

TÜRKİYE'DE PLANLAMANIN "DÜNÜ - BUGÜNÜ - YARINI"

Ergili GÜNÇE*

Türkiye'de kalkınmanın bir planla yürütülmesinin mümkün ve gerekli olduğu genel kabul görmektedir. Kalkınmacım "çok yönlü bir başkalaşım" olup olmadığı ise tartışılmaktadır.

Türkiye'de ilk planlama deneyleri 1930 yıllarına kadar inmektedir. Bu dönemde Türkiye sınaî kalkınmayı sağlamak üzere, yerli ham madde kullanımına dayalı, ithal ikamesine yönelmiş, tüketim mallarını ya da kısmen ara mallarını konu edinen 5 yıllık kısmi planlar yapar.

1947 yılı Türkiye için bir dönüm yılıdır. Savaş içinde güçlenen ve "ilkel birikimini" sağlayan "teşebbüs erbabı", ekonominin ve politikanın yönetimine ağırlığını koyar. Öte yandan, Türk Ekonomisinin, başta Amerika olmak üzere Dünya Kapitalist Sistemi ile bütünleşmesi süreci hızlanacaktır. Bu ortam içinde hazırlanan "1947 Planı", Türkiye'nin yeni önceliklerini yansıtmaktadır. Bu öncelikler, liberal 1950 - 60 yılları politikaları için de yol gösterici olur.

1960'lı yıllarda yeniden "planlanıya"ya dönme zorunluluğu ortaya çıkar. Ardışık 4 plan yapılır ve uygulanır. Bunların ortak yanları, farklılıklarından daha önemli görünmektedir.

Türkiye'de planlamanın geleceği vardır. Bir yandan "dış âlem", öte yandan risklerini azaltmak isteyen yerli ve yabancı girişimciler Türkiye'de plansız yapamazlar.

Giriş

Genel olarak "planlama" konusunda, özel olarak elâ "Türkiye'de Planlama" konusunda, herkesin herşeyi çok iyi bildiği seçkin bir ortamda konuşmanın ve tartışmanın eu büyük kolaylığı, kavramlarla anlatımın mümkün oluşu, dolayısıyla, kısa ve öz anlatımın hiçbir yanlış anlayışa yol açmayışıdır. Bu bir var-

(*) Dr., ODTÜ Öğretim Üyesi. Korkut Boratav, Güneri Akalın, Yılmaz Ak-yüz ve Yalçın Küçük, değerlendirme ve eleştirileriyle bu metnin son şeklini almasına katkıda bulundular.

sayımdır ve bürmua iie ölçüde gerçeğe uyduğunu, tartışmalar sonunda daha açık bir değerlendirmeden geçirebileceğiz.

Kalkınmanın bir "planla" yürütölüp yönetilmesinin mümkün olduğunu artık Türkiye kabul etmiştir ve bu da önemli bir kolaylık sağlamaktadır.. lö.50lerde, hatta. 1960'larm başında planlamayı kabul edenlerin sayısı oldukça sınırlıydı. Bir zamanlar, planlamanın varolan sosyo-ekonomik sistemi değıştireceğini sanarak korkanlar ya da en azından çekingen davrananlar, hiç de böyle bir sonucun ortaya çıkmadığını, planlamanın, aksine varolan sistemi bir tür pekiştirdiğini görmekte mutlu oldular ve plana artık onlar da sarılmaya başladılar. ¹

Kalkınmanın, dolayısıyla kalkınma pMılamâsmıı, biri "etkinlik"» öteki "dağılım" (paylaşım ya da bölüşüm) olmak üzere, iki temel ekseninin bulunduğu da, artık geniş kabul gören bir görüş haline geldi. Kalkınmanın ve bunu sağlayacak olan planlamanın "çok yönlü bir toplumsal başkalaşım" —metamorfoz anlamında — getirip getirmeyeceği konusu ise, hiç değılse Türkiye'de (ve benzer ülkelerde) henüz tartışılan, az da olsın tartışılan, bulanıklığa açık konulardan biridir.

İlk Plan

Türkiye'de ilk planlama deneyleri konusunda, 1967 yılında yayınladığım İngilizce makaleyi, 1973 yılında, biraz genişletip biraz daraltmak suretiyle yeniden yayınladığımı biliyorsunuz (Günçe, 1967; 1973). Daha sonraları, o yazılarda değındiğim 1930 ve 1940 planlama deneylerimizi konu edinen kapsamlı incelemeler yayınlandı. (İnan, 1972; Tekeli-İlkin, 1974). Profesör Afet İnan'ın ve İlhan Tekeli-Selim İlkin ortaklığının yayınları, hem Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planını (1932'de hazırlandığını ve 1934'te kabul edilip uygulamaya konulduğunu hatırlayalım !) ve 1947 Planı'nı hemen bütün ayrıntılarıyla ortaya koymuş bulunmaktadır. Şimdi ben, dinleyicinin (okuyucunun) bu yayınlara aşına bulunduğu varsayımı altında görüşlerimi öne sürmek istiyorum.

Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı, elbette, bir kısmı **plan**, hatta belki bir yatırım programı niteliğindedir ve tüm ekonomi açısından asıl amacı da, tüketim malları üretiminde belli artış-

lar sağlamaktır. Bu tüketim malları, daha. önce., hemen tümüyle ithal edilmekteydi. Açıkça ve kolayca görülen, bu planın, bir "ithal ikamesi" aygıtı olduğudur. Bir anlamda, Türk sanayi yapısının neredeyse bir geleneği, haline gelmiş bulunan "ithal ikamesi" do devlet eliyle ve sistemli biçimde bu aygıtla başlatılmış oldu. Hatırlayacağınız gibi, planda, yerli ham maddeye dayalı üretimi özendiren (hiç değilse geniş ölçüde yerli ham maddeye dayalı üretimi özendiren !) bir tutum vardı. Üretim malları ve ara malları üretimi, çalışma alanlarının yaratılması (somut olarak 15 bin işçiye yeni işyeri açılması), demiryolları ile derizyollarındaki "fazla kapasitenin" kullanılmasına yönelinmesi gibi yan ya da ikincil hedefler de plan metnine sığdırılmıştı.

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planınının, 1933 yılında yazılmış olan "sunuş" bölümünde, ilgi çekici bir çözümleme yer alır. Dünya'da "gelişme" ile "geri kalmış olmanın" tek bir bütünün birbirini tamamlayan parçaları olarak ele alındığı bu sunuşta, Türkiye'nin yeri de doğru ve açık yürekli bir saptama ile beliflenmekte ve ülkenin "bağımlı, geri kalmış, tarıma dayalı, ham madde üreten" kutupta yer aldığı vurgulanmakta, ileri^ ülkelerin yaşadığı "büyük ekonomik bunalımın", dünyanın geri kalmış bölgeleri için bir silkinme fırsatı yaratabileceğinden söz edilmektedir. Bu silkinmenin yolu "sanayileşmedir".ve bunun yöntemi de "planlamadır";

B.B.Y.S.P., başlangıçta öngörülen toplam 'harcamaların (45 milyon TL.) iki katından fazlasını (100 milyon TL.) harcadığı halde, bütün projelerini gerçekleştiremedi. Özellikle üretim malları ve bazı ara mallan üretiminde başarı sağlanamadı. Öngörülen süre içinde, yapımı planlanan 20 kadar fabrikadan gerçekleşemeyenler şunlar oldu : Karabük (demir-çelik), İzmit (sülfürik asit, süperfosfat, klorin ve kostik"soda), İğdır (iplik), Kastamonu (kenevir ipliği), Kütahya (seramik). Gerçekleşen fabrikalar ise, bugün bile önem taşıyan, Türkiye'ye sanayileşmenin bir tür "vitriini" olarak hizmet etmiş olan kuruluşlardır.

Plandan önce ve planın uygulaması sırasında, Türkiye, başlıca 4 dış borçlanma anlaşması imzalamıştır. 1930 yılında-, Ivan Kreuger Concern'in bir şubesi olarak kurulmuş bulunan Amerikan-Türk Yatırım Şirketi'nden 10 milyon altın (o m a n için yaklaşık 20 milyon TL., bugün için yaklaşık 100 milyar TL) dolar tutarında bir kredi sağlandığını hatırlarsınız. 25 yıl süreli olan

bu kredinin yüzde 6.5 faizi ve 25 yıllık bir kibrit tekeli hakkı sağlama gibi iki yükü vardı. Kredi daha önce ödense bile, söz konusu tekel 25 yılın sonuna kadar sürecekti (Firmanın iflasi nedeniyle bu tekel sonradan yerli bir firmaya devredilecektir).

1934 yılında Sovyetler Birliği'nden sağlanan, 8 milyon altın dolar tutarında ikinci kredinin faizi yoktu, süresi ise 20 yıldır. Kredi, planın gerçekleşmesi için, Sovyetler Birliği'nden, makina-donatım satılmasında kullanılacak, Türk tarafı, kendi seçeceği bu üretim mallarını "carî dünya fiyatları üzerinden" satın alacaktı. Türk lirasıyla geri ödenecek olan kredinin taksitleri ise, Sovyetler tarafından Türk mallarının satın alınmasında kullanılacaktı. Böylece kredi, ödemeler dengesi bakımından Türkiye'ye bir yük getirmemiş oluyordu.

Yine bu dönemde imzalanan, biri 3 milyon, öteki 10 milyon sterlin tutarında iki kredi anlaşması daha var. Karabük'teki demir-çelik fabrikasının yapımında kullanılacak olan bu kredilerin uygulaması, "Birinci Plan" dönemini aşmaktadır.

Bir ölçüde ayrıntıya girmemek belki daha doğru olurdu. Ancak, hiç de ayrıntı olmayan bir iki noktayı vurgulamakta yarar vardır: Yeni Türkiye, bir yandan, kamulaştırmalar yoluyla, millileştirmeler yoluyla yabancı sermaye ortaklıklarına kapılarını kapıyor, öte yandan da yabancı kaynağa, bir ölçüde de olsa, zorunlu olarak yeniden bel bağlıyordu. Birinci Planın hesaplarında, hemen % 50'ye varan dış finansman gereksinimi vardır ve uygulamada bu oranda fazla bir değişiklik olmamıştır. Türkiye, yabancı sermayesiz yapsa bile yabancı kaynak kullanmadan sanayileşemeyeceğini daha o zaman açık seçik anlamıştır. Başka deyimle, devletçilik, bir "kapalı ekonomi", "kendine yeterli ekonomi" varsayımı yapmış değildir.

Burada ilgi çekici bir hatırlatma da, 1933-39 döneminde, Türkiye'nin kısa dönemli dış borçlarının 17 milyon TL. kadar artmasına karşılık, uzun dönemli borçlarında 36 milyon TL. tutarında bir azalma görüldüğünü belirtmek olacaktır. Türkiye, artık, yeniden borçlanan ve borcunu ödeyen bir ülkedir. Borç ödenmesinde kullanılan yerli kaynakların, düşük fiyat politikasıyla bir tür vergiye bağlanmış olan kırsal kesimden aktarıldığı (böylece aşarın kaldırılmış olmasının etkisinin silindiği) düşünülebilir.⁽¹⁾

Bunları böylece belirttikten sonra dönelim Birinci Plana : Plan, ekonominin genel dengeleri üstünde durmamış olsa da, hatta kamu yatırımlarının tümünü bile kapsamamış olsa da, Türkiye'ye 20 kadar fabrika, bir de "plan kavramı" armağan etmiştir. Sümerbank ve Etibank gibi iki dev kuruluş da bu planla kazanılmış oluyordu^.

Burada, 1936 yılında hazırlıkları başlatılmış ve 1938 yılında yürürlüğe konulması öngörülmüş bulunan İkinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı üzerinde durmayacağız. Amaçları, birinci plana göre daha geniş tutulmuş, analizleri daha kapsamlı ve öncelikleri, üretim malları ile ara malları yönünde yoğunlaştırılmış olan ve daha önce hazırlanmış bir "Madenler Planı"nı da kapsayan bu aygıt, rüzgarları hissedilen II. Dünya Savaşının, iç ve dış etkileri nedeniyle değişen koşullar yüzünden uygulamaya konulamamış,, ancak, getirmek istediği 100 kadar fabrikanın bir kısmı (o arada Ereğli Demir-Çelik tesisleri) kurulabilmiştir.

Her iki planın da birer "proje koleksiyonu" niteliğinde olduğu doğrudur. Her iki aygıt da, sanayileşme için olanakları zorlamak ve bir uygulama disiplini getirmek istemişlerdir. Her ilâ plan da, fiziksel planlama ve maddi dengeler araçlarından yararlanmaya çalışan ve "mekâna yerleşen" bir yapı getirmeğe çalışmıştır.

Şu 1947 Yılında !

Oysa, 1947 yılında hazırlanan¹⁰ Kalkınma **Planı** daha değişik bir yaklaşım ve bambaşka bir mantık getirecektir. **1947 Planı'**nm, yeni bir kalkınma ideolojisi ürünü olduğunu söylemek istiyorum (Esasen, her plan, hatta her proje bir ideolojiye yaslanır ve onu doğru dürüst yansıtır!). Bir metin olarak (lâfzen) uygulanmamış olsa bile, yaklaşım olarak (ruhen), öncelikleri ve ağırlıkları açısından bu "Plan", 1948-60 Döneminin **ex-ante** bir belirleyicisi, bir fotoğrafıdır. Ben bu düşüncemde ısrar ediyorum.

Savaş sonu Türkiye'si çok ilgi çekici bir dizi olay sergiler. Ekonomiye ve siyasete egemen olan güçler yeni arayışlar içine girerler ve eski önceliklerini değiştirmeye başlarlar. Bu dönem, Türkiye'nin, bir yandan Batı Bloku içinde net bir yer almaya zorlandığı, bir tür Batı demokrasisi uygulaması içine girdiği ve

bunlarla koşut olarak, Batı (başta ABD) yardım ve desteğine geniş ölçüde bel bağlayabileceğini sandığı bir dönem olarak belirmektedir

Türkiye, hep bildiğimiz gibi, II; Dünya Savaşına •girmemeyi başarmıştır. Bu gerçekten de, ülke kaderi bakımından, önemli bir diplomatik başarı sayılmalıdır. Ancak, savaşın yarattığı el-verişli (ve bulanık) ortamı Türkiye de yaşamıştır; kıtlıklar rantları (kısaca karaborsayı), rantlar. Cemal Nâdirin karikatürlerinde en iyi biçimde tipleştirilmiş bulunan vurguncuyu yaratmıştır. "Vurgun" bir anlamda da, özel kesimin., "ilkel sermaye bMkimini" —nihayet!— başarmış olması anlamını taşıyordu. Bu karmaşık ilkel birikim süreci içinde, kimin yasal, kimin yasadışı sermaye biriktirdiğini kestirmek hiç de kolay değildir.

Kolay olan bir şey varsa, o da, Türkiye'de "özel birikim savaşının. birileri • tarafından kazanılmış olduğudur. Yani bir girişimci sınıf, kendi açısından, Türkiye'nin, büyük bir isabetle katılmadığı Dünya Savaşını kazanmış oldu. Dalıa somut olarak, İzmir İktisat Kongresi (1923), Teşvik-i Sanayi.Kanunu (1927) ve yeni yatırımların (demiryolları, ofis ve fabrika binaları, okullar, yollar,. köprüler) 1930'larda. sağlayamadığı özel sermaye birikimi⁽⁴⁾, Savaş'm olağanüstü konjonktürü ile sağlanmış oldu.

İşte, henüz romanı yazılmamış olan "Şu 1947 yılı", daha sonraki ülke tarihinin her türlü "dönüm noktasına" ağırlığını koyan, tâ bugünlere kadar, her türlü siyasal yönetime katkılarda ve güdümlerde bulunan bir girişimci sınıfın doğum yılı olarak alınabilir. Her. araştırmacı için, bu yılın gazeteleri, bu doğumun (milâdın) çığlıklarıyla doludur ve her araştırmacı için gün gün incelenecek kadar anlamlıdır. O kadar ki,, ağırbaşlı Cumhuriyet gazetesinin, ağırbaşlı başyazarı bile 11 Ocak 1948'de "Devletçiliğe Vedâ" başlıklı yazısını yayınlayacaktır i⁽⁵⁾

1947 yılında CHP 7. Kurultayını toplayacaktır; Vehbi Sarialp özel girişimciliğin ilk tutarlı sesi olarak bu kurultayda ilgi toplayacaktır. Bu yılın yoğun ve ilginç olayları ayrı bir yazı konusu yapılırsa yeridir. Amerikan Temsilciler Meclisinde Türkiye konuşulmaktadır vesaire vesaire... Bizim, konumuza dönmemiz ve bu noktada 1947 Kalkınma Planını ele almamız uygun olacaktır.

«Plan» kendi metninde 4 yıllık bir dönemi kapsamaktadır; ancak, yukarıda da belirttiğimiz gibi, öncelikleri ve ağırlıkları açısından, sektörlere atfettiği oranlar ve oransal büyümeler açısından, ana hatlar olarak, Türkiye'yi 1950'lerin sonlarına kadar götüreren bir yaklaşım getirmiştir. Ulaştırma ve haberleşme kesimlerine birinci sıra verilmedi, tarım kesimi ikinci gelmektedir; enerji üçüncü, sanayi dördüncüdür. Büyük sulama projeleri, demir-çelik, madencilik ve çimento üretim kesimlerine verilen ağırlık bunları izlemektedir. 1930'larda ilk sırada yer alan sanayinin dördüncü önem sırasına konulması ve özellikle, dış piyasa adına iç piyasayı geliştirici bir sanayileşmeye yönelmesi dikkati çeker. Türkiye'de sanayiden önce yapılacak işler vardır ve bunların başında, dış piyasa adına iç piyasayı örgütlemek vardır¹⁽⁸⁾. Türkiye, herşeyden önce, ulaştırma ve haberleşme ağıyla, her noktasına ulaşılabilen bir pazar niteliği kazanmalı ve öncelikle tarımsal yapı modernleştirilmelidir. İlk bakışta, toplam kaynakların % 20.6'sı tarıma aktarılıyor görünümü verilmişti; biraz yakından hesaplanınca, planda öngörülen toplam harcamaların % 57.7'sini, dolaylı yoldan, tarımsal gelişmeyi ilgilendiren projelere yöneltildiği bulunabilirdi. Artık, Türkiye'nin "mukayeseli üstünlüğünün" tarımda yattığı keşfedilmişti ve bu keşif, o günden bugüne, durmadan yeniden yapılacaktır !

1950-60 yılları, bir çoklarımıza göre, "plansız, programsız" yıllardır. Oysa daha, yakından incelendiğinde, amaçlar, öncelikler, kaynaklar, projeler ve programlarla dolu olan bu dönemde, 1947 planı esprisi yaşatılmıştır. Bu dönem, Türkiye'nin dağınık bir şantiye görünümü kazandığı, bir "dinamik dengesizlikler çağı" olarak yaşanacaktır. Dönemde, herşey vardır belki ama, bir "makro-planı" a rastlanmaz. Aslında, 1947 Planı da bir makro plan niteliğinde değildir. Denilebilir ki, nasıl 1930 planları birer "projeler koleksiyonu" idiyseler, 1947 planı da bir "sektörler koleksiyonudur". 1950-60 döneminde de, bakanlıklarda ya da bunlara bağlı uzman kuruluşlarda geliştirilmiş, revizyona ve esnekliğe açık, "sektör programları" vardır ve bunlar, tekrar edelim, 1947 Planının ruhuna uygundur.

1950-60 döneminin sonlarına doğru, Ankara'yı bir makro-plan yapma yolunda ikna etmeye çalışan yerli yabancı birçok uzman ortaya çıkar. Bunlar, yazılar yazar, raporlar verirler. Ha-

zine'den önemli bir görevlinin⁽⁷⁾ yatırımları bir plana bağlama önerisi, dönemin başbakanı tarafından sert biçimde reddedilir ve adı geçen yetkili kişi Türkiye'den ayrılıp, bir uluslararası kuruluşta görev alarak Washington'a gider; Black, Tinbergen, Ohenery gibi adlar akılda kalır. FORUM Dergisi "plansız gidişe bir son" verilmesinin dergisidir adeta ! Gitgide daha çok aydın plan yanlısı olur...

Dönemin hükümeti ise, bir plan kalıbına girmek istemez. Bunu esnekliğe aykırı bulmakta ve "katı bir doktrinin icadı" saydığı plandan tiksiniyor. Dönem sonlarına doğru gerçeği bir "Koordinasyon Bakanlığı" çalıştırılır ve bu adeta bir "Planlama Bakanlığı" gibi görev yapmak da ister. Ama olmaz, bir makro denge hesabı yoktur ki bunun eşgüdümü olsun; plan yoktur ki koordinasyonu olsun ! Ekonominin dengeleri bozuldukça artan siyasal gerginlik ve sonunda 27 Mayıs, 1960. Tarihin sanki bir mantığı vardır...

27 Mayıs Rejimi, Kurucu Meclisi açmadan ve Anayasa hazırlıklarından önce Devlet Planlama Teşkilâtını kurar ve bu seçkin örgüte, T.B.M.M. Binasının hemen sağ kanadında bir yer ayırır. Dünya Bankası, ekonominin bir makro "mizanını tutmak", bir bilançosunu çıkarmak ve belli kestirmelerde, öndeyilerde bulunmak anlamında, gerçekçi ve tutarlı olmak anlamında (ki bu tutarlı kavramı çok su kaldıran bir ayrandır!) bir planlamadan her zaman yansa olmuştur. Aslında, her banka, kredi müşterisinden böyle şeyler ister. Banka'nın, bünyesinde görev verdiği Türk uzmanları, olağanüstü yönetimlere önemli siyasal görevlerle ve izinli olarak göndermek lütfunda bulunması da bu kanıyı pekiştiren bir ek kanıt niteliği taşır. Bunu, üstelik, bir önemsiz ayrıntı, bir folklor olarak değerlendirmek yanlıştır; çünkü, geleceğe dönük değerlendirmelerimizde, Dünya Bankası'nı Türkiye için bir endojen (baskı hatası yoktur!) değişken olarak almakta zorunluluk vardır.

Yeni Planlama

1963-1983 Dönemi için Türkiye 4 plan yapmıştır ve bunlar T.B.M.M. kararı olarak metinleşmiş bulunmaktadır. Bu planlar arasında benzerlikler de, farklılıklar da (elbette) vardır. Bu seminerde, öteki çalışma gurupları içinde, bu konular üstünde ge-

reği kadar, yeteri kadar durulacak ve bildiriler yayınlanacaktır. Kanımca, 4 plan arasında "benzerlikler" ağır basmaktadır. Gerçi her planı başka bir ekip hazırlamıştır ve herkes "kendi planının" çok farklı olduğunu söyleyebilir. Belki burada da bunu söyleyecekler çıkacaktır. Biz bu tür duyguları anlayışla karşılama alışkanlığımızı sürdürmeli, ancak, planların benzerlikleri konusunda direnmeliyiz.

Planlarda, makro-denge endişeleri ağır basmış, sektörel düzeydeki ve proje düzeyindeki çözümler ikincil, üçüncül kalmıştır. Bir başka deyişle, planlanan yatırımların coğrafyaya oturması ve maddi dengelerinin (ki bunlardan en önemlisi sektörel oranların tutturulmasıdır) sağlanması konusunda etkili çözümler plan metinlerine sığdırılamamış, yıllık programlara da, olması gerektiği gibi girmemiştir. Bölgesel sınai yoğunlaşmaların çarpıklık ölçüsüne varması, aşırı kapasitelerin oluşması, kıt girdilerin giderek artması ve büyümeyi sınırlaması ilk akla gelen kanıtlar arasında sayılabilir.

Planlarımızda, "modern teknoloji" seçimlerinin aşırı biçimde özendirildiği, buna karşılık, kapasite ve ölçek tanımları konusunda "gericiliğe varan" bir iç pazar ve "ithal ikamesi" kaygısının, bu teknolojilerin, gerekli sonuca yani yüksek düzeyde üretim, kısmen de olsa dış pazar için üretim ve uluslararası pazarlarda rekabet olanağı verecek düşük birim maliyetlerle üretim sonucuna olanak vermediği görülmektedir. Ayrıca, modern teknoloji adı altında, otomatik ya da yarı-otomatik makina-donatım seçimi yapılmış ve teknoloji, hem kamu, hem de özel kesim tarafından, genellikle ilk proforma faturayı gönderen ve en geniş opsiyonu sağlayan yabancı firmanın teknolojisi olarak somutlaşmıştır. Teknolojinin özümlemesi ve giderek teknoloji üretimi konusunda planlar ve plancılar son derecede amatör kalmışlardır.

Planlı Dönem içinde de, Türkiye'de ne kadar çok otomobil çeşidi varsa, ne kadar çok traktör çeşidi varsa, o kadar da çok "teknoloji" yanyana yaşamaya başlamıştır. Bu bir makina parkı çeşitliliği olarak, zamanla, önemli bir "yedek parça" sorunu yaratacak, transferlerin tıkanmasıyla da, bir sürü atıl kapasite doğacaktır. Tek kelimeyle, planların, tutarlı bir teknoloji politikası getirememesi, ülkenin teknolojik bağımlılığını arttırmıştır ve üs-

tesinden kolay gelinemeyecek dar-boğazlar burada da ortaya çıkmıştır. İthal edilen makina-donatım ve hıam madde fiyatları içine gömülü olan "teknolojik bileşen fiyatı", hiç bir plana temel bir sorun olarak girmiş değildir.

Özendirme politikaları seçici olmamış, hemen herşey özendirmeye çalışılmıştır. Özel kesim plana fazlasıyla yol gösterdiği halde, plan özel kesime yol gösterememiş, özel kesim, genellikle bildiğini okumuştur. Planın çok genel nitelikte çözümlere ulaşması, onun "masa başında yapıldığı" izlenimini pekiştirmiş ve plan metinlerini, herkes bir ucundan delebilmiştir! Bakanlıklar ve yatırımcı daireler (bu arada KİT'ler) bir eşgüdümüne alı, nabilmiş değildir.

Fiyatlar —ki her zaman çok önemlidir— planlarımıza dışsal (ekzojen) değişken olarak bile sokulmamış; planların, sabit fiyatlarla ulaşılmak istenen "reel çözümleri" hayatın uzağında kalmış ve bunun yarattığı hayal kırıklıkları sonucu, son derecede kaba bir takım "fiyat kontrol mekanizmaları" ve kaynak dağıtımında her türlü yapaylığa elverişli "sübvansiyon'lar işletilmeye çalışılmış, bir tür yırtık yamama işlemleri dizisi sürüp gitmiştir. Plancılarımızın, petrol fiyatlarındaki artışları görememeleri, bu olgunun, üçüncül fiyat kabarmalarına yol açabileceği olgusunu da görmelerini engellemiştir. Plancılarımız, bu arada, "işçi dövizieri"ni de görememişler, buna karşılık "turizmi" (yani görülmemesi gereken birşeyi) ziyadesiyle görmüşlerdir.

Bütün ülkelerde, planların "kıt kaynak üzerinden" yapılmaları akılcı bir gelenek olarak savunulur. Türkiye için kıt kaynak, yalınkat bir biçimde, dövizle ifade edilen, ithal konusu olan sermaye malları ve ara malları alarak görünmüş ve bunun sonucunda, sermaye-değer kuramını benimseyen basit Harrod-Domar tipi bir model benimsemiştir. Bunu benimsemek kaçınılmaz, zorunlu sayılmıştır. Sonuçta "üretim, sermayenin bir fonksiyonudur!" bağıntısı genellenmiş, input-output çözümleri ya da çok değişkenli fonksiyon düşüncesi planlara ancak süs olarak eklenmiştir.

Planlarımız, gelir paylaşımı ile; kalkınma arasındaki organik bağı görmeyen bir temel yaklaşıma, kabul ettiği model ve değer kuramı gereği, kaçınılmaz olarak sürüklenmiştir. İç pa-

zara yönelik, daha' açığı dış pazar adına iç pazarı, geliştirmeye dönük bir kalkınma süreci içinde, gelirin kötü dağılımı bir çelişkidir ve önce talep yetersizliği ortaya çıkar. Buna bağlı olarak da önce sürüm güçlükleri, sonra da atıl kapasiteler belirir. Atıl kapasite birim maliyetlerin artması, bu da yeni sürüm ve pazarlama güçlükleri demektir. Türkiye'nin özellikle dışsatım alanında, yüksek birim maliyetler (hem de görel olarak ucuz enerjiye, ucuz ham maddeye karşın!) nedeniyle uğradığı güçlüklerin temelinde bu mekanizmayı aramak gerekecektir.

Planlarımız, gelir paylaşımı sorununu, bir "residue"^(S) olarak çözmeye zorlanır ve hep bilindiği gibi, planlı dönemde, gelir paylaşımındaki bozukluk düzelmez ve hatta daha da çarpık hale geldiği zamanlar olur. Bu gerçekle yakından ilgili olarak şunu da belirtmemeye izin verilsin: işgücü-insangücü sorunları da (yani düpedüz insan sorunları da!), plan metinlerimizde, iğreti bir biçimde ele alınmıştır. Planlı dönemde, işsizlik, oransal olarak da, mutlak olarak da büyümüş yani işgücü pazarlarında arz-talep dengeleri daha da bozulmuştur. Çalışan insanların nicelikleriyle ilgili bu çözülemeye, nitelikle yani insan-gücü ile ilgili olarak şunu eklemek de mümkün görünmektedir: insan-gücü alanında, şu yönde ya da bu, yönde, giderek artan, uyumsuzluklar görünmüştür, örneğin, Türkiye'de bugün ihtiyaçtan çok mimar ve mühendis, ihtiyaçtan çok diş hekimi vardır ; buna karşılık hekim sayısı ihtiyacın çok altındadır. Ülke çapında yani genel olarak var olan bu tür uyumsuzluklar, bölgelere, alt-bölgelere inildikçe daha da artmaktadır.

Bu karamsar bir'listedir ve Türk ekonomisinin bir büyük bunalım yaşadığı dönemde karamsar olmanın bir faydası da yoktur, denilebilir. Planlarımız arasındaki benzerliklerin bunlardan ibaret olmadığı ela belirtilebilir.

Evet, planlarımız, kamuoyuna kadar yayılan bir makro ekonomik terimlerle düşünme kültürü, bir sayılarla, istatistiklerle tartışma alışkanlığı getirmiştir. Bir benzetme yapacak olursak, eskiden yalnız "yevmiye defteri" tutan bir ekonomi yönetimine, şimdi (1963'ten sonra) bir de "defter-i kebir" tutulması eklenmiş, yıllık mizanlar, beş yıllık mizanlar ve bilançolar çıkarılmaya başlanmıştır i Bunun en büyük pratik anlamı, kredi sağlayan kurum ve ülkelerin de bu işten çok hoşlanmalarıdır. Türkiye, hesabını kitabını bilen bir ülkedir artık!

Defter tutmak elbette yararlıdır, fakat daha önemli olan "işletmenin sürekli gelişmesidir." İşte bu noktada ciddi sorunlarımız var olagelmış ve ekonomi, gittikçe kısalan zaman aralarıyla tıkanmaya başlamış, nefes darlıklarına uğramıştır. Buna bir sorumlu arayacak olursak —ki bu işi elbette yapmalıyız—* bu sorumlu ya da baş sorumlu "plancı" değildir kuşkusuz. Bence "politikacı" da değildir. Çünkü bunlar, karar verine süreçleri içinde bağımlı ya da edilgin elemanlardır, kanısındayım. Ekonomiyi yöneten kimdir? Neyin ne kadar üretileceğine, hangi yöntemle üretileceğine, kaçta ve kime atılacağına, ne kadar stok yapılacağına (ya da ne kadar karaborsa yaratılacağına), ne kadar vergi yatırılacağına karar verenler ekonomiyi yönetenlerdir; sorumluluk da önce onlardadır. Biz burada, planın ve plancının da "çorbada tuzu" bulunduğunu vurgulamakla yetinmiş olduk, hepsi budur !

Yarının Planları

24 Ocak 1980 kararlarıyla Türkiye'de planlamanın sona erdirilmesi de amaçlanmış mıdır? Ekonomi kendi mantığına göre işleyecek, planlamanın bundan ayrı bir mantığı olmayacak, başka deyimle, yönlendiren bir planlamanın yerini, izleyen bir planlama alacak mıdır? Soru bu ikinci tipte sorulursa belki daha anlamlıdır.

Benim bu konudaki görüşlerim özetle şöyledir: Denize düşen yılana sarılmış ve 24 Ocak 1980 kararları "tek çözüm" olarak ortaya konulmuştur. Planlama, deyim yerinde görülürse, "yedeğe alınmış" olmaktadır. Planlamanın büsbütün ortadan kaldırılması ise düşünülemez. Bunun iki temel nedeni vardır : bir kere, "dışarı" —ki Türkiye'den 20 milyar dolardan fazla alacağı vardır— Türk Ekonomisinin "bilançosunu" görmekte ısrar edecektir. Öte yandan, "içerisi" yani hem özel kesimin, hem de kamu kesiminin, uygun karar alabilmek için, belli nirengi noktalarına gereksinimi vardır ve bunlara alıştırmıştır. Bu gerekçeler, planlamanın varlığını sürdürmesine yeter de artar bile !

Önümüzdeki dönemde "daha gerçekçi bir planlama" göreceğiz ! Şu anlamlarda daha gerçekçi olunacaktır: Türk Ekonomisini AET içine bütünleyici, ekonomiyi yöneten kararların alın-

masında özel kesim-kamu kesimi uyumsuzluklarını enaza indirici, ülkenin "mukayeseli üstünlüklerini" geliştirici, özetle, Hong Kong ile Kazablanka arasında yer aldığımızı vurgulayıcı bir planlama bekleyebiliriz.

Şimdi burada çok merak edilmesi gereken bir nokta vardır: yeni planlama anlayışı, Türk Ekonomisini, uluslararası finans ve sanayi sermayelerine açarken, şimdiye kadar, oldukça büyük bir "korunma" altında çalışmaya alışmış "yerli sermaye" ürkemeyecek midir? Gerçekten de, ne iç pazarda, tabii ne de dış pazarda rekabete alışık olmayan ve Türkiye'yi bir kapalı av alanı olarak kullanmaya dönük, bu niteliğiyle de "merkantilist" bir politikalar bütünüünün her zaman önericisi ve destekçisi olan, iğri büğrü de olsa, kalitesiz de olsa, bir şey ürettiğinde hemen "ithal yasağı" koyduran özel kesim, şimdilik he dese bile, ilerde, gerçek bir liberal politikaya karşı çıkmayacak mıdır? Çıkacaktır elbet ve elbet bu çöplüğün horozu oldur !

Dünya sınaî standartlarına göre "ölçek-altı" olarak kurduğu küçük kapasiteleri bile yeterince çalıştıramayan yerli özel kesimin, ülkede en gelişmiş olan tekstil ve gıda sanayi alanları dahil, uluslararası rekabete açılması söz konusu olabilecek midir? Aşırı korunmayla ve aşırı ithal ikamesi ile ancak bugüne gelebilmiş olan, teknoloji üretemeyen, araştırma,geliştirme çabaları sıfır mertebesinde olan bir yerli sanayi, gerçek bir dış rekabet kapısının aralanmasını öngören bir planlamayı, bunalm bir parça azaldıktan, iş alanları biraz açıldıktan sonra, bugünkü gibi destekleyecek midir? Geçen 18 ay içinde özel kesim sözcülerinin 24 Ocak kararlarıyla ilgili ses tonlamalarında belli değişiklikler duyulmaya başlanmıştır bile !.

Öte yandan, yerli özel kesimin, yabancı sermayenin yeteri kadar giriş yapmamasının bir bahanesi olarak, "bürokratik engellemeleri", bugüne kadar olduğu gibi, bundan böyle de yaratması için önemli nedenler vardır, düşüncesindeyim ve bu düşünceden kurtulmam için bir neden de yoktur. Aslında, özel kesimin çıkarlarından bağımsız bir "bürokratik engelleme", ayrı bir "bürokrat sınıfı" nasıl yoksa (ağırlığı yoksa, demek isterim), öylece yoktur. Ankara'da bürokratların olduğu doğrudur; ancak bunlar, stratejik kararlar alabilecek güçte değildir ve hiçbir zaman da olamazlar. Özellikle, karar noktalarına yakın büyük

bürokratların telefon numaraları, özel kesimin seçkin kişilerinin ceplerindedir ve bu onun adamıysa, şu da onun adamıdır! Bir iki işgüzar bürokratin varlığı, genel yapıyı bozmayacak nitelikte görülmelidir.

Bana öyle görünüyor ki, bütün bu yeni liberalleşme ve planı yedeğe alma eğilimleri, dış ödemeler dar boğazını aşmak ya da ertelerek geçiştirmek için, dış dünya ile olan zorunlu ilişkinin bir fonksiyonudur ve dış dünya da bunun farkındadır. Bu noktayı temel, alırsak, geçmiş dönemdekinden, çok farklı olmayan bir planlamanın uygulamada kalacağı, planlama örgütünün kapısına kilit vurulmayacağı öndeyisinde bulunabiliriz, sanırım. Ne var ki, bu arada, örgütün kadroları azaltılabilir, ekipleri değişebilir.

Türk özel kesimi sağlam bir temel buluncaya kadar, yani teknoloji üretebilecek düzeye gelinceye kadar ya da ufukta görünmeyen başka bir şey oluncaya, yeni bir siyasal tercih sistemi kuruluncaya kadar bu işler böyle devam edecektir, görüşündeyim. "Bir petrol bulsak köşeyi döneriz ya da buğday ve et bizi kurtarır!" gibi görüşleri fazla amatörce bulanlardan olduğumu da belirtmeliyim.

"KİT'ler, çok adam çalıştırdığı için zarar ediyor!"⁽⁹⁾ görüşünü de bir koro şarkısı olarak geçersiz sayıyorum. KİT'lerin başlıca zarar kaynağı, özel kesime ve bazı kamu kuruluşlarına yaptıkları gelir transferleridir, düşüncesindeyim. Yeni planlama anlayışı da KİT'leri bu durumdan kurtarmayacak, yorgunu yokuşa sürmeye devam edecektir. Zira KİT'ler, bu ekonomi politikası ve bu sistem içinde (ve için) zarar etmek üzere kurulmuşlardır ve bu onların nerdeyse "asli görevleri" olmuştur !

Bütün bu düşünceler tartışmaya açıktır. Eleştiriler beklerim.

NOTLAR :

- (1) İlaan Tekeli'nin bu yıl yayınlanacak olan bir araştırması, 1930'larm ikincil dönüşüm olaylarıyla, özellikle de fiyat makasının bilinçli bir politika sonucu tarım aleyhine açılmasıyla yaratılan kaynakların nereye aktarıldığı konusuyla ilgili olarak önemli yeni çözümlerler getirmektedir. Kanımızca, Serbest Fırka'nın büyük ticaret merkezlerinde lızla gelişmesi olgusunun arkasında, "özel kesime tarımdan gerekli aktarımın yapılmadığı" gerçeği de vardır. Araştırılmaya değer !
- (2) Dönemin ünlü dergisi "Kadro", ülkeyi yönetecek kadroları yetiştirememiş olsa da, bu iki büyük kuruluş, ülkenin ilk "manager"lerini yetiştirme başarısını da göstermiştir. Hayatın akışı içinde, özel sanayi kesimini her türlü ucuz ham madde ve aramalı üreterek yaratmak ve yaşatmak görevini üstlenen ve zararlarının başlıca nedeni de bu olan KİT'lere yönelik saldırılar karşısında, soğukkanlı araştırmacıların özenli olmaları bugün için büyük önem taşımaktadır.
- (3) 1946 yılında hazırlanan bir âcil işler planı da vardır. Bunu, son yılların modasına uyarak, bir önlemler paketi olarak değerlendirebiliriz sanıyorum. Yani "plan"dan çok, "paket program" niteliğindedir !
- (4) 1930 yıllarındaki yoğun bayındırlık hizmetlerinin başarılmaması ile özdeş olan girişimcilerin sayısı parmakla sayılabilecek kadar azdır: Vehbi Koç, Nuri Demirağ, Emin Sazak gibi. 3-5 kişi de, haliyle, bir toplumsal sınıf oluşturamazdı !
- (5) Nâdir Nâdi Bey şunları yazıyordu: "...teknik ve sosyal gelişmenin bugünkü zaruretleri, ekonomi alanında total bir devletçiliği cemiyet hesabına faydalı kılmıyor... haber verildiğine göre, hükümet, şimdiye kadar devlet eliyle işletilen bazı sanayi şubelerini, bu arada mensucat sanayi-ni, millî ve hususî sermayeye devretmek şekilleri üzerinde çalışmaya başlamıştır..." Özel kesimin yalnız büyümek isteği değil, kamu kesimini küçültme isteği bu satırlarda açıkça okunuyor.
- (6) Bunun en tipik örneği, Ford kamyonları ve ülkeye yayılmış acentahklarıdır. Sonra traktörler, sonra tarım ilâçları, benzinlikler, lâstik bayileri v.b. v.b. gelir. Bitkisel yağlar ve deterjanlar bunları izler. Radyo, buzdolabı ve sonra otomobil...
- (7) 27 Mayıs'm ilk Maliye Bakanı olan bu kişi üstünde önemle durulma-¹ lıdır, kanısındayım.
- (8) Sözlük anlamı "artık" olan bu terim, burada, "önce böreği büyütelim, paylaşılmasıyla sonra uğraşırız" anlamında kullanılmaktadır. Börek büyüdükçe herkesin payı da mutlak olarak artabilir ama, önemli olan oransal artışlardır.
- (9) Bu bildirinin yayma hazırlandığı sırada T. C. Ziraat Bankası, 1 milyar TL. zarar etmiş bir özel kuruluşu (Asil Çelik) 300 milyon TL. ile ortak edilmiştir. KİT zararlarına güzel bir örnek !

K A Y N A K L A R :

GÜNÇE, Ergin (1967), "Early Planning Experiences in Turkey", Planning in Turkey içinde, der. S. İlkin ve E. İnanç, Ankara : ODTÜ yayını.

GÜNÇE, Ergin (1973), "Türkiye'de planlamanın tarihçesi", Mimarlık, 1, (1).

İNAN, Afet (1972), Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı, Ankara.

TEKELİ, İlhan ve İLKİN, Selim (1974), Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı, Ankara: ODTÜ yayını.

S U M M A R Y

PAST, PRESENT AND FUTURE OF PLANNING IN TURKEY

In Turkey, it is a matter of general agreement that the development process should and could be carried out by means of "plans". Whether the development is a "multi-dimensional metamorphosis" or not is still however a matter for discussions. One of the proofs for this lies in the fact that the Turkish plans try to solve the distributive processes as a residue of the efficiency processes.

Early planning experiences in Turkey go as far back as to 1930's. Those programs collecting specific projects aimed at import substitution and based on domestic raw material inputs turned out to be relative achievements. After the Second World War, priorities of the country change due to both external and internal effects. The "1947 Plan" reflects this fact in an indisputable manner. The new priorities were also to be indicative for the liberal period 1950-60 which is to be terminated by a military coup.

From 1960's onwards 4 five-yearly Development Plans have been implemented, the common features of which overweigh their differences.

The 'future' of economic planning in Turkey is guaranteed both by the creditors' interests and by the foreign and domestic investors hoping to minimize their risks.