve moral olarak tamamlar. Birikim rejimi ile hegemonya projesi arasındaki tekabüliyet *tarihsel blok* denir. Tarihsel blok, ekonomik alt yapı ile politik ve ideolojik üst yapı arasındaki yapılar arası birlikteliği ve tamamlayıcılığa dayanan toplumsal formasyondur. Bu tarihsel blok üzerinde görece istikrarlı bir düzenleme biçimi ve gelişme modeli sağlanabilir (Şenalp ve Şenalp, 2009: 204).

Devletin yeniden üretme işlevi iki boyutta somutlaşır; emeğin yeniden üretimi ve sermayenin doğrudan yeniden üretimi. Devletin emeği fiziksel ve kültürel yeniden üretme işlevi tarihsel olarak her birikim rejiminde, rejimin niteliğine koşut olarak farklılaşmıştır. Emeğin yeniden üretimi eğitimden, emeğin/nüfusun soyunun devamına kadar çok geniş bir yelpazede somutlaşır. Yaygın birikim rejiminde, emeğin fiziksel varlığının tehlikeye girmesiyle, yalnızca kadın ve çocuklara yönelik önlemler ile

yürürken, bu durum Fordist birikim rejiminde fiziksel varlığının yanında, kültürel varlığının da yeniden üretilmesini kapsamıştır. Post- Fordist birikim rejiminde ise, emeğin yeniden üretiminde devletin bütünüyle geriye çekildiğini saptayabiliyoruz (Aslan, 2012: 41). Devlet, birikim rejiminin sürdürülmesi için, emeği yeniden üretme mekanizmaları yanında, sermayeyi de doğrudan yeniden üretir. Sermayenin doğrudan yeniden üretimi birikim rejimine göre, değişik biçimlerde ortaya çıkar. Devlet, 19. Yüzyılda olduğu gibi sermaye birikimini alt yapı yatırımlarını finanse etmek için kullanabilir; 1950’lerde olduğu gibi artan araç trafiğine yollar yaparak talebi destekler; sermayenin yapamayacağı büyüklükteki hammadde üretim tesisleri kurarak ucuza hammadde üretir; zarar eden şirketleri devletleştirir; tersine, kar eden devlet kuruluşlarını satabilir.

Bir birikim rejimi ve düzenleme biçimi içerisinde krizler ortaya çıkabilir. Bu krizlerin temel nedeni birikim ve kurumlar arasındaki çelişik ilişkinin birikim sürecine yansımasıdır. Mevcut kurumsal düzenleme biçiminin etkisiz kalması karların düşme eğilimine girmesine neden olur. Başka şekilde ifade edecek olursak, krizi doğuran üretim ile siyasal/ideolojik üst yapı arasındaki çelişkidir (Taymaz, 1993: 20). Krizin çözümü ise yeni bir birikim rejiminden ve buna uygun düzenleme biçiminden geçmektedir. Yeni bir birikim rejimi, emeğin örgütlenmesinin ve sınıf mücadelesinin yeniden yapılandırılması temelinde gelişecek olan yeni bir düzenleme biçimi, devlet formu ve kendisine tekabül eden tahakküm biçiminin yeniden organize edilmesini gerektirir (Güney, 2003: 367). Bu sebepten dolayı kriz ekonomik, politik ve ideolojik bir olgudur ve yapısal bir kriz olarak tarihsel bloğun ve bu tarihsel bloğun ürettiği hegemonya projesinin krizidir.

Daha önce belirtildiği gibi kriz sonucunda devlet de dönüşür. Devletin, düzenleme biçimini yönlendirme, varlığını güvence altına alma yetisine *devletin düzenleme kapasitesi* denmektedir (Güney, 2003: 365). Bu işlevleri yerine getirebildiği sürece devlet, birikim rejiminin özelliklerini alacak ve o öznel birikim rejiminin adıyla anılacaktır. Örnek olarak devlet, fordist birikim rejimine tekabül eden düzenleme biçiminin sürekliliğini sağladığı sürece fordist devlettir. Fordist bir devlet bu şekilde kurulduktan sonra, fordizm içinde bir kriz düzenleme kapasitesinin üstüne çıkıncaya

kadar, fordizmin yeniden üretimini sağlayacaktır (Topak, 2012: 119) Şimdi de birikim rejimine göre devlet türlerine bakalım.

Fordist Keynezyen Refah Devleti

Keynezyen Refah Devleti (KRD) İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaygınlaşan ve kurumsallaşan fordist birikim rejiminin düzenleme biçimi olarak belirmiştir. Fordist birikim rejimi ulusal ekonomi içerisinde gerçekleşen kitle üretimi ve tüketimine dayanmaktadır. Üretim ölçek ekonomisine dayanmakta, üretkenliğin artmasıyla birlikte ücretlerde artmaktadır. Bu paralel artış arz ve talebi birlikte artırarak üretim ve tüketimi birbirine eklemler. Sermaye ve örgütlenmiş emek arasındaki uzlaşma fordizmin düzenleme biçimlerine toplu pazarlıklar aracılığıyla sağlanır. KRD'nin bu uzlaşmadaki rolü arabuluculuk etmektir. Fakat Refah Devleti sadece arabuluculuk etmekle kalmaz aynı zamanda bir üretici olarak ekonomide yer alır. Kamu iktisadi teşebbüsleri gibi kuruluşlarla bir yandan istihdam yaratırken bir yandan da sermaye için ucuz girdi üretir (Özalp, 2008: 109).

KRD'nin fordist birikim rejimindeki rolü talebi artırıcı politikalar uygulayarak ulusal ekonomi içerisinde tam istihdamı sağlamaya çalışmaktır. Uygulanan politikaların amacı tüketimi sadece çalışanlara bağımlı kalmaktan kurtarmaktır. KRD tüketimin genişlemesini refah harcamalarıyla sağlar. Bunun için öncelikle sosyal güvenlik harcamaları; ikinci olarak mali yardımlar, teşvikler, geri ödemeler ve vergi muafiyetleri; son olarak da kamu yoluyla sağladığı hizmetler kullanılır (Aslan, 2012: 119). Refah devletinin bu uygulamaları ekonomik büyümeden sadece çalışanların değil, bütün yurttaşların yararlanmasını sağlar. Toplumsal bütünlüğe dair sağlanan bu konsensüs, korporatizm olarak kavramsallaştırılan bir fordist tahakküm biçimidir. Toplum ulusal gelişme görüşü temelinde birleştirilir. Ulusal refahın arttırılması amacı hem işçiler hem de kapitalistlerce benimsenir ve bu amaca ulaşmak için hizmet edilir. (Topak, 2012: 131)

Ekonomik ve toplumsal politikaların hem oluşturulmasında hem de uygulanmasında ulusal ölçeğin önceliği vardır. Refah devleti politikaları ulus devlet

içinde ve ulus devlet için oluşturulmuştur. Yerel ve bölgesel düzlemlerdeki ekonomik ve toplumsal politikalar yukarıdan aşağıya hiyerarşik bir şekilde örgütlenmiş olan ulus devlet tarafından düzenlenir. Kapalı ekonomiye sahip ulus devletlerin oluşturduğu uluslararası sistemde uluslar üstü ve uluslararası örgüt ve rejimlerin görevi, ulus devlete eş görevler üstlenmek değil, ulus devletlerarasındaki işbirliğini geliştirmek ve korumaktır (Topak, 2012: 127).

Keynesyen Refah Devleti, sermayedarların risklerini en aza indiren devlet olarak yapılanmıştır. Tekellerin ve finansal sermayenin bir bütün olarak kapitalizmin asli ögesi haline geldiği ve atomize girişimcinin yerine geçtiği Fordist birikim rejiminde, kapitalistlerin risklerini sözleşme düzeyine indirgeyen bir devlet yapılanması ortaya çıkmıştır. Fordist devlet, “geleceğe bakarak bugünü savunmuştur. Bunu başarmanın tek yolu, bugünden geleceği tasarlamak, geleceği bugünkü beklentilere göre planlamaksa, devlet, müdahale alanını, planlama rolünü de üstlenecek şekilde genişletmiştir.” (Aslan, 2012: 118-119). KRD, bir bütün olarak, ulusal düzeyde planlama yapan ve toplumsal kaynakları bir plan çerçevesinde yöneten devlettir. KRD’nin planlama etkinliği, kapitalizmin yıkıcı özünü sınırlamayı hedeflemiştir. Devletin emeği ve sermayeyi doğrudan üretme işlevini göz önüne aldığımızda, KRD’nin planlama etkinliği, yalnızca kamusal kaynakları yönetmeyi içermemekte, doğrudan kapitalizmi planlamayı da kapsamaktadır. Diğer yandan, toplu sözleşme düzeyinin işyeri/işkolunu da aşır ulusal düzeyde bağitlanması, Fordist devleti planlama işlevinin bir uzantısı durumuna gelmiştir (Akçay, 2007: 30).

1970’lerde yaşanan krizler Fordist birikim rejiminin krizidir. Fordist firmalar hem iç pazarın doymuşluğunu aşabilmek hem de ölçek ekonomisini sürdürebilmek için yurtdışı pazara yöneldiler. Bu değişim mal ve sermaye akımının uluslararası ölçekte gerçeklemesine yol açtı. Hızlı mal ve sermaye giriş çıkışları ulus devletlerin kur sistemlerini, faiz oranlarını ve ithalat artışını kontrol edememesine neden oldu. Bu durum, ulusal ekonomilerin kapalılıklarını yok etti ve ulusal ekonomileri düzenlemek zor bir hale geldi. Bu gelişmeler sonucunda ekonomik büyümede, fiyat istikrarında ödemeler dengesinde ve tam istihdamda vaat edilen hedefler gerçekleştirilemedi. Yaşanan gelişmeler KRD’yi krize sokarak, meşruiyetini tartışılır hale getirdi. Bunun

sonucunda yeni bir birikim rejimine ve devlet formuna gerek duyuldu (Topak, 2012: 132-137).

Post-Fordizm ve Schumpeteryan Rekabet Devleti

Post-Fordist birikim rejimi Fordist birikim rejiminin katı yapısına karşı esneklik temeline dayanmaktadır. Bu nedenle esnek emek gücü, esnek üretim sistemleri ve makineleşme Post-Fordist birikim rejiminin temel bileşenleridir. Fordist rejimdeki kitle/yığın üretim ve tüketiminin yerini, ürün çeşitliliğine dayanan esnek üretim ve yenileme süreci almıştır. Üretim sisteminde yaşanan teknolojik gelişme emek yapısını da parçalamış, emek merkezi işgücü ve niteliksiz işgücü olarak ikiye bölünmüştür. Pazardaki emek talebi ise nitelikli merkez işçiler tarafından yüksek ücretlerle karşılanmaktadır (Aslan, 2012: 172-173).

Post- Fordist düzenleme biçiminde toplu sözleşme ve pazarlıklara yer yoktur. Bireysel emek söz konusudur. Sözleşmeler sektör içinde yahut işletme içinde bireyle doğrudan yapılmaktadır. Çevre işçiler aldığı ücret düzeyi belli bir seviyenin üzerine çıkamamaktadır. Merkez işçiler ise nitelikli işçi olarak daha yüksek düzeyde ücretler almaktadır. Çevre işçilerinin ücretlerinin belirlenmesinde esas belirleyici küresel rekabet koşullarıdır. Ayrıca mallar dünya pazarı için arz edileceğinden, yaşanacak rekabet sonucu çevre işçilerin ücretleri daha da düşecektir. Çünkü ücret ilişkisi uluslararası üretimin maliyeti olarak görülmeye başlanmıştır (Yentürk, 1993: 54).

Yeniden oluşan düzenleme biçiminde KRD'nin kurumları işlevlerini ve önemlerini kaybetmiştir. Bu durumu, yeni düzenleme biçiminde ademi merkezi, kendi kendini organize eden yönetim modeline dayanan bir devlet yapılanmasına geçilmesi olarak açıklayabiliriz. Yeni düzenleme biçiminde devletin görevi, yerel, bölgesel, ve uluslararası düzeyde örgütlerle koordinasyon sağlamaktır (İçke, Engin ve Kızılkaya, 2012: 10). Devlet, ekonomik ve toplumsal yeniden üretimde arz yönlü müdahalelerde bulunarak, ulusal ekonominin yapısal rekabet gücünü arttırmayı amaçlar. Tam istihdam politikaları ve toplumsal gereksinimlerin yerini esnek emek pazarının ve uluslararası rekabetin öncelikleri almıştır (Topak, 2012: 140).

Bu gelişmeler çerçevesinde Keynesyen Refah Devletinin yerini Schumpeteryan Rekabet Devleti (SRD) almıştır. SRD'nin belirleyici özelliği ekonomi politikasında rekabeti ön plana çıkarmasıdır. Bu devlet modelinde ekonomi ve ekonomi dışı unsurlar rekabet gücünü arttırmak için kullanılır. Çünkü amaç ekonomik büyümeyi korumak ve sermayenin rekabet gücünü arttırmaktır. Rekabet gücünün artması için üretken kapasiteler korunacak ve sürekli yenilenecektir. Üretken kapasitelerin korunması ekonomi dışı alanlarında ekonomik alana çekilmesini gerektirmektedir. Bu sebeple birikimin toplumsal yönü de ekonominin mantığına bağımlı hale gelecektir. Devletin ekonomik işlevi, diğerlerinden baskın hale gelmiş ve öncelik kazanmıştır. Ekonomi dışı alanlarında ekonomi alanı içine girmesi rekabetçi devletin gözlem ve müdahale alanını genişlemiştir (İçke, Engin ve Kızılkaya, 2012: 13-14).

SRD'de istihdam ve sosyal güvenlik politikaları değişmiştir. Çalışmaya vurgu ön plana geçmiş eski düzenlemenin önceliği olan refah anlayışından vazgeçilmiştir. Artık amaç emek pazarında esneklik ağılamaktır. KRD'de olduğu gibi bir işçinin iş bulana kadar sosyal yardım almasına son verilmiş; işsizlik güvenceleri çalışmaya ve eğitime endekslenmiştir. İşsizlerin iş bulmasına yönelik baskılar artmış, yoksullar çalışmaya teşvik edilmiş ve buna göre politikalar belirlenmiştir (Topak, 2012: 149).

Post-Fordizm'in tartışmaya açtığı konulardan biride ölçek meselesidir. Sermaye birikiminin ve toplumsal yeniden üretimin gerçekleşeceği ve korunacağı bir ölçeğin belirsizleşmesidir. Bu süreçte bölgesel ve yerel ekonomiler ön plana çıkarken diğer yandan uluslararası küresel ölçek ekonomik ve politik müdahale ve örgütlenme alanı olarak ortaya çıkmıştır. Kuşkusuz ki bu çok boyutlu yapı çerçevesinde devletin sahip olduğu işlevlerde yeniden düzenlenme ihtiyacı doğmuş ve bu işlevler yerel, bölgesel ulusal ve ulus-üstü düzeylerde yeniden organize edilmiştir (İçke, Engin ve Kızılkaya, 2012: 13-14).

Küresel rekabetin ve rekabet gücünün arttırılması bahsedilen yeni ölçekleri ve yeni örgütlenmeleri ortaya çıkarmıştır. Yeni rekabet alanı küresel pazar olmasına rağmen, ulusal, bölgesel ve yerel alan rekabet gücünün arttırılacağı yerlerdir. Bu

çerçevede yerel bölgesel farklılıklar metalaştırılıp satışa sunulmakta, bununda küresel rekabeti arttıracığına inanılmaktadır.

Rekabetin boyutu şirketleri ortaklıkları aşmıştır. Artık ülkeler, bölgeler ve şehirler gibi alanlarda rekabet içindedirler. Örneğin bazı kentler sermaye çekmek ve istihdam yaratmak için ekonomik alanda rekabette bulunmaktadırlar. Bunun sonucu olarak ekonomi dışı aktörlerde rekabetin içine çekilmekte, girişimci mantık toplumun diğer unsurlarınca da içselleştirilmektedir.

Yaşanan dönüşüm devleti işlevsiz kılmış gibi görünse de bu gerçekliği yansıtmamaktadır. Devletin görev ve işlevleri rekabetin işlerliğine göre yeniden yapılandırılmaktadır. Küreselleşme süreciyle birlikte devletin yeni görevi uluslararası bir koordinasyonu sağarken, aynı zamanda ulus altında da bir düzenleme işlevini gerçekleştirmektedir (Aslan, 2012: 225). Devlet, toplumsal güçlerin kendi kendilerini örgütleyebilmelerini ve böylece ortak iradeyi yansıtabilmelerini ve kamu çıkarına hizmet edebilmelerini düzenlemekten sorumludur.

1.2. Geç Kapitalistleşme Bağlamında Sermaye Birikimi ve Planlama

Kapitalizm bilindiği üzere her ülkede farklı gelişim süreçleri yaşamıştır. Bazı ülkeler tarihsel süreç itibari ile daha önce kapitalist bir yapı kazanırken, bazıları kapitalistleşme sürecini daha geç tamamlamış ya da dış etkenlerle kapitalistleştirilmişlerdir. Kapitalizmin doğası gereği yarattığı eşitsizlik, ülkelerin kapitalistleşme süreçleri bağlamında ülkeler arasında da hiyerarşik bir düzen oluşturmuştur. Literatürde erken dönemde kapitalistleşmiş ülkeler “gelişmiş”, “sanayileşmiş” ülkeler olarak, kapitalist dünyaya daha geç dönemde katılan ülkeler ise “azgelişmiş”, “gelişmekte olan”, “yarı sanayileşmiş” ülkeler olarak kavramsallaştırılmışlardır. Çalışmamızda “gelişmekte olan” ya da “azgelişmiş” olarak adlandırılan ülkeler “geç kapitalistleşen ülkeler” olarak adlandırılacaktır.

Erken kapitalistleşen ülkeler geç kapitalistleşen ülkelerin kapitalistleşme sürecini etkin bir şekilde yönlendirmişlerdir. Geç kapitalistleşen ülkelerde sermaye

birikim süreci hem içsel hem de dışsal müdahaleler çerçevesinde gerçekleşmiştir. İçsel olarak ülke içi sınıfların mücadelesi belirleyici olurken, dışarıda da uluslararası sermaye hareketleri ve uluslararası kuruluşlar birikim sürecine yön vermişlerdir (Tuna, Öztürk ve Ercan, 2008: 66).

Geç kapitalistleşen ülkelerde kapitalistleşme sürecinin getirdiği olumsuzlukları örtmek için bu sürece iki kavramla olumluluk kazandırılmaya çalışılır. Bu kavramlar sanayileşme ve kalkınmadır. Daha önce değindiğimiz gibi sermaye birikimi artık-değeri çekmekle mümkündür. Artık-değeri çekmekte sanayi üretimine dayanır. Sanayi üretiminin yoğunluğu geç kapitalistleşen ülkelerde kapitalist dönüşümü hızlandıran temel unsurdur. Sanayi üretiminin gelişmesi ve yaygınlaşması kapitalist dönüşümde asıl belirleyicidir. Kapitalist üretim, kendi özgünlüğünü sanayi üretiminde bulur ve tüm toplumsal ilişkilere karakterini verir.

Kapitalistleşme sürecini sanayileşme kavramı üzerinden ifade etmek sınıf ilişkilerini perdelemenin yollarından biridir. Bunu yapabilmek için sanayileşme belirli bir sanayileşme seviyesine göre sayısal olarak tanımlanır. Belirli bir sanayileşme ölçütü belirlenerek geç kapitalistleşen ülkelerin ulaşması gereken seviye belirlenir (Tuna, Öztürk ve Ercan, 2008: 66).

Kalkınma kavramı ise, mevcut verili bir durumdan nispeten daha iyi görülen bir duruma geçişi ifade etmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan hızlı sanayileşme sonucu kapitalizm öncesi toplumsal unsurların çözülerek, kapitalist toplum normlarının oluşması süreci “kalkınma” olarak nitelendirilmiştir (Tuna, Öztürk ve Ercan, 2008: 68)

Ülkelerin geç kapitalistleşmesi kapitalistleşme deneyimleri olmadığı anlamına gelmez. Geç kapitalistleşen ülkeler de birikim sürecinin belirleyici özelliklerine sahiptirler: “Sermayenin organik bileşimi yükselme eğilimindedir; sermaye yoğunlaşması ve merkezileşmesi yaşanmaktadır; kapitalist üretime özgü sınıflar oluşmuştur ve mücadele içindedir” (Öztürk ve Ercan, 2009: 56). Sermaye birikimiyle birlikte sınıfların daha belirgin hale gelmesi ve sınıflar arası çelişkilerin yoğunlaşması

devleti de dönüştürmekte ve biçimlemektedir. Bir düzenleme biçimi olarak devletin rolü ise üretimi örgütleme, belirleme ve yönlendirmedir.

Devletin üretimi örgütleme, belirleme ve yönlendirme sürecinde kullandığı önemli araçlardan birisi de planlamadır. Planlama da devletin bir yönetsel araç olarak devlet yapısına göre değişiklik göstermektedir. Sermaye birikim rejimine göre biçimlenen Keynesyen refah devletinin planlaması kalkınma planlaması iken, Schumpeteryan rekabet devletinin planlaması stratejik planlamadır. Kalkınma planlaması karma planlama da diyebileceğimiz, kapitalist sistemin temel özelliği olan özel mülkiyet ve özel girişime dokunmayan ama yoğun bir devlet müdahalesi de içeren bir planlamadır (Kazgan, 1991:22). Stratejik planlama ise, niteliksel hedeflerin belirlendiği esnek bir yapıya sahip beklenmedik durumlar karşısında güncellenmesi mümkün olan planlardır (Yılmaz, 1999: 98).

1.2.1. Kalkınma planlaması

İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan soğuk savaş dönemindeki sorunlardan birisi de yeni ulus devletlerin veya eski sömürü devletlerin hangi tarafta olacağı ile ilgilidir. Bu devletlerin bu anlamda önem kazanmasının nedeni ise sermaye birikiminin temel dinamiği olan üretici sermayenin uluslararasılaşmasının önündeki politik engellerin kaldırılması bağlamında anlam kazanmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki yeniden yapılanma sürecinin acil çözülmesi gereken sorunlarından birisi de yeni ulus devletlerin kapitalizmle entegrasyonu meselesidir. Bu sorun ‘modernleşme kuramı’ çerçevesinde formüle edilen ‘kalkınma’ kavramının ve ‘kalkınma iktisadının’ ortaya çıkışıyla çözülmeye çalışılmıştır (Akçay, 2007: 25-26).

Kalkınma iktisatçıları, bu geç kapitalistleşen ülkelerde yabancı sermayenin itici gücüne gereksinim olduğunu iddia etmektedir. Çünkü geç kapitalistleşen ülkelerde sermaye yetersizliği nedeniyle sanayileşme ve kalkınma sağlanamamaktadır. Bu nedenle geç kapitalistleşen ülkeler gelişmiş ülkelerin dış yardımına yani yabancı sermaye ihracına zorunluluk derecesinde ihtiyaç duyar (Yılmaz, 2012: 43).

Kalkınma iktisatçıları, kalkınmanın koşullarının hazırlanması için geç kapitalistleşen ülkelerin durağan yapılarına müdahale edilmesi gerektiğini belirtmekte ve bunun da planlama ile mümkün olacağını vurgulamaktadırlar. Devlet ekonomiye planlama aracılığıyla müdahale ederek ekonomiyi sanayileşme doğrultusunda yönlendirmelidir. Bu müdahale sermaye birikim sürecini hızlandıracaktır. Bu bir anlamda planlama “piyasanın belirlediği görünmez sosyal kontrolü, devlet kanalı ile görünür bir şekilde müdahale ile geliştirmektedir” (Akçay, 2007: 28).

Kalkınma planlaması özü itibariyle dünyanın yarısından fazlasını kaplayan geç kapitalistleşen ülkelerin kapitalist sistemle bütünleşme sağlamasıdır. Kalkınma planlılığı dönemin iki kutuplu dünyasında sosyalist kalkınma anlayışına karşı kapitalist bir alternatif olarak geliştirilmiştir. Geç kapitalistleşen ülkeler, kalkınma planlaması ile kapitalist sistemle bütünleşirken, erken kapitalistleşen ülkelerin yönetsel süreçlerinde emperyalist ilişkilerin yönetimi ve planlanması öne çıkmıştır. Yaşanan süreçte uluslararası kuruluşlar geç kapitalistleşen ülkelerin planlama süreçlerine dahil olmaktadır. Ayrıca planlama süreçleri dış yardımların bağımlılığı altında gelişmektedir (Yılmaz, 2012: 45).

Meier planlamayı, ‘piyasaya fiyat sisteminin gediklerini onarabilecek bir mekanizma ve ulusal hedeflere ulaşmak için gerekli halk desteğinin seferber etmenin aracı’ olarak değerlendirmektedir. Nurkse ise, geç kapitalistleşen ülkelerin refaha çıkabilmeleri için uluslararası sermayeye gereksinim duyduklarını bu yolla ekonomilerin kendi kendilerini besleyen bir büyüme sürecine girebileceklerini belirtmektedir. Daha sonra ise devlet müdahalesi ve planlama ile birlikte dengeli büyüme sağlanabilecektir. Tinbergen ise planlamanın özellikle gelirin adil paylaşılmasının sürece etkisine dikkat çekmektedir (Akçay, 2007: 29). Farklı görüşlerinde ortaya koyduğu gibi kalkınma planlamasının müdahaleci mantığı daha da anlaşılabilir.

Kalkınma planlaması kapitalist ve sosyalist planlamadan farklılık göstermektedir. Hamitoğulları (1966: 92)’na göre, her ülkeye uygulanabilir nitelikte hiçbir plan yoktur. Zira tektip bir plan teorisi ve ideal bir plan modeli mevcut değildir.

Kapitalist ekonomilere uygulanan planlar yaratıcılıktan uzak, düzenleyici ve yönlendiricidir. Geç kapitalistleşen ülkeler yeni bir yapı ortaya koyabilmeleri, yeni bir şey yaratabilmeleri için kurucu nitelikte olmalıdırlar (Hamitoğulları, 1966: 109).

Kalkınma planlamasının bir karma model olarak en temel özelliği, devletin iktisadi alanının idaresinde bir aktör olarak bulunması ve söz sahibi olmasıdır. Bir planın, kalkınma planı özelliği kazanması devletin toplumsal alanda görevler ve roller üstlenmesi ile anlam kazanmaktadır. Burada devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda etkin roller üstlenmesinden kastedilen devletin üretici kuruluşlarıyla doğrudan yerini almasıdır (Övgün, 2010: 132).

1950’li yıllarda ulusal devletlerin kuruluşu ve kökleşebilmesi için toplumsal değişimi sağlamadaki gücü ile kalkınma planları önemli bir mekanizma haline gelmiştir. Planlamanın bu gücü nedeniyle adil bir gelir dağılımı yaratılarak sosyal adaletin sağlanması amaçlanmaktadır. Çünkü bu ulus devletlerin kapitalistleşmesi sürecinde yaşanan hızlı sanayileşme ve tarım sektörünün yeterli düzeyde gelişmesi, büyük bir işçi sınıfı ortaya çıkarmıştır. Bu yeni sınıf iktidarda söz söyleme hakkına sahiptir (Soysal, 1958: 11-12).

Refah devletinin en önemli işlevlerinden biri olan kalkınma planlarının kapsamında sadece gelir ve üretim artış hızını arttırmaya yönelik önlemler yoktur. Bunun yanı sıra ekonomik ve sosyal gelişmenin yan yana ve iç içe yürütülmesine öncelik vermektedir. Bu amaç doğrultusunda, hazırlanan planlar varolan bütün kurumları, özel ya da kamusal ayrımı yapmaksızın, belirlenen hedeflere yöneltme amacı taşımaktadır. Bu bize kalkınma planının özel ve kamu sektörünün birbirini tamamlayan parçalar olarak algılandığını göstermektedir (Altıntaş, 1978: 64). Kalkınma planlarının bu özelliklerinden bakarak katı bir emredici nitelik taşıdığını söylemek doğru olmayacaktır. Her ne kadar kamu sektörü için emredici kurallar bulunsa da özel sektör için düzenleyici ve yol göstericidir. Ayrıca piyasayı tamamen yok etmek gibi bir amacının olmaması ve iktisadi politikaların bir aracı olması bakımından kalkınma planlaması anlayışı yönlendirici bir nitelik taşımaktadır (Hamitoğulları, 1966: 95).

Bütün bu tartışmalardan yola çıkarak kalkınma planlamasını, hedeflenen bir süre içerisinde gerçekleştirmek üzere ulusal ve uluslararası düzlemde ekonomik, siyasi ya da toplumsal hedefleri belirleme ve kaynakları bu hedefler doğrultusunda harekete geçirme eylemi olarak tanımlayabiliriz (Sezen, 1999: 20). Planlama ile kalkınmanın inşa edilmesi ve yönlendirilmesi amaçlandığını bunun içinde kalkınma planlamasının sadece ekonomik değil, sosyal ve kültürel alanları da kapsayan bütünlükçü bir anlayışa sahip olduğunu söyleyebiliriz. Bu bütünsel kalkınma anlayışı eğitimden sağlığa, sosyal güvenlikle gelir dağılımına, üretimden doğal kaynaklara kadar bir çok alanı kapsamaktadır. Hedefleri gerçekleştirebilmek için uygulamaya konulan planlar, ülkenin kendi gereksinimleri, tercihleri ve öncelikleri doğrultusunda hazırlanmaktadır (Övgün, 2010: 137).

1.2.2. Stratejik planlama

Tarihsel temeli 1970'lerin ortasına dayanan fakat etkisi 1980'lerin başlarında ağır bir şekilde hissedilmeye başlanan ekonomik kriz toplum üzerinde ağır bir çöküntü yaratmıştır. Yaşanan krizle birlikte sermaye birikiminde yaşanan sıkışma sermaye kesimini harekete geçirmiştir. Sermaye kesimi krizin temel sorumlusu olarak kamu harcamalarını ve refah devletinin müdahaleci mantığını hedef göstermiştir. Bu hedef göstermeden kuşkusuz müdahaleci refah devletin en önemli müdahale araçlarından biri olan kalkınma planları da payına düşeni almıştır. Kriz döneminde planlama yerini kısa vadeli istikrar politikalarına bırakmıştır (Övgün, 2009: 148). Kriz sonrası yeniden şekillenen birikim rejimi Neo-Liberal politikalarla yeni düzenleme biçimini kurmaya başlamıştır. Yaşanan krizin baş sorumlusu olarak görülen devlet Neo-Liberal politikalar çerçevesinde yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır. Bu yapılandırmada stratejik yönetim anlayışı önem kazanmıştır. Kamu Yönetiminin daha etkin, verimli ve daha rekabetçi bir yapıda olmasını sağlamak için, kamu yönetimi Keynesyen ekonomi politikalarının ön gördüğü yapılanmadan arındırılmalı ve daha stratejik düşünebilen bir şekilde yeniden örgütlenmelidir (Barca ve Nohutçu, 2008:337).

Yönetimin örgütsel yapısında hedeflenen bu temel değişimin nedeni, piyasanın işleyişine engel olduğu düşünülen devletin piyasanın karşısında konumlanmasının

önüne geçmektir. Devlet, “piyasa dostu” bir anlayışla tekrar yapılandırılacaktır. Bu yapılandırmayla devlet hantal yapısından arındırılacak ve bir özel sektör kurumu gibi çalışması sağlanacaktır. Stratejik planlama bu noktada önem kazanmaktadır. Çünkü bu yeni planlama anlayışı kamu yönetimini etkin ve verimli bir hale getirecek bu durum kamu yönetimini daha ekonomik kılacak ve de yeni bir bakış açısı kazandıracaktır. Stratejik planlama, örgüt ve çevresinin bir bütün olarak algılanarak, iç ve dış çevrenin tüm özelliklerinin analiz edilerek uzun dönemli bir örgüt misyonunun ve örgütü bu misyona ulaştıracak araçların, yöntemlerin, kaynakların belirlenerek harekete geçirildiği bir planlama türüdür (Sezen, 1999: 28).

“Strateji” kelimesi askeri kökenli bir kelime olmakla birlikte ortaya çıkışı hakkında çeşitli yaklaşımlar mevcuttur. Yaklaşımlardan birine göre strateji kelimesi Latince yol çizgi veya nehir yatağı anlamına gelen “stratum” kelimesinden türetilmiştir (Eren, 2002: 1). Diğer yaklaşım ise strateji kelimesinin savaş başarıları ve bilgisi ile tanınan eski Yunan Generallerinden Strategos’a atfen kullanıldığını belirtmektedir (Övgün, 2010: 200). Strateji (strategy) kelimesini incelediğimizde ise Yunanca iki eski kelimeden oluştuğu görülmektedir. Kelimenin ilk bölümü yayılmış ordu ya da geniş insan topluluğu anlamına gelen *stratos* kelimesinden gelmektedir. Kelimenin ikinci bölümü *egy* ise eski Yunanca’da yön vermek fiilinden çıkmıştır (Songür, 2011: 5).

Strateji kelimesinin kökenlerine değindikten sonra bu nokta da belirtilmesi gereken stratejik planlama ikilisinin nitelikleri itibari ile ne anlama geldiğidir. Strateji uzun süreli seçimler iken; plan ise, bu uzun süreli seçimlere ulaşmak için kullanılacak araçların ve yolların tespit edilmesidir. Bir diğer görüş ise stratejinin uzun süreli seçimler olduğunu belirtmekle birlikte planı, amaçlara ulaşmak için kullanılacak araçların kararlaştırılması ve bu amaçlara nasıl ulaşılacağıнын yönteminin saptanması olarak tanımlamaktadır. Bu bakış açısına göre planlama stratejik bir anlayışla hazırlanmalıdır. Çünkü planlama tek başına yetersizdir. Strateji ve planlama birbirinden farklıdır (Eren, 1979: 14; Övgün, 2010: 203).

Bircan (2013)’a göre stratejik planlar makro ve mikro olmak üzere iki boyutta oluşabilmektedir. Mikro planlamalar, kurum ve şirket temelli yapılan planlardır. Makro

planlar ise ulusal kaynakların yönetim ve denetimini gerçekleştirme amacı taşımaktadır. Stratejik planlamanın kurum bazında bir planlama olmasının yanında, makro çerçevede kamu yönetiminin genel yapısında da değişiklikler öngördüğünü söylememiz gerekiyor.

Stratejik planlama, kuramsal olarak yeni kamu işletmeciliğinin bir yansımasıdır. Yeni kamu işletmeciliğinin özünde devletin küçültülmesi (minimizasyonu) yatmaktadır. Yani devlet toplumsal ve ekonomik alanda minimum seviyede görevler üstlenmelidir. Devletin temel görevi piyasa ekonomisinin rahat ve güvenli işleyebilmesi için gerekli koşulları sağlamaktır. Yeni kamu işletmeciliğine göre devletin sadece küçültülmesi yeterli değildir. Devletin aynı zamanda piyasaya uygun olarak etkili, verimli ve ekonomik çalışması da gerekmektedir. Klasik bir deyimle “devletin kürek çekmesi değil dümen tutması” istenmektedir (Güler, 2003: 99-100).

Agarwala (1980)’nın yaptığı ve Dünya Bankası tarafından yayımlanan *Gelişmekte Olan Ülkelerde Planlama, Deneyim Dersleri*, adlı çalışması yeni planlama anlayışının tanımlanmasında ve uygulanmasında önemli bir role sahiptir. Çalışmada 1980 öncesi uygulanan kalkınma planlamalarının gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabalarına beklenen faydayı sağlayamadığı, yaşanan süreçteki idari, teknik ve politik sorunların, bu ülkelerin ekonomilerini olumsuz etkilediği belirtilmiştir. Bu nedenle planlama kavramı günün şartlarına göre tekrar yapılandırılmalıdır. Bu bağlamda yeni planlama yaklaşımı aşağıda belirtilen nitelikler üzerinden değişmelidir (Agarwala, 1980: 2’den aktaran Akçay, 2007: 41).

1. Gelişme ile ilgili basit ve verimli hale getirilmiş teşvikleri içeren bir uygulama olmalıdır
2. Koordinasyon ve danışmanlık yapan bir felsefeyle hazırlanmalı ve devlet ile özel sektör arasındaki ilişkinin gelişmesini sağlamalıdır.
3. Kamu yatırımlarını programlayan bir planlama yaklaşımı olmalıdır.
4. Kamu yatırımları ile ilgili konularda seçici olan ve seçilen konulara odaklanan bir mekanizma kurulmalıdır.
5. Yeni planlama, esnek bir yapıda olmalı, değişime ve yeni ortaya çıkabilecek gelişmelere hızlı bir şekilde uyum sağlayabilmelidir.

6. Danışmanlık fonksiyonunu üstlenen ve esneklik sağlanmış bir merkezi idare tarafından yürütülen bir planlama yaklaşımı geliştirilmelidir (Agarwala, 1980: 2-3'den aktaran Akçay, 2007: 41).

Geç kapitalistleşen ülkeler tarafından uygulanan kalkınma planlaması, 1970'lerdeki kriz sonrasında dünya ekonomisindeki istikrarsızlık ortamı ve Keynesyen talep yanlı politikaların etkinliğini yitirmesi ile büyük bir değişime uğramıştır (Soyak, 2006: 10). Yaşanan bu gelişmenin de etkisiyle planlama düzeni Dünya Bankası'nın da önerileri çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır. Ortaya çıkan yeni planlama anlayışının temel özellikleri, esnek, seçici dar kapsamlı, piyasa odaklı ve piyasanın işleyişinde koordinasyon görevi görebilecek bir planlamadır.

Stratejik planlama, plancıların sürece sadece bilgi sağlayarak destek olduğu, bilgi dışında bir katkı koyabileceklerine inanılmayan bir planlama anlayışıdır (Övgün, 2010: 141). Bu anlayışa göre planlama tek başına yeterli değildir. Planlamanın stratejik bir bakış açısı ile hazırlanması gerektiği düşünülmektedir. Stratejik planlamada niceliksel değil niteliksel hedefler ön plana çıkarılmaktadır. Stratejik plan çok fazla ayrıntılara yer vermeden genel hedefleri ortaya koymaktadır.

Söyler (2007: 106-107), etkin bir stratejik planlamanın hazırlanabilmesi için belirli aşamalardan geçtiğini belirtmektedir. Bu aşamalar şu şekilde sıralanmaktadır: Ön uzlaşma (planlamanın planlaması) sağlanması, örgütsel ve kurumsal yükümlülüklerin irdelenmesi, örgütsel görev (misyon) ve değerlerin irdelenmesi, kurum içi çevre analizi yapılması, kurum dışı çevre taraması yapılması, stratejik sorunların saptanması ve strateji oluşturulmasıdır.

Kökeni şirket planlama anlayışına dayanan stratejik planlamanın kamu yönetimi alanında uygulanması ile amaçlanan, harcama yerine tasarrufu ön planda tutan, hızlı, rekabete dayanan, katılımcı, müşteri ve sonuç odaklı, esnek ve geleceğe göre daha çabuk şekillendirilebilen bir yönetim anlayışıdır (Yılmaz, 2003: 77). Bu yeni yönetim anlayışının da iç ve dış çevrenin sürekli analiz edildiği, kamu yönetiminin hesap verilebilirlik temelinde yapıldığı, bu yapının performans, rekabet

ve verimlilik kriterleri çerçevesinde işlediği ve bütün bu sürecin iç ve dış paydaşlarının bir araya gelmesiyle oluşturulan bir planlama yaklaşımıyla yönetilmesinin en iyi sonucu vereceği düşünülmektedir.

Stratejik planlamanın uygulanabilmesinin bazı aşamaları vardır. Bu aşamalardan ilki örgütsel yapının gerekli nitelikte olmasıdır. Örgütsel yapıdan anlaşılması gereken kurumsal büyüklük ve işleyiş düzeni ve de personele olan bakış açısıdır. Örgütler stratejik planın uygulanmasını engelleyecek büyüklükte olmamalıdır. Büyük bir örgüt görev, yetki ve sorumluluk karmaşası yaratacak bu da işlem maliyetlerini arttıracaktır. Yapılacak yeni düzenleme içinde personele mekanik bir gözle bakılmamalı; personel sürece dahil edilmelidir. Stratejik planın uygulanmasında diğer bir aşama örgüt kültürünün oluşturulmasıdır. Örgüt kültürüne, stratejik planlamanın gerektirdiği, değerleri, standartları, normları, inançlar ve anlayışları iyi oturtmak gerekmektedir. Üçüncü bir aşama olan kaynak dağılımının yapılmasında ise yapılacak faaliyetlere, plan ve program doğrultusunda mevcut fiziki, beşeri, teknolojik ve finansal olarak doğru yapılmasıdır. Son aşama ise faaliyetlerin stratejik yürütülmesidir. Bundan kasıt öngörülen hedefler ve belirlenen politikalar çerçevesinde faaliyetlerin yürütülmesidir (Söyler, 2007: 108-109). Sonuç olarak stratejik planlama sadece kurumsal düzeyde işleyen bir planlama anlayışı değil, yönetim biçiminin bir bütün olarak hem yapısal hem de işlevsel açıdan nasıl değiştiğini gösteren bir planlama anlayışıdır.

BÖLÜM II

2. TÜRKİYE'DE 1980 ÖNCESİ PLANLAMA VE REFAH DEVLETİ POLİTİKALARI

2.1. 1920'ler ve 1930'lar: Planlamada İlk Adımlar

Türkiye Cumhuriyeti yıllarca süren bağımsızlık savaşını kazandıktan sonra, ülkenin ekonomisi çok yoksul bir görüntü içindeydi. Ülkenin kuruluş anlaşması olan Lozan antlaşmasına göre de gümrük duvarları 1928 yılına kadar yükseltilemeyecek ve Türkiye Avrupa'nın bir pazarı olmaya devam edecekti. Yeni Cumhuriyet ayrıca Osmanlı İmparatorluğu'nun dış borçlarını, parçalanan imparatorluktan aldığı topraklara orantılı olarak, ödemeyi kabul etmişti. Cumhuriyet imparatorluktan yoksul, eğitimsiz ve yıllarca savaşlarda yorgun düşmüş bir nüfus devraldı. Siyasal bağımsızlığın tek başına yeterli olmadığının farkında olan kurucu kadro ekonomik anlamda da bir şeyler yapmak için harekete geçecek ve bir iktisat kongresi düzenleyecekti.

İzmir İktisat Kongresi 17 Şubat 1923'te İzmir'de toplandı. Kongre, Ekonomi Bakanlığı tarafından izlenecek ekonomi politikalarının belirlenmesi için düzenlendi. Ekonomik anlamda toplumun her kesiminin temsil edilmesi için kongreye tüccar kesim, sanayiciler, çiftçiler, işçiler, bankacılar ve hemen her tür meslek kuruluşunun temsilcisi bu kongreye çağırılmıştı (Kongar, 2008: 350).

Kongrede, özel girişimcilerin desteklenmesi, yatırımcılara kredi sağlayacak bankaların kurulması, hammaddesi yurt içinde olan endüstri kollarının kurulması, günlük tüketim mallarına öncelik verilmesi, önemli kuruluşların millileştirilmesi ve

kendi limanlarımızda kabotaj hakkımızın kullanılması gibi kararlar alınarak yeni hükümetin mali ve iktisadi politikasının temelleri atılmıştır (Coşkun, 2003: 73).

İktisat kongresinin toplanmasının iki temel amacı olduğunu söyleyebiliriz. Öncelikli amaç toplumun farklı ekonomik kesimlerinin, tüccar, çiftçi, sanayici ve işçi, kendilerine özgü sorunlarının ve isteklerinin bir bütünlük içinde belirlenmesidir. İkincil amaç ise, ikinci Lozan görüşmeleri öncesinde, yabancı sermaye çevrelerine ekonominin gelecekte alacağı biçimi ya da niteliği açıklamaktır. Bu durumu bütüncül olarak, kongre ile yönetici kadronun hem iç hem de dış sermaye kesimlerine güvence vermek istemesi olarak açıklayabiliriz (Kepenek ve Yentürk, 2009: 34).

İktisat Kongresi'nde özel girişimciliğin canlandırılması ve bunun için, kredi olanaklarının ve eğitim, ulaştırma, haberleşme gibi altyapı ve teknik hizmetlerin hükümetçe sağlanması, gerekli kanuni düzenlemelerin yapılması öngörülüyordu. Bütün bu işlemler her grup tarafından kendi çıkarları için dile getirmişti. İzmir İktisat Kongresi özünde Osmanlı'dan alınan mirası kabul ediyor fakat ekonomik faaliyetlerin hızlanması için yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması gerektiğini ortaya koyuyordu.

Cumhuriyetin ilk on yılında İktisat Kongresinde alınan kararlara göre bir iktisat politikası izlenmiştir. Buna göre serbest piyasa ekonomisi esas alınmakla birlikte devlet de özel sektörün gücünün yetmediği temel alt yapı yatırımlarında bulunacaktı. Devlet ayrıca özel sektöre ihtiyacı olan sermayeyi oluşturabilmesi için yeni bankalar kuracak ve kredi desteği sağlayacaktı. Bu dönemde dış konjonktürün de etkisiyle özel sektörün ağırlıkta olduğu karma bir ekonomi politikası izlenmiştir.

Kongrede alınan karar doğrultusunda her türlü sınai, ticari işlerle uğraşmak ve bu alanlarda çalışan kuruluşlara kredi sağlamak amacıyla 1924 yılında İş Bankası kurulmuş; bundan bir yıl sonra da 1925'te Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur. Bu bankanın görevi ise devlete ait işletmeleri özel sektöre devredilinceye kadar devlet adına işletmektir. Fakat banka faaliyetini sürdürdüğü 1932 yılına kadar hiçbir işletme özel sektöre devredilmemiştir. Bu tarihten sonra da sanayi işletmeciliği ile ilgili bütün faaliyetler Devlet Sanayi Ofisine'ne devredilmiştir. Sanayi ve Maadin Bankası ise

sadece kredi vermekle görevlendirilmiş adı ise Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası olmuştur. 1933 yılında da hem Banka hem de Sanayi Ofisi Sümerbank'a devredilmiştir (Eroğlu, 2007: 66).

1920'li yıllarda Türkiye'de uygulanan ekonomi politikalarının dünya konjonktürü ile bağlantılı olarak liberal bir çizgi izlediği değerlendirilmesi yapılmaktadır. Sezen (1999: 148), bu liberal politikaların kendine özgü olduğunu belirtir. Çünkü devlet sadece özel sektörün gücünün yetmediği alanlarda devreye girmekle kalmamış, bir tarım toplumu olan ülkede özel girişimcilerin yaratılması içinde gerekli destekleri sağlamıştır. Bu durum liberalizmdeki 'görünmez el'in yerini devletin aldığı şeklinde ifade edilmektedir. Bir diğer nokta ise liberal ekonominin 'bırakınız yapsınlar-bırakınız geçsinler" ifadesinin bu dönemde yerinin olmadığına yöneliktir. Çünkü bırakıldığı zaman yapacak yerli bir sermayenin olmamasıdır. Dolayısıyla bu ifade fiiliyatta 'destekleyin yapsınlar'a dönüşmüştür. Bu durumda devlet ulusal sermaye için 'yaratıcı, koruyucu, kollayıcı' bir güç olmuştur.

Kapitalist dünyanın 1929'da yaşadığı Büyük Bunalımının etkisi bütün ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de ağır bir şekilde hissedilmiştir. Yaşanan krizle büyük bir sıkıntı yaşayan batı ülkelerine karşın, Sovyetler Birliği'nin uyguladığı kalkınma planlarıyla, krizden etkilenmeden büyük bir kalkınma başarısı göstermiştir. Sovyetler Birliği'nin gösterdiği bu başarı devletlerin ekonomik yaşama müdahalesini gündeme getirmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Sovyet Birliği'nden sonra sanayileşmek için planlama uygulayan ilk devlet olmuştur (Ekiz ve Somel, 2007: 103).

1929 Büyük Dünya Bunalımının da etkisi ile devletçi bir sanayileşme modeli arayışına giren Türkiye Cumhuriyeti, bu dönemde dünyadaki ilk planlama deneyimlerinden biri olarak kabul edilen sanayi planları doğrultusunda planlı bir sanayileşme sürecini gerçekleştirmiştir. 1930 tarihli *İktisadi Vaziyetimize Dair Rapor* ile başlayan çalışmalar SSCB'nin teknik ve mali yardımıyla hayat bulmuştur. Daha sonra Amerikalı uzmanların raporlarından da faydalanılarak 1934 yılında sanayide planlı dönem başlatılmıştır (Soyak, 2003: 172).

2.1.1. Birinci ve İkinci Beş Yıllık Sanayi Planları

1933 yılında hazırlanan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı 1930'lu yılların bağımsız bir ekonomik gelişmeyi ve sanayileşmeyi amaçlayan Devletçilik politikasının somut bir örneğidir (Övgün, 2010). 1932 yılında Türkiye'ye davet edilen Sovyet iktisatçı Prof. Orlof'un başkanlığındaki kuruldan, "Türkiye'nin sanayileşmesi için tanzim edilecek program" hakkında bir rapor hazırlaması istenmiştir. Bu kurulun hazırladığı '*Sınai Tesisat ve İşletme Raporu*' İktisat Bakanlığı tarafından incelenerek benimsenmiş ve bu rapora Bakanlık tarafından hazırlanan "İktisat Vekâleti Teşkilâtına İlâveler" adındaki bir başka rapor da eklenerek, Başbakanlığa sunulmuştur. Bakanlar Kurulu (BK) tarafından 16 Aralık 1933'te görüşülmeye başlanan bu rapor, 17 Nisan 1934 tarihinde Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı (BBYSP) adı ile kabul edilerek, uygulanmak üzere Sümerbank'a bildirilmiştir (Albayrak, 1996: 105).

Planın sunuşunda yapılan değerlendirmede ülkeler sanayileşmiş olanlar ve tarıma dayalı geri kalmış ülkeler olarak ikiye ayrılmıştır. Bu iki farklı grup arasındaki ilişkide ekonomik gelişmelerin sanayileşmiş ülkeler lehine yürüdüğü vurgulanmıştır. Türkiye bu ülkeler arasında geri kalmışlar arasındadır. Yaşanan kriz az gelişmiş ülkelerin sıçrama yapması için bir fırsat olarak değerlendirilmiştir. Buradan hareketle plan sanayileşmeye öncelik vererek ulusal ekonomiyi kendi ayakları üzerinde duran bir yapıya kavuşturmayı amaçlamaktadır (Sezen, 1999: 155-156). Burada her ne kadar ulusal bağımsızlık ön planda tutulmuşsa da, yapılan geri kalmış değerlendirmesi ve bunun sonucu olarak sanayileşmeye öncelik verilmesi Türkiye'de birikim sürecinin oluşmasında atılan ilk atımlar olarak görülebilir.

BBYSP'ye iktisadi açıdan bakıldığında planın kalkınma planları gibi bütünlükçü bir yapısının olmadığı görülmektedir. Plan daha çok birer projeler sepeti görünümünde olup hammadde yurtiçinden sağlanarak sanayinin geliştirilmesine ve tüketim mallarına öncelik vermiştir. Planlara özel kesim dahil edilmemiştir. Sosyal hizmet sektörleri planda yer almamıştır. Planın finansmanı Sovyetler Birliği'nin Türkiye'ye sunduğu faizsiz krediyle sağlanmıştır (Ekiz ve Somel, 2007: 104).

Sanayi planıyla yurt içinde üretilen ürünlerin işlenmesi öngörülmekteydi. Pamuklu, yünlü dokuma, gıda, şeker ve basit imalat endüstrileri bu gruba girmektedir. Plan bunlardan farklı olarak kimya, kağıt-selüloz, madencilik, tekstil, seramik, demir-çelik olmak üzere 6 alt sanayi grubunda toplanan ileri sanayi üretiminin de gerçekleştirilmesini hedeflemekteydi. Planın öngördüğü fabrika sayısı 20, gerekli kaynak ise 45 milyon Türk lirası idi. Bunlardan ikisi dışında tamamı zamanından önce gerçekleştirilmiştir. Bu planın uygulanmasında özel bir ticari banka olarak kurulan İş Bankası da görev almış, şişe ve cam fabrikasının kurulması ve işletmesi görevi bu bankaya verilmiştir (Küçük, 1978: 248-249).

BBYSP'ye yöneltilen eleştirilerden birisi tahmin edilenin çok üstünde maliyetlerle gerçekleştirildiği konusundadır. Planın hatasız bir şekilde uygulanmadığı gerçeği kabul edilmektedir. Planın üzerinde sonradan birçok değişiklik ve eklemeler yapılması ve bunun da başlangıçtaki maliyet tahminlerini değiştirmesi bunun en önemli nedenlerinden biridir. Planda öngörülen yatırımların tam olarak saptanamaması ve kapasite artışlarına bağlı olarak gerçekleşme süresinin uzaması gerekli yatırım miktarını arttırmıştır (Soylu ve Yaktı, 2012: 376).

BBYSP'yi ülkenin sanayileşme adımlarında gerekli olan yönetim örgütlerinin oluşumunda da etkili olmuştur. Planın ekinde yer alan düzenlemeler İktisat Vekaletinin örgütsel yapısında yeni oluşumlar öngörmüştür ³(Sezen, 1999: 157).

Birinci sanayi planı uygulanmaya devam ederken, 1936'da İkinci Beş Yıllık Sanayi Planının (İBYSP) hazırlıklarına başlanmış ve 1938 yılında plan uygulamaya geçmiştir. İBYSP'yi birinci planla aynı temel amaç ve yönde hazırlanmıştır. Bu amaç sanayileşmenin bağımsızlıkta ve kalkınmada tek yol olmasıdır. Fakat İBYSP'nin özelliği birinci plana göre planı hazırlayanların belirttiği gibi gerek içerik olarak gerekse gerektirdiği sermaye ve ülkede uyandıracacağı sosyal ve ekonomik hareketler açısından daha geniş kapsamlı olmasıdır (Sezen, 1999: 157). İBYSP'de gerçekten amaçlar daha geniş tutulmuş, analizler daha kapsamlı yapılmış ve öncelikler üretim ve ara malları üzerinde yoğunlaştırılmıştır (Kepenek ve Yentürk, 2010: 71). Birincisinden farklı

³ Bunlara örnek olarak Sanayi Fen Heyeti, Beynelmilel İktisadi Mukaveleler ve Akitler Bürosu'nu verebiliriz.

olarak yatırım alanlarını gösteren haritalarla da zenginleştirilmiştir. İki plan arasında diğer bir fark, planın gerçekleşmesinde mali ve teknik yardım alınan ülkenin değişmesidir. BBYSP’de dış mali ve teknik yardımın kaynağı Sovyetler Birliği iken İBYSP’de bu ülkenin yerini İngiltere almıştır (Küçük, 1978: 249). Planın diğer bir özelliği madencilik ve maden işletmeciliği ile alt yapıya özel önem vermesidir. Planın bütçesinde en büyük pay 17’şer milyon lira ile maden ve kömür ocakları işletmelerine ayrılmıştır. Planın kapsamına alınan sanayi girişimleri, madencilik ve maden kömürü ocaklarının yanı sıra şu alanları içermektedir: elektrik santralleri, ev mahrukatı sanayi ve ticaret, toprak sanayi, gıda maddeleri sanayii ve ticareti, kimya sanayii (Ölçen, 1982: 147). Planın gerçekleştirmeyi hedeflediği fabrika sayısı ise 100’ün üzerindedir. İBYSP çok az bir kısmı gerçekleştirilmekle birlikte, İkinci Dünya Savaşı nedeniyle uygulanamamıştır.

1930-1939 yılları, Türkiye’nin sanayileşme doğrultusunda ilk ciddi adımlarını attığı yıllar olarak nitelendirilebilir. Sanayi bu dönemdeki büyüme hızına sabit fiyat baz alınarak bakıldığında ortalama %10 civarında olduğu görülmektedir. Bu dönemde sermaye birikimi milli hâsılanın ortalama olarak %101’ini bulmuş; ancak bir önceki on yılın aksine bu oranın içinde dış açıkların net katkısı yer almamıştır. Sanayi kesimi gerçekten de daha sonraki hiçbir dönemde 1930-1939 yılları arasındaki ortalama büyüme hızına ulaşamayacaktır. 1929 yılında cari fiyatlarla milli hasılanın %9,9’unu oluşturan sanayi kesiminin payı 1939’da %18,3’e çıkmıştır. Bu değişim 1938 sabit fiyatlarıyla %11’den %18 çıkmıştır. Bu da dönem içinde sanayileşmenin doğrultusunda hızlı bir yapısal değişimin gerçekleştiğini göstermektedir (Boratav, 2006: 70-71).

2.2. 1940’lı Yıllar: Korumacı Politikalar ve Planlama

1940’lı yılların ilk yarısı bilindiği üzere bütün dünyada savaşın sürdüğü yıllardır. Savaş sonunda Avrupa büyük bir felaket yaşamış ayrıca coğrafyası yeniden şekillenmiştir. Savaş dünya hegemonyasının ABD’nin eline geçtiği süreci başlatmıştır. Türkiye, savaşa girmemesine rağmen savaş ekonomisinin ağır koşullarını yaşamıştır. Yetişkin nüfusun büyük bir bölümünün askere alınması üretimde büyük düşmelere yol

açmıştır. Savaş öncesi başlayan planlama çalışmaları ve sınai yatırım programları, bütçede savunma harcamalarına büyük pay ayrılması sonucu ertelenmiştir. Yaşanan gelişmeler dönemin iktisadi olarak gerilemesine neden olan somut etkenlerdir. 1940-1945 arası dönem iktisadi gelişme sürecinin neredeyse durma noktasına geldiği ‘bir kesinti’ olarak nitelendirilebilir.

Türkiye’de savaş yıllarında alınan olağanüstü önlemler, özellikle Milli Korunma Kanunu ve Varlık Vergisi uygulamaları, özel sermayeyi ürkütmüştür. Tarım kesimi de olağanüstü vergileme, savaş hazırlıklarının yol açtığı insan gücü kaybı gibi nedenlerle önemli üretim azalmaları ve bunun sonucu gelir kaybıyla karşılaşmıştı. Hükümet daha savaş yıllarında, 1944 yazında, içlerinde Kadro dergisi yayıncılarından Şevket Süreyya Aydemir ve İsmail Hüsrev Tökin’in de bulunduğu bir komisyona ‘ekonominin savaş sonrası koşullara uyumuyla ilgili çalışmalar yapması’ görevini verdi. Bu Bakanlıklararası Komisyon, (1) ‘*Türk Sanayisinin Harp Zamanında Sulh Zamanına İntikali ve Sulh Zamanının Muhtemel Yeni Şartlarına İntibak Devresinde Korunması ve Gelişmesi İle İlgili Genel Problemler Hakkında Rapor*’; (2) Bu Rapor’un teknik kısımlarının hülasası ile jeopolitik mahiyette Umumi Görüşleri ihtiva eden Öz Rapor’; (3) ‘Ele alınan konulardan Sümerbank ve Etibank’a ait olanlar üzerinde etraflı Programlar, Planlar’ hazırladı ve hükümete sundu. Ancak hükümet bu önerileri uygulamadı. Bunlardan Sümerbank ve Etibank’ın projeleri demetinden oluşan beş yıllık bir ‘İvedi Plan’, benimsendi. Bu planda öngörülen harcamalarla ilgili tartışmalar sürerken, hükümet 1947 Şubat’ında daha çok özel kesim yanlısı bürokratlardan oluşan bir komisyona, daha sonra komisyon başkanı Süleyman Vaner’in adıyla Vaner Planı olarak anılan 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı’nı hazırlattı. Tüm bu farklı planların hazırlanmasında, iç ve özellikle yardım verecek olan dış sermaye kesimlerinin istekler de etkili oldu (Kepenek ve Yentürk, 2010: 93).

Savaş sonrası süreçte Türkiye’nin dış yardım arayan bir duruma gelmesi sadece ekonomik nedenlere bağlanmamalıdır. Savaş öncesi dönemden de başlayarak ülke, dış ilişkilerinde İngiltere’ye yaklaşmıştı. Savaş sonrasında, İngiltere’nin yerini Amerika Birleşik Devletleri (ABD) nin alması ve Sovyetler Birliği ile ilişkilerin giderek bozulması, ülkeyi ABD’ye daha çok yaklaştırmıştır. Bu yakınlaşma, Türkiye’nin

ekonomi politikalarını belirlerken ABD'nin belirleyici rol oynamasını da birlikte getirmiştir.

2.2.1. İvedili Sanayi Planı

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı devam ederken, savaş sonrası uygulayacağı politikaları oluşturmaya başlamıştır. 1946 İvedili Sanayi Planı uygulanması öngörülen politikalar bağlamında Saraçoğlu hükümeti tarafından hazırlanmıştır. Planın hazırlanmasında savaş öncesi dönemin mantığıyla hareket edilmiştir. İvedili Plan ile 1930'larda hazırlanan BBYSP ve İBYSP arasındaki benzerlikler dikkat çekicidir. Bu benzerlik İvedili planın sanayi planlarının devamı niteliğinde olduğunu göstermektedir. 1946'da hazırlanan planda sanayileşerek kalkınma ve ulusal bağımsızlık temel amaç olarak belirlenmiştir (Soyak, 2006: 129). Sanayileşme hamlesine kaldığı yerden devam edilmek istenmiştir. Planın uygulanmasında esas sorumluluk devlete verilmiştir. Böyle bir tercihe gidilmesinin nedeni ise sanayileşmenin yaratacağı toplumsal sorunlara sadece kar amacı güden özel sektörün duyarsız kalması gösterilmiştir (Sezen, 1999: 160).

Tekeli (1979-1980: 289-290)'ye göre İvedili Plan üç ayrı yönden Türkiye İktisat Tarihi için önemlidir.

a) 1946 planı, Türkiye'nin 1930'larda başlayan ve devletçilikle birlikte gelişen birincil nesil planlama deneyiminin en gelişmiş örneğidir. Bu nedenle, dönemle ilgili planlama deneyimlerinin değerlendirilmesinde mutlaka göz önünde tutulması gereken bir belgedir.

b) Cumhuriyet döneminin ideolojisi incelendiğinde üzerinde en çok durulan hareketlerden biri olan Kadroculuğun anlaşılması bakımından da bu plan çok önemli bir belgedir. Şevket Süreyya Aydemir ve İsmail Hüsrev Tökin, bu planın politikalarının saptanmasında çok etkin olmuşlardır. Bu yüzden 1946 planına "Kadrocu Planlama" anlayışının somutlaşması olarak da bakılabilir.

c) Türkiye savaş sonrasında iktisat politikalarında önemli dönüşümler geçirecektir. Yeni politikayı, Süleyman Vaner tarafından hazırlanan "1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı" temsil etmektedir. 1947 planında gerçekleştirilen dönüşümün kavranabilmesi için 1930'lu dönemlerin planlama anlayışının son temsilcisi "1946 İvedili Sanayi Planı"nın iyice anlaşılması gerekmektedir.

İvedili Plan bir iş planı niteliğinde olup, üretim ve tüketimin karşılanmasına yönelik olarak hazırlanmıştır. Bu yönüyle plan, üretimi ve tüketimi birlikte düzenleyen bir yapı sergilemektedir. Planda yer alan bir diğer amaç ise ülke içinde sanayileşmede bölgesel uzlaşmanın sağlanması ve sanayinin enerji kaynaklarının çevresinde toplanmasıdır (Ay, 2012: 161).

Plan'da sanayileşme temel hedefi doğrultusunda tarımsal gelişme sanayiye bağılı olarak ele alınmıştır. Beklentilerden biri tarımsal nüfusun sanayiye kaymasıdır. Tarımda verimlilik makineleşme, sulama gibi yeni tekniklerle arttırılmak istenmektedir. Plan hazırlama süreci devam ederken çıkarılan bazı kanunların planı desteklediği görülmektedir. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu da buna örnek olarak gösterilebilir (Yılmaz, 2012: 150).

Plandaki ortaya konan diğer bir temel hedef de makineleşmektir. Bunun nedeni ise Batı ile kurulacak iktisadi ilişkilerde, Batının kullanmış olduğu araçların kullanılması gerektiğine olan inançtır. Makineleşme, gelecekte dünya devletleri arasında kalabilmenin önemli bir göstergesidir. Makineleşmenin ekonomik bir boyutu olduğu kadar sosyal açıdan da bir boyutu vardır (Tekeli, 1979-1980: 303).

Dönemin iktidarı, kısa bir süre sonra hazırlattığı İvedili Plan'dan vazgeçecektir. Bununla da kalınmayacak önceki planların hedefinden keskin bir dönüşü, kopuşu simgeleyen yeni bir plan hazırlığına girişilecektir. Boratav (2006), dönemin şartlarında bu planı bir ayak bağı olarak değerlendirmektedir. Çünkü İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan iki kutuplu dünyada Türkiye kapitalist blokta olan ABD'nin yanında olmayı tercih etmiştir. Bu dönemde aynı zamanda, geri kalmış ülkelerin ancak gelişmiş ülkelerin desteği ile geri kalmışlıktan kurtulabileceği yönünde hakim bir

anlayış bulunmaktadır. Kaynağını Batı'dan alan bu anlayış geri kalmış ülkelere dayatılmıştır. Bu çerçevede ABD bu ülkelerle ilişkilerini kredi, teknik yardım vb. yöntemlerle yürütmeye başlamıştır. Bu dönem mali yardımları yönetmek üzere uluslararası örgütlerin kurulduğu yıllar olmuştur. Hükümetin dış kaynak arayışına girdiği bu dönemde kaynak ABD ve bu ülkenin güdümündeki uluslararası finans örgütleridir. Dış yardım arayışında olan ve ABD ile ekonomik işbirliği anlaşmasını imzalayan hükümet 1946 planını bir yana bırakarak, bu yardımı riske atmayacak türde yeni bir plan hazırlamaya yönelecektir (Sezen, 1999: 162).

2.2.2. Türkiye İktisadi Kalkınma Planı (Vaner Planı)

Türkiye İktisadi Kalkınma Planı, Vaner Planı olarak da bilinmektedir. Bunun nedeni planı hazırlayan kurulun başında Süleyman Vaner'in bulunmasıdır. 1947 yılında kabul edilen plan Marshall Planı'ndan yararlanabilmenin bir aracı olarak hazırlanmıştır. Bu planın fiili olarak uygulanma imkanı olmamışsa da 'Türkiye'nin kalkınma deneyiminde bir kırılma noktası 1950-1960 döneminin *apriori* belirleyicisi olarak tarihte yerini almıştır.' (Soyak, 2003: 174).

Planın öncelikli amacı dış yardımları sağlamaktır. Bu nedenle planın temel hedeflerini iç aktörler değil uluslararası aktörler belirleyecektir. Planı hazırlama görevi ise bu noktada devlet kadrolarının liberal kesimini temsil eden bürokratlardan oluşan *Türk Ekonomi Kurumu* üyelerinin oluşturduğu bir ekibe verilmiştir (Tekeli ve İlkin, 2009: 7). Marshall Planı'nın Türkiye'ye yapacağı ekonomik yardım karşısından Türkiye'den beklentisi tarımsal üretim kapasitesinin artırılmasıdır. Bunun altında yatan neden ise Türkiye'nin Avrupa Ekonomik İşbirliği Komitesi⁴ (OEEC)'ne üye olan ülkelerin hammadde ve yiyecek maddeleri ihtiyacını karşılamasıdır (Sezen, 1999: 163).

OEEC Marshall Planı'nın yürütülmesi için kurulmuştur. Komite plana göre yardım gönderilecek her ülkeye yönelik bir anket çalışması yapıyordu. Anket Batının beklentileri doğrultusunda dolduruldu. Türkiye, Vaner Planı'nı da bu beklentilere göre

⁴ Daha sonra Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'ne (OEEC-Organization for European Economic Cooperation) dönüşen Komite, 1961 yılında Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'na (OECD, Organization for Economic Cooperation and Development) adını aldı.

hazırlamasına rağmen ABD planı yeterli görmedi. Avrupa'nın bir an önce tarımsal ihtiyaçlarının karşılanması derdinde olan ABD, kredi talebinde bulunan 16 ülke arasından sadece Türkiye'ye kredi vermedi (Ekiz ve Somel, 2007: 109).

Planın başlıca özelliği, ulaştırma, tarım ve enerji gibi altyapı yatırımlarına ve kırsal kesime öncelik vermesidir. Özel kesimin tam bir güvenlik içinde ve istediği sektörde çalışabilmesini öngörmektedir. Bu öngörü temelinde madencilik, enerji, demir-çelik gibi bazı sektörler dışında kalan ekonomik girişimlerin zamanla özel kesime devrini, yani özelleştirmeyi öngörmekteydi. Planın bu özelliği yönetimde bulunan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)'nin dış yardım çevrelerinin ve en güçlü muhalefet partisi konumundaki Demokrat Parti (DP)'nin görüşlerini benimsediğini göstermektedir (Kongar, 2008: 356).

1947 Vaner Planı kendinden önceki planlardan farklı olarak daha kapsamlı bilgiler içermiş ve makro büyüklükleri ile ilişki kurmuştur. Fakat bütün bu ilişkilerin kurulmasına rağmen 1947 Planı, sektörlerin bir araya gelmesinden oluşan bir plan olmanın ötesine geçememiştir. Çünkü sektörlerin hedefleri mevcut varolan projelerin bir araya getirilmesiyle oluşturulmuştur. Bu durum bize sektör hedeflerinin daha önce ortaya konan bir makro hedefe göre hazırlanmadığını yani tündengelim yerine tümevarımsal bir yöntem izlendiğini göstermektedir. Milli gelirin ulaşacağı seviye ve dış ticaret dengesi projelerin uygulanması sonucunda elde edilecek duruma göre hesaplanmıştır. Bunun içinde öncelikle projelerin uygulanması için gerekli yatırım miktarı hesaplanmıştır. Bu yatırımların dış ve iç ödemeleri de ayrı ayrı gösterilmiştir (Tekeli ve İlkin, 2009: 16).

Plancılara, kredi alabilme amacıyla, dış ekonomilerin dikkate alınması gerektiği belirtildi. Bunun dışında gelişme hızı, strateji gibi ana hedeflerle ilgili açık ve kesin bir emir verilmedi. Tarımsal kalkınma için tarıma yönelik ulaşım ve enerji tesislerine öncelik verildi. Tarım ve alt yapı yatırımları daha önceki planların önceliği olan sanayiden daha öncelikli bir konumda yer aldı. Özel sektöre tam serbestlik sağlayan ve onu güvence altına alan bir ilke çerçevesinde hazırlandı. Sosyal sektörler

planda yer almadı. Planın öncelikli amacı kredi olduğu için vadesi kısa vadeli olarak hazırlandı (Ekiz ve Somel, 2007: 108).

Planın finansman boyutuna bakıldığında önceki dönemlerdeki iktisat politikasından da keskin bir dönüşün yaşandığı görülmektedir. Dış yardım ve krediler yatırım için gerekli olan paranın %49'luk bir bölümünü sağlayacaktır. Bu durum, Cumhuriyetin kuruluşunda ve devletçilik uygulamaları sırasında, dış borçları ve yabancı sermayeyi sınırlı tutan ve kuşku ile karşılayan bir yönetim için dış yardım sağlamanın ötesinde bir anlam ifade etmektedir. Bu uygulamaya göre gelişmenin finansmanı konusunda o zamana kadar izlenen temel politika olan iç kaynakların kullanımından vazgeçildiği görülmektedir (Kepenek ve Yentürk, 2010: 94).

Büyüme hızı kavramı ilk kez Vaner Planı'nda kullanılmıştır. Hem makro anlamda hem de sektörel olarak büyüme hızı hedefleri belirtilmiştir. 1948-1952 yılları arasında milli hasılanın sabit fiyatlarla yılda ortalama %8 oranında büyümesi hedeflenmiş, sektörel yıllık büyüme hedefleri, tarımda %6,5, sanayide %14,8, ticarete %10,2, mesken üretiminde %5,2 ve diğer hizmet sektörlerinde %1,2 olarak belirlenmiştir (Ay, 2012: 168).

2.3. 1950'ler: Plansız Planlı Kalkınma

1950 yılı 27 yıllık tek parti iktidarının sona erdiği yıldır. İkinci Dünya Savaşı sürecinde zenginleşen ticaret burjuvazisi ve toprak ağlarının çıkarı ile savaş sonrası uluslararası arenanın yeni aktörü ABD'nin çıkarlarının örtüşmesi Türkiye'de siyasal yaşamın değişmesinde önemli bir etken olmuştur (Ekiz ve Somel, 2007: 110). Yaşanan bu içsel ve dışsal dinamikler sonucunda CHP, iktidarı Demokrat Partiye (DP) devretmiştir.

Vaner planı ile şekillenen Türkiye'yi Batı'yı besleyen bir tarım deposu haline getirme politikası, 1950-1960 arası Türkiye'yi yönetecek olan DP'nin sahiplendiği önemli bir ekonomi politikası olacaktır. Yine planın temel felsefesini oluşturan liberal

ekonomi de DP'nin benimsediği ekonomi politikalarının temel düşünsel anlayışıdır (Övgün, 2010: 173-174). Hem tarıma öncelik tanınması hem de liberal bir ekonomik program benimsenmesinin doğal bir sonucu olarak DP tarafından planlamaya karşı bir tutum sergilenmiştir.

Programında liberal anlayışı ön plana çıkaran DP, ekonominin merkezi bir planlama ile yönlendirilmesini totaliter rejimlerce uygulanan bir yöntem olarak görmüştür. Kalkınmanın planlamasız da mümkün olacağını iddia eden DP bunun en iyi örneğinin ise ABD olduğunu söylemektedir (Sezen, 1999: 166). Devletin bu noktada tek görevi piyasaların en iyi şekilde işleyebilmesi için gerekli önemleri almasıdır. Bu amaçla kamu sektörünün sınırları kesin bir şekilde belirlenecek ve özel girişimin ekonomide belirleyici bir etken olması için bütün tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir (Yılmaz, 2012: 144).

Muhalefet partilerinin kaderi, iktidara geldiklerinde söylemleriyle çelişecek politikalar uygulamak zorunda kalmalarıdır. DP de bu talihe sahip olmaktan kendini engelleyemeyecektir. İktidarı boyunca uyguladığı politikalarla yabancı sermayenin ülkeye gelişini özendiren, tarımı geliştirecek yatırımlara ağırlık veren, emisyonu ve dış borçlanmayı başlıca kaynak olarak kullanan DP döneminde, özel sektör hem kendi aldığı dış borçları kullanmış hem de devletin aldığı borçların büyük bir kısmı özel sektörce kullanılmıştır (Sezen, 1999: 167). Ayrıca Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) özel sektöre devredilmediği gibi, yeni KİT'ler kurularak devletin piyasaya müdahalesinin en aza indirilmesi sözü boşa çıkmıştır. DP'nin yine planlama konusundaki düşüncelerinde de geri adım attığı görülmüştür. İktidarının son dönemlerinde planlama hazırlıklarını yürütmek üzere Koordinasyon Bakanlığı kurulmuştur (Soyak, 2006: 131).

Bu dönemde planlamaya yönelik önemli bir belge 1951 yılındaki *Barker Raporu*'dur. Rapor, kalkınma programcılığı kapsamında ekonomik ve toplumsal yaşamın her alanını kapsayıcı bir plandan ziyade, “kamu yatırımlarının denetlenip yönlendirilmesi doğrudan” ve “özel yatırımların etkilenmesi ise daha dolaylı” şekilde gerçekleştirmek üzere bir “yatırım programı” tavsiye etmektedir. Rapor ayrıca

ekonomik işlerin takibi için bir İktisadi Koordinasyon Kurulu kurulmasını ön görmektedir. Ekonomik işler doğrudan başbakan tarafından yürütülmemelidir. Kurulacak kurulun başına da bir Başbakan yardımcısı getirilmelidir. Kurulması düşünülen kurul Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), bütçe örgütü, Merkez Bankası, Maliye Bakanlığı ile kamu kuruluşlarının uzman temsilcilerinden oluşacaktır. Kurulun görevleri arasında milli gelir tahminleri, uzun vadeli gelişme ve kamu yatırım programları hazırlama, kamu ve özel yatırımlar arasında koordinasyonu sağlama gibi önemli görevler bulunmaktadır. Raporda üzerinde durulan husus, ekonomik ve toplumsal yaşamın merkezi düzeyde bütüncül ve müdahaleci bir anlayışla planlanmasının istenmemesidir (Övgün, 2010: 174; Yılmaz, 2012: 196).

Türkiye'nin planlama serüveninde değinilmesi gereken önemli bir diğer belge 1952 yılında James W. Martin ve Frank C. E. Cush'un hazırlamış oldukları rapordur. Bu raporda da önceki raporlarda belirtildiği gibi ekonomi politikalarının belirli bir düzene sokulacağı bir örgütün önemi üzerinde durulmaktadır. Raporda böyle bir örgütün kurulmasının istenmesinin nedeni uluslararası ilişkilerde yaşanan gelişmelere bağlanmaktadır. Özellikle Marshall yardımlarından daha iyi yararlanabilmek için böyle bir örgütün önemi vurgulanmaktadır (Övgün, 2010: 176).

DP'nin ilk yıllarında Kore Savaşı'nın sağladığı olumlu konjonktür ve de hava şartlarının olumlu seyretmesi nedeniyle 1953 yılına kadar ekonomide yüksek oranda bir büyüme yaşanmıştır. Dış ticaretin liberalleşmesi çerçevesinde yaşanan büyüme süreci, 1953 yılına gelindiğinde döviz rezervlerinin tükenmesi ve ödemeler dengesinde yaşanan bunalım ile sona ermiştir. 1953 yılının sonlarına gelindiğinde dış ticaret rejiminde kısıtlamalara gidilmiş, bir yıl sonra da dış ticaretin kotalar ve izinler yoluyla yürütülmesi şeklinde düzenlemeler yapılmıştır. İthalata yapılan sınırlamalar dış açığı kapatmaya yetmemiş, o döneme kadar alınan dış kredilerin ödenememesi ve yüksek enflasyon gibi sorunlar ekonomik durumu olumsuz etkilemiştir (Akçay, 2007: 50).

İktisadi kalkınmayı büyük ölçüde uluslararası finans kurumlarının dış kaynaklarına bağlayan DP, iktisadi krizden çıkış yolu olarak yine bu kuruluşların reçetelerine ve kaynaklarına başvurmuştur. Planlama zorunluluğu da bu noktada ortaya

çıkılmaktadır. Batılı finans kuruluşları verdikleri kredilerin takibini izleyebilmek için ülkenin bir plan hazırlamasını istemektedirler. Bunun üzerine 1958 yılında plan hazırlıklarını yürütmek üzere Koordinasyon Bakanlığı kurulmuştur (Soyak, 2006: 131).

Finans kuruluşlarının önerisi üzerine bir planlama uzmanı olan Hollandalı Jan Tinbergen ile yardımcısı Tjalling Koopman, 4 Nisan 1960 tarihinde Türkiye'ye gelerek kurdukları ekiple çalışmalara başlamıştır. Planlama sürecinde kullanılmak üzere bilgiler elde etmek için 13 Nisan-15 Mayıs 1960 tarihleri arasında bazı kamu kuruluşları⁵ ile irtibata geçilmiştir. Fakat yürütülen çalışmalar yaklaşmakta olan askeri müdahalenin bürokraside yarattığı rahatsızlık nedeniyle tamamlanamamış ve 27 Mayıs askeri müdahalesi ile sona ermiştir (Akçay, 2007: 72).

2.4. Planlı Kalkınma Dönemi (1960-1980)

1950'li yılların ortalarında başlayan ekonomik bunalım, ithal ikamesine dayanan planlı kalkınma modeline geçişi önemli derecede hazırlamıştır. İthal ikameci sanayileşme modelinin temelleri Uluslararası Para Fonu (IMF)'nin kontrolünde uygulamaya konan 4 Ağustos İstikrar Kararlarına⁶ dayanmaktadır. 1961 yılına kadar uygulanan istikrar ve uyum politikaları ekonomiyi yeni bir genişleme sürecine hazır hale getirmiştir (Boratav, 2006). Ülke ekonomisi 1961 Anayasası ile kurulmuş olan DPT liderliğinde ve Kalkınma Planları doğrultusunda yeni bir sanayileşme ve kalkınma sürecine girmiştir.

Türkiye'de 1960'lı yıllarda planlı kalkınma sürecine geçişi iç ve dış olmak üzere iki temel etmene bağlayabiliriz. 1950'li yıllarda uygulanan plansız politikaların

⁵ Karayolları Planlama Fen Heyeti Müdürlüğü, Etibank, Devlet Su İşleri, Devlet Demir Yolları, Genel Müdürlüğü, İktisadi Devlet Teşekkülleri Müdürleri, Ticaret-Maliye-Sanayi ve Dışişleri Bakanlıkları, Merkez Bankası gibi pek çok kurum iletişime geçilen yerler arasındadır.

⁶ 1958 İstikrar Programı, ihracatın artırılması için yapılan devalüasyon ile birlikte enflasyonun kontrol edilmesine, 1953 yılında uygulamaya konan dış ticaret kontrollerinin sınırlı ölçüde gevşetilmesine, Milli Koruma Kanunu uygulamalarının fiilen durdurulmasına dayandırılmıştır. Bu önlemlerin karşılığında, başta ABD olmak üzere Batılı devletler 600 milyon dolar dış borcun ertelenmesini kabul ederek, 395 milyon dolarlık yeni kredi taahhüdüne girmişlerdir. 1958 İstikrar Programı önlemleri arasında, bir kalkınma planı çerçevesinde yatırımların düzenlenmesi ve bu amaçla "Koordinasyon Bakanlığı"nın kurulması da yer almıştır (Kazgan, 1999:106).

krizle sonuçlanması ve savaş sürecinde ve savaş sonrası süreçte artan ticari sermaye birikiminin üretken sermaye birikimine dönüşme süreci iç dinamiklerdir. Dış dinamikler ise savaş sonrası merkez ülkelerde uygulanan Keynesçi politikaların çevre ülkelere yansması olarak uluslararası Keynesçiliğin gündeme gelmesidir. Türkiye'nin planlı kalkınma modeline geçişinde etkili olan bir neden de savaş sonrası yeni dünya düzeninin üst yapı kurumlarının (başta OECD olmak üzere) telkinleridir. Kapitalizmin savaş sonrası genişleme sürecini bu kurumlar yönetmektedir (Kepenek ve Yentürk, 2009: 26). Başka bir anlatımla, 1960'lı yıllarda gündeme gelen ithal ikameci ve planlı kalkınma paradigması savaş sonrası dönemin birikim modeli olan Keynesçi politikaların Türkiye ve çevre ülkelere yansması olarak gerçekleşmiştir. 1960'lı yıllarda Türkiye'nin uygulamaya koyduğu planlı kalkınma anlayışı ile uluslararası Keynesçilik arasında önemli paralellikler gözlenmiş, uluslararası Keynesçilik, doğumundan yaklaşık 15 yıl sonra Türkiye'de yerel şartların etkisiyle değişime uğrayarak gelişmiştir. Bu gelişme tarihsel nedenler ile yaygın ve etkili bir kamu kesiminin varlığı ile birlikte piyasa ekonomisine görece yüksek düzeyde müdahale geleneğine dayanmış, ancak hiçbir zaman piyasa ekonomisini yok sayan bir nitelik kazanmamıştır⁷ (Türel, 2004: 317).

1960 Mayıs'ında gerçekleşen askeri müdahalenin ardından Türkiye'de çoğu alanda köklü yeniden yapılanmalara gidilmiştir. Bunlar hukuk temelli olmak üzere, devlet aygıtının önemli parçalarını içermektedir. Ayrıca yeni kurallar uygulanarak toplumun düzenini ve sürekliliğini sağlayacak olan örgütleri gözden geçirme ve gerekirse yeni örgütlenmelere gitme çabasına girilmiştir. DP döneminde çalışmalarına başlanan planlama faaliyeti, askeri müdahale sonrası ülke yönetimini elinde bulunduran Milli Birlik Komitesi (MBK) tarafından öncelikle ele alınan konulardan birisi olmuştur. Planlamaya gösterilen önemin nedeni ulusal ekonomiyi, siyasi çekişmelere bağlı günübürlük kararlardan kurtararak bir disipline bağlamaktır (Sezen, 1999: 172).

Planlama konusunda yapılan çalışmalar, o günlerde dünyada kabul gören bir görüşün Türkiye koşullarında uygulamaya konması demektir. 27 Mayıs rejimi, NATO ve CENTO'ya bağlı kalacağını bildirerek devraldığı iktidarın siyasi ve ekonomik

⁷1960'lı yıllarda gündeme gelen planlı kalkınma anlayışında, Türel'in belirttiği gibi uluslararası Keynesçilik temel bir etken iken, 1930'lu yıllarda gündeme gelen Sanayi Planları'nda Sovyet planlama deneyiminin etkisini belirtmek gerekir.

anlamda içinde bulunduğu uluslararası sisteme uyumlu bir yönetim anlayışına sahip olduğunu vurgulamıştı. Böylece Türkiye kapitalist blok içindeki konumunu sürdürecekti. Bu çerçevede planlama örgütlenmesinin niteliklerini belirleyecek özellikler ortaya çıkacak ve ekonominin yönteminde izlenecek yol belirginleşecekti. Planlı kalkınmanın benimsenmesi yaşanan konjonktürün doğası gereği normaldi (Erder, 2010: 231). Bütün bu belirleyici unsurlara rağmen Türkiye’de planlama o dönemde uluslararası alanda adını duyuran özgün bir oluşum olarak ön plana çıktı. Hazırlanan planların ideolojik ve kurumsal özelliklerinden kaynaklanan planlama örgütünün yapısı ve planlama çalışmalarının genel niteliği bu özgünlüğü ortaya çıkardı.

Planlamanın kapsamının ne olacağı meselesi de önemli tartışma konularından birini oluşturmaktaydı. Türkiye dışındaki çevrelerin bu konudaki düşüncesi planlamanın dış yardım müzakerelerine gerekçe olacak bir biçimde hazırlanmasıydı. Bu anlayışa göre, yapılacak iş, dar kapsamlı bir yatırım programı çerçevesinde ekonomide sermaye talebinin ne olacağını, bunun nasıl karşılanacağını ve ne ölçüde dış yardım gerektireceğini, hangi kaynaklardan karşılanacağını belirleyecek bir belge olmalıydı. Öte yandan iş çevreleri ve onlara yakın uzmanlar özel sektörü geliştirici bir plan öngörüyorlardı. İktidarı ele alan askeri yönetim ise daha kapsayıcı bir plan tasarlamaktaydı. Askeri yönetime göre plan toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel boyutları olan ‘topyekun’ bir plan olmalıydı (Erder, 2010: 232).

Planlama sürecine yönelik önemli bir konuda planı hazırlayacak örgütün nasıl yapılacağıdır. Planlama örgütünün kurulmasına yönelik birden fazla çalışma yapılmıştır. Fakat 27 Mayıs’ta Başbakanlık Müsteşarlığına gelen Kurmay Albay Alparslan Türkeş’in yaptığı çalışma önemli bir belirleyici olmuştur. Türkeş, Kurmay Albay Şinasi Orel’in teknik yardımıyla bir tasarı hazırlamıştır. Tasarıya göre planlama örgütü 3 ana birimden oluşmaktadır: 1. İktisadi Kurul; 2. Yüksek Planlama Kurulu; 3. Merkezi Planlama Dairesi. Beş kişilik üyeden oluşan ve sürekli bir organ olan İktisadi Kurulun görevi Başbakan’a en üst düzeyde danışmalık yapmaktır. İktisadi Kurul’da ikili bir yapıya sahipti. Birincisi İktisadi Kurul’un kendisi, ikincisi ise 70 kadar üyeden oluşan Genel Kurul’dur. Ana hatlarıyla bu şekilde olan tasarı 5 Ağustos 1960 tarihinde

Bakanlar Kurulu'na incelendi. İlk incelemeden sonra bazı değişiklikler yapılmak üzere iade edildi (Türkcan, 2010: 248).

Türkeş'in tasarısının iade edilmesinin ardından devreye giren Kurmay Albay Şinasi Orel ve Dr. Karaosmanoğlu taslakta bazı değişiklikler yapmıştır. Türkeş'in Milli Planlama Teşkilatı denilen şeması Devlet Planlama Teşkilatına çevrilmiştir. Milli Birlik Komitesine sunulan taslak fazla bir değişiklik yapılmadan kabul edilmiştir.

2.4.1. Planlı kalkınmanın örgütü: Devlet Planlama Teşkilatı

30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı kanunda DPT'nin kuruluş, görev ve teşkilat yapısı yer almaktadır. 5 Ekim 1960 tarihli Resmi Gazete'de, Başbakanlığa bağlı bir Devlet Planlama Teşkilatı kurulduğu yayımlanmıştır. Kanunda Başbakan'ın bu teşkilatın yönetimi ile ilgili yetkilerini Başbakan Yardımcısı vasıtası ile kullanacağı belirtilmiştir. Kuruluş kanununda verilen yetki ve görevlere bakıldığında⁸, DPT'nin siyasal iktidarların alacağı kararlara göre onlara yardımcı olan, tavsiyelerde bulunan ve müşavirlik yapan bir kurum olduğu görülmektedir. DPT'nin kuruluş kanun tasarısı MBK'de görüşülürken kurumun yapısıyla ilgili farklı görüşler olmuştur. Bazı MBK üyeleri DPT'nin hükümete karşı sadece danışma ve öneri niteliğinde bir kurum olmaması; kararlarının bağlayıcı ve buyurucu biçimde olması gerektiğini söylemişlerdir. Bir diğer üye ise buna karşı çıkmış DPT kararlarının emir niteliğinde olması durumunda 'devlet içinde devlet' gibi bir durumun ortaya çıkabileceğini ifade etmişlerdir (Sezen, 1999: 76). Bu tartışmalar sonucunda DPT hükümetçe belirlenen hedeflere göre planlar hazırlayan ve hükümete *danışmanlık yapan* bir organ olarak kurulmuştur.

91 sayılı kanuna göre DPT iki ana organdan oluşmaktadır. Bu organlar Yüksek Planlama Kurumu (YPK) ve Merkezi Teşkilat'dır (3. Madde). Merkezi Teşkilat ise İktisadi Planlama daire, Sosyal Planlama Dairesi ve Koordinasyon Dairesi (7. 8. ve 9. Madde) olmak üzere üç alt birimden oluşmaktadır. Kuruluş kanununa göre İktisadi Planlama Dairesi kısa ve uzun vadeli planları yapmakla, Sosyal Planlama Dairesi sosyal problemlerin çözülmesi için kısa ve uzun vadeli planlar hazırlamakla ve

⁸ Devlet Planlama Teşkilatı'nın yetki ve görevlerinin tamamı için Ek -1 *Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun'a* bakabilirsiniz.

Koordinasyon Dairesi de planın uygulanması sırasında gerekli koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiştir.

DPT'nin sahip olduğu temel organlardan bir diğeri de YPK'dir. 91 sayılı kanuna göre YPK 'İktisadi ve sosyal politika hedeflerinin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak plânları Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, tayin edilen hedeflere uygunluk ve kifayet derecesi bakımından incelemek' (4. Madde) ile görevlendirilmiştir. YPK, Başbakan (veya Başbakan Yardımcısı), Bakanlar Kurulunca seçilecek üç bakan, Planlama Müsteşarı, İktisadi Planlama Dairesi Başkanı, Sosyal Planlama Dairesi Başkanı ve Koordinasyon Dairesi Başkanından oluşmaktadır. Bu görüntüsü ile YPK yarı bürokratik, yarı siyasal bir organ olarak tasarlanmıştır.

91 sayılı kanunun gerekçesinde YPK'nin yapısında bürokratların ve siyasetçilerin eşit sayıda temsili ile ilgili olarak şu açıklama yapılmıştır. 'siyasi temayülleri ve otoriteyi temsil edenlerle il ve tekniği temsil edenlerden meydana gelen karma bir Yüksek Konsey teşkil edilmiştir.' Övgün (2007: 80) ise DPT'nin yönetim kademelerinde etkin görev yapmış kişilerle yaptığı röportajlardan çıkardığı izlenime göre, YPK'nin daha ilk uygulamalar sırasında değişmiş ve kanunda öngörülen şekliyle hayata geçememiştir. Teknik olarak ifade edilen bürokratik kanadı değiştirmek ve tayin bakımından bir güvence olmadığı için YPK özü itibari ile siyasi bir yapıdır.

DPT'nin hukuksal anlamda bir diğeri boyutu da 1961 Anayasa'sı ile anayasal bir statü kazanmasıdır. Planlama örgütü anayasanın ilanından önce kurulmuştur. 1961 Anayasa'sının hazırlanması sürecinde DPT'nin niteliği ve uygulanacak planlar hakkında farklı görüşler ortaya atılmıştır. Bu görüşlerden birine göre yapılacak olan planların Meclis'in kabul edileceği bir kanunla yürürlüğe girmesi gerektiği belirtilmiştir. Fakat yapılan görüşmeler sonucunda özü itibari ile siyasi bir metin olan planlamanın ve böyle bir metnin kanun olarak kabul edilmesinin katı bir yapı oluşturacağı belirtilmiştir. Nihai olarak planların bir kanun yerine Meclis kararı ile olması gerektiği kabul edilmiştir. Diğeri bir gelişme ise DPT'ye anayasal statü verilmesidir. Bunun gerekçesi ise ilerleyen süreçte gelecek siyasi iktidarların planlama teşkilatının baskısından kurtulmak istemesiyle örgütü kaldırabileceğidir (Sezen, 1999:

179-182). Yaşanan bu gelişmeler sonucunda 1961 Anayasası'nda planlama ile ilgili olarak iki madde kabul edilmiştir⁹.

Anayasa maddelerinden de anlaşılacağı üzere, kalkınma planlarının yapılması devletin bir ödevi olarak belirtilmiştir. DPT ise kuruluş ve görevleri özel bir kanunla düzenlenen ve devletin ödevi olan kanunları yapmakla görevlendirilmiştir.

DPT'ye verilen bu görevlerle ilgili bir görüşe göre, DPT'nin kuruluş kanunu olan 91 sayılı kanun DPT'nin verilen görevleri yerine getirmesinin olanaklı kılmamaktadır. 1961 Anayasasına göre, DPT'nin 'tarafsız ve teminatlı' olması gerekmektedir. Ayrıca hazırlanacak planların ise bağlayıcılık açısından kanun niteliğinde olması gerekmektedir. Fakat 'müstakil bir teşkilat olması lazım gelen planlama teşkilatı bu anayasa hükümlerine göre kurulmamıştır; anayasanın yürürlüğe girmesinden evvel kurulan teşkilat, hiçbir yetki ve teminatı olmayan Başbakan yardımcısının hiyerarşisine bağlı' bir kurum olarak örgütlemiştir (Akçay, 2007: 82).

1960'ların başında oluşturulan DPT'nin örgütsel yapısı Türkiye'de önemli bir değişimi ifade eden 24 Ocak 1980 kararlarına ufak değişiklikler dışında devam etmiştir. Bir kariyer mesleği olarak Uzmanlık ortaya çıkmıştır. Örgütteki hiyerarşinin son derece düşük düzeyde tutulması, uzmanlarla en üst düzey yöneticiler olan Müsteşar ve Daire Başkanları arasında bilgi alışverişinin olabildiğince mümkün olması, düşüncelerin kısa zamanda ortak bir noktada toplanmasına izin vermiş buda örgütün çalışma düzeyini artırmıştır (Aslan, 1998: 106).

⁹ 'İktisadi ve Sosyal Düzen' başlığını taşıyan 41. Madde şöyledir: 'İktisadi ve sosyal hayat, adâlete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir. İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği öncelikleri yöneltmek ve kalkınma plânlarını yapmak Devletin ödevidir.' DPT'ye Anayasallık statüsü kazandıran 'Kalkınma ve Devlet Planlama Teşkilatı' başlıklı 129. Maddesi ise: 'İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir. Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir.'

2.4.2. Kalkınma Planları ve Genel Özellikleri

Kalkınma planları makro bir bakış açısı ile hazırlanmakta sektör ve proje boyutlarını içeren üçlü bir yapıdan oluşmaktadır. Modelin ilk aşaması olan makro boyutunda, ekonominin gelişme hızı ve bu hıza uygun olarak yatırım ve tasarruf hacimleri saptanmaktadır (Öney, 1980: 54). Modelin ikinci aşamasında sektör analizleri yapılmaktadır. Bu aşamada makro aşamada belirlenen temel büyüklüklerin gerçekleştirilebilmesinin somut pratikleri bu aşamada belirlenmekte ve buna uygun olarak ekonomi sektörlerine ayrılmaktadır. Sektörlere ayrıldıktan sonra her bir sektörün üretimine olan iç ve dış talepler belirlenerek buna uygun olarak ne kadar üretimin yapılacağı belirlenir. Bu aşamada input- output tekniği ile sektör analizleri yapılmakta ve sektörler arası ilişki sağlanmaktadır (Soyak, 2006: 109). Modelin son aşamasında ise ilk iki aşamada geliştirilen politikaların hayata geçirilmesi için gerekli projelerin seçimidir. Bu noktada projeler genel ekonomi açısından değerlendirilmekte ve projelerin milli gelire, istihdama, sosyal boyuta katkıları ölçülmektedir (Kılıçbay, 1966: 131).

Türkiye’de kalkınma planlamaları yukarıda anlatılan aşamalı planlama modeline göre olmakta ve üç tane plan hazırlanmaktadır. Bu planlar perspektif plan, beş yıllık kalkınma planları ve yıllık programdır. Kalkınma planlamasının ilk aşamasını oluşturan perspektif planlar Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanmaktadır. Perspektif planlar, ekonominin bütüncül bir şekilde ele alınarak uzun bir zaman çerçevesi içinde incelenmesini olanaklı kılmaktadır. Bu özelliğinden dolayı uzun süreli planlar olarak da nitelendirilen perspektif planlar, ekonomi hakkında bir çok bilgi doğru bilginin bir araya gelmesini sağlamakta ve alınacak önlemleri uyumlu bir hale getirmektedir.

Kalkınma planlarının işleyişinde ikinci aşama, beş yıllık kalkınma planlarının hazırlanmasıdır. Perspektif planlara uygun olarak DPT tarafından hazırlanan plan strateji taslağı YPK’nın onayından geçerek BK’ya sunulur. Eğer BK bu stratejiyi uygun bulursa DPT Kalkınma Planını hazırlamakta ve YPK tarafından yapılan ön incelemeden sonra tekrar BK’ya sunulmaktadır. BK’da kabul edilen tasarı kanunlaşma süreci içinde

Plan ve Bütçe Komisyonu'na oradan da TBMM Genel Kurulu'na sunulmaktadır. TBMM tarafından kabul edilen plan yürürlüğe girmiş olur.

Planlamanın son aşaması olan uygulama süreci ise üç araç aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu araçlar, yıllık bütçe, yıllık program ve kamu iktisadi teşebbüslerinin iş programlarıdır. Yıllık bütçeler, planlamanın en önemli unsurlarından birisidir. Kamu gelir ve giderlerini belirlemesi ve bununda bütçe yoluyla gerçekleşmesi itibari ile kalkınma planları, bir bütçe faaliyeti olarak da değerlendirilebilir. Yıllık programlar YPK'nın görüşleri doğrultusunda DPT'nin hazırladığı ve BK'nın kararı ile kabul edilen belgelerdir. Yıllık programlar planların uygulanması için gerekli araçları ayrıntılı olarak belirler ve her yıl için amaçlanan hedefler ile kaynaklar arasındaki dengeyi sağlamayı amaçlar. Planlamanın diğer bir aracı ise son dönemlerdeki özelleştirmelerle hemen hemen hiç kalmayan kamu iktisadi teşebbüslerinin iş programlarıdır. Özellikle planlı dönem olarak nitelendirilen 1960-1980 yılları arasında KİT'lere verilen yatırım görevleri ile gerçekleştirilmeye çalışılmış ve DPT, KİT'lerin yatırım faaliyetlerinin bazı aşamalarında yetkilendirilmiştir (Övgün, 2010: 282).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963 – 1967) ve ilk plancıların istifası

30 Eylül 1960 tarihinde kurulan DPT, kısa sürede bir kalkınma planı yapmak gibi bir göreve sahiptir. Bu anlamda DPT'nin ilk çalışması '1961 Yılı Devlet Bütçesi Hakkında Mütalaa' olmuştur. Bu çalışmada, ekonominin toplam kaynakları ile bunlara yapılan harcamalar ortaya konmuş ve 1961 yılı için tahminler yapılmıştır. Bu çalışma için geçmiş yılların arz ve talep durumları tespit edilmiştir. Bu ilk çalışmadan sonra planlı döneme geçiş yani kalkınma planlarının hazırlanması için bir hazırlık döneminin gerekli olduğu görülmüştür. Bunun üzerine 1961 yılında, 1962 yılı için basit bir 'yıllık programın hazırlanması' ve 1962 bütçesinin, bu programın genel çerçevesi içinde oluşturulması öngörülmüştür. Beş yıllık kalkınma planlarının başlangıç yılı olarak ise 1963 yılı belirlenmiştir.

Planın finansal kaynağı konusunda yaşanan çatışma ise Türk planlama tarihinde siyasi iktidarla plancıların ilk ve en büyük çatışması olarak tarihe geçmiştir.

Hedeflenen kalkınma hızına ulaşmak için mevcut vergi mevzuatı ile bu kaynağın yaratılamayacağına inanan plancılar, planın iç finansmanını sağlam kaynaklara dayandırmak için yeni vergi alanlarını kapsayan bir vergi reformu öngörmüşlerdir. *Kaldor Raporu*¹⁰, nun da etkisiyle hazırlanan ve tarım gelirlerinin de vergilendirilmesini içeren bu reform önerisi, büyük toprak sahiplerini karşısına almak istemeyen siyasal iktidarla plancıları karşı karşıya getirmiştir. Planlamanın iç finansmanını sağlamanın bir hükümet sorunu olduğunu düşünen Bakanlar Kurulu, vergi konusunda kesin hükümlerin planda yerinin olmasının gereksiz olduğunu, plan için gerekli olan finansın vergi kanalı dışında karşılanabileceğini düşünmektedirler. Yaşanan bu çatışma, örgütün bir anayasal kurum olması ve planlama teknisyenlerinin YPK'da siyasilerle eşit oy ağırlığına sahip olmaları sonucunu değiştirmemiş ve geri çekilen plancılar olmuştur. DPT müsteşarı ve üç daire başkanı¹¹ nin istifası ile kriz giderilmiş, plan hükümetin istediği şekilde düzeltilerek TBMM'den geçirilmiş ve yürürlüğe girmiştir (Yılmaz, 2012: 210-211).

Plancıların istifasını anlamak için Hükümetin dayandığı sınıfsal çıkarlara bakılması gerektiğini belirten Yılmaz (2012: 214), *The Times*'da çıkan bir yazıyı Türkiye'nin sınıfsal yapısına yönelik bir değerlendirme olarak aktarmaktadır: "Tahminlere göre Mr. Kaldor bu raporunda bütün vergi sisteminin değiştirilmesi gerektiğini bildirmiş ve şimdiki halde hemen hiç vergi ödemeyen büyük toprak sahiplerinin ve büyük çiftçilerin, topraklarının verim oranları ile ölçülü kademeli bir vergi sistemine bağlanmaları zarureti ileri sürmüştür. Böyle bir verginin sağlayacağı gelir, yapılan hesaplara göre, plânın maliyetinde görülen açıkları kapatacaktır." Yılmaz ayrıca, Meclisteki partilerin zorunda oldukları siyasi desteği sağlamak için büyük ağaların menfaatlerini savunmak zorunda olduklarını belirtmektedir.

Yaşanan istifaların ardından 28 Eylül 1962'de DPT müsteşarlığına atanan Hazine Genel Müdürü Ziya Müezzinoğlu, planda yapılan değişikliklerin kalkınma hızını etkilemeyeceğini ve planın başarı ile uygulanacak yeterliliğe sahip olduğunu

¹⁰ Bu rapor Cambridge Üniversitesi İktisat Bölümü öğretim üyesi Nichalos Kaldor'un DPT'nin davetlisi olarak 1962 Nisan ayında Türkiye'ye gelerek hazırladığı rapordur. Kaldor, zirai vergilerin başını çektiği vergi düzenlemelerinde, kurumlar vergisinin oranlarının yükseltilmesini, yol nakliyesinde yeni vergilerin koyulmasını, bina vergilerinin değiştirilmesini, ithalat lisansları üzerinden bedel alınmasını, Devlet teşekküllerinin fiyatlarında yeni esaslar kabul edilmesini önermektedir

¹¹ Atilla Karaosmanoğlu, Necat Erder, Osman Nuri Torun, Ayhan Çilingiroğlu

belirtmiştir. BBYKP'nın hazırlanması sürecinde DPT-Maliye Bakanlığı arasında yaşanan gerilimde Hazine Genel Müdürü olarak çatışmanın bir tarafı olan Müezzinoğlu, ilk planın hazırlanışı sırasında DPT'ye gerekli bilgileri vermemiştir. Fakat daha sonra Müsteşarlık görevine getirilince vermediği bilgilere ulaşmaya çalışmıştır. DPT Müsteşarlığına geleneksel bürokrasinin önemli temsilcilerinin getirilmesi planda ön görülen ciddi reformların uygulanmayacağı yorumlarına neden olmuştur (Akçay, 2007: 111).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BBYKP) perspektif bir plan niteliği taşımaktadır. Plan 15 yıllık bir perspektifle hazırlanan planın ilk kısmını Birinci Plan (1963-1967) oluşturmuştur. Sanayileşmenin öneminin vurgulandığı planda %7'lik bir büyüme hızı ön görülmüştür. Planda tarım sektörüne özel bir vurgu yapılmakla birlikte, 1950'li yıllarda olduğu gibi tarım sektörüne bir öncelik tanınmamıştır. Sanayi ve Tarım sektörleri arasında bir uyum gözetilmeye çalışılmıştır. Bundaki amaç kırsal kesimde bir modernleşme başlatarak kentlere göçü kontrol altına almaktır. Sanayileşmede hedeflenen ise ithal ikameciliğidir. BBYKP'de fırsat eşitliği, gelir dağılımı, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ve bölgeler arasındaki kalkınma farklılıklarının giderilmesi gibi sosyal politikalar da amaçlanmıştır. Planda kamunun uzun vadeli gelişme için gerekli stratejik yatırımlar ile özel kesimin gerçekleştiremediği yatırımları yapacağı ve özel kesime yön vereceği belirtilmektedir. Plan, sanayileşmede sağlanacak gelişme sonucunda dışa bağımlılığın azaltılmasını hedeflemiştir (DPT, 1963: 38-41). İthal ikameci sanayileşme stratejisinin açıkça benimsendiği Birinci Plan'da, dış ödemeler dengesinin kurulabilmesi için ithal ikamesinin yaygınlaştırılarak sürdürülmesi öngörülmüş, bu anlamda karşılaştırmalı üstünlüklere dayalı bir sanayileşme ve dış ticaret politikasının "hatalı" olacağı belirtilmiştir (DPT, 1963: 41).

BBYKP'nın hedefleri incelendiğinde; öncelikle ithal edilmekte olan temel tüketim mallarının yerli üretimine geçilmesi ve kurulacak tesislerin yerli hammaddelere dayalı gelişmesi hedeflenmektedir. Ancak, yeni kurulacak olan sanayilerde "belli bir öğrenme devresine ihtiyaç olduğu" varsayılarak, bu sektörlerin dış sanayinin yıkıcı rekabetine karşı korunması öngörülmüştür. Diğer yandan yeterli düzeyde ve nitelikte

üretilebilen malların ithalatı kontrol altına alınarak, söz konusu sektörlerde ithalatın yasaklanması hedeflenmiştir (DPT, 1963: 205).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968 – 1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (İBYKP), Adalet Partisi iktidarı zamanında hazırlanmıştır. Planın hazırlık çalışmalarına 31 Ocak 1967 de DPT'nin Müsteşarlığına atanan Turgut Özal'ın döneminde başlanmış, Nisan-Mayıs 1967 ayları arasında planın YPK ile görüşmeleri tamamlanmıştır. 3 Temmuz 1967'de de Meclis görüşmeleri tamamlanan plan kabul edilmiştir (Akçay, 2007: 125).

1968-1972 yıllarını kapsayan İBYKP'nin hedefleri planın Genel Amaçlar başlığı altında belirtilenlere bakılarak şu şekilde özetlenebilir: İBYKP, birinci plandaki gibi yıllık %7'lik bir büyüme hızı öngörmektedir. Birinci plan, sanayi ve tarım sektörüne eşit derecede öncülük verirken, İBYKP sanayinin başat olduğu bir ekonomi öngörmekte, tarım sektörü içinde tarımın hava şartlarından etkilenmesini azaltacak önlemlerin alınacağını belirtmektedir. Planın diğer hedeflerinin toplumsal yaşam standartlarını yükseltmek ve ekonomik kalkınma hızına ulaşmak için dış yardıma duyulan ihtiyacı en aza indirmek olduğunu söyleyebiliriz (DPT, 1967: 3-4).

28 Temmuz 1967 tarihinde çıkarılan *Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun*¹² İBYKP'nin uygulamada farklılaşacağının ilk sinyalidir. Kanunla birlikte DPT'nin örgütsel yapısına Teşvik ve Uygulama Dairesi eklenmiştir. Dairenin görevi özel kesim için 'teşvik belgesi' vermektir. Bu yeni yapılanmanın DPT'ye etkisi ise pek olumlu olmamıştır. Bu daireyle birlikte DPT, yabancı sermaye için getirilen vergi kolaylıkları ve gümrük muafiyetleri ile ilgili konuları düzenleyen bir kurum haline gelmiştir. DPT'nin yapısında gelen bu değişiklik sonucunda DPT, makro planlar yapmak ve uygulamak yerine mikro ölçekli projelerle, şirketlere teşvik belgesi verme işlemleriyle uğraşarak uygulamaların içinde kaybolmuştur (Sönmez, 2003:111).

¹² Kanunun konumuzla ilgili özeti için bkz. Ek 3.

Yaşanan bu gelişmeler sonucunda DPT bir plan yapıcı örgütken, plan uygulayıcı örgüt konumuna gelmiştir. Bu durum planın uygulama sürecinde tavizlerin verilmesine neden olmuştur. Yaşanan gelişme ‘bir inşaatın hem müteahhiti hem de kontrolörü olamazsınız’ eleştirilerini gündeme getirmiştir. Teşvik uygulamalarının Sanayi Bakanlığı tarafından uygulanmasını dile getiren görüşlerde bulunmaktadır (Akçay, 2007: 128).

İBYKP’nın metnine tekrar bakarsak, plan yine karma ekonomik bir yapı öngörmektedir. Planda devlet ekonomik yaşamın düzenleyicisi bir konumda belirmiş, kamu ve özel sektörün birlikte faaliyette bulunduğu alanlarda fırsat eşitliğini sağlamakla görevlendirilmiştir. Piyasada oluşan fiyatların kararları belirleyeceği ve etkinliğin piyasa mekanizması ile sağlanacağı belirtilmiştir (DPT, 1967: 101).

Yukarıdaki hedeflerle amaçlanan özel birikimin teşvik ve sübvansiyonlarla ön plana çıkarılmasıdır. Özel kesim desteklenerek kamu kesimi fiili olarak sınırlandırılmıştır. Bunun sonucunda sosyal hedefler giderek arka planda kalmıştır (Boratav, 2006).

Birinci planda ayrıntılarıyla anlatılan fakat gerçekleştirilemeyen yönetsel reform, KİT reformu, vergi ve toprak reformu ve bölgesel planlama gibi hedefler, İBYKP’nda da hedef olarak belirtilmiştir. Fakat ikinci planda ayrıntılarıyla ortaya konmamış sadece önceki dönemde yapılanları değerlendirmekle yetinilmiştir (DPT, 1967).

Küçük (1984), İBYKP’nı planlı bir zengin yaratma girişimi olarak değerlendirmektedir. Plansız dönemde zenginlik rastgele yaratılırken, İkinci planın ilkesinin ‘her mahallede milyoner yaratmak’ olduğunu belirtir. Planlı dönemin zengin yaratma usulünün de planlı olması gerektiğini vurgulayan Küçük, bunun planlama gerekçesi ile ve hesaplı bir biçimde zengin yaratmak olduğunu söyler.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (ÜBYKP), 12 Mart Muhtırası (1971) hemen sonrası oluşan siyasi istikrarsızlık ortamında hazırlanmıştır. Muhtıra sonrasında Süleyman Demirel istifa etmiştir. Dönemin cumhurbaşkanı olan Cevdet Sunay 19 Mart 1971’de yeni hükümeti kurma görevini CHP Milletvekilli olan Nihat Erim’e vermiştir. Bu görev üzerine Nihat Erim partisinden istifa etmiş ve yeni kabineyi ‘partiler üstü’ olarak nitelendirilen bir anlayışla yeniden kurmuştur. 14 bakanın TBMM dışından seçildiği 25 Kişilik kabinede diğer üyeler şöyle oluşmuştur: 5 AP’li, 3 CHP’li ve 1 MGP’li. Meclis dışından gelen bakanlar arasında DPT’nin ilk plancılarından Attila Karaosmanoğlu Şinasi Orel ve Ayhan Çilingiroğlu da yer almıştır. Fakat TBMM dışından gelen 11 bakanın 3 Aralık 1971’de istifa etmesiyle Nihat Erim de istifasını sunmuş ve hükümet düşmüştür. Nihat Erim tekrar hükümeti kurmakla görevlendirilmiş ancak II. Nihat Erim hükümetinin de ömrü çok uzun sürmemiştir. Daha sonra Ferit Melen’in kurduğu hükümet 1973 seçimlerine kadar geçen 11 aylık sürede görevi yürütmüştür. Bu süreçte ÜBYKP son halini tamamlamış ve plan görüşülmek üzere meclise sunulmuştur. ÜBYKP’nin hazırlanışı sürecinde üç hükümet değişmiştir. Bu değişikliklerin planı siyasi destekten yoksun bırakması en çok eleştirilen konulardan biri olmuştur (Barbaros ve Karatepe, 2009).

Nihat Erim’in başbakan olmasından 3 ay sonra Memduh Aytür ikinci kez DPT müsteşarı olarak atanmış, fakat görevi 25 Kasım 1972’de Kemal Cantürk’e bırakmıştır. Kemal Cantürk döneminde planın uygulanıp uygulanmaması ve de DPT’nin etkinliği konusunda ciddi kuşkular doğmasına neden olmuştur. Bu dönemde Ekonomik ve Sosyal Etütler Konferansı Heyeti tarafından düzenlenen, “Uzun Dönemli Plan Stratejisi ve Üçüncü Beş Yıllık Plan” konulu seminerde ÜBYKP tartışılmış ve seminere katılan DPT İktisadi Planlama Dairesi Başkanı Hikmet Çetin, plan stratejisini yapısal çelişkiler taşıdığını ve hazırlanan planın “bir belge olma niteliğinden öteye gidemeyeceğini” ifade etmiştir (Akçay, 2007).

1973-1977 dönemini kapsayan ÜBYKP’ye baktığımızda planın 30 Mart 1972’de YPK’de kabul edilen İkinci Perpektif Plana dayanılarak hazırlandığını

görmekteyiz. ÜBYKP'yi birinci Perspektif Planının son beş yıllık dönemini oluşturması gerekirken, bu yeni Perspektif Planla, birincisinden vazgeçilmiş ve 22 yıllık bir süreyi kapsayan yeni bir strateji kabul edilmiştir. Böyle bir yola başvurulmasının ardında yatan neden 1970 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile imzalanan Katma Protokol'dür. Protokol'e göre yeni hedef 1995 yılına kadar Türkiye'nin siyasi, ekonomik ve toplumsal anlamda Avrupa ülkelerinin yakaladığı gelişmişlik düzeyini yakalayarak onların bir parçası olmaktır. Bu nedenle 22 yıllık İkinci Perspektif Plana göre hazırlanan ÜBYKP hazırlanırken bütün hesaplar Ortak Pazar hedefi dikkate alınarak hazırlanmıştır (Yılmaz, 2012; DPT, 1973).

Üçüncü Planın uzun dönemli amaçlar bölümünde beş temel amaç belirlenmiştir. Bunlar: a) yaşama düzeyinin yükseltilmesi, b) sanayileşme, c) dış kaynaklara bağılılığın azaltılması, d) istihdam sorununun çözümlenmesi, e) gelir dağılımının iyileştirilmesidir. Üçüncü planın öngördüğü büyüme hızı % 7.9'dur. Birinci ve İkinci Plandaki büyüme hızı hedeflerinin %1'lik bir sapmayla tutturulması bir başarı olarak değerlendirilmiş ayrıca AET standartlarına ulaşma isteği Üçüncü Planın büyüme oranının daha yüksek belirlenmesinde etkili olmuştur (DPT, 1973).

ÜBYKP'yi önceki planlardan ayırt eden bir özellikte yeni planlama araçlarına yer vermesidir. Üçüncü plan beş yıllık plan ve yıllık programlara ek olarak sektör ve alt sektör ana planlarını ve de il (yerel yönetim) planlarını öngörmektedir. 15-25 yıl için hazırlanacak olan sektör planlarının amacı kaynakları rasyonel kullanmaktır. Sektör planları, ekonominin kritik sektörleri olan eğitim, sağlık, turizm gibi alanlarda çıkabilecek krizleri önceden görebilmeyi de amaçlamaktadır. İl planları ile amaçlanan ise merkezden gönderilecek yardımların etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak için bir programa dahil edilmesi ve yerel kaynakların, yerel ihtiyaçları karşılayabileceği bir duruma getirilmesidir (DPT, 1973; Sezen, 1999).

Önceki kalkınma planlarında da öngörülen fakat başarısız olan 'ekonomide yapısal değişim' hedefi Üçüncü Kalkınma Planı'nda da bir hedef olarak belirlenmiş ve bunu gerçekleştirmeye yönelik öngörüler ortaya konmuştur. Bu öngörüler ikinci perspektif planının süresi olan 22 yıllık bir zaman dilimi içinde gerçekleşecektir.

Gerçekleşmesi beklenen hedefler planda şu şekilde ifade edilmiştir: ‘Türkiye’nin millî geliri içinde bugünkü % 23 civarında olan sanayinin payı 1995 te % 40 a yaklaşmalı, tarım gelirinin bugünkü payı olan yüzde 28 yüzde 10 civarına inmelidir. Ayrıca sanayi sektöründe çalışanların toplam çalışanlara oranı yüzde 11 den yüzde 22 ye ulaşmalı, tarımda çalışanların payı da bugünkü % 60’lardan % 20’lere düşmelidir.’ (DPT, 1973: IV).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın (DBYKP) hazırlanması gereken yıl olan 1977 yılında iktidarda II. Milliyetçi Cephe (MC) hükümeti vardır. Hükümet ortaklarının kendi içlerinde yaşadıkları anlaşmazlıktan dolayı o yılın Kasım ayına gelmesine rağmen planın hazırlanmasına yönelik hiçbir girişim olmamıştır (Barbaros ve Karatepe, 2009). Plana yol gösterecek olan temel belgelerden ‘plan hedefleri ve stratejisi’ belgesi de henüz hazır değildir. Dördüncü planın hazırlık çalışmalarına başlanamamasının en önemli nedenlerinde biri bu strateji belgesinin hazırlanmamış olmasıdır (Akçay, 2007). Ancak dış borç için uluslararası kuruluşlarla görüşen hükümet borcun takibi için planın yapılması baskısıyla karşılaşmıştır. Bunun sonucunda planın acil olarak hazırlanması için DPT’ye baskı yapılmıştır. Yaşanan gelişmelerin de etkisiyle beş yıldır DPT müsteşarlığı görevini sürdüren Kemal Cantürk görevden ayrılmış, yerine 8 Kasım 1977 tarihinde Mustafa Ernam vekâleten atanmıştır.

Mustafa Ernam’ın göreve gelmesinden sonra hükümetin büyük baskısıyla 14 günlük bir süre içerisinde Dördüncü Plan, bütün karşı çıkmalara karşın, hazırlanmıştır. Planın bu kadar kısa bir süreye sığdırılmasının nedeni plan-program-bütçe sıra düzeninin gerekliliğidir. Yılsonu yaklaşmış ve yeni bütçe kanununu 30 Kasım’a kadar Meclis’e sunulması gerekmektedir. Fakat bütçenin yıllık programa, yıllık programında kalkınma planına göre hazırlanması gerekmektedir. Ortada ise henüz beş yıllık planın ‘Hedef ve Strateji’ belgesi bile yoktur. Hedef ve Strateji belgesi 16 Kasım 1977’de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Belgenin kabulü ile birlikte DPT 30 Kasım’a kadar olan 14 günlük süre içinde beş yıllık kalkınma planını ve 1978 yılı programını hazırlamak zorunda bırakılmıştır. Sonuçta 2 hafta gibi kısa bir süre içinde DBYKP,

1978 yılı programı ve 1978 yılı bütçesi, kanuni olarak son gün olan 30 Kasım 1977'de, aynı gün içinde Meclis tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir (Barbaros ve Karatepe, 2009; Yılmaz, 2012).

5 Ocak 1978 tarihinde, gensoru verilerek düşürülen II. MC hükümetinin yerine gelen CHP hükümeti, usulsüz hazırlandığı gerekçesi ile DBYKP'yi ve 1978 yılı ekonomik programını 'yasa dışı' ilan etmiş ve geri çekmiştir. 1978 yılı bir 'geçiş yılı' ilan edilmiştir. 27 Ocak 1978 tarihinde de Mustafa Erman vekâleten yürüttüğü DPT Müsteşarlığı görevinden alınmış ve yerine Bilsay Kuruç atanmıştır (Akçay, 2007). Kuruç ve ekibinin hazırladığı Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 29 Kasım 1978 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe konmuştur.

Dördüncü planın hazırlanmasında yukarıda değinilen iç etkenlerin dışında dünya konjonktüründe yaşanan dış bunalım da plan sürecini etkilemiştir. O dönemde yaşanan petrol krizinin fiyatları yükseltmesi girdi maliyetlerini arttırmıştır. Avrupa ülkelerinin uyguladığı anti-enflasyonist ve büyüme hızlarını sınırlama politikaları Türkiye'den giden işçi göçünü durdurmuştur. Türkiye'deki işsizlik artarken işçiler yoluyla ülkeye giren döviz girişi de azalmıştır. Yaşanan bu sıkıntılar dış ödemeler açığını büyütmüş ve ekonomik gelişme yavaşlamıştır (DPT,1979: 653).

Türkiye'yi ağır ekonomik sorunlarla ve çok yönlü bunalımlarla karşı karşıya getiren iç etkenlerin başlıcaları da şöyle özetlenmiştir:

- 'Ara mallar ve yatırım malları sanayinin gereğince geliştirilememiş olması;
- Doğal kaynak ve olanakların gereğince değerlendirilmemesi;
- Sanayinin ham madde, ara ve yatırım malı bakımından aşırı ölçüde dışa bağımlı olması;
- Dışalımlarda savurganlığın önlenememiş olması;
- Sanayinin, dışsatımdan çok iç tüketime yönelik nitelikte oluşu;
- Enerji üretiminin aşırı ölçüde dıştan alınan ve giderek pahalılaşan akaryakıtla dayandırılmış olması;

Enerji başta olmak üzere, altyapıların yatırım, üretim veya dışsatım artışını sınırlayacak kadar yetersiz düzeyde kalması;

Tarımda ve kırsal alanda gerekli ölçüde gelişme sağlanmamış olması, bölgeler ve yöreler arası adaletsizliğin sürmesi, büyük kentlerde aşın yığılma olması ve gerek kentleşme giderlerinin gerek işsizlik oranının hızla yükselmesi; ayrıca arsa, konut ve imar politikalarının yetersizliği nedeniyle de kentleşme sorunlarının giderek ağırlaşması;

Enflasyonun olağanüstü boyutlara varması ve bunun bir yandan gelir dağılımındaki dengesizliği daha da arttırarak, gelişmenin yükünü gelişmeden en az yararlanan kitlelerin sırtına yüklenmesi; bir yandan da kaynak savurganlığını ve tüketimi artırıp yatırımları ve dışsatımı yavaşlatması” (DPT, 1979 653).

Yukarıda anlatıldığı gibi tespitler içeren DBYKP’yi önceki kalkınma planlarının çizgisini bozmamıştır. Dördüncü planın temel hedefleri şunlardır: hızlı ve kamu kesimi ağırlıklı sanayileşme, ödemeler dengesini iyileştirme, ekonominin kendine yeterli hale getirilmesi, yabancı sermaye girişinin kolaylaştırılması ve kamu girişimlerinin etkin çalışır hale getirilmesi, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, piyasalara işlerlik kazandırmak amacıyla para-banka sisteminin ve dış ticaretin plan disiplini içine alınmasıdır (DPT, 1979).

DBYKP, Türkiye’nin içinde bulunduğu ekonomik siyasal ve toplumsal bunalım nedeniyle uygulanma şansı bulamamıştır. Zaten planın yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra kabul edilen 24 Ocak 1980 istikrar tedbirleri ile Türkiye uyguladığı ithal ikameci kalkınma modelinde vazgeçerek, ihracata dayalı ve dışa açık bir liberal kalkınma modeli benimsemiştir. Böyle bir köklü değişiklik DBYKP’yi uygulanması imkânsız ölü bir belgeye dönüştürmüştür.

DPT’nin kuruluşundan sonra izlenen “planlı” politikalar, benimsenen sermaye birikim modelinin gerekleri çerçevesinde şekillenmiştir. Buna göre içe dönük birikim modeli açısından en kritik nokta, dışarıya karşı korunan bir iç pazarda üretilenlerin tüketilmesi sorunudur. Bir başka deyişle, içe dönük birikim modeli iç pazarın

olanaklarına dayandığından, satın alma gücüyle desteklenmiş bir talebin, birikimin gerekleri uyarınca desteklenmesi gerekmektedir. Bu gereklilik ise özellikle 1961 Anayasası çerçevesinde kurumsallaşan sosyal devlet anlayışı ve de toplu pazarlık sisteminin kabul edilmesi aracılığı ile sağlanmıştır. Bu kurumsallaşma çerçevesinde, toplumdaki mevcut güç ilişkileri oranında çeşitli toplumsal kesimler, sermaye birikim modelinin sağladığı olanaklardan yararlanmışlardır (Türkay, 1998: 15; Akçay, 2007).

Planlı dönemde, DPT ile özel sektör ilişkilerine baktığımızda ise, içe dönük/ithal ikameci birikim modelinin genel çerçevesini oluşturan planlı dönemin başlangıcında (1963-1967) özel sektör, özellikle devletin ekonomideki sınırlarının belirlenmesi taleplerini öne çıkarmıştır. Ancak ikinci plan (1968-1972) döneminden sonra özel sektör açısından önemli olan, uygulanan teşvik politikalarının hangi alanlara yöneleceği olmuştur. Üçüncü plan (1973-1977) döneminde sermaye içi farklılaşmaya dayalı olarak farklı talepler öne süren özel sektör, dördüncü plan döneminde (1979-1983) özellikle belirli bir büyüklüğe erişmiş olan büyük sermaye tarafından birikim modelinin değiştirilmesine dönük talepleri dile getirmiştir (Akçay, 2007). Bu dönemde DPT ise, “devamlı olarak ithal ikameciliğin aşamalar kaydetmesine, ara ve yatırım malları ikameciliğine yönelinmesine ve bu alanlar ile ihracata yönelme arasında organik bağlantılar kurulmasına önem vermiştir” (Eralp, 1981: 627).

Türkiye’de 1950’lerin ortalarından itibaren “fiilen” 1960’dan sonra ise “resmen” uygulanmaya başlanan içe dönük/ithal ikameci birikim modeli, 1970’lerin sonuna doğru krize girmiş ve 1980 yılından sonlanmıştır. Buna göre 1970’lerin sonlarında yaşanan kriz, “yüksek oranlı enflasyon ve döviz darboğazı” olarak belirlenmiştir (Akçay, 2007). Bu noktada “krizin döviz krizi olarak açığa çıkışı, ilk elden sermaye donanımını daha sermaye yoğun mallara yönlendirecek üretken sermayenin bağımlı bir sermaye olduğunu” ortaya koyacaktır (Ercan, 2002: 70). Gerçekten de sanayide kullanılan teknolojinin dışa bağımlı oluşu sonucunda, ekonomide oluşan “daha fazla üretebilmek için daha fazla ithalat, daha fazla ithalat için daha fazla döviz, daha fazla döviz için de daha fazla borçlanma” kısır döngüsü, krizin önemli nedenlerinden biridir (Başkaya, 1994:105).

BÖLÜM III

3. 1980 SONRASI DÖNÜŞÜM: KALKINMA PLANLAMASINDAN STRATEJİK PLANLAMAYA GEÇİŞ

3.1. 1980 Sonrası Sürecin Temel Dinamikleri

3.1.1. Siyaset/yönetim ayrımı

Kamu politikası analizine yönelik yapılan çalışmaların yöntemsel olarak yaşadığı sorunlardan biride siyaset/yönetim ayrımı tartışması ekseninde gelişmektedir. Bu bağlamda siyaset/yönetim ayrımının tarihsel gelişimi, kamu politikalarının incelenmesi açısından ne anlam ifade ettiği ve çalışmamız açısından öneminin ne olduğu bu başlık altında tartışılacaktır.

Amerikan kamu yönetimi çalışmalarında bir zıtlasma ve ayrılık olarak tanımlanan siyaset/yönetim ilişkisi kamu yönetimi disiplinin tartışmalı konularındandır. Kamu yönetimi disiplininin kurulmasında başlangıç kabul edilen Woodrow Wilson'ın "Yönetimin İncelenmesi" makalesi de siyaset/yönetim ayrılığının dikkat çekildiği ilk çalışmalardan biridir. Bu çerçevede siyaset/yönetim ayrımı üzerine yapılan çalışmalarda ulaşılabilecek sonuçlar aynı zamanda kamu yönetimine yönelik yapılacak çalışmaların yöntemine ve sınırlılıklarına da etki edecektir (Akbulut, 2009:1).

Wilson, politika ve yönetim arasındaki farkı açıkladığı makalesinde kamu yönetimi disiplininin savunmayı amaçlamıştır. Makalede siyasetin devlet yönetiminden ayrıştırılarak kamu yönetiminin siyasal etkiden uzaklaştırılması gerektiği, böylelikle

kamu yönetiminin kendisine verilen görevleri ve hizmetleri daha tarafsız yerine getireceği belirtilmiştir (Öztürk, 2003: 90).

Siyaset/yönetim ayrımı konusu kamu yönetimi literatüründe Anglo – Amerikan yaklaşım ve Kıta Avrupası yaklaşımı olmak üzere iki temel yaklaşım çerçevesinde ele alınmaktadır. Siyaset ve yönetimin ayrı bir şekilde incelenmesi gerektiği savunulan Anglo- Sakson yaklaşımda, bu ayrılığın gerçekleştirilebilmesi için ise kamu yönetiminin işletmecilik ve piyasa ilkelerine göre yapılandırılması gerektiği ileri sürülmektedir. Kıta Avrupası yaklaşımında ise siyaset/yönetim ayrılığı birey hak ve özgürlükleri temelinde ele alınmakta, bürokrasinin güçlenmesinin liberal demokrasi açısından bir tehlike oluşturacağı vurgulanmaktadır. Çünkü siyaset bir değer alanı iken, yönetim ise bürokrasi biçiminde ‘kapitalist ussallığın’ en önemli taşıyıcısıdır. Bu nedenle siyasal ve yönetsel görevler nitelikleri gereği birbirilerinden ayrı olmalıdır (Akbulut, 2009: 11).

Siyaset ve yönetim arasındaki ilişki ülkelerin sahip olduğu yapısal ve kültürel özelliklere göre de farklılık göstermektedir. ABD’de devlet kavramı daha belirsizken, Avrupa’da daha belirgindir. Başkanlık ve parlamenter sistem arasındaki farklılıklar ve bundan kaynaklı olarak siyasa yapımında bürokratların ve siyasetçilerin rolleri farklılık göstermektedir. Bu yapısal farklılıklar ABD ve Kıta Avrupası’ndaki siyaset/yönetim ilişkisini belirleyen temel nedenlerdir (Peters, 1997: 233 - 239, Aktaran: Akbulut, 2009: 2).

Anglo-Amerikan ülkelerde kamu yönetiminin gelişimi yönetim kuramı çerçevesinde ele alınırken, Kıta Avrupası’nda konu daha çok siyaset bilimi yönelimli ele alınmıştır. Yukarıda değindiğimiz gibi ABD’de Woodrow Wilson’un tezlerinden ortaya çıkan geleneksel kamu yönetimindeki siyaset/yönetim ayrımı yapma eğilimi 1950’lere kadar sürmüştür (Güzelsarı, 2004)

Çalışmanın ilk bölümünde de değinildiği gibi İkinci Dünya Savaşı Fordist Birikim rejimine geçilmiş ve Keynesyen Refah Devleti de bir düzenleme biçimi olarak 1970’lerin sonuna kadar egemen olmuştur. Bu dönemde kamu yönetimi siyaset bilimi

içinde incelenmiş; siyaset/yönetim ayrımı reddedilmiştir. Siyaset/yönetim ilişkisinin ‘makro’ ölçekli ele alındığı bu dönemde merkezi yönetim yapıları ve siyasi yapılar bir bütünlük içinde incelenmiştir. (Rhodes, 1995: 1-15, Aktaran: Güzelsarı, 2004).

Fordist birikim rejiminin yaşadığı kriz sonucu Post-Fordist birikim rejimine geçilmiştir. Bu yeni birikim rejiminde devlet ekonomik ve toplumsal yaşamda üstlendiği işlevlerden geri çekilmiştir. Devletin ekonomiye yönelik müdahaleci yapısından vazgeçilerek, piyasanın kusursuz işleyebilmesi için devlete düzenleyici yeni işlevler kazandırılmıştır. Yaşanan bu değişimle birlikte siyaset/yönetim ayrımı tekrar gündeme gelmiştir. Yönetimin ‘teknik’ bir işlev olarak tanımlanması yeniden gündeme gelmiştir. Bu yeni yönetim anlayışının teorik temelini ise ‘Yeni Kamu İşletmeciliği’ (YKİ) yaklaşımı oluşturmaktadır. YKİ yaklaşımına göre kamu örgütlerinde işletme yönetimi kuramı ve uygulamaları geçerlilik kazanmaya başlamıştır.

1990’lı yıllarda ise ‘devletin yeniden düzenlenmesi’, ‘girişimci devlet’, ‘yönetişim’, ‘kamu yönetişimi’ gibi kavramlar üzerinde konuşulmaya başlanmış yönetim / siyaset ayrımını esas alan bakış açısı varlığını sürdürmüştür; hatta daha da derinleşmiştir. ‘Kamu işletmeciliği’, ‘yönetişim’, ‘toplam kalite yönetimi’, ‘girişimcilik’ ve ‘yeniden düzenleme’ gibi sembolik kavramların bol miktarda kullanıldığı bu ortamda esas olarak temel siyasal sorunların üzeri örtülmeye çalışılmaktadır (Güzelsarı, 2004).

Siyaset/Yönetim ayrımını, ekonomi politikalarının belirlenmesi sürecinde toplumdaki belirli politik öznelerin siyasal karar alma süreçlerinden dışlanması anlamında ‘apolitizasyon’ ve neoliberal dönüşüm politikalarına ilişkin ekonomik karar alma süreçleri ve uygulamalarının siyaset dışıymış gibi gösterilmesi anlamında da ‘depolitizasyon’ kavramları ile de açıklayabiliriz (Gürgeç, 2013: 42).

Liberal anlayış demokratikleşmenin ön şartı olarak devlet-toplum ikiliğini görür. Devlet toplumsal ilişkilerin üzerinde ve onlara özerk bir konumdadır. Devletin toplumsal güçlerden özerk bir şekilde konumlandırılarak, bu güçlerin hedefi ve muhatabı olmaktan çıkarılır. Böylece siyasal iktidar apolitizasyon ve depolitizasyon gibi

yönetim stratejileriyle, önemli ekonomi politikaları ve toplumsal süreçler üzerinde hakimiyetlerini kurar ve sürdürürler (Gürgen, 2013: 44).

Apolitizasyon ve depolitizasyon kavramları, biçimsel anlamlarında belirtildiği gibi “siyasetin siyasal süreçlerden dışlanması”, yani “ekonomik ve toplumsal alanlardan siyasetin doğrudan çekilmesini temsil etmez.” Bunun tersine oldukça güçlü siyasal yönetim stratejileri olmaları anlamında, ideolojik hareketliliğin özgül biçimleri olarak işlev görürler. Siyasal bir kategori olarak vatandaşların, ekonomik bir kategori olarak da emekçiler kontrol altına alınarak liberalizmin önündeki engeller kaldırılır (Gürgen, 2012: 45)

Devletin yönetim/siyaset ayrımı temelinde yeniden yapılandırılmasında cevaplanması gereken sorulardan biride bu yapılandırmanın yani apolitizasyon ve depolitizasyon süreçlerinin *nasıl* gerçekleştirildiğidir. Bu mekanizmalara iki temel görünümde işlemektedir. Devlet içinde yeni kurumlar yaratılmaktadır ya da mevcut kurumlar arasında güç transferi yapılmaktadır (Akçay, 2013: 25-26). 1960’larda üretken sermayenin geliştiği dönemde, bununla paralel olarak ya da bunun bir koşulu olarak Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) kurulması; 2000 sonrası süreçte bölgesel rekabet edilebilirliğin sağlanması ve sermayeye yeni yatırım alanları açması bağlamında Bölge Kalkınma Ajanları’nın (BKA) kurulmasını yeni kurumların yaratılmasına örnek verebiliriz. Mevcut kurumlar arasındaki güç transferine örnek olarak ise, 1980 sonrası süreçte DPT gibi kurumların güç kaybedip, bir dönem için Hazine’nin ve özellikle de 2001 sonrası için Merkez Bankası’nın öne çıkması verilebilir.

Siyasal ve yönetsel faaliyetlerin ürünü olan kamu politikasının inceleme konusu haline gelmesi kamu yönetimi yazınında hakim olan siyaset – yönetim ikiliğini de aşmayı gerektirmektedir. Dolayısıyla ‘kamu politikası’ çalışma alanı kamu yönetimindeki köken sorununun çözülmesini sağlayıcı bir işleve sahiptir.

Günümüzde siyaset ve yönetim arasında kesin bir çizgi çizmek mümkün değildir. Özellikle kamu politikalarının oluşturulmasında siyaset / yönetim ikiliği bütün anlamını yitirmiştir. Gerçek yaşamda politika ile yönetim iç içe geçmiş durumdadır.

Devletin birçok eyleminin siyasi olması nedeniyle siyaset ve yönetimi birbirinden ayırmak imkansızdır.

3.1.2. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı

Fordizm'in krize girmesi ve bu krizin en önemli nedenlerinden birinin devletin piyasaya müdahalesi ve devlet harcamaları olarak gösterilmesi devleti hedef tahtasına oturtmuştur. Yeni sermaye birikim süreci olan Post- Fordist veya Esnek Birikim rejimi olarak da isimlendirilen rejimde devlete yeni bir rol biçilmektedir. Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı işte bu noktada anlam kazanmaktadır. YKİ, özel sektör yönetim anlayışını kamu yönetimine aktarmayı amaçlayan bir düzenleme biçimidir.

1980'li yıllarda İngiltere' de Thatcher ve Amerika'da Reagan dönemlerinde Neo-Liberal veya Yeni-Sağ olarak adlandırılan politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Devletin rolü ve konumunu yeniden tanımlayan bu politikalar sonucunda kamu yönetiminde performans ölçümü, sonuçlara göre yönetim, müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi gibi özel sektöre ait yönetim araçları uygulanmaya başlanmıştır. YKİ anlayışı kamu yönetimi alanına işletmecilik anlayışının uygulanmaya başlaması ile ortaya çıkmıştır. YKİ'ye göre kamu yönetimi de özel işletmeler gibi piyasa dinamiklerinin öncülüğünde hareket etmelidir. Kalkınma politikaları ve sosyal devlet anlayışı terk edilmelidir (Güler, 2005a: 139).

YKİ yaklaşımı, 1990'lı yıllarda yoğun olarak uygulanmaya başlanmış ve dünya genelinde geçerlilik kazanmıştır. YKİ yaklaşımı referans alınarak pek çok ülkede kamu yönetimi reformları yapılmıştır (Güzelsarı, 2004: 5). Hızla uygulanan reformlar ve Neo-Liberal ideolojinin hegemonyasının etkisiyle de piyasa mantığı ile çalışan özel örgütlerin yönetim ilkelerinin kamuda da işleyebileceği, kamu-özel ayrımının anlamsız olduğu düşüncesi zamanla toplumun tüm kesimlerince kabul görmeye başlamıştır.

YKİ, kamuya ait olan kalkınma planlaması, örgütsel yapı, bütçe, personel yönetimi gibi yönetim süreçlerinin piyasa mantığı çerçevesinde yeniden tanımlanması gerektiğini savunur. Bu da kamu yönetiminin bir işletme olarak yönetilmesi gerektiği

inancıdır (Zengin, 2009: 9). Bu anlayış yasal-ussal bürokrasi yerine piyasa temelli, esnek ve âdemi merkezîyetçi örgütlenme, çıktılara yönelme, müşteri odaklı yönetim anlayış ve tekniklerine dayalıdır (Eryılmaz, 2012: 54-56). Bu yeni yaklaşım, hantallaşp fonksiyonlarını yerine getiremediği iddia edilen Weberyan bürokratik mekanizmalara alternatif olarak sunulmuştur. Bu bağlamda yeni model kamu yönetimini yeniden yapılandırarak dinamizm kazandıracak, eksiklikler giderilerek onarılacak ve yönetime meşruluk kazandırılacaktır. Yeniden yapılanmayla birlikte kamu çalışanları vatandaşlara daha etkin ve verimli hizmet sunabilecektir (Parlak ve Sobacı, 2012:226). Yeni düzenlemelerle gerçekleştirilmek istenen temel hedef ise kamu yönetiminin işletmeler gibi küresel rekabet şartlarına göre yapılandığı, kamu çalışanlarının da işletme çalışanları gibi performans odaklı değerlendirildiği, vatandaşın müşteri olarak tanımlandığı bir sistemi gerçekleştirmektir.

YKİ yaklaşımı kamu yönetiminin yapı ve işleyişinde köklü değişiklikler ön görmektedir. Buna göre devlet piyasa kuralları çerçevesinde yeniden yapılandırılmalıdır (Güler, 2005a:139-140). YKİ, kamu hizmetlerinin üretim sürecinde üç temel ilkeyi amaçlar. Bu ilkeler: Ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik (Güzelsarı, 2004:8). Sonuç odaklı olan bu ilkelerle kamu hizmetinin görülmesinde hukuka uygunluk ilkesi ikinci plana yitilmiştir. Eğer bir kamu hizmeti piyasa şartlarına göre ekonomik, kamu kurumları verdikleri kamu hizmetinde etkin ve kamu hizmetleri bir bütün olarak etkili ise uygulanmasında bir sakınca yoktur (Demirel, 2005:112).

YKİ modelinin kamu yönetimine yansması devletin rolü ve işlevini tartışma konusu yapacak kadar etkili ve kapsamlı olmuştur. Bu bağlamda kamu hizmetinin verilmesinde yeni üretim sistemleri kurgulanması yoluna gidilmiştir (Demirel, 2005:112). Bunu bir örnekle somutlaştırmak gerekirse, özelleştirme politikaları ve kamusal hizmette rekabet gibi bazı yöntemlerin kamu yönetimi sistemine dâhil edilmesiyle, devletin varlık sebebi ile kamu hizmetlerinin gerekliliği sorgulanmıştır (Özçakar, 2010: 108).

Siyaset-Yönetim ayrımı da yine YKİ yaklaşımının öngördüğü bir yapısal düzenlemedir. Bunun nedeni popülist politikalarla kamu yönetiminin zarara

uğratılmasını önlemektir. Bu amaçla kamu hizmetlerinin üretilmesi ve yönetilmesi fonksiyonları birbirinden ayrılarak yapılandırılmıştır (Balcı, 2005: 198-199). Bu kapsamda kamunun yönetimi devlet bürokrasisinde kalmış, ancak kamu hizmeti üretimi piyasa şartlarına göre yeniden yapılandırılmak üzere özel işletme felsefesiyle kurulan örgütsel yapılar aracılığıyla sağlanmıştır (Güzelsarı, 2004:6).

Kamu yönetiminde Weberyen hiyerarşik yapı terk edilerek uzmanlığa dayalı yatay bir yapı inşa edilmelidir. Bu değişim hem kamu yönetiminin örgütsel yapısını hem de personel istihdamını kapsamaktadır. Bu uygulamanın arkasında yatan inanış nitelikli personelin katı hiyerarşik bir yapıda yönetilmesinin ve hizmet vermesinin mümkün olmamasıdır. Yeni düzenleme ile birlikte kamu hizmet görevlileri sahip oldukları kanuni yetkiyle lider olmak yerine, sahip oldukları uzmanlık seviyesiyle verilen kamu hizmetinde yöneticilik unvanı kazanacaktır (Parlak ve Sobacı, 2012: 228-229).

YKİ anlayışına göre kamu örgütleri, katı, değişmez, hiyerarşik kurallar ile bağlı olmaksızın, ortaya çıkan yeni durum ve olaylara anında uyum gösteren, gerek örgütsel yapı gerekse örgüt içi kurallar bakımından yatay örgütlenmiş, esnek sistemler haline dönüştürülmüştür (Demirel, 2005: 115).

YKİ'ye göre örgütlenecek yeni devlet yapısında kalkınma planlarına da yer yoktur. Çünkü kalkınma planları kamu politikalarının merkezden belirlendiği ve yine merkezden kontrol edilerek uygulanan katı ve sert planlardır. Kalkınma plancılığının yerini kamu politikalarının daha yerel örgütlerce oluşturulduğu stratejik planlama almalıdır. Stratejik planların diğer bir özelliği de piyasaya yönelik müdahaleleri içermemesidir. Elbet ki devlet piyasaya müdahale etmektedir. Fakat bu müdahale kalkınma planlarında belirlenen kamu politikalarında olduğu gibi mal ve hizmet üretmeye yönelik değildir. Burada beklenen devlet müdahalesi düzenleyici niteliktedir. Bu düzenleyici kamu politikaları yine stratejik planda paydaşlarca oluşturulan ortak planlardır.

Kısacası devleti işletme ilkelerine göre yeniden örgütlemeyi düşünen YKİ için şirket temelli stratejik plan vazgeçilmez bir yönetim aracıdır. Kamu kurumları piyasa aktörlerinin de katılımıyla güçlü zayıf yönlerin belirlendiği, fırsat ve dezavantajların tespit edildiği stratejik planlarını hazırlayacaklardır. Oluşan stratejik plana göre, özellikle piyasa aktörleri olmak üzere bütün paydaşlar geleceğe yönelik amaç ve hedeflerini oluşturacaklar ve ona göre hareket edeceklerdir.

3.1.3. Politika transferinin hedefleri ve araçları: Reform stratejileri

Politika transferinin literatürde en kabul gören tanımı Dolowitz ve Marsh tarafından yapılmış olanıdır. Dolowitz ve Marsh'a göre, reform transferi geçmiş ya da şimdiki zamandaki bir politikanın, yönetsel düzenlemelerin, kurumların ve düşüncelerin bilgisinin, bir başka politika, yönetsel düzenleme, kurum ve düşünenin gelişiminde kullanılması olarak anlaşılmaktadır (Haktankaçmaz, 2010: 24; Övgün, 2013: 50). Bu çerçevede politikalar, kurumlar, davranış, düşünce ya da olumsuz dersler politika transferinin nesneleri olabilmektedir (Övgün, 2013:51).

Politika transferi temel olarak iki türdür. Bunlar gönüllü politika transferi ve zorlayıcı politika transferidir.

Gönüllü politika transferi, politika yapıcıların kendi sistemlerinde gördükleri bir memnuniyetsizlik sonucu veya sistemin çözüm üretmez hale gelmesiyle, yine kendi iradeleri ile sorunu çözmek için bir değişimi arzu ederler. Gerçekleştirmek istenen değişimle birlikte yeni politika arayışına gidilir (Haktankaçmaz, 2009: 185). Uygulanmak istenen politikada herhangi bir dış etken müdahalesi yoktur. Politika değişimi tamamen içsel istemler sonucu gerçekleşir

Zorlayıcı politika transferi ise, politika yapım sürecinde politika yapıcıların iradesine dışarıdan müdahale edilerek baskı kurulmasıyla gerçekleşir. Zorlayıcı politika transferi doğrudan zorlayıcı ve dolaylı zorlayıcı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Sobacı, 2011: 195). Doğrudan zorlayıcı transfer, politika yapıcıların iradesine muhalif olarak bir başka dış aktör tarafından hukuksal, sosyal ve siyasal değişiklikler

gerçekleştirmeye zorlanması durumudur. Dolaylı zorlayıcı transfer ise, etki gücü yüksek çeşitli özendiricilerle politika yapıcılarını etkileyerek belirli bir politikayı uygulatma konusunda ikna etmektir (Haktankaçmaz, 2010: 25).

Haktankaçmaz'ın (2009:190; 2010: 26) iki farklı çalışmasında ilgili literatürden derleyerek aktardığı beş temel politika transferi dereceleri ise şunlardır:

Kopyalama, bir politikanın orijinal halinin hiçbir değişiklik yapılmadan alınmasını ya da toptan ithalini ifade etmektedir.

Benzeştirme, politika transferi yapan aktörlerin bir diğer ülkedeki politikayı, programı veya kurumu temel alıp bazı ufak değişiklikler yaparak veya her ayrıntıyı geçirmeyerek gerçekleştirdikleri politika transferidir.

Uyumlaştırma, bir ya da birden fazla yerde uygulanan politikalardan yararlanarak yerel koşullara göre yeni politikaların üretilmesi durumudur. Bu politikaların parçaları farklı yerlerde uygulamalarda görülebilir.

Sentezleme, farklı yerlerdeki unsurların yepyeni bir program ortaya çıkarmak üzere transfer edilerek bir araya getirilmesidir. Bu şekilde bir araya getirilen program bütünlük arz etmesine rağmen program unsurlarının ayrı ayrı gözlenmesi zordur.

Esinleme ise, reform transferinin taze düşüncelere esin kaynağı olması, herhangi bir yerdeki programın bir benzerlik arz etmeksizin yepyeni bir programın geliştirilmesinin zihni arka planını oluşturması durumunda söz konusudur.

Politika transferi yeni bir olay olmamakla beraber, son 20-30 yıldır teknolojik gelişmeler sonucunda iletişim teknolojisinin sağladığı kolaylıklarla birlikte artan bir seyir izlemektedir. Politika transferinin artmasını sağlayan temelde üç neden vardır. Bunlardan biri küreselleşme sonucunda ister kapitalistleşmiş, ister geç kapitalistleşen ülkeler olsun kendilerini küresel ekonomik baskılardan soyutlayamamalarıdır. İkinci neden ise iletişim teknolojisinde ortaya çıkan hızlı gelişmelerdir. İletişim teknolojisinin

gelişmesiyle bilgi ve fikirlerin değiş-tokuşu daha çabuk olmaktadır. AB, Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşların birbirinin benzeri politikaları birçok ülkede uygulanması için baskı yapmaları da üçüncü nedeni oluşturmaktadır.

Çalışmamız açısından vurgulanması gereken bir nokta da politika transferlerinin yapısal uyum politikalarını gündeme taşıma ve gerçekleştirme bağlamında birer politika metinleri olan kalkınma planlarında yer almalarıdır. Kalkınma planları, hedefi yapısal uyum politikalarını gerçekleştirmek olan politika transferlerinin kamuoyuna taşınmasında önemli bir belgedir. Kalkınma planları stratejik bir yapı kazanırken bir yandan da kamu politikalarının oluşum sürecini değiştirmektedir. Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası örgütler, dolaylı zorlayıcı olarak nitelendirebileceğimiz borç anlaşmaları ile kamu politikalarının belirlenmesinde yeni ve etkin bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aşağıda açıklayacağımız yapısal uyum politikaları, politika transferi ve kalkınma planları ilişkisinin en arka temelinde ise sermaye birikiminin sürekliliği yatmaktadır. Sermaye birikiminin içine girdiği krizden sorumlu tutulan kamu yönetiminin, özellikle uluslararası örgütlerden gerçekleştirilen politika transferleriyle bir dönüşüme tabi tutularak krizin atlatılacağına inanılmaktadır.

3.1.4. Yapısal uyum politikaları ve uluslararası örgütler

Yapısal uyum politikaları, Post-Fordist veya esnek birikim rejimi olarak adlandırılan yeni birikim sürecinde, devlet yapılarının yeni kamu işletmeciliği modeline uygun olarak yeniden yapılandırılması için uygulanan politikalarlardır. Bu politikalarla ülke yapılarının serbest piyasa ekonomilerine uyumlu bir hale getirilmesi amaçlanmaktadır.

Yapısal uyum, ülkelerin serbest piyasa ekonomisine geçmeleri sürecinde yerine getirdikleri, DB ve IMF tarafından belirlenen uygulamaların tamamıdır. Bu uygulamaların hayata geçmesinde ekonomik kaynak IMF ve DB tarafından sağlanmaktadır (Soyak ve Eroğlu, 2008). Daha önce Keynesyen ekonomi politikalarına

uygun olarak kalkınmayı teşvik edici, talep arttırıcı projelere kredi veren DB, 1980'lerden sonra farklı işlevler üstlenmiştir. Kalkınma için verilen kredilerin yerini, “özel sektörün küresel dinamiklerine ‘yapısal uyarlama kredileri’ almış bulunmaktadır” (Güler, 2005b: 27).

Yapısal uyum politikalarının amacı, değişen kalkınma anlayışına bağlı olarak devlet işlevlerinin topyekun yeniden tanımlanmasıdır. Fordist birikim rejiminden Post-Fordist birikim rejimine geçişle birlikte devletlerin kalkınma anlayışında da bir değişim gerçekleşmiştir. Piyasaların küresel düzeyde entegrasyonu, “ulusal kalkınma stratejilerinin” terk edilerek yerine “ulusaşırı kalkınma stratejileri” nin almasına neden olmuştur (Güler, 2005b: 28).

Yeni kalkınma anlayışına göre finansal serbestleşmeye uygun bir zemin hazırlanmalıdır. Bu zemini hazırlamanın öncelikli koşullarından biri kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasıdır. Yeniden yapılandırmanın öncelikli hedefi kamu yönetiminin siyasal mantıktan uzak tutulmasıdır. Kamu yönetimi popülist politikalardan arındırılmalıdır. Bu çerçevede kamu hizmeti alanı yeniden tanımlanmakta ve özelleştirme politikaları reformun temel öğelerini oluşturmaktadır (Övgün, 2013:78).

Kamu yönetiminin yeniden düzenlendiği 1980 sonrası süreçte değinilmesi gereken bir husus da yaşanan değişimin ifade edildiği kavram ile ilgilidir. Fordist Devletin işlevlerinin düzenlenmesi ‘idari reform’ kavramı ile açıklanırken, 1980 sonrası Post-Fordist bir nitelik kazanan devletin işlevlerindeki daralma ise ‘yapısal uyarlama’ kavramı ile ifade edilmektedir.

İdari Reform, 1950-1960’lı yıllardaki anlayışa göre devlet, cisimsel olarak büyümekte ve ‘modernleşme’, ‘ulusal kalkınma’, ‘öncü devlet’, ‘lokomotif bürokrasi’ kavramları çerçevesinde açıklanmaktaydı. Bu dönemde geç kapitalistleşen ülkeler için önemli olan değer bağımsızlık ve egemenlikti. Bu değerlerde ekonomik kalkınma üzerinde yükselecekti. Ülkelerin kendi kaynakları planlama aracılığıyla sanayi için seferber ediliyor bunun içinde bürokrasinin önderliğine güveniliyordu. Bu işi gerçekleştirecek başarılı bir bürokrasi yaratmak ise en önemli işlerden birisiydi. Güler

(2005b: 29), “bu hedefin idari reformu tüm toplumsal kesimlerin tartışma ve katkısına açık, saydam ve katılımlı bir araştırma süreci haline getirdiğini” ifade ediyor. Reformcuların konuya bir mühendis gibi baktıklarını ve konuya ilişkin kural, kurum ve yöntemlerin mümkün olduğunca simetrik ve bilimsel ilkelerle açıklandığını ekliyor.

Sürgit (1972: 128)’e göre reform; “idarenin, ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak, süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını, böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü”dür.

Şaylan (1973: 16-17) ise genel olarak reformu, “bir üst toplumsal sistem ve kurumda, alt sistemlerdeki değişmeye bağlı olarak ortaya çıkan yeni alternatif durum” olarak ifade etmektedir. Buna dayanarak; “İdari reform, toplumsal yapıdaki değişikliklere paralel olarak idari yapı, kurum, ilişki ve davranışlarda ortaya çıkan değişme gereksinimidir” şeklinde tanımlamaktadır.

İdari reform ve yapısal uyarılama kavramları köklü bir değişimi ifade ettikleri öne sürülerek bazı yazarlarca eş anlamlı olarak kullanılmaktadır (Tutum, 1994: 4). Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde de, “idari ıslahat”, “yönetim reformu”, “idarenin yeniden düzenlenmesi” sözcüklerinin “idari reform” ile eş anlamlı olduğu ifade edilmektedir (Kamu Yönetimi Sözlüğü, 1998: 104).

KAYA Raporunda yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ve idari reform gibi kavramlar birbirine yakın kavramlar olarak ifade edilmektedir. Rapora göre, bu kavramlarla gerçekleştirilmeye çalışılan amaç öz olarak, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi oluşturmaktadır. Bu doğrultuda kamu yönetiminde yeniden yapılanma gereksinimi var olan sistemdeki sorunlardan doğmaktadır. Amaçlanan hedef ise, var olan sistemi sorunlardan temizleyip daha etkili, etkin ve ussal hale getirmektir (KAYA, 1991: 1).

Güler (2005b: 29-30) ise iki kavramı ifade ettikleri işlevsellik açısından ayırmaktadır. 1980’den sonraki idari reform anlayışının demokratikleşme, ulusötesi

kalkınma, artçı devlet kavramları üzerinde yükseldiğine dikkat çekmektedir. Bu süreçteki idari reformların amacının hantal, beceriksiz ve kaynakları savuran devleti konu aldığını belirtmektedir. Bu nedenle iki kavramı eş anlamlı kullanmak doğru değildir. Çağdaş merkezi devlet gücünün kurumsallaşma sürecinin başlarından, 1980’li yıllara kadar yaşanan değişme ‘idari reform’ terimi ile karşılanabilir. 1980’li yıllardan yaşanan değişme için ise, bu değişimin yarattığı ‘yapısal uyarlanma’ terimi kullanılmalıdır.

Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu

Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF), İkinci Dünya Savaşıyla büyük bir çöküntü yaşayan Avrupa’yı ayağa kaldırma amacıyla kurulmuştur. Bretton-Woods anlaşmalarına göre kurulan bu iki kurumdan DB’nin görevi üretim ve kalkınma sorunları ile ilgilenmekken, IMF ise talep yönetimi ve istikrar problemlerine çözüm aramaktadır (Soyak ve Eroğlu, 2008: 2008). Daha sonra yaşanan petrol krizleriyle birlikte bu iki kurumun görevlerinde önemli değişiklikler olmuştur. Bu önemli değişikliğin nedeni yaşanan krizler sonrası geç kapitalistleşen ülkelerde yaşanan acil finans ihtiyacıdır. Stand-by (destekleme) anlaşmaları IMF’nin düzenleyici rolünü daha da belirginleştirmiştir.

Borcun doğrudan devlete verilmesi DB ve IMF’nin ilgili ülke ile ilişkisini doğrudan kamu yönetimi üzerinden kurmasına neden olmaktadır. IMF ve DB, bir kredi veriyorsa kredinin verildiği alanın doğrudan bu iki kurumun talepleri doğrultusunda yeniden yapılandırılması gerekmektedir (Övgün, 2013). DB’nin bu noktada vurgulanması gereken bir işlevi de ilgili ülkenin uygun ve yeterli koşullara sahip olduğunu uluslararası finans çevrelerine ilan ederek, bir ön izin görevi görmesidir (Güler, 2005b).

DB’nin kalkınma raporlarına baktığımızda kamu yönetimine etkinsinin hangi noktalarda ön plana çıktığını daha iyi görmekteyiz. DB 1978 raporunda kamu hizmeti sunumunun daha etkili olması gerektiği üzerinde durulmuştur (World Bank, 1978: 26). 1991 raporunda özel sektör kalkınmanın temel aktörü olarak görülmekte, bu noktada

piyasanın işlemesi açısından devletin piyasaya yönelik hukuksal ve düzenleme konusunda müdahalesinin önemi belirtilmektedir. Mal ve hizmetlerin doğrudan piyasa tarafından sağlanmasının en etkili yol olduğu belirtilmekte, piyasanın zayıf kaldığı durumlarda devletin altyapı yatırımlarına girmesinin önemine değinilmektedir (World Bank, 1991: 1). 1994 raporunda altyapı yatırımlarında devletin tekeli gücünün kırılması gerektiğinin altı çizilmektedir (World Bank, 1994: 6). 1995 raporunda ise kamuda personel istihdamının azaltılması gerektiği belirtilerek personel yönetimi reformu üzerinde durulmaktadır (World Bank, 1995: 6). 1997 raporunda piyasa karşısında geri çekilen devletin, piyasanın daha iyi işlemesi için ekonomik ve sosyal gelişme için devletin düzenleyici rolünün güçlendirilmesi gerektiği söylenmektedir (World Bank, 1997: 111). 2000 raporunda ise yerelleşme kavramı öne çıkmaktadır (World Bank, 2000: 9).

Dünya Bankası, yukarıda bahsedilen değişim sürecini “yapısal uyarlama programları” ile inşa etmiştir. Türkiye, yapısal uyarlama değişimini üç çerçevede yaşamıştır. Bunlar SAL (yapısal uyarlama kredileri, structural adjustment loans), SECAL (sektörel uyarlama kredileri, sectoral adjustment loans) ve proje kredileridir. SAL’lar bir ülkenin kalkınma politikalarını köklü şekilde değiştiren uyarlama politikalarıdır. SECAL’ler, bir sektörü, tarım, enerji mali vb., değiştirmeyi hedefleyen anlaşmalardır. Üçüncü ayak olan proje kredileri ise, SAL ve SECAL’leri yaşama geçirme ya da destekleme araçları olarak yerini almaktadır (Güler, 2005b).

Stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde gündeme gelmesinde ele alınması gereken ilk politika belgesi “Kamu Mali Yönetimi Projesi”nin finansmanı için 1995 yılında Dünya Bankası ile yapılan anlaşmadır. 62 Milyon tutarındaki projenin genel özelliği, kamu mali yönetiminde hangi noktalarda ve alanlarda bir dönüşüm yaşandığını göstermesidir. Projenin amaçları bu nokta ve alanları şöyle belirtmektedir: “vergi idaresi, kamu harcamalarının yönetimi ve gümrük idaresinde ve bu görevlerin yürütülmesinden sorumlu kuruluşlarda etkinliğin ve verimliliğin iyileştirilmesi ile ilgili borçlu tarafından uygulamaya konulacak, mali konsolidasyon ve reform çalışmalarının birinci safhasına hız kazandırmaktır.” Anlaşmanın harcama ve personel yönetimi

bölümünde¹³ yer alan noktalar kamu yönetiminde stratejik planlamaya gidilmesini gerektiren önemli nedenler olarak göze çarpmaktadır.

Stratejik planlamanın transferinde dikkat çeken diğer bir politika belgesi de 2000 yılında alınmış olan Ekonomik Reform Kredisi'dir. Anlaşmanın makroekonomik sürdürülebilirlik başlığı altında yer alan ilkeler kamu mali yönetiminde yapılacak reformları sırasıyla ortaya koymaktadır. Bu ilkeler: En az 25 adet bütçe içi fonun kaldırılması, banka ile mutabık kalınarak bütçe dışı fonların sayısının azaltılması, kamu yatırım programına yeni proje alımına sınırlamalar getirilmesi, hükümet garantileri için bir kayıt sistemi kurulması ve yeni garanti verilmesine sınırlamalar getirilmesi, daha etkin harcama kontrolü mekanizmalarının oluşturulmasıdır.

Türkiye ile Dünya Bankası arasında 12 Temmuz 2001 tarihinde imzalanmış olan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması da (PFPSAL-1) bir diğer önemli politika belgesidir. Bu anlaşma 2001-2003 dönemi içinde mali ve kamu sektörünün yapısal uyumunda gerçekleştirilecek hususları belirtmektedir. Bu anlaşmada dikkat çeken nokta kamu kurumlarının politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesine yönelik önlemlerdir. Bu bağlamda stratejik planlama bir politika belirleme aracı olarak ilerleyen süreçte ortaya çıkacaktır.

Yapısal uyarlama sürecinin önemli bir aktörü de IMF'dir. IMF düşük faizli fonlar vererek ülkelerin ekonomi yönetimlerine biçim veren bir konuma sahiptir. Ekonomik yönetimin şekillenmesi hiç kuşkusuz ki beraberinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını da beraberinde getirmektedir. IMF'nin belirleyici olduğu bu

¹³ “Döner sermayelerin, katma bütçelerin ve bütçe dışı fonların elimine edilmesi veya yeniden yapılandırılması yoluyla bütçe kontrol sisteminin güçlendirilmesi. Ekonomik analizler yapmaya elverişli yeni bir bütçe kod yapısını uygulamak yoluyla bütçe karar mekanizmasının güçlendirilmesi. Yukarıda belirtilen faaliyetleri desteklemek üzere, diğer hususlarla birlikte, şu hususları içeren eğitim ve danışmanlık hizmetleri sağlanacaktır: (a) bütçe kapsamının iyileştirilmesi için bir reform stratejisinin tanımlanması; (b) yeni bir bütçe ve muhasebe kod yapısı ve hesap planının uygulanması; (c) kamu harcamalarına ilişkin kontrol sisteminin rasyonel hâle getirilmesi için bir uygulama programının hazırlanması; (d) kamu yönetiminde kadroların bütçede izlenmesi için yeni düzenlemeler ve prosedürlerin tanımlanması ve personel bilgilerinin ve maaş bordolarının kompüterize edilmesi için ayrıntılı bir program geliştirilmesi; (e) bankacılık düzenlemelerinin ve kamu hesaplarının gözden geçirilmesi; (f) bilgi sistemlerinin, tüm sistem mimarisinin ve teknoloji mimarisinin bütün fonksiyonel ve bilgi gereksinimlerinin sekiz pilot mahalde uygulanması ve politika oluşturma yeteneğini arttırmaya yönelik eğitim ve modelleme faaliyetleri” (RG, 14.06.2000, 24079).

süreç, ödemeler dengesinde sorunlar yaşayan ülkenin IMF'ye bu konuyu belirten bir niyet mektubu ile başvurmasıyla başlar.

Niyet mektubu, ilgili ülkenin uygulayacağı politikaların ana hatlarını gösteren bir mektuptur. Mektupta üye ülkenin uygulayacağı istikrar programı anlatılmaktadır. İstikrar politikaları IMF'nin geç kapitalistleşen ülkelere yönelik politikalarını hayata geçiren önemli bir araçtır. İstikrar programlarının temel amacı ekonominin arz ve talep yönünden kaynaklanan dalgalanmaların önüne geçerek ekonomide dengeli bir yapının kurulabilmesini ve işleyişini sağlamaktadır.

IMF niyet mektubunu değerlendirdikten sonra üye devletle masaya oturmakta ve bir stand-by anlaşması yapılmaktadır. Stand-by anlaşmalarının amacı ödemeler dengesindeki kısa süreli sorunları çözerek istikrar programlarına mali destek sağlamaktır. Stand-by anlaşmaları ilgili üye ülke ile IMF arasında yapılan bir fon anlaşmasıdır.

IMF stand by anlaşmaları ile devletin örgütlenmesi ve işleyişi üzerinde etkilerde bulunmaktadır. Bu etkiler de IMF'in uzmanlık alanları hazine ve bütçe reformu, vergi yönetimi, muhasebe ve denetim mekanizmaları ve merkez bankası işlemleridir (Övgün, 2013). Bir başka deyişle IMF vermiş olduğu borçları garanti altına almak için bir takım yapısal uyum ve şartlılık kriterleri ön plana sürmekte ve bu bağlamda kamu yönetimi reformuna biçim vermektedir (Eroğlu ve Eroğlu, 2009: 128).

IMF ile yürütülen ilişkilerde önemli bir belge olan niyet mektuplarında da özelleştirmeye ilgili olarak stratejik planlama yerini almıştır. Burada stratejik planlamanın kamu bankalarını özelleştirme sürecine hazırlaması beklenmektedir. Stratejik planlama kamu yönetiminde karar alma sürecini hızlandıracak bir araç olarak görülmekte ve kamu mali yönetimi reformunun önemli bir saç ayağı olarak değerlendirilmektedir (Övgün, 2010: 188).

Yukarıda anlatılanlar çerçevesinde IMF-DB birlikteliğinde uygulanan istikrar ve yapısal uyum politikaları üç temel politikadan oluşmaktadır (Akçay, 2007: 39):

1. “Harcama azaltıcı” politikalar: Ülke içi talebi kısarak cari açığı ve enflasyonu azaltmayı hedefleyen politikalar.
2. “Harcama kaydırıcı” politikalar: Üretken kaynakların devalüasyon aracılığıyla, uluslararası ticarete konu olan alanlara, ihracata yönelik olan sektörlere, kaydırılması amaçlanmaktadır.
3. “Kurumsal ve siyasal” reformlar: Bu reformlar temel olarak devletin küçültülmesi ve kamu sektörünün yeniden yapılandırılmasını amaçlamaktadır. Devletin küçültülmesi, daraltıcı para ve maliye politikaları ile kamunun etkinlik alanının daraltılması ve özelleştirme uygulamaları ile sağlanırken, kamu sektörünün yeniden yapılandırılması ise, kamu harcamaları ve kamu hizmeti reformları ve eğitim, sağlık gibi hizmetlerden yararlananların bedelini ödemeleri ilkelerine dayanmaktadır.

Nihayetinde, 1970’lerdeki Fordist birikimin krizinden sonra gerek gelişmiş ülkelerin, gerekse geç kapitalistleşen ülkelerin dünya genelinde sürdürülen yeniden yapılanma sürecine entegrasyonu, Post-Fordist birikim rejiminin ideolojik boyutu olan Neo-Liberal yaklaşım çerçevesinde ortaya konulan yapısal uyum politikaları sayesinde gerçekleşmiştir.

Avrupa Birliği

AB’ye üye olmanın ön koşulu işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığıdır. Bu piyasa birlik içerisindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle baş edebilme kapasitesini gerektirmektedir (Övgün, 2013: 108). Üye ülkelerin kamu yönetimleri de bu ekonomik modele uygun olmalıdır. Birlik doğrudan hukuksal anlamda zorlayıcı bir idari yapı öngörmemekle birlikte, belirli bir yapı ve mantığa da sahip olduğu söylenebilir. Yapısal anlamda yerellik ilkesi öne çıkmakta, işleyişin ise etkililik, etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde yerine getirilmesi istenmektedir (Akdoğan, 2008: 20-31).

Ülkelerden kamu yönetimi alanında neler istendiğini anlayabilmek için bakmamız gereken iki önemli politika belgesi vardır. Politika transferinde de büyük öneme sahip bu belgeler ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleridir. AB bu

belgeler aracılığıyla sektörler nezdinde tarımdan ulaşım, sanayileşmeden balıkçılığa kadar yaklaşık otuz başlık altında önerilerde bulunmaktadır. Bu öneriler ülkelerin kamu yönetimlerinde birer reform başlığı olarak karşılırlarına çıkmaktadır.

İlerleme raporları Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanır. Raporda aday ülkelerin üyelik sürecinde kaydettiği gelişmeler değerlendirilir. Belge, aday ülkelerin hazırlamış olduğu ulusal programlarındaki hedeflerin katılım ortaklığı önceliklerine uyumunu gerçekleştirmekte ve hedeflerin gerçekleşme performansını değerlendirmektedir (Özer, 2007: 86). İlerleme raporları kendinden bir öncekine referansla arada geçen sürecin değerlendirmesini yapar. Yapılan değerlendirmede yeni gelişmeler de göz önünde bulundurularak aday ülkenin yapmadıkları ve eksiklikleri eleştirilmektedir. Aday ülkelerin ayrıca yapacakları yönünde teşvik edilmektedir.

Avrupa Birliği'nin aday ülkelere uygulatmak istedikleri politikaları transferinde önemli bir belge de katılım ortaklığı belgesidir (KOB). Aday ülkelerin tam üyelik yolunda yerine getirmesi zorunlu olan hususlar AB tarafından KOB aracılığıyla belirtilir. KOB'ların yetkili otoritelere reform konusunda rehberlik ettiğı yine AB'nin kendi ağzından Türkiye için hazırladığı 2008 yılı ilerleme raporunda belirtilmektedir. Belge tek taraflı bir irade beyanıdır. Uygulayıcı devletler üzerinde herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. KOB'lar sadece AB'yi bağlamaktadır. Belgelerin hukuki anlamda bir bağlayıcılıkları olmasa da fiiliyatta durum öyle değildir. KOB'lar, Aday ülkelerin AB yolunda kaydettiği gelişmeler hakkında ilerleme raporlarında saptanan ileriye dönük çalışmaların, öncelikli olduğu alanların, bu doğrultuda aday ülkeye sağlanacak mali yardımların ve yardımlara ilişkin koşulların tek bir çatı altında belirlenmesidir (Baykal, 2003). Bir başka deyişle AB'nin yapacağı mali yardımlar, KOB'lar tarafından belirlenen kısa ve orta vadeli dönemde yapılması gereken işlere göre belirlenmektedir (Özer, 2007: 69).

AB'nin katılım ortaklığı belgesi ve ilerleme raporları gibi araçlarla transfer ettiğı politikaların yansımalarını ulusal programlarda ve katılım öncesi ekonomik programlarda görmek mümkündür. Ulusal program, katılım sürecinde AB müktesebatının üstlenilmesiyle ilgili olarak bu alanda yapılacak çalışmaların temel esas

ve unsurlarını belirlemekte ve kısa ve uzun vadede gerçekleşmesi öngörülen çalışmaları içermektedir. Ulusal programlar AB Bakanlığı koordinasyonluğunda hazırlanmaktadır. Program hukuki olarak tek taraflı bir irade beyanını yansıtmaktadır. Program içerik olarak AB tarafından hazırlanan KOB'lar ile paralellik göstermekte ve öngörülen yapısal değişim yükümlülüklerini karşılamaktadır (Özer, 2007: 68).

IMF ve DB'nin ekonomik politikalarını benimseyen AB de stratejik planlamayı demokratik gelişme için önemli bir yönetsel araç olarak görmektedir. 2005 yılı ilerleme raporu ile kapsama alınan stratejik planlamanın sivil toplumu geliştirmekle doğrudan ilişkili olduğu belirtilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2005:7-8). Türkiye'nin adem-i merkeziyetçi bir yapılanmaya geçişinde ve yeni bir bütçe ve denetim sisteminin benimsenmesinde stratejik planlamanın önemine değinilmektedir.

3.1.5. Türkiye'de 1980 sonrası sermaye birikim sürecinin gelişimi

Türkiye'de 1980 sonrası sermaye birikim süreci üç dönem olarak incelenebilir: İhracat temelli birikim evresi (1980-1989); uluslararası para-sermaye girişine dayalı birikim evresi (1989-1999) ve üretken sermayeye dayalı birikim evresi (1999 ve devamı) (Ercan, 2006: 402).

1980'leri kapsayan ilk dönemde iç talep düşürülerek ihracatı arttırmak amaçlanmıştır. Bunun için reel ücretler baskı altına alınmış; sanayide ücretler, tarımda da fiyat ve gelirler düşürülmüştür. Böylelikle emek-yoğun sektörler üzerinden tüketim mallarının ihracatı sağlanarak, uluslararası sermaye birikim süreciyle bütünleşme sağlanmaya çalışılmıştır (Yentürk, 2003). İlk on yıllık dönemin sonuna yaklaşıldığında işçi eylemlerindeki hareketlenmeyle birlikte ücretlerin baskı altına alınması son sınırına dayandığını göstermiştir. İhracatın emek-yoğun sektöre olan aşırı bağımlılığından dolayı ihracattaki verimlilik düşmüştür. Geline bu noktadan çıkış yolu olarak dünya ölçeğinde biriken sermayenin ülke içine çekilmesi amaçlanmıştır. 1989'da kabul edilen 32 sayılı kararla sermaye hareketleri serbest bırakılmıştır. Bu düzenlemeyle döviz şeklinde sermaye talebini gidermenin yolu açılmıştır (Ercan, 2001). 1990'lı yılları kapsayan ikinci dönemde finansal serbestleşme yoluyla ülke içine çekilen uluslararası

para-sermaye, hükümete verilen yüksek faizli borçlar yoluyla holding bankalarına kaynak aktarma mekanizması olarak işlev görmüştür (Karakaş, 2009: 108). Büyük holdingler bu dönem boyunca sermaye birikimlerini yüksek oranda arttırmıştır. Fakat, sermaye hareketleri üzerine inşa edilen bu dönemde bireysel sermayeler kısa vadede kar oranlarını arttırmış olsa da, üretim kapasitesinde uzun vadede ciddi düşüşler yaşamışlardır. Bunun sonucu olarak sermaye birikim süreci tıkanmış ve krizler arka arkaya yaşanmaya başlanmıştır (Öztürk ve Ercan, 2009: 66). Krizlerin yaşanmasıyla birlikte sermaye birikiminin devamlılığı için üretim kapasitesinin artırılması gerekmiştir. Bu süreçle birlikte Türkiye'nin üretken sermaye boyutuyla uluslararası birikime eklenmesinin başladığı üçüncü bir döneme girilmiştir.

Bu son dönemde üretiminin yüksek teknoloji yoluyla güçlendirilmesi ve buna bağlı olarak uluslararası rekabetin arttırması amaçlanmış bunun içinde birbiriyle ilişkili beş temel politika belirlenmiştir: 1) Para-sermayenin üretken yatırımlara yönlendirilmesi için bankacılık reformu; 2) Üretken yatırımlar önündeki yönetsel-kurumsal engellerin kaldırılması; 3) Üretken yatırımların sektörel bileşiminin emek-yoğun sektörlerden teknoloji-yoğun sektörlerle kaydırılması; 4) Uluslararası rekabet gücünü arttırmak için üretimin mekânsal boyutunun bölgesel politikalar yoluyla yeniden düzenlenmesi; 5) Bu düzenlemelere paralel olarak emek üzerinde daha etkili kontrol mekanizmalarının kurulması (Oğuz, 2011: 6).

1999 yılında kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) bankacılık reformuna yönelik ilk düzenlemedir. Bu düzenlemeler 2001 krizi sonrası kısa bir süre içinde tamamlanmıştır. Bu reformlar bankacılık ve sanayi sektörü arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi anlamına gelmektedir. Artık devlete borç vererek rant sağlama dönemi sona ermiştir. Bankalar eğer sabit sermaye yatırımlarına yönelmişse varlıklarını sürdürebileceklerdir. Diğer türlü bankaların tasfiye süreci başlamıştır. (Karakaş, 2009: 111). 2001 yılında başlatılan “yatırım ortamını iyileştirme programı” ile bahsedilen politikaların ikinci aşamasına geçilmiş ve yatırımlar önündeki bürokratik engellerin kaldırılması amaçlanmıştır. Program çerçevesinde istihdamın esnekleşmesini sağlayan, doğrudan yabancı yatırımları düzenleyen, şirket kuruluşunu kolaylaştıran, çok sayıda kanun çıkartılmıştır.

Belirlenen politikalardan üçüncüsü olan üretken yatırımların sektörel bileşiminin teknoloji-yoğun sektörlerle kaydırılması yoluyla uluslararası rekabet gücünün artırılmasını amaçlayan sanayi politikalarını görebildiğimiz önemli politika belgelerinden biri de DPT'nin hazırladığı kalkınma planlarıdır. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) için hazırlanan Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporu'nda sanayi politikalarının hangi yöne evrileceği ve gelişeceğine ilişkin bilgilere ayrıntılı bir şekilde ulaşılabilmektedir (DPT, 2007). Raporda vurgulanan şu ifadelerle bakmakta fayda vardır: “Burada sanayi politikalarıyla kast edilen belirli sektörlerin devlet eliyle desteklenmesi ya da belirli firmaların devlet tarafından özel olarak korunmasını içeren bir yaklaşım değil; devletin ve özel sektörün karşılıklı diyalog yoluyla imalat sanayiindeki işletmelerin rekabet gücünü artırmaya yönelik politika çerçevesini belirlemesidir” (DPT, 2007: 6). Raporda da vurgulandığı gibi yeni politikaların 1980 öncesi uygulanan ithal ikameci modelden farklı olacağı, piyasaya vurgu yapan sanayileşme politikalarının ön plana çıkacağı görülmektedir.

Yeni sanayileşme politikalarının getirdiği önemli bir uygulamada bölgeselleşme sürecidir. Ülkeler içinde farklı bölgeler tanımlanarak üretimin sosyo-mekansal boyutunda yapılan değişikliklerle rekabet gücünün uluslararası düzlemde artacağı öngörülmüştür. Ayrıca emek üzerinde her bölgeye göre farklı kontrol biçimleri uygulanarak bölgelerin farklı özelliklerinin ortaya konması böylelikle uluslararası birikim sürecinde yatırım çekilmesi amaçlanmıştır (Gündoğdu, 2009: 280). 2005 yılında sanayiciler tarafından gündeme getirilen “bölgesel asgari ücret” talebi ve bu talebin dönemin Devlet Bakanı Kürşat Tüzmen'in “İhracat artış oranımız yılın ikinci yarısında azalmış durumda, ihracatı sürdürebilmek için Türkiye'nin kendi Çin'ini yaratması lazım” şeklinde sözleri ile desteklenmesi yeni sanayileşme stratejisini ortaya koyan önemli bir göstergedir (Buğra, 2005). Bu politikayla amaçlanan daha ucuz emek bölgeleri oluşturarak, emek-yoğun sektörlerin bu bölgelere, diğer yandan da sermaye-yoğun sektörlerin vasıflı emeğin bulunduğu bölgelere kaydırılmasıdır. Böylelikle firmaların uluslararası piyasa şartlarında rekabet güçlerini koruyacağı varsayılmıştır (Oğuz, 2011: 9). Bu süreçte yeniden yapılandırılan teşvik sisteminin önceliği de sanayi tabanının küresel ekonomide rekabet edebilecek şekilde olmasıdır (DPT, 2007: 12).

Bahsettiğimiz politikaları net olarak görebileceğimiz bir yerde 4 Haziran 2009'da hükümet tarafından açıklanan yeni teşvik ve istihdam paketidir. Bu pakete göre ülke sosyo-ekonomik gelişme düzeylerine göre dört bölgeye ayrılmıştır. Verilmesi öngörülen teşvikler yatırımcıların büyüklüklerine, bölgelerine ve sektörlerine göre belirlenecektir. Ayrıca uluslararası rekabet gücünü arttırmak için katma değeri yüksek ürünlerin üretimine yönelme, emeğin kontrolüne yönelik yeni düzenlemeleri gündeme getirmiş ve bu düzenlemelerin bölgesel ve sektörel düzeyde farklılaşmasına neden olmuştur.

Dikkat çeken diğer bir nokta da emek yoğun sektörlerin teşvik edildiği bölgelerde izinlerin sınırlandırılması, çalışma sürelerinin uzatılması gibi mutlak artı değeri çekmeye yönelik politikalara ön plana çıkarılırken; teknoloji yoğun sektörlerin teşvik edildiği bölgelerde ise göreceli artı değeri çekmek için işgücü verimliliğini geliştirmeye yönelik uygulamalara öncelik verilmektedir. (Oğuz ve Ercan, 2010: 14)

Türkiye'de 1980 sonrası sermaye birikiminin anlatıldığı temel dönemlerin her evresinde farklı sermaye grupları arasında yeni çelişkiler ortaya çıkmıştır. Örneğin 1980'lerde ihracata dayalı birikim evresine geçilmesiyle birlikte sermaye içi çelişkiler daha çok gümrük ve ticaret politikaları üzerinden yaşanmış, 1990'larda başlayan finansal serbestleşme döneminde bu çelişkilere döviz kuru ya da faiz oranı gibi para politikalarına ilişkin çelişkiler de eklenmiştir. 1990'ların sonlarından itibaren gündeme gelen yeni sanayileşme yönelimi ise, söz konusu çelişkilere yatırım ve teşvik politikalarına ilişkin çelişkileri de eklemiştir. Yeni teşvik politikalarının, üretimin sektörel ve sosyo-mekânsal dönüşümüne yönelik olarak büyüklük, sektör ve bölge temelinde farklılaşması, sermaye içi çelişkileri daha da çeşitlendirerek karmaşıktırmıştır (Oğuz, 2010: 214-215).

3.2. Artırımcı Karar Verme Metinleri Olarak Kanun Hükmünde Kararnameler: Devlet Planlama Teşkilatı ve Kalkınma Plancılığının Tasfiyesi

3.2.1. Hukuksal anlamda ilk darbe: 24 Ocak 1980 Kararları ve 1982 Anayasası

1980 yılı Türkiye'nin ekonomik, toplumsal ve siyasal tarihinde bir milat olarak nitelendirilebilir. 1980 yılını bu derece önemli kılan dönüşümün temelinde birbirini tamamlayan ve/veya birbirini ortaya çıkaran iki ayrı olay bulunmaktadır. Bu olaylardan ilki 24 Ocak 1980 istikrar önlemleri, ikincisi ise 12 Eylül 1980 askeri darbesidir. 24 Ocak kararları esnek birikim modeline geçmek için alınmış kararlar olarak nitelendirilebilir. 12 Eylül darbesi ise yeni birikim rejimine uygun olarak yeni düzenleme biçiminin siyasal ve hukuksal çerçevesini oluşturma amacı taşımaktadır (Aslan, 1998: 64).

24 Ocak 1980 kararları, 1970'lerde yaşanan kriz sonrası gelişmiş ülkelerde uygulanmaya konan Neo-Liberal politikaların Türkiye'deki manifestosu olarak düşünülebilir. Bu kararlar birlikte ithal ikameci modelden vazgeçilerek ihracata dayalı büyüme modeline geçilmiştir. Kalkınma plancılığının ithal ikameci modelde devletin piyasaya bir müdahale aracı olduğu aşikârdır. İhracata dayalı bir büyüme modelinde ve devletin artık piyasaya müdahalesinin söz konusu olamayacağı bir süreçte kalkınma plancılığı da bir tasfiye sürecine girecektir.

“Devletin ekonomik alanda doğrudan üretici, dağıtıcı ve düzenleyici olmaktan çıkarılmasıyla” kamu yönetimi de kuşkusuz bu değişimden önemli ölçüde etkilenecektir (Güler, 2005:). Devlet Planlama Teşkilatı yeniden kurulacak olan kamu yönetimi örgütlenmesinde yeni ekonomik ve toplumsal yapıya uygun olarak yeniden yapılandırılacaktır.

24 Ocak istikrar kararlarının 1980 sonrası Türkiye şartlarında uygulanması pek kolay olmayacaktır. Kararların alındığı tarihte yürürlükte olan 1961 Anayasası'nın bu kararları uygulayacak kurumsal bir yapıya izin vermemesi, Türkiye'nin o dönemde yaşanan siyasal anlamdaki istikrarsızlığı ve bunlara bağlı olarak baş gösteren toplumsal

olaylar 24 Ocak kararlarının uygulanmasında önemli engellerdir. Böyle bir toplumsal kargaşaya 12 Eylül 1980 askeri darbesi ile son vermeye çalışılmıştır. Bu darbe ile birlikte Türkiye’de her alanda yeni bir düzene geçilmiştir. Darbeden iki yıl sonra yürürlüğe giren 1982 Anayasası ile birlikte ekonomik, toplumsal ve siyasal alanlar yeniden dizayn edilmiştir.

1982 Anayasası ile devletin temel görevleri bölümünde bulunan kalkınma planlaması ekonomik hükümler bölümünde düzenlenmiştir. DPT anayasal bir kurum olma statüsünü kaybetmiştir. Anayasanın Ekonomik Hükümler bölümü, 166. maddede “... Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.” denilerek DPT’nin anayasal statüsüne son verilmiştir. Böylelikle DPT’nin işlev ve yapısına müdahale daha kolay bir hale getirilmiş ve kurumun siyasallaşmasının yolu açılmıştır. 1980 sonrasında çıkarılan kanunlar ve yukarıda daha önce bahsettiğimiz KHK’ler ile DPT’ye yönelik yeni düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemelerin ortak noktasının kurumun bir uzmanlık kuruluşu olmaktan çıkarılıp, siyasallaşma sürecini hızlandırmak olduğu söylenebilir (Soyak, 2006: 144).

1982 Anayasa’sının planlamaya bakışını daha iyi anlamak için 1961 Anayasası ile karşılaştırmasına bakmak anlamlı olacaktır.

Tablo 3-1: Planlama Statüsünün Anayasal Açıdan Karşılaştırılması

1961 Anayasası	1982 Anayasası
Planlama devletin ödevidir.	Planlama devletin görevidir.
Planlama, temel haklar ve ödevler bölümünde yer almaktadır.	Planlama, mali ve ekonomik haklar bölümünde yer almaktadır.
Planlama, ekonomik ve toplumsal yaşamı bir bütün halinde kapsamaktadır.	1982 Anayasası’nda planlamanın ekonomik boyutu öne çıkmaktadır.
DPT, anayasal bir kuruluştur.	DPT’ye anayasada yer verilmemektedir.

(Kaynak: Övgün, 2010: 238)

Planlama konusunda Anayasal düzeyde görülen bu temel ayrım daha sonra çıkarılan bir çok kanuni düzenlemede de görülmektedir. DPT, yeni düzenlemelerle hem yapısal hem de görevsel açıdan farklı bir örgüt görünümü almıştır.

Planlamanın örgütsel boyutunda yaşanan bu değişim hiç kuşkusuz ki Kalkınma Planlarına da yansımıştır. Planlama anlayışındaki değişim Stratejik Planlama'ya doğru bir kayma göstermiştir. Planlama hem kendi değişirken hem de IMF ve DB'nin dayattığı yapısal uyum politikalarının izlenmesinde bir araç görevi görmüştür. Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde bu değişim irdelenmeye çalışılacaktır. Öncelikle kalkınma planlamasının örgütsel anlamda tasfiye edilirken bunun planlama metinlerine nasıl yansıdığına bakılacaktır. Bir diğer bölümde ise AB'nin de etkisiyle Türkiye'de yeni planlama anlayışı olan stratejik planlamanın kurumsal bir düzeye ulaşması süreci anlatılacaktır.

3.2.2. Kanun hükmünde kararnameler rejiminin kuruluşu ve planlama yönetiminde değişim

Bu başlık altında planlama yönetiminin örgütü olan Devlet Planlama Teşkilatı'nın yeni birikim rejimine uygun olarak, nasıl yeniden düzenlendiği anlatılacaktır. Bu düzenlemeler Kanun Hükmünde Kararname'ler yoluyla yapılmıştır. Bu nedenle konunun daha iyi anlaşılması için öncelikle KHK hakkında bilgi verilecektir. Daha sonra DPT'nin yeni görev ve yetkileri anlatılacaktır.

Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) en genel tanımı ile yürütmenin kanunlara eş değerde kurallar koymasını sağlayan bir yetkisidir. Bu yetki çoğu ülkede kendilerine özgü gerekçelerle yürütme organına verilmektedir. KHK'lere gösterilen temel gerekçe ise yasama sürecinin uzun olduğu ülkelerde olağanüstü veya aciliyet gerektiren durumlarda olumsuz sonuçlarla karşılaşmayı önlemektir.

Akdoğan (2012: 53), KHK'ler ile ilgili olarak yaptığı karşılaştırmalı analizde KHK'lerin özellikle iki kamaralı yapılarda kullanılan bir uygulama olduğunu belirtmektedir. Bilindiği üzere iki parlamentolu sistemlerde yasama sürecini başlatan bir

alt meclis, bir de kanunları bir sonraki aşamada onaylayan senato bulunmaktadır. Bu da yasama sürecinin uzamasına neden olmaktadır. Bu durum KHK'lerin ülkemizde uygulanmaya başlama nedenini anlamamız için önemlidir.

KHK uygulaması 1971 yılında 1488 sayılı kanunla 1961 Anayasa'sında yapılan değişiklikler arasında hukukumuzda girmiştir. 1961 Anayasa'sının yürürlükte olduğu dönem itibariyle ülkemizde de iki kamaralı bir sistem bulunmaktaydı. Bu durum yukarıda belirtilen yasama sürecinin uzaması endişesini haklı çıkarmaktadır. Türkiye özelinde bir gerekçe ise 1980 öncesi siyasi istikrarsızlığın önemli nedenlerinden birinin yürütme erkinin yasama erki karşısında zayıf olduğu inancıdır (Zengin ve Altın, 1999: 29). KHK uygulaması acil durumlar için yasama sürecini hızlandırma gibi bir gerekçeyle meşrulaştırılmaya çalışılsa da, yasamaya ait bir yetkinin belirli şartlarla da olsa yürütme organına verilmesi, özellikle bunun 1971 yılındaki askeri bir baskı yönetiminin olduğu süreçte gerçekleşmesi, KHK uygulamasının daha en başında bir meşruluk tartışması yaratmaktadır.

1982'de kabul edilen yeni anayasada da KHK uygulaması 1961 Anayasasındaki uygulamaya göre bir iki değişiklik dışında aynen yer almıştır. 1982 Anayasası'na göre KHK yetkisi TBMM tarafından Bakanlar Kuruluna verilebilir. Bu yetki yürütmenin başka hiçbir organına devredilemez. Yetki kanununda KHK'nin amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi ve bu süre içerisinde birden fazla KHK çıkarılıp çıkarılamayacağı belirtilir. Ayrıca eğer bir KHK yetkisi verilmişse, Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz. Böyle bir durumda Bakanlar Kurulu tamamen değişse bile verilen yetkiler devam etmektedir. Örneğin KHK yetkisi bir Bakanlar Kurulu'na verildikten sonra Bakanlar Kurulu düşürülebilir. Yeni güvenoyu alan Bakanlar Kurulu'nda Başbakan dahil bütün bakanlar farklı partilerden oluşabilir. Bu durumda da verilen KHK yetkisi devam etmektedir. Yetki talebi olmayan bir Bakanlar Kurulu'na fazladan yetki verilmiş olacaktır.

1982 Anayasa'sı ile tek parlamentolu ve güçlendirilmiş bir yürütmenin olduğu yapıya geçen Türkiye'de KHK'lerin uygulanma gerekçeleri önemli bir tartışma

konusudur. Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında bir yasama yılında çok fazla kanun yapan, bu bağlamda 1980 öncesi gibi yasama sürecinin uzaması gibi bir riskin kalmadığı bir gerçektir (Akdoğan, 2012: 62). Buna rağmen KHK uygulamaları 1980 öncesine göre azalmamış tersine önemli bir artış göstermiştir. Fiili durum itibari ile KHK'ler istisnai bir düzenleme olmaktan çıkmış ve rutin bir düzenleme aracı olmuştur. Türkiye'nin yönetim yapısında önemli değişiklikler KHK'lerle gerçekleştirilmiş ve bir KHK Rejimi kurulmuştur.

KHK Rejiminin kuruluşunu salt hukuksal anlamda teknik bir düzeye indirmek doğru olmayacaktır. Yukarıda bahsettiğimiz Post-Fordist birikim rejiminde devlete yüklenen görev piyasaların kusursuz işlemesi için düzenleyici bir rol üstlenmesidir. Bu düzenleyici rolün etkin bir şekilde işleyebilmesi içinse güçlü bir yürütme organı gerekmektedir.

Son 30 yılda kamu yönetiminin çoğu fonksiyonunu düzenleyen KHK'lerin konumuz açısından önemi ise planlama yönetiminin de büyük ölçüde yine KHK'ler tarafından düzenlenmesidir. 1980 sonrası süreçte, Türkiye'nin planlama örgütü olan DPT'nin örgütsel yapısının ve buna bağlı olarak kalkınma planlarının önce içeriğinin boşaltılıp tasfiye edilmesi, sonra ise hem örgütsel anlamda hem de yeni planlama anlayışı olan Stratejik Planlamanın yeniden inşası süreci yine KHK'ler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir.

24 Ocak kararlarındaki yeni ekonomi politikalarının planlamaya olan etkisi kararların alınmasından sonra DPT'de başlayan personel tasfiyesiyle hissedilmiştir. 255 uzman örgütten tasfiye edilmiş ve 183 yeni planlama uzmanı tek bir sınavla göreve başlamıştır (Aslan, 1998:108). Böyle bir personel değişiminin altında yeni uygulanacak ekonomi politikaları ile çatışmayacak düşüncede bir alternatif bürokrasi oluşturma fikri yatmaktadır.

Askeri yönetim döneminde DPT'nin örgütsel yapısında iki önemli düzenleme olmuştur. 1982'de bakanlar kurulu kararı ile DPT'ye Avrupa Ekonomik Topluluğu Dairesi eklenmiştir. Bu daireye Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) konusundaki

işlerin tek elden ve süratle yapılması için işlerin izlenmesi, uyumlaştırılması ve koordinasyonunu yürütme görevi verilmiştir (Sezen, 1999: 105).

Bu dönemde yapılan önemli bir diğer değişiklikte Başbakanlığa bağlı olan Yabancı Sermayeyi Teşvik Dairesi ile Teşvik Uygulama Dairesi bir Başbakanlık genelgesi ile DPT'ye bağlanmıştır (Aslan, 1998: 110). Böyle bir değişikliğin temellinde ihracata dayalı büyüme modeline geçilmesiyle, ihracatı teşvik etmek için devletin bu yönde yoğun bir çabaya giriştiği değerlendirilmesi yapılmaktadır (Akçay, 2007: 166). Devlet yeni birikim modeline uygun olarak kendi örgütsel düzenlemelerini yapmaktadır.

Yapılan diğer bir değişiklikte DPT'nin bağlı bulunduğu merciinin değiştirilmesidir. 91 sayılı kanunda yazılı olan DPT'nin Başbakanlığa bağlı olduğu ve başbakanın, gerekli gördüğü takdirde kurumun yönetimi ile ilgili yetkilerini başbakan yardımcısı eliyle kullanabileceği hükmü yeniden düzenlemiştir. 44 sayılı KHK ile yapılan düzenlemede söz konusu yetkilerin “Devlet Bakanı-Başbakan Yardımcısı veya Devlet Bakanı” aracılığıyla kullanılabilmesine olanak tanınmıştır (Övgün, 2010: 239).

Yaşanan bu değişiklikleri göz önünde bulundurarak DPT'nin yürütmenin içine çekildiği, uygulayıcı bir örgüte dönüştüğünü söyleyebiliriz. Özellikle Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye gibi birimler bu niteliği ortaya çıkaran örgütsel yapılar olarak göze çarpmaktadır. Bu yeni düzenleme DPT'ye plancılık ve hükümete danışmanlık yaparken, aynı zamanda hükümetin işlerinde ona yardımcı olan yürütmeye yönelik görevler üstlenen bir statü görünümü vermektedir. Hatta DPT'nin bu icracı özelliği o kadar göze batmaktadır ki DPT'nin asli görevi olan plancılık ikincil bir görev olarak görülmektedir.

Askeri yönetimden sonra iktidara geçen ilk sivil hükümet olan ANAP hükümeti döneminde 1984 yılında çıkarılan 223 sayılı KHK ile, DPT'nin görevleri, ana hizmet birimleri ve YPK ile ilgili değişiklikler yapılmıştır. ANAP hükümetinin programında önceki dönemlerde yapılan planlama “katı ve dogmatik” olarak değerlendirilmekte yeni planlama anlayışının “demokratik, kuruluşların ve fertlerin

kabiliyetlerini ve teşebbüs güçlerini kullanmalarına ve geliştirmelerine imkân veren, düzenleyici, yönlendirici ve denge kurucu” bir nitelikte olacağı belirtilmektedir (Akçay, 2007: 167). Bu anlayışa göre planlamanın müdahaleci niteliğinde vazgeçildiği, yeni birikim modelinin mantığına uygun olarak esnek, denge kurucu, özel sektörün güçlendirilmesine dönük bir nitelikte yeni bir planlama anlayışı güçlenmiştir.

223 sayılı KHK ile 91 sayılı kanunun ikinci maddesinde belirtilen konularda DPT’nin hükümete yardımcı olmak ve tavsiyelerde bulunma görevleri değiştirilmiş; yerine hükümete müşavirlik yapmak ve görüş ve tekliflerde bulunmak hükümleri getirilmiştir. Bu düzenleme DPT’nin daha pasif bir kurum haline getirildiğini göstermektedir. DPT artık hükümetin talebi olmadıkça doğrudan harekete geçemeyecek ve konuyla ilgili görüşlerini açıklayamayacaktır.

Bununla birlikte, İhracata dayalı dışa açık bir ekonomide planlamanın uluslararası boyutunu güçlendirmek ve yapısal uyum politikalarının takibi açısından daha uygun bir planlama yapabilmek için DPT’ye önemli görevler verilmiştir. 223 sayılı KHK’ye göre bu görevlerden ilki kalkınma planları ve yıllık programlardaki ilke ve hedeflere uygun olarak, uluslararası ekonomik kuruluşlarla ilişkilerin geliştirilmesinde, görüşmelerin yürütülmesinde gerekli görüş ve tekliflerde bulunmaktır. Bu amaçla DPT’ye uluslararası ekonomik kuruluşlar ile ekonomik açıdan önemli dış merkezlerde daimi temsilcilikler açma olanağı verilmiştir.

223 sayılı KHK’nın yaptığı önemli bir değişiklikte YPK’nin yapısı ile ilgilidir. 91 sayılı kanuna göre dört plancı ve dört kabine üyesinden oluşan YPK, yapılan düzenleme ile altı kabine üyesinden ve DPT Müsteşarından oluşmaktadır. Bu düzenleme YPK’nin yapısını siyasallaştırmış ve küçük bir kabine görüntüsü vermektedir.

223 sayılı KHK ile getirilen bir diğer değişiklik ise, personel rejimi ile ilgilidir. Buna göre yapılan düzenleme ile Müsteşarlık, Müsteşar Yardımcılıkları, Başkanlıklar, Daire Başkanlıkları, Hukuk ve Planlama Müşavirlikleri, uzman ve uzman yardımcılıkları ile Genel Sekreterlik hizmetlerinde “lüzumu halinde, kadro karşılığı

gösterilmek kaydıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli eleman” çalıştırılabileceği belirtilmiştir. Bu düzenleme ilerleyen senelerde DPT’nin personel sayısında bir şişkinliğe yol açacaktır. Ayrıca yönetsel kurulun siyasallaşmasının personele de yansıtacağı söylenebilir (Akçay, 2007: 169).

1987’de ikinci ANAP hükümeti döneminde çıkarılan 304 sayılı KHK ile YPK’nin yapısında önemli bir değişikliğe gidilmiş ve kurulda bulunan yedi kişilik bakan sayısı onbire çıkarılmıştır. YPK’daki DPT Müsteşarlığı ise sekreteryaya işlerini yürütmekle görevlendirilmiştir. Başbakanın, DPT’nin yönetilmesi ile ilgili yetkilerini Devlet Bakanı vasıtasıyla yürütebileceği hükmü getirmiştir. Böylece DPT Başbakanlığa bağlı bir kurumken Devlet Bakanlığı derecesine düşürülmüştür. Bir diğer değişiklikte YPK’nin görevi ile ilgilidir. YPK’ye KİT’lerle ilgili her türlü kararı alma yetkisi verilmiştir. YPK bu yetkiden sonra KİT’lerin özelleştirilmesi sürecinde önemli organlardan biri olmuştur (Övgün, 2010: 241).

1991 ve 1992 yılların kapsayan 10 aylık bir süre içerisinde DPT’nin hukuksal yapısında üç önemli değişiklik olmuştur. Bu değişikliklerin bir gereklilikten ziyade siyasal iktidarların DPT’yi belirleme isteğinden kaynaklandığını söyleyebiliriz (Akçay, 2007: 170).

Sadece beş yıl yürürlükte kalan 3701 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunla DPT’nin merkezi teşkilatı genişletilmekte ve teşkilat bir hizmet bakanlığı biçiminde örgütlenmektedir (Aslan, 1998). Kanun ile DPT’ye birçok yeni organ eklemiştir. Ana hizmet birimleri daire başkanlıklarını yerine genel müdürlükler şeklinde örgütlenmiştir. DPT’nin ana hizmet birimlerine yeni birimler kurularak ana hizmet birimleri 8’den 11’e çıkmıştır. Yeni eklenen hizmet birimleri, İslam Ülkeleri ile Ekonomik İşbirliği, Teknik Hizmetler ve Personel ve İdari Hizmetler Genel Müdürlükleridir. Hizmet birimlerinin artmasına bağlı olarak Müsteşar Yardımcılıkları dörde çıkarılmıştır. Ayrıca Müsteşarlık bünyesine hizmet içi eğitim konusunda da görevli olan, ekonomik, toplumsal ve kültürel konularda araştırma ve inceleme yapmak üzere bir Araştırma Enstitüsü kurulmuştur.

3701 sayılı kanunun çıkarılmasından yaklaşık 5 ay sonra, 14 Ağustos 1991 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 437 sayılı KHK ile DPT’nin yapısında yeniden değişikliğe gidilmiştir. Yapılan değişiklikte DPT’nin görevleri ve teşkilatı önemli ölçüde daraltılmıştır. Düzenlemeye göre, Müsteşar Yardımcıları 4’den 2’ye düşmüştür. Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler Genel Müdürlükleri Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına (HDTM) bağlamıştır. Avrupa Topluluğu ve İslam Ülkeleriyle İlişkiler Genel Müdürlükleri ise DPT’nin dışına çıkarılmış ve son olarak da Teknik Hizmetler ve Personel ve İdari Hizmetler Genel Müdürlükleri, daha alt seviyede yeniden örgütlemiştir. Bu düzenlemelerle birlikte DPT’nin ana hizmet birimleri 11’den 5’e indirilmiştir. Düzenlemeler DPT’nin ekonomi yönetimindeki ağırlığını önemli ölçüde azaltmıştır.

437 sayılı KHK’nin getirdiği önemli bir değişiklikte YPK’nin yapısı ve görevlerinde olmuştur. Üyeleri arasında yer alan devlet bakanlarının sayısının, en çok dört olabileceği belirtilmiştir. Kurulun görevlerinde ise çok sayıda artış olmuştur. Yeni görevler YPK’ye özelleştirmeler konusunda önemli yetkiler vermiş ve yürütmeye yönelik işlevler üstlenmiş bir yapı kazandırmıştır. Fakat 437 sayılı KHK yürürlüğe girdikten beş ay sonra 6 Ocak 1992’de yayımlanan 470 sayılı KHK ile 437 sayılı KHK ile YPK’ye verilen görevlerin tümü geri kaldırılmıştır. YPK’nin yapısına Dışişleri Bakanı da eklenerek kuruldaki siyasi kanat temsilcisi on ikiye çıkmıştır.

DPT hakkında yapılan diğer bir hukuksal düzenleme, 1993 yılının Eylül ayında, DYP-SHP hükümetinde Tansu Çiller’in Başbakan olduğu dönemde yapılmıştır. 511 sayılı KHK ile DPT’nin görevlerinde ve ana hizmet birimlerinde bir çok değişiklik öngörülmüştür (RG, 16.09.1993/21700). DPT’yi, öngörülen, dışa açık, dünya piyasaları ile uyumlu bir Türkiye ekonomisiyle bağdaştırma, yeni kalkınma anlayışına uyarlama çabasını yansıtan ve başbakanı güçlendiren 511 sayılı KHK, (1993 yılının) Aralık ayında Anayasa Mahkemesi’nin aldığı iptal kararı¹⁴ üzerine yürürlükten kaldırılmıştır (Sezen, 1999: 123). Fakat 1994 yılının Haziran ayında yürürlüğe giren 540 sayılı KHK

¹⁴ 511 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi’nce, dayandığı 24.6.1993 tarih ve 3911 sayılı yetki yasası, anayasaya aykırılığı nedeniyle Mahkemenin 16.9.1993 gün ve E. 1993/26, K.1993/28 sayılı kararı ile iptal edildiğinden anayasal dayanaktan yoksun olması nedeniyle iptal edilmiştir. 25.11.1993 ve E. 1993/50, K. 1993/52 sayılı söz konusu kararı için bkz. Resmi Gazete, 27.12.1993/21801

(RG, 24.06.1994/21970) 511 sayılı KHK’yi bir tekrar niteliği taşımakla birlikte DPT’nin ana hizmet birimlerinin bir bölümünde önemli değişikliklerde getirmiştir.

24 Ocak 1980 kararlarından sonra başlayan DPT’yi düzenleme süreci 540 sayılı KHK ile son bulmuştur. 540 sayılı KHK yürürlüğe girdiği tarihten itibaren DPT’yi Kalkınma Bakanlığına dönüştüren 3 Haziran 2011 tarihli 641 sayılı KHK’nin kabulüne kadar yürürlükte kalmıştır. DPT on yedi yıl boyunca istikrarlı bir şekilde 540 sayılı KHK’ye göre yönetilmiştir.

DPT’nin yapısını belirleyen 540 sayılı KHK ile getirilen değişikliklerden ilki DPT’nin görevleri hususunda gerçekleşmiştir. 2. Maddeye göre DPT’nin görevleri arasına şu hüküm eklemiştir:

“Uluslararası kuruluşlarla iletişim içerisinde çalışarak ileriye dönük stratejiler geliştirmek ve topluma perspektif sağlayan politika önerilerini katılımcı bir yaklaşımla belirleyerek özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel bir yönlendirme görevini yerine getirmek.”

Yapılan düzenlemelerden bir diğeri de kurumun siyasallaşmasındaki engelleri kaldıran Müsteşar Yardımcılıkları ile ilgili olan düzenlemedir. Düzenlemeye göre Müsteşar Yardımcıları en fazla beş tane olabilmekte, fakat bunların kaçının hangi konularda görevlendirileceğine Başbakan karar vermektedir.

540 sayılı KHK ile getirilen temel bir değişiklik de, DPT’nin kuruluşundan beri var olan sektörel planlama geleneğinin terk edilmiş olması ve iktisadi, sosyal planlama dairelerine dayanan yapının değiştirilmesidir. Buna göre 540 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeye göre DPT’nin örgütsel yapısı Tablo 3 -2’deki gibi oluşmuştur.

Tablo 3-2: Devlet Planlama Teşkilatı Merkez Teşkilatı Örgütsel Şeması

Müsteşar	Müsteşar Yrd. ve Genel Sekreter	Ana Hizmet Birimleri ¹⁵	Danışma Birimleri	Yardımcı Birimler
Müsteşar	Müsteşar Yrd.	1. Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü	1. Müsteşar Müşavirleri	1. Personel Dairesi Bşk.
	Müsteşar Yrd.	2. Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü	2. Müsteşar Müşavirleri	2. İdari ve Mali İşler Dai. Başkanlığı
	Müsteşar Yrd.	3. İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü	3. Hukuk Müşavirliği	3. Yayın ve Temsil Dai.
	Genel Sekreter	4. Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü		4. Savunma Uzmanlığı
		5. Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü		
		6. Avrupa Birliği ile ilişkiler Genel Müdürlüğü		
		7. Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü		
		8. Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Bşk.		

¹⁵ Ana hizmet birimlerinin görev ve yetkileri için ek 4'e bakabilirsiniz.

DPT'nin ana hizmet birimlerinin görevlerine bakıldığında, DPT'nin yapısal uyum politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkan sorunlarla ilgili çözümler için görevlendirilmiş olması, kalkınma planını yapmakla doğrudan sorumlu bir birimin bulunmaması göze çarpmaktadır.

YPK'de yine 540 sayılı KHK değişikliklerinden nasibini almıştır. Bu düzenlemeye göre YPK Başbakanın belirleyeceği sayıda bakandan oluşacaktır. DPT Müsteşarı yine kurulun üyesidir. YPK'nin görevlerine de bir ek yapılarak Toplu Konut İdaresi ve Toplu Konut Fonu Bütçesini onaylama görevi verilmiştir.

Yapılan önemli bir değişiklik de Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun HDTM bünyesinden alınarak DPT'ye dahil edilmesidir. Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği Bakanlar ile Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Dış Ticaret Müsteşarı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanından oluşmaktadır. Kurulun görevi şunlardır: Ülkenin yurtiçi ve yurtdışı ekonomi, para, kredi ve maliye politikalarını tespit ederek uygulanmasında koordinasyon sağlamak ve bununla ilgili gerekli tedbirleri ve kararları almak; Bakanlar Kurulunun veya Yüksek Planlama Kurulunun incelenmesini istediği konularda görüş bildirmek; Destekleme politikalarının esaslarını belirleyerek destekleme fiyatları konusunda Bakanlar Kuruluna tavsiyelerde bulunmak; Ödemeler dengesindeki gelişmeleri takip ederek gerekli tedbirleri almak; ithalattan alınacak teminat ve fonlar hakkında Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak; Bakanlar Kurulunca verilen diğer görevleri yapmak, Kurul Kararlarının uygulanmasını takip etmektir.

DPT yapılan bu son değişiklikte birlikte, “yapısal uyarlama sürecini izleme ve düzenleme örgütü durumuna gelmiştir” (Aslan, 1998:118). 1980 sonrası ekonomik modeldeki gerçek yerini bulmuştur. Örgüt, artık piyasa koşullarına hakim olduğu ekonomiyi, genel olarak izleyen, özel kesime destek olan, sektörel planlamayı terk ederek yerine proje temelli yapı öngören, uluslararası para örgütlerinin isteklerini ekonomiye adapte eden bir görünüm kazanmıştır.

DPT ile ilgili, 1980 sonrasında yapılan hukuki düzenlemelere genel olarak bakıldığında, 1980'ler boyunca teşvik, yabancı sermaye ve serbest bölgeler dairelerinin kurumun içinde olması nedeniyle, hükümetlerin ekonomi politikalarının uygulanması noktasında işlevinin sürdüğü görülmektedir. Ancak özellikle 1994 yılında yapılan son düzenleme ile, kurumun daha çok, piyasa sisteminin işlerliğinin sağlanması için belirsizlikleri giderme ve yapısal uyum politikalarını takip etmekle görevlendirildiği söylenebilir. Bu dönemde gözlenen bir diğer olgu ise, yapılan hukuki düzenlemelerle YPK'deki siyasetçi/plancı dengesinin sürekli plancıların aleyhine bozulması ve sonunda YPK'nin tamamen siyasallaşmış bir yapıya kavuşmasıdır.

3.2.3. Yapısal uyum politikaları ve kalkınma planları

1980'den sonra kısaca anlatılmaya çalışılan bu örgütsel değişimin yapısal uyum politikalarının da etkisiyle ülkenin kalkınma anlayışına ve sonraki kalkınma planlarına yansıdığını belirtmek gerekir. Önceki planlar ithal ikameci kalkınma anlayış temelinde kamu sektörü ve kooperatifçiliğe ağırlık vermekte, kamu girişimciliğini öne çıkarmakta ve sanayileşmeyi birinci derecede önemsemekteydi. Bu planlama anlayışının son planı olan DBYKP'de 24 Ocak 1980 kararlarından sonra zaten uygulama şansı bulamamış ve kaldırılmıştır. Sonraki süreçte de kalkınma planları hazırlanmaya devam etmekle birlikte bu planlar yeni kalkınma anlayışına uygun olarak hazırlanmış ve büyük ölçüde IMF ve Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar gereği ortaya çıkan Yapısal Uyum Politikalarının etkisi altında kalmıştır.

Yapısal Uyum Programlarının başlangıcı 24 Ocak 1980 İstikrar Programı'dır. Bu dönemde Türkiye'de yürürlükte olan plan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'ydı. Bilindiği gibi bu plan hukuken uygulamadaydı ancak fiilen devre dışı bırakılmıştı. İlk üç planda olduğu gibi, temel stratejisi kamu kesimi öncülüğünde sanayileşme olan bu plan ile hiç kuşkusuz istikrar programı belli ürünler dışında KİT ürünlerinin fiyatlarını serbest bırakırken, Dördüncü Plan bu ürünlerin fiyat politikalarının planın üretim, tüketim ve bölüşüm hedefleriyle uyumlu ve sermaye birikimini gerçekleştirecek biçiminde belirlenmesini uygun bulmuştur (DPT, 1979: 258-264). Yine Dördüncü plan lüks mal ithalatını önleyebilmek ve yerli sanayi koruyabilmek adına, para-banka

sisteminin ve dış ticaretin disipline alınmasını uygun bulmuştur ve ayrıca daha seçici ve önkoşullara bağlı bir yabancı sermaye politikası uygulanmasını önermiştir (DPT, 1979: 267-270). Dönemin DPT Müsteşarı'nın açıklaması şöyledir (Sezen, 1999: 256):

“Başlıca önem verdiğimiz konu istikrar programıdır. Eğer Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda belirlediğimiz hedefler, engel oluşturur ise önceliği istikrar programına veririz. Biz yalnızca Pazar güçlerinin işlerini düzgün bir biçimde yapmadıkları zaman müdahale edilmesinin gerekliliğine inanıyoruz. Kamu sektörünün altyapı, ulaştırma, sulama, enerji, tarım yatırımları üzerinde yoğunlaşması gerektiğini kararlaştırdık; böylece, imalat sanayi içinde yer alan mali projelerde kamu sektörünün rolünü minimize etmek istedik.”

Bu açıklamada görüldüğü gibi Dördüncü Plan fiilen etkisini yitirmiştir ve öncelik istikrar programına verilmiştir. Burada sorulması gereken soru şöyledir. İstikrar programları ve yapısal uyarlama politikaları, kalkınma planlarını bir yana bıraktıran güce sahipken, kalkınma planları yapmanın anlamı nedir? Çünkü yukarıda da belirtildiği gibi yapısal uyum sürecinde imzalanan kredi anlaşmaları ve diğer borç anlaşmaları, içerdiği maddeler itibarıyla yalnızca makro politikalara müdahale etmekle kalmayıp aynı zamanda fiyat belirleme gibi mikro politikalara da müdahale etme hakkına sahiptir.

Türkiye planlama işlevini, 1980 sonrası girmiş olduğu dönüşüm sürecinde gerçekleştireceği yapısal uyum programlarının aracı haline getirmiştir. Dolayısıyla ne Türkiye ne de uluslararası kuruluşlar planlamadan vazgeçme gereksinimi duymamışlardır. 1945 sonrası az gelişmiş ülkelerin planlı kalkınmalarına Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası büyük katkılarda bulunmuştur. Bu destekler 1980 sonrasında da devam etmiştir. Birleşmiş Milletler ile Türkiye arasında imzalanan Kalkınma Planlaması Desteği konulu proje anlaşması Kalkınma Projesinde DPT personelinin bilgi ve tecrübelerini genişletme, Türkiye'nin Kalkınma Programları'nın hazırlanması, uygulanması ve izlenmesi ile ilgili artan karmaşık konular ve erişilmesi güç hususlara baş edilmesi için DPT personelinin yeteneğini geliştirmek amacını taşımaktadır. BM, bu projeye 191,496 ABD doları kaynak ayırmıştır ve Türkiye'nin

projeye katkısı 7 milyon TL'dir. Anlaşmada, projenin herhangi bir kalkınma hedefine yöneltildiği, daha çok kalkınma projesinin kalitesini artıracak yönde olumlu katkıda bulunmayı ve böylece DPT'nin yeteneklerini geliştirerek, sorumluluklarını daha etkili bir biçimde yerine getirebilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir (RG, 04.12.1981/17534).

Planlamanın yapısal uyum politikalarını uygulama aracı haline getirilmesinde ilk adım, istikrar programına uyum sağladığı ölçüde plan anlayışı ile atılmıştır. İzleyen dönemde yeni bir anayasa hazırlık sürecinde olması, planlamanın hukuksal altyapısını yeni politikalar çerçevesinde değiştirme olanağı tanımış ve anayasada planları ve planlama örgütünün rolü etkisizleştirilmiştir. Üçüncü adım ise Dünya Bankası'nın kredi anlaşmaları rolü ile kalkınma planları ve yıllık programlara müdahalesine olanak sağlanmasıdır. 1983'te imzalanan Dördüncü Yapısal Uyum Kredisi Anlaşması'nda Banka 1984 Yıllık Programı'nın hazırlanması ile ilgili gelişmelerin yeterli olup olmadığını izlemeye almıştır (RG, 03.09.1983/18154).

Büyümenin döviz kazandırıcı yönde olması, esnek kur politikasının devam etmesi, iç tasarrufları özendirici bir faiz politikası izlenmesi, KİT yatırımlarının azaltılması, koruma ve sübvansiyonların rasyonel hale getirilmesi, yabancı sermayenin teşviki gibi pek çok politika, yapısal uyum politikalarına uygun olarak 1984 Yılı Programı'nda yerini almıştır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hazırlandığı sırada, Türkiye Beşinci Yapısal Uyum Kredisi Anlaşması'nı imzalamıştır. Daha önceleri Banka'nın, kredilerin devamını getirmek için aradığı yapısal uyum politikalarının uygulanmasında alınan mesafenin yeterli bulunması şartı kapsamını genişletmiştir. Yeni anlaşma Beşinci Plan'ın, Yapısal Uyum Programı'na uygun olarak hazırlanmasını şarta bağlamıştır (RG, 28.06.1984: 18445)

1986 yılında imzalanan Mali Sektör İntibak Kredisi Anlaşması'nda ise, ticari bankalara harici denetimin getirilmesi, üretken sektörlerle sağlanan tercihli kredilerde pozitif gerçek faiz oranlarına ulaşılması, Mali Müşavirler Kurulu üyelerinin atanması

gibi koşulların yanı sıra, borçlunun 1986 İktisadi Programı'nın uygulanmasında yeterli gelişme sağlanması ve borçlunun 1987 İktisadi Programı'nın stratejisinin programa uyum sağlayacak şekilde uyarlanması faaliyetler koşulunu da getirmiştir (RG, 13.06.1986/19133).

1987 Programı ise ekonominin işleyişinin ekonomik kurallara bırakılmasını sağlayarak, ekonomiye müdahalenin ağırlıklı olarak makro politika araçlarına olacağını karara bağlamaktadır. Kamu yatırım programlarında öncelik %33,1 ile ulaştırma sektörüne verilmektedir. Bunu sırayla %16,2 enerji sektörü, %16,3 ile diğer hizmetler sektörü, %10,8 ile tarım sektörü izlemektedir. KİT'lerin özelleştirilmesi, kamu harcamalarının disiplin altına alınması, ihracatın artırılması, borsa sisteminin geliştirilmesi, gerçekçi döviz kuru uygulanmasına sermayenin teşvik edilmesi, gerçekçi bir faiz politikasının izlenmesi gibi hedefler programında yerini almıştır (DPT, 1986: 3-4-68-94-95-102).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

13 Temmuz 1984'te TBMM'de onaylanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BşBYKP), 23 Temmuz 1984'te yürürlüğe girmiştir. Planı kendinden önceki ve sonraki planlardan ayıran bir özelliğı, planı yapan ve uygulayan siyasilerin aynı olmasıdır. 6 Kasım 1983'te işbaşına gelen iktidar tarafından hazırlanan plan, uygulama aşamasında birden fazla hükümet değişmesine rağmen sonraki hükümetler de ANAP'ın kurduğı hükümetler olmuştur ve planı uygulamışlardır. Bu özellikle plan, Türk Planlama tarihinde bir ilktir. Çünkü diğer planların hazırlayıcıları ile uygulayıcıları hep farklı olmuştur.

Önceki dört plan gibi sektörel planlamaya dayanan beşinci plan, bu özelliğın dışında genel çizgisiyle bu planlardan uzaklaşmaktadır. Plana göre, kamunun yönlendirme ve özendirme işlevleri ön plana çıkacak, kamu harcamalarında ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarına öncelik verilecek ve yatırımlarda özel sektörün payı artırılabacaktır (DPT, 1985: 1-2). Ekonominin işleyişinin ekonomik kurallar içinde düzenleneceğinin belirtildiğı plan stratejisinde, kamu yatırımlarının sınırları ise, ilkece

sanayi ve ticari altyapı yatırımları ve istisnai olarak da kalkınmada öncelikli yörelerdeki sanayi yatırımları belirlenmektedir (DPT, 1985: 189). İthalatta liberasyonun sürdürüleceği, koruma oranlarının azaltılacağı ve ihracatın teşvik edileceğinin belirtildiği planda, dönem içinde tedricen serbest döviz kuru sistemine geçiş ortamının hazırlanması hedeflenmiştir (DPT, 1985: 30). İlk kez bu plan ile özelleştirme konusu planlardaki yerini almıştır. Plan, KİT yatırımlarında önceliği enerji, madencilik, ulaştırma ve haberleşmeye vermiştir. KİT'lere bağlı bazı işletmelerin hisse senetleri yoluyla halka açılması hedeflenmiştir ve sigara, tütün ve çay tekelinin kaldırılması planda gündeme gelmiştir (DPT, 1985: 35-39-67). Plan, dış kredilerin artırılmasını, gerçekçi bir faiz politikası izlenmesini, kamu tasarruflarının artırılmasını, yüksek finansman ve ileri teknoloji gerektiren projelerin yabancı sermaye aracılığı ile gerçekleştirilmesini istemektedir (DPT, 1985: 2-13-33-34).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (ABYKP), serbest piyasa ekonomisine yönelik olma konusunda beşinci plandan daha kapsamlıdır. Plan, devletin özelleştirmeler yoluyla üretim alanından çekilerek, temel işlevinin yönlendirme ve özendirme ile sınırlandırıldığı, büyümenin motorunu özel kesimin oluşturduğu, serbest rekabet koşullarında, uluslararası kapitalist sisteme uyum sağlama üzerine kurulmuştur. Sanayileşme, planda önemli bir kalkınma unsuru olarak görülmüş, ancak sanayileşmenin özel sektör eliyle yapılması gerektiği belirtilmiştir. Plana göre, kamu yatırımları ise sanayiden çekilip eğitim ve sağlık üzerine yoğunlaşacaktır. Planda yine yabancı sermaye ayrı bir önem arz etmiş ve özelleştirmenin yabancı sermayeyi çekecek bir unsur olacağı öngörülmüştür (DPT, 1989: 85; Sezen, 1999).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (YBYKP) ise bütüncül ve sektöre dayalı planlama anlayışının terk edildiği bir kırılma planıdır diyebiliriz. YBYKP ile stratejik planlama doğrultusunda hukuki ve kurumsal değişimleri öngören yapısal değişim projelerini içeren bir plan hazırlanmıştır (Yılmaz, 1999: 98). Planda sosyal sektörlere

yönelik temel yapısal değişim projeleri öne çıkarılmış, iktisadi sektörler ise ortadan kaldırılmıştır. Kalkınma planlarının bundan sonra ekonomiyi yönlendirmesi açısından getirdiği yaklaşım şu şekilde ifade edilmektedir: “Türkiye ekonomisi esas itibariyle dışa açık, rekabetçi piyasa mekanizmasına dayandığından, Kalkınma Planlarının ekonomik ve sosyal hayatın tamamını ayrıntılı olarak belirlemesi ve öngörülerinin gerçekleşmesi için zorlayıcı olması beklenmemelidir” (DPT, 1995: 21). Kalkınma planlılığındaki bu tercihin nedenlerini ise ulusal koşullardan ziyade, Dünyada etkili olan Neo- Liberal politikaların da etkisiyle, Dünya Bankası’nın geç kapitalistleşen ülkeler için artık bütüncül, zorlayıcı ve sektörel planlama anlayışının miadını doldurduğunu ilan etmesiyle ilişkilendirmek gerekir (Sezen, 1999: 168-176).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Kalkınma planlarının stratejik planlama anlayışına uygun olarak hazırlandığı ilk kalkınma planının Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (SBYKP) olduğu da belirtilmektedir (Övgün, 2010). Bunun gerekçesi olarak ise SBYKP’nin önceki planlardan farklı olarak “uzun vadeli strateji ve sekizinci beş yıllık kalkınma planı” olarak adlandırılmış olması ve planın stratejik bir nitelik taşıdığının belirtilmesi gösterilmektedir. Sekizinci beş yıllık kalkınma planı, sektörel planlamanın rafa kaldırıldığı ve stratejik planlamanın en önemli unsurlarından biri olan çok yıllık bütçelemenin hayata geçirildiği bir plandır.

1990’ların sonu ve 2000’lerin başında yoğunlaşan Avrupa Birliği ile olan ilişkilerle birlikte gündeme gelen kurumsal düzenlemeler, sonraki planlama çalışmalarını belirleyen önemli unsurlardan biri olmuştur. *Katılım Ortaklığı Belgesi*’nin imzalanması, Ulusal Program’ın kabul edilmesi ve İlerleme Raporları ile birlikte SBYKP AB’ye uyum süreci için gerekli yapısal düzenlemelerin bir aracı olmuştur. SBYKP’nin uzun vadeli stratejisine bakıldığında ülkenin dünya hasılasından daha çok pay alınmasının ve dünyada daha etkili bir bölgesel güç haline gelmesinin amaçlandığı, bu doğrultuda dünya ile bütünleşmenin daha da hızlandırılmasının hedeflendiği görülmektedir (DPT, 2000: 23). Ancak planla ilgili bazı belgelerde bunun nasıl bir

sosyoekonomik yapıyla ve hangi araçlarla sağlanacağı hem net olarak ifade edilmemekte hem de bazı çelişkileri içinde barındırmaktadır (Soyak, 2006: 147).

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın (DKP) stratejisine bakıldığında ise makroekonomik istikrarı sürdürmek için daha önce IMF programlarında yer alan ve 2005 Stand-by anlaşmasıyla da yinelenen bir yaklaşımla, sıkı para ve maliye politikaları, enflasyon hedeflemesi ve mevcut kur politikasına plan döneminde de devam edileceği belirtilmektedir (Soyak ve Eroğlu, 2008: 6). DKP, AB'ye uyum çabalarının biri ürünüdür. Bu sürecin yansıması olarak gündeme gelen "Kalkınma Ajansları", yaşanan dönüşümün son aşamalardan birini oluşturmaktadır. DKP, AB'nin bütçe dönemine uyum sağlaması için uygulamaya konulması bir yıl ertelenmiştir. 7 yıllık hazırlanan plan, aynı zamanda beş yıllık kalkınma planlaması anlayışının terk edildiğini göstermektedir (Soyak, 2006: 157). DKP'nin genelgesinden yapılan alıntı ise Türkiye'nin kalkınma planlaması anlayışında geldiği son noktayı gözler önüne sermektedir: "Başlangıcından itibaren kamu kesimi için emredici, özel kesim için yönlendirici olan planlarda, giderek geniş kapsamlı ve ayrıntılı bir modelden, devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasının da bir sonucu olarak, makro çerçeve oluşturan, öngörülebilirliği artıran, sistemin daha etkin işleyişine imkân verecek biçimde kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran ve temel amaç ve önceliklere daha fazla yoğunlaşan bir stratejik yaklaşım modeline geçiş söz konusudur." (Soyak, 2006: 159). Alıntıdan da anlaşılacağı üzere ilerleyen yıllardaki kalkınma anlayışının stratejik bir temel üzerine oturtulacağı ortaya çıkmaktadır.

3.2.4. Kalkınma planları çerçevesinde 1980 sonrası kamu yönetiminde gelişmeler

1980 - 1990 yılları arasında kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler

1980'li yıllara kadar kamu yönetiminin aksak yapısına yönelik bir takım çalışmalar yapılmış, ancak dönemin istikrarsız yapısı bunların hayata geçirilmesine

engel olmuştur. Kamuda yeniden yapılanma çalışmaları geçmişteki gibi genellikle kalkınma planları çerçevesinde ele alınır olmuştur (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2011).

Resmi kalkınma planının dördüncü dönemine denk gelen 1979-1983 yıllarının kamu yönetiminde gelişme ve yeniden yapılanma açısından köklü reformların hayata geçirildiği dönemlerden olduğu söylenebilir (Leblebici, 2005: 8).

Plan incelendiğinde ilkeler ve politikalar başlığı altında bu plan dönemindeki hedefler ve bunların nasıl uygulamaya geçileceği hususu bulunmaktadır. Kamu yönetiminin toplumun demokratikleşmesi süreci içerisinde işlevleri yeniden tanımlanarak, bu işlevler yönetim birimleri arasında uyumlu bir biçimde dağıtılacaktır. Planda ayrıca KİT’lerin genel yönetim bünyesine alınması, kamu kuruluşlarındaki kırtasiyecilik ve hantallaşmanın önlenmesi gerekliliği, nitelikli personele duyulan ihtiyaç, liyakat ve kariyer ilkesinin önemi ve işçi-memur ayrımı sorununa ücret sistemi ve çalışma koşulları, çalışanların bütünlüğü ve emeğin eşit değerlendirilmesi ilkeler dikkate alınarak çözüm bulanacağı belirtilmiştir (DPT, 1979: 300-301). Ancak belirtilen bu hususlar plan dönemi içinde gerçekleşmemiş ve günümüzde de devam etmektedir. KİT’lerde özelleştirmeler yapılmıştır.

Ayrıca bu planda yeniden düzenlemenin hareket noktası; “kamu yönetiminin işlevlerini yeniden tanımlamak ve bu işlevleri yönetim birimleriyle kademeleri arasında uyumlu biçimde dağıtmak” şeklinde belirtilmiştir (DPT, 1979: 300).

Teorik olarak hızlı bir sanayileşme ve kurumsal düzenlemeleri amaçlayan planda, kamu yönetimi yapı ve sorunlarıyla bunları iyileştirme ve çözümlere yönelik saptama ve öneriler yer almıştır. Ancak günümüzde halen varlığını sürdüren 1982 Anayasasının hazırlanarak referanduma sunulduğu bu dönemde 4. Kalkınma Planı doğrultusunda kamunun yeniden yapılandırılmasından çok, Fordist bürokrasinin tahkim edildiği, demokratikleşmenin ve bürokrasinin halkın taleplerine göre yapılandırılmadığı bir askeri vesayete dayanan baskıcı bir rejim dönemi olmuştur (Şaylan, 2012: 443).

1985-1989 yıllarını kapsayan 5. Kalkınma Planı biraz daha reformist anlayışla kaleme alınmıştır. Kamu yönetiminin iyileştirilmesine dair Plan'da yer alan öneriler: “Kamu hizmetleri kuruluşlar arasında hizmette birlik ilkesine uygun bir şekilde, etkin, kaynak israfını önleyecek bir düzenleme yapılması ve bunun yetki devri esası temelinde olması, merkez-taşra ilişkisinin etkinleştirilmesi, organizasyon ve yönetim araştırmaları yapılarak bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi” gibi yeni anlayışlar telaffuz edilmeye başlanmıştır (DPT, 1985: 1-7).

Yine bu kalkınma planında vatandaş beyanını esas alan yönetim usullerinin uygulanması örneğin Katma Değer Vergisi (KDV) gibi, personel ve ücret sisteminin günün şartlarına uygun hale getirilmesi, kuruluşların fonksiyonları ile uyumlu insan gücü planlaması yapılması, kuruluşlarda görev, yetki ve sorumlulukların kesin sınırlarının tespit edilmesi gibi hususlar yer almıştır (DPT, 1985: 1-7). Zaten Fordist kamu yönetimi anlayışına ve bürokrasiye yöneltlen eleştirilere yönelik olan bu uygulamalar, yönetim bilimlerinde “yeniden yapılanma” sürecinin radikal etkisini göstermesini de mümkün kılmamıştır.

1980’li yıllarda AB ile olan ilişkilere de bakacak olursak; 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Anlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında başlayan ilişki 12 Eylül 1980 darbesiyle kesintiye uğramıştır. 1983 yılında çok partili seçimlerin yapılmasıyla Türkiye ile AB ilişkileri yeniden gündeme gelmiş ve ülkemiz 1987 yılında tam üyelik başvurusunda bulunmuştur.

24 Ocak 1980 Kararları yönetim yapımız açısından bir dönüm noktası olmuş, “daha az devlet daha çok özel sektör” ilkesine dayanan liberalleşme politikaları ülkenin yönetim yapısında ciddi etkiler yaratmıştır. Bu süreçte ülke ekonomisinin uluslararası finans kuruluşlarına bağımlılığının artması ile kamu yönetimimiz üzerindeki etkileri ortaya çıkmaya başlamıştır. AB’ye uyum çerçevesinde ve IMF ve DB ile yalnızca ekonomik değil aynı zamanda kamu yönetiminin işlev ve kurumlarıyla ilgili köklü bir değişimi öngören yükümlülüklerin üstlenilmesi aslında kamu yönetimindeki reformun yönünü de belirlemiştir (Sezen, 2003: 118). 24 Ocak kararları ile Türkiye’de Post-

fordist karakterde bir ekonomik düzen ve buna bağılı olarak siyasal-yönetisel düzen oluşturulması yönünde önemli bir adım atılmıştır.

Bu dönemde 24 Ocak kararları ile temeli atılan fakat uygulamaya geçmesi için darbe sonrası hazırlanan yeni Anayasayı bekleyen bazı somut adımlar da atılmıştır. Bunlar; modern para ve döviz piyasaları harekete geçirilerek ithal ikameci ekonomi politikasından ihracata dayalı bir politikaya geçilmesi, serbest piyasa sisteminin kabul edilip Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılarak faizler serbest bırakılması, 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile Sermaye Piyasası Kurulu'nun, 1984 yılında da İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nın kurulmasıdır. KİT'lerin özelleştirilmesine başlanmıştır. 1987 yılında Devlet Yatırım Bankası ihracat finansmanının daha etkin bir şekilde karşılanması amacıyla Türkiye İhracat Kredi Bankası (EXİMBANK) olarak yeniden düzenlenmiştir. Çağdaş vergilendirme açısından kolaylık sağladığı iddiası ve vergileri denetleme etkinliğini arttırmak amacıyla 1984 yılında 3065 sayılı kanun ile KDV uygulamasına geçilmiştir (DPT, 1989: 335-340).

AB'ye uyum çerçevesinde yapılan düzenlemelerle devletin işlevi değiştirilmiş ve ona denetleyici ve düzenletici bir işlev yüklenmiştir. İşte 1980'li yıllarda devletin bu işlevi kapsamında düzenleyici kurumlar kurulmaya başlamıştır. Düzenleyici kurumlar; “bağımsız idari otoriteler”, “bağımsız düzenleyici kurumlar”, “üst kurullar”, “özerk kurumlar” ve “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” olarak da adlandırılabilir. Ülkemizde resmi olarak bu kurumlara “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” denilmektedir (Eryılmaz, 2012: 223) Bağımsız düzenleyici kurum, kamusal yasayla verilen kendi yetki ve sorumluluklarına sahip, örgütsel yapı olarak bakanlıklardan ayrılmış, ne doğrudan seçilmişlerce ne de seçimle gelen görevlilerce idare edilmeyen bir yapı olarak tanımlanabilir (Thatcher, 2002: 956'dan aktaran Çapar ve Turgut, 2010: 66). Liberal ekonomik anlayışa göre devletin işletmecilik işlevi piyasa aktörlerine geçerken, düzenleyicilik ve denetleyicilik fonksiyonu ise kamu yönetiminden ayrı bir yapı tarafından yerine getirilecektir. Bu kurumlar kanunla kurulur ve idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Kısacası düzenleyici ve denetleyici kurumlar serbest piyasa ekonomisi mantığından üretilen, kamu yönetimi içinde ayrı bir yapı olarak örgütlenen yeni iktidar

odaklarıdır (Eryılmaz, 2012: 224). İki 1981 yılına kurulan Sermaye Piyasası Kurulu’nu ilerleyen yıllarda Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu ve Kamu Gözetim, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu takip etmiştir.

1990 – 2000 yılları arasında kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler

Ülkenin iç güvenlik problemlerinin özellikle bölgesel terör çatışmalarının yoğun olduğu 1990-1994 yıllarda 6. Kalkınma Planı yayımlanmıştır. Bu planda “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi” başlığı altında yönetimde reform çalışmalarına dair bazı öneriler verilmiştir (Mihçioğlu, 2012: 413).

Bunlardan en dikkat çeken ise, “Kamu yönetimi ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, değişen ve gelişen toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte” yeniden yapılandırılmasının telaffuz edilmesidir (DPT, 1989: 325). Bu anlamda “yerelleşme ile parçalı yönetim” vurgusunun yapıldığı bu kalkınma planında özellikle kamu hizmetlerinde “taşra birimlerinin güçlendirilmesi, belediyelerin Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla uyumlu uzun vadeli yatırım planları ve uygulama programları yapmaları” önerilmiştir (Gökçe, 2003: 68).

1996-2000 yıllarında geçerli olan 7. Kalkınma Planında, “Gelişen dünyaya entegre olma” girişimlerinin izlerini taşıyan, bu yönüyle diğer planlardan ayrılan ve yaklaşan yeni binyıla uyumlu bir kavram dizgesi kullanılmıştır. Örneğin “İnsan kaynaklarının geliştirilmesi”, “dünya ile bütünleşme”, “yapısal değişim projeleri” gibi başlıklar bunlardan bazılarıdır (Leblebici, 2005:8). Özellikle, devletin reform sürecindeki rolünün ne olduğuna ya da olacağına karar verilmesi, kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında uyumun sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personel, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık, halka dönük bir yönetim gibi kavramlar YKİ ve yönetim literatürüne oldukça uyumludur. Ayrıca “denetleme kurumlarının fonksiyonlarının yeniden değerlendirilmesi, performans ölçümüne yönelik denetim sistemine geçilmesi,

yetki devrinin genişletilmesi, kamu denetçisi sisteminin kurulması, beyan ilkesinin geçerli olması” gibi öneriler de kamunun yönetiminin işletmecisi bir anlayışa uygun yapılandırılması konusunda beklentilerini yansıtmaktadır (DPT, 1995: 45-53). Bununla birlikte bu söylemler sadece plan aşamasında kalmış, eski kamu yönetimi anlayışlarından vazgeçilmediği gibi, bu sistemin açıkları ve arızaları 21. yüzyılın ilk yılında ülkeyi iflasa götürmüştür.

1990’lı yıllarda Türkiye - AB ilişkileri canlılık halindedir. 1963 yılındaki Ankara Anlaşması’nın hükümlerine uygun olarak, 1994 yılında imzalanan anlaşma gereğince Türkiye 1 Ocak 1996 tarihinde Gümrük Birliğine girmiştir. 1999 yılında da Türkiye’ye adaylık statüsü tanınmıştır. AB ile bu gelişmeler yaşanılırken kamu yönetimindeki reformlar da AB’ye uyum çerçevesinde yapılmaya devam edilmiştir. 1991 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ilk kez AB’ye uyum ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getirmiştir (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 2003).

Bu yıllarda da özelleştirme uygulamaları ile devletin faaliyet alanını küçültme çalışmalarına devam edilmiş ve 1994 yılında Başbakan’a bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçesi olan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Bu kuruluş özelleştirmenin ve devleti küçültme politikasının ne kadar ciddiye alındığının en büyük göstergesi sayılabilir.

2000 – 2010 yılları arasında kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler

2000’li yıllar itibariyle, etkileri hızlı bir şekilde yayılan küreselleşme, bilgi toplumu, teknolojik gelişmeler, neo-liberal politikalar, Post-fordist endüstriyel sistemler ve yeni sağ ideolojinin güç kazanması gibi etmenler, mevcut kamuya ait değişime zorlamış toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel alanlarda baş döndürücü gelişmeler ülkede yaşanmaya başlamıştır (Aydoğanoglu, 2009: 1-6).

Ancak dünyada bu gelişmeler yaşanırken ülkenin içinde bulunduğu ekonomik kriz kamu bütçesini iflas ettirmiştir. Ülkenin içinde bulunduğu durum, kamu

yönetiminde reform veya yeniden yapılandırmanın maliyetleri göz önünde tutulduğunda yeni çalışmaları birkaç yıl daha telaffuz edilmemek üzere rafa kaldırılmış olması bu dönemle ilgili söylenecek ilk şeydir (Tutum, 2012: 471).

Nitekim ülkede krizin etkisini ve kamuya olan olumsuz yansımalarını ortadan kaldırmaya yönelik hazırlanan 2001-2005 dönemi için geçerli olacak, 8. Kalkınma Planı, “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması” başlığı altında “kamu yönetimin yeniden yapılandırılmasına” dair önerilere yer vermiştir.

Bu anlamda planda öncelikle, bilim ve teknolojiadaki değişimlerin, merkezi ve yerel örgütleri değişime zorladığı, merkezi yönetimin görev yükünün artmış olmasının bazı tıkanma ve bozukluklara yol açtığı, halka dönük yönetim anlayışı ve devlet teşkilatının fonksiyonel hale getirilmesinin hala önemli olduğu şeklinde tespitler yer almıştır (DPT, 2000a: 3). Bunlardan sonra yapılması gerekenler olarak da; “norm kadro çalışması, ücret sisteminin yeniden düzenlenmesi, gerekli olmadıkça bölge teşkilatının kurulmaması, yurtdışı teşkilatının yeniden örgütlenmesi, kırtasiyecilikle mücadele için elektronik bilgi yönetimine önem verilmesi, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çağdaş yöntemlerden yararlanılması ve birçok yeni yasal düzenlemenin yapılması” sayılmaktadır (DPT, 2000: 192). Ama bu plan hiçbir zaman uygulanma olanağını en azından planı hazırlayan hükümet tarafından bulamayacak ve ülke 2003 yılına kadar “kamunun yeniden yapılandırılması” süreçlerini telaffuz edemeyecektir. Türkiye’de tek partili siyasi iktidarın uzun yıllardan sonra kurulması, ekonomik krizin alınan tasarruf tedbirleri ve IMF yardımlarıyla kısmen dondurulmasının da etkisiyle, 2003 yılından sonra hız kazanan kamunun yeniden yapılandırılması çalışmaları reformlar ve yeni atılımlarla başlamıştır.

Bu anlamda 2003 yılında ülkedeki, mevcut kamu yönetimini yeniden yapılandıracak, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” parlamentoya sunulmuş ve Türkiye’de kamuyu yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece yol göstermek için ortam hazırlanmak istenilmiştir. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısıyla, ülkemizdeki kamu yönetimi yeniden yapılandırılmaya çalışılmıştır. Kanun tasarısı ile yeniden yapılanma alanları; devletin rolü, kamu kurumlarının görev yetki ve

sorumlulukları, kamuda uyulacak temel ilke ve etik kurallar, idari bölümlenmenin temel ilkeleri, personel rejimi, kamu yönetiminde kullanılan varlık ve kaynakların yönetimi, iş süreçleri ve yöntemleri, denetim anlayışı gibi konuları kapsamaktadır. Yeniden yapılanmanın bütüncül ve sistematik bir çerçevede dönüşüm sağlamayı hedeflediği alanlar ise; merkezi idare (Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumları) ve yerel yönetimleri kapsamaktadır (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 2003).

Hazırlanan tasarıda kamu yönetimi zihniyetinin değişmesi gerekliliği ile merkezi ve mahalli idarelerde yeniden yapılanma hedefi benimsenmiştir. Kamu yönetimi daha katılımcı, saydam, hesap verilebilir hale getirilerek kamu hizmetlerinin daha adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli hale getirilmesi amaçlanmıştır. Tasarı da önceki iyileştirme ya da yeniden yapılandırma çabalarından farklı olarak, değişim sürecinin ana dayanakları; kamu yönetimi örgütlerinde radikal değişimin başarılı olabilmesi için var olması gereken şeyin zihniyet değişimi ve sistem değişimi olduğu vurgulanmıştır (Şaylan, 2012: 456).

Tasarı ile Türk kamu yönetiminde yapılmak istenen değişiklikler özetle şöyle sıralanabilir (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 2003):

- Hizmet bakanlıklarına taşra teşkilatı bulunanlar ve bulunmayanlar ayrımı getirilmektedir. Örneğin; Adalet, İçişleri ve Milli Eğitim gibi bakanlıkların taşra teşkilatlarının olması öngörülürken, Dışişleri, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı gibi bakanlıkların taşra örgütlerinin kaldırılması istenmektedir,
- Yerel yönetimlere halk denetçisi getirilmekte, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmaktadır,
- Denetim iç ve dış olmak üzere ikiye ayrılmakta, Sayıştay denetimine dış denetim denilmekte, görev ve sorumlulukları artırılmaktadır. Tüm kamu örgütlerinin denetim elemanları Maliye Bakanlığına devredilmektedir,
- İdari faaliyetlerin yerel yönetimlerce yürütülmesi genel kural haline gelirken, bunların merkezi yönetimce yürütülmesi istisnai hale gelmektedir,

- Merkezi idare ve yerel yönetimler ve diğer kamu tüzel kişilikleri üstlendikleri hizmetleri özel kişi, şirket ve sivil toplum örgütlerine gördürebileceklerdir,
- Müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür ve başkan gibi üst düzey bürokratların hükümetle gelip hükümetle gitmesi esası getirilmektedir,
- Ayrıca devlet bakanlıklarının sayısında da düzenleme yapılmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi'nde ekonomik ve mali serbestleşme reformlarının başarısızlığı siyasal ve yönetsel serbestleşme adımlarının atılamamış olmasına bağlanmaktadır. Siyasal ve yönetsel serbestleşme ise; üniter devlet yapılması yerine yerelci-federal bir yapı, sosyal devlet yerine düzenleyici-denetleyici bir yapı, şirketlere açık yönetişimci karar yapısı, kamu personel sistemi ile kamu hukukunun ortadan kaldırıldığı özel hukuka dayalı bir bürokratik yapı ile mümkün olacaktır (Güler, 2005a: 164).

Taslağın hazırlanmasında IMF, DB, OECD ile AB ve ABD'nin etkisi büyüktür. Yürütülen çalışmaların teknik içeriği DB tarafından belirlenmekte, buna kısmen OECD tarafından katkıda bulunulmakta, IMF ise hazırlanan teknik planı mali yaptırımlara bağlayarak güvence altına almaktadır (Güler, 2005a: 164). Görüldüğü üzere devletin yeniden yapılanması ülke içindeki ihtiyaçlardan değil, özellikle sınırların anlamını yitirmesiyle birlikte uluslararası ihtiyaçlardan kaynaklanmaktadır.

TBMM'ye sunulan bu tasarı, 15.07.2004 tarihli ve 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun adıyla TBMM'de kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye yeniden görüşülmek üzere geri gönderildiğinden yürürlüğe girmemiştir. Bu Kanunun hükümleri daha sonraki hukuki düzenlemelerle parça parça yasalaşmıştır. Bunlardan bazıları Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Denetçiliği Kanunudur. Yapılan bu düzenlemeler temel bakış açısından Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın izlerini taşımaktadır.

Gerçekleştirilen yapısal reformlar ve özelleştirmeler ile bir yandan kamunun ekonomi içindeki düzenleyici ve denetleyici işlevi kuvvetlendirilirken, diğer yandan özel sektörün ekonomi içindeki ağırlığı arttırılmıştır. Bu plan dönemi içerisinde özelleştirme politikasının yaygınlaştığını görmekteyiz. Başta Türk Telekom olmak üzere Tüpraş, Erdemir, Atatürk Havalimanı ve Petrol Ofisi özelleştirilmiştir (DPT, 2006: 13-16). Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere devlete yeni bir kimlik biçilmiş ve uygulanmaya başlanmıştır. Devlet artık düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmektedir.

2007-2013 dönemini kapsayan 9. Kalkınma Planı, YKİ yönetim felsefesini yansıtan bir dille kaleme alınmıştır.

Planı hazırlayanların ve akademisyenlerin içerisinde işletme yöneticiliği alanında uzmanların da yer aldığı bu kalkınma planında; “İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve Avrupa Birliği’ne üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye vizyonuna” atıfta bulunulmuştur (DPT, 2006: 1) Bu vizyona ulaşmak için de, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara bütüncül yaklaşım, toplumsal diyalog ve katılımcılık, insan odaklı bir gelişme ve yönetim anlayışı, rekabetçi piyasa ve etkin bir kamu yönetimi, kamusal hizmet sunumunda şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyeti, devlete düzenleme ve denetleme rolünün verilmesi, kaynak yönetimi, toplumsal yapı ve bütünlüğün ortak değerler etrafında güçlendirilmesi benimsenmiştir (DPT, 2006: 1).

2005 yılında AB katılım müzakerelerinin başladığı göz önünde tutulduğunda, bu planda kamu yönetiminin saydam, esnek, katılımcı, hesap verebilir yapıya kavuşturulması, demokratik ve saydam bir yönetimin gereği olarak “Bilgi Edinme Hakkı Kanununun” önerilmiş olması önemlidir (DPT, 2006: 49). Ayrıca “Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kurulması” ile “E-Devlet” uygulamalarının yaygınlaştırılması” gibi uygulamaların yönetim kapsamında değerlendirilmesi mümkündür.

3.3. Yapısal Uyum Sürecinde Stratejik Planlamanın İşleyişi ve Hukuksal Kuruluşu

3.3.1. Türkiye kamu yönetiminde stratejik planlamanın gelişimi

Türkiye’de stratejik planlamanın kamu yönetiminde uygulanmasına yönelik ele alınması gereken ilk belgelerden biri, 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Kesimi Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1)’dir. Anlaşmanın amacı mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarını desteklemektir. PFPSAL-1, Türkiye’nin gelecek dönemde kamu kesiminde ve bankacılık sektöründe uygulayacağı politikaları ve bununla ilişkili olarak yerine getirmesi gereken taahhütlerle verilecek kredinin ön koşullarını içermektedir. Verilen taahhütler üç başlık altında toplanmaktadır. Bu başlıklar kamu kesimi reformu, bankacılık reformu ve makro ekonomik çerçevedir. Kamu kesimi reformu kapsamında “kamu harcama yönetimi reformu” yapılması öngörülmektedir. Harcama reformu kapsamında önem verilen konulardan biri de kamu kurumlarının politika oluşturma kapasitesinin geliştirilmesidir. Stratejik planlama politika oluşturulmasında önemli bir araç olarak görülmektedir (Yılmaz, 2003: 77). Bu çerçevede DPT’ye kamu kurumlarına yönelik bir stratejik planlama kılavuzu hazırlama görevi verilmiştir. Kılavuzda özellikle vurgulanması beklenen ise oluşturulacak politikaların maliyetlendirilmesidir.

DPT verilen görevi yerine getirmiş; Aralık 2001’de hazırlıklarına başladığı Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu’nu 2003 yılında yayımlamıştır. Kılavuzun temel esin kaynağının ABD’nin 1990’lardaki mali reformlarının temel belgelerinden GPRA (Government Performance and Results Act) olduğu söylenmektedir. GPRA’nın kurumların mali yönetimlerine yönelik tanımladığı üç temel belgenin ilki stratejik plandır. Kamu kurumlarınca hazırlanacak olan stratejik planların altı bileşeni vardır (Demridizen, 2012: 17)

1. Kapsayıcı misyon bildirimi
2. Bütün temel fonksiyonları ve faaliyetleri içeren uzun vadeli amaçlar ve hedefler
3. Amaç ve hedeflere ulaşmak için uygulanacak stratejiler ve gerekli kaynaklar
4. Uzun vadeli amaç ve hedeflerle yıllık performans hedeflerinin ilişkisi

5. Başarıyı etkileyebilecek kuruluşun kontrolü dışındaki faktörler
6. Stratejik amaçların revizyonu için program değerlendirmesinin nasıl kullanılacağına dair açıklama.

GPRA’da hazırlanması gereken zorunlu belgelerden biride “performans planı”dır. Performans planı orta vadeli bir plandır. Bu planda kullanılacak kaynaklar ve amaçlanan performans hedefleri ölçülebilir biçimde ifade edilir. Performans planına orta vadeli plan denmesinin nedenlerinden biride stratejik planda ortaya konan hedeflere ulaşabilmek için ilgili yıla ait başarı hedefleri koyması ve buna ilişkin gerekli kaynakları belirlemesidir. Üçüncü ve son belge ise “performans raporu”dur. Bu raporda stratejik plan ve performans planı ile belirlenen amaçlara ne düzeyde ulaşıldığı, ulaşılmadıysa bunun gerekçeleri açıklanmaktadır.

GPRA referans alınarak hazırlanan Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzunda da stratejik planlamanın temel biçimsel unsurları yer almaktadır. Kılavuza göre kamu kurumları, durum analizi çerçevesinde Güçlü, Zayıf, Fırsatlar ve Tehditler (GZFT), ilgili paydaşlar ve hedef kitle analizi yapacak; plan varsayımlarını planlama sürecinde karşılaşılabilecek riskleri de göz önünde bulundurularak belirleyecektir. Kamu kurumları misyon, vizyon ve temel ilkelerini oluşturmalı ve bu kavramlar çerçevesinde ölçülebilir hedefler ve orta vadeli stratejik amaçlarını ortaya koymalıdır. Belirtilen hedeflere ulaşmak için yürütülecek faaliyet ve projeler gerekli kaynak ihtiyaçlarıyla birlikte belirlenmelidir. Stratejik planın içermesi gereken diğer önemli bir nokta ise kamu kurumunun hedefine ulaşip ulaşmadığını gösterecek bir performans izleme ve değerlendirme sistemidir (DPT, 2006)

Stratejik planlamanın kamu kurumlarında nasıl işleyeceğini şekillendirmesi özelliği ile DPT’nin hazırladığı kılavuz önemli bir belge niteliğindedir. Kılavuzun ilk sürümü 2003 yılında yayımlanmıştır. Kılavuz stratejik planlamaya yönelik kavramları tanımlanması ve bir başlangıç oluşturması açısından önemlidir.

Türk kamu yönetiminde daha önce tanımlanmamış olan fakat GPRA’da bulunan performans planı ve performans raporu gibi kavramlar kılavuzun içeriğinde

bulunmaktadır. Bu çerçevede stratejik planlama ile bütçe arasında bir ilişki kurulmaya yönelik bir çaba olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü Türkiye ilerleyen süreçte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile Performans Esaslı Bütçeleme sistemine geçecek bu bağlamda stratejik planlamaya geçişle plan-program-bütçe sisteminin temelleri atılmış olacaktır.

Stratejik planlamanın kamu kuruluşlarında uygulanmasına yönelik yaşanan gelişmelerden bir diğeri de 58. Hükümet tarafından yayımlanan Acil Eylem Planıdır. Bu planda yer alan faaliyetlerin yapılması her ne kadar kısa vade için öngörülmüşse de kamu yönetiminde bazı reformları başlatmıştır. Kamu kuruluşları için stratejik planlama da Acil Eylem Planında “Kamu Yönetimi Reformu” başlığı altında yer alan uzun vadeli reformlardan biridir.

3.3.2. Ön Ulusal Kalkınma Planı: Bir devrin sonu mu?

Türkiye’nin stratejik planlamaya geçiş sürecinde ele alınması gereken önemli bir belge de DPT’nin koordinatörlüğünde hazırlanan ve yönetimi de yine DPT tarafından yürütülen Ön Ulusal Kalkınma Planıdır (ÖÜKP). ÖÜKP’yi diğer kalkınma planları gibi kanun niteliğinde olmaması ve YPK kararı ile kabul edilmesidir.¹⁶ ÖÜKP’nin hazırlanması 2003 yılında AB tarafından katılım ortaklığı belgesinde dile getirilmiş ve Türkiye de kısa bir sürede bu planı hazırlamıştır (DPT, 2003: 15).

ÖÜKP’nin hazırlanmasındaki temel amaç Avrupa Birliği ile sosyal ve ekonomik uyumun sağlanmasıdır. Plan katılım ortaklığı belgeleri ve ilerleme raporları gözetilerek hazırlanmakta ve mali yardımların kullanımına temel teşkil etmektedir. AB planının sadece hazırlanmasını sağlamamış gerek planın hazırlanmasında gerekse de uygulanmasında etkin rol oynamıştır. Planın uygulanması için gerekli olan finansmanın büyük bir kısmı AB kaynaklarından sağlanmıştır. ÖÜKP’yi hazırlayan uzmanlara planı hazırlamadan önce AB’li uzmanlarca eğitim verilmiştir. Plan bu niteliğiyle kalkınma planlarından ayrılmakta ve ulus-üstü bir plan belgesi olarak ortaya çıkmaktadır (Övgün, 2010: 217).

¹⁶ ÖÜKP, 22 Aralık 2003 tarih ve 2003/61 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararıyla kabul edilmiştir.

Planın amacı kamunun doğrudan mal ve hizmet üretiminde bulunmasına artık bir son vermek ve piyasa mekanizmasını güçlendirmektir. Plan kısaca yeni kamu işletmeciliği kuramına uygun olarak piyasa dostu devlet anlayışına uygun bir özellik göstermektedir (ÖUKP, 2003: s.iii).

ÖUKP'yi stratejik planlama anlayışına uygun bir yöntemle hazırlanmış Türkiye güçlü ve zayıf yönleri ile değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmede yönetim anlayışının piyasa gereklerini karşılayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Yönetim rasyonel olmalı, etkin ve etkili çalışmalıdır. Bu yapının kurulması için serbest piyasa mekanizmasını etkileyen hukuki engellerin kaldırılması gerektiği; bunun içinde piyasa kurumlarının geleneksel kamu kurumları yerine düzenleyici kurumlar eliyle gerçekleştirilmesi belirtilmiştir. Aslında yapılmak istenen yeni bir kamu yönetimi anlayışıdır. Bu anlayışa göre hem kamu personel rejimi yeniden inşa edilecek hem de örgütlenmenin yerleştiği daha adem-i merkezi bir kamu yönetimi oluşturulacaktır (ÖUKP, 2003:69, 83, 91).

Planın orta vadeli stratejisine bakıldığında ise yapılması öngörülen bu değişiklikler daha da netleşmektedir. Sonuç odaklı bir yönetim anlayışı getirebilmek ve kamu kaynaklarında etkinliği arttırabilmek için kamu yönetiminde performans değerlendirmesi ve stratejik planlama uygulamasına geçileceği belirtilmektedir. Bu önemler alınarak kamu yönetiminin asli görevlere çekilmesi ve mal ve hizmet üretimi dışında bırakılması da uzun vadeli stratejinin en önemli hedeflerinden biridir (ÖUKP, 2003: 92).

3.3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Stratejik Plan - Bütçe ilişkisi

Stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulanmasının ve kurumsallaşmasının yasal dayanağı 24.12.2003'te Resmi Gazete'de yayımlanan fakat yürürlüğe girmesi 01.01.2006 tarihine ertelenen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur.

5018 sayılı KMYKK'nin 3/n maddesinde "stratejik plan; Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarının, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımını içeren planı ifade eder" şeklinde tanımlamaktadır.

KMYKK'nin *Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme*¹⁷ başlığını taşıyan 9. maddesine bakıldığında ise kamu idarelerinin hazırlamakla zorunlu tutulduğu ve yeni kamu işletmeciliğinin bir unsuru olan stratejik planlama ilkelerinin piyasa koşullarına göre hareket eden ve amacı kar etmek olan özel şirketlerin planlama anlayışıyla paralellik gösterdiği söylenebilir. Bilindiği üzere kamu idareleri özel şirketlerden daha kapsamlı işlevlere sahiptir. Kamu kurumlarının faaliyetlerini fayda-maliyet analizi üzerine kurulmuş bir planlama anlayışı ile hazırlamak ve bu ölçütlere göre değerlendirmek mümkün değildir.

5018 sayılı KMYKK stratejik planlama sürecinin işleyişini iki kurumsal yapı üzerine kurmaktadır. Bu kurumlardan ilki kalkınma planlarının da temel örgütü olan DPT'dir. 5018 sayılı kanuna göre DPT, stratejik planlama takvimini oluşturmak ve planların kalkınma planlarına ve yıllık programlarla uyumluluğunu denetlemekle yetkili kılınmıştır. Stratejik planlama sürecinin ikinci örgütü ise Maliye Bakanlığı'dır. Maliye Bakanlığının planlama sürecindeki rolü ise bütçe bağlamında ortaya çıkmaktadır. Diğer kurumlarca hazırlanan bütçelerin stratejik planlarda belirtilen performans göstergelerine uygunluğunu ve bu planlara göre hareket edecek idarelerin yürüteceği faaliyetleri denetleme görevi Maliye Bakanlığına verilmiştir. Bakanlığa verilen bir diğer görev de performans bütçelemeye ilgili diğer hususları belirlemektir.

5018 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bütün genel ve özel bütçeli kurum ve kuruluşların bütçelerini performans esaslı olarak hazırlayacakları

¹⁷ 9. Madde Kamu idarelerine; Kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyon oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek, bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamak; bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak ve bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamak zorunluluğu getirmiştir.

düşünüldüğünde Maliye Bakanlığı'nın stratejik planlama sürecine olan etkisi önem kazanmaktadır. Bu önem örgütsel anlamda da kendisini gösterecek ve yeni bir örgütsel yapı olan strateji geliştirme birimleri kurulacaktır. Stratejik geliştirme birimlerinin kurulmasıyla, araştırma, planlama ve koordinasyon daireleri (APK) kaldırılmıştır. Kurumsal düzeyde politika oluşturmak amaçlı kurulan strateji geliştirme birimleri Avrupa Birliği ilerleme raporlarında sıklıkla dile getirilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2006:73; 2008:7).

APK birimlerinin adı ilk defa 1968 yılı programında geçmiş ve görevi genel olarak planların uygulanması sürecinde DPT ve kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ilişkileri yürütmek olarak belirtilmiştir. APK'ler bu çerçevede kamu kurum ve kuruluşlarındaki uygulamaların plan ve programlara uygunluğunu denetlemektedir. APK birimlerinin plan ve programların uygulanmasındaki etkin görevi, DPT ile yoğun bir ilişki halinde olduğunu göstermektedir. Bu sebeple DPT, bu birimlerin örgütlenmeleri ve görevleri konusunda önemli yetkilere sahip olmakta hatta bu birimde çalışacak personel DPT tarafından eğitime tabi tutulmaktadır (Övgün, 2010: 263; Özşen, 1987: 143).

APK birimlerinin yerine kurulan *Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul Ve Esaslarını Belirleyen*¹⁸ 18.02.2006 tarihli Gazete'de yayımlanan yönetmeliğe baktığımızda ise strateji geliştirme birimlerinin APK'lerden farklı bir yönetsel sürecin parçası olduğu görülmektedir. APK birimleri DPT ile daha yakın bir ilişki içinde merkezden belirlenmiş politikaların uygulanma sürecini takip ederken; strateji geliştirme birimleri Maliye Bakanlığı ile bir ilişki içinde yer almakta ve uygulanacak politikaların belirlenmesinde aktif rol oynamaktadır.

¹⁸ Strateji geliştirme birimleri, idarenin orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, stratejik planlamaya ilişkin destek hizmetlerini yürütmek, stratejik planın hazırlanması, güncellenmesi ve yenilenmesi çalışmalarında koordinasyonu gerçekleştirmek, idarenin görev alanıyla ilgili araştırma-geliştirme faaliyetlerini yapmak, idarenin üstünlük ve zayıflıklarını tespit etmek, idarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek, idarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek, harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlamak ve iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak gibi görevlere sahiptir.

5018 sayılı KMYKK ile getirilen bir yenilikte performans bütçe uygulamasıdır. Bu bütçenin ilk özelliği bütçe sınıflandırma yapısını değiştirmesidir. Kanun yürürlüğe girmeden önce uygulanan ve bir yıllık dönemler için hazırlanan genel ve katma bütçe uygulaması kaldırılmış; yerine üçer yıllık dönemleri kapsayan genel ve özel bütçe uygulaması getirilmiştir. Getirilen düzenleme ile bütçe uygulamasının kapsamı genişletilmiş, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve denetimlerini de kapsamıştır.

KMYKK ile uygulamaya giren performans bütçenin önemli bir özelliği de planın bütçeyle ilişkilendirilerek bir bağımlılık ilişkisi kurulmasıdır. Daha açık olarak ifade edecek olursak planlama süreci bütçeye bağlı olarak işlemekte ve önceki uygulamaya göre önemi ikincil bir düzeye düşmektedir. Bu çerçevede stratejik planlamada, sonuçları sınanabilir hedef ve amaçlar ortaya konmaktadır. Planlamanın bu ölçülebilir özelliği stratejik planın performans bütçeye dayalı olarak işlediğini göstermektedir. Her idari kurumun kendi gereksinimlerine göre stratejik planını hazırlayacak olmasıyla kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılacağına inanılmaktadır. Kurum bazında gerçekleşecek olan bu rasyonalitenin sonucunda ülke genelinde mali disiplinin gerçekleşeceği düşünülmektedir (Övgün, 2010: 295-296).

Yeni düzenleme Türkiye'nin bütçe sürecine ilişkin kaynak dağılımının yöntemini de değiştirmiştir. Geleneksel bütçeleme yöntemi olan girdi odaklı ve merkezin belirlediği sistem terk edilmiştir. Yerine sonuç odaklı, kaynakların yerinden yönetildiği bir bütçe sistemi gelmiştir. Düzenleme sonucu kaynak tahsisi kurumsal/yerel düzeydeki karar mekanizmaların belirleyeceği şekilde kurulacaktır. Böyle bir uygulama nihai olarak karar vericilerin stratejik plan ve bütçe ilişkisini gözetmesini hatta doğrudan ilişki kurmasını gerektirmektedir (MBBMKGM, 2004: 2).

Performans bütçenin tanımına¹⁹ bakıldığında da görülebileceği gibi performans

¹⁹ Kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bütçeleme sistemidir. Performans esaslı

bütçeyi oluşturan temel unsurlardan birisi stratejik planlamadır. Stratejik plan ve performans bütçe ilişkisi, stratejik planı hazırlayan kamu idaresinin misyon, vizyon, amaç ve hedefleri belirlerken bunlara ilişkin ekonomik kaynakları da göz önünde bulundurması sonucu ortaya çıkmaktadır. Performans bütçenin, yerine getirilen işe göre maliyet hesabının yapıldığı ve çıktı ve sonuçlar üzerinden değerlendirildiği göz önünde bulundurulursa belirlenen hedeflere ulaşmada yapılacak faaliyetlerin bütçeye uygun olması gerekmektedir. Stratejik planda ortaya konan amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için uygulanacak faaliyetler bütçeye uygun olması gerekmektedir. Eğer bu faaliyetler bütçe kapasitesi açısından finansal destekten yoksunsa, amaç ve hedefler tekrar gözden geçirilmeli ve mali tutarlılığı sağlanmış faaliyetler plana yansıtılmalıdır. Diğer türlü hazırlanan plan bir ölü metin olmaktan öteye gidemeyecektir (Hastürk, 2014: 5).

Stratejik planların daha sağlıklı hazırlanabilmesi için performans programlarının önemi vurgulanmaktadır. Çünkü performans programları stratejik planların yıllık uygulama araçlarıdır. İdareler stratejik planda belirledikleri hedeflere ulaşmak için yapılması gereken faaliyetleri performans programlarında belirtirler. Performans programları idare de bulunan bütün harcama birimleri tarafından ayrı ayrı hazırlanır. Harcama birimleri performans programlarını hazırlarken faaliyetlerin kaynaklarını, performans hedef ve göstergelerini ayrıntılı olarak belirtirler.

3.3.4. Orta Vadeli Programlar ve Orta Vadeli Mali Planlar

5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle yeni bir yapı kazanan bütçe süreci kendi araçlarını (belgelerini) da yaratmıştır. Bu araçlardan ilki 5018 sayılı kanunun 16. maddesi uyarınca hazırlanan Orta Vadeli Program²⁰ (OVP). DPT tarafından hazırlanan OVP, makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri içermektedir. OVP'ni yürürlüğe girmesi için Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu'nca kabul edilmesi gerekmektedir. Bu düzenleme ile birlikte daha önce kalkınma planları ve yıllık programlara göre düzenlenen bütçe süreci sona ermiştir. Bütçe süreci artık OVP'nin kabulü ile başlamaktadır. OVP'ler kaynakların

bütçelemenin temel unsurları, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporudur (MBBMKGM, 2004: 7).

²⁰ İlk OVP 5018 sayılı kanunun yürürlüğe giriş yılı olan 2005 yılında hazırlanmıştır.

kullanımını stratejik amaçlara göre yönlendirmekte ve kamu politikalarını ve uygulamalarını, yeni kamu işletmeciliğine uygun olarak, verimlilik, etkililik ve tutumluluk ilkelerine göre şekillendirmektedir. Günümüze kadar ilki 2005'te olmak üzere dokuz tane OVP²¹ hazırlanmıştır.

Stratejik planlama ve performans bütçeye geçildikten sonra bütçenin hazırlanmasına etki eden diğer bir araç da orta vadeli mali plandır (OVMP). Maliye Bakanlığının hazırladığı ve YPK'nin karara bağladığı OVMP'da üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri bulunmaktadır. Orta vadeli programa göre hazırlanan OVMP kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını da içermektedir. OVMP'nin asıl işlevi OVP'de ortaya konan esas amaç ve politikaların uygulamaya dönüşmesine yönelik olarak hazırlanması ve merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirlemesidir. Bütçe hazırlama süreci bundan sonra diğer bir aşamaya geçer. Bu aşamada Maliye Bakanlığı bütçe çağrısını yapar. DPT de bu çağrıya istinaden yatırım genelgesi ve ekini hazırlar. Son aşamada ise kamu idareleri bütçe tekliflerini hazırlayarak DPT ve Maliye Bakanlığı ile müzakere eder. Müzakereler sonucunda netleşen kamu idarelerini bütçeleri TBMM'ne sunulur.

3.3.5. Yerel yönetimlerde stratejik planlama

Stratejik planlamanın gelişimi ve işleyişi hukuksal olarak ve kamu politikası belgelerine bağlı kalarak üst bölümlerde anlatılmaya çalışılmıştır. Anlatılanlar çerçevesinde önemli olan esas nokta ise stratejik planlamanın uygulamada nasıl işlediğidir. Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde stratejik planlamanın kurumsal olarak pratikte nasıl işlediği anlatılmaya çalışılacaktır.

Çalışmanın bu alt başlığında öncelikli olarak yerel yönetimlerde stratejik planlama incelenecektir. Daha önce de belirtildiği gibi stratejik planlamanın temel

²¹ DPT, (2005). *Orta Vadeli Program 2006-2008*, Ankara, DPT, (2006). *Orta Vadeli Program 2007-2009*, Ankara, DPT, (2007). *Orta Vadeli Program 2008-2010*, Ankara, DPT, (2008). *Orta Vadeli Program 2009-2011*, Ankara, DPT, (2009). *Orta Vadeli Program 2010-2012*, Ankara, DPT, (2010). *Orta Vadeli Program 2011-2013*, Ankara, DPT, (2011). *Orta Vadeli Program 2012-2014*, Ankara, DPT, (2012). *Orta Vadeli Program 2013-2015*, Ankara, DPT, (2013). *Orta Vadeli Program 2014-2016*, Ankara

amaçlarından birisi yerel/kurumsal düzeyde politika geliştirmektir. İşte bu noktada kendi tüzel kişilikleri olan, özel bütçeye ve karar verme yetkilerine sahip, yerel yönetimlerin stratejik planları ayrı bir önem kazanmaktadır. Ülkemizde stratejik plan yapmakla görevlendirilmiş yerel yönetim kuruluşları belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleridir. Özellikle yüksek bütçelere ve yetkilere sahip büyükşehir belediyeleri yeni kamu işletmeciliği kuramı çerçevesinde mal ve hizmetlerin özelleştirilmesi politikasını benimsemektedirler. Özelleştirme politikalarının uygulanması kamu yönetiminin örgütsel yapısında değişime neden olurken, diğer taraftan da mal ve hizmetlerin piyasalaşması sermaye birikim sürecine katkı yapmaktadır. Stratejik planlar ise özelleştirilecek alanları önceden duyurarak piyasa aktörlerinin geleceğe yönelik hareketlerini belirlemede onlara yardımcı olmaktadır.

Yerel yönetimlerde stratejik planlamayı incelerken, öncelikle yerel yönetim kuruluşlarının kendi örgütsel kuruluş kanunlarına bakılacaktır. Kanunlarda yerel yönetim kuruluşlarına ve ilgili organlarına stratejik planlamaya ilişkin hangi görev ve yetkilerin verildiği ortaya konacaktır. Daha sonra bazı yerel yönetim kuruluşlarının stratejik planlarından hareketle uygulama sürecinin nasıl işlediği incelenecektir.

10.07.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu büyükşehir belediyelerine stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirmiştir. Büyükşehir belediyeleri stratejik planlarını yerel yönetim seçimlerinden sonra altı ay içinde hazırlamaları gerekmektedir. 5216 sayılı kanunda büyükşehir belediyelerinin yetki görev ve sorumlulukları arasında *büyükşehir belediyesinin stratejik planını ve buna uygun olarak bütçesini hazırlamak* görevi eklenmiştir. Ayrıca kanunda büyükşehir belediye başkanının görevleri arasında *belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak* görevi bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde hizmetlerin mevzuata, belediyelerin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlara uygun olarak yürütülmesi görevi ise genel sekreter ve yardımcılara aittir.

İl Özel İdarelerinin kuruluş kanunu olan ve 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı kanuna göre de aynı büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi il özel idareleri yerel yönetim seçimlerinden sonra altı ay içinde stratejik planlarını hazırlamak zorundadırlar. 5302 sayılı kanuna göre, *stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek*, il genel meclisinin görev ve yetkileri arasındadır. Kanun Encümene ise stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek görevini vermiştir. Vali ise, *il özel idaresini stratejik plana göre yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejisini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresinin faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak zorundadır*. Valinin ayrıca; yerel yönetim seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planını hazırlayıp il genel meclisine sunması gerekmektedir. Valinin stratejik yönetimle ilgili bir diğer görevi de; *stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlamaktır*.

5393 sayılı Belediye Kanunu 03.07.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna göre, stratejik plan hazırlamak nüfus sayısına bağlanmıştır. Kanuna göre nüfusu 50.000'nin üzerinde olan belediyelerin yerel yönetim seçimlerinden sonra stratejik plan hazırlama yükümlülükleri bulunmaktadır. Belediye Kanunu'nda belediye meclisine; stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek görevi de verilmektedir. Belediye encümeni ise, stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek zorundadır. Belediye başkanının görev ve yetkileri arasında; belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, görevleri eklenmiştir. Belediye başkanı ayrıca; yerel yönetimler genel seçimlerinden itibaren altı

ay içerisinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planını hazırlayıp belediye meclisine sunmak zorundadır.

Stratejik planlamanın yerel yönetimler tarafından uygulanması sürecinde bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların temel nedenlerinden birisi de hiç kuşkusuz ki stratejik planlama mantığı ile yerel yönetimlerin varoluş felsefesi arasındaki uyumsuzluktur. Bilindiği üzere yerel yönetimlerin kuruluş amacı yerel müşterek kamusal ihtiyaçların kamu yararı gözetilerek karşılanmasıdır. Yönetsel bir araç olarak maksimum kar seviyesini yakalamayı amaçlayan şirket temelli stratejik planlamanın yerel yönetimlerde uygulanması önemli bir uyumsuzluktur. Örneğin Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2012-2016 Stratejik Planında güçlü yönlerinden birini *özelleştirme ve hizmet satın alması gibi uygulamalarla hizmet/maliyet oranını yüksek tutmak* olarak belirterek sanki bir özel şirketmiş gibi davrandığını göstermektedir. Bu davranış yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına uygundur. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sadece maliyet hesabına göre yapılmakta; hizmetlerinin verilmesi sürecindeki dışsallıklar göz ardı edilmektedir. Böylelikle Post-Fordist yönetim anlayışının öngördüğü taşeronlaşmanın da yolu açılmaktadır. Bir hizmetin verilmesinde çalışan personel kamu kurumu bünyesinde bir iş güvencesine sahipken, hizmetin özelleşmesi sonucu istihdam edilen personeli güvencesiz bir çalışma yaşamı beklemektedir.

Stratejik planlama uygulamasında yaşanan sorunlardan birisi de farklı kurumlarca hazırlanan planlardaki önemli çelişkilerdir. Örneğin İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planında (2010-2017) *sivil toplum örgütlerinin sayıca fazla olması* fırsatlar başlığı altında değerlendirilirken, Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planında²² (2007-2011) *karar alma sürecindeki sivil toplum örgütleri baskıları* tehditler başlığında değerlendirilmektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesinin bu değerlendirmesi

²² Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planı (2010-2014). resmi kurumların stratejik planlarının yayımlandığı www.sp.gov.tr (05.04.2014 erişim tarihi). adresinde bulunmamaktadır. Plan Büyükşehir Belediyesinin kendi resmi internet sayfasında (www.ankara.bel.tr). bulunmakla birlikte onüç farklı parçada yayımlanmış fakat parçalara ulaşmak için gösterilen linklerden bir kısmı çalışmamaktadır. Bu nedenle bütüncül bir değerlendirme yapılamayacağından Ankara Büyükşehir Belediyesi stratejik planı (2010-2014). çalışmaya dâhil edilememiştir.

Stratejik Planlamanın hukuksal çıkış noktası olan 5018 sayılı kanunun 9. Maddesinde belirtilen planın *katılımcı yöntemlerle hazırlanır* hükmüyle de çelişkili görünmektedir.

Yerel yönetimler düzeyinde hazırlanan stratejik planlarda uluslararası örgütlere yapılan göndermeler de dikkat çeken konulardan biridir. Stratejik planlamanın özelliklerinden biri olan paydaşlık ilkesi çerçevesinde yapılan bu göndermelerde, bazen öyle politikalar belirlenmektedir ki, bu politikalar ulusal kalkınma planlarında bile belirlenmemiş politikalar olabilmektedir. İl özel idarelerinin hazırladıkları stratejik planlara yönelik yapılan bir inceleme Dünya Bankası, IMF ve Avrupa Birliği gibi uluslararası örgütlerin dış paydaşlar sıralamasında en üst sıralarda yer aldığı görülmektedir. Stratejik planlamanın temel bölümlerini oluşturan amaç, hedef ve faaliyetlerde uluslararası örgütlerle daha yoğun bağlar kurulurken, kalkınma planları ise daha ikincil bir düzeyde kalmaktadır (Övgün, 2010: 274; Akdoğan, 2007: 151).

Anlatılanların da gösterdiği gibi stratejik planlamanın uygulanması sürecinde yetki ve sorumluluk konusunda bir belirsizlik bulunmaktadır. İlgili mevzuata göre her kamu idaresi kendi stratejik planını yine kendi paydaşları ile birlikte hazırlamasına rağmen, mevzuatta plan hazırlama sürecindeki eşgüdümün nasıl sağlanacağı konusunda bir belirsizlik bulunmaktadır. Örneğin bir büyükşehir içinde bazı konulara hem il özel idaresinin hem de belediyelerin, hatta çalışmanın ilerleyen bölümlerinde anlatacağımız, kalkınma ajanslarının görev alanına girebilmektedir. Böyle bir durumda uygulanan veya *karar vermeme* sonucu uygulanmayan politikaların olumlu veya olumsuz sonuçlarının kime ait olacağı önemli bir soru işaretidir.

3.3.6. Bölge yönetişiminin yeni aktörleri: Bölge Kalkınma Ajansları

Stratejik planlamanın kurumsal olarak örgütlenmesinde ele alınması gereken önemli bir kuruluş da bölge kalkınma ajanslarıdır. Kalkınma ajansları ile birlikte planlama bölgesel bir nitelik kazanmaya başlamıştır. Zaten 1980 öncesi kalkınma planlarında görülen “kalkınmada öncelikli yöreler” başlığında ele alınan ve kaynakların gelişmede geri kaldığı düşünülen bölgelere aktarılarak, kalkınmanın ülkenin her yerinde eşit bir şekilde sağlanmasını amaçlayan uygulamalar Neo-Liberal politikalarla terk

edilmişti. Kalkınma ajanslarının kurulmasıyla birlikte, Neo- Liberal sitemin temeli olan “rekabet edebilirlik” ilkesine uygun olarak geliştirilen stratejik planlama anlayışı bölgesel düzeyde de kurumsal yapılarını kazanmıştır.

Bölge kalkınma ajanslarının kurulmasında en önemli aktör hiç kuşkusuz ki AB’nin bölgeselleşme politikalarıdır. Özel sektörün ve bölgesel rekabetin ön plana çıktığı bu politikalar AB’ye üyelik sürecinde aday ülkelerin tamamına benimsetilmeye çalışılmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte kalkınma planlamasının yerini alan stratejik planlama ve yeni yapının örgütsel birimleri olan Bölge Kalkınma Ajansları (BKA) AB’nin politika metinlerinde de önemli bir şekilde vurgulanmaktadır. Çalışmamızın bu bölümünde öncelikle bahsedilen politika metinlerine değinilecektir. BKA’ların yapısı ve görevleri anlatıldıktan sonra BKA’ların hazırladıkları stratejik planlar genel bir şekilde değerlendirilmeye çalışılacaktır.

1998 tarihli ilk İlerleme Raporu AB’nin bölge politikalarının Türkiye gündemine girmesindeki ilk belgelerden birisidir. Raporda AB’ye uyum sürecinin en önemli önceliklerden birinin geniş bölgesel farklılıkların kapatılması olarak vurgulanmaktadır. Türkiye’nin doğusu ve batısı arasındaki sosyo-ekonomik farklılıklara değinilen raporda özellikle Doğu ve Güneydoğu bölgelerinin geri kalmışlığı ve sorunlarından bahsedilmektedir. 1999 İlerleme raporunda ise bölgesel eşitsizlik sorunun aday ülkeler arasında en yoğun olarak Türkiye’de yaşandığı saptaması yapılmıştır (1998 Düzenli Raporu: 39,41; 1999 Düzenli Raporu: 41-42).

2000 yılı Düzenli Raporu’nda bölgeselleşme politikalarının uygulanması için Türkiye’nin yapısal hazırlıklarını tamamlamadığı belirtilmiştir. Yapısal politikaların uygulanmasında önemli bir yere sahip olan NUTS 2 (*No-menclature of Territorial Units for Statistics – İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması – İBBS*²³) kademesi başta olmak üzere, Topluluk kuralları ile uyumlu bir NUTS sınıflamasının Komisyon’a teklif

²³ NUTS’lar topluluk bünyesinde 1988 yılından beri uygulanmakla birlikte 2003 yılında Avrupa istatistik Enstitüsü tarafından bölgesel istatistik verilerin sağlanabilmesi için yasal bir zemine kavuşturulmuştur. Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve karşılaştırılabilir istatistiki bir veri tabanının oluşturulması amacıyla Avrupa Birliği genelinde Avrupa Topluluğu İstatistik Ofisi (Eurostat) tarafından geliştirilen istatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması kullanılmaktadır (Özel, 2003:101).

edilmesi önerilmektedir. Raporda ayrıca yerel kalkınma birimleri ve bölge bürolarının henüz mevcut olmadığı vurgulanmış, DPT'nin bölgesel kalkınmadaki rolüne değinilmiştir.

Türkiye'nin bölgeselleşme politikalarını doğrudan etkileyen diğer bir belge de Katılım Ortaklığı Belgeleri'dir. 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (KOB) de bölgesel gelişmişlik farklılıklarında bahsedilmekte ve bu farklılığın azaltılması için bölgesel kalkınma planlarının hazırlanması önerilmektedir. 2003 KOB'da yer alan *Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi* önerisi, bölge kalkınma ajanslarının kurulmasıyla tamamlanacak süreçte dikkatlerden kaçmamalıdır (Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, 2003: 15).

AB'nin bölge politikaları konusundaki Türkiye'den talepleri dikkate alınmış ve Türk kamu yönetiminde değişimler yaşanmıştır. 25.01.2006 tarihli 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile “kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak” amacıyla kalkınma ajanslarının kurulması öngörülmüştür. Ajansları kurma yetkisi ise Bakanlar Kurulu'na verilmiştir.

Kalkınma Ajanslarının çalışma ilkesi olarak belirtilen “kamu, özel, sivil toplum işbirliği” ajansların yönetim modeli çerçevesinde örgütleneceğini göstermektedir. Bu çerçevede bürokrasiyi temsilen yerel ve bölgesel idare mensupları, sermaye grubunu temsilen uluslararası ve ulusal şirket mensupları, sivil toplum kuruluşlarını temsilen de meslek odaları, sermaye veya işçiler tarafından kuruluna birlikler, çevre örgütleri vb. aktörleri kalkınma ajanslarının karar organlarını oluşturmaktadır.

Kalkınma Ajanslarının konumuz açısından önemi ise bölge planlamasının kurumsal yapılarını oluşturmaları ve bu çerçevede stratejik planlar hazırlamalarıdır.

Bölgesel planlama bir bölgenin ekonomik, sosyal ve fiziki yönden koordine edilmesi demektir. Bunun için devlet elinde bulunan krediler, ulaşım, konut yatırımları, sulama, organize sanayi teşvikleri ve enerji kaynakları gibi tüm araçları kullanarak bir mekanın en optimal şekilde düzenlenmesini ve gerekli donanımların temin edilmesini sağlar. Bölge planlamasından beklenen temel hedef bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesidir (DPT, 2000: 10).

Ulusal planların bölge planları arasında eşgüdüm ve dengeyi sağladığı düşünüldüğünde bölgesel planlamanın başarısı ulusal planlamanın başarısından geçmektedir. Aynı şekilde bölge planları da alt bölgelerin planlarının yapılmasında önem arz etmektedir. Bölgesel planlama, yerel ve somut olan yerel planlar ile genel ve soyut olan ulusal plan ve politikalar arasında bir aracılık işlevi de görmektedir. Kalkınma Ajanslarının hazırlayacağı bölge planlarının yerel bilgileri ulusal planlara aktarılmasını kolaylaştıracağı, ulusal kalkınma hedeflerinin yerel planlara yansıtılmasına olanak sağlayacağına inanılmaktadır (DPT, 2000: 9; Arslan, 2005: 280-281).

Küreselleşme kapsamında değişen bölgesel üretim sistemleri ve politikalar, bölgeyi ekonominin ve ekonomik kalkınmanın odak noktası olarak kabul eden yaklaşımlara ivme kazandırmıştır. Bölgesel kalkınma ajansları da bölgesel ölçekte ekonomiyi canlandırmak, örgütlemek ve geliştirmek amacıyla oluşturulan kuruluşlardır. Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA) tarafından yapılan tanımlamaya göre bölgesel kalkınma ajanslarının görevi, sektörel ve genel kalkınma problemlerini belirlemek, bunların çözümüne yönelik olanakları ve çözümleri tespit ederek bu çözümleri geliştiren projeleri desteklemektir (Çanga, 2010: 254).

Bölge kalkınma ajanslarının hazırladıkları bölge planları da kuruluş amaçlarına uygun olarak stratejik bir bakış açısıyla hazırlanmıştır. 26 adet bölge kalkınma ajansının hazırladığı bölge planları üzerine yapılmış analitik bir çalışmada plan metinleri hem niceliksel hem de niteliksel olarak incelenmiştir. Elde edilen bulgular bölge kalkınma ajanslarının çalışma mantığını anlamamız açısından önemlidir.

Kalkınma ajanslarının vizyonlarının içerik kümesinin oluşturulduğu bir çalışmada 22 frekans numarası ile *Girişimci ruhuyla, bilgi odaklı, yenilikçi, rekabetçi ve teknoloji ile bütünleşmiş, istihdam oluşturmuş, yatırım çeken bir ekonomi* yaratmak hedefi birinci sırada yer almaktadır. Birer kamu tüzel kişiliği olan ve kamu yararı gözeterek çalışması gereken bölge kalkınma ajanslarının vizyonlarının özel bir şirketmiş gibi rekabeti ve girişimciliği ön plana çıkaran bir nitelikte olması dikkat çekmektedir. Özelleştirmelerle küçültülen bir devletin olduğu bir ülkede bir kamu tüzel kişisi olan bölge kalkınma ajanslarının *istihdam oluşturmaya* bir vizyon olarak belirlemesi bu istihdamın nasıl gerçekleşeceği sorusunu akla getirmektedir. Bu sorunun cevabı kuşkusuz ki sermayenin bölgeye çekilmesi şeklinde cevaplanacaktır. Bölgenin her türlü kaynaklarının sermayenin hizmetine sunulacak istihdam başta emek olmak üzere doğanın da sömürülmesine yol açacaktır (Okçu, Acar ve Akman, 2012: 234).

Çalışmada ayrıca bölge kalkınma ajansları tarafından hazırlanan bölgesel planlarında yer alan gelişme eksenleri, stratejik amaçlar, bu amaçları hayata geçirmeye yönelik hedefler ve kalkınma planı hazırlanması sırasında ulaşılan paydaşlarla ilgili sayılara yer verilmiştir. 26 Kalkınma ajansının bölge planının dahil edildiği çalışmaya ilişkin rakamlar Tablo 3-3’de verilmiştir.

Tablo 3.3: Kalkınma Ajansları Gelişme Ekseni²⁴, Stratejik Amaçlar, Hedef ve Paydaşlar Tablosu

Kalkınma Ajansları	Gelişme Ekseni	Stratejik Amaç	Hedef	Ulaşılan Paydaş
Toplam	117	505	2209	7829
Ortalama	4.5	19.4	84.96	301.1

Kaynak: Okçu, Acar ve Akman, 2012: 238

İçerik analizi sonucunda ajansların belirlediği 117 gelişme ekseni 18 genel başlıkta kümelenmiştir. İçerik analiziyle elde edilen genel sınıflandırma takip edildiğinde, “beşeri sermayenin geliştirilmesi” ekseninin 23 kalkınma ajansı tarafından

²⁴ Gelişme eksenlerini, kalkınma ajanslarının bölgeye yönelik geliştirmek istedikleri alanlar olarak tanımlayabiliriz. Kaynak çalışmada 18 genel başlıkta 117 adet gelişme ekseni belirlenmiştir. Frekansı yüksek olan ilk üç gelişme ekseni alanı ve alt başlıkları şunlardır: *Beşeri sermayenin geliştirilmesi* (sosyal kalkınma, bütünleşme, içermeye ve uyum), *Küresel ve bölgesel rekabet edebilirlik* (rekabet edebilirlik gücü ve verimlilik) ve *Yaşanabilir çevre* (Sağlıklı çevre ve enerji/doğal kaynak koruması)

(ajansların % 88'i) kabul edildiği görülmektedir. Bunun hemen ardından 20 kalkınma ajansı tarafından (ajansların % 77'si) paylaşılan “küresel ve bölgesel rekabet edebilirlik” eksenine gelmektedir. “Yaşanabilir çevre” gelişme eksenine ise 19 kalkınma ajansı tarafından kabul edilmiştir (ajansların % 73'ü). Ortaya çıkan sayısal değerlere göre, bölgesel ve küresel rekabet edebilirlik için sermayenin bölgeye çekilmesi gerekmektedir. Sermayenin ihtiyaç duyduğu emek ihtiyacı ise beşeri sermayeyi geliştirmek olarak ortaya konmaktadır. Özellikle sanayinin ihtiyaç duyduğu ara eleman ihtiyacı ve nitelikli eleman ihtiyacı bugün üniversite-sanayi iş birliği çerçevesinde kurulan teknokentlerde yetiştirilmeye çalışılmaktadır. Üçüncü gelişme endeksi olan yaşanabilir çevre ile kastedilen ise, bugün özellikle HES projelerinin doğayı katlettiği bir süreçte, anlaşılamamaktadır.

Gelişme eksenleri kümelenmelerinin içerik bileşenleri tekil kavramlar şeklinde sıralandığında 18 gelişme ekseninin içeriklerini yansıttığı düşünülen 33 kavram belirlenmiştir. Bunlar içerisinde en çok tekrar eden ilk 10 kavram şu şekilde sıralanmaktadır: Sanayi, tarım, turizm, altyapı, istihdam, çevre, rekabet, ticaret, teknoloji ve ulaşım. Bu kavramların yoğunluğu da bize göstermektedir ki kalkınma ajanslarının hazırladıkları bölge planları sermaye birikim sürecinin sürekliliği için gerekli temel yatırımları planlamaktadır. Elde edilen 33 kavramdan en az tekrar edilen 5 kavram ise şunlardır: Öğrenen ekonomi, kamu hizmeti, kentsel hizmet, beşeri sermaye, yabancı sermaye. Kamu hizmeti ve kentsel hizmet gibi kavramların alt sıralarda yer alması BKA'ların önceliklerinin kamu hizmetinden daha farklı olduğunu göstermektedir. Bir diğer dikkat çeken nokta ise beşeri sermaye kavramıdır. BKA'ların gelişme eksenlerinde ilk sırada olan “beşeri sermayeyi geliştirme” vurgusuna rağmen, beşeri sermaye kavramının planların içerik bileşimlerinde en alt sırada olmasıdır (Okçu, Acar ve Akman, 2012: 240).

3.3.7. Şemsiye bir kuruluş olarak Kalkınma Bakanlığı ve 10. Kalkınma Planı

Çalışmanın bu başlığında 641 sayılı Kalkınma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (RG, 08.06.2011/27958 mükerrer) ile kurulan Kalkınma Bakanlığı'nın yapısı incelenmeye çalışılacaktır. Kalkınma Bakanlığı, Türkiye'nin

yönetiminin kuşkusuz en önemli kurumlarından biri olan Devlet Planlama Teşkilatı'nın yerine kurulmuştur. Başbakanlık Müsteşarlığından Bakanlığa dönüşümün dinamikleri çalışmanın bu kısmında açıklanmaya çalışılacaktır.

Örgütlenme ilkeleri ve Türk kamu yönetiminin yapısı ile işleyişi açısından, DPT'nin Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmüş olması birkaç farklı açıdan yorumlanabilir. Türkiye'de devlet reformu kapsamında farklı düzeydeki politikaların uygulanması ile birlikte kamu örgütleri ve örgütlenmeleri değişmektedir. DPT'den Kalkınma Bakanlığı'na söz konusu dönüşümün arkasındaki dinamiklerden en önemlileri 'yeni kamu işletmeciliği' anlayışı ve 'bölgeselleşme politikası' olduğudur.

2003 yılında Türkiye'de girişilen kamu yönetimi reformu ile birlikte, AB destekli bölgesel kalkınma programları ve onların uygulanmasıyla gündeme gelen kalkınma ajanslarının kuruluşunu bir üst başlıkta açıklamıştık. Kalkınma ajanslarının kuruluş sürecinde eşgüdüm sağlama görevi DPT'ye verilmiş, ajansların kurulması ve faaliyetlerini sürdürmesi DPT'nin teknik desteği ile gerçekleştirilmiştir. Bölgesel kalkınma programlarının yönetsel birikimi ve kalkınma ajansları DPT'nin dönüşümünde önemli bir yere sahiptir.

DPT'den Kalkınma Bakanlığı'na giden süreçte, iki önemli girişimden söz etmek gerekmektedir. Bunlardan birincisi, 2000'li yılların başında Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarı Taslağıdır. İkinci girişim ise 2011 yılının başında ortaya konan Ekonomi ve Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Taslağıdır. Bu iki girişim farklılıklar taşımakla birlikte en temel özellikleri değişimi DPT üzerinde kurgulamalarıdır. İki taslağın özellikle bölgeselleşme politikalarına yönelik hükümleri önemli benzerlikler göstermektedir. Bu hükümleri kısaca, bölgesel gelişme ve kalkınma politikalarını tespit etmek, bölgesel kalkınmayı ve rekabet edilebilirliği hızlandırmak için bölge planları ile stratejiler, programlar ve projeler hazırlamak veya hazırlatmak şeklinde özetleyebiliriz (Çiner, 2012: 85; Yılmaz, 2012: 230).

641 sayılı KHK'ya bakıldığında Kalkınma Bakanlığı'nın görevlerinin DPT ile büyük benzerlikler taşımakla birlikte belirli noktalarda önemli farklılıklar da dikkatten kaçmamaktadır. 540 sayılı KHK'da DPT'nin temel amacı kalkınmanın hızlandırılması için kaynakların verimli kullanılmasıdır. Bunun için ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel planlama hizmetlerinin bir bütünlük içinde düzenli, süratli ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaktır. 641 sayılı KHK'ya göre ise Kalkınma Bakanlığı'nın temel görevleri arasında merkezi düzeyde bir plan hazırlama anlayışı bulunmamaktadır.

İki hukuksal düzenleme arasında görülen farklardan biri de hazırlanacak olan planların niteliğiyle ilgilidir. DPT, hükümetçe belirlenen amaçlar doğrultusunda kalkınma planları ve yıllık programlar hazırlamakla görevliyken, yeni düzenlemede Kalkınma Bakanlığına, yine hükümetçe belirlenecek amaçlara göre makro ekonomik, sektörel ve bölgesel gelişme alanlarında, ulusal ve yerel düzeyde analiz ve çalışmalar yaparak kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık programlar, stratejiler ve eylem planları hazırlama görevleri verilmiştir. Kalkınma Bakanlığı'na verilen bu görevler arasında özellikle bölgesel düzeyde verilen görevler kalkınma ajanslarının koordinasyonunu sağlaması açısından önemli bir yer teşkil etmektedir.

Kalkınma Bakanlığı'nın DPT'den ayrıştığı diğer bir nokta da stratejik yönetim düşüncesinin kamu yönetiminde gelişip kurumsallaşmasında DPT'den daha ileri düzeyde bir rol oynamasıdır. DPT, 2000'li yıllardan başlayarak her ne kadar stratejik planlama çalışmalarında diğer kurum ve kuruluşların hazırladıkları planlar arasında uyumlaştırma görevi ile önder bir kurum olarak belirse de Kalkınma Bakanlığı daha geniş bir bakış açısı sunan stratejik yönetim düşüncesinin merkezi düzeyde uyumlaştırma ve yönlendirme birimi olarak ve sadece stratejik planlama ile sınırlandırılmayarak konumlandırılmaktadır (Övgün, 2011: 274).

Müsteşarlıktan bakanlığa geçişte yaşanan değişim sadece görevsel anlamda kalmamakta doğal olarak teşkilat yapısında da yaşanmaktadır. Her şeyden önce planlama örgütü bir bakanlık çatısı altına alınmaktadır. Başbakanlığa bağlı bir uzmanlaşma kurulumu niteliğindeki müsteşarlık tarihe karışmaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Yüksek Planlama Kurulu ve Para-Kredi ve Koordinasyon

Kurulu'ndan meydana gelen DPT'nin üçlü yapısı tasfiye edilmektedir. Bunun yerine tamamen siyasilerden oluşan bir YPK ile birlikte bürokrat sayısının azaltıldığı bir Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu bakanlığın içinde kurullar olarak yeniden yapılandırılmaktadır. Kurullar çatısı altında oluşturulan Kalkınma Araştırmaları Merkezi ise yeni bir birim olarak dikkati çekmektedir. Merkezin görevi ise kalkınma konusunda ulusal ve uluslararası düzeyde teknik destek sağlamak ve bu amaçla ekonomik, sosyal ve kültürel konularla ilgili kalkınmaya yönelik araştırmalar yaptırmaktır.

Kalkınma anlayışının yerel ve bölgesel düzeyde ve stratejik perspektif çerçevesinde yeniden kurumsallaştığı süreçte Kalkınma Bakanı Cevdet YILMAZ'ın yeni bakanlığın önemli görevlerinden birinin de kalkınma ajanları için bir 'şemsiye' olacağını belirtmesi, Kalkınma Bakanlığı'nın yeni planlama sürecindeki rolüne ilişkin oldukça önemli bir noktadır. Yerel ve bölgesel temelli yeni kalkınma anlayışında temel belirleyici aktörleri kalkınma ajansları olmakta ve kalkınmanın yerelden merkeze doğru işlemesi beklenmektedir (Yılmaz, 2012: 313).

Kalkınmanın bölgesel düzeyde kalkınma ajanslarınca gerçekleştirileceğinin öngörüldüğü bir yapıda Kalkınma Bakanlığına düşen görev bölgesel kalkınma politikalarını merkezi düzeyde koordine etmektir. DPT'nin bulunduğu dönemde uygulanan, politikaların merkezde oluşturulması ve taşradaki kuruluşlar vasıtasıyla uygulanması dönemi artık sona ermiştir.

Kalkınma Bakanlığı çatısı altında hazırlanan ve en son kalkınma planı olan 10. Kalkınma Planı (2014-2019) gerek planın hazırlanma süreci gerekse plan metninin orta çıkmasıyla birlikte gelinen son noktayı görmemiz açısından önemlidir. 10. Kalkınma Planı hazırlama süreci Onuncu Kalkınma Planı Hazırlıkları ile İlgili Genelge'nin (RG, 05.06.2012/28314) yayımlanması ile başlamıştır. Genelgede "kamu yönetiminde stratejik bakışı esas alan, bireylerin ekonomik ve sosyal gelişimlerini destekleyen, ülkemizin potansiyelini, bölgesel dinamiklerini ve insanımızın yeteneklerini harekete geçiren, ekonomik hayatta rekabet gücünü merkeze alan ve her alanda adaleti gözetilen üretim odaklı bir yaklaşım, kalkınma sürecinde belirleyici olacağı" değerlendirmesi

yapılmıştır. Bu değerlendirme göstermektedir ki 1980’den sonra hakim olan Neo-Liberal politikalara uygun yeni kamu işletmeciliği anlayışı hala devam etmektedir. Genelgeyle birlikte 46 adet Özel İhtisas Komisyonu ve 20 adet de Çalışma Grupları belirlemiştir.

Onuncu Kalkınma Planı Hazırlıkları ile İlgili Genelge’nin ilk paragrafında yapılan kalkınmanın bütüncül yapısına yönelik vurgu, genelgede belirtilen ÖİK’ların oluşumu ile çelişmektedir. Örneğin iktisadi açıdan bütüncül bir bakıştan bahsetmek mümkün değildir. Çünkü (1) Büyüme, (2) Cari açık ve (3) Yurtiçi Tasarruflar gibi iktisadi konular farklı ihtisas komisyonlarında ele alınmaktadır. Yine aynı şekilde kamu yönetimine yönelik ihtisas komisyonları da (8) Kamu İşletmeciliği, (9) Kamu Yönetimi olmak üzere parçalı bir yapı sergilemektedir (Soyak: 2013).

Onuncu Kalkınma Planı 01 Temmuz 2013 tarihinde TBMM Genel Kurulunca kabul edilmiş ve 6 Temmuz 2013 tarihli ve 28699 (mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Planda ilk göze çarpan planın 5 yıllık bir dönem için hazırlanmış olmasıdır. Bilindiği üzere Dokuzuncu Kalkınma Planı AB bütçe dönemine uyum sağlamak için 7 yıllık bir dönemi kapsayacak şekilde hazırlamıştı. Onuncu planda bundan vazgeçilerek tekrar 5 yıllık bir dönem belirlenmiştir. Onuncu planın giriş kısmında 2023 hedeflerinden bahsedilmekte ve bu çerçevede planın “küresel ekonomide geleceğe dönük risklerin ve belirsizliklerin sürdüğü, dünya ekonomisinde değişim ve dönüşümlerin yaşandığı, yeni dengelerin oluştuğu, kapitalistleşmiş ve geç kapitalistleşmiş olan ülkeler arasında güç dengelerinin yeniden şekillendiği bir ortamda” bahsedilmektedir. Alıntıdan da görüldüğü gibi üstü kapalı bir şekilde tehditler, fırsatlar gibi stratejik planlama kavramlarının vurgusu hissedilmektedir.

Onuncu Kalkınma Planı’nda kamu yönetimine yönelik hedeflere baktığımızda Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının ve Yönetişim modeline ait kavramların çerçevesinde bir kamu yönetimi planlandığı açıkça görülmektedir. Planın 132. paragrafında “nitelikli birey ve güçlü toplum için daha etkin bir kamu yönetimine ve güçlü bir adalet sistemine ihtiyaç bulunmakta” tespiti yapılmaktadır. Bunun içinde “bilgi ve iletişim teknolojilerinin getirdiği fırsatları azami ölçüde kullanan; karar alma

ve uygulama süreçlerinde esnek, katılımcı, şeffaf ve yeterli kurumsal kapasiteye sahip bir kamu yönetimi ve güçlü bir sivil toplumun varlığı öncelik” hedef olarak belirtilmektedir.

Onuncu Kalkınma Planında Kamuda Stratejik Yönetim başlığı altında durum tespiti yapılmış ve stratejik yönetimin araçları olan stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarının yaygınlaştırılma süreci tamamlandığı belirtilmiştir. Fakat bu araçların özellikle bütçeleme sürecine entegrasyonunda tam olarak işbirliğinin sağlanamadığı vurgusu yapılmıştır. Bu tespitler yapıldıktan sonra kamuda stratejik yönetimin uygulama etkinliğinin artırılması ve hesap verebilirlik anlayışının, planlamadan izleme ve değerlendirmeye kadar yönetim döngüsünün tüm aşamalarında hayata geçirilmesi temel amaç olarak belirtilmektedir.

SONUÇ

Bu çalışmanın ana hedefi 1980 sonrasında Türkiye'nin planlama anlayışında yaşanan değişimi, kalkınma planlamasından stratejik planlamaya geçişi ve bu geçiş sürecini yürüten DPT'nin Kalkınma Bakanlığına dönüşümünü, sermaye birikim süreci temelinde ve kamu yönetimi reformu bağlamında açıklamaktır.

Bu amaçla kuramsal ve kavramsal bir çerçeve oluşturmak için Düzenleme Okulu'nun iki temel kavramı olan birikim rejimi ve düzenleme biçimi açıklanmış; buradan hareketle de devletin, sermaye birikim rejimini girdiği krizlerden çıkarmak için bir düzenleme işlevi gördüğü sonucuna varılmıştır. Kapitalizmin 1929'da yaşadığı krizle birlikte uygulamaya konan Keynesgen talep yanlı politikalar, Fordist birikim rejimini düzenleme işlevi görmüştür. Bu süreçten sonra devlet müdahaleci bir anlayışla yeniden yapılandırılmıştır. İkinci Dünya savaşı sonrası KRD tamamen kurumsallaşmıştır. KRD'nin en önemli özelliği piyasaya doğrudan müdahalede bulunarak sermayenin gelişimine ve birikimine destek olmasıdır. KRD yaptığı transfer harcamalarıyla da üretim sürecinde bulunmayanların da talep yaratmasını sağlayarak kitle üretiminin devamlılığını sağlamıştır. Bu dönemde devletin politika aracı planlamadır. KRD politikalarını merkezi düzeyde bir planlama ile belirleyerek sermayenin karşılaşabileceği riskleri en aza indirmeye çalışır. Geç kapitalistleşen ülkeler de ise bu kapitalist sistemin temel özelliği olan özel mülkiyet ve özel girişime dokunmayan ama yoğun bir devlet müdahalesi de içeren kalkınma planları aracılığıyla gerçekleşir. Fakat 1970'lerde yaşanan Fordist birikim rejiminin yapısal krizi sonucu yeni bir birikim rejimine geçilmiştir. Post-Fordist olarak adlandırılan bu birikim rejimi esneklik üzerine inşa edilmiştir. Sermayenin uluslararasılaştığı bu süreçte yeni devlet biçimi SRD'dir. SRD'nin görevi uluslararasılaşan sermayenin yerel-bölgesel-ulusal düzeyde rekabet koşullarını düzenlemektir. Bu çerçevede devlet yeniden düzenlenmektedir. Yeni ortaya çıkan devlet yapısında karar alma mekanizmaları adem-i merkezi bir yapı oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendiği bu süreçte bölgesel

rekabeti güçlendirmek içinde yeni bölgeselleşme politikaları ve bu politikaları uygulayacak özerk kurumlar orta çıkmaktadır. Yeni devlet yapılanmasında karar verme aracı ise, niteliksel hedeflerin belirlendiği esnek bir yapıya sahip beklenmedik durumlar karşısında güncellenmesi mümkün olan stratejik planlardır.

Kapitalist bir sistemde planlama, piyasa aksaklıklarını gidermek için tamamlayıcı bir nitelikte ortaya çıkmıştır. 1929'da yaşanan büyük bunalımla birlikte krize çare olarak ortaya çıkan Keynesken politikalar planlama aracılığıyla ekonomiye müdahaleyi gerektirmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan iki kutuplu dünyada, geç kapitalistleşen ülkelerin kapitalist bloğa dahil edilerek sermayenin gidebileceği yerler açılmak istenmektedir. Fakat üretken sermayenin geç kapitalistleşen ülkelere gidebilmesi için gerekli altyapı hizmetlerinin olması ve piyasa koşullarının oluşması gerekmektedir. Kalkınma planlaması da işte bu noktada kalkınma iktisatçılarının önerileri sonucu piyasanın durağan yapısından kurtulmak için bir müdahale aracı olarak ortaya çıkmıştır.

Stratejik planlama ise, yine kapitalizmin 1970'lerin sonlarına doğru yaşadığı kriz sonucu ortaya çıkan Post-Fordist yönetim anlayışının bir belirtisi olarak gündeme gelmiştir. Şirket temelli olan stratejik planlama, yeni kamu işletmeciliği kuramı çerçevesinde devlet yönetiminin bir fonksiyonu olarak öncelikle gelişmiş ülkelerin kamu yönetimlerinde uygulanmış daha sonra da DB, IMF ve AB gibi uluslararası kuruluşlarca geç kapitalistleşen ülkelere yapısal uyum politikaları altında çeşitli politika transferleri ile benimsetilmiştir. Stratejik planlamanın asıl özelliği, planın hazırlık sürecinde belirlediği paydaşlarla planın hazırlanması sürecine temel amacı kar elde etmek olan ulusal ve uluslararası şirketlerin dahil edilmesidir.

Kalkınma planlaması merkezi düzeyde hazırlanırken, stratejik planlama kurumsal düzeyde hazırlanmaktadır. Stratejik planlama paydaş analizi ile uluslararası bir nitelik kazanabilmektedir. Bu durum stratejik planlamanın, kalkınma planlamasının ulusal niteliğini uluslararası bir boyuta taşıdığını göstermektedir.

Türkiye özelinde planlamanın serüvenine baktığımızda ise ilk planların birinci ve ikinci beş yıllık sanayi planları olduğunu görürüz. Bu planlar kalkınma planları gibi bütünlükçü olmaktan ziyade birer proje sepeti görünümündedir. Yeni kurulmuş cumhuriyette mevcut bir sermayenin olmaması ve 1929 bunalımının da etkisiyle devlet harekete geçerek sanayi planları çerçevesinde bir sanayileşme politikası benimsenmiştir. Sanayi planları ile birlikte devletin görevi ulusal sermaye için ‘yaratıcı, koruyucu, kollayıcı’ bir güç olmaktır. Birinci sanayi planı başarı ile uygulanmış, ikinci plan ise İkinci Dünya Savaşı’nın etkisiyle başarılı olamamıştır.

1940’lı yılların ilk yarısı İkinci Dünya Savaşı’nın etkisinde büyük bir ekonomik sıkıntı içinde geçmiştir. Savaşın sonralarına doğru 1944 de hazırlıkları başlayan 1946 İvedili Sanayi Planı hazırlanmıştır. Bu plan daha önceki sanayi planları ile benzerlik taşımaktadır. Planın amacı sanayileşerek kalkınma ve ulusal bağımsızlıktır. Fakat İkinci Dünya Savaşı kurulan yeni dünya düzeninde bu mümkün olmamıştır. İvedili Plan bir kenara bırakılmıştır. Yeni kapitalist blokla bütünleşmek isteyen Türkiye, Marshall Planı’ndan faydalanarak dış yardım almak için İktisadi Kalkınma Planını (Vaner Planı) hazırlamıştır. ABD’nin planı yeterli görmemesi üzerine beklenen kredi alınamamıştır. Vaner planının önemi önceki planlar gibi iç aktörlerin etkisinden farklı olarak dış aktörlerin beklentilerine göre hazırlanmış olmasıdır. Planın önceliği tarımsal üretim kapasitesinin artırılmasıdır. Çünkü OEEC’ye üye ülkelerin hammadde ve yiyecek ihtiyaçlarının karşılanması öngörülmüştür. Türkiye ekonomik açıdan kendisinden beklenen iş bölümüne göre bir plan hazırlamıştır.

1950’de iktidara gelen DP’nin liberal anlayışı ve planlamayı totaliter bir uygulama olarak değerlendirdiği için DP’nin iktidarda olduğu yıllar planlamasız olarak geçmiştir. Bu dönemde devletin piyasaya hiçbir şekilde müdahale etmeyeceği öngörülmüşse de uygulamada öyle olmamıştır. Özel sektörün yetersiz kalması devlet müdahalesini gerektirmiştir. DB’nin 1955’ten sonraki döneminde yaşanan ekonomik sıkıntılar dış borçlanmaya gidilerek aşmaya çalışılmıştır. Dış borç istenen finans kuruluşları borçların takibi için bir plan talep etmişlerdir. DB’nin son döneminde kurulan Koordinasyon Bakanlığı ile istenen planın hazırlıklarına başlanılmıştır. Fakat

27 Mayıs 1960 yaşanan askeri müdahaleyle DB'nin planlama sürecini tamamlamaya ömrü yetmemiştir.

1960'lı yıllar Türkiye'de kalkınma plancılığının kurulduğu, kurumsallaştığı ve en etkin uygulandığı yıllar olmuştur. 1961 Anayasasında planlama devletin bir ödevidir. Bu ödevin yerine getirilmesi için DPT anayasal bir kurum olarak ortaya çıkmıştır. DPT'ye bu süreçte kurtarıcı gözü ile bakılmıştır. DPT, kendine yüklenen rolün de etkisiyle siyasetten ve sınıflardan bağımsız, adalet ve bilim ilkleri doğrultusunda bir plan yapabileceğini düşünmüştür. Ancak yaşanan süreç böyle olmamıştır. Bu sürecin idealize edildiği gibi olmadığı daha ilk planın hazırlanma sürecinde orta çıkmıştır. Planın finansmanı konusunda yaşanan tartışma sonucu DPT'nin ilk plancıları istifa etmiştir.

DPT'nin kurulduğu dönemden itibaren, ekonomi yönetimi ile ilgili kararların alınması için gerekli verileri sağlaması ve hükümetlere müşavirlik yapması anlamında, önemli bir aktör olduğu görülmektedir. 1960-1980 arası dönemde, DPT'nin üst yönetimi ile siyasal iktidarlar arasında çıkan sürtüşmelerde ise, DPT'nin ekonomi yönetimindeki etkinliğinin ve politikacı ile plancı teknisyenler arasındaki sınırlarının belirlenmesi, temel meseledir. Bir başka deyişle DPT'nin üst kademelerinde görülen hızlı değişim, kurum üzerinde siyasal iktidarların kontrol etkisini gösterdiği oranda, DPT'nin siyasalaşmasına neden olmuştur.

1980 sonrası dönemde ise, DPT yeni post-fordist birikim sürecine uygun olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bu yapılandırma yeni kamu işletmeciliği kuramı temelinde şekillenmiştir. Kurumun öncelikle üst yönetim organı olan YPK'daki bürokrat-siyasetçi dengesi siyasetçilerin lehine olacak şekilde yeniden tanımlanmıştır. 1994 yılında kabul edilen 540 sayılı KHK'ya kadar DPT'nin kurumsal yapısındaki değişim kısa aralıklarla sürekli değişmiştir. 540 sayılı YK KHK ile DPT uluslararası finans kuruluşları ile ilişkileri yürüten ve sermayenin yeniden dağıtım sürecinde etkin bir kurum haline gelmiştir.

Yaşanan kurumsal değişimin etkisi kalkınma planlarında da görülmeye başlanmıştır. Post-Fordist dönemde devletin piyasaya müdahalesi söz konusu değildir. Özü itibari ile müdahaleci olan kalkınma planlarının da uygulanması mümkün olmamıştır. 1980 sonrası hazırlanan kalkınma planları düzenleyici devlet anlayışına uygun olarak stratejik bir yapıya doğru evrilmeye başlamıştır. Sekizinci beş yıllık kalkınma planıyla bu evrim tamamlanmış ve SBYKP stratejik bir yöntemle hazırlanmıştır.

2000 yılından sonra hızlanan AB süreciyle birlikte stratejik planlama kurumsal yapılarını da kurmaya başlamıştır. Ön Ulusal Kalkınma Planı stratejik planlamanın uygulanma sürecinin bir başlangıç noktası olarak nitelendirilebilir. ÖÜKP’de stratejik planlamanın kurumsallaşmasının nasıl olması gerektiği ön görülmüştür. İlerleyen süreçte stratejik planlamanın hukuksal dayanağını oluşturan 5018 sayılı KMYKK kabul edilmiştir. 5018 sayılı kanunla birlikte yerel/kurumsal düzeyde stratejik planlama uygulanmaya başlanmıştır.

Stratejik planlamanın bölgesel düzeye kurumsallaşması ise Kalkınma Ajansları ile sağlanmıştır. Bölge yönetişiminin kurumları olarak da nitelenen Kalkınma Ajansları bölgesel eşitsizlikleri gidermek ve bölgesel rekabeti yaratmakla görevlidir. Ajanslar bu amaçla belirledikleri bölge aktörlerinin de yönetim sürecine katılmasıyla bölgeye ait fırsatları, tehditleri, avantajları ve zayıf yönler belirlenmekte daha sonra buna yönelik amaç ve hedefler saptanmaktadır. Bu yolla bölgeye yatırım yapacak sermayeye yol gösterecek planlar hazırlanmaktadır.

Stratejik planlamanın son kurumsal yapısı DPT’den dönüştürülen Kalkınma Bakanlığıdır. Kalkınma Bakanlığı’nın görevi diğer kurumlarca hazırlanan stratejik planlar arasında koordinasyon görevi görerek planların uyumunu sağlamaktır. Planlama artık merkezden belirlenip taşradan uygulanan bir yapıdan çıkmıştır. Planlar artık tabandan tavana olarak ifade edeceğimiz bir şekilde hazırlanmakta yani kurumsal düzeyde hazırlanan planlar merkezde uyumlu hale getirilmektedir. Bu süreç planların içeriğini siyasal müdahaleye daha açık bir hale getirmiştir.

KAYNAKÇA

933 Sayılı Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun (11.08.1967), *Resmi Gazete*, 12671.

Akbulut, Ö. Ö. (2005). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*. Ankara: Turhan Kitabevi.

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

Akdoğan, A. A (2007). Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi: Yedi İl Özel İdaresinin Stratejik Planlarının Karşılaştırılması. *Mülkiye*, 31(256), 137-164.

Akdoğan, A. A. (2008). *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme*. Ankara: TODAİE Yayını.

Akdoğan, A. A. (2012). Kanun Hükmünde Kararnameler: Karşılaştırmalı Bir Analiz A.A. Akdoğan (Ed.), *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek* (ss.53-70) İçinde. Ankara: Alter Yayıncılık.

Albayrak, M. (1996). “Atatürkçü Düşünce Sistemi ve Liberalizm” Ekonomik ve Siyasal Bakımdan Bir Karşılaştırma Denemesi. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi* 5 (18), 89-121.

Altıntaş, M. (1978). *Türkiye’de Planlı Kalkınma ve Uygulama Sonuçları*, Ankara: Muğla İşletmecilik Yüksek Okulu Yayınları.

Arslan, K (2005). Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(1), 275-294.

- Aslan, O. E. (1998). Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm. *Amme İdaresi Dergisi*. 31(1), 103-123.
- Aslan, O. E. (2012). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi* (2. Baskı). Ankara: İmge Kitapevi.
- Avrupa Komisyonu (2005). *Türkiye 2005 İlerleme Raporu*, Brüksel.
- Avrupa Komisyonu (2006). *Türkiye 2006 İlerleme Raporu*, Brüksel.
- Avrupa Komisyonu (2008). *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*, Brüksel.
- Ay, İ. C. (2012). II. Dünya Savaşı Ulusal Planlama Faaliyetleri: 1946 İvedili Sanayi Planı ve 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı'nın Karşılaştırmalı Analizi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*. 62(1), 147-172.
- Aydoğanoğlu, E. (2009). *Kapitalizm ve Kriz*. Ankara: Mattek Matbaacılık.
- Aykaç, B., Durgun, Ş., ve Yayman, H. (2012) *Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Balcı, A. (2005). Kamu Örgütlerinde Toplam Kalite Yönetimi Uygulanması: Olumlu Perspektifler ve Olası Zorluklar. *Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 2(5), 196-211.
- Barbaros, F ve Karatepe, İ. D. (2009). 60’lı Yıllarda Türkiye’ye ‘Planlamadan’ Bakış. *Ege Akademik Bakış*. 9(1), 261-289.
- Barca, M. ve Nohutçu A. (2008). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış. A. Balcı, A. Nohutçu vd. (ed.) *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (ss. 337-362) içinde. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Başkaya, F. (1994). *Az gelişmişliğin Sürekliliği*. Ankara: İmge Yayınevi.

- Baykal, S. (2003). Yeni Hukuki Metinlerin Işığında Türkiye-AB İlişkileri: Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı ve Ulusal Program, *İşveren*.
- Belek, İ. (1999). *Postkapitalist Paradigmalar*. İstanbul: Sorun Yayınları.
- Bıçkılı, D. ve Sobacı. M. Z. (2011). Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak, *Yönetim Bilimleri Dergisi*. 9(2), 215-233.
- Bircan, İ. *Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon* (<http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/bircani.pdf> 09.08.2013 tarihinde erişildi.)
- Birleşmiş Milletler. (1967). *Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu* (çev. N. Serin), Ankara: Ankara Üniversitesi SBF.
- BM Kalkınma Programı ile Hükümetimiz Arasında Kalkınma Planlanması Desteği Konulu Proje Anlaşması Onay Kararı (04.12.1981) *Resmi Gazete*, 17534.
- Boratav, K. (2006). *Türkiye İktisat Tarihi* (10. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Buğra, A. (14 Ağustos 2005). Askeri Ücret, Yoksulluk ve Bölücülük. *Radikal2 Gazetesi*, (http://www.radikal.com.tr/ek_haber.php?ek=r2&haberno=4955, 23.07.2014 tarihinde erişildi).
- Coşkun, A. (2003). Cumhuriyetin İlk Yıllarında Türkiye Ekonomisi. *Atatürkçü Düşünce Dergisi* 4, 72-77.
- Çanga, E (2010). Kalkınma Ajansları. *Kamu Yönetimi Çalışmaları, Kamu Yönetimi ve Reform* (ss.229-259). İçinde. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetimi Bilimleri) Anabilim Dalı.
- Çelebican, G. (1973). Sovyet Birliği'nde İktisadi Planlamanın Gelişimi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 29(3), 247-287.

- Çelebican, G. (1974). Sosyalist Planlama Kavramı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 31(1), 587-601.
- Çiner, C. U (2012). Planlama İşlevi ve Kalkınma Bakanlığı Üzerine Bir Değerlendirme. A. Argun Akdoğan (drl)., *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek* (ss.71-96). İçinde. Ankara: Yayed.
- Demirdizen, Ö. (2012). Stratejik Planlama, Stratejik Planlama Süreci, Hukuki Altyapısı Ve Kamuda Gelişimi. *Akademik Bakış Dergisi*. 31.
- Demirel, D. (2005). Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet. *Sayıştay Dergisi*. 60, 105-128.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000). *Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu*: 245, 8.BYKP, Yayın No:2592, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2003). *Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, Ankara.
- DPT (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*.
- DPT (1967). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*.
- DPT (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*.
- DPT (1978). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*.
- DPT (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*.
- DPT (1989). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*.
- DPT (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*.
- DPT (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*.

DPT (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*.

DPT (2006a). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*.

DPT (2006b). *Dokuzuncu Kalkınma Planı*.

DPT (2013). *Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*.

Ekiz, C. ve Somel A. (2007). Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi. *Mülkiye Dergisi*, 256, 97-136.

Eralp, A. (1981). Türkiye’de İzlenen İthal İkameci Strateji ve Yabancı Sermaye. *Odtü Gelişme Dergisi, Özel Sayı: Türkiye’de Planlı Gelişmenin Yirmi Yılı*. 613 – 631.

Ercan, F. (2001). İmparatorun Terzileri Krizi Açıklarken. *İleri Dergisi*, 4, (http://turksolu.com.tr/ileri/04/ercan4.htm, 23.07.2014 tarihinde erişildi).

Ercan, F. (2002). Çelişkili Bir Süreklilik Olarak Sermaye Birikimi (1). *Praksis*, 5, 25-75.

Ercan, F. (2006). Türkiye’de Kapitalizmin Süreklilik İçinde Değişimi (1980-2004). D. Yılmaz, vd. (eds.), *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişimi*. Ankara: Dipnot Yayınevi.

Erder, N. (2010). Türkiye’nin İlk Planlama Deneyimi E. Türkcan (Dü.), *Attila Sönemez’e Armağan Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü 1960-1980* (ss. 229-243) İçinde. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Erem, F. (1988). Kanun Hükmünde Kararname Yetkisinin Kötüye Kullanılması. *TBB Dergisi*, 6, 377-383.

Eren, E (2002). *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*. İstanbul: Beta Basım.

Ergun, T ve Polatoğlu A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş* (4. Baskı). Ankara: TODAİE.

- Erkan, V (2008). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkiyen Faktörler*. Ankara: DPT, Yayın No: 2759.
- Eroğlu, N. (2007). Atatürk Dönemi İktisat Politikaları. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 23(2), 63-73.
- Eroğlu, N. ve Eroğlu, İ. (2009). IMF –Türkiye İlişkileri ve 20. Stand-By Müzakereleri Üzerine Bir Değerlendirme. *KMU İİBF Dergisi*, (11) 7, 124-146.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryiğit, B. H. ve Yörükoğlu, F. (2011). 1980 Sonrası Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması Bağlamında Türk Metropoliten. *Mevzuat Dergisi*, 163.
- Gökçe, G. (2003). Küreselleşme ve Yerelleşme İlişkileri Üzerine Bir Tartışma. M. A. Çukurçayır, ve A. Tekel (eds.), *Yerel ve Kentsel Politikalar* (ss.205-225) İçinde. Konya: Çizgi Yayınevi.
- Güler, B. A. (2003). Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye. *Praksis*, 9, 93-116.
- Güler, B. A. (2005a). *Devlette Reform Yazıları Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona*. Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Güler, B. A. (2005b). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları 1980 -1995*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Gündoğdu, İ. (2009). Sermayenin Bölgesel Kalkınma Eğilim(ler)i: Kalkınma Ajansları Yasası Üzerine Tarihsel-Coğrafi Materyalist Bir İnceleme. *Praksis*, 9, 267-302.
- Güney, A. (2003). Kapitalizmin Krizi ve Devlet Kuramı: Bob Jessop Üzerine Bir Değerlendirme. *Praksis*. 9, 357-377.

- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve Yönetişim Yaklaşımları. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırma Merkezi Tartışma Metinleri*, 66.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2009). Ülkeler Arasında Reform Transferi. *Türk İdare Dergisi*, 463-464, 181-197.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2010). Reform Transferinde Uluslararası Örgütlerin Rolü. *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 22 (6), 23-54.
- Hamitoğulları, B. (1966). İktisaden Az Gelişmiş Ülkeler İçin Nasıl Bir Plan Gereklidir. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 21(3), 91-124.
- Harvey, D. (1999). *Postmodernliğin Durumu* (çev. S. Savran). İstanbul: Metis Yayınları
- Hastürk, M. *Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, (<http://www.erkankaraarslan.org/includes/UserFiles/users/admin/File/4%20Nolu%20Makale.pdf>, 15.03.2014 tarihinde erişildi).
- İçke, M. A., Engin, C. ve Kızılkaya, E. (2012). Refah Devletinden Rekabet Devletine Dönüşüm Tartışmaları. *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 46, 1-24.
- Kamil Necdet Ar, Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Ücretlerin Gelişimi, Ankara, 2007, Kamu İş Yayınları, Ankara, 2008, s.s.13-32.
- Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor*. (1991). Ankara.
- Kamu Yönetimi Sözlüğü* (1998). Ankara: TODAİE Yayını, No: 283.
- Karakaş, G. D. (2009). Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Türkiye Banka Reformu ve Finans Kapital-içi Yeniden Yapılanma. *Praksis*, 19, 95-131.

- Karataş, H. (2010). Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları, *Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2010/409*. Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık.
- Kazgan, G. (1991). *İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi* (5. Baskı). İstanbul: Remzi Kitapevi.
- Kepenek, Y. ve Yentürk, N. (2009). *Türkiye Ekonomisi* (22.Basım). İstanbul: Remzi Kitapevi.
- Kesik, A (2005). Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçeleme Uygulanabilirliği. 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma* (ss. 45-60). İçinde. Denizli: T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü,1.
- Kılıçbay, A. (1966). *Türk Plan Modeli ve Metodolojisi*. İstanbul: Sermet Matbaası.
- Kongar, E. (2008). 21. *Yüzyılda Türkiye* (41. Basım). İstanbul: Remzi Kitapevi.
- Kösecik, M. (2004). Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri. M. Acar ve H. Özgür (eds.), *Çağdaş Kamu Yönetimi II, Konular Kuramlar ve Kavramlar Kitabı* (ss.3-32) İçinde. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Küçük, Y. (1978). *Planlama, Kalkınma ve Türkiye* (3. Baskı). İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Leblebici, D. N. (2005). Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 6 (1), 1-14.
- Mihçioğlu, C. (1983). Yine Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluşu Üzerine. *AÜSBF Dergisi*, 42(1-2), 113-146.

- Mıhçoğlu, C. (2012). Kamu Yönetiminde Reform. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (eds.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı* (ss.407-420) İçinde. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Oğuz, Ş. (2010). Türkiye’de Otoriter Devletçiliğin Gelişimi: Seksenler Dönüm Noktası mı?, B. Şen ve A. E. Doğan (eds.), *Tarih, Sınıflar ve Kent* (ss.197-221) İçinde, Ankara: Dipnot Yayınları.
- Oğuz, Ş. (2011). Krizi Fırsata Dönüştürmek: Türkiye’de Devletin 2008 Krizine Yönelik Tepkileri. *Amme İdaresi Dergisi*, 44(1), 1-23.
- Oğuz, Ş. ve Ercan, F. (2010). Avrupa Birliği’nde Emek Üzerindeki Yeni Kontrol Biçimleri ve Türkiye’deki Sendikaların Tepkileri. A. R. Güngen vd. (eds.), *Emek ve Siyaset* (ss.8-21) İçinde, Ankara: Dipnot Yayınevi.
- Okçu, M.,Acar, O. K.,Akman,E (2012). Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Planları Vizyon, Stratejik Amaç ve Hedefleri Üzerine Analitik Bir İnceleme. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 27, 231-246.
- Ökmen, M., Canan, K. (2009). Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(1), 139-171.
- Ölçen, A. N. (1982), 1923-1938 Döneminde Birinci ve İkinci Sanayi Planları. *Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye’nin Ekonomik Gelişmesi Semineri* İçinde (ss. 133-150). Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Ölmezoğulları, N. (1998). *Değişim, Dönüşüm ve Sorunlarıyla İktisadi Sistemler*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Öney, E. (1980). *İktisadi Planlama*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

- Övgün, B. (2009). Kalkınma Planlamasından Stratejik Planlamaya B. Övgün (Ed.), *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reformu* (ss. 145- 164) içinde. Ankara: KAYAUM.
- Övgün, B. (2010). *Devlet ve Planlama*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Övgün, B. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66(3)., 263-281.
- Övgün, B. (2013). *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*. Ankara: Nika Yayınevi.
- Özalp, A. (2008). Diyalektik Düzlemde Refah Devleti İle Yeni Sağ İlişkisi. *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi*. 23, 106-119.
- Özçakar, N. (2010). Bir Kamu Kuruluşundaki Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarının Değerlendirilmesi. *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi* 39(1), 106-124.
- Özçelik, Ö ve Tuncer, G. (2007). Atatürk Dönemi Ekonomi Politikaları. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 253-266.
- Özel, M (2003)., Avrupa Birliği’nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(1), 97-117.
- Özer, M. A. (2007). Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, *Sayıştay Dergisi*, 66-67, 67-98.
- Özşen, T (1987). *Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)*, Ankara, 1987.
- Öztürk, M. Y. ve Ercan, F. (2009). 1979 Krizinden 2001 Krizine Türkiye’de Sermaye Birikimi Süreci ve Yaşanan Dönüşümler. *Praksis*, 19, 55-93.
- Öztürk, N. K. (2003). *Bürokrasinin Gücü ve Siyaset*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

- Parlak, B. ve Zahid S. (2012). *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi, Teori ve Pratik*. Bursa: MKM Yayınları.
- Saklı, A. R. (2013). Fordizm'den Esnek Üretim Rejimine Dönüşümün Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(44), 107-131.
- Selik, M. (1982). *Marksist Değer Teorisi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Sezen, S. (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*. Ankara: TODAİE.
- Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*. Ankara: TODAİE Yayınları .
- Sezgin, Ş. (2010). Politika Transferi ve Türkiye'de Özelleştirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 27, 67-76.
- Sobacı, M. Z. (2011). Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü. *Sosyo-Ekonomi*, 2, 191-210.
- Songür, N (2011). *Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama*. Ankara: TODAİE.
- Soyak, A (2013). İçeriği 'Öncülleri'nden Belli Bir Plan: "Onuncu Kalkınma Planı". *Bilim ve Ütopya Dergisi*, 225, 88-91.
- Soyak, A. (2003). Türkiye'de İktisadi Planlama: DPT'ye İhtiyaç Var mı? *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 4(2), 167-182.
- Soyak, A. (2006). *Ulusaldan Uluslararası İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*. İstanbul: Der Yayınları.

- Soylu, P.Ü. ve Yaktı, Ö. (2012). Devletçiliğe Yönelmede Bir Köşe Taşı: Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı. *History Studies*. (http://www.historystudies.net/Makaleler/364318561_24-Perihan%20%C3%9Cnl%C3%BCsoylu.pdf 05.08.2013 tarihinde erişildi.)
- Soysal, M. (1958). *Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Sönmez, A. (2003). *Doğu Asya “Mucize”si ve Bunalımı, Türkiye İçin Dersler*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Söyler, İ. (2007). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler) *Maliye Dergisi*. 152, 103-115.
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye’de İdari Reform*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Şaylan, G. (1973). Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu, *K. Fikret Arık’a Armağan* (ss.493-514), Ankara: AÜSBF- TODAİE Yayınları.
- Şaylan, G. (2012). Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (eds.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı* (ss.439-458) İçinde. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Şenalp, M. G. ve Şenalp, Ö. (2009). Ulusötesi Kapitalizm, Sermayenin ve Devletin Ulusötesileşmesi ve Türkiye’de Ulusötesi Tarihsel Blok Oluşumu. *Praksis*. 19, 191-240.
- T.C (2003). *Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)*. Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (2004). *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)*.
- Taymaz, E. (1993). Kriz ve Teknoloji. *Toplum ve Bilim*. 56-61, 5-40.

- TBMM, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları*, 29.12.2003, (<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, 25 Temmuz 2014 tarihinde erişildi).
- Tekeli, İ. (1979-1980). II. Dünya Savaşı Sırasında Hazırlanan Savaş Sonrası Kalkınma Plan ve Programları. *ODTÜ Gelişme Dergisi Özel Sayısı*. 289-325.
- Tekeli, İ. Ve İlkin, S. (2009). *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı*. İstanbul: Bilge Kültür Sanat Yayın.
- Topak, O. (2012). *Refah Devleti ve Kapitalizm, 2000'li Yıllarda Türkiye'de Refah Devleti*. İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Tuna, Ş. G., Öztürk, M. Y. ve Ercan, F. (2008). Günümüz Gerçeğinden Hareketle Geçmişe Bakmak (2006-1960): Kalkınma mı Sermaye Birikimi mi?. “*İş, Güç*” *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*. 10(4), 59-83.
- Tutum, C. (1995). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, *Yeni Türkiye Dergisi*, (95) 4.
- Tutum, C. (2012). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (eds.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi Kitabı* (ss.471-488) İçinde. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Türkay, M. (1998). Uluslararası Sistemle Entegrasyon Süreci Olarak Kalkınma, *İktisat Yazıları*, M. Ü. İktisat Bölümü, Yayın No: 1998-005-2.
- Türkcan, E. (2010). Devlet Planlama Teşkilatı’nın Kuruluş Süreci E. Türkcan (Dü.), *Attila Sönemez’e Armağan Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü 1960-1980* (ss. 245-259) İçinde. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Türkcan, E. (2010). Türkiye’de Planlamanın Kuruluşu ve Birinci Plan E. Türkcan (Dü.), *Attila Sönemez’e Armağan Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü 1960-1980* (ss. 261-346) İçinde. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasında Borç Anlaşması (03.09.1983), *Resmi Gazete*, 18154.

Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasında Borç Anlaşması (28.06.1984), *Resmi Gazete*, 18445.

Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki İkraz Anlaşması, (13.06.1986), 19133.

Türkiye Cumhuriyeti İle Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki (Kamu Mali Yönetim Projesi). İkraz Anlaşması (16 Nisan 1996). *Resmi Gazete*, 22613.

Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki İkraz Anlaşması (Ekonomik Reform Kredisi) (14 Haziran 2000). *Resmi Gazete*, 24079.

Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki İkraz Anlaşması (Program Amaçlı Mali Ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi), (13 Temmuz 2001). *Resmi Gazete*, 24461.

Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 1998 Düzenli Raporu
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf

Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 1999 Düzenli Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf

World Bank (1978). *World Development Report*.

World Bank (1991). *World Development Report 1991: The Challenge of Development*.
 Oxford University Press.

World Bank (1995). *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*. Oxford University Press.

World Bank (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*.
 Oxford University Press.

World Bank, (2000). *World Development Report 2000: Entering The 21st Century*.
 Oxford University Press.

Yenal, O. (2010). Planlama'ya Dair Dünyada ve Türkiye'de İktisadi Planlama Kuram ve Uygulamaları E. Türkcan (Dü.), *Attila Sönemez'e Armağan Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü 1960-1980* (ss. 511-526) İçinde. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Yentürk, N. (1993). Post-Fordist gelişmeler ve dünya iktisadî işbölümünün geleceği. *Toplum ve Bilim*. 56-61, 42-56.

Yentürk, N. (2003). Türk Sanayinin Rekabet Gücü: Uygulanan Politikalar ve Etkileri. *İktisat Dergisi*, 440. (<http://www.nurhanyenturk.net/docs/ihracatikt.doc>, 23.07.2014 tarihinde erişildi).

Yılmaz, A. (2012). *Türkiye'de Planlama Politikası Ve Yönetimi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Yılmaz, C. (1999). Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları. *Amme İdaresi Dergisi*, 32(1), 85-101.
- Yılmaz, K. (2003). Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Uygulaması. *Sayıştay Dergisi*, 50-51, 67-86.
- Yılmaz, O (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*. Ankara: T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Zengin, E. ve Altın, S. (1999). Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması. *Sayıştay Dergisi*, 34, 29-45.
- Zengin, O. (2009). Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar. Barış Övgün vd. (ed), *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform Kitabı* (ss. 1-42) İçinde. Ankara: AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayın No:5.

EKLER

EK 1: Devlet Planlama Teşkilâtının Kurulması Hakkında Kanun

Kanun No ; 91

Kabul tarihi: 30/9/1960

Kuruluş

Madde 1 — Başbakanlığa bağlı bir Devlet Plânlama Teşkilâtı kurulmuştur. Başbakan bu teşkilâtın yönetimi ile ilgili yetkilerini Başbakan Yardımcısı vasıtasıyla kullanır.

Görev

Madde 2 — Devlet Plânlama Teşkilâtının görevleri şunlardır:

- a) Memleketin tabiî, beşerî ve iktisadi her türlü kaynak ve imkânlarını tam bir şekilde tespit ederek takip edilecek iktisadi ve sosyal politikayı ve hedefleri tâyinde Hükümete yardımcı olmak;
- b) Muhtelif bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak;
- c) Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli plânları hazırlamak;
- d) Plânların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahallî idarelerin kuruluş ve İşleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak,
- e) Plânın uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde plânda değişiklikler yapmak;
- f) Özel sektörün faaliyetlerini plânın hedef ve gayelerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tavsiye etmek.

Teşkilât,

Madde 3 — Plânlama teşkilâtı Yüksek Plânlama Kurulu ve Merkez Teşkilatından meydana gelir.

Madde 4 — Yüksek Plânlama Kurulu:

Başbakan, (veya Başbakan Yardımcısı) Bakanlar Kurulunca seçilecek üç bakan, Plânlama Müsteşarı, iktisadi Planlama Dairesi Başkanı, Sosyal Plânlama Dairesi Başkanı ve Koordinasyon Dairesi Başkanından meydana gelir.

Kurulun görevi, iktisadi ve sosyal politika hedeflerinin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak plânları Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, tâyin edilen hedeflere uygunluk ve kifayet derecesi bakımından incelemektir.

Madde 5 — Devlet Plânlama Müsteşarı, Başbakan Yardımcısına bağlı olup Plânlama Merkez Teşkilâtının faaliyetlerini sevk ve idare ile görevlidir.

Madde 6 — Plânlama Merkez Teşkilâtı aşağıdaki organlardan meydana gelir.

iktisadi Plânlama Dairesi Başkanlığı,

Sosyal Plânlama Dairesi Başkanlığı,

Koordinasyon Dairesi Başkanlığı.

Madde 7 — iktisadi Plânlama Dairesi Başkanlığı :

Uzun vadeli plânlar, yıllık programlar ve finansman ve sektör programları şubeleri ile devamlı ve geçici özel ihtisas komisyonlarından meydana gelir.

Görevi, gerekli araştırmaları yaparak uzun ve kısa vadeli umumi ve bölge plân ve programları hazırlamaktır.

Madde 8 — Sosyal Plânlama Dairesi Başkanlığı :

Araştırma ve plânlama şubeleriyle devamlı ve geçici özel ihtisas komisyonlarından meydana gelir.

Görevi, memleketin sosyal problemlerini incelemek ve bunların halli için uzun ve kısa vadeli plânlar hazırlamaktır.

Madde 9 — Koordinasyon Dairesi Başkanlığı :

Malî ve hukuki tedbirler şubesi, tetkik ve tahlil şubesi ile yayın ve temsil şubesinden meydana gelir.

Görevleri :

a) Devlet teşkilâtında ve özel sektörde plânın gerçekleşmesini kolaylaştıracak idari, malî ve hukuki tedbirleri tespit ve tavsiye etmek, aylaştıracak idari, malî ve hukuki tedbirleri tesbit ve tavsiye etmek,

b) Tatbik mevkiine konan plân ve programların icrası sırasında gerekli takip ve koordinasyonu sağlamak, icabında bu maksat için muhtelif daire ve teşekküllerin yüksek seviyede sorumlu temsilcilerinin katılacağı komisyonları toplamak

c) Tatbikatın üçer aylık devre raporlarını icra organlarından alıp tevhit ve değerlendirilerek neticeleri ilgililere sunmak, ahenk sağlayıcı tedbirlerin yürürlüğe konmasını takip etmek,

d) Plân ve programların tatbikatının aksadığı sahalarda organizasyon ve metod incelemelerinin öncelikle yapılmasını sağlamak.

Plânların hazırlanması

Madde 10 — Bilgi toplama :

Plânlama Teşkilâtı, İstatistik Genel Müdürlüğü İle yakın bir iş birliği kurarak çalışır. Ayrıca, plânlama ile ilgili olarak lüzumlu gördüğü bilgileri her türlü âmmeye ve müesseselerinden ve diğer hakikî ve hükmi şahıslardan doğrudan doğruya istemeye yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenen her türlü Amme idare ve müesseseleri ile diğer hakiki ve hükmi şahıslar bu bilgileri mümkün olan en kısa zamanda vermekle mükelleftir.

Bu suretle elde edilen bilgilerden ticari sır mahiyetinde olanların gizliliğine riayet edilir.

Madde 11 işbirliği :

Plânlama Teşkilâtı bilgi toplamada, plânların hazırlanmasında ve icranın takibinde Bakanlıklarla yakın bir işbirliği kurar.

Madde 12 — iktisadi ve sosyal hedeflerle politikaların tespiti:

a) İktisadi ve sosyal hedeflerle politikaların tayininde esas teşkil edecek hususlar Yüksek Plânlama Kurulunda görüşülerek tespit edilir,

b) Bu suretle tespit edilen esas, Bakanlar Kurulunda öncelikle müzakere edilerek karara bağlanır.

Madde 13 — Uzun vadeli plânın yapılması :

Başbakan, (Veya Başbakan Yardımcısı) Bakanlar Kurulunun tasvip ettiği esaslar dahilinde uzun vadeli ve yıllık plânların hazırlanması hususunda Plânlama Müsteşarlığına direktif verir. Plânlama Teşkilâtı ilk olarak uzun vadeli plânı hazırlar.

Madde 14 — Uzun vadeli plânın kabulü :

Uzun vadeli plânın Başbakanlığa (Veya Başbakan Yardımcılığına) sunulmasından itibaren bir hafta içinde Yüksek Plânlama Kurulu toplanır. Kurul bu plânı inceleyerek, kabul edilmiş bulunan ana hedeflere uygun olup olmadığını bir raporla Bakanlar Kuruluna bildirir. Plan Bakanlar Kurulunda incelenerek kabul edildikten sonra teşrii organın tasvibine arz olunur.

Madde 15 — Yıllık programların hazırlanması ve kabulü :

Yıllık programlar Plânlama Merkez Teşkilâtınca hazırlanarak Yüksek Planlama Kuruluna sevk edilir. Bu kurul programları inceleyerek bir raporla Bakanlar Kuruluna sunar. Bakanlar Kurulunda kabul edilen yıllık programlar kesinleşmiş olur.

Yıllık programlar, bütçeler ile iş programlarından evvel hazırlanır. Bütçelerle iş programlarının hazırlanmasında, Plânlama Teşkilâtının yıllık programları ile kabul edilmiş olan esaslara uyulur.

Madde 16 — icranın takibi :

Kabul edilen plânların ilgili daire, müessese ve idarelerce uygulanmasındaki ahenk ve işbirliğini Koordinasyon Dairesi Başkanlığı sağlar.

Plânın tatbikatı zaman zaman gözden geçirilerek elde edilen neticeler ve alınması gerekli tamamlayıcı tedbirler, belirli devrelerde verilecek raporlar halinde Bakanlar Kuruluna sunulur.

Çeşitli hükümler

Madde 17 – Mukaveleli Uzmanlar:

Bu kanuna bağlı (1) sayılı cetvele dâhil memuriyetlerden müsteşarlık, daire başkanlıkları, müşavirlikler, şube müdürlükleri ile uzman ve uzman yardımcılıklarında ve müsteşarlık genel sekreterliğinde lüzumu halinde yerli ve yabancı uzmanlar mukavele ile çalıştırılabilir.

Bu suretle vazifeye alınanlara ödenecek ücretin miktarı Bakanlar Kurulunca tespit olunur.

Madde 18 — Dışarıya gönderilecek elemanlar :

Devlet Plânlama Teşkilâtının bilgi, görgü ve ihtisaslarını artırmak üzere yabancı memleketlere göndereceği elemanlar 4489 sayılı kanunun birinci maddesinin (b) bendinde yazılı «ilgili hizmetlerde en az iki yıl başarı ile çalışmış olmak» kaydına tabi değildir.

Madde 19 — Üniversite mensupları :

Devlet Plânlama Teşkilâtında, Üniversite öğretim üye ve yardımcıları da, görevlendirilir. Bu teşkilâtta hizmetlerinden faydalanılacak üniversite öğretim üye ve yardımcılarının Üniversiteler Kanununun 32 - 38 inci maddelerinin son paragraflarında yazılı tazminat haklarına halel gelmez.

Madde 20 — Plânlama Teşkilâtı, plân işleri ile ilgili olarak araştırma, etüd ve proje tetkiki gibi işleri yerli ve yabancı hakiki ve hükmi şahıslara mukavele ile yaptırabilir.

Madde 21 — Tüzükler:

Bu kanunun uygulanmasıyla ilgili hususlar tüzüklerle düzenlenir.

Madde 22 — ilişik (1) sayılı cetvelde yazılı kadrolar 3656 sayılı kanuna bağlı (1) sayılı cetvelin Başbakanlık kısmına eklenmiştir. Bu kadrolara yapılacak tâyinler 3656 sayılı kanunun 6 ncı maddesi hükmüne tabıdır.

Geçici madde 1 — ilişik (2) sayılı cetvelde yazılı kadrolar, 1960 malî yılı Muvazenei Umumiye Kanununa bağlı (D) işaretli cetvelin Başbakanlık kısmına eklenmiştir.

Geçici madde 2 — Bu teşkilâtın icapettirdiği masraflar 1960 malî yılı Başbakanlık bütçesinin ilgili tertiplerinden karşılanır. Bu maksatla yeniden açılacak tertiplere aktarmalar yapmaya Maliye Bakanı mezundur.

Madde 23 — Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 24 — Bu kanun hükümlerinin yürütülmesine Bakanlar Kurulu memurdur.

3/10/1960

(I) SAYILI CETVEL

Plânlama Merkes Teşkilâtı

D.	Memuriyetin nev'i	Adet	Tutarı
1	Müsteşar	1	2 000
2	Daire Başkanları (İhtisas yeri)	3	1 750
2	Müşavirler » »	3	1 750
2	Şube Müdürleri » »	8	1 750
2	Uzmanlar » »	10	1 750
3	Uzman Yardımcıları » »	10	1 500
4	Uzman Yardımcıları » »	10	1 250
2	Müsteşarlık Genel Sekreteri	1	1 750
3	Arşiv ve Dokümantasyon Şefi	1	1 500
5	Arşiv ve Dokümantasyon Şef Yardımcısı	1	1 100
3	Başkanlık Sekreterleri	3	1 500
4	istatistikçi	3	1 250
5	Memur	2	1 100
6	Memur	3	950
9	Hesap Memuru	3	600

(2) SAYILI CETVEL

<u>D.</u>	<u>Hizmetin çeşidi</u>	<u>Adet</u>	<u>Tutarı</u>
1	Daktilo Steno (Yabancı dil bilir)	3	1 250
1	Tercüman	3	1 250
2	Daktilo Sekreter	11	1 100
2	Desinatör	2	1 100
9	Odacı	8	400

EK 2: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Gelişme Hedefleri ve Kaynakları

“Beş yıllık kalkınma planının temel iktisadi hedefi Türk ekonomisinde yüzde 7 nispetinde bir gelişme sağlamaktır. Bu gelişme hızı kalkınma maksatlarına tahsis edebileceğimiz kaynaklar hakkında yapılan gerçekçi tahminlere dayanmaktadır. Yapılan ön çalışmalar Türk ekonomisinin yüzde 7 nispetinde büyümesi için gerekli iç kaynakları yaratma imkânlarının var olduğunu göstermiş, beş yıllık plânda bu kaynakları harekete geçirmek ve gelişme hedeflerine yöneltmek için gerekli dış finansmanın sağlanacağı farz edilmiştir. Geçmiş beş yılda Türkiye, gayrisafi milli hasılasının ortalama yüzde 14,8 ini yatırımlara tahsis etmiş, bunun yüzde 2 si dış kaynaklarla 12,8 i iç tasarrufla karşılanmıştır. Önümüzdeki beş yıl içinde yatırımların gayrisafi milli hasılaya oranı ortalama yüzde 18,3 e yükselecek bunun yüzde 3,5 i dış kaynaklarla yüzde 14,8 i iç tasarrufla finanse edilecektir. Plân döneminde dış kaynaklar 1957-1961 ortalamasına nazaran gayrisafi milli hasılanın oranı olarak yüzde 1,5 artacak, aynı dönemde iç tasarruf oranı yüzde 2,0 yükselecektir.

İç tasarrufların gayrisafi milli hasılaya oranının yüzde 2,0 artması Türkiye gibi yüksek nüfus artışı hızına ve düşük gelire sahip bir ülke için küçümsenmeyecek bir hedeftir. Öte yandan plan stratejisi çerçevesi içinde alınacak iktisadi ve sosyal tedbirlerle bu hedefin büyük kitleleri ağır bir yük altında bırakmadan gerçekleştirilmesi mümkündür.

Plan döneminde yüzde 7 bir gelişme sağlamak için gayrisafi milli hasılanın ortalama yüzde 18,3 ünü yatırımlara ayırmamız gerekmektedir.

Başka bir deyimle, yatırımlarla gelir artışı arasındaki ilgiyi gösteren katsayının değeri 2,6 dır. Bu değer beş yıllık plan döneminde çeşitli kesimlerde yapılacak yatırımların o kesimlerde sağlayacağı gelir artışına, oranlarının ortalamasıdır. Sektör çalışmaları sonucunda elde edilen bu katsayılar geçmiş yıllardaki yatırım hasıla oranları ile de karşılaştırılmıştır.

Beş yıllık plân dönemi içinde yapılacak harcamalar ile bu harcamaların gerektirdiği kaynaklar arasındaki denge basit bir gelişme modeli çerçevesinde kurulmuştur. Bu model çeşitli makro ekonomik değerler ile gayrisafi milli hasıla arasındaki ilgileri göstermektedir. Bazı değerler geçmiş eğilimlere göre hesaplanmıştır. Diğerleri plan stratejisine uygun politika araçlarıyla gerçekleştirilmesi gereken hedefler niteliğindedir. Kurulan dengelerde 5 yıllık dönem içinde makro iktisadi değerlerde meydana gelecek değişiklikler tahmin edilmiştir. Yıllık programlarda bu dengeler tekrar gözden geçirilecek ve gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra kesin şekillerini alacaktır.”

EK 3: Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun

1. ‘Çeşitli kanunlarda belirtilen teşvik tedbirlerin bir mercide toplayıp tek bir belge vermek suretiyle yatırımcılara kolaylık sağlayacak tedbirler almak,

2. Yatırım indirimi oranında bölgelere ve projelere göre gerektiğinde % 80’e kadar değişiklik yapmak,

3. Yatırım mallarında ve hammaddelerinde, gümrük vergi ve resimleriyle gümrüklerden alınan diğer vergileri bu malların projelerinde gösterildiği gibi kullanılmaları şartıyla proje bazında azaltmak ya da tamamen kaldırmak,

4. Büyük sanayi bölgeleri, turistik bölgeler tesisi için arazi istimlak etmek, bu bölgelere altyapı tesisleri yaptırmak ve gayri menkulü bu bölgelerde yerleştirmek isteyenlere tayin edilecek vade ve faiz oranında devretmek,

5. Sanayi kuruluş formalitelerini basitleştirmek ve gerektiğinde bazılarını kaldırmak veya değiştirmek için tedbirler almak,

6. Yabancı sermayeyi teşvik komitesi kaldırılacak, kanunun bu komiteye vermiş olduğu görevleri DPT merkez teşkilatı yürütecektir.’ (RG, 11.08.1967/12971).

**EK 4. 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye göre Devlet Planlama Teşkilatı
Ana Hizmet Birimlerinin Görev ve Yetkileri**

1- Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü;

yıllık programların makro dengelerini oluşturmak, kalkınma planlarının hazırlanmasına katkıda bulunmak, konjonktürel gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek, kamu maliyesi, ödemeler dengesi, para, banka ve mali piyasalar konularında gerekli araştırmaları yapmak ve bu çerçevede gerekli politika önerilerinde bulunmak, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmekle görevlidir.

2- Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü;

kalkınma planlarının makro dengelerini oluşturmak, yıllık programların hazırlanmasına katkıda bulunmak, ekonomik modeller, dünya ekonomisi, ülke ekonomileri, ulusal ve uluslararası stratejiler, sanayileşme, teknoloji, çevre politikaları ve benzeri konularda araştırmalar yapmak, geliştirdiği makro modeller ile ekonomik ve sosyal politikaların uzun dönemli etkilerini tahmin etmek, bölgesel entegrasyonlarla ilgili gelişmeleri ve stratejileri izlemek ve bunlara yönelik, alternatifler hazırlamak, kalkınma planlarının uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek, bu konularda uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmekle görevlidir.

3- İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü;

iktisadi sektörlerde proje geliştirme ve değerlendirme, sanayileşme, teşvik ve yönlendirme, iç ve dış ticaret politikaları konularında çalışma ve araştırmalar yapmak suretiyle kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanmasına katkıda bulunmak, iktisadi sektörlerle ilgili olarak ileriye dönük stratejiler geliştirmek, kamu yatırım programını hazırlamak, kamu projelerini izlemek ve yıl içinde revizyonu ile ilgili işlemleri yapmak, uygulamaya ait dönem raporlarını hazırlamak, uygulamayı yönlendirmek, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, plan ve programların uygulanması sırasında kamu ve özel kesim kuruluşları arasında gerekli koordinasyonu sağlamak ve bu amaçla kurum ve kuruluşların üst düzey yetkili temsilcilerinin katılacağı

komisyonlar kurmak, uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmekle görevlidir.

4- Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü; sosyal sektörlerde çalışma ve araştırmalar yapmak suretiyle kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanmasına katkıda bulunmak, sosyal sektörlerle ilgili olarak ileriye dönük stratejiler geliştirmek, kamu yatırım programını hazırlamak, kamu projelerini izlemek ve yıl içinde revizyonu ile ilgili işlemleri yapmak, uygulamayı yönlendirmek, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, plan ve programların uygulanması sırasında kamu ve özel kesim kuruluşları arasında gerekli koordinasyonu sağlamak ve bu amaçla kurum ve kuruluşların üst düzey yetkili temsilcilerinin katılacağı muhtelif komisyonlar kurmak, uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmekle görevlidir.

5- Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü; il ve ilçe bazında araştırma ve planlama çalışmaları yapmak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu konularda yapacakları çalışmaların Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarla tutarlılığını sağlamak, yapısal uyum politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümü amacıyla projeler geliştirmek ve bu konularda yapılacak çalışmaları koordine etmek, yerel istihdamın ve girişimciliğin geliştirilmesi çerçevesinde küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin, esnaf ve sanatkarların ve kırsal kesimin sorunlarına yönelik politikalar geliştirmek, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, uygulamayı yönlendirmek, kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçlarını tespit etmek, bu yörelerin özelliklerini dikkate alarak daha hızlı bir gelişme sağlanması amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili koordinasyonu sağlamak ve görev alanına giren konularda görüş vermek ve uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmekle görevlidir.

6- Avrupa Birliği ile ilişkiler Genel Müdürlüğü; Avrupa Birliği ile ilişkilerde ekonomik, sosyal, hukuki ve diğer konularda Hükümet tarafından tespit edilecek hedef ve politikalarla ilgili çalışmaları yapmak ve önerilerde bulunmak, ihtiyaç duyulan inceleme ve araştırmaları yapmak veya yaptırmakla görevlidir.

7- Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü; bölgesel, çok taraflı ve ikili ekonomik ilişkilerin kalkınma planları ve yıllık programlarda belirtilen ilke, hedef ve politikalarla uyumlu ve etkili bir şekilde yürütülmesi için gerekli çalışmaları yapmak, gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabalarına yardımcı olmak amacıyla bu ülkelere yönelik teknik yardım faaliyetlerini yürütmek, gelişme yolundaki ülkeler ve özellikle islam ülkeleri arasında ekonomik ve ticari işbirliği amacıyla kurulan teşkilatlarla ilgili gerekli çalışmaları yapmak, bu teşkilatların daimi nitelikteki kurullarının gerektiğinde sekreteryaya hizmetlerini yürütmekle görevlidir.

8- Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığı; dünyadaki ekonomik, sosyal ve kültürel oluşum ve gelişimleri anında alacak, değerlendirecek, kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanmasında gerekli bilgileri temin etmekle görevlidir.