

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**KAMU YATIRIMLARININ YÖNETİMİ: MÜSTAKİL
PROJELERDEN TOPLULAŞTIRILMIŞ PROJELERE GEÇİŞ**

Mehmet YAVUZ

DOKTORA TEZİ

ANKARA 2017

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**KAMU YATIRIMLARININ YÖNETİMİ: MÜSTAKİL
PROJELERDEN TOPLULAŞTIRILMIŞ PROJELERE GEÇİŞ**

Mehmet YAVUZ

DOKTORA TEZİ

TEZ DANIŞMANI
Doç. Dr. Can Umut ÇİNER

ANKARA 2017

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**KAMU YATIRIMLARININ YÖNETİMİ: MÜSTAKİL
PROJELERDEN TOPLULAŞTIRILMIŞ PROJELERE GEÇİŞ**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Can Umut ÇİNER

Tez Jürisi Üyeleri

Adı-Soyadı

İmzası

Yrd. Doç. Dr. Tekin AVANER

.....

Doç. Dr. Can Umut ÇİNER

.....

Doç. Dr. Barış ÖVGÜN

.....

Yrd. Doç. Dr. Ozan ZENGİN

.....

Yrd. Doç. Dr. Uğur SADIOĞLU

.....

Tez Sınavı Tarihi: 14/04/2017

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (.../.../2017)

Mehmet YAVUZ

(İmzası)

TEŞEKKÜR

Tezin yazılması sürecinde acaba bu tezi bitirebilecek miyim diye umutsuzluğa kapıldığım zamanlarım oldu. Bu süreçte en büyük desteği, daima ailemden gördüm. Verdikleri destek ve hiçbir zaman esirgemedikleri duaları için onlara ne kadar teşekkür etsem azdır.

Can Hocam, tez danışmanım, sadece danışman değil aynı zamanda bir dost. Benim nazarında “*hoca*” nasıl olunur sorusunun yaşayan örneği. Bu tez yazılabildiyse, onun sayesinde.

Tezin kuramsal olarak olgunlaştırılmasında, özellikle de planlamanın iktisadi içeriğini anlamamda Prof. Dr. Tuncer Bulutay’ın çok önemli katkıları oldu. Kendisini tanımış olmaktan büyük mutluluk duyduğum Tuncer Hocama, teşekkürü bir borç biliyorum.

Kalkınma Bakanlığı Kütüphanesi, bu tez için ayrı bir öneme sahip. Bu kütüphane, Türkiye’de planlama konusunda çalışanlar için henüz tam anlamıyla keşfedilmemiş bir derya misali. Kütüphane’nin Müdiresi Neslihan Hanım, Can Armutçu ve Ömer Abi başta olmak üzere sağladıkları çalışma ortamı ve imkânlar için Kalkınma Bakanlığı kütüphanesi çalışanlarına ne kadar teşekkür etsem azdır.

Cem Timurtaş, TODAİE Kütüphanesi’nden yararlanmamı sağladı. Gösterdiği yardımseverlik ve yakınlık için kendisine teşekkür ediyorum.

Son olarak Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) Başkanlığı’na “*2210-A Yurt İçi Doktora Burs Programı*” kapsamında sağlamış olduğu maddi destek için teşekkür ediyorum.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

| | |
|-------------------|-----|
| TEŞEKKÜR | i |
| İÇİNDEKİLER | ii |
| KISALTMALAR | v |
| TABLolar | vii |
| GRAFİKLER | ix |
| ŞEKİLLER | x |
| GİRİŞ | 1 |

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN EKONOMİYE SİSTEMLİ MÜDAHALESİ OLARAK PLANLAMA

| | |
|--|----|
| 1.1. KAPİTALİST PLANLAMA FİKRİNİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ | 8 |
| 1.1.1. Kalkınma Plancılığı: Kalkınma için Planlama..... | 12 |
| 1.1.2. Washington Konsensüsü ve Sonrası: Planlamadan Vazgeçiş..... | 21 |
| 1.2. TÜRKİYE’DE PLANLAMANIN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ | 28 |
| 1.2.1. Planlamanın Kurumsallaşması: Kalkınma Plancılığı Dönemi (1960-1980)..... | 34 |
| 1.2.1.1. Planlama Yaklaşımı: Kapsayıcılık ve Plan Bütünlüğü | 34 |
| 1.2.1.2. Planlama Politikası: Sanayileşme ve Modern Topluma Geçiş | 40 |
| 1.2.2. Planlamanın Çözülüşü: Piyasa Öncülüğünde Kalkınma (1980-...)..... | 46 |
| 1.2.2.1. Neo-Liberal Politikaların Türkiye’ye Uyarlanması: “Kalkınmada Yeni Görüşün Esasları” | 47 |
| 1.2.2.2. Yeni Kalkınma Görüşünün Uygulamaları | 52 |

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE PLANLAMA YÖNETİMİ: SİSTEM VE YÖNTEM

| | |
|---------------------------|----|
| 2.1. KAVRAM SÖZLÜĞÜ | 59 |
|---------------------------|----|

| | |
|--|-----|
| 2.2. KALKINMA PLANCILIĞI DÖNEMİ (1960-1980): EKONOMİYİ | |
| YÖNETEN PLANLAR | 71 |
| 2.2.1. Planlama Sistemi: Sistem ve Örgüt..... | 72 |
| 2.2.1.1. Sistemin Kuruluşu: Planlama Mimarisi ve Döngüsü..... | 72 |
| 2.2.1.2. Sistemin Yönetimi: Planlama Örgütü | 77 |
| 2.2.2. Planlama Yöntemi: Ekonomiyi Yöneten Planların Hazırlanışı | 87 |
| 2.2.2.1. Makro Model Aşaması: Kalkınma İdealinin Genel | |
| Çerçevesi..... | 87 |
| 2.2.2.2. Sektör Aşaması: Planın Uygulama Zeminin | |
| Oluşturulması..... | 91 |
| 2.2.2.2.1. İktisadi Sektörler Çalışması..... | 91 |
| 2.2.2.2.2. Sosyal Sektörler Çalışması | 98 |
| 2.2.2.3. Proje Aşaması: Uygulamaya Geçiş..... | 102 |
| 2.3. PLANLAMANIN ÇÖZÜLÜŞÜ (1980-...): EKONOMİYİ | |
| YÖNETEMEYEN PLANLAR..... | 108 |
| 2.3.1. Sistemin Çözülüşü: Plan Bütünlüğünün Ortadan Kalkması | 108 |
| 2.3.2. Yöntemin Çözülüşü: Aşamalar Arası Kopuş | 118 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YATIRIMLARI YÖNETİM SİSTEMİ

| | |
|--|-----|
| 3.1. SEKTÖR: KAMU YATIRIMLARININ UYGULAMA ZEMİNİ..... | 126 |
| 3.1.1. Kalkınma Plancılığı Döneminde Sektörlerin Sınıflandırılması | 128 |
| 3.1.2. 1980 Sonrası Dönemde Sektörlerin Sınıflandırılması | 134 |
| 3.2. PROJE: KAMU YATIRIMLARININ UYGULAMA ARACI..... | 141 |
| 3.2.1. Proje Parametreleri: Kamu Yatırımlarının Yönetim Alanı | 142 |
| 3.2.2. Proje Türleri: Kamu Yatırımlarının Yönetim Aracı | 152 |
| 3.2.2.1. Müstakil Proje..... | 153 |
| 3.2.2.2. Toplu Proje..... | 155 |
| 3.2.2.3. Toplulaştırılmış Proje..... | 158 |
| 3.3. KAMU YATIRIMLARININ YÖNETİMİ..... | 169 |
| 3.3.1. Plan Bütünlüğü ve Kamu Yatırımlarının Yönetiminde | |
| Müstakil Proje Dönemi (1963-1984): “Merkezden Yönetim” | 169 |

| | |
|--|-----|
| 3.3.2. Kamu Yatırımlarının Yönetiminde Proje Tür Değişikliği Olgusu ve Toplulaştırılmış Proje Türüne Geçiş (1985-...): “ <i>Yerinden Yönetim</i> ” | 175 |
|--|-----|

| | |
|-----------------------|------------|
| SONUÇ | 186 |
| KAYNAKÇA | 193 |
| ÖZET | 216 |
| ABSTRACT | 217 |
| EK | 218 |



KISALTMALAR

| | |
|-----------------|--|
| <i>AK Parti</i> | : Adalet ve Kalkınma Partisi |
| <i>a.g.e.</i> | : Adı Geçen Eser |
| <i>a.g.m.</i> | : Adı Geçen Makale |
| <i>a.g.k.</i> | : Adı Geçen Kaynak |
| <i>ABYKP</i> | : Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı |
| <i>ABD</i> | : Amerika Birleşik Devletleri |
| <i>ANAP</i> | : Anavatan Partisi |
| <i>APK</i> | : Araştırma, Planlama ve Koordinasyon |
| <i>AET</i> | : Avrupa Ekonomik Topluluğu |
| <i>BBYSP</i> | : Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı |
| <i>BBYKP</i> | : Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı |
| <i>BDDK</i> | : Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu |
| <i>BM</i> | : Birleşmiş Milletler |
| <i>CHP</i> | : Cumhuriyet Halk Partisi |
| <i>DP</i> | : Demokrat Parti |
| <i>DPT</i> | : Devlet Planlama Teşkilatı |
| <i>DTM</i> | : Dış Ticaret Müsteşarlığı |
| <i>DAP</i> | : Doğu Anadolu Bölgesi Projesi |
| <i>DOKAP</i> | : Doğu Karadeniz Projesi |
| <i>DBYKP</i> | : Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı |
| <i>GAP</i> | : Güneydoğu Anadolu Projesi |
| <i>GSMH</i> | : Gayri Safi Milli Hâsıla |
| <i>GSYİH</i> | : Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla |
| <i>HDI</i> | : Human Development Index (İnsani Gelişmişlik Endeksi) |
| <i>IMF</i> | : International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu) |
| <i>ISIC</i> | : International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (Tüm Ekonomik Faaliyetlerin Uluslararası Standart Sınai Sınıflandırma Sistemi) |
| <i>İBYKP</i> | : İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı |
| <i>İBYSP</i> | : İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı |

| | |
|--------------|--|
| <i>İPD</i> | : İktisadi Planlama Dairesi |
| <i>KHK</i> | : Kanun Hükmünde Kararname |
| <i>KOP</i> | : Konya Ovası Projesi |
| <i>KD</i> | : Koordinasyon Dairesi |
| <i>MBK</i> | : Milli Birlik Komitesi |
| <i>MEB</i> | : Milli Eğitim Bakanlığı |
| <i>OEEC</i> | : Organisation for European Economic Cooperation (Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı) |
| <i>ÖİK</i> | : Özel İhtisas Komisyonu |
| <i>SBYKP</i> | : Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı |
| <i>SPD</i> | : Sosyal Planlama Dairesi |
| <i>SSCB</i> | : Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği |
| <i>TUD</i> | : Teşvik ve Uygulama Dairesi |
| <i>TL</i> | : Türk Lirası |
| <i>USAID</i> | : United States Agency for International Development (Amerikan Uluslararası Kalkınma Yardımı Ajansı) |
| <i>ÜBYKP</i> | : Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı |
| <i>YSD</i> | : Yabancı Sermaye Dairesi |
| <i>YPK</i> | : Yüksek Planlama Kurulu |

TABLULAR

| | Sayfa No: |
|---|-----------|
| Tablo 1: Kamu Yatırımlarının Sektörler Bazında Dağılımı (1963-1980) (%)..... | 44 |
| Tablo 2: Özel Kesim Yatırımlarının Sektörler Bazında Dağılımı (1963-1980) (%)..... | 45 |
| Tablo 3: Kamu ve Özel Kesim Yatırımlarının Sektörler Bazında Dağılımı (1963-1980) (%)..... | 45 |
| Tablo 4: Kamu Yatırımlarının Sektörler Bazında Dağılımı (1981-2013) (%)..... | 56 |
| Tablo 5: Özel Kesim Yatırımlarının Sektörler Bazında Dağılımı (1981-2013) (%)..... | 57 |
| Tablo 6: Kamu ve Özel Kesim Yatırımlarının Sektörler Bazında Dağılımı (1981-2013) (%)..... | 58 |
| Tablo 7: Kalkınma Planları (1963-....)..... | 63 |
| Tablo 8: ISIC Rev.1'e Göre Ekonomiyi Meydana Getiren Sektörler | 127 |
| Tablo 9: ISIC Rev.1'e Göre İmalat Sektörü Örnek Sınıflandırma | 128 |
| Tablo 10: 1964 Yılı Kamu Yatırım Programının Sektörel Yapısı..... | 129 |
| Tablo 11: 1970 Yılı Kamu Yatırım Programının Sektörel Yapısı..... | 131 |
| Tablo 12: 1976 Yılı İmalat Sektörü ve Alt Sektörleri | 133 |
| Tablo 13: 1987 Yılı Eğitim Sektörü | 135 |
| Tablo 14: 1989 Yılı Eğitim Sektörü | 135 |
| Tablo 15: 1987 Yılı Diğer Kamu Hizmetleri Sektörü | 136 |
| Tablo 16: 1989 Yılı Ulaştırma Sektörü | 138 |
| Tablo 17: 2016 Yılı Kamu Yatırım Programının Sektörel Yapısı..... | 139 |
| Tablo 18: Müstakil Proje Örneği-1 | 154 |
| Tablo 19: Müstakil Proje Örneği-2..... | 154 |
| Tablo 20: Müstakil Proje Örneği-3..... | 154 |
| Tablo 21: Toplu Proje Örneği-1 | 157 |
| Tablo 22: Toplu Proje Örneği-2 | 157 |
| Tablo 23: Toplu Proje Örneği-3 | 157 |
| Tablo 24a: Detaylı Tadat Edilmemiş Toplulaştırılmış Proje Örneği | 162 |
| Tablo 24b: Detaylı Tadat Edilmemiş Toplulaştırılmış Proje Örneği..... | 162 |
| Tablo 24c: Detaylı Tadat Edilmemiş Toplulaştırılmış Proje Örneği..... | 162 |

| | |
|---|-----|
| Tablo 24d: Detaylı Tadat Edilmemiş Topplulaştırılmış Proje Örneği..... | 163 |
| Tablo 24e: Detaylı Tadat Edilmemiş Topplulaştırılmış Proje Örneği..... | 163 |
| Tablo 24f: Detaylı Tadat Edilmemiş Topplulaştırılmış Proje Örneği | 163 |
| Tablo 25a: Detaylı Tadat Edilmiş Topplulaştırılmış Proje Örneği | 167 |
| Tablo 25b: Detaylı Tadat Edilmiş Topplulaştırılmış Proje Örneği | 167 |
| Tablo 25c: Detaylı Tadat Edilmiş Topplulaştırılmış Proje Örneği..... | 168 |
| Tablo 26: Yetki Paylaşımı Matrisi (1975) (Milyon TL) (Nominal Fiyatlar)..... | 173 |
| Tablo 27: Yetki Paylaşımı Matrisi (1979) (Milyon TL) (Nominal Fiyatlar)..... | 174 |
| Tablo 28: Yetki Paylaşımı Matrisi (1996) (Milyon TL) (Nominal Fiyatlar)..... | 176 |
| Tablo 29: Yetki Paylaşımı Matrisi (2009) (Milyon TL) (Nominal Fiyatlar)..... | 179 |



GRAFİKLER

Sayfa No:

| | |
|--|-----|
| Grafik 1: Yetki Paylaşımına Esas Proje Maliyet Eşikleri (1985-2008) (Reel Fiyatlar, 2016=1) (Milyon TL) | 177 |
| Grafik 2: Proje Sayıları ve Proje Başı Yatırım Ödenek Miktarında Yaşanan Değişim (1981-2016) (adet/TL)..... | 181 |
| Grafik 3: İktisadi Sektörlere Ait Proje Sayılarındaki Değişim (1981-2016) (Adet) | 182 |
| Grafik 4: Sosyal Sektörlere Ait Proje Sayılarındaki Değişim (1981-2016) (Adet) | 183 |

ŞEKİLLER

| | Sayfa No: |
|--|------------------|
| Şekil 1: Planlama Mimarisi (1963-1980) | 73 |
| Şekil 2: Planlama Döngüsü..... | 77 |
| Şekil 3: DPT Teşkilat Şeması (1960) | 81 |
| Şekil 4: DPT Detay Teşkilat Şeması (1961)..... | 82 |
| Şekil 5: DPT Teşkilat Şeması (1973) | 84 |
| Şekil 6: Makro ve Sektör Aşamaları Arasındaki İlişki..... | 102 |
| Şekil 7: Planlama Mimarisi (1980-...) | 112 |
| Şekil 8: DPT Teşkilat Şeması (1994) | 116 |

GİRİŞ

Türkiye’de Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) kuruluşu, planlı ekonomiye geçişi temsil etmektedir. 1960 yılında başlayan planlı ekonomi dönemi, 24 Ocak 1980 Kararları ile sona ermiştir. Bu bağlamda, 1980’den günümüze kadar uzanan dönemi, ekonomi politikası itibarıyla plansız dönem olarak nitelemek mümkündür.

Planlı ve plansız dönem arasındaki temel fark, izlenen ekonomi politikasında kendini göstermektedir. Planlı ekonomi, devletin çeşitli yöntemlerle doğrudan ve sistemli bir şekilde ekonomiye müdahalede bulunduğu iktisadi düzen olarak tanımlanabilir. Kamu yatırımları, devletin ekonomiye müdahale etmek için kullandığı araçların başında gelmektedir. Planlı ekonomilerde devlet, özel sektör tarafından da yapılabilecek nitelikte başta imalat sanayi olmak üzere üretici sektörlerle yatırım yapmaktadır. Devlet, üretici bir aktör olarak ekonomide yer almaktadır.

Plansız ekonomi, ekonominin işleyişinin piyasanın iç dinamiklerine bırakıldığı iktisadi düzendir. Serbest piyasa ekonomisi olarak da adlandırılan bu iktisadi düzende, devletin ekonomi karşısındaki durumu, planlı ekonomiye kıyasla ekonomiye doğrudan ve sistemli bir şekilde müdahale etmemek şeklinde tariflenebilir. Ancak bu devletin ekonomiye hiçbir şekilde müdahale etmemesi anlamında değildir. Müdahalenin biçiminde ve niteliğinde yaşanan bir değişim söz konusudur. Kamu yatırımları, bu değişimin en net şekilde görüldüğü alanlardan biridir. Plansızlığın kamu yatırımları açısından yansımaları, devletin üretici sektörlerle yatırım yapmayı bırakması diğer bir ifadeyle üretici rolünü terk etmesi şeklinde kendini göstermiştir.

Tezin inceleme nesnesi, kamu yatırımları; konusu ise, kamu yatırımları yönetiminde 1960’dan günümüze kadar uzanan dönemde yaşanan değişimi incelemektir. Tezde kamu yatırımlarının yönetiminde yaşanan değişimin, ekonomi politikasında yaşanan değişim ile doğrudan bağlantılı olduğu ve planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçişin kamu yatırımları yönetim sisteminde değişime yol açtığı ileri sürülmektedir.

Kamu yatırımları yönetiminde yaşanan değişimi, ekonomi politikasında yaşanan değişim açıklamaktadır. Devletin üretici olarak ekonomide yer aldığı dönemin kamu yatırımları yönetim sistemi ile üretici rolünü terk ettiği dönemin kamu yatırımları yönetim

sistemi arasında yapısal farklılıklar söz konusudur. Tezde bu yapısal farklılıkların kuramsal açıklaması için planlama kavramına başvurulmuştur.

Türk kamu yönetimi literatürü incelendiğinde, planlama ile kamu yatırımları ile ilişki kuran bir çalışmaya rastlanmamıştır. Mevcut çalışmalar, planlı dönem ile plansız dönem dikotomisinde planlama politikası ve yönetim örgütlenmesinde yaşanan değişimin incelenmesine yoğunlaşmış durumdadır. Bu kapsamda Yılmaz ile Övgün'ün çalışmaları, son dönemde literatüre yapılmış iki önemli katkıdır. “*Türkiye’de Planlama Politikası ve Yönetimi*” isimli doktora tez çalışmasında Yılmaz planlamayı, “toplumsal ve ekonomik alanın yönetiminin (kamu yönetimi) uzun vadeli bütüncül (yatay ve dikey olarak) ele alınarak belirlendiği bir süreç olarak” ele almış¹ ve buradan hareketle devletin toplumsal ve ekonomik alanı yönetme işlevinde yaşanan değişimi, planlama yaklaşımında yaşanan değişim aracılığıyla açıklamıştır. Sosyalist planlama ile kapitalist planlama arasında yapılan ayırım, kapitalist planlamanın analizi için altlık olarak kullanılmış ve kapitalist planlama da tarihsel olarak klasik planlama² ile stratejik planlama şeklinde kategorize edilmiştir. Çalışma bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Türkiye’de planlama politikasında yaşanan değişimin bir tür kapitalizmin eleştirisi eşliğinde anlamlandırıldığı görülmektedir.

Övgün, “*Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi*” isimli doktora tez çalışmasında bürokrasi kurumunda yaşanan değişimi, planlama yaklaşımında yaşanan değişim aracılığıyla açıklamaktadır.³ Planlama yaklaşımında yaşanan değişim, kalkınma planlamasından stratejik planlamaya geçiş şeklinde okunmakta ve DPT’nin örgütsel yapısı ile iş yapma tarzında meydana gelen değişiklikler aracılığıyla somutlaştırılmaktadır.

Görüldüğü üzere, her iki çalışmada da planlama, tezin inceleme nesnesini açıklamak için kullanılmıştır. Bu tezde de benzer bir yöntem takip edilmiştir. Planlama,

¹ Aslı Yılmaz, *Türkiye’de Planlama Politikası ve Yönetimi: Planlamanın Siyasal İktisadı ve Yönetimsel Kuruluşu*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2012, s.1.

² Literatürde 1980’li yıllara kadar hâkim olan planlama yaklaşımını adlandırmak için klasik planlamanın yanı sıra ulusal planlama, geleneksel planlama ve kalkınma planlaması gibi isimler de kullanılmıştır. Yapılan alıntılarda yazarların tercihleri dikkate alınmıştır.

³ Barış Övgün, *Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2010, s.9.

kamu yatırımları yönetim sistemini açıklamak için kullanılmıştır. Tezin yöntemsel detaylarına girmeden önce literatürdeki diğer bazı önemli çalışmalar üzerinde durulması, planlama kavramına ilişkin hâkim bakış açısının netleştirilmesi açısından önemlidir.

Seriye Sezen, “*Değişme Sürecinde Türkiye’de Planlama ve Planlama Örgütü*” isimli doktora tez çalışmasında planlama yaklaşımında yaşanan değişimi, Övgün ve Yılmaz’ın tasnifine benzer şekilde incelemiştir. DPT’nin kuruluşu ile tarihlenen ulusal planlamanın yeni sağ politikalar ile yaşadığı çözülme, DPT’nin örgütsel yapısındaki değişiklikler aracılığıyla açıklanmıştır.⁴

Planlama ile ilgili bir diğer önemli çalışma, aynı zamanda planlama uzmanı olan ve 2009 ile 2016 yılları arasında önce DPT’den sorumlu Devlet Bakanı ardından da DPT’nin yerini alan Kalkınma Bakanlığı’nın ilk bakanı olan Cevdet Yılmaz tarafından yapılmış “*Kompleks Modernite için Planlama: Türkiye Örneği (Planning for Complex Modernity: The Turkish Case)*” isimli doktora tez çalışmasıdır. Siyaset bilimi disiplinine ait olan bu çalışmada planlama kavramı ve kavramın yaşadığı değişim, modernizm ve post-modernizm ikiliği içerisinde anlamlandırılmıştır. Kapitalizm, ulus-devlet ve pozitivism üçgeni şeklinde tanımlanan basit modernitenin ürünü olarak konumlandırılan geleneksel planlama anlayışında 1980’ler ile birlikte yaşanan “*iletişimsel*” dönüşüme dikkat çekilmekte ve Türkiye için yeni bir planlama yaklaşımı önerisi getirilmektedir.⁵ Her ne kadar 1980 sonrası için stratejik planlama kategorisi tercih edilmemiş olsa da iletişimsel dönüşüm ile işaret edilen değişim ile planlama sürecinde devletin yanı sıra özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarının katılımına dikkat çekilmektedir. Bu ise, esas itibarıyla yönetişimden başka bir şey değildir ve tezin önerisi bu bağlamda Övgün ile Aslı Yılmaz’ın 1980 sonrası değerlendirmeleri ile büyük ölçüde örtüşmektedir. Aralarındaki tek fark, Cevdet Yılmaz’ın bu yaklaşımı eleştirel bir şekilde ele almamasıdır.

Son olarak Vedat Milor tarafından kaleme alınmış “*Türkiye ve Fransa’da Planlama ve İktisadi Kalkınmanın Karşılaştırmalı İncelemesi: Devleti Geri Çağırarak (A Comparative Study of Planning and Economic Planning in Turkey and France: Bringing The State Back In)*” çalışması üzerinde durulmalıdır. 1989 tarihli ve sosyoloji disiplinine

⁴ Seriye Sezen, *Değişme Sürecinde Türkiye’de Planlama ve Planlama Örgütü*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 1998.

⁵ Cevdet Yılmaz, *Planning for Complex Modernity*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Bilkent Üniversitesi, Ankara, 2003, s.1-2.

ait bu çalışmada, planlama kavramı devlet ve piyasa ikiliği içerisinde kavranmakta ve planlama anlayışındaki değişim devlet ile piyasa arasındaki ilişkinin değişimi aracılığıyla okunmakta ve Türkiye ve Fransa ülke örnekleri incelemesiyle somutlaştırılmaktadır. Ülke incelemeleri de ağırlıklı olarak politika ve örgütlenme konularına yoğunlaşmıştır.⁶

Çalışmaların planlama politikası ve örgütlenmesine yoğunlaşmış olmaları, devletin yaşadığı değişimi açıklama amacı ile doğrudan bağlantılıdır. Bundan ötürü de kuramsal olarak beslendikleri kaynak, ağırlıklı bir şekilde siyaset bilimi disiplini olmuştur. Ancak kamu yatırımları yönetim sisteminde yaşanan değişimi analiz etmeyi amaçlayan bir çalışma açısından tek başına siyaset bilimi ya da kamu yönetimi disiplini yeterli değildir. Bunun için muhakkak iktisat disiplininin de kuramsal çerçeve içerisinde kapsanması gerekmektedir.

Planlama, esas itibarıyla iktisadi bir kavramdır ve ait olduğu bağlam da ekonomi politikasıdır. Dolayısıyla, tezde planlama, devletin ekonomiye doğrudan ve sistemli müdahalesi olarak kavranmıştır. Müdahalenin konusu ise, kamu yatırımlarıdır ve böylece planlama ile kamu yatırımları arasındaki ilişki netleştirilmiş olmaktadır. Planlamanın bu şekilde ele alınması ve kamu yatırımları yönetimini açıklayan kavramsal arka planın inşasında kullanılması, kamu yönetimi literatürü açısından bir ilk olma özelliği taşımaktadır.

Literatürde kamu yatırımları yönetimini konu edinen çalışma bulunmaması ve mevcut çalışmaların kuramsal alana ilişkin yaklaşımları, kamu yatırımları yönetim sisteminde yaşanan değişimi açıklamak için birincil kaynaklara başvurulmasını gerekli kılmıştır. Bu kapsamda, DPT'nin kuruluşundan itibaren kamu yatırımları yönetim sistemi ile ilgili olduğu düşünülen bütün resmi metinlere erişilmeye ve incelenmeye çalışılmıştır. Kalkınma planları hazırlık dokümanları, kalkınma planları, kamu yatırım programları, program kararnamele ve yatırım programı hazırlama rehberleri incelemesi yapılmış önemli resmi metinlerdir.⁷ Bunun dışında özellikle 1980 sonrası dönemde kalkınma

⁶ Vedat Halit Milor, *A Comparative Study of Planning and Economic Planning in Turkey and France: Bringing The State Back In*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, University of California Berkeley, 1989.

⁷ Tez kapsamında 1963-2016 yılları arasında yayımlanmış 10 kalkınma planı, 54 kamu yatırım programı, 54 program kararnamesi, 35 yatırım programı hazırlama rehberi ve ilk dört kalkınma planının DPT arşivinde yer alan hazırlık dosyaları incelenmiştir.

planlarının hazırlık sürecinde yaşanan değişimleri ve bu değişimin kamu yatırımları yönetim sistemi üzerindeki etkilerini anlamak amacıyla Kalkınma Bakanlığı'nın ilgili yöneticileri ve planlama uzmanları ile de görüşmeler gerçekleştirilmiştir.⁸

Kalkınma planları hazırlık dokümanları, kamu yatırım programları, program kararnameleeri ile görüşmelerden elde edilen bilgilerin kıyaslamalı incelemesi, kamu yatırımları yönetimi ile o dönem izlenen ekonomi politikasının ürünü olan planlama sistemi ve yöntemi arasında nedensellik ilişkisi olduğunu ortaya koymuştur. Buna göre, kamu yatırımları yönetim olgusunu ekonomi politikasına bağlı olarak şekillenen planlama sistemi ve yöntemi tayin etmektedir. Diğer bir ifadeyle, kamu yatırımları yönetiminin kuramsal zemini, dönemin ekonomi politikası ve bu politikanın şekillendirdiği planlama sistemi ve yöntemidir.

İlk bakışta, ekonomi politikası itibarıyla plansız dönemin planlama sistemi ve yönteminden söz edilmesi, anlamsız görülebilir. Ancak 24 Ocak Kararları ile ekonomi politikası olarak planlamadan vazgeçilmesine rağmen DPT'nin varlığını sürdürmesi, kalkınma planlarının hazırlanmaya ve kamu yatırımları yapılmaya devam edilmesi karşısında bir şey söylenmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu durumun kuramsal olarak kavranmasına ihtiyaç vardır. Buna yönelik olarak tezde inceleme konusu yapılmış dönem (1963-2016) boyunca üretilmiş kalkınma planları, ekonomi politikasına yön verme kabiliyetleri bakımından tasnif edilmiştir. Bu tasnife göre, literatürde klasik, geleneksel, ulusal ve kalkınma planlama(sı) olarak adlandırılan ve Türkiye açısından 1960-1980 arası döneme tekabül eden zaman aralığında uygulanmış planlar, “*ekonomiyi yöneten planlar*”, 1980 sonrası dönemde uygulanmış planlar ise, “*ekonomiyi yönetemeyen planlar*” olarak adlandırılmıştır. Böylece, kamu yatırımları yönetim sisteminin analizi için elverişli bir kuramsal zemin elde edilmiştir. Tezin tüm kurgusu, bu ayırım temelinde şekillendirilmiştir.

Buraya kadar anlatılan içerik, tezde üç ana bölüm halinde sunulmuştur. “*Devletin Ekonomiye Sistemli Müdahalesi Olarak Planlama*” başlığını taşıyan ilk bölümde, tezin kuramsal çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır. Belirtilmesi gereken, tezde sosyalist planlamanın kapsam dışı tutulmuş olmasıdır. Planlama, kapitalist dünyadaki gelişim

⁸ Görüşme gerçekleştirilen kişilerin isimlerine ve görüşme tarihlerine kaynakçada yer verilmiştir.

içerisinde ele alınmıştır. Bir diğer önemli husus ise, tezin Türkiye’yi konu edinmesi nedeniyle planlamanın incelenmesine ilişkin yapılan tercihtir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında sömürgelerin bağımsızlıklarını kazanmaları, planlama kavramına yeni bir boyut kazandırmıştır. Bu boyut, ekonomik ve sosyal açıdan az gelişmişliğin ortadan kaldırılması anlamında “*kalkınmadır*”.

Türkiye’nin içinde bulunduğu az gelişmiş ülkeler için planlama, yeni sağ politikaların hâkimiyetini ilan ettiği 1980’lere kadar kalkınmanın reçetesi olarak sunulmuştur. İngilizce literatürde planlamanın gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler açısından sahip olduğu işlev farkını ortaya koymak üzere iki farklı kavram kullanılmıştır; gelişmiş ülkelerde ekonominin makro büyüklüklerinin istikrarını sağlama işlevi için “*iktisadi planlama (economic planning)*”, kalkınma sorununun çözümü olarak “*kalkınma planlılığı (development planning)*”. Dolayısıyla tezde de kuramsal çerçeve kapsamında kalkınma planlılığı konu edilmiş ve 1980 sonrası döneme ilişkin gelişmeler de bu ayrıma göre takip edilmiştir. Bu ayrım, ekonomiyi yöneten ve yönetemeyen ayrımı ile çakışmakta, diğer bir deyişle bu ayrımın kuramsal arka planını oluşturmaktadır. İlk bölümün ilk alt bölümünde ortaya konan kuramsal çerçevenin Türkiye açısından kavram ve politika (*policy*) düzeyinde yansımaları da bölümün ikinci alt başlığı kapsamında değerlendirilmiştir.

“*Türkiye’de Planlama Yönetimi: Sistem ve Yöntem*” başlıklı ikinci bölüm, Türkiye’de planlamanın sistem ve yöntem olarak kuruluş ve çözülüş sürecini konu edinmektedir. Bölümün başında sistemin kurucu kavramlarına ilişkin bir sözlüğe yer verilmiştir. Ardından yukarıda belirtilen ayrıma uygun bir şekilde ekonomiyi yöneten planları üreten sistem ve yöntem ile ekonomiyi yönetemeyen planların sistem ve yöntemi inceleme konusu yapılmıştır. Planlama sistemi; hazırlık, uygulama, koordinasyon ve izleme olmak üzere döngü halinde işleyen dört aşamadan meydana gelmektedir. Tezde hazırlık ve uygulama aşamaları kapsanmıştır. Bu yönetsel tercih iki sebebe dayanmaktadır. İlki, kamu yatırımları yönetim olgusunun esas itibarıyla uygulama aşamasına ait olmasıdır. Diğerisi ise, tezin konusunun sınırlandırılması ihtiyacıdır.⁹

⁹ Koordinasyon ve izleme aşamaları, ayrı birer çalışma konusu olabilecek niteliktedir. DPT Kütüphanesi’nde özellikle 1960-1980 döneminde uygulanmış planların koordinasyon ve izleme aşamalarına ilişkin zengin bir arşiv malzemesi bulunmaktadır. Birincil kaynak niteliğindeki bu malzemenin birçok yeni ve özgün çalışmaya kaynaklık edebileceği değerlendirilmektedir.

1980'lere kadar popüler bir çalışma başlığı olması nedeniyle bu dönemde uygulanmış planların hazırlanma yöntemine ilişkin literatürde birçok kaynak mevcuttur. Ancak 1980 sonrası özellikle de 1990'ların ikinci yarısından sonra uygulanmış planların hazırlanma yöntemlerine ilişkin DPT Kütüphanesi dâhil olmak üzere oldukça sınırlı sayıda kaynak bulunmaktadır. Kaynak konusunda yaşanan bu sıkıntı, döneme tanıklık etmiş ya da tanıklık etmiş kişileri tanıyan uzmanlarla yapılan görüşmelerle kapatılmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla, 1980 sonrası döneme ilişkin anlatı, bu yönüyle literatüre doğrudan katkı niteliğindedir.

“*Kamu Yatırımları Yönetim Sistemi*” isimli üçüncü bölüm, tezin asıl inceleme konusunun ele alındığı bölümdür. Bölüm kapsamında öncelikle kamu yatırımları yönetim sisteminin kurucu kavramları olan “*sektör*” ve “*proje*” kavramları tanıtılmıştır. Ardından gelen son bölümde tezin ana kurgusunu oluşturan ayırım temelinde kamu yatırımlarının yönetimi incelenmiştir. Burada ilk iki bölümde politika, sistem ve yöntem düzeyinde konu edilen planlama ve planlamada yaşanan değişim temelinde kamu yatırımlarının yönetimi analiz edilmiş ve örnekler aracılığıyla somutlaştırılmıştır. Birincil kaynaklardan ve görüşmelerden elde edilen bilgiler ışığında oluşturulan bu bölüm, tasarımı ve içeriği itibarıyla özgün olup literatüre doğrudan katkı sağlamayı ve kamu yatırımları yönetimi konusunda yapılacak yeni çalışmalarını teşvik etmeyi amaçlamaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN EKONOMİYE SİSTEMLİ MÜDAHALESİ OLARAK PLANLAMA

Kapitalist dünyada planlama kavramı, ekonomi politikasının bir aracı olarak 1930'lu yıllarda gündeme gelmiştir. Buna yol açan gelişme ise, kapitalizmin en büyük krizi olarak nitelendirilen 1929 Büyük Buhranıdır. Bu krizle birlikte ortaya çıkan sorunlar ve bu sorunlara çözüm üretme uğraşı, o tarihe kadar takip edilen ekonomi politikasında paradigma değişikliğine yol açmıştır.

Tezin kuramsal arka planın inşa edildiği bu bölüm kapsamında ilk olarak kapitalist dünyada planlama fikrinin ortaya çıkışı ve gelişim süreci, temel kavramlar ve düşünceler temelinde incelenmiştir. Ardından planlama düşüncesinin Türkiye'de ortaya çıkış ve gelişim süreci, uygulamaya yön veren ilkeler ve politika düzeyinde ele alınmıştır.

1.1. KAPİTALİST PLANLAMA FİKRİNİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Büyük Buhran öncesinde Batıda ekonomi politikasına, Adam Smith'in kurucusu olduğu klasik okul ile bu okulun devamı niteliğinde olan neo-klasik okul kaynaklık etmiştir. Bu dönemin ekonomi politikasını "*laissez faire, laissez passer*" deyişi ile özetlemek mümkündür. Türkçesi "*birakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler*" olan bu deyişin arkasında yatan görüş, piyasaya müdahale edilmediği takdirde ekonominin kendiliğinden dengeye ulaşacağını ve bu dengenin de tam istihdamı sağlayacağını varsayar.¹⁰ Ancak 1929 Büyük Buhranı ve sonrasında yaşananlar, bu varsayımın her zaman geçerli olmadığını ortaya koymuştur.

Krizin başladığı 1929 yılından itibaren Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başta olmak üzere kapitalist dünyanın tamamında ekonomi büyük bir daralma içine girmiştir. Ekonomideki daralmanın en önemli yansıması, işsizlik olarak kendini göstermiştir. Krizin merkez ülkesi konumunda olan ABD'de 1932 yılına gelindiğinde tüm çalışanların

¹⁰ Gülten Kazgan, *İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993, s.251.

yüzde 25'i, tarım dışı çalışanların ise yüzde 37'si işlerini kaybetmiştir.¹¹ Benzer etkiler Türkiye de dahil olmak üzere dünyanın diğer ülkelerinde de görülmüştür. Dolayısıyla 1930'lı yıllar, dünya ölçeğinde her ülkenin krizden çıkış çabalarına sahne olmuştur.

Ülkelerin krizden çıkış çabalarının ortak özelliği, devletin ekonomiye müdahalesini içermeleridir. Bu çabalar içerisinde en kapsamlı örneklerden biri, ABD'de uygulanan “*New Deal*” programıdır. “*Yeni Düzen*” olarak Türkçeleştirilen bu program, ABD Başkanı Franklin D. Roosevelt tarafından 1933 yılında ilan edilmiştir. Roosevelt'e göre krize yol açan temel sebep, “firmalar arasındaki aşırı rekabet nedeniyle ücret ve fiyatların düşmesine bağlı olarak talep ile istihdamın azalmasıdır.”¹² Dolayısıyla yapılması gereken, istihdamı ve talebi artıracak tedbirlerin alınmasıdır. Ancak piyasa mekanizması bunu kendiliğinden başaramadığı için Roosevelt, “devletin planlama yapmasına ihtiyaç olduğunu” ifade etmiştir.¹³ Burada planlama ile kastedilen, devletin ekonomiye müdahalesidir.

Devletin ekonomiye müdahalesini iktisat literatüründe gündeme getiren kişi ise, John Maynard Keynes'tir. Keynes'in “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” isimli eseri, 1936 yılında yayımlanmıştır.¹⁴ “*New Deal*” programının 1933 yılında ilan edildiği ve yine o dönemde birçok devlet tarafından benzer içerikli politikalar uygulandığı dikkate alınırsa, ekonomi politikasındaki paradigma değişikliğinde pratik ile teorinin eş zamanlı olarak gelişme gösterdiği anlaşılmaktadır.

1929 Büyük Buhranı, piyasanın tam istihdam denge halini kendiliğinden sağlayamadığını ortaya koymuştur. Bu olgu, Keynes'in teorisinin temel kabulüdür. Dolayısıyla, teorinin amacı da kapitalist sistem içerisinde tam istihdam denge halinin nasıl sağlanacağı sorusuna cevap bulmaktır.¹⁵

¹¹ Gene Smiley, “Great Depression”, <http://www.econlib.org/library/Enc/GreatDepression.html>, (Erişim Tarihi: 13.11.2016).

¹² Harold L. Cole, Lee E. Ohanian, “New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis, *The Journal of Political Economy*, Vol. 112, No.4, August 2004, s.783.

¹³ a.g.m., s.783-784.

¹⁴ Roger E. Backhouse, *The Penguin History of Economics*, Penguin Books, England, 2002, s.229.

¹⁵ Gülten Kazgan, 1993, s.203.

Bir ekonominin toplam hasılası; tüketim, yatırım, hükümet harcamaları ve net ihracat¹⁶ olmak üzere dört bileşenden meydana gelmektedir.¹⁷ Talepteki herhangi bir artış ya da azalışın kaynağı da bu bileşenlerdeki değişimlerdir. Başka bir ifadeyle, ekonominin tam istihdam denge hali, bu bileşenlerin birbirleri arasındaki uyumun bir neticesidir. Ancak ekonominin krizde olduğu durumlarda tüketiciler mal ve hizmet alım kararlarını ertelerler. Bu ise, ekonomi genelindeki talep daralmasını tetikler ve bir sonraki aşamada firmaların yatırım kararlarını ertelemesine yol açar. Krizin tetiklediği talep daralması ile başlayan döngü artan işsizlikle neticelenir. Keynes, işsizliğin yarattığı bu sorunu çözmek ve ekonomiye istikrar kazandırmak amacıyla devletin ekonomiye müdahale etmesini önermiştir.¹⁸ Müdahale aracı olarak ise, kamu harcamalarının artırılmasını gündeme getirmiştir. Devlet, gerekirse bütçe açığını da göze alarak büyük ölçekli alt yapı projeleri başta olmak üzere kamu harcamalarını artırmak suretiyle talebi canlandırmalıdır.¹⁹

Keynes, yukarıda özetlenen düşünceleriyle iktisat literatüründe ilk defa kamu harcamalarının artırılması yoluyla ekonomide tam istihdam denge halinin sağlanabileceğini göstermiş ve uzun süredir iktisatçıları ve politikacıları ilgilendiren sorunun çözümüne teorik bir açıklama getirmiştir.²⁰ İktisat tarihinde bu gelişme, “*Keynesyen Devrim*” olarak adlandırılmaktadır. Ülgener’in anlatımıyla;²¹

“Genel Teoriye gelinceye kadar ekonomide daima tam istihdam seviyesinde teşekkül eden tek denge durumu bahis konusu olurken, şimdi dengenin farklı istihdam seviyelerinde teşekkül edebileceği kanun kabul edilmiştir. Klasiklerin düşündükleri tarzda, işgücünün tamamını üretime katacak bir denge, Keynes’e göre, ancak belli şartlar altında gerçekleşir ve o şartlar nadiren bir araya gelecekleri için böyle bir duruma seyrek rastlanır. Piyasa kuvvetlerinin kuracağı denge çok defa eksik istihdam seviyesinde, yani bir kısım emek birimlerini işsiz bırakmak suretiyle gerçekleşir. Başka bir deyişle; eskilerin dengesizlik veya denge bozukluğu diye bir kenara bırakıp geçtikleri durum şimdi yine bir denge çeşidi olarak iktisadi tahlil içinde hak ettiği yeri bulmuş oluyordu.”

¹⁶ Bir ülkenin ithalatı ile ihracatı arasındaki farkı ifade etmektedir.

¹⁷ Gregory Mankiw, *Macroeconomics*, Worth Publishers, USA, 2007, s.25.

¹⁸ Gülten Kazgan, 1993, s.205.

¹⁹ Sarwart Jahan vd., “What is Keynesian Economics”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/09/pdf/basics.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.10.2016).

²⁰ Roger E. Backhouse, 2002, s.234-235.

²¹ Sabri Ülgener, *Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme*, Der Yayınları, İstanbul, 1991, s.13.

Keynes'in açtığı yoldan ilerleyen diğer iktisatçıların katkılarıyla gelişen Keynesyen öğretisi, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında itibaren 1980'li yıllara kadar kapitalist dünyanın ekonomi politikasına yön vermiştir.

Ekonomiye devlet müdahalesi, devletin ekonomiyi yönetmek üzere planlama yapmasını gerekli kılmıştır. Keynes'in önerdiği "ılımlı bir devlet planlamasıdır."²² Bununla kastedilen, "doğası gereği bireyin kapsamı dışındaki" faaliyetlerle sınırlı ve bu faaliyetleri tamamlayıcı nitelikte bir planlamadır.²³ Başka bir deyişle, ekonominin işleyişinde merkezi rol hala piyasadadır. Planlama ise, piyasanın aksaklıklarını giderme işleviyle sınırlı bir planlamadır. Keynes, teorisini gelişmiş piyasa mekanizmalarının bulunduğu kapitalist dünyanın merkez ülkelerini veri alarak geliştirmiştir. Ancak İkinci Dünya Savaşının ardından eski sömürge ülkelerinin bağımsızlıklarını kazanmasıyla birlikte yeni bir sorun ortaya çıkmıştır.

Sömürgeciliğin ortadan kalkmasına kadar Batılı ülkeler ile eski sömürge ülkeleri arasındaki ilişkiyi bir tür sembiyotik (ortak yaşama biçimi) ilişki olarak tarif etmek mümkündür.²⁴ Sömürgeci devletin çıkarlarının yön verdiği bu ilişkide ortak yaşamın diğer tarafı olan sömürge topraklarının ekonomik ve sosyal açıdan geri kalmışlığı ve bu geri kalmışlığa bir çözüm üretilmesi gerektiği hiçbir zaman gündeme gelmemiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayan yeni dönemde ise, eski sömürge topraklarının yeni devletlerinin geri kalmışlık sorunu, taraflar arasındaki ilişkinin belirleyicisi haline gelmiştir.

Eski sömürge ülkeleri, Batılı ülkeler gibi gelişmiş bir piyasa mekanizmasına sahip değildir. Bu ülkelerin sorunları, piyasa mekanizmasının işleyiş aksaklıklarının ötesinde yapısal sorunlardır²⁵ ve bundan ötürü de yapısal çözümlere ihtiyaç vardır. Kalkınma kavramı da bu sorunları nitelemek için gündeme getirilmiştir. Çünkü büyüme kavramı bu

²² John Maynard Keynes, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Macmillian, London, 1982, s.86'dan aktaran John Toye, "Keynes'in Kalkınma İktisadı İçin Önemi", (çev: Zeynep Başak), *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar içinde (der. Fikret ŞENSES)*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.56-57.

²³ John Toye, 2009, s.57.

²⁴ Erik Thorbecke, "Kalkınma Doktrininin Evrimi 1950-2005", (çev: Haki Pamuk), *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar içinde (der. Fikret ŞENSES)*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.123.

²⁵ Roger E. Backhouse, 2002, s.303-304.

sorunları nitelemekte yetersiz kalmaktadır. Dolayısıyla, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ekonomi politikası açısından ortaya çıkan durumu şu şekilde özetlemek mümkündür; Gelişmiş ülke ekonomilerinin “büyüme (*growth*)”, az gelişmiş ülkelerin ise “kalkınma (*development*)” sorunu vardır. Bu sorunlara karşılık önerilen çözüm yöntemi, devletin ekonomiye müdahalesi anlamında planlamadır. Ancak sorunun niteliğine bağlı olarak planlamanın üstlendiği işlevi tanımlamak üzere literatürde iki farklı kavram kullanılmaktadır. Gelişmiş ülke ekonomilerinin planlama faaliyeti, “iktisadi planlama (*economic planning*)”, az gelişmiş ülke ekonomilerinin planlama faaliyeti, “kalkınma planlılığı (*development planning*)” olarak tanımlanmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu koşullar ve bu koşullara bağlı olarak gelişen planlama tecrübesinin anlaşılması, kavramsal düzeyde kalkınma planlılığı hakkında daha detaylı bilgi sahibi olmayı gerekli kılmaktadır.

1.1.1. Kalkınma Planlılığı: Kalkınma için Planlama

Keynesyen birikim üzerine inşa edilen kalkınma planlılığı az gelişmişlik sorununa çözüm olarak geliştirilmiştir. Bu çözüm önerisi, az gelişmiş ülkelerin büyük çoğunluğu tarafından benimsenmiş ve 1980’li yıllara kadar geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Dünya Bankası tarafından yayımlanan “1983 Yılı Dünya Kalkınma Raporu”nda yer alan bir araştırmanın sonuçları da bu tespiti desteklemektedir. Araştırma sonuçlarının yayımlandığı 1983 yılı itibarıyla bankaya üye 80 az gelişmiş ülkenin yüzde 80’inde kalkınma planı uygulaması olduğu tespit edilmiştir.²⁶

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kapitalist ekonomi politiğinin bir ürünü olarak kalkınma planlılığı; “kalkınma”, “planlama” ve “yatırım” kavramlarını az gelişmişlik sorununu çözmek için aynı bağlam içerisinde bir araya getirmiştir. Bunu sağlayan ise, az gelişmişlik sorununa ilişkin dönemin hâkim bakış açısıdır. Bu bakış açısına göre, az gelişmişlik bir kalkınma sorunudur.²⁷ Kalkınma ise, bu ülkelerin içinde bulunduğu sorunları niteleyen bir kavram olarak ortaya çıkmıştır çünkü büyüme kavramı bu sorunları nitelemekte yetersiz kalmaktadır.

²⁶ World Bank, World Development Report 1983, Oxford University Press, New York, 1983, s.66.

²⁷ Roger E. Backhouse, 2002, s.301.

Büyüme, “bir iktisadi sistemin kendi içsel güçlerinin dinamiği ile iktisadi yapıda, nicelik ve nitelik itibarıyla yığımlı değişme ve gelişme yaratabilmesi demektir.”²⁸ Bu tanımda, ekonomik sistemin dışarıdan herhangi bir müdahaleye ihtiyaç duymadan gelişebileceğine işaret edilmektedir. Hâlbuki az gelişmiş ülkelerin içinde bulunduğu koşullar, bu ülkelerin kendiliğinden gelişmesine müsaade etmemektedir. Ragnar Nurkse²⁹ tarafından “*yoksulluk kısır döngüsü*” olarak adlandırılan bu koşulların ortadan kaldırılması ancak kalkınma ile gerçekleştirilebilir.³⁰ Bu bağlamda kalkınma, “toplumdaki içsel güçlerin kendiliğinden işleyişinin (iktisadi yapıda, nicelik ve nitelik itibarıyla) değişmeyi ve gelişmeyi sağlayamaması dolayısıyla, bilinçle bunlara müdahale etmek, nicelik ve nitelik açısından işleyişini değiştirmek, toplumsal-iktisadi yapıya piyasanın kendiliğinden işleyişinin gerçekleştireceğinden farklı bir nitelik vermek”³¹ şeklinde tanımlanmaktadır. Tanım içerdiği unsurlar itibarıyla incelendiğinde, “*bilinçli müdahale*”, kalkınma kavramının ayırt edici vasfı olarak belirmektedir.

Piyasa başta olmak üzere toplumdaki içsel güçlerin yetersizliği, az gelişmişlik sorununu aşmak için ihtiyaç duyulan bilinçli müdahaleyi yapmak üzere devleti, kalkınma sürecinin öznesi haline getirmiştir. Devletin bu müdahaleyi gerçekleştirmek için başvurduğu yöntem ise, planlama olmuştur. Yöntemin konusunu ise, esas itibarıyla yatırım kavramı oluşturmaktadır. Yatırım, “bir ekonomide belirli dönemde mevcut sermaye mallarına ve teçhizat stokuna yapılan net ilavelerdir.”³² Başka bir ifadeyle, ekonominin üretim gücünü artırmaya yönelik olarak yapılan fabrika, baraj, yol, köprü,

²⁸ Gülten Kazgan, 1993, s.248.

²⁹ 1907 Estonya doğumlu olan Nurske, kalkınma iktisadının öncü isimleri arasında yer almaktadır. Kariyerinin ilk yıllarında Milletler Cemiyeti’nde uzman olarak uluslararası finans ve ticaret konularında çalışan Nurske, İkinci Dünya Savaşı sonrasında az gelişmiş ülkelerin kalkınma sorunları ile ilgilenmeye başlamıştır. Detaylı bilgi için bkz.; “Rainer Kattel vd., “The Life and Work of Ragnar Nurkse”, <https://www.ttu.ee/public/r/Ragnar-Nurkse-innovatsiooni-ja-valitsemise-instituut/nurkse.pdf>, (Erişim Tarihi: 07.11.2016).

³⁰ Hans H. Bass, “Ragner Nurkse’s Development Theory: Influences and Perceptions”, http://www.hs-bremen.de/internet/hsb/struktur/mitarbeiter/bass/publikationen/downloadangebote/nurkse_book_2008_bass.pdf, (Erişim Tarihi: 06.11.2016).

³¹ Gülten Kazgan, 1993, s.248.

³² İlhan Ayverdi, *Asırlar Boyu Tarihi Seyri İçinde Misalli Büyük Türkçe Sözlük*, <http://www.kubbealtugati.com/sonuclar.aspx?km=yat%C4%B1r%C4%B1m&mi=0>, (Erişim Tarihi: 22.01.2017).

okul ve hastane yapımı gibi faaliyetlerin genel ismidir. Buraya kadar anlatılanlardan hareketle kalkınma plancılığı, az gelişmiş ülkelerin kalkınmasını sağlamak amacıyla yatırımları planlamak suretiyle devletin ekonomiye sistemli müdahalesini içeren bir kalkınma yöntemi şeklinde tanımlanabilir.

Kalkınma plancılığı, kalkınma ve planlama kavramları arasında kurulan amaç-araç ilişkisine dayanmaktadır. Buna göre, az gelişmiş ülkelerin kalkınabilmesi için planlama yapması gerekmektedir. Bu çözüm cümlesinin kurulmasını sağlayan teorik arka plan, yukarıda kalkınma kavramının tanımı bağlamında işaret edildiği üzere az gelişmiş ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal koşullardan beslenmektedir.

Ragnar Nurske, az gelişmiş ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal koşulları, “*yoksulluk kısır döngüsü*” kavramı ile açıklamıştır. Nurske’ye göre, bu ülkelerde düşük gelir düzeyi düşük tasarruf oranına, düşük tasarruf oranı düşük yatırıma, düşük yatırım da düşük verimliliğe yol açmaktadır.³³ Diğer taraftan, düşük gelir aynı zamanda düşük tüketime, düşük tüketim sınırlı bir mal ve hizmet piyasasına, bu da daha az yatırım yapılmasına sebep olmaktadır.³⁴ Dolayısıyla, az gelişmiş ülkeler, düşük gelirin yol açtığı yatırım eksikliği nedeniyle bir açmazın içerisindedir. Bu açmazı ortadan kaldırmanın yolu ise, sermaye birikiminin oluşmasını sağlayacak yatırımları artırmak ve bu yolla gelir seviyesini yükseltmektir.

Yoksulluk kısır döngüsünün işleyişi, az gelişmiş ülkelerde milli gelirin en fazla yüzde 4 ile 6 arasında bir oranının yatırımlara ayrılmasına imkân vermektedir. Bu ise, ekonominin durağan bir denge halinde olmasına yol açmaktadır. Hâlbuki yoksulluk kısır döngüsünün kırılabilmesi için milli gelirin yüzde 10 ile 15’i arasında bir oranın yatırımlara ayrılması gerekmektedir.³⁵ Ancak az gelişmiş ülkelerde ekonominin içsel dinamiklerinin bu sıçramayı gerçekleştirme mümkün değildir. Dolayısıyla, yatırımları artırmak amacıyla devlet öncülüğünde bir planlama yapılması, bu ülkeler açısından kalkınmanın gerek şartı olarak ortaya çıkmıştır.

³³ Hans H. Bass, “Ragner Nurkse’s Development Theory: Influences and Perceptions”, (Erişim Tarihi: 06.11.2016).

³⁴ a.g.m., (Erişim Tarihi: 06.11.2016).

³⁵ Gülten Kazgan, 1993, s.256-257.

Kalkınma için yatırımlarda yapılması gereken sıçrama, literatürde “*Büyük İtiş (Big Push)*” olarak adlandırılır. Rosenstein-Rodan³⁶ büyük itişini şu şekilde ifade etmiştir; “*Bir kalkınma programının başarıya ulaşması için gerekli asgari yatırım miktarıdır. Bir ülke ekonomisinin uçağın havalanması misali kalkışa geçebilmesi için ihtiyaç duyduğu yatırım miktarıdır.*”³⁷ Ayrıca bu sıçrama zamana yayılarak değil, bir anda gerçekleştirilmelidir ki yatırımların artışından beklenen fayda elde edilebilsin.³⁸

Arthur Lewis³⁹, az gelişmiş ülke ekonomilerinin ikili bir yapıya sahip olduğunu ve bu yönüyle gelişmiş piyasa ekonomilerinden farklılaştığını ileri sürmüştür.⁴⁰ Ona göre, bu ülkelerde oldukça küçük bir kapitalist grubun varlığına karşılık tarım sektöründe kendi hesabına çalışan oldukça büyük bir kesim bulunmaktadır.⁴¹ Tarım sektöründe çalışan bu nüfusun ekonomi açısından marjinal verimliliği sıfır hatta negatiftir.⁴² Atıl konumda bulunan bu nüfusun ekonomiye kazandırılması, tarım sektöründen sanayi sektörüne yönlendirilmesiyle mümkündür. Dolayısıyla, az gelişmiş ülkelerde sanayi sektörünün geliştirilmesi gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, “*büyük itiş*” sanayi yatırımlarına odaklanmalıdır.

³⁶ Rosenstein-Rodan, 1902 Polonya doğumludur. Üniversite eğitimini Viyana’da tamamlamış ve Viyana İktisat Çevresinden etkilenmiştir. İlk dönem çalışmaları iktisat teorisi üzerine yoğunlaşmıştır. 1947 yılında Dünya Bankası’nda çalışmaya başlamış ve kariyerinin devam eden döneminde ağırlıklı olarak kalkınma iktisadı alanında eserler vermiştir. Detaylı bilgi için bkz.; <http://www.rrojasdatabank.info/pioneers8a.pdf>, (Erişim Tarihi: 08.11.2016).

³⁷ Paul N. Rosenstein-Rodan, “Notes On The Theory of The Big Push”, <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/82984/10061432.pdf>, (Erişim Tarihi: 28.11.2016).

³⁸ a.g.m., (Erişim Tarihi: 28.11.2016).

³⁹ Arthur Lewis, 1915 doğumludur. 1979 yılında Nobel İktisat ödülünü kazanan Lewis, yaptığı çalışmalar ve verdiği eserlerle kalkınma iktisadının iktisat disiplininin alt disiplini haline gelmesine önemli katkılarda bulunmuştur. Detaylı bilgi için bkz.; Derick Boyd, “W. Arthur Lewis’s Theory of Economic Growth: A Review with 50 Years of Foresight”, http://ccmf-uwi.org/files/publications/misc/derick_boyd/TheoryofEconomicGrowth.pdf, (Erişim Tarihi: 08.11.2016).

⁴⁰ Gülten Kazgan, 1993, s.251.

⁴¹ Arthur Lewis, “Economic Development With Unlimited Supplies of Labour”, http://faculty.smu.edu/tosang/pdf/Lewis_1954.pdf, (Erişim Tarihi: 28.11.2016).

⁴² a.g.m., (Erişim Tarihi: 28.11.2016).

Sanayi yatırımlarının nasıl yapılması gerektiği sorusuna Rosenstein-Rodan ile Prebisch⁴³ farklı açılardan yaklaşmıştır. Rosenstein-Rodan, yatırımlar arasındaki koordinasyon eksikliğine dikkat çekmiştir.⁴⁴ Güney ve Güneydoğu Avrupa'nın sanayileşme problemlerini ele aldığı 1943 tarihli makalesinde Rosenstein-Rodan, yatırımlar arasındaki koordinasyonun önemini ayakkabı fabrikası örneği ile açıklamaktadır. Buna göre, tarım sektöründen 20.000 kişinin yeni kurulan bir ayakkabı fabrikasında istihdam edilmeye başlandığını varsayalım. Bu kişiler tarım sektörüne kıyasla daha fazla ücret elde etmek zorundadırlar çünkü şehre taşınmışlardır, kira ödemeleri gerekmektedir ve aynı zamanda başta günlük gıda tüketimleri olmak üzere diğer ihtiyaçları için harcama yapmak zorundadırlar. Dolayısıyla, ayakkabı fabrikasının kurulmasıyla birlikte ortaya çıkan dışsallıktan gerçek anlamda istifade edilebilmesi için bu kişilerin diğer ihtiyaçlarını dikkate alan tamamlayıcı nitelikteki sanayi dalları da kurulmalıdır. Bu örnek 20.000 kişi ölçeğinde değil, 1 milyon kişi ölçeğinde düşünüldüğünde, yatırımlar arasında koordinasyonu sağlayacak bir planlamanın yapılması gereği daha iyi anlaşılır.⁴⁵ Buna göre, Rosenstein-Rodan başta olmak üzere dönemin önde gelen Nurske, Lewis, Chenery gibi iktisatçıları, bütün yatırımların sanayileşme sürecinde birbirine nakdi-dıştan yarar sağladığını ve bundan ötürü de sanayileşme sürecinin tek bir firma veya tröst gibi ele alınarak planlaması gerektiğini savunmuşlardır.⁴⁶

⁴³ 1901 Arjantin doğumlu olan Raul Prebisch, ülkesinde ve uluslararası kuruluşlarda üst düzey görevlerde bulunmuştur. Arjantin başta olmak üzere Latin Amerika ülkelerinin kalkınma politikalarının şekillenmesinde önemli bir isimdir. Kalkınma iktisadının diğer isimlerinden farklı olarak uygulayıcı kimliği ile öne çıkmıştır. Detaylı bilgi için bkz.; Edgar J. Dosman (ed.), Raul Prebisch Power, Principle and The Ethics of Development, <http://www.rrojasdatabank.info/prebischethicsdevelopment.pdf>, (Erişim Tarihi: 09.11.2016).

⁴⁴ Dilip Mookherje and Debraj Ray, *Readings in the Theory of Economic Development*, <http://www.econ.nyu.edu/user/debraj/Papers/DevReaderIntro.pdf>, (Erişim Tarihi: 29.11.2016).

⁴⁵ Paul N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialisation of Eastern and South-East Europe", *The Economic Journal*, Volume 53, Issue 210/211, June-September 1943, s.205-206.

⁴⁶ Michele Aleceovich, "Early Development Economics Debates Revisited", *Journal of the History of Economic Thought*, Volume 33, Number 2, 2011, s.148-149.

Prebisch, yatırımları az gelişmiş ülkelerin dış ticaretine katkıları açısından incelemiştir. Ona göre, az gelişmiş ülkelerin hammadde ve tarımsal üretim alanında ihtisaslaşmaları, uzun dönemde bu ülkelerin teknolojik ilerlemenin gelir artırıcı etkisinden yararlanmalarını önlemiştir.⁴⁷ Bu tespiti kaynaklık eden az gelişmiş ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasındaki 19. yüzyıldan itibaren süregelen ticaret rejimidir. Az gelişmiş ülkeler, gelişmiş ülkelere hammadde ve tarımsal ürün ihraç ederken, gelişmiş ülkelerden mamul mal ithal etmektedir. Zaman içerisinde teknolojinin ilerlemesine bağlı olarak mamul malların fiyatları düşmesi gerekirken gelişmiş ülkelerde işçilerin işverenler karşısında sahip olduğu pazarlık gücü nedeniyle artan işçi ücretleri buna müsaade etmemiş ve dış ticaret hadleri sürekli olarak az gelişmiş ülkeler aleyhine gelişme göstermiştir.⁴⁸ Başka bir deyişle, teknolojik ilerleme gelişmiş ülkelerin gelirlerini artırıcı yönde bir etki göstermiştir. Yapılması gereken, dış ticaret hadlerinin az gelişmiş ülke ekonomileri lehine gelişme göstermesini sağlamaktır. Bunun için önerilen yöntem ise, gümrük duvarları ile korunacak ithal ikamesine dayalı sanayileşmedir.⁴⁹

İthal ikamesine dayalı sanayileşme, az gelişmiş ülkelerin ithal ettiği mamul malları ülke içerisinde üretmeyi amaçlayan bir sanayileşme modelidir. Bu modelde yerli ürünler, gelişmiş ülke ekonomilerinin ürünlerine karşı gümrük vergileriyle korunur. Böylece ithal ürünlere karşı fiyatı ucuzlayan yerli ürünlerin kullanımı teşvik edilmiş olur. Bu sayede ithalatın azalarak dış ticaret hadlerinde az gelişmiş ülke ekonomisi lehine iyileşme gerçekleşmesi beklenmektedir.

Buraya kadar anlatılanlar literatürde “*dengeli büyüme modeli*” olarak adlandırılmaktadır. Dengeli büyüme ile tarım sektöründen sanayi sektörüne yönlendirilen nüfus ile başlayacak sanayileşme sürecinin sanayi dalları arasındaki tamamlayıcılık ilişkisi ve ithal ikamesi ilkeleri temelinde yönetilmesi gereğine işaret edilmektedir. Bu durum, yatırım planlamasını doğrudan etkilemekte ve birbirleriyle ilişkili sanayi

⁴⁷ Gülten Kazgan, 1993, s.260-261.

⁴⁸ John Toye and Richard Toye, “The Origins and Interpretation of the Prebisch-Singer Thesis”, *History of Political Economy*, Volume 35, Issue 3, Fall 2003, s.437-467.

⁴⁹ Roger E. Backhouse, 2002, s.303.

dallarının eş zamanlı planlanmasını gerekli kılmaktadır. Albert Hirschman⁵⁰ tarafından geliştirilen “*dengesiz büyüme modeli*” ise, bu konuda farklı bir görüşü temsil etmektedir.

Hirschman, kalkınma için yatırımların artırılması gerektiği konusunda dengeli büyüme modelini savunan iktisatçılar ile aynı fikirdedir. Farklılaştığı konu ise, yatırımların planlanmasının usulüne ilişkindir. Hirschman, az gelişmiş ülkelerde sermaye yetersizliğinin yanı sıra girişimcilik ve yöneticilik ile ilgili yetersizliklere de dikkat çekmiştir.⁵¹ Başka bir ifadeyle, bu ülkelerde nitelikli insan gücü, sermaye yetersizliği kadar önemli bir açmazdır. Bu ise, dengeli büyüme modeli kapsamında savunulan geniş ölçekli bir sanayileşme süreci açısından önemli bir kısıt oluşturmaktadır.⁵² Dolayısıyla, az gelişmiş ülkeler için sektörel açıdan ileri ve geri bağlantıları kuvvetli olan kritik sanayi dallarına yoğunlaşan bir yatırım planlaması önerilmiştir.⁵³ Bu önerinin arkasında kalkınma sürecine ilişkin dengeli büyüme modelinden farklı bir kavrayış yatmaktadır.

Dengesiz büyüme modeli, kalkınma sürecini bir tür dengesizlikler zinciri olarak kavramaktadır ve buna bağlı olarak izlenecek kalkınma politikalarının da esas olarak ekonomi içerisinde dengesizlikler yaratmaya odaklanmasını savunmaktadır.⁵⁴ Kritik sektörlerle odaklanan yatırım planlamasının işlevi de bu amaca hizmet etmektedir. Buna göre, kritik sektörlerle devlet öncülüğünde yapılan yatırımlar, bu sektörlerle girdi sağlayan sanayi dallarında arz yönlü bir baskıya ve bu baskı ile birlikte söz konusu sanayi dallarına

⁵⁰ Albert Hirschman 1915 Almanya doğumludur. İkinci Dünya Savaşı sırasında ABD’ye göç etmiştir. Yale, Harvard, Columbia gibi ABD’nin önde gelen üniversitelerinde öğretim üyeliği yapan Hirschman aynı zamanda Latin Amerika hükümetlerine danışmanlık yapmıştır. Detaylı bilgi için bkz.; Javier Santiso, “Hirschman’s View of Development, or The Art of Trespassing and Self-Subversion”, http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/20007/lcg2095i_Santiso.pdf, (Erişim Tarihi: 09.11.2016).

⁵¹ Bogdan Glavan, Coordination Failures, Poverty Traps, Big Push Policy and Entrepreneurship: A Critical View, https://mpira.ub.uni-muenchen.de/5757/1/MPRA_paper_5757.pdf, (Erişim Tarihi: 08.11.2016).

⁵² Carsten A. Holz, “The Unbalanced Growth Hypothesis and the Role of the State: the Case of China’s State-owned Enterprises”, <http://ihome.ust.hk/~socholz/UnbalGrowthHyp-CarstenHolz-Final19Nov10.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.11.2016).

⁵³ David Ellerman, “Revisiting Hirschman on Development Assistance and Unbalanced Growth”, *Eastern Economic Journal*, Volume 30, No 2, Spring 2004, s.317.

⁵⁴ Richard Peet and Elaine Hartwick, *Theories of Development: Contentions, Arguments, Alternatives*, The Guilford Press, USA, 2009, s.71.

yatırım yapılmasına yönelik karar verme probleminde yol açacaktır.⁵⁵ Geri bağlantılar (*backward linkage*) açısından ortaya çıkan bu baskının yanı sıra kritik sektörlerdeki yatırımlar, ileri bağlantıları (*forward linkage*) da harekete geçirecek ve ekonominin bütünü açısından yatırımları teşvik edici bir ortam oluşacaktır. Böylece az gelişmiş ülkelerde yetersizliği çekilen girişimcilik ve yöneticilik kapasitesinin artırılması ve özel kesimin ekonominin farklı sektörlerinde yatırım yapmasını zorlayan bir atmosfer oluşacaktır.⁵⁶

Her ne kadar kritik sektörlerin ileri ve geri bağlantılarını öne çıkaran yaklaşım, dengeli büyüme modelinde yatırımların planlanmasında tamamlayıcılık ilişkisini esas alan koordinasyon yaklaşımı ile benzerlik gösterse de yöntemsel açıdan birbirlerinden oldukça farklıdır. Dengeli büyüme modeli, başlangıç aşamasında tüm sanayileşme sürecinin bir bütün halinde planlamasını ve yatırımların da buna göre yapılması gerektiği düşüncesi üzerine kuruludur. Buna göre, herhangi bir sanayi dalının diğerlerine kıyasla ön plana çıkması mümkün değildir. Dengesiz büyüme modeli ise, devletin sadece dışsallık etkisi büyük kritik sektörlere yatırım yaparak diğer sektörler açısından darboğazlar oluşturması düşüncesi üzerine kuruludur. Burada dengeli büyüme modelinden farklı olarak geniş çaplı bir planlama yaklaşımı yerine kritik sektörlerin seçimi ile sınırlı bir planlama yaklaşımı geçerlidir. Bu sektörlerde devlet tarafından yapılacak yatırımların ortaya çıkaracağı darboğazlar, planlamanın konusu olmayıp özel sektörün çözüm üretmesi gereken birer sorun alanı olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, dengesiz büyüme modeli kapsamında ortaya konan düşünceler fazla ilgi görmemiş⁵⁷ ve buna bağlı olarak da kalkınma planlılığı uygulamalarına aktarılamamıştır.

Kavramsal arka plan bir bütün olarak değerlendirildiğinde, kalkınma planlılığına batının sanayileşme süreci ve bu süreçte karşılaşılan sorunlara üretilen çözümlerin kaynaklık ettiği ileri sürülebilir. Bir bakıma, az gelişmiş ülkelerin kalkınması için batının

⁵⁵ David Ellerman, Spring 2004, s.318.

⁵⁶ Richard Peet and Elaine Hartwick, 2009, s.71.

⁵⁷ David Ellerman, “Hirschmanian Themes of Social Change and Learning”, <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2591>, (Erişim Tarihi: 24.12.2016).

sanayileşme süreci rol model olarak alınmıştır. Rostow'un⁵⁸ 1959'da yayımlanan "*Ekonomik Büyümenin Aşamaları*" isimli çalışması, bu tespiti doğrular niteliktedir. Dengeli büyüme modelini savunan iktisatçılar arasında yer alan Rostow'a göre, kalkınma süreci "*geleneksel toplum*", "*kalkış için hazırlık*", "*kalkış*", "*olgunlaşma*" ve "*yüksek tüketim toplumu*" olmak üzere beş aşamadan meydana gelmektedir.⁵⁹ Çalışmada inceleme konusu yapılmış ülkelerin hangi aşamada olduklarını gösteren tablonun incelenmesi, bu aşamaların batılı gelişmiş ülke ekonomileri örnek alınarak oluşturulduğunu ortaya koymaktadır. Buna göre, İngiltere, ABD, Fransa gibi kapitalist sistemin

merkez ülkeleri "*yüksek tüketim toplumu*" aşamasına ulaşmış ülkeler, Çin, Arjantin, Meksika ve Türkiye gibi ülkeler ise, "*kalkış için hazırlık*" aşamasında yer alan ülkeler olarak sınıflandırılmıştır.⁶⁰

Rosenstein-Rodan tarafından kavramlaştırılan "*büyük itiş*", Rostow'un "*kalkış*" aşamasına tekabül etmektedir. Dolayısıyla, yatırım hacminin artırılması ve devamında yaşanan gelişmeler, az gelişmiş ülkeleri önce "*olgunlaşma*" ardından da "*yüksek tüketim toplumu*" aşamasına taşıyacaktır. Başka bir ifadeyle, az gelişmiş ülkeler batılı ülkelerin geçtikleri yolu takip ederek kalkınacaktır ve bunu sağlayacak olan da kalkınma plancılığıdır. Bu sürecin taşıyıcısı ise, devlet öncülüğünde yürütülen sanayileşmedir. Bunun sonucu olarak da kalkınma plancılığı uygulamaları ağırlıklı olarak sanayinin planlanmasına yoğunlaşmış ve planlama teknikleri de ağırlıklı olarak bu alanda gelişme göstermiştir.

1980'li yıllara kadar az gelişmiş ülkelerde oldukça geniş bir uygulama sahası bulan kalkınma plancılığı, kapitalizmin 1970'lerdeki krizi, Keynesyen öğretinin bu krize

⁵⁸ Walt Whitman Rostow, 1916 ABD Doğumludur. İkinci Dünya Savaşı sırasında ABD hükümetinde, sonrasında ise Birleşmiş Milletler'de çalışmıştır. 1950'lerde tekrar üniversiteye dönen Rostow, John F. Kennedy'in Başkan seçilmesiyle birlikte yeniden ABD hükümetinde çeşitli üst düzey görevler üstlenmiştir. Lewis ve Hirschman gibi Rostow da akademik kimliğinin yanı sıra uygulamacı kimliğine sahiptir. Detaylı bilgi için bkz.; http://www.anb.org/articles/14/14-01158.html?from=../07/07-00152.html&from_nm=Kennedy%2C%20John%20Fitzgerald, (Erişim Tarihi: 10.11.2016).

⁵⁹ W.W. Rostow, "The Stages of Economic Growth", *The Economic History Review*, New Series, Volume 12, No 1, 1959, s.1.

⁶⁰ W.W. Rostow, "The Stages of Economic Growth", <http://sites.jmu.edu/soci348/files/2012/05/Rostow.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.11.2016).

cevap verememesi ve ekonomi politikasındaki hâkim konumunu kaybetmesine paralel bir şekilde gündemden düşmüştür. 1970’lerin ortalarından itibaren ekonomi politikasında etkisini göstermeye başlayan yeni klasik okul, özü itibarıyla klasik öğretinin devamıdır ve ekonomiye Keynesyen anlamda devlet müdahalesine karşıdır.⁶¹ Dolayısıyla, hem gelişmiş ülkelerde hem de az gelişmiş ülkelerde ekonomi politikasının aracı olarak planlama terkedilmiştir. Planlamanın yerini ise, özelleştirme, liberalleşme ve makro istikrar ilkelerine dayalı ve devletin ekonomideki rolünü minimize eden “*Washington Konsensüsü*” temelli ekonomi politikası almıştır.⁶²

1.1.2. Washington Konsensüsü ve Sonrası: Planlamadan Vazgeçiş

Kapitalizm, 1970’li yıllarda yeni bir kriz ile karşı karşıya kalmıştır. Bu krizi, “*stagflasyon*” olgusu nitelendirmektedir. Stagflasyon, işsizlik ile ekonomideki genel fiyat düzeyinin aynı anda artış göstermesidir.⁶³ Başka bir ifadeyle, ekonominin aynı anda hem enflasyon hem de işsizlik sorunu içerisinde olma halidir. 1929 Büyük Buhranı esas itibarıyla bir işsizlik krizidir ve gerek politika uygulamaları gerekse de teorik çalışmalar, işsizliğin nasıl ortadan kaldırılacağı sorusuna cevap aramışlardır. Bu doğrultuda yapılan çalışmalar, işsizlik ile enflasyon arasında bir ödünleşme (*trade-off*) bulunduğunu ortaya koymuştur.

İngiliz iktisatçı William Phillips tarafından İngiltere ekonomisinin 1861 ile 1957 yılları arasındaki ekonomik verileri kullanılarak yapılan analiz kapsamında ilk defa işsizlik ile enflasyon arasında ters yönlü bir ilişki olduğu gösterilmiştir.⁶⁴ Buna göre, işsizlik oranları yüksek iken, ücretler daha yavaş yükseliyor ki bu da düşük enflasyona yol açıyor, tersi durumda ise, işsizlik oranları düşük iken, ücretler daha hızlı yükseliyor ve bu da yüksek enflasyonu doğuruyor. Samuelson ve Solow tarafından yapılan

⁶¹ Gülten Kazgan, 1993, s.246-247.

⁶² Joseph E. Stiglitz, “Is There a Post-Washington Consensus Consensus?”, https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/2008_Is_There_a_Post-Washington_Consensus_Consensus.pdf, (Erişim Tarihi: 14.11.2016).

⁶³ Grzegorz W. Kolodko and Walter W. McMahon, “Stagflation and Shortageflation: A Comparative Approach”, http://www.tiger.edu.pl/kolodko/artykuly/Stagflation_and_Shortageflation.pdf, (Erişim Tarihi: 08.12.2016).

⁶⁴ Kevin D. Hoover, Phillips Curve, <http://www.econlib.org/library/Enc/PhillipsCurve.html>, (Erişim Tarihi: 13.12.2016).

çalışmalar, bu ilişkinin ABD ekonomisi açısından da geçerli olduğunu ortaya koymuştur.⁶⁵

İktisat literatürüne “*Phillips Eğrisi*” olarak geçen bu olgu, gelişmiş ülke ekonomileri tarafından takip edilecek politikalar için önemli bir çerçeve (*framework*) sağlamıştır. Bu çerçeveye göre, bir devlet uygulayacağı maliye ve para politikalarını tercih ederken işsizlik ile enflasyon arasında tercih yapmak durumundadır.⁶⁶ İşsizlik sorununun çözümüne yönelik kamu harcamalarının artırılması başta olmak üzere uygulanan Keynesyen politikalar beraberinde yüksek enflasyonu getirmektedir. Eğer yüksek enflasyondan kaçınılmak isteniyorsa, işsizliğin yükselmesine katlanılması gerekmektedir. 1929 Büyük Buhranının sonuçları, gelişmiş ülke ekonomilerini tam istihdamı sağlama ve bu tercihin karşılığı olarak da enflasyona katlanmaya yöneltmiştir. Ancak 1970’li yıllarda enflasyondaki artışa işsizlik oranlarındaki artışın eşlik etmeye başlaması, bu iki olgu arasında ödünleşme olduğu tezinin geçerliğinin sorgulanmasına yol açmıştır. Bu sorgulamayı yapan ve Keynesyen paradigmanın değişmesine yol açan düşünürlerin başında Milton Friedman gelmektedir.

Friedman’a göre, işsizlik ile enflasyon arasındaki ödünleşme kısa dönemde geçerli olup uzun dönemde iki olgu arasında ters yönlü bir ilişki söz konusu değildir.⁶⁷ Bu düşüncesini şu şekilde açıklar; talebin artırılmasına yönelik politikalar ilk anda enflasyonda beklenmedik bir artışa yol açar ancak ücretler bu artışa hemen intibak sağlayamaz, bunun sonucu olarak da işverenin işçi talebi artar ve üretim yükselir. Ancak zaman içerisinde enflasyon artışı işçiler tarafından ücret taleplerine yansıtılır ve işçi ücretleri artar. İşçi ücretlerinin artması ise, üretim maliyetlerinin yükselmesine, bu da üretim ve istihdam düzeyinin eski haline dönmesine yol açar.⁶⁸ Bu açıklama aynı zamanda Friedman’ın stagflasyon krizinin çözümüne ilişkin düşünceleri hakkında da önemli ipuçları barındırmaktadır.

⁶⁵ Roger E. Backhouse, 2002, s.294.

⁶⁶ a.g.e., s.294.

⁶⁷ Jürg Niehans, *A History of Economic Theory: Classic Contributions 1720-1980*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1990, s.504.

⁶⁸ Gülten Kazgan, 1993, s.245.

Talebin artırılmasına yönelik politikalar kısa dönemde ücretlerin enflasyon artışına uyum sağlayamaması nedeniyle işsizliği azaltsa da uzun dönemde başlangıç noktasına dönülmektedir. Hatta ilaveten yüksek enflasyon elde edilmiş olmaktadır. Dolayısıyla, talep yönlü Keynesyen politikalar işsizlik sorununa çözüm getirmediği gibi enflasyona da yol açmaktadır. Başka bir ifadeyle, maliye politikasının etkisizliğine vurgu yapılmaktadır. Bu krizi aşmanın yolu ise, etkili bir para politikası uygulamasından geçmektedir.

Friedman, Anna J. Schwart ile birlikte kaleme aldıkları “*ABD’nin Parasal Tarihi, 1867-1960 (The Monetary History of United States, 1867-1960)*” isimli eserde enflasyonun esas itibarıyla parasal bir olgu olduğunu ortaya koymuştur.⁶⁹ 1929 Büyük Buhranının sebebinin de asıl olarak para arzının zamanında yeteri miktarda artırılmaması olarak açıklanan bu çalışmada ekonomide dengesizliklerin oluşmaması için para arzının her yıl sabit bir oranda artırılması gereğine işaret edilmiştir.⁷⁰ Bunun dışında devlet ekonomiyeye müdahale etmemeli ve serbest piyasanın çalışmasını temin etmelidir.

Stagfasyona karşılık geliştirilen Keynesyen çözümler, uygulamada sonuç vermemiş ve Friedman’ın tezleri doğrulanmıştır. Bu ise, Friedman’ı ve kurucusu olduğu monetarist ekolü, dönemin ekonomi politikasına yön verir hale getirmiştir. Bretton-Woods sisteminin ortadan kalkması da monetarist politikaların uygulanması açısından önemli bir açılım sağlamış ve 1970’lerin ikinci yarısından itibaren gelişmiş ülke ekonomileri Keynesyen uygulamaları terk etmeye başlamıştır. Friedman’ın açtığı bu yoldan ilerleyen iktisatçılar tarafından rasyonel beklentiler kuramı başta olmak üzere ekonominin işleyişine dair birçok yeni fikir geliştirilmiştir. Ancak tüm bu fikirler esas itibarıyla “*laissez faire, laissez passer*” deyişinde özetlenen ekonomi politikasına dönüşü ifade etmektedir.⁷¹ Başka bir ifadeyle, Keynes ile birlikte gündeme gelen ekonomi politikasının aracı olarak planlamadan vazgeçilmiştir.

Gelişmiş ülkeler açısından yaşanan bu süreç, az gelişmiş ülkeleri de etkilemiş ve kalkınma plancılığı uygulamaları gözden düşmüştür. Kalkınmanın yöntemi olarak planlama terkedilirken yerine “*Washington Konsesüsü*”nde somutlaşan politika

⁶⁹ Roger E. Backhouse, 2002, s.296.

⁷⁰ Jürg Niehans, 1990, s.502-503.

⁷¹ Gülten Kazgan, 1993, s.246-247.

uygulamaları ikame edilmiştir. “*Washington Konsensüsü*” kavramlaştırması ilk defa İngiliz iktisatçı John Williamson tarafından 1989 yılında, Latin Amerika ülkelerinin içinde buldukları borç krizini konu edinen bir konferansa sunulan çalışma kapsamında kullanılmıştır.⁷² Bu çalışmada geleneksel kalkınma plancılığı uygulamaları Latin Amerika ülkelerinin içine düştüğü borç batağının sorumlusu olarak gösterilirken, özellikle Reagan dönemi ABD yönetimi ile IMF ve Dünya Bankası uygulamalarından hareketle geliştirilen ve “*Washington Konsensüsü*” olarak adlandırılan politika uygulamaları, borç krizinden kurtulmanın ve kalkınmanın reçetesi olarak sunulmuştur.⁷³ Dolayısıyla, “*Washington Konsensüsü*” kavramlaştırması esas itibarıyla özgün bir keşif olmayıp 1970’lerin ikinci yarısından itibaren uygulanagelmekte olan ekonomi politikalarına ilişkin başarılı bir soyutlama örneğidir.

“*Washington Konsensüsü*” kapsamında 10 politika uygulaması yer almaktadır. Bunlar sırasıyla şu şekildedir⁷⁴;

1. Mali Disiplin
2. Kamu Harcamalarının Önceliklendirilmesi ve Azaltılmasına Yönelik Düzenlemeler
3. Vergi Gelirlerinin Artırılmasına Yönelik Düzenlemeler
4. Faiz Oranlarının Piyasa Şartlarında Oluşmasını Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler
5. Döviz Kuru Rejiminin Serbestleştirilmesi ve İhracatın Özendirilmesi
6. Ticaretin Serbestleştirilmesi
7. Doğrudan Yabancı Sermaye Girişini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler
8. Özelleştirme ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin Özel Sektöre Devri
9. Deregülasyon ve Serbestleşmenin Önündeki İdari ve Hukuki Engellerin Kaldırılması
10. Mülkiyet Hakkını Güvence Altına Alan Düzenlemeler

Politika uygulamaları bir bütün olarak değerlendirildiğinde, ağırlık merkezinde özel sektörün yer aldığı bir kalkınma politikası yaklaşımına geçişin önerildiği

⁷² John Williamson, “A Short History of Washington Consensus”, <https://piie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>, (Erişim Tarihi: 14.12.2016).

⁷³ John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>, (Erişim Tarihi: 14.12.2016).

⁷⁴ a.g.e., <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>, (Erişim Tarihi: 14.12.2016).

anlaşmaktadır. Bunu sağlamak için de devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması temel amaç olarak ortaya konmuştur. Gelişmiş ülkeler ile başlayan ardından az gelişmiş ülkeler ile devam eden bu süreç, ekonomi politikası açısından “*tek iktisada (monoekonomizm)*” dönüş olarak nitelendirilebilir.

Hirschman’a göre, Keynes 1936 yılında yayımlanan “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” isimli çalışması ile “*tek iktisadi*” yenilgiye uğratmıştır.⁷⁵ Burada “*tek iktisat*” ile kastedilen, klasik okuldur. Ancak asıl vurgu, bu okulun ekonominin işleyişine ilişkin ortaya koyduğu ilkelerin evrensel geçerliğine yapılmaktadır. Hâlbuki Keynes ilk defa klasik okulun ortaya koyduğundan farklı bir iktisadi kavrayışın olabileceğini göstermiş ve kalkınma plancılığının geliştirilmesi için gerekli düşünsel zemini hazırlamıştır.⁷⁶ Buna göre, klasik okulun evrensel olma iddiasına karşılık her ülkenin kendine özgü koşulları olduğu düşüncesinden beslenen kalkınma plancılığı, az gelişmiş ülke ekonomilerinde piyasanın yetersizliği karşısında devleti kalkınma sürecinin öznesi haline getirmiştir.

“*Washington Konsensüsü*”nde ifadesi bulan neo-liberal politikalar, az gelişmişliğin ortadan kaldırılması görevini piyasaya terk ederken, ekonomi politikaları açısından gelişmiş ülkeler ile az gelişmiş ülkeler arasındaki farkı ortadan kaldırmaktadır. Dolayısıyla, serbestleşme kapitalist dünyanın tamamı için geçerli evrensel bir çözüm niteliğine kavuşmaktadır. Kalkınmanın yöntemine ilişkin yaşanan bu değişimin yanı sıra kalkınmanın içeriği bağlamında da önemli değişimler yaşanmıştır.

Kalkınmanın içeriğinde yaşanan değişim kalkınma plancılığı yaklaşımı ile karşılaştırılarak daha iyi anlaşılabilir. Kalkınma plancılığı yaklaşımını teorik olarak besleyen dengeli büyüme modeli, yatırımların artırılması ile kalkınma arasında doğru yönlü bir ilişki olduğunu kabul etmektedir. Buna bağlı olarak da sanayi başta olmak üzere üretici sektörler için yapılan yatırımların artırılması gerekmektedir. Kalkınmaya ilişkin bu kavrayış, ekonomik gelişmişliği ve bunun göstergesi olarak Gayri Safi Milli Hasıla/Gayri Safi Yurtiçi Hasıla’nın (GSMH/GSYİH) büyümesini odağa almaktadır. Ancak Amartya

⁷⁵ Albert Hirschman, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981, s.6-9’ dan aktaran John Toye, 2009, s.43.

⁷⁶ a.g.e., s.43.

Sen'in öncülüğünü yaptığı insan odaklı kalkınma yaklaşım, farklı bir kalkınma kavrayışını gündeme getirmiştir.

İnsan odaklı kalkınma yaklaşımı, kalkınma plancılığının arkasında yatan kalkınmayı ekonomik gelişmişlik ile eş anlamlı gören ve bunun da kişi başına düşen GSMH/GSYİH ile ölçen klasik kalkınma yaklaşımından farklı olarak insanın yaşam kalitesine odaklanılması gerektiği üzerinde durmaktadır.⁷⁷ İnsanın yaşam kalitesi odağa alındığında, daha yüksek gelir düzeyinin yanı sıra daha kaliteli eğitim, daha kaliteli sağlık hizmeti başta olmak üzere yaşam kalitesini doğrudan etkileyen unsurlar kalkınma sürecinin hedefleri arasına girmektedir. Bunun toplumsal düzeyde yansımaları ise, GSMH/GSYİH'nin artırılmasının yanı sıra yoksulluğun azaltılması, gelir dağılımının iyileştirilmesi, okullaşma oranlarının artırılması, bebek ölüm oranlarının düşürülmesi gibi hedeflerin de kalkınma sürecine içerilmesini gerekli kılmaktadır.

Kalkınmayı insanın yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen bir süreç olarak gören bu yaklaşım, klasik kalkınma yaklaşımından farklı olarak insanı "*homo economicus*" olarak değil, Sen'in deyişiyle kapasite sahibi bir varlık olarak kabul etmektedir.⁷⁸ Burada kapasite sahibi olmak ile değer verilen işlevleri başarabilme kabiliyeti kastedilmekte⁷⁹ ve bu bağlamda kalkınmanın asıl amacı bu kapasiteyi artırmak olarak belirmektedir. Yukarıda kalkınma sürecinin yeni hedefleri olarak belirtilen hususlar, bu amaca hizmet eden birer araç niteliği kazanmaktadır. Sonuçta bu yaklaşım açısından kalkınmanın ölçüsü, yüksek gelir düzeyine ulaşıp ulaşılmamasından ziyade sağlıklı ve insanca bir yaşamı temin edip edeme olarak ortaya çıkmaktadır.⁸⁰

Sen'in öncülüğünü yaptığı bu yaklaşım kalkınma literatüründe etkili olduğu gibi uluslararası kuruluşları da etkilemiş ve Birleşmişler Milletler (BM) tarafından İnsani Gelişmişlik Endeksinin (*Human Development Index-HDI*) hazırlanmasıyla birlikte somut karşılığını da bulmuştur. 1990 yılından itibaren düzenli olarak her yıl BM tarafından

⁷⁷ Amartya Sen, "Development: Which Way Now?", *The Economic Journal*, Volume 93, Issues 372, December 1983, s.754.

⁷⁸ Amartya Sen, "Development As Capability Expansion", http://morgana.unimore.it/Picchio_Antonella/Sviluppo%20umano/svilupp%20umano/Sen%20development.pdf, (Erişim Tarihi: 16.12.2016).

⁷⁹ Amartya Sen, *Inequality Rexamined*, Harvard University Press, USA, 1992, s.49.

⁸⁰ Fahri Şeker, "Amartya Sen'in Kapasite Yaklaşımı", <http://iibf.erciyes.edu.tr/dergi/sayi32/014%20fahri%20seker.pdf>, (Erişim Tarihi: 16.12.2016).

yayımlanan bu endeksin hesaplanmasında ekonomik gelişmişliğe ilişkin göstergelerin yanı sıra eğitim ve sağlık alanına ilişkin göstergeler de dikkate alınmakta ve günümüzde kalkınma ekonomik büyümenin yanı sıra insanın yaşam kalitesini ölçen kriterlerle birlikte değerlendirilmektedir.

Son olarak iktisadi büyüme konusunda yapılan çalışmalar ve bu çalışmalar neticesinde geliştirilen içsel büyüme modelleri üzerinde durulmalıdır. Arrow, Lucas, Schumpeter tarafından geliştirilen içsel büyüme modelleri, iktisadi büyüme olgusu üzerinde belirleyici faktörün beşeri sermayenin niteliği ile teknolojik ilerleme olduğunu ortaya koymuştur.⁸¹ Bu modellerin “içsel” olarak nitelenmesinin sebebi ise, kendinden önceki büyüme modellerinde “dışsal” faktör olarak alınan beşeri sermaye ve teknoloji faktörlerini geliştirdikleri model içerisinde açıklayabilmeleridir.⁸² Başka bir ifadeyle, her iki faktörün büyüme üzerindeki etkisini modelleyebilmiş olmalarıdır. Bu gelişme ile birlikte kalkınma için beşeri sermayenin niteliğinin artırılması ve teknolojik ilerlemeyi sağlamaya yönelik olarak Ar-Ge faaliyetlerinin desteklenmesi birincil hedef haline gelmiştir.

Sonuç olarak, kalkınma planlılığının etkisini yitirmesiyle birlikte planlama, hem gelişmiş hem de az gelişmiş ülkeler açısından ekonomi politikası aracı olma özelliğini yitirmiştir. Yeni dönemin az gelişmiş ülkeler açısından kalkınma yönteminin çerçevesi “Washington Konsensüsü” ile çizilmiş ve devletin ekonomiye müdahalesine yer verilmeyen, ağırlık merkezini özel sektörün oluşturduğu bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu dönemin bir diğer önemli gelişmesi, kalkınma kavramının içeriğinde yaşanmış, gerek içsel büyüme modelleri tarafından gündeme taşınan düşünceler gerekse de Sen’in öncülüğünü yaptığı düşünceler, insanı kalkınma sürecinin odağına yerleştirmiştir. Bu ise, üretici sektörlerden çekilen devletin eğitim ve sağlık başta olmak üzere beşeri sermaye olarak insanın niteliğini artırmaya yönelik yatırımlara yoğunlaşması sonucunu beraberinde getirmiştir. Günümüzde özellikle Stiglitz’in başını çektiği bir grup bilim insanı, piyasa koordinasyon başarısızlığı (*market coordination failure*) teorisi bağlamında devletin ekonomiye müdahalesini yeniden tartışmaya açmıştır. Bu görüşün en önemli

⁸¹ Ünal Arslan, *Kurumların İktisadi Büyüme Üzerindeki Etkisi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007, s.24.

⁸² a.g.e., s.24.

dayanağını 1990'lı yılların Güneydoğu Asya ve Rusya krizleri ile 2008 Küresel Finans Krizi oluşturmaktadır. Ancak burada öngörülen devlet müdahalesi, New Deal ve kalkınma plancılığı türü bir müdahaleden ziyade piyasanın düzenlenmesi işleviyle sınırlı, liberal öğretinin sınırlarını zorlamayan bir müdahale biçimidir.

1.2. TÜRKİYE'DE PLANLAMANIN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Cumhuriyetin ilk dönem ekonomi politikası, iki dönem halinde incelenebilir. 1930'ların başında gündeme gelen devletçilik politikası uygulamalarına kadar olan dönem, iktisadi gelişmeyi özel sektör eliyle sağlamayı amaçlayan ve bu niteliği itibarıyla liberal ekonomi politikalarının izlendiği bir dönemdir.⁸³ Bu dönem boyunca izlenen ekonomi politikası üzerinde 1923 yılının Şubat ayında toplanan İzmir İktisat Kongresi belirleyici bir etkiye sahip olmuştur. Çiftçi, tüccar, sanayi ve işçi kesimlerinin temsilinin sağlandığı Kongrede, yeni dönemin iktisat politikasının ne olması gerektiği tartışılmıştır.⁸⁴ Korkut Boratav'a göre, Kongre'de alınan kararlar ve bu kararlar doğrultusunda 1920'lerin sonuna kadar takip edilen ekonomi politikası, II. Meşrutiyet sonrasında izlenen "milli iktisat" görüşünün devamı niteliğindedir.⁸⁵

"Milli iktisat" görüşünün esası, devlet desteğiyle milli burjuvazi oluşturmaktır.⁸⁶ Bu görüşün arkasında ise, kalkınmanın yerli girişimci sınıf oluşturmak ve bu sınıf öncülüğünde yürütülecek sanayileşme ile gerçekleştirilebileceğine ilişkin düşünce yatmaktadır.⁸⁷ Gelişmiş Batı ekonomilerinin gelişimini esas alan bu görüş özü itibarıyla liberal niteliktedir. Buna bağlı olarak devlete biçilen rol, ekonomiye doğrudan müdahale yerine özel girişimciliğin canlandırılmasına yönelik gerekli düzenlemeleri yapmak ve eğitim, ulaştırma başta olmak üzere altyapı hizmetlerini yerine getirmektir.⁸⁸ Nitekim

⁸³ Osman Okyar, *Ulusal İktisat Politikasının Sermaye Piyasası Üzerindeki Etkisi*, Türkiye Ticaret Odaları Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Yayınları, Ankara, 1966, s.8.

⁸⁴ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2010, s.33-34.

⁸⁵ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi (1908-2007)*, İmge Yayınları, Ankara, 2009, s.39-40.

⁸⁶ a.g.e., s.40.

⁸⁷ Şevket Pamuk, "Economic change in twentieth century Turkey: is the glass more than half full", *The Cambridge History of Turkey Volume 4* içinde (der. Reşat KASABA), Cambridge University Press, United Kingdom, 2008, s.276.

⁸⁸ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, 2010, s.35.

Cumhuriyetin ilk döneminde de devletin ekonomi karşısındaki tutumu bu yönde olmuştur.⁸⁹ Ancak 1929 Büyük Buhranının yansımaları, farklı bir ekonomi politikası tercihini zorunlu kılmıştır.

1929 Büyük Buhranının tarım fiyatlarında yol açtığı düşüş, en büyük ihrac kalemi tarım ürünleri olan Türkiye ekonomisini olumsuz yönde etkilemiştir. Buğday, tütün, kuru üzüm, pamuk ve fındık başta olmak üzere tarım ürünlerinin fiyatları 1929 ile 1933 yılları arasında yüzde 50'inin üzerinde düşüş göstermiştir.⁹⁰ Buna bağlı olarak Batı Anadolu, Karadeniz ve İç Anadolu bölgelerinin tarım kesiminde başlayan ve buradan da kent ekonomisine sıçrayan güçlükler, devletçilik olarak adlandırılan ve özü itibarıyla ithal ikamesine dayalı sanayileşmeyi içeren ekonomi politikasına geçişte etkili olmuştur.⁹¹ Diğer yandan, uygulanan politikalara karşılık özel sektörün istenen düzeyde gelişme gösterememesi ve ekonomik darboğazın aşılmasında yetersiz kalması da yaşanan politika değişikliğinin bir başka önemli sebebidir.

Devletçilik, Cumhuriyet döneminin ilk sanayileşme hamlesidir.⁹² Bu dönemde hazırlanan sanayi planları da bu politikanın en önemli uygulama araçları olmuştur. 1932 yılında hazırlıklarına başlanan ve 1934 yılında uygulamaya geçirilen Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı (BBYSP), kamu girişimciliğini esas alan bir stratejiye sahiptir.⁹³ Buna göre planın temel amacı, kamu iktisadi teşebbüsleri eliyle dışalma konu olan tüketim mallarının yerli üretimini sağlamaktır.⁹⁴ Dolayısıyla planda tekstil, şeker, cam, çimento ile demir-çelik sektörlerine ağırlık verilmiştir.⁹⁵ Cumhuriyet döneminin ilk önemli sanayi tesislerinin kurulmasını sağlayan bu planın devamı niteliğinde olan ve ilkinden farklı

⁸⁹ 1924 yılında İş Bankası'nın, 1925 yılında Sanayi ve Maadin Bankası'nın kurulması ve 1927 yılında çıkarılan Sanayi Teşvik Kanunu, bu dönemin önemli ekonomi politikası uygulamalarıdır. Bu politika uygulamalarının ortak amacı, özel sektörün teşvik edilmesi ve sanayileşmenin esas itibarıyla özel sektör eliyle gerçekleştirilmesini sağlamaktır.

⁹⁰ Şevket Pamuk, 2008, s.277.

⁹¹ Şevket Pamuk, "Dünya İktisadi Bunalımı ve 1930'lara Yeniden Bakış", *Bilanço 1923-1998: Türkiye Cumhuriyetinin 75 Yılına Toplu Bakış Cilt 2* içinde, Türkiye Bilimler Akademisi, Tarih Vakfı ve Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, İstanbul, 1999, s.35.

⁹² Korkut Boratav, 2009, s.59.

⁹³ Günal Kansu, *Planlı Yıllar*, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2004, s.27-28.

⁹⁴ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, 2010, s.71.

⁹⁵ Şevket Pamuk, 2008, s.277.

olarak sanayileşmenin bir ileri aşamasına geçişi sağlamak üzere ara ve yatırım malları üretimini içeren İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı (İBYSP) ise, İkinci Dünya Savaşı nedeniyle uygulanamamıştır.⁹⁶

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde felsefesi itibarıyla iki farklı plan hazırlanmış ancak ikisi de uygulanmamıştır. Bunlardan ilki, hazırlıkları savaş sırasında başlamış olan “İvedili Sanayi Planı”dır. 1930’ların Kadro hareketinin önde gelen isimleri arasında yer alan Şevket Süreyya Aydemir ile İsmail Hüsrev Tökin’in de içinde yer aldığı bir ekip tarafından hazırlanmış olan bu plan, 1946 yılında tekrar gündeme taşınmıştır. Tekeli ve İlkin tarafından 1930’lardaki sanayi planlarının devamı olarak değerlendirilen bu plan, kullandığı planlama yöntemleri açısından da daha ileri bir düzeyi temsil etmektedir.⁹⁷ BBYSP ile İBYSP esas itibarıyla yatırımların sektörel detayda nereye, ne zaman ve ne kadar harcama yapılarak gerçekleştirileceğini listeleyen bir yatırım programı niteliğinde iken, İvedili Sanayi Planı, yatırımların listelenmesinden öte bu yatırımlar arasındaki ilişkileri dikkate alan kapsamlı bir iş planı olarak hazırlanmıştır.⁹⁸

Dönemin diğer planı, “Türkiye İktisadi Kalkınma Planı” adını taşımaktadır. Bu planın hazırlanma sebebi, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ABD tarafından ilan edilen ve asıl amacı Avrupa’yı kalkındırmak olan Marshall Planından yararlanmaktır. Dönemin hükümeti tarafından İvedili Sanayi Planının bu amaca hizmet etmeyeceği yönünde bir değerlendirme yapılmış ve liberal görüşlü bürokratlardan oluşan bir ekip yeni plan hazırlıkları için görevlendirilmiştir. Planı hazırlayan ekibin başında yer alan Süleyman Kemal Vaner’den ötürü “Vaner Planı” olarak da bilinen bu planda, İvedili Sanayi Planından farklı olarak ülkenin kalkınması için temel olarak tarım sektörü seçilmiş ve diğer sektörler de tarımsal gelişmeye destek olacak şekilde ele alınmıştır.⁹⁹

⁹⁶ BBYSP ile İBYSP hakkında daha detaylı bilgi edinmek için “Afet İnan, *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1972” ile “*İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı*, Ankara, Başvekâlet Matbaası, 1936” isimli eserlere bakılabilir.

⁹⁷ İlhan Tekeli, Selim İlkin, *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı*, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1974, s.2-3.

⁹⁸ a.g.e, s.3.

⁹⁹ a.g.e, s.6-11.

Vaner Planını diğer planlardan farklı kılan bir diğer özelliği, ilk defa milli gelir, yatırım kararları ve kamu gelirleri arasındaki ilişkileri içermesidir.¹⁰⁰ Böylece, sektörel bir plan olma özelliğinin ötesine geçilerek ekonominin geneline ilişkin bir kavrayış ortaya konmaya çalışılmıştır. Ancak planda öngörülen düzeyde bir yardım Marshall Planından temin edilememiş ve bu durum planın resmîyet kazanmasına engel olmuştur.¹⁰¹ Bununla birlikte, planın fiili olarak 1948-1960 dönemi ekonomi politikasına yön verdiği ileri sürülebilir. Demokrat Parti döneminin tarım sektörünü ve karayolu altyapısını geliştirmeye odaklanan ekonomi politikası, planın hedefleriyle büyük ölçüde örtüşmektedir.

1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti (DP), tarım sektörüne yönelik iki önemli uygulamayı hayata geçirmiştir. Bunlardan ilki, toprağı olmayan köylülere devlete ait toprakların dağıtılmasıdır. Diğeri ise, Marshall Planından alınan yardımlar ile tarımda makineleşmenin teşvik edilmesidir.¹⁰² Böylece, ekilebilir tarım alanları genişlemiş ve olumlu hava koşullarının da etkisiyle 1950'lerin ilk yarısında tarımsal üretim artmıştır. Aynı dönemde Kore Savaşının etkisiyle tarım ürünlerinin fiyatlarında da artış yaşanmıştır. Dolayısıyla, tarım sektöründen elde edilen gelirlerin artmasına bağlı olarak ekonomik büyümede önemli bir ivme yakalanmıştır. Ancak bu ivme, 1950'lerin ikinci yarısında tersine dönmüştür. Kore Savaşının sona ermesinin ardından tarım fiyatlarının eski seviyesine gerilemesi ve hava koşullarındaki olumsuzluklar tarımsal üretimi düşürmüştür.

Ekonomide yaşanan daralmaya karşılık dönemin hükümeti, 1950'lerin ilk yarısında elde edilen refah seviyesini korumaya yönelik bir ekonomi politikası izlemeye başlamıştır. Tarım ürünlerine sağlanan fiyat desteğı ve bunun için para arzının artırılması dönemin dikkat çeken politika uygulamalarıdır.¹⁰³ Bu tercihin sonucu yüksek enflasyon ve ödemeler dengesi krizi olarak kendini göstermiştir. 1958 yılında ağırlaşan ekonomik koşullar nedeniyle Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund-IMF) ve o günkü

¹⁰⁰ Ergun Günçe, "Early Planning Experiences in Turkey", *Planning in Turkey* içinde (ed. Selim İlkin ve E. İnanç), Ortadoğı Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1967, s.23-24.

¹⁰¹ İlhan Tekeli, Selim İlkin, 1974, s.15.

¹⁰² Şevket Pamuk, 2008, s.281.

¹⁰³ a.g.e., s.282.

ismiyle Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (The Organisation for European Economic Cooperation-OEEC)¹⁰⁴ ile Paris'te yapılan görüşmeler neticesinde bir istikrar programı üzerinde anlaşmaya varılmıştır.¹⁰⁵

İstikrar programı kapsamında Türk Lirası devalüe edilmiş, dış borç ertelenmesine gidilmiş ve yeni dış krediler temin edilmiştir.¹⁰⁶ Bunun yanı sıra OECC tarafından kamu yatırımlarının bir kalkınma programına bağlanması ve bu işten bir Bakanlığın sorumlu kılınması gereğinin altı çizilmiştir.¹⁰⁷ Bunun sonucu olarak da aynı yıl içerisinde kamu yatırımlarının koordinasyonundan sorumlu Koordinasyon Bakanlığı kurulmuştur. Ancak bu tedbirler de işe yaramamış ve ekonomideki kötüye gidiş devam etmiştir.

Ekonomideki kötü gidişatı durdurmak adına gerek ülke içinde gerekse ülke dışında önerilen ortak çözüm, ekonominin plan dâhilinde yönetilmesidir. Bu düşüncenin ülke içinde siyaset düzleminde taşıyıcısı Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), sivil toplum düzleminde ise Forum Dergisi olmuştur. CHP, 1959 yılında ilan ettiği İlk Hedefler Beyannamesi'nde ekonominin planlı yönetim ihtiyacına dikkat çekmiş ve bunun için bir planlama teşkilatı kurulmasını önermiştir.¹⁰⁸ Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin ağırlıkta olduğu Forum Dergisi de dönemin ekonomi politikalarına sert eleştiriler getirmiştir. Bu dergi sayesinde planlama konusunda elde edilen birikimin 1960 sonrasında planlamanın kurumsallaşma sürecinde önemli bir role sahip olduğu belirtilmelidir.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Bu teşkilatın ismi 1961 yılında Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (The Organisation for Economic Cooperation and Development-OECD) olarak değişmiştir.

¹⁰⁵ Atilla Sönmez, "The Re-Emergence of the Idea of Planning and the Scope and Targets of the 1963-1967 Plan", *Planning in Turkey* içinde (ed. Selim İlkin ve E. İnanç), Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1967, s.32.

¹⁰⁶ Günal Kansu, 2004, s.33.

¹⁰⁷ Atilla Sönmez, 1967, s.32.

¹⁰⁸ Günal Kansu, 2004, s.34-35.

¹⁰⁹ Forum Dergisinde yayımlanan planlama konulu yazılar ve bu yazılarda dile getirilen düşüncelerin detaylı değerlendirmesi için "Ali Somel, *Devletçilik ve Planlama Tartışmalarına Damga Vuran Forum Dergisi*, İstanbul, Yazılama Yayınları, 2010" isimli esere bakılabilir.

Dönemin hükümetine plan yapması gerektiği konusunda ülke dışından yapılan telkinlerde başrolü OECD üstlenmiştir.¹¹⁰ 1950'lerin ikinci yarısından itibaren ve giderek artan bir tonda OECD, “uzun vadeli yatırımlara gelişigüzel yöntemler sonucu karar verildiğini, temel büyüklüklerin ve politikaların tutarlı bir makroekonomik çerçevede olmadan saptandığını, bu durumda ekonomide enflasyonist baskıların ortaya çıkmasının kaçınılmaz olduğunu ileri sür(müş) ve Türkiye'ye yapılacak dış yardımları daha disiplinli ve akılcı politikaların izlenmesi koşuluna bağlama(yı)”¹¹¹ gündeme getirmiştir. Burada “disiplinli ve akılcı politikalar izlenmesi” ile ekonominin bir plana bağlı olarak yönetilmesi gereğine işaret edilmektedir. Diğer uluslararası kuruluşlar ile ABD ve Almanya gibi ülkelerden de destek bulan bu görüş doğrultusunda DP hükümeti, Profesör Jan Tinbergen ile yardımcısı Dr. Koopman'ı 10 yıllık plan çalışmalarına danışmanlık yapmak üzere Türkiye'ye davet etmiştir. 1960 yılının Nisan ayında Türkiye'ye gelen iki bilim insanı ilgili kurumlarla bir dizi görüşme gerçekleştirmiş ancak bu çalışmalar bir sonuca varmadan 27 Mayıs 1960 askeri darbesi ile kesintiye uğramıştır.¹¹²

Türkiye'nin 1960 öncesi planlama deneyimi bir bütün olarak değerlendirildiğinde, bu deneyimin önceki bölümde ortaya konan kavramsal çerçeve ile benzer bir şekilde kapitalist sistemin konjonktürel gereklilikleri tarafından şekillendirildiği anlaşılmaktadır. 1930'lı yılların devletçilik politikası ve sanayi planları, 1929 Büyük Buhranına karşı geliştirilmiş ve devletin ekonomiye doğrudan müdahalesini öngören bir yaklaşımdır. Bu yönüyle ABD'nin uyguladığı “New Deal” başta olmak üzere dönemin uygulamaları ile paralellik göstermektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde hazırlanan ilk planlar, her ne kadar sahip oldukları yaklaşım ve kullandıkları teknikler itibarıyla daha gelişkin

¹¹⁰ Bu dönemde OECD'nin yanı sıra yabancı uzmanlar tarafından hazırlanmış raporlarda da benzer öneriler dile getirilmiştir. Raporu hazırlayan yabancı uzmanın ismiyle anılan bu raporların en bilinenleri Barker ve Chenery Raporlarıdır. Barker Raporu 1951 yılında, Chenery Raporu ise 1953 yılında yayımlanmıştır. Her iki raporda da özellikle Barker Raporu'nda ayrı bir başlık altında ekonomi yönetimindeki koordinasyon eksikliğine dikkat çekilmiş ve yatırımların bir programa bağlanması gerektiği ifade edilmiştir. Barker Raporu hakkında detaylı bilgi için bkz. *The Economy of Turkey An Analysis and Recommendations for A Development Program*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1951; Chenery Raporu hakkında detaylı bilgi için bkz. Ergun Türkcan, “Chenery Raporuna Göre 1950'lerin Başında Türkiye Ekonomisi”, *Mülkiye Dergisi*, C.34, S.267, s.123-128.

¹¹¹ Günel Kansu, 2004, s.38.

¹¹² Ergun Türkcan, *Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü 1960-1980*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, İstanbul, 126.

olsa da 1930'ların sanayi planlarının devamı niteliğindedir. Bu durum özellikle İvedili Sanayi Planı açısından oldukça belirgindir. Burada Türkiye'nin kalkınma plancılığına geçişte geç kaldığı tespiti yapılmalıdır. Çünkü Hindistan başta olmak üzere birçok az gelişmiş ülke 1950'lerin başından itibaren kalkınma plancılığına geçmiştir. Türkiye ise bu dönemi planlamayı tartışmakla geçirmiştir. Plan konusunda ülke içinden ve dışından giderek artan baskı, 27 Mayıs askeri darbesi ile karşılık bulmuş ve Türkiye'de yeni bir dönemin kapısı açılmıştır.

1.2.1. Planlamanın Kurumsallaşması: Kalkınma Plancılığı Dönemi (1960-1980)

27 Mayıs askeri darbesi sonrasında yönetimi devralan Milli Birlik Komitesi'nin (MBK) ilk işlerinden biri, planlama konusunu ele almak olmuştur. Bu kapsamda yapılan çalışmalar dört ay gibi oldukça kısa sayılabilecek bir sürede tamamlanmış ve 30 Eylül 1960 tarihli 91 Sayılı yasa ile Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kuruluşu gerçekleştirilmiştir.¹¹³ DPT, Türkiye'de planlamanın kurumsallaşmasını ve kalkınma plancılığına geçişi simgelemektedir. Dolayısıyla, DPT'nin kuruluş sürecinde yapılan tartışmalar ve bu süreçte görev almış kişilerin tanıklıkları dönemin planlama yaklaşımının anlaşılması açısından oldukça önemlidir.

1.2.1.1. Planlama Yaklaşımı: Kapsayıcılık ve Plan Bütünlüğü

DPT'nin kuruluş sürecinde MBK'nde yapılan tartışmalar ve ilk plan çalışmalarında görev almış kişilerin tanıklıklarına yer verilen çalışmalar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, dönemin planlama yaklaşımını niteleyen iki temel ilkeye ulaşılmaktadır. Bunlar; "*kapsayıcılık*" ile "*plan bütünlüğü*" ilkeleridir.

Kapsayıcılık, bir yönüyle ekonominin bütün olarak kavranması diğer yönüyle de ekonomik gelişmeyi etkileyen sosyal ve kültürel konuların da planlamaya dâhil

¹¹³ DPT Müsteşarlığı, 2011 yılında 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılmış ve yerine aynı görevleri yerine getirmek üzere Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. Tezde terim birliği sağlamak adına DPT isminin kullanımı tercih edilmiştir. Kalkınma Bakanlığı ise, bu dönüşümün planlama sisteminde meydana getirdiği değişiklikleri belirtmekle sınırlı olarak ihtiyaç duyuldukça kullanılmıştır.

edilmesini içermektedir. DPT'nin kurucu yasası olan 91 sayılı yasanın genel gerekçesinde bu konuya şu şekilde temas edilmiştir;¹¹⁴

“Birincisi 1934 yılında olmak üzere iki defa 5 yıllık planlar hazırlanmıştır. Daha ziyade sanayi planı mahiyetinde olan bu plan denemelerinin bariz vasfını bazı istihlal sahalarında ulaşılması istenen hedeflerin belirtilmesi teşkil etmiştir. Bugünkü gerçek anlamıyla bir plan sayılıp sayılmayacakları bir yana, yeterli bir koordinasyon dahi sağlamamışlar ve netice itibarıyla sektör planlamasından öteye geçememişlerdir.”

Sanayi planlarına ilişkin yapılan bu değerlendirme, yeni dönem planlama yaklaşımının sektör planlamasını aşan ve ekonominin tamamını kapsayıcı yönüne işaret etmektedir. Bunu destekleyen bir diğer önemli tespit, DPT'nin görevlerinin tanımlandığı maddeye İktisat Komisyonu tarafından eklenmesi önerilen ve sonrasında MBK tarafından kabul edilen fıkraya ilişkin gerekçe kapsamında yapılmıştır. Eklenen fıkra ile DPT'ye çeşitli bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunma ve müşavirlik yapma görevi verilirken gerekçesi de şu şekilde açıklanmıştır;¹¹⁵

“...Türkiye'nin genel iktisat politikası üzerinde en mühim teknik organ olan Planlama teşkilatının, betahsis (özel olarak) plan dışında kalan para, banka ve kredi politikası, vergi, gümrük, fiyat, döviz kontrolü v.s. gibi muhtelif bakanlıkların yetki ve faaliyet sahalarına giren konular üzerinde, birlik, ahenk ve uyarlık temini için...”

Doğrudan plan kapsamına alınmayan konularda dahi DPT'nin koordinasyon ile görevlendirilmesi ve bunun da ekonomide “birlik, ahenk ve uyarlık temini için” olduğunun ifade edilmesi, ekonominin geneline ilişkin kapsayıcı yaklaşımı net bir şekilde ortaya koymaktadır.

Kapsayıcılık ilkesinin diğer boyutu, iktisadi konuların yanı sıra sosyal ve kültürel konuların da planlama kapsamına alınmış olmasıdır. Bunu ilk plancılardan¹¹⁶ Necat

¹¹⁴ 30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kurulması Hakkında Kanun Gerekçesi, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c001/mbk_00001015.pdf, (Erişim Tarihi: 01.01.2017).

¹¹⁵ a.g.k., (Erişim Tarihi: 01.01.2017).

¹¹⁶ İlk plancılar ifadesi ile DPT'nin kurucu yönetici kadrosu kastedilmektedir. Bu kişiler DPT'nin ilk müsteşarı Şinasi Orel ile ikinci müsteşarı Osman Nuri Torun, İktisadi Planlama Dairesi Başkanı Dr. Atilla Karaosmanoğlu, Sosyal Planlama Dairesi Başkanı Necat Erder ve Koordinasyon Dairesi Başkanı Ayhan Çilingiroğlu'dur.

Erder¹¹⁷, “DPT’nin kurucu kadrosu, ekonomik, sosyal, teknolojik ve hatta kültürel boyutlarıyla, ülkenin toptan kalkınmasını öngören kapsamlı bir plan anlayışını benimsemiştir”¹¹⁸ ifadesiyle dile getirmiştir. Burada planlamanın amacı olarak ifade edilen “toptan (bütüncül) kalkınma”, Türkiye’nin yapısal dönüşümüne işaret etmektedir. DPT’nin 1964-1966 yılları ile 1971 yılında müsteşarlığını yapan Memduh Aytür tarafından yapılan kalkınma tanımı, Erder’in işaret ettiği yapısal dönüşümden dönemin planlılarının ne anladığını ortaya koymaktadır. Aytür’e göre kalkınma;¹¹⁹

“bir toplumun demografik yapısının, kırsal nüfus, doğum ve ölüm oranlarının, yatay ve dikey hareketliliğin, şehirleşme hızının, aile büyüklüğünün, sosyal gruplar arası birincil ilişkilerin, tabakalaşmanın, işçi sınıfının, gelir dağılımının, çevre koşullarının, insanın fiziksel ve kültürel gücünün geliştirilmesinin, bilgi-birikim ve yayılımının, düşün’de spekülasyon bilgilerin teknolojik bilgilere yer verişinin, devlet kurumlarının sorumluluk alanının artmasının, siyasal katılımının, genellikle kurum ve kuralların ekonomik gelişmeye paralel olarak dönüşümlere uğraması demektir”

Tanımda yer verilen kavramlar aracılığıyla kurulan mantık örgüsünün arkasında sanayileşme ile birlikte gelişen toplum yapısı yer almaktadır. Dolayısıyla, kalkınma ile kastedilen sanayileşmek ve buna bağlı olarak da Batılı tarzda modern toplum idealine ulaşmaktır. Planlama da bu ideale ulaşmanın aracıdır ve bu idealin ekonomik, sosyal ve kültürel boyutları planlama uğraşının kapsamı içerisinde yer almaktadır.

Dönemin planlama yaklaşımını niteleyen ikinci ilke, “plan bütünlüğü” ilkesidir. Bu ilkenin kaynağı doğrudan 1961 Anayasasıdır. 1961 Anayasasının “Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı” başlıklı 129. maddesinin ikinci fıkrasında DPT’nin kuruluşunun ve plan hazırlıkları ile uygulamasının yanı sıra “... planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler” de özel kanunla düzenlenecek konular arasında sayılmıştır. Bu kapsamda “Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun” hazırlanarak 1962 yılında yürürlüğe konmuştur. Planın TBMM görüşmelerine ilişkin detaylı düzenlemeler içeren kanunun uygulaması, “milletvekillerinin, planları değiştirmeye yönelik önerilerinin, DPT katılmadığı takdirde, yasalaşmasının mümkün olmadığı, TBMM’yi, plan dokümanlarını

¹¹⁷ 1961-1962 arasında bu görevde bulunmuştur.

¹¹⁸ Fahri Aral, *Planlı Kalkınma Serüveni: 1960’larda Türkiye’de Planlama Deneyimi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, s.8.

¹¹⁹ Memduh Aytür, *Kalkınma Kavramı*, DPT Yayını, Ankara, 1971, s.4.

ya olduğu gibi kabul etmek ya da bütünüyle reddetmek gibi iki alternatifle karşı karşıya bırakmış(tır).”¹²⁰ Buna bağlı olarak da bu dönemde hazırlanmış planlar rötüş sayılabilecek değışiklikler dışında TBMM’de olduğu gibi kabul edilmiştir.¹²¹

Anayasal düzlemde yer verilecek ve özel bir kanunla düzenleme konusu yapılacak kadar önem atfedilen plan bütünlüğü ilkesinin arkasında anayasa yapıcılar tarafından siyasetçilere duyulan güvensizlik yatmaktadır. DP döneminin uygulamalarının kaynaklık ettiği bu olgu, dönemin planlama yaklaşımının şekillenmesinde belirleyici bir etkiye sahip olmuştur. Dolayısıyla bu olgunun anlaşılması konumuz açısından önem kazanmaktadır. DPT’nin kuruluş kanununa ilişkin MBK’nde yapılan tartışmalar, siyasete duyulan güvensizliği net bir şekilde ortaya koymaktadır.

1960 yılının Eylül ayı içerisinde yapılan tartışmalar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, siyasetçilere güvensizlik konusunda MBK üyelerinin görüş birliği içerisinde olduğu ancak buna karşılık alınacak tedbirler konusunda görüşlerin farklılaştığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda yürütülen tartışmalar DPT’nin görevlerini düzenleyen 2. madde üzerinde yoğunlaşmıştır. Maddede DPT’nin görevleri şu şekilde ifade edilmiştir;

122

“Madde 2- Devlet Planlama Teşkilatının görevleri şunlardır;

a) Memleketin tabii, beşeri ve iktisadi her türlü kaynak ve imkanlarını tam bir şekilde tesbit ederek takibedilecek iktisadi sosyal politikayı ve hedefleri tayinde 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 planları hazırlamak,

d) Planların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak,

¹²⁰ Günal Kansu, 2004, s.65.

¹²¹ a.g.e., s.65.

¹²² Metin orijinal haliyle nakledilmiş olup vurgular yazara aittir.

e) Planın uygulamasını takibetmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde planda değişiklikler yapmak,

f) Özel sektörün faaliyetlerini planın hedef ve gayelerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tavsiye etmek”

MBK'nin bir grup üyesi görev tanımında yer alan “yardımcı olmak, tavsiyede bulunmak ve müşavirlik yapmak” ifadelerinden hareketle DPT'nin istişari nitelikte bir kurum olmasına karşı çıkmışlardır. Karşı çıkışlarına gerekçe olarak da DP iktidarının uygulamalarını göstermektedir. Bu kapsamda üyelerden Mehmet Özgüneş ve Dündar Taşer'in görüşleri oldukça aydınlatıcı niteliktedir. Özgüneş görüşülen yasayı şu şekilde anlamlandırmaktadır¹²³;

“... İki asırdan beri demokrasiyi tutturamayışımızın sebebi; memlekette sosyal müesseselerin yok oluşundandır. Parti, parti; ne var, ne yok, siyasi parti... Parti flaması milli bayrağımızın üstüne çıkarılıyordu. Parti menfaati, milli menfaatler üstüne çıkarılıyordu. Herhangi bir yere tesis kurulacağı zaman, bu memleketin hayrına olup olmadığı düşünülmeden, acaba bir kısım vatandaşın reyini alabilir miyiz, hususu düşünülüyordu... Her tesis rey ile ölçülüyordu. İşte kanunun hususiyeti buradadır. Siyasi partilere memleketin iktisadi, mali istikbaliyle oynaması imkanını bırakmamak. İlim heyetine bu salahiyeti tanımak lazımdır. İstişari mahiyette koyacak olursak bunun hükmü olmayacaktır.”

Taşer'in görüşlerinde de siyasetçiye güvensizlik başrolde. Taşer'e göre¹²⁴,

“Efendim, 1939'dan beri Avrupa'dan heyet getirmeye başladık, o günden beri tavsiye aldık fakat bir tanesini yapamadık... Politikacı mevcudiyetini, vatandaşların reylerinden alan adamdır. Böyle bir kanun olmadan planı tatbik eder mi? Rey endişesiyle hareket eden veya rey endişesine mahkûm olan bir hükümet iş başına gelirse ve bu heyetin tavsiyelerini de yapmakla mükellef olmadığına göre vaziyet ne olacak?”

Buna karşılık önerilen çözüm, maddedeki “yardımcı olmak, tavsiyede bulunmak ve müşavirlik yapmak” ifadelerinin çıkarılması ve DPT'nin bu konularda tam yetkili kılınmasıdır. Siyasetçilere duyulan güvensizliğin bir nevi sigortası olarak Taşer tarafından gündeme taşınan bu çözüm önerisine, yasayı hazırlayan ekibin başkanı ve DPT'nin kuruluşundan sonraki ilk müsteşarı olan Şinasi Orel tarafından DPT'yi devlet içerisinde dördüncü kuvvet haline getireceği ve bunun da devletin işleyişinde ciddi

¹²³ 30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kurulması Hakkında Kanun MBK Genel Kurul Toplantı Tutanaqları, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c001/mbk_00001015.pdf, (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

¹²⁴ a.g.k., (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

sıkıntılara yol açacağı gerekçesiyle karşı çıkmıştır. Orel'in bu konu hakkındaki açıklaması şu şekildedir¹²⁵;

“...Devlet Planlama Dairesi hiçbir surette 4 üncü bir kuvvet olarak ortaya çıkamaz. İcra Vekillerinin tatbik etmeyeceği bir planlamayı yürütmesine maddeten imkan yoktur. İktisadi faaliyetlerle siyasi faaliyet birbirinden ayıramaz. Binaenaleyh bir hükümetin devamlılığı iktisadi alanda o memleketin fertlerine sağlayacağı refah seviyesiyle ölçülür. Bu planlama 4 üncü kuvvet olarak ortada var ise hükümet ne diyecek? Ne yapalım, Planlama Dairesi böyle dedi, ben de onun dediğini yaptım mı diyecek. Böyle bir şey olamaz. Buna imkan yoktur. Bu itibarla devletin teşrii, icrai ve kazai organda yardımcı bir heyet olarak Devlet Planlama Dairesinin çalışması lazımgeldiği kanaatindeyim ve bu kanaatimizde ısrar ediyoruz.”

Orel yukarıda yer verilen açıklamasında Taşer'in önerisinin planlama teşkilatını hükümetin yerine geçirdiğine işaret etmekte ve hükümetin sorumluluk üstlenmediği bir yapıda planlamanın işlerlik kazanmasının mümkün olmadığını vurgulamaktadır. Bununla birlikte, Orel ve yasayı hazırlayan ekibin içerisinde yer alan Osman Nuri Torun ile Atilla Karaosmanoğlu tarafından çeşitli vesilelerle yapılan açıklamalarda, hazırlıkları devam eden anayasaya planlama ile ilgili konması düşünülen hüküm ve DPT'nin mevcut tasarımında planlamanın en üst karar organı olarak konumlandırılan Yüksek Planlama Kurulu'nda (YPK) siyasetçiler ile bürokratların eşit temsiline yer verildiğine dikkat çekilmiş ve bu iki tedbirin siyasetçilerin plan dışına çıkma eğilimlerine karşı bir önlem olarak alındığı ifade edilmiştir.¹²⁶ Buradan Orel ve ekibinde de siyasetçilere karşı bir güvensizlik olduğu anlaşılmaktadır. Ancak Taşer'den farklı olarak bu konuda daha ılımlı bir çizgide yer almaktadırlar ve anayasal güvence ile karar verme sürecinde siyasetçi ve bürokrat arasında tesis edilen dengenin muhtemel olumsuzlukları önleyebileceğini düşünmektedirler. Tartışmaların neticesinde, Taşer'in önerisi kabul görmemiş ve yasa tasarısı teklif edildiği haliyle kabul edilmiştir.¹²⁷

¹²⁵ a.g.k., (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

¹²⁶ 30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kurulması Hakkında Kanun MBK Genel Kurul Toplantı Tutanakları, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c001/mbk_00001014.pdf, (Erişim Tarihi: 03.01.2017).

¹²⁷ Planlama konusunda yaşanan bu tartışma aslında MBK'ni oluşturan üyeler arasındaki daha derinlerdeki görüş ayrılığının bir dışavurumudur. Bu görüş ayrılığı, 13 Kasım 1960 tarihinde somutluk kazanmış ve içlerinde Taşer'in de yer aldığı MBK'nin 14 üyesi yurt dışına sürgün edilmiştir.

Sonuç itibarıyla dönemin planlama yaklaşımı, kapsayıcılık ilkesinin işaret ettiği ve Aytür'ün tanımında ifadesini bulan kalkınma sürecini, rasyonel gereklilikler doğrultusunda yönetmeyi amaçlamaktadır. Bunun için de rasyonel gereklilikler açısından tehdit olarak gördüğü siyasetin aşırılıklarını yukarıda açıklanan düzenlemeler ile dengelemeye çalışmıştır. Bu yaklaşımın ürünü olan planlama politikası ise, bir sonraki bölümde incelenmiştir.

1.2.1.2. Planlama Politikası: Sanayileşme ve Modern Topluma Geçiş

1960 ile 1980 arası dönemde hazırlanan dört kalkınma planı ve bu kalkınma planları doğrultusunda yapılan uygulamalar incelendiğinde, bir önceki bölümde kalkınma planlılığı bağlamında anlatılanlar ile birebir örtüştüğü görülmektedir. Bu tespitin en önemli dayanağı, dönemin plan dokümanlarında ifade edilen politikalar ile yatırımların sektörler arası dağılımıdır.

Kalkınma planlarının hangi amaç ve hedefleri hayata geçirmek üzere hazırlanması gerektiği konusu, “*Plan Hedefleri ve Strateji Belgesi*” olarak adlandırılan politika belgesinde açıklanmıştır. Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen bu belgede, planı hazırlayacak teknik ekipten nasıl bir plan istendiği temel ilkeler ve öncelikler bazında ortaya konmaktadır. Dolayısıyla, her plan öncesinde yayımlanan “*Plan Hedefleri ve Strateji Belgesi*”, dönemin planlama politikasının anlaşılması açısından birincil kaynak niteliğinde önemli bir başvuru kaynağıdır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BBYKP) hazırlıklarına yön vermek için 1961 yılında yayımlanan “Plan Hedefleri ve Strateji Belgesi”nde kalkınma planının yapıma amacı, “Türk toplumunun seçtiği yaşayış şekli olan demokrasi düzeni içinde en yüksek kalkınma hızını sağla(mak) ve sosyal adaleti gerçekleştir(mek)”¹²⁸ olarak açıklanmıştır. Bu amacı gerçekleştirmek için yatırımların artırılması gereğinden söz edilmekte ve bunun için de tasarruf politikası başlığı altında özellikle iç tasarrufların artırılması ihtiyacı üzerinde durulmaktadır.¹²⁹ Yatırımların hangi alanlara yönlendirileceği konusu ise, yatırım politikası başlığı altında ele alınmıştır. Bu bölüm incelediğinde, sanayileşme

¹²⁸ Plan Hedefleri ve Strateji Belgesi, DPT Yayını, Ankara, 1961, s.1.

¹²⁹ a.g.e., s.2-3.

vurgusu dikkat çekmekle birlikte tarım sektörünün de tam anlamıyla göz ardı edilmediği anlaşılmaktadır. Yatırım politikasının genel çerçevesine ilişkin şu ifade önemlidir¹³⁰;

“Türkiye’de kalkınma, uzun devrede, en çok verimli olan yatırımlarla gerçekleşecektir. Türkiye gibi milli gelirinin yarıya yakın kısmı tarımdan gelen ve nüfusun dörtte üçü köylerde yaşayan bir memlekette tarım ile sanayi arasında yatırımlar bakımından tercihin, ya hep ya hiç olarak değil, marjinal ayarlamalar şeklinde düşünülmesi icabeder.”

Aslında belgeyi hazırlayan teknik ekip, sanayileşme taraftarıdır ve belgenin ilk versiyonunda çok güçlü bir sanayileşme vurgusuna yer verilmiştir. Yukarıdaki alıntının ilk kısmı belgenin ilk versiyonunda şu şekildedir; “Türkiye’de kalkınma, uzun devrede sanayi ile gerçekleşecektir. Fakat kalkınma hızını azamileştirmek için tarımın imkânlarından da azami istifade şarttır.”¹³¹ Görüldüğü üzere, burada sanayileşme kalkınma sürecinin odağına yerleştirilirken, tarım sektörünün rolü bu sürece destek işleviyle sınırlı görülmektedir. Dönemin Tarım Bakanı Osman Tosun bu duruma itiraz etmiştir. Tosun konu hakkındaki görüşlerini şu şekilde açıklamıştır¹³²;

“(belgenin ilk versiyonundaki ifadeyi kastederek) Sanayi burada geniş manası ile ele alınmıştır, tarım ise daha ziyade dar manası ile ele alınmış bulunmaktadır.... (konu hakkındaki açıklayıcı izahatı takiben)... bizim için kalkınma imkanı bugün en çok sanayide değil, ziraattadır. Yarın da öyle olacaktır. Bugün kalkınmış memleketlerin nasıl kalkınmış olduklarını tetkik edin, göreceksiniz ki temel tarımdadır. Tarımda meyveciliğimize, sebzeciliğimize, hayvan mahsullerimize her şeyden önce önem vereceğiz. Burada tarımdan çok şey bir şey beklemiyormuşuz gibi bir mana çıkıyor.”

Dönemin Maliye Bakanı Kemal Kurdaş ise, konuya farklı bir açıdan yaklaşmıştır. Kurdaş’a göre¹³³,

“Bizim hedefimiz en kısa zamanda süratle ve en büyük ölçüde kalkınmaktır. Bizim hedefimiz sanayileşme değildir. Kalkınmamız neye vabeste (neye bağlı) ise onu yapmalıyız. Bu, evvela şuna vabestedir (bağlıdır). Fevkalade mahdut imkânları en verimli sahalara tevcih etmek (yönelmek) lazımdır. En verimli saha hangisidir? İşte plan onun için yapıyor. Bu verimli saha Türkiye’de bidayette (başlangıçta) ziraat de olabilir, ziraatın bazı sektörleri de olabilir. Turizm olabilir, turizmin bazı sektörleri de olabilir. Sanayi olabilir, sanayinin bazı sektörleri de olabilir. Verimler müsavi olduğu halde sanayi

¹³⁰ a.g.e., s.6.

¹³¹ Yüksek Planlama Kurulu Toplantı Tutanaqları, 14.06.1961, İkinci Birleşim, İkinci Oturum, s.2/30.

¹³² a.g.k., s.2/31.

¹³³ a.g.k., s.2/34-35.

tercih edilir. Çünkü hiç olmazsa hava şartlarından azadedir. Bu, bir prensiptir. Öbür türlüünde, evvela apriori bir hüküm veriyorsunuz.”

Netice itibarıyla, YPK’da yapılan tartışmalar sonucunda uzlaşılan metinde tarım ile sanayi sektörleri arasında bir denge tesis edilmiş ve bir bakıma ikisinin de birbirine tercih edilemeyecek ölçüde kalkınma için önemli olduğu vurgulanmıştır. Tarım sektörüne sanayi sektörü ile eş düzeyde verilen önem itibarıyla BBYKP, bu dönemde hazırlanmış diğer planlardan farklı bir özelliğe sahiptir. Diğer planlar, BBYKP’den farklı olarak sanayileşme vurgusu oldukça güçlü planlardır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (İBYKP) için 1966 yılında yayımlanan “Plan Hedefleri ve Strateji Belgesi”ne ilkinden farklı olarak kalkınmanın sanayileşme ile mümkün olacağı düşüncesi hâkimdir. Bu durum belgede şu şekilde ifadesini bulmuştur¹³⁴;

“...İkinci Beş Yıllık Plan Döneminde sanayiinin ekonominin sürükleyici sektörü olması temin edilmiş olacaktır. Sanayileşme, bu dönemde hızlı bir kalkınmayı gerçekleştirebilmek ve bu hızı artırarak devam ettirmek için şarttır.”

Belgenin dikkat çeken bir diğer özelliği, sanayileşme ile birlikte tarım başta olmak üzere gerek ekonominin diğer sektörlerinde gerekse de toplumun genelinde ortaya çıkması beklenen değişiklikleri tasvir etmesi ve bu değişiklikleri kalkınma sürecine destek olacak şekilde plan kapsamına almasıdır. Bu bağlamda, şu ifadeler önemlidir¹³⁵;

“...İkinci plan döneminde sanayi üretiminin ve sanayide çalışan nüfusun artması sonucu geleneksel tarım ürünlerine istinat eden ekonominin tümünde bünyevi bir değişim meydana gelecektir... Sanayileşme tarımdaki verimliliğin artmasını (sağlayacak) ve böylece tarım sektörü de sağlam bir bünyeye kavuşmuş olacaktır... Kalkınma gayretleri içerisinde şehirleşme, iktisadi ve sosyal gelişmenin özellikle sanayileşmenin bir sonucu olarak desteklenmesi gereken bir oluşur. Şehirleşmeden ekonomiyi iten bir güç olarak yararlanılacaktır.”

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (ÜBYKP) öncesinde 1972 yılında yayımlanan ve Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (DBYKP) hazırlıkları kapsamında da kullanılan “Plan Hedefleri ve Stratejisi”, “Yeni Strateji” olarak adlandırılmıştır. Felsefesi itibarıyla kendinden önceki iki stratejinin devamı niteliğinde olan bu stratejinin yeni olarak adlandırılmasının sebebi, perspektif süresinin yeniden belirlenmiş olmasıdır. BBYKP ile İBYKP, 1963-1977 yıllarını arasını kapsayan 15 yıllık perspektif dikkate alınarak

¹³⁴ Plan Hedefleri ve Strateji Belgesi, DPT Yayını, Ankara, 1966, s.6.

¹³⁵ a.g.e., s.7-8.

hazırlanmıştır. Yeni Strateji ise, bundan sonraki planlar için 1995 yılını hedef yıl olarak tayin etmiştir. Bunun sebebi ise, o dönemki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile imzalanan Katma Protokol uyarınca Türkiye'nin 1995 yılında Gümrük Birliği'ne girmesinin öngörülmüş olmasıdır.¹³⁶ Ekonomi açısından doğrudan sonuçları olan bu gelişme, yeni bir perspektif ile karşılık bulmuştur.

“Yeni Strateji” adlı yayında yer alan şu ifadeler, stratejiler arasındaki devamlılığı göstermesi açısından önemlidir¹³⁷;

“... Hızlı kalkınma, planlı dönemde karşılaşılan dar boğazların aşılması ve sorunların çözümlenmesi, sosyal ve ekonomik yapının, sosyal alışkanlık ve değerlerin kalkınmayı devamlı kılacak bir yönde değişmesine bağlıdır. Bu yapısal değişmeyi sağlamak için... ileriye ve geriye beslemeyi etkisi güçlü ara sanayi malları ile istihdam yaratan, teknoloji üretiminde itici ve özendirici niteliğe bir sahip, ulusal hasılaya katkısı yüksek... bir sınai yapıya ulaşmak amaç edinmiştir.”

Sanayileşme, dönemin planlama politikasının ağırlık merkezi konumundadır. Bu dönemde izlenen sanayileşme politikasının özelliği, ithal ikamesine dayalı olmasıdır. Başka bir ifadeyle, yurt dışından ithal edilen ürünlerin yerli üretimine öncelik veren bir sanayileşme politikası tercih edilmiştir. Bu tercih, 1966 yılında yayımlanan “Plan Hedefleri ve Stratejisi Belgesi”nde şu şekilde ifade edilmiştir¹³⁸;

“... Ödemeler dengesindeki baskıları hafifletebilmek için mümkün olan sanayi kollarında veya çeşitlerinde ihracatın artırılmasına ve uzun sürede milletlerarası üstünlük sağlayabilecek sahalarda ithalat ikamesine önem verilecektir.”

Benzer içerikteki ifadeler, diğer strateji belgelerinde de yer almaktadır. Bununla birlikte, dönem boyunca ithal ikamesi uygulaması, temel tüketim mallarından ara malı ve yatırım malı üretimine doğru evrilmiştir.¹³⁹ Süreç içerisinde gelişen bu durum, sanayileşmenin ilk aşamasından ağır sanayi tesislerini kurmaya yönelik bir aşamaya geçişe işaret etmektedir.

Kamu ve özel kesim yatırımlarının sektörel bazda dağılımı, planlarda ifade edilen politika tercihlerinin uygulamaya da yansımış olduğunu göstermektedir. Aşağıda üç farklı

¹³⁶ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, 2010, s.154.

¹³⁷ Yeni Strateji (1973-1995), DPT Yayını, Ankara, 1972, s.12.

¹³⁸ Plan Hedefleri ve Strateji Belgesi, 1966, s.12.

¹³⁹ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, 2010, s.150-155.

tabloya yer verilmiştir. Tablolarda sırasıyla kamu, özel ve toplam yatırımların plan dönemleri itibarıyla sektör bazında dağılımı gösterilmiştir. Ek olarak tabloların son sütununda 1963-1980 dönemi ortalaması da yer almaktadır.

Tablo 1: Kamu Yatırımlarının Sektörler Bazında Dağılımı (1963-1980) (%)

| Sektörler/Yıllar | 1963-1967 | 1968-1972 | 1973-1977 | 1978-1980 | 1963-1980 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Tarım | 18,41 | 13,50 | 10,03 | 8,85 | 13,13 |
| Madencilik | 7,75 | 4,87 | 6,46 | 7,93 | 6,62 |
| İmalat | 12,01 | 21,26 | 23,56 | 23,41 | 19,69 |
| Enerji | 11,05 | 14,61 | 13,59 | 20,24 | 14,28 |
| Ulaştırma | 22,80 | 22,03 | 25,44 | 22,44 | 23,26 |
| Turizm | 0,67 | 1,26 | 0,89 | 0,76 | 0,91 |
| Konut | 3,54 | 3,69 | 2,09 | 2,83 | 3,06 |
| Eğitim | 12,42 | 8,72 | 6,44 | 4,25 | 8,37 |
| Sağlık | 3,11 | 2,68 | 2,10 | 1,92 | 2,51 |
| Diğer Kamu Hizmetleri | 8,24 | 7,38 | 9,40 | 7,37 | 8,18 |
| TOPLAM | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)*, Ankara, 2015, s.91.

BBYKP’nda tarım ve sanayi sektörleri arasında kurulan dengenin kamu yatırımlarının tahsisinde tarım sektörü lehine bozulduğu görülmektedir. Dolayısıyla, her ne kadar söylem olarak sanayileşmeye önemli bir yer verilmiş olsa da BBYKP, uygulaması itibarıyla farklı bir görüntü çizmiştir. Yukarıda yapılan tespitlere paralel olarak İKBYK’den itibaren görülen güçlü sanayileşme vurgusu, uygulamaya da yansımış ve dönem sonuna kadar kamu yatırımlarının yaklaşık dörtte biri imalat sanayi sektörüne ayrılmıştır.

Tablo 2: Özel Kesim Yatırımlarının Sektörler Bazında Dağılımı (1963-1980) (%)

| Sektörler/Yıllar | 1963-1967 | 1968-1972 | 1973-1977 | 1978-1980 | 1963-1980 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Tarım | 10,49 | 9,02 | 9,42 | 6,47 | 9,11 |
| Madencilik | 0,89 | 0,82 | 0,66 | 0,58 | 0,75 |
| İmalat | 39,86 | 39,32 | 40,99 | 31,87 | 38,69 |
| Enerji | 0,43 | 0,41 | 0,28 | 0,33 | 0,37 |
| Ulaştırma | 5,75 | 7,83 | 11,00 | 10,71 | 8,61 |
| Turizm | 0,34 | 0,33 | 0,35 | 0,51 | 0,37 |
| Konut | 34,19 | 34,94 | 30,89 | 42,57 | 34,88 |
| Eğitim | 0,46 | 0,41 | 0,27 | 0,26 | 0,36 |
| Sağlık | 0,22 | 0,20 | 0,16 | 0,19 | 0,19 |
| Diğer Kamu Hizmetleri | 7,37 | 6,74 | 5,98 | 6,51 | 6,67 |
| TOPLAM | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)*, Ankara, 2015, s.90.

Özel kesim yatırımlarının dönem boyunca imalat sanayi ve konut sektörlerine yoğunlaştığı dikkati çekmektedir. Özellikle tarımda makineleşme ve artan sanayileşmenin sonucu olarak ortaya çıkan kırdan kente göç olgusu, konut sektörü yatırımlarındaki artışla kendini göstermiştir.

Tablo 3: Kamu ve Özel Kesim Yatırımlarının Sektörler Bazında Dağılımı (1963-1980) (%)

| Sektörler/Yıllar | 1963-1967 | 1968-1972 | 1973-1977 | 1978-1980 | 1963-1980 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Tarım | 14,45 | 11,26 | 9,73 | 7,66 | 11,12 |
| Madencilik | 4,32 | 2,85 | 3,56 | 4,25 | 3,69 |
| İmalat | 25,93 | 30,29 | 32,27 | 27,64 | 29,19 |
| Enerji | 5,74 | 7,51 | 6,94 | 10,29 | 7,32 |
| Ulaştırma | 14,28 | 14,93 | 18,22 | 16,57 | 15,94 |
| Turizm | 0,50 | 0,79 | 0,62 | 0,63 | 0,64 |
| Konut | 18,86 | 19,31 | 16,49 | 22,70 | 18,97 |
| Eğitim | 6,44 | 4,56 | 3,35 | 2,26 | 4,36 |
| Sağlık | 1,66 | 1,44 | 1,13 | 1,06 | 1,35 |
| Diğer Kamu Hizmetleri | 7,81 | 7,06 | 7,69 | 6,94 | 7,42 |
| TOPLAM | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)*, Ankara, 2015, s.89.

Tüm yatırımlar itibarıyla bu dönem incelendiğinde, toplam yatırımların yarısının imalat sanayi ve konut sektörlerine yapıldığı görülmektedir. İmalat sanayi ile doğrudan bağlantılı olan enerji ve ulaştırma sektörleri de toplam yatırımlardan yüzde 25'e yakın bir düzeyde pay almıştır. Dolayısıyla, bu göstergeler 1963-1980 döneminin sanayileşme merkezli bir kalkınma dönemi olduğunu ortaya koymaktadır. İlâveten, kamunun imalat sektörü yatırımları, sanayileşmede devletin üstlendiği rolü somut bir şekilde ortaya koymaktadır.

Kapitalizmin 1970'lerde içine düştüğü krizin Türkiye'ye etkileri 1970'lerin ikinci yarısından itibaren görülmeye başlamıştır. Tablo-2'de görüleceği üzere, 1978-1980 döneminde 1973-1977 dönemine kıyasla özel kesim imalat sektörü yatırımlarında yüzde 22 düzeyinde yaşanan düşüş bu etkinin somut göstergesidir. 1980'e doğru ağırlaşan ekonomik koşullar Türkiye'yi ekonomi politikasında değişiklik yapmaya zorlamıştır.

1.2.2. Planlamanın Çözülüşü: Piyasa Öncülüğünde Kalkınma (1980-...)

Bir önceki bölümde açıklanan ve ithal ikamesine dayalı sanayileşmenin ağırlık merkezini oluşturduğu planlama politikası, 1970'lerin ortalarına kadar başarılı olmuştur. İlk üç plan dönemini kapsayan 1963-1977 yılları arasındaki 15 yıllık zaman diliminde Türkiye ekonomisi yıllık ortalama yüzde 4,3 büyüme göstermiş, imalat sanayindeki yıllık ortalama büyüme ise, yüzde 10'ların üzerinde gerçekleşmiştir.¹⁴⁰ Bu başarının elde edilmesinde dönemin kapitalist ekonomi politiği önemli bir paya sahiptir. Celasun, *“1950-1970 döneminde dünya ticaret ve para sistemlerinde gerçekleştirilen görelî istikrar, bu dönemde az gelişmiş ülkelerin çoğuna, makul bir dış borçlanma ile desteklenen büyüme süreçlerini kendi iç koşullarının oluşturduğu bir çerçevede düzenleme imkânı vermiştir.”*¹⁴¹ tespitiyle para birimlerinin değerini ABD Dolarına, ABD Dolarının değerini de 1 ons altın=35 ABD Dolarına eşit olacak şekilde sabitleyen Bretton-Woods sisteminin, az gelişmiş ülkelerde takip edilen kalkınma plancılığı uygulamalarının başarısındaki etkisine temas etmektedir.

¹⁴⁰ Şevket Pamuk, 2008, s.284.

¹⁴¹ Merih Celasun, “Piyasa Ekonomilerinde Planlama: 1970'lerin Dış Ekonomik Şoklarının Etkisinde Yeni Sorunlar ve Eğilimler”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, C.11, S.3-4, 1984, s.335.

ABD'nin Vietnam Savaşı ile dönemin Başkanı Johnson tarafından açıklanan "Büyük Toplum" projesinin finansmanı için vergi gelirlerini artırmak yerine para basmayı tercih etmesinin yarattığı enflasyonist baskı, 1971 yılında Bretton Woods sisteminin çökmesiyle sonuçlanmıştır.¹⁴² Bu gelişmenin ardından 1973 yılında yaşanan I. Petrol Krizi ve devamında yaşanan gelişmelerin gelişmiş ekonomilerde yol açtığı stagflasyon krizinin Türkiye'nin de içinde bulunduğu az gelişmiş ülkeler açısından yansıması, borç krizi şeklinde olmuştur. 1970'lerin ikinci yarısında özellikle 1977'den itibaren etkileri görülen krize bağlı olarak Türkiye'nin dış borcunun GSYİH'ya oranı yüzde 9'dan, yüzde 24'e yükselirken, enflasyon oranı da yüzde 90 seviyelerine ulaşmıştır.¹⁴³

Ekonominin koşulların giderek ağırlaştığı 1979 yılının sonlarında yapılan ara seçimleri muhalefette olan Adalet Partisi kazanmış ve bunun üzerine Bülent Ecevit liderliğindeki dönemin hükümeti istifa etmiştir. Yeni hükümet, Adalet Partisi tarafından kurulmuş ve Süleyman Demirel de başbakan olmuştur. Bu hükümet tarafından ekonomik krizle mücadele etmek amacıyla 24 Ocak 1980 tarihinde ilan edilen ve tarihe "24 Ocak Kararları" olarak geçen Bakanlar Kurulu kararı ile ekonomi politikasında değişikliğe gidilmiş ve ekonomi politikasının uygulama aracı olarak planlama terkedilmiştir.

1.2.2.1. Neo-Liberal Politikaların Türkiye'ye Uyarlanması: "Kalkınmada Yeni Görüşün Esasları"

Turgut Özal, 1979 yılının Nisan ayında Aydınlar Ocağı'nda "Kalkınmada Yeni Görüşün Esasları" isimli bir konuşma yapmıştır. Konuşmanın yapıldığı yılın sonunda yaşanan hükümet değişikliğinin ardından Başbakanlık Müsteşarı olarak atanmış ve aynı zamanda vekâleten DPT Müsteşarlığını da üstlenmiştir. O tarihe kadar takip edilen ekonomi politikasında paradigma değişikliği anlamına gelen 24 Ocak Kararları, Özal'ın başında yer aldığı teknik ekip tarafından hazırlanmıştır. 12 Eylül Askeri Darbesi sonrasında kurulan hükümette ekonominin yönetiminden sorumlu Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilen ve 1983 yılında yapılan seçimleri kazanarak başbakan olan Özal,

¹⁴² Steven M. Suranovic, *Policy and Theory of International Finance*, <http://2012books.lardbucket.org/pdfs/policy-and-theory-of-international-finance.pdf>, (Erişim Tarihi: 07.01.2017), s.487.

¹⁴³ Şevket Pamuk, 2008, s.285.

Türk ekonomisinin 1980'lerde yaşadığı dönüşümün mimarıdır. Mimarı olduğu dönüşümün düşünsel arka planını ise, 1979 yılında yaptığı konuşmada açıklamıştır. Dolayısıyla bu konuşma, günümüzde de etkisini sürdürmekte olan piyasa öncülüğünde kalkınma anlayışını anlamak açısından oldukça önemlidir.

Konuşma iki ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde kalkınmadan ne anlaşıldığı ve kalkınma sürecinde eğitim ile devletin nasıl bir role sahip olduğu konuları açıklanmaktadır. İkinci bölümde ise, nasıl bir kalkınma politikası izlenmesi gerektiği dokuz ana başlık altında ilk bölüme kıyasla daha somut bir şekilde anlatılmıştır. Bununla birlikte, ikinci bölümde “ekonomik kalkınmada devletin rolü” ile “ekonomik kalkınmada fertlerin rolü” başlıkları altında anlatılanlar, büyük ölçüde birinci bölümün tekrarı niteliğindedir. Bunun dışındaki bölümler ise, yeni kalkınma anlayışı doğrultusunda sanayi, tarım, vergi, bankacılık, şehirleşme ve sendika politikalarının nasıl olması gerektiğine yoğunlaşmış ve içerikleri itibarıyla oldukça dikkat çekicidir.

Kalkınmanın hedefi, “milleti meydana getiren fertleri gerek maddi gerek manevi olarak buldukları seviyeden daha yüksek seviyeye erdirmek”¹⁴⁴ şeklinde ifade edilmiştir. Bu açıklama, kalkınmanın ekonomik büyümeden farklı olarak yapısal dönüşüm içeren bir süreç olduğu şeklindeki düşünceyle büyük ölçüde örtüşmektedir. Farklılaşan yönü, hedefin kapsadığı manevi boyuttur. Bundan ne anlaşıldığı, “*Kalkınmada Eğitim*” başlığı altında açıklanmıştır. Bu kapsamda, İslam terbiyesinin önemine ve bu terbiye sisteminden son 150 senedir uzak kalınmasının yol açtığı sorunlara dikkat çekilerek “İslam terbiyesini de veren bir milli eğitim sisteminin hızlı kalkınma için en lüzumlu bir şart olduğu”¹⁴⁵ ifade edilmiştir. Bunun arkasında ise, “Kalkınmada Yeni Görüş”ün geliştirilmesi sürecinde kullanılan kaynaklar yer almaktadır.

Özal, “Kalkınmada Yeni Görüş”ü geliştirirken “kendi tarihimizden edindiğimiz tecrübeler, İslam düşüncesinin konu ile ilgili esasları, sanayileşmiş ekonomik gücü yüksek milletlerin tecrübeleri ve tatbikatları”ndan yararlandığını ifade etmiştir.¹⁴⁶ Dolayısıyla, Yeni Görüşün kalkınma kavramına ilişkin getirdiği açılım hakkında şu şekilde bir tespit yapmak mümkündür; Yeni Görüşte kalkınma maddi ve manevi boyutları

¹⁴⁴ Turgut Özal, *Kalkınmada Yeni Görüşün Esasları*, ?, Ankara, 1979, s.3.

¹⁴⁵ a.g.e., s.4.

¹⁴⁶ a.g.e., s.1.

olan yapısal bir dönüşüm süreci olarak ele alınmıştır. Manevi boyuta ilişkin düşüncelere, Türkiye'nin sosyo-kültürel arka planı kaynaklık etmiş ve eğitim yoluyla bu manevi boyutun yeniden üretilmesi gereğine işaret edilmiştir. Maddi boyuta ilişkin düşüncelerin kaynağı ise, gelişmiş batı ülkelerin ve onların izlediği politikalarıdır. Konumuz itibarıyla yeni görüşün kalkınmanın maddi boyutuna ilişkin düşünceleri ele alınmıştır. Bununla birlikte, kalkınma ve modernleşme çalışmaları bağlamında kalkınmanın manevi boyutuna ilişkin düşüncelerin tarihsel bir perspektif içerisinde değerlendirilmesinin ayrı bir çalışma konusu olabileceği belirtilmelidir.

Kalkınmanın maddi boyutu bağlamında ortaya konan düşünceler, devletin tanımı ve devletin ekonomideki rolü üzerine yoğunlaşmıştır. Bu kapsamda, önce yeni bir devlet tanımı yapıldığı ardından devletin ekonomi karşısındaki konumunun detaylandırıldığı görülmektedir. Devlete ilişkin tanım devletin üstlenmesi gereken fonksiyonlar bazında yapılmıştır. Buna göre, Yeni Görüş'ün devlet tanımı şu şekildedir¹⁴⁷;

“Ekonomik gelişmenin güvenli bir şekilde yapılabilmesi için Devletin ana fonksiyonu istikrarın teminidir. Bunun için içerde emniyet ve güven ve dışa karşı yurdun savunması, dışarda vatandaşların hakların korunması, içerde adaletin en iyi şekilde tevzinin temini gibi hususlar devletin esas vazifeleri olmalıdır.”

Bu devletin ekonomi karşısındaki konumu ise, doğrudan müdahale yerine ekonominin işleyişini sağlamaya yönelik düzenleyicilik işleviyle açıklanmıştır. Buna göre devletin ekonomiye ilişkin rolü, “*tanzim edici ve gelişmeyi teşvik edici olması, fertlerin ve kuruluşların ekonomik münasebetlerini düzenleyici, ihtilafların halli, ekonominin rahat çalışması için sık değişmeyen kaideler koyması ve engellerin kaldırılarak randımanın yükseltilmesidir.*”¹⁴⁸ Devlet bu rolüne uygun olarak sanayi ve ticaret alanlarına girmemeli, bugüne kadar bu alanda kurmuş olduğu iktisadi devlet teşekkülleri millete mal edilmeli, esas itibarı ile de karayolları, baraj, elektrik tesisleri, demiryolları, meydanlar, limanlar, büyük sulama tesisleri gibi altyapı niteliği taşıyan işlere yoğunlaşmalıdır.¹⁴⁹

¹⁴⁷ a.g.e., s.10.

¹⁴⁸ a.g.e., s.10.

¹⁴⁹ a.g.e., s.10-13.

Devletin tanımı ve bu tanım doğrultusunda üstlendiği rol, kalkınma sürecini doğrudan yönetme işlevinden ziyade bu sürece destek olma ve düzenleme işlevine yöneliktir. Dolayısıyla, piyasa mekanizması kalkınmayı gerçekleştirecek aktör olarak belirmektedir. Konuşmada bu durum, “*Kalkınmada Fertlerin Rolü*” başlığı altında açıklanmıştır. Devletin rolüne kıyasla yapılan açıklama kapsamında sanayi, ticaret ve tarım gibi üretken sektörlerde fertlerin ve fertler tarafından kurulan şirketlerin ağırlık sahibi olması gerektiği ifade edilmiştir. Buna gerekçe olarak da fertler tarafından geliştirilen teşebbüslerin devlet tarafından geliştirilen teşebbüslere kıyasla çok daha başarılı olduğu ve kanıt olarak da konuşmanın yapıldığı tarih itibarıyla iktisadi devlet teşekküllerinin içinde bulunduğu durum gösterilmiştir.¹⁵⁰

Konuşmanın ikinci bölümünde sanayi, tarım, vergi, bankacılık, şehirleşme ve sendika politikalarının nasıl olması gerektiği bir tür hükümet programı şeklinde anlatılmıştır. Bu bağlamda yapılan açıklamalar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, devletin düzenleyici ve ferdi teşebbüsün önündeki engelleri kaldıran rolüne vurgu yapıldığı ve içerik olarak “Washington Konsensüsü”nde dile getirilen politika öncelikleri ile paralel olduğu anlaşılmaktadır. Vergi politikası kapsamında yapılan açıklamalar bunun iyi bir örneğidir. Buna göre vergi politikasının amacının vergi gelirlerini yükseltmek olduğu ifade edilmiş ve bunun için de vergi sisteminin basit ve anlaşılır olması, vergilerin düşük tutulması, vergilemenin yatırımları ve kurumlaşmayı teşvik etmesi gereği üzerinde durulmuştur.¹⁵¹

Sanayileşme ile ilgili olarak da planlarda dile getirilmesine rağmen ara ve yatırım malları üretiminde başarılı olunamadığı ve bunun sebebinin de iktisadi devlet teşekküllerindeki kötü yönetim olduğu tespiti yapılmıştır. Buna bağlı olarak iktisadi devlet teşekküllerinin millete mal edilmesi ile özelleştirilmesine göndermede bulunulmuş ve üretilen ürünlerin dış pazarlarda rekabet edebilmesinin önemine değinilerek ihracat yoluyla ülkenin döviz gelirlerinin artırılması gereği vurgulanmıştır.¹⁵² Diğer konu başlıkları kapsamında yapılan açıklamalar da o tarihe kadar takip edilen politikaların

¹⁵⁰ a.g.e., s.11-12.

¹⁵¹ a.g.e., s.19-20.

¹⁵² a.g.e., s.25-29.

eleştirisi mahiyetindedir. Burada da vurgu, devletin düzenleyici rolü ve piyasanın önündeki engellerin kaldırılması üzerine yoğunlaşmıştır.

“Yeni Görüş”, esas itibarıyla kalkınma plancılığı eleştirisidir ve çözüm önerisi de neo-liberal politikalara geçiştir. David Harvey “Neoliberalizmin Kısa Tarihi” isimli eserinde neoliberalizmi şu şekilde tanımlamıştır¹⁵³;

“Neoliberalizm, insanoğlunun mutluluğunun en iyi şekilde ancak insanların girişim özgürlükleri ile kabiliyetlerini güçlü mülkiyet hakları, serbest piyasa ve serbest ticaret ile teminat altına alan kurumsal bir çerçeve ile sağlanabileceğini ileri süren bir ekonomi-politik kavrayıştır. Burada devletin rolü, söz konusu kurumsal çerçeveyi yaratmak ve korumaktır... Ayrıca özel mülkiyet haklarını ve serbest piyasanın işleyişini sağlamak amacıyla iç ve dış güvenlik ile adaletin işleyişini temin etmektir... Devlet müdahalesi ancak piyasa mekanizmasının olmadığı (eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, çevre kirliliği ile mücadele gibi) alanlar söz konusu olduğunda piyasanın ilk kuruluşunda gündeme gelebilir...”

Bu tanım ile Yeni Görüş kapsamında gündeme getirilen düşünceler karşılaştırıldığında aralarındaki birebir örtüşme daha iyi anlaşılmaktadır.

Yeni Görüş, kapitalist ekonomi-politiğin 1970’lerde yaşadığı dönüşüme koşut olarak maddi temellerini kaybetmiş olan kalkınma plancılığının yerini almıştır. Bu gelişme, bir diğer yönüyle devlet öncülüğünde kalkınma anlayışından piyasa öncülüğünde kalkınma anlayışına geçiş şeklinde de okunabilir. Turgut Özal ve kurucusu olduğu Anavatan Partisi (ANAP) 1980’ler boyunca bu anlayışın taşıyıcısı olmuştur. 1990’ların ekonomik krizler ile siyasi belirsizlikler ortamında iş başına gelen hükümetler, yapısal reformlardan ziyade gündelik siyaset konularına yoğunlaşmışlardır. Bu özelliğinden ötürü Pamuk, 1990’ları “*kayıp on yıl*” olarak nitelendirmektedir.¹⁵⁴ Ancak 2001 krizinin ardından Kemal Derviş tarafından uygulamaya konan “*Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*” ve devamında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) hükümetlerinin izlediği ekonomi politikaları, Özal’ın mimarı olduğu dönüşümün 2000’li yıllardaki taşıyıcıları olmuştur. Aralarındaki devamlılığı vurgulamak açısından AK

¹⁵³ David Harvey, *The Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford, 2005, s.2.

¹⁵⁴ Şevket Pamuk, 2008, s.289.

Parti'nin 2002 yılı Seçim Beyannamesi'nde devletin rolüne ve ekonomi politikasına ilişkin şu ifadeler dikkat çekicidir¹⁵⁵;

“... Devletin rolü; adaleti tesis etmek, iç ve dış güvenliği sağlamak, makro ekonomik dengeleri ve istikrarı sağlamak... Devletin ekonomideki temel rolü, piyasalarda serbest rekabet koşullarını sağlamak ve teşebbüs gücünün önündeki engelleri kaldırmaktır... Evrensel standartlara uygun, açık ve net olarak tanımlanmış bir hukuk düzeni, güvenilir ve işleyen bir adalet mekanizması, garanti altına alınmış mülkiyet hakları ülkemize önemli üstünlükler sağlayacaktır... Devlet yapacağı düzenleme ve denetimlerle serbest piyasa sisteminin işleyişindeki aksaklıkları giderecek, verimliliği artıracak, sistemin kötüye kullanılmasını önleyecektir”

Neo-liberalizmin Türkiye uyarlaması olan Yeni Görüş'ün uygulamaları, devleti küçültmeye ve serbest piyasa öncülüğünde ihracata dayalı bir ekonomik yapı oluşturmaya odaklanmıştır.

1.2.2.2. Yeni Kalkınma Görüşünün Uygulamaları

Cumhuriyetin ilk yılları ile DP iktidarının ilk dönemine tekabül eden 1950'lerin ilk yarısı hariç tutulacak olursa devletin ekonomiye müdahalesinin esas olduğu bir ekonomi politikası takip edilmiştir. Bu ekonomi politikasının ayırt edici vasıfları; içe dönüklük, korumacılık ve ithal ikamesine dayalı sanayileşmedir.¹⁵⁶ 24 Ocak Kararları ile başlayan yeni dönemde içe dönüklüğün yerini dışa dönüklük, korumacılığın yerini serbestleşme ve ithal ikamesine dayalı sanayileşmenin yerini de ihracata dayalı sanayileşme almıştır. Bu dönüşümün yansımaları öncelikli olarak politika uygulamaları açısından ele alınmıştır.

Yeni dönem politika uygulamalarının başında fiyatlama sürecinin serbestleştirilmesi gelmektedir. Bu kapsamda, mal ve hizmet ile üretim faktörleri piyasalarında fiyatların arz ve talep dengesine göre oluşmasını sağlamaya yönelik tedbirler alınmıştır. Mal ve hizmet piyasalarına yönelik fiyat denetimi uygulamasına son verilerek bu amaçla kurulmuş olan komisyon kaldırılmıştır. Kamu iktisadi teşebbüsleri

¹⁵⁵ AK Parti 2002 Seçim Beyannamesi, https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/200304063%20AK%20PARTI%20SECIM%20BEYANNAMESI%202002/200304063%20AK%20PARTI%20SECIM%20BEYANNAMESI%202002%200000_0000.pdf, (Erişim Tarihi: 28.02.2017), s.33, 43.

¹⁵⁶ Şevket Pamuk, *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014, s.7-8.

tarafından üretilen ürünlerin fiyatlarının ilgili kuruluş tarafından belirlenmesi ve buna bağlı olarak da ilk aşamada birçok ürünün fiyatına yüzde 100 ile yüzde 400 arasında değişen oranlarda zam yapılması, mal ve hizmet piyasalarının serbestleştirilmesine yönelik bir diğer önemli uygulamadır.¹⁵⁷

Üretim faktörleri piyasalarında fiyatlama sürecinin serbestleştirilmesi, emeğin fiyatı olarak ücretin, sermayenin fiyatı olarak faizin piyasa koşulları tarafından belirlenmesi demektir. 24 Ocak Kararları ile alınan tedbirler, ücretlerin reel olarak azalması, faizlerin ise yükselmesi sonucunu doğurmuştur.¹⁵⁸ 1982 Anayasası ve sonrasında yapılan yasal düzenlemeler ile sendikal örgütlenmenin kısıtlanması ücret artışlarını baskı altına alırken, 1980'ler boyunca sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesine yönelik düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bundan ötürü Boratav, 24 Ocak Kararları ile başlayan yeni dönemi bölüşüm politikaları bağlamında sermayenin emeğe karşı güçlenmesi şeklinde yorumlamakta¹⁵⁹ ve neo-liberal politikalara eleştirel bir yaklaşım sergilemektedir.

Fiyatlama sürecin serbestleştirilmesi konusunda üzerinde durulması gereken bir diğer önemli başlık, Türk Lirasının (TL) değeridir. 24 Ocak Kararları ile yapılan ilk işlerden biri, TL'nin ABD Doları karşısında değerinin yüzde 48 düzeyinde düşürülmesidir. 1980'ler boyunca bu uygulama süreklilik kazanmış ve TL'nin fiyatı kısa aralıklarla sürekli düşürülmüştür.¹⁶⁰

Buraya kadar anlatılan serbestleştirme içerikli politika uygulamaları, farklı yönlerden aynı amaca hizmet etmiştir. Ücretlerin reel olarak azalması üretim maliyetlerini düşürürken, TL'nin devalüe edilmesi de Türk mallarının fiyatlarını yabancı malların fiyatları karşısında daha cazip hale getirmiştir. Birbirini tamamlayıcı nitelikte bu iki gelişmenin sonucu, ihracatın artması şeklinde kendini göstermiştir. Buna göre, Türkiye'de 1979 yılında toplam ihracat 2,3 Milyar Dolar ile GSYH'nın yüzde 2,6'sı

¹⁵⁷ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, 2010, s.200-201.

¹⁵⁸ a.g.e., s.202-203.

¹⁵⁹ Boratav, 2009, s.148.

¹⁶⁰ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, 2010, s.204-205.

seviyesinden, 1985 yılında 8 milyar Dolara ve 1990 yılında da 13 Milyar Dolara yükselerek GSYH'nın yüzde 8,6'sına yükselmiştir.¹⁶¹

İhracattaki artış ile kendini gösteren korumacılığın ve içe dönüklüğün tasfiyesinde bir diğer önemli adım 1989 yılında atılmıştır. 1989 yılının Ağustos ayında Bakanlar Kurulu tarafından yayımlanan “Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar” ile sermaye hareketleri üzerindeki bütün kısıtlamalar kaldırılmıştır.¹⁶² Bu düzenleme bir yönüyle dış finansal serbestlik sağlayarak Türkiye'ye yabancı sermaye girişini kolaylaştırırken diğer bir yönüyle de yurt içinde yerleşik bireyler ve şirketler arasında yabancı para cinsinden iktisadi işlem yapılabilmesine imkân tanımıştır.¹⁶³

1980'ler boyunca yaşanan dönüşümün 1990'lardaki en önemli tamamlayıcısı, AB ile yapılan Gümrük Birliği Anlaşması olmuştur. 1995 yılında imzalanan anlaşma uyarınca Türkiye, mamul mal ticaretinde AB ülkeleri ile arasındaki gümrük tarifelerini kaldırmayı ve üçüncü ülkelerden yaptığı ithalata uyguladığı gümrük tarifelerini AB ile uyumlu hale getirmeyi taahhüt etmiştir. Türkiye'nin AB ile ekonomik anlamda entegrasyonunu amaçlayan bu anlaşmanın yansımaları 2000'li yılların ortalarından itibaren görülmeye başlanmış ve AB ülkelerinin ihracat içerisindeki payı yüzde 50'ler seviyesine ulaşmıştır.¹⁶⁴ Önceki bölümde de vurgulandığı üzere, 1990'lı yıllarda yaşanan ekonomik krizler, yapısal nitelikte politikaların uygulanmasına imkân vermemiştir. Bu gelişmelerin sonucu olarak ortaya çıkan ve Cumhuriyet tarihinin en büyük ekonomik krizlerinden biri olarak nitelendirilen 2001 krizi, ekonomi politikası açısından yeni bir açılım yapılmasını sağlamıştır.

2001 yılında uygulamaya konan “*Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*”, 24 Ocak Kararları gibi bir yapısal dönüşüm programıdır. Ancak iki programın ekonominin işleyişi konusundaki yaklaşımları birbirinden farklıdır. 24 Ocak Kararları, ekonomide makro dengelerin kurulması ve ardından piyasaların fiyat mekanizması aracılığıyla işlemesi prensibi esas alınarak tasarlanmıştır. Bu tasarımda devletin görevi, makro dengeleri sağlamakla sınırlıdır. Bunun dışında ekonominin işleyişi bütünüyle piyasalara

¹⁶¹ Şevket Pamuk, 2014, s.268.

¹⁶² Boratav, 2009, s.172.

¹⁶³ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, 2010, s.213.

¹⁶⁴ Şevket Pamuk, 2014, s.280-281.

bırakılmıştır. Bundan ötürü de yapılan tüm düzenlemeler, piyasaların serbestleştirilmesine odaklanmıştır. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ise, piyasaların işleyişini kendi başına bırakmanın olumsuz sonuçlar yaratabileceği ve buna bağlı olarak da bir ölçüde denetlenmesi gerektiği düşüncesi temelinde tasarlanmıştır. Bu bağlamda, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) başta olmak üzere siyasetin etkisinden görece arındırılmış üst kurullar aracılığıyla ekonominin işleyişinin düzenlenmesi yöntemi tercih edilmiştir. Merkez Bankasının özerkliğinin artırılması da bu yöntem kapsamında değerlendirilmelidir.¹⁶⁵ Böylece, devletin ekonomi karşısındaki rolü yeniden tanımlanmış ve düzenleyicilik vasfı belirginleşmiştir.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programınının 24 Ocak Kararları tecrübesi üzerine inşa edildiği ileri sürülebilir. 24 Ocak Kararları ile başlayan serbestleşme sürecinin ardından 1990'larda yaşanan ekonomik krizler, piyasa dinamiklerinin ekonominin sorunsuz işleyişini tek başına sağlayamadığını Türkiye örneğinde ortaya koymuştur. Bu tespit, Türkiye özelinde değil aslında Türkiye ile benzer özelliklere sahip başta Latin Amerika olmak üzere tüm gelişmekte olan ülkeler açısından geçerlik taşımaktadır. Stiglitz de görüşlerini bu gerçeklik üzerine kurgulayarak gelişmekte olan ülke ekonomilerinde devleti yeniden sahneye davet etmiştir.¹⁶⁶ Ancak burada devlete biçilen rol, kalkınma planlılığı yaklaşımında olduğu gibi ekonomiye doğrudan müdahale içeren bir rol olmayıp Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında tasarlandığı gibi düzenleyicilik işleviyle sınırlı bir roldür. Görüldüğü üzere, bir kez daha Türkiye'de ekonominin işleyişinin kapitalist-ekonomi politığın gereklilikleri tarafından belirlendiği teyit edilmiş olmaktadır.

Politika uygulamaları açısından yaşanan dönüşümün somut yansıması, yatırımların sektörler arası dağılımı aracılığıyla izlenebilmektedir. Aşağıda üç farklı tabloya yer verilmiştir. Tablolarda sırasıyla kamu, özel ve toplam yatırımların plan dönemleri itibarıyla sektör bazında dağılımı gösterilmiştir. İlâveten tabloların son sütununda 1981-2013 dönemi ortalaması da yer almaktadır.

¹⁶⁵ a.g.e, s.285-286.

¹⁶⁶ Joseph E. Stiglitz, "Is There a Post-Washington Consensus Consensus?", https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/2008_Is_There_a_Post-Washington_Consensus_Consensus.pdf, (Erişim Tarihi: 14.11.2016).

Tablo 4: Kamu Yatırımlarının Sektörler Bazında Dağılımı (1981-2013) (%)

| Sektörler/Yıllar | 1981-1983 | 1984-1989 | 1990-1994 | 1995-2000 | 2001-2005 | 2006-2013 | 1981-2013 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Tarım | 10,10 | 8,60 | 9,89 | 9,65 | 8,87 | 9,65 | 9,46 |
| Madencilik | 9,05 | 6,22 | 3,09 | 1,55 | 1,21 | 1,94 | 3,84 |
| İmalat | 18,87 | 8,90 | 4,25 | 3,39 | 2,83 | 1,04 | 6,55 |
| Enerji | 24,05 | 24,98 | 15,31 | 14,28 | 15,65 | 7,76 | 17,01 |
| Ulaştırma | 21,51 | 29,34 | 37,61 | 34,31 | 30,55 | 36,48 | 31,63 |
| Turizm | 0,53 | 1,32 | 1,58 | 0,95 | 0,63 | 0,50 | 0,92 |
| Konut | 1,89 | 2,08 | 2,32 | 1,28 | 1,07 | 1,47 | 1,68 |
| Eğitim | 4,42 | 4,70 | 7,80 | 10,69 | 12,75 | 12,12 | 8,75 |
| Sağlık | 1,87 | 1,57 | 3,44 | 4,48 | 5,31 | 5,63 | 3,72 |
| Diğer Kamu Hizmetleri | 7,71 | 12,29 | 14,72 | 19,43 | 21,14 | 23,41 | 16,45 |
| TOPLAM | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)*, Ankara, 2015, s.91.

Tablonun incelenmesinden, kamu yatırımlarının dağılımında yaşanan değişimin “Kalkınmada Yeni Görüşün Esasları” kapsamında ortaya konan yeni devlet tanımını ve bu tanıma uygun olarak devletin üstlenmesi gereken görevler ile büyük ölçüde örtüştüğü görülmektedir. Bu bağlamda, 1980’ler boyunca devlet imalat sektöründen hızlıca çekilirken altyapı yatırımlarına ağırlık vermeye başlamıştır. Buna göre, 1981-2013 döneminde kamu yatırımlarının yaklaşık yarısı enerji ve ulaştırma sektörleri kapsamında gerçekleştirilmiştir. Tabloda dikkat çeken bir diğer gelişme, 1990’lardan itibaren eğitim ve sağlık sektörlerine yapılan kamu yatırımlarında yaşanan artıştır. Bu gelişmeyi, kavramsal çerçevenin ele alındığı bölümde dile getirilen Sen’in insan odaklı kalkınma yaklaşımı ile beşeri sermayenin niteliğinin kalkınmadaki rolüne ilişkin görüşlerin yansımaları olarak değerlendirmek mümkündür.

Tablo 5: Özel Kesim Yatırımlarının Sektörler Bazında Dağılımı (1981-2013) (%)

| Sektörler/Yıllar | 1981-1983 | 1984-1989 | 1990-1994 | 1995-2000 | 2001-2005 | 2006-2013 | 1981-2013 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Tarım | 11,14 | 6,09 | 3,14 | 4,01 | 2,71 | 2,08 | 4,86 |
| Madencilik | 0,75 | 1,22 | 1,07 | 1,24 | 1,80 | 2,13 | 1,37 |
| İmalat | 33,54 | 27,12 | 24,64 | 24,84 | 34,67 | 38,76 | 30,60 |
| Enerji | 0,45 | 0,97 | 1,19 | 3,94 | 4,04 | 3,91 | 2,42 |
| Ulaştırma | 16,15 | 12,89 | 13,31 | 20,73 | 18,69 | 17,40 | 16,53 |
| Turizm | 0,65 | 2,96 | 3,57 | 3,51 | 6,90 | 7,09 | 4,11 |
| Konut | 29,60 | 41,97 | 46,84 | 33,48 | 19,86 | 17,04 | 31,47 |
| Eğitim | 0,27 | 0,52 | 0,79 | 1,24 | 1,43 | 1,68 | 0,99 |
| Sağlık | 0,23 | 0,52 | 1,31 | 2,72 | 3,90 | 5,36 | 2,34 |
| Diğer Kamu Hizmetleri | 7,21 | 5,74 | 4,14 | 4,29 | 6,01 | 4,53 | 5,32 |
| TOPLAM | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)*, Ankara, 2015, s.90.

Özel kesim yatırımlarının dağılımı dönem ortalaması itibarıyla 1960-1980 dönemi ile büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. İmalat ve konut sektörleri en fazla yatırım yapılan sektörler olma özelliğini korurken 1980 öncesi döneme kıyasla ulaştırma sektörüne yapılan yatırımlarda yaşanan yaklaşık yüzde 100 düzeyindeki artış dikkat çekicidir. Yine 2000'lerden itibaren sağlık sektörü yatırımlarındaki artış da bir diğer önemli olarak belirtilmelidir.

Tablo 6: Kamu ve Özel Kesim Yatırımlarının Sektörler Bazında Dağılımı (1981-2013)
(%)

| Sektörler/Yıllar | 1981-1983 | 1984-1989 | 1990-1994 | 1995-2000 | 2001-2005 | 2006-2013 | 1981-2013 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Tarım | 10,62 | 7,34 | 6,51 | 6,83 | 5,79 | 5,87 | 7,16 |
| Madencilik | 4,90 | 3,72 | 2,08 | 1,40 | 1,50 | 2,04 | 2,61 |
| İmalat | 26,21 | 18,01 | 14,44 | 14,11 | 18,75 | 19,90 | 18,57 |
| Enerji | 12,25 | 12,97 | 8,25 | 9,11 | 9,84 | 5,83 | 9,71 |
| Ulaştırma | 18,83 | 21,11 | 25,46 | 27,52 | 24,62 | 26,94 | 24,08 |
| Turizm | 0,59 | 2,14 | 2,58 | 2,23 | 3,77 | 3,80 | 2,52 |
| Konut | 15,75 | 22,03 | 24,58 | 17,38 | 10,46 | 9,25 | 16,58 |
| Eğitim | 2,35 | 2,61 | 4,29 | 5,96 | 7,09 | 6,90 | 4,87 |
| Sağlık | 1,05 | 1,04 | 2,38 | 3,60 | 4,60 | 5,50 | 3,03 |
| Diğer Kamu Hizmetleri | 7,46 | 9,02 | 9,43 | 11,86 | 13,57 | 13,97 | 10,88 |
| TOPLAM | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)*, Ankara, 2015, s.89.

Yatırımların toplam dağılımı ve kamu ile özel sektör ayrımı ile birlikte değerlendirildiğinde, 24 Ocak Kararları ile benimsenen piyasa öncülüğünde kalkınma anlayışının gerçekleştiği olgusal bir gerçeklik olarak tespit edilmektedir. Devlet yeni tanımına uygun olarak altyapı yatırımlarına yoğunlaşırken, kalkınmada insan faktörünün artan önemine bağlı olarak sosyal sektörlere artan oranlarda yatırım yapmaya başlamıştır. Özel sektör de imalat, konut ve ulaştırma başta olmak üzere ekonominin üretken sektörlerine yoğunlaşmış ve kalkınmanın asıl aktörü konumuna yükselmiştir.

1980 sonrası dönemde DPT varlığını sürdürmüş ve kalkınma planları üretilmeye devam etmiştir. Hazırlanan altı kalkınma planı bir bütün olarak değerlendirildiğinde, kavramsal çerçeve bağlamında temas edilen yeni devlet tanımı, piyasa öncülüğünde kalkınma, Sen'in insan odaklı yaklaşımı ile beşeri sermayenin kalkınmadaki rolüne dair görüşlerin içerildiği görülmektedir. Bununla birlikte, bu planları 1980 öncesi planlarından ayıran en önemli özellik, ekonomiyi yönetme özelliklerini kaybetmiş olmalarıdır. Bu ise, hem planlama sistemi ve yöntemi hem de kamu yatırımları yönetiminin değişmesine yol açmıştır. Devam eden bölümde, ekonomiyi yönetme özelliği bazında yapılan ayırım doğrultusunda planlama sistemi ve yöntemi incelenmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE PLANLAMA YÖNETİMİ: SİSTEM VE YÖNTEM

İlk bölümde planlama, ekonomi politikası bağlamında ele alınmış ve ekonomi politikasının uygulama aracı olarak ortaya çıkışı, gelişimi ve etkisini yitirmesi kuramsal boyutu itibarıyla incelenmiştir. Türkiye örneğindeki değerlendirmeler de bu çerçevede ile sınırlı olarak yapılmıştır. Bu bölümün konusu ise, Türkiye’de planlama olgusunun sistem ve yöntem boyutları itibarıyla incelenmesidir.

Kalkınma plancılığı dönemi olarak adlandırılan 1960-1980 döneminde hazırlanan planlar, ekonomiyi yönetme işlevine sahip planlardır. 24 Ocak Kararları ile birlikte planlamadan vazgeçilince planlar bu işlevini kaybetmiştir. Bu değişimin, planlama sistemi ve yöntemi açısından da sonuçları olmuştur. Başka bir ifadeyle, ekonomiyi yönetme işlevine sahip planları üreten sistem ve yöntem ile bu işleve sahip olmayan planları üreten sistem ve yöntem arasında yapısal farklılıklar söz konusudur. Dolayısıyla, bir önceki bölümde kuramsal açıdan yapılan dönemleme, bu bölüm itibarıyla da geçerliğini korumaktadır. Bununla birlikte, detaylara girmeden önce anlaşılabilirliği artırmak amacıyla bölüm başında kavram sözlüğüne yer verilmiş ve burada planlama sistemi ve yöntemine ilişkin temel kavramlar açıklanmıştır.

2.1. KAVRAM SÖZLÜĞÜ

Bu bölümde planlama sistemi ve yönteminin anlaşılması açısından önemli olduğu tespit edilen 12 kavram hakkında bilgi verilmiştir. İlgili literatürde ve DPT arşivinde bu kavramları konu edinen spesifik bir çalışmaya rastlanmamıştır. Diğer yandan, burada yer verilen kavramların büyük bir çoğunluğu bizatihi birincil kaynak niteliği taşıyan planlama belgeleridir. Bu belgeler, kendilerini tanımlamamakla birlikte ne oldukları ve hangi işlevi yerine getirdikleri konusunda önemli ipuçları içermektedir. Dolayısıyla, bu bölüm kapsamında yapılan tanımlar ve açıklamaların büyük bir çoğunluğu söz konusu belgelerin incelemesine dayanmaktadır.

1. Plan Hedefleri ve Strateji Belgesi

DPT'nin kuruluşundan günümüze kadar çıkarılan ve DPT'nin kuruluşu ile planlamayı konu edinen kanun ile kanun hükmünde kararnamelerin tamamında planların hazırlanması konusu aynı şekilde düzenlenmiştir. Planlama ile ilgili ilk kanun olan 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluşu Hakkında Kanununun 13. maddesinde *“Başbakan, (veya Başbakan Yardımcısı) Bakanlar Kurulunun tasvibettiği esaslar dahilinde uzun vadeli ve yıllık planların hazırlanması hususunda Planlama Müsteşarlığına direktif verir”* ifadesiyle düzenlenen planların hazırlanmasına ilişkin konu, planlama ile ilgili son yasal düzenleme olan 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 30. maddesinde *“Bakanlık (Kalkınma Bakanlığı), Bakanlar Kurulunun onayladığı esaslar ve hedefler çerçevesinde kalkınma planını hazırlar”* şeklinde düzenlenmiştir. Her iki düzenlemede de ortak olan husus, planların siyasi irade tarafından ortaya konan esaslar çerçevesinde hazırlanacak olmasıdır. Bu esasların açıklandığı belge, Plan Hedefleri ve Stratejisi olarak adlandırılmıştır.

Plan Hedefleri ve Stratejisi, her plan öncesinde hazırlanan ve Bakanlar Kurulu kararı niteliğinde olan bir politika dokümanıdır. Bu dokümanda siyasi irade, nasıl bir plan istediğini açıklamaktadır. Planın hazırlanmasından sorumlu kurum (DPT Müsteşarlığı) da planı bu dokümanda açıklanan politika öncelikleri çerçevesinde hazırlamaktadır. 1960-1980 döneminde hazırlanan planlara ait Plan Hedefleri ve Strateji Belgeleri, detaylı açıklamalar içeren ve ekonominin işleyişine ilişkin (büyüme hızı, tasarruf oranı vb.) somut hedefler koyan dokümanlardır. Bu durum, dönemin planlarının ekonomiyi yönetme işlevine sahip olması ile doğrudan bağlantılıdır. Bunu destekleyen bir diğer önemli ayrıntı, bu belgelerin Bakanlar Kurulu tarafından kabul edildiği tarih ile planların TBMM'ye sevk tarihleri arasındaki süredir.

Herhangi bir konuda talimat verildiği takdirde, talimatı yerine getirecek kişi ya da kurumlara talimat kapsamında talep edilen işin niteliği dikkate alınarak makul bir süre verilmesi gerekir. Talimatın kapsamı ülkenin kalkınmasını konu edinen bir plan hazırlanması olduğunda, bu sürenin tayini daha önemli hale gelir. 1960-1980 döneminde Plan Hedef ve Strateji Belgeleri ile planların TBMM'ye sevk tarihleri arasındaki süreler incelendiğinde, plan hazırlıkları için BBYKP için bir yılı aşkın bir süre, diğer planlar için ise yaklaşık altı aylık süreler kaldığı görülmektedir. Aslında pratikte plan hazırlıkları Plan

Hedef ve Strateji Belgesi yayımlanmadan önce başlamıştır ancak belgelerin yayımlandığı tarih ile planların TBMM'ye sevk tarihi arasında makul bir sürenin olması, bu belgelerin işlevselliğini göstermesi açısından oldukça önemlidir. Bu bağlamda, 1980 sonrası dönem incelediğinde, Plan Hedef ve Strateji Belgeleri ile planların TBMM'ye sevk arasında bir ay ya da bir aydan daha kısa süreler olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu durum, Plan Hedef ve Strateji Belgelerinin işlevsiz hale geldiği şeklinde yorumlanabilir. Planların ekonomiyi yönetme işlevlerini kaybetmesinin tabii neticesi olan bu gelişmenin bir diğer önemli sonucu da 1980 sonrası döneme ait Plan Hedef ve Strateji Belgelerinin 1960-1980 dönemine kıyasla somutluk düzeyinin azalması ve hedeflerden ziyade tahminlere yer vermesidir. Bununla birlikte, söz konusu belgeler başta 1960-1980 dönemi olmak üzere sadece planlama değil Türkiye'yi konu edinen sosyal bilimler alanında yapılan tüm çalışmalar için önemli bir başvuru kaynağı niteliğindedir.

2. Perspektif Plan

Perspektifin sözlük anlamı, bakış açısıdır.¹⁶⁷ Perspektif plan, ülkenin kalkınmasına ilişkin uzun vadeli bakışın somutlaştığı politika dokümanı olarak tanımlanabilir. Perspektif planlar, başlangıç tarihi itibarıyla ilgili oldukları kalkınma planları ile birlikte yayımlanırlar. Bundan ötürü de kalkınma planları ile aynı hukuki statüye sahiptirler.

Türkiye'deki planlama sisteminin kuruluşunda başat aktörler arasında yer alan Jan Tinbergen, 15-20 yıllık dönemler için hazırlanan perspektif planların amacını, daha kısa dönemli planlara arka plan (*background*) sağlamak şeklinde açıklamaktadır.¹⁶⁸ Ona göre, 15-20 yıllık dönemleri planlamak zordur ancak bu süre zarfında yaşanması muhtemel teknolojik gelişmeler başta olmak üzere ekonomiyi etkileyecek değişikliklerin öngörülerek kısa dönemli planların buna göre hazırlanması planlamanın başarısı için önemlidir.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.58821580974ee6.29190486, (Erişim Tarihi: 20.01.2017).

¹⁶⁸ Jan Tinbergen, *Development Planning*, World University Library, London, 1967, s.51.

¹⁶⁹ a.g.e, s.51.

Türkiye’de ikisi 1960-1980 dönemi, biri de 1980 sonrası olmak üzere üç perspektif plan hazırlanmıştır. İlk perspektif plan, 1963-1977 dönemini kapsamaktadır. 15 yıllık dönem için hazırlanmış olan bu planda Türkiye’nin her yıl ortalama yüzde 7 düzeyinde büyümesi ve 15 yılın sonunda milli gelirin de yüzde 175 oranında artması öngörülmüştür.¹⁷⁰ İkinci perspektif plan, 15 yıl tamamlanmadan ÜBYKP ile birlikte hazırlanmıştır. 1973-1995 yılları arasını kapsayan bu planın hazırlanma sebebi, önceki bölümde ifade edildiği üzere AET ile imzalanan Katma Protokol’dür. Türkiye’nin 1995 yılında Gümrük Birliği üyesi olma hedefi dikkate alınarak hazırlanan bu planda 1995 yılı Türkiye’sinin yaşam düzeyinin 1973 yılı İtalya’sının yaşam düzeyine ulaşması öngörülmüştür.¹⁷¹

Son perspektif plan ise, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (SBYKP) ile birlikte hazırlanmıştır. 2001-2023 dönemini kapsayan bu planda Türkiye’nin yıllık ortalama yüzde 7 seviyesinde büyüyerek 2023 yılı itibarıyla hem dünyanın ilk 10 ekonomisi arasına girmesi hem de kişi başına düşen gelir itibarıyla AB ülkeleri ortalamasına yaklaşması hedeflenmiştir.¹⁷² Perspektif planların kapsadıkları zaman dilimleri dikkate alındığında, 1996-2000 döneminin herhangi bir perspektif plana konu olmadığı görülmektedir. Diğer yandan, Dokuzuncu Kalkınma Planında (2007-2013) son perspektif plana atıf yapılmış olsa da hâlihazırda yürürlükte olan Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018) herhangi bir atıf yapılmamıştır. Birçok hedef açısından ortak yönleri bulunan ve AK Parti tarafından 2011 yılında ilan edilen 2023 Vizyonu, son perspektif plandan farklı bir politika dokümanıdır. Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018) atıf yapılan 2023 Hedefleri ile de 2011 tarihli bu politika dokümanı kastedilmektedir. Dolayısıyla, son perspektif plan fiilen yürürlüğünü kaybetmiş durumdadır.

3. Kalkınma Planı

Kalkınma planı, ülkenin orta vadede kalkınma hedeflerini içeren politika dokümanıdır. Planlar, TBMM tarafından kabul edilerek yürürlük kazamaktadır ve hukuki statüleri de TBMM Kararı niteliğindedir. Tinbergen tarafından orta vadeli plan (*medium-*

¹⁷⁰ DPT, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BBYKP) (1963-1967)*, Ankara, 1963, s.33-34.

¹⁷¹ DPT, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (ÜBYKP) (1973-1977)*, Ankara, 1973, s.V.

¹⁷² DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (SBYKP) (2001-2005)*, Ankara, 2001, s.22.

term plan) olarak adlandırılan kalkınma planı, çoğunlukla seçim dönemlerine paralel şekilde dört, beş ya da alt yıllık dönemler için hazırlanmaktadır.¹⁷³ Buna bağlı olarak, perspektif plana kıyasla içeriği itibarıyla daha somut hedefler içermektedir. Türkiye’de DPT’nin kuruluşundan günümüze kadar geçen süre zarfında 10 kalkınma planı hazırlanmış ve hâlihazırda da 10. Kalkınma Planı yürürlükte bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda kalkınma planları ve kapsadıkları zaman dilimleri gösterilmektedir.

Tablo 7: Kalkınma Planları (1963-...)

| Kalkınma Planları | Geçerli Oldukları Dönem |
|-------------------------------------|--------------------------------|
| Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı | 1963-1967 |
| İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı | 1968-1972 |
| Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı | 1973-1977 |
| Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı | 1979-1983 |
| Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı | 1985-1989 |
| Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı | 1990-1994 |
| Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı | 1996-2000 |
| Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı | 2001-2005 |
| Dokuzuncu Kalkınma Planı | 2007-2013 |
| Onuncu Kalkınma Planı | 2014-2018 |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablonun incelenmesinden, Dokuzuncu Kalkınma Planı hariç olmak üzere diğer tüm kalkınma planlarının beş yıllık dönemleri kapsadığı anlaşılmaktadır. Dokuzuncu Kalkınma Planının yedi yıllık bir dönem için hazırlanmasının sebebi ise, 2005 yılında başlayan AB ile tam üyelik müzakerelerine destek olması amacıyla AB’nin aynı dönemi kapsayan mali takvimine uyum sağlamak, şeklinde açıklanmıştır.¹⁷⁴

Planlamanın ekonomi politikasının uygulama aracı olarak kullanıldığı 1960-1980 döneminde hazırlanan planlar, ekonomiye yönetme işlevine sahip planlardır. Bununla birlikte, 1979-1983 dönemini kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (DBYKP), 24 Ocak Kararları nedeniyle fiilen uygulanamaz hale gelmiştir. Diğer yandan, yukarıda planların ekonomiyi yönetme işlevine bağlı olarak planlama sistem ve yönteminde

¹⁷³ Jan Tinbergen, 1967, s.53.

¹⁷⁴ DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara, 2007, s.2.

yapısal farklılıklar olduğu ifade edilmiştir. Burada bir konu açıklığa kavuşturulmalıdır. Her ne kadar 24 Ocak Kararları ile planlama terkedilmiş olsa da bunun yöntem açısından yansıması, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planından (ABYKP) itibaren ortaya çıkmıştır. Başka bir ifadeyle, yöntem açısından ilk beş plan ile son beş plan arasında yapısal farklılık söz konusudur. Dolayısıyla, gerçek anlamda sadece ilk üç kalkınma planı ekonomiyi yönetme işlevine sahip olmuş, sonraki iki kalkınma planı, ilk üç plan ile aynı yöntem kullanılarak hazırlanmış olsa da ekonomi yönetimi açısından işlevsel bir role sahip olmamıştır. Devam eden bölümlerde yöntem hakkında yapılan açıklamalar, bu detay akılda tutularak okunmalıdır.

4. Geçiş Programı

Kalkınma planlarının geçerli oldukları dönemler incelendiğinde, bazı yılların kapsanmadığı dikkati çekmektedir. Plan hazırlıklarının tamamlanmaması, hükümet değişiklikleri ya da Dokuzuncu Kalkınma Planında olduğu gibi AB mali takvimine uyum sağlamak gibi gerekçelerle herhangi bir plan tarafından kapsanmayan yıllar için “*Geçiş Programı*” olarak adlandırılan politika dokümanları hazırlanmıştır. İlk geçiş programı, birinci plan hazırlık çalışmalarının yetişemeyecek olmasının anlaşılması üzerine 1962 yılı için hazırlanmıştır. Devam eden süreçte ise, 1978, 1984, 1995 ve 2006 yılları için olmak üzere toplam dört geçiş programı hazırlanmıştır. Geçiş programlarının içerikleri incelendiğinde, kendinden sonra gelen kalkınma planının öncüsü niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle, ilgili kalkınma planlarını konu edinen çalışmalarda bu detayın dikkate alınarak geçiş programının da kapsanması yöntemsel bir gerekliliktir.

5. Yıllık Program

Perspektif plan ile başlayan, kalkınma planı ile devam eden politika dokümanı silsilesinin son halkası yıllık programdır. Bu silsilede perspektif plandan yıllık programa doğru soyutluk düzeyi azalırken, somutluk düzeyi artmaktadır. Başka bir ifadeyle, yıllık program amaç ve hedefler itibarıyla en somut politika dokümanı olma özelliğine sahiptir. Tinbergen yıllık programı (*one-years plan*), yürütme organının kalkınma planında ortaya

konan amaçları hayata geçirmek için bir yıllık sürede yapması gereken faaliyetleri içeren ve bütçe ile ilişkisi kurulmuş politika dokümanı olarak tanımlamaktadır.¹⁷⁵

Yıllık programdaki faaliyetler de kamu yatırımları ve hukuki düzenlemeler olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır.¹⁷⁶ Böylece plan, kamu yönetimi açısından uygulanabilir hale gelmektedir. Bu yönüyle yıllık programın kalkınma planının bir yıllık eylem planı olarak tanımlanması da mümkündür. İlki 1963, sonuncusu da 2017 yılında olmak üzere bugüne kadar toplam 55 yıllık program yayımlanmıştır. Geçiş programları ilgili oldukları yıl açısından aynı zamanda yıllık program işlevine sahiptir. DPT tarafından hazırlanan yıllık programlar, Bakanlar Kurulu tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir.

Planların ekonomiyi yönetme işlevine sahip olduğu 1980 öncesi dönemde yıllık programlar aynı zamanda ekonominin yönetici belgesi niteliğindedir. Planlamanın terk edilmesiyle birlikte bu özelliğini yitiren yıllık programlar, zaman içerisinde bütçe üzerindeki etkisini de yitirmiş ve bu durum 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte büyük ölçüde resmiyet kazanmıştır. Her ne kadar kanunda bütçe sürecinde yıllık programların da dikkate alınacağı ifade edilmiş olsa da hem kanunun lafzında hem de uygulamada ağırlık kurumların stratejik planları ile performans programlarına kaymış durumdadır.¹⁷⁷ Bu özellikleri itibarıyla 1980 sonrası dönem; yıllık programlar, hükümet programları, son yıllarda sayıları giderek artan tema bazlı politika dokümanları ve kurumların stratejik planları ile karşılaştırmalı şekilde okunmalıdır.¹⁷⁸

6. Kamu Yatırım Programı

Kamu Yatırım Programı, yıllık programda yer verilen kamu yatırımlarının listelendikleri ve yıllık programın eki olarak her yıl yayımlanan bir dokümandır. Yıllık

¹⁷⁵ Jan Tinbergen, 1967, s.53-54.

¹⁷⁶ a.g.e., s.54.

¹⁷⁷ Plan, program ve bütçe ilişkisi ve bu ilişkinin planlamadaki değişim bağlamında incelenmesi ayrı bir araştırma konusu niteliğindedir.

¹⁷⁸ Bu konuda ana hatlarıyla yapılan bir gözlem neticesinde, yıllık programlar ile dönemin hükümet programları, tema bazlı politika dokümanları ve kurumların stratejik planları arasında ciddi çelişkiler olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Özgün bir araştırma konusu olma özelliği taşıyan bu çalışma yapıldığı takdirde, yıllık programların hem bütçe süreci hem de kamu politikası oluşturma süreci açısından işlevini yitirdiği somut bir şekilde ortaya konabilir.

programın mütemmim cüzi niteliğinde olan Kamu Yatırım Programında yatırımlar ait oldukları sektör ve kuruluş düzeyinde özel bir gösterim yöntemi kullanılarak projeler şeklinde listelenmektedir. Bu özelliği itibarıyla kamu yatırım programı, bir iş planı niteliğindedir.

1960-1980 sonrası dönemde kamu yatırımlarının yönetimi, plan-program-yatırım bütünlüğünü sağlayacak şekilde gerçekleştirilmiştir. 1980 sonrası dönemde ise, bu bütünlük ortadan kalkmış ve buna bağlı olarak da Kamu Yatırım Programı resmi olarak (*de jure*) yıllık programın eki olmakla birlikte uygulamada (*de facto*) müstakil bir hüviyet kazanmıştır. Kamu yatırımlarının yönetiminde yaşanan değişimin özü ve tezin asıl konusu olan bu olgu, son bölümde tüm yönleriyle incelenmiştir.

7. İcra Planı

İcra Planı, yıllık programda yer verilen hukuksal düzenlemelerin listelendiği bir dokümandır. Kamu yatırım programı gibi yıllık programın mütemmim cüzi niteliğinde olan İcra Planı, 1963-1995 yılları arasında yıllık programın eki olarak yayımlanmıştır. 1996 yılından itibaren ise, yıllık programın içinde yer vermeye başlanmıştır. Başka bir ifadeyle, ayrı bir doküman olma özelliğini kaybetmiş, yıllık programın içine dâhil edilmiştir.

İcra planında hukuksal düzenlemeler ait oldukları sektör ve kuruluş düzeyinde özel bir gösterim yöntemi kullanılarak tedbirler şeklinde listelenmektedir. Dolayısıyla, kamu yatırım programına benzer şekilde icra planı da bir tür iş planıdır. Böyle bir iş planına olan ihtiyaç ise, 1962 yılı Geçiş Programı hazırlıkları esnasında fark edilmiştir. İlk plancılardan Atilla Karaosmanoğlu bu ihtiyacın nasıl fark edildiğini şu şekilde anlatmıştır;

“... Oturduk, plan hazırlıkları çerçevesinde, fakat ayrı bir 1962 yılı geçiş planını hazırladık. Ortaya bizleri oldukça tatmin eden bir doküman çıktı. Ben bu dokümanı, büyük bir zevkle ve güven içinde Şinasi Orel'e götürdüm. Orel aldı, baktı, 'Geçiş planı bu mu?' dedi. 'Evet' dedim. 'Ben askerim, planlamadan filan anlamam, sen bunu al götür ve içinde yazdığınız şeyleri kimin ne zaman, kiminle birlikte, nasıl yapacağını ve ne zaman bitireceğini gösteren bir liste hazırla. Ben bunu ondan sonra hükümete götüreyim' dedi.”¹⁷⁹

¹⁷⁹ Fahri Aral, 2003, s.18.

Karaosmanoğlu, dönemin DPT Müsteşarı Şinasi Orel'in isteği doğrultusunda yapılan hazırlığın hayatının en önemli deneyimlerinden biri olduğunun altını çizerek İcra Planının ortaya çıkış hikâyesine şu şekilde devam etmiştir;

“... biz, Şinasi Orel'in istediği listeyi hazırladığımız zaman fark ettik ki, yapılmasının gerekli olduğunu düşündüğümüz ve 1962 yılı geçiş planına koyduğumuz öneriler, Meclis'in normal çalışması ile 7-8 yıl içinde tamamlanamayacak kadar çok yasal değişikliği ve çok büyük sayıda idari, bürokratik değişikliği gerektiriyordu... Beş yıllık kalkınma planı çerçevesinde her yıl bir uygulama planı hazırlanması fikri de bunun sonucunda gelişti.”¹⁸⁰

Görüldüğü üzere, aslında her ne kadar odağında İcra Planı yer alsada bu hikâye, bir bütün olarak yıllık program ve onun ayrılmaz parçası niteliğinde olan kamu yatırım programı ile icra planının ortaya çıkış hikâyesi olarak okunmalıdır. İcra planı, yıllık programın 1980 sonrası dönemde işlevini yitirmesinin sonucu olarak önemini kaybetmiştir. Bu durum Karaosmanoğlu tarafından yukarıdaki alıntılarının da kaynağı olan 2001 tarihli konuşmasında şu şekilde dile getirilmiştir;

“Yani bugün de yapılmakta olan; fakat bizim yaptığımızdan biraz farklı, yani, ‘Bir yıl içinde bu işler yapılabilir mi, yapılamaz mı?’ konusu ile ilgili kaygıyı belki aksettirmeyen bir şey hala devam ediyor”¹⁸¹

Yıllık programı da kapsayan bu değerlendirme, günümüzde de geçerliliğini korumaktadır.¹⁸²

8. Program Kararnamesi

Uzun adı ilgili olduğu yılı belirtecek şekilde “... *Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar*” olan Bakanlar Kurulu kararı, planlama pratiğinde “*Program Kararnamesi*” olarak adlandırılmaktadır. İsminden de anlaşılacağı üzere, yıllık programın uygulanmasının yanı sıra uygulama sürecinde yer alan birimler arasında koordinasyonun sağlanması ve uygulamadan elde edilen sonuçların izlenmesine ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Bu yönüyle bir tür düzenleyici işlem niteliği taşımakta

¹⁸⁰ a.g.e., s.18-19.

¹⁸¹ a.g.e., s.19.

¹⁸² Yıllık program bağlamında önerilen karşılaştırmalı analiz çalışmasının kapsamında İcra Planlarına da yer verilmelidir.

ve program uygulamasını kurallara bağlamaktadır. Dolayısıyla program kararnameini yıllık programın yönetici belgesi olarak tanımlamak mümkündür.

1960-1980 döneminde ekonominin işleyişi açısından kritik öneme sahip olan program kararnameisi, 1980 sonrası dönemde kamu yatırımlarının yönetimi açısından önem kazanmıştır. 1980 sonrası dönemin Program Kararnameleri yıllar itibarıyla incelediğinde, yapılan değişikliklerin tamamına yakınının kamu yatırımlarının yönetimi ile ilgili olduğu görülmektedir. Bir bakıma, aynı dönemde uygulamada müstakil bir hüviyet kazanan kamu yatırım programının yönetici belgesine dönüşmüştür.

9. Yatırım Programı Hazırlama Rehberi

Yatırım programı hazırlama rehberi, kamu yatırım programında yer almak üzere Bakanlıklar ile kamu kurumları tarafından DPT'ye teklif edilen yatırım projelerinin nasıl hazırlanması gerektiği konusunda detaylı açıklamaların ve yatırım teklif sürecine ilişkin kuralların yer aldığı bir dokümandır. 1982 yılından itibaren her yıl bütçe hazırlık çalışmalarının bir parçası olarak DPT tarafından yayımlanmaktadır. Hukuki statüsü, Maliye Bakanlığı'nın bütçe çağrısına benzer şekilde bakanlık genelgesi niteliindedir.

Plan-program-yatırım bütünlüğünün bozularak kamu yatırım programının müstakil hüviyet kazanmasının en somut göstergesi olan bu gelişme, 1980 sonrası dönemde kamu yatırımlarının yönetiminde yaşanan değişimin anlaşılması açısından oldukça önemlidir.

10. Sektör

Latince kesmek, bölmek anlamına gelen “*sect*” kelimesinden türeyen sektör kavramı dilimize Fransızcadan geçmiştir.¹⁸³ Türk Dil Kurumu tarafından “bölüm, kol, dal, kesim” şeklinde tanımlanmıştır.¹⁸⁴ Başka bir sözlükte ise, “iktisadi faaliyetlerin

¹⁸³ Sevan Nişanyan, *Çağdaş Türkçenin Etimolojisi*, <http://www.nisanyansozluk.com/?k=sekt%C3%B6r&x=0&y=0>, (Erişim Tarihi: 22.01.2017).

¹⁸⁴ Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5884a38880bbb6.83402414, (Erişim Tarihi: 22.01.2017).

yapılmasını sağlayan kuruluşların meydana getirdiği iş kolu grubu”¹⁸⁵ olarak tarif edilmiştir. Tanımları somutlaştırmak için kullanılan “kamu sektörü”, “özel sektör”, “sanayi sektörü”, “tarım sektörü” gibi örnekler ile birlikte değerlendirildiğinde, ekonomiyi meydana getiren ve kendi içinde homojen özellikler gösteren her bir alt birimi nitilemek için sektör kavramının kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Yıllık programlarda yer alan faaliyetler (kamu yatırımı ile hukuksal düzenlemeler) sektör bazında listelenmektedir. Dolayısıyla, planlama pratiğinde sektör kavramını, “*planın uygulama zemini*” olarak tanımlamak mümkündür. Başka bir ifadeyle, soyut bir içeriğine sahip kalkınma ideali, sektör düzeyinde somutlaşmakta ve uygulanabilir hale gelmektedir.

Kalkınma kavramının içerdiği yapısal dönüşüm ve buna bağlı olarak gelişen kapsayıcılık ilkesi, sektör kavramının içeriğinin daha geniş şekilde yorumlanmasına yol açmıştır. Eğitim, sağlık başta olmak üzere sosyal politika konuları da birer müstakil sektör olarak ele alınmıştır. Böylece, sektör kavramına ilişkin ilk sınıflandırma ölçüsü elde edilmiş olmaktadır. Buna göre sektörler, iktisadi sektörler ve sosyal sektörler olmak üzere iki ayrı grup halinde tasnif edilmiştir. Bu tasnif, DPT’nin teşkilatlanmasında da karşılığını bulmuştur. Kuruluşunda “*iktisadi planlama*” ve “*sosyal planlama*” daireleri şeklinde gerçekleşen bu ayırım, 1990’lardan sonra “*iktisadi sektörler*” ve “*sosyal sektörler*” halini almıştır.

Sektörlerin daha detaylı sınıflandırılması için Birleşmiş Milletler (BM) tarafından geliştirilen ve “*Tüm Ekonomik Faaliyetlerin Uluslararası Standart Sınai Sınıflandırma Sistemi (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities- ISIC)*” olarak adlandırılan tasnif sistemi tercih edilmiştir.¹⁸⁶ Sanayi sektörünün planlanmasında kullanılan girdi-çıkıtı (*input-output*) analizine uygun yapısı nedeniyle seçilen bu sınıflandırma sistemi, 1980 sonrası dönemde devletin üretici sektörlerden çekilmesiyle birlikte anlamını yitirmiş ve devam eden süreçte ana omurgası korunarak alt sektör detayında birçok değişikliğe uğramıştır.

¹⁸⁵ İlhan Ayverdi, *Misalli Büyük Türkçe Sözlük*, <http://www.kubbealtilugati.com/sonuclar.aspx?km=sekt%C3%B6r&mi=0>, (Erişim Tarihi: 22.01.2017).

¹⁸⁶ Yalçın Küçük, *100 Soruda Planlama, Kalkınma ve Türkiye*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1971, s.247.

11. Proje

Latince öne atmak, ileri sürmek, tasarlamak anlamına gelen “*proiect*” kelimesinden türeyen proje kavramı, sektör kavramı gibi dilimize Fransızcadan geçmiştir.¹⁸⁷ Türk Dil Kurumu tarafından yapılan detaylı tanım, kavramın net bir şekilde anlaşılmasını sağlamaktadır. Buna göre proje, “değişik alanlarda önceden plan ve programa alınmış, maliyeti hesaplanmış, kurum ve kuruluşların yönetim organları tarafından onaylanmış, kısa ve uzun vadeye bağlanarak özel kurum veya devlet adına gerçekleştirilmesi kabul edilmiş bilimsel çalışma tasarısı” şeklinde tarif edilmiştir.¹⁸⁸

Bilimsel çalışma tasarısı tanımlaması ile kavramın akademik bağlama aidiyeti belirtilmiş olsa da tanımda yer alan unsurlar, proje kavramının planlama pratiği açısından tanımlanması için oldukça işlevseldir. Tanımlayıcı unsurlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, “*uygulamaya hazır olma hali*”, proje kavramının temel özelliği olarak belirlemektedir. Diğer yandan, yıllık program ile sektör kavramı hakkında yapılan açıklamalar bu kavramlar arasında yakın bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır.

Yıllık programlarda sektör bazında listelenen faaliyetler, kamu yatırımları ve hukuksal düzenlemeler şeklinde somutluk kazanırken, planlama pratiğinde kamu yatırımlarının her biri “proje” olarak kavranmıştır. Başka bir ifadeyle, kamu yatırımı gerektiren her bir faaliyet proje olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda, projeyi bir tür uygulama aracı kabul etmek ve buna bağlı olarak da “*sektör düzeyinde kamu yatırımı şeklinde somutlaşan faaliyetlerin hayata geçirilmesi için kullanılan uygulama aracı*” olarak tanımlamak mümkündür.

Proje kavramı, kamu yatırımlarının yönetiminin anlaşılması açısından kritik bir öneme sahiptir. Bunun kaynağı ise, proje türleri ile kamu yatırımlarının yönetimi arasındaki ilişkidir. Planların ekonomiyi yönetme işlevine sahip olduğu dönemde kamu yatırımları “*müstakil proje*” olarak adlandırılan proje türü aracılığıyla yönetilmiştir. Planlamanın terkedilmesiyle birlikte “*toplulaştırılmış proje*” yeni bir proje türü olarak ortaya çıkmış ve kamu yatırımları da ağırlıklı olarak bu proje türü aracılığıyla

¹⁸⁷ Sevan Nişanyan, *Nişanyan Sözlük*, <http://www.nisanyansozluk.com/?k=proje&x=0&y=0>, (Erişim Tarihi: 22.01.2017).

¹⁸⁸ Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5884a38fbab727.80879720, (Erişim Tarihi: 22.01.2017).

yönetilmeye başlanmıştır. “Proje tür değişikliği olgusu” olarak adlandırılan bu gelişme, plan-program-yatırım bütünlüğünün ortadan kalkışını açıklamaktadır.

12. Tedbir

Proje kavramına benzer şekilde tedbir de bir uygulama aracıdır ve ““sektör düzeyinde hukuksal düzenlemeler şeklinde somutlaşan faaliyetlerin hayata geçirilmesi için kullanılan uygulama aracı” şeklinde tanımlanabilir. Tedbirler, yasal düzenlemeler ile idari düzenlemeler olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır. Yasal düzenlemeler ile TBMM’nin, idari düzenlemeler ile de Bakanlık ya da kamu kurumlarının yetkisine giren konular kastedilmektedir.

1960-1980 döneminde tedbirlerin düzenli bir şekilde takip edildiği bu dönemde yayımlanan “İcra Planı Tedbirleri Uygulama Raporları”nın incelenmesinden anlaşılmaktadır. Tedbirlere ilişkin istatistiki bilgilerinin de yer aldığı bu raporlarda idari düzenlemelerin nitelikleri itibarıyla sınıflandırıldığı ve ayrıca tedbirlerin gerçekleşme durumlarına ilişkin detaylı değerlendirmelere yer verildiği tespit edilmiştir. Tezin odağı, kamu yatırımlarının yönetimi olduğu için ilerleyen bölümlerde bu konu incelenmemiştir. Bununla birlikte, dönemin kamu yönetiminin işleyişi hakkında birincil kaynak niteliğinde olan bu raporlar, ayrı bir araştırmanın konusu olabilecek ölçüde zengin bir içeriğe sahiptir.

2.2. KALKINMA PLANCILIĞI DÖNEMİ (1960-1980): EKONOMİYİ YÖNETEN PLANLAR

DPT’nin kurulmasıyla birlikte planlama, kurumsal bir hüviyet kazanmıştır. Kurumsallaşma beraberinde planlamanın sistem ve metot olarak inşa edilmesini getirmiştir. 1960-1980 dönemi planlama sistem ve yönteminin kurucu ilkesi, bir önceki bölümde açıklanan “plan bütünlüğü” ilkesidir. Bu ilkenin planlama sistemi açısından yansıması, örgütsel düzlemde DPT’nin teşkilatlanması ve karar alma süreçlerinde, yöntem açısından ise, planların hazırlık aşamasında kullanılan yöntemler ile kendini göstermektedir.

2.2.1. Planlama Sistemi: Sistem ve Örgüt

Bu bölümde planlama sistemi, kuruluş ve yönetim boyutları itibarıyla incelenmiştir. Buna göre, ilk olarak sistemin nasıl kurulduğu sorusuna cevap aranmıştır. Ardından da sistemin nasıl yönetildiği sorusu yanıtlanmaya ve böylece sistemin bütününe ilişkin bir kavrayış elde edilmeye çalışılmıştır.

2.2.1.1. Sistemin Kuruluşu: Planlama Mimarisi ve Döngüsü

Planlama sistemi; hazırlık, uygulama, koordinasyon ve izleme olma üzere dört aşamadan meydana gelmektedir. Bu tespitin dayanağı, yıllık programın yönetici belgesi olan program kararnamesidir. Hazırlık aşaması hariç olmak üzere diğer üç aşama, bu belgede belirtilmekte ve işleyişleri düzenlenmektedir. Özşen ise, koordinasyon aşamasını uygulama aşaması içinde değerlendirmiş ve planlama sisteminin esas itibarıyla hazırlık, uygulama ve izleme aşamalarından oluştuğunu ifade etmiştir.¹⁸⁹ Burada program kararnamesindeki yaklaşım kabul edilmiş ve planlama sistemi dört aşamadan meydana gelen bir süreç olarak ele alınmıştır.

Hazırlık aşaması, politika dokümanlarının üretildiği aşamadır. Bu aşamada perspektif plan, kalkınma planı ve yıllık program hazırlanmaktadır. Kamu yatırım programı ve icra planı da yıllık programın bir parçası olduğu için bu aşama kapsamında değerlendirilmelidir. Planlama yönteminin konu edildiği bir sonraki bölümde, hazırlık aşaması ve bu aşamada kullanılan yöntemler detaylandırılmıştır.

Uygulama aşaması, planlarda yer alan amaç ve hedeflerin hayata geçirildiği aşamadır. Bu aşamada kullanılan uygulama araçları, proje ve tedbirdir. Proje, kamu yatırımı yapılmasını gerektiren amaç ve hedefler, tedbir ise, hukuksal düzenleme yapılmasını gerektiren amaç ve hedefler için kullanılmaktadır. Tez kapsamında uygulama aşaması, kamu yatırımları boyutu itibarıyla ele alınmış ve tezin son bölümü bu amaca hasredilmiştir. Aşağıda yer verilen şekilde, hazırlık aşaması sonucunda ortaya çıkan ve uygulama aşamasına aktarılan planlama mimarisi gösterilmiştir. Bu şekil aynı zamanda plan bütünlüğünün de somutlaşmış halidir. Perspektif plan ve kalkınma planı düzeyinde soyut şekilde ifade edilen amaçlar ile bu amaçların somutlaşmış hali olan proje ve tedbir

¹⁸⁹ Tayfur Özşen, *Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)*, İşçileri Bakanlığı Yayınları, 1987, s.107.

arasında doğrudan bir ilişki söz konusudur ve bu ilişkinin tutarlılığı da plan bütünlüğünü sağlamaktadır. Diğer iki aşama kapsamında yürütülen faaliyetler de bu mimarinin çizdiği çerçeveye ile sınırlıdır.

Şekil 1: Planlama Mimarisi (1963-1980)



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Koordinasyon kavramına karşılık Türkçede eşgüdüm kavramı kullanılmaktadır. Türk Dil Kurumu tarafından eşgüdüm, “belli bir amaca ulaşmak için türlü işler arasında bağlantı, ilişki, düzen ve uyum sağlama” olarak tanımlanmıştır.¹⁹⁰ Tanım kapsamında yer verilen işlevler dikkate alındığında, uygulama ile koordinasyon arasında doğrudan ilişki olduğu görülmektedir. Buradan hareketle koordinasyon, “uygulamadan beklenen

¹⁹⁰ Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.588775a09dfdb4.43352399, (Erişim Tarihi: 24.01.2017)

sonuçların elde edilmesi için bu süreçte yer alan aktörler arasında ahengin sağlanması” şeklinde tarif edilebilir.

Koordinasyon aşamasına ilişkin ilk düzenleme, 1965 yılında yapılmış ve bu kapsamda “*il koordinasyon kurulları*” oluşturulmuştur. 1965 yılı Program Kararnamesi’nin 7. maddesine göre, bu kurulların görevi, “*kamu kuruluşlarının 1965 Programına göre o ilde yapmaları öngörölmüş bulunan yatırımların Plan ve Program ilkelerine uygun şekilde ve belirtilen süre içinde gerçekleştirilmesi için gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ve Program uygulamasını il seviyesinde izlemek*” şeklinde ifade edilmiştir.¹⁹¹ İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (İBYKP) başlangıç yılı olan 1968 yılında ise, koordinasyon aşaması oldukça detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Birinci plan tecrübesinin etkili olduğu bu düzenleme kapsamında koordinasyon; “*merkezi hükümet düzeyinde koordinasyon*”, “*il düzeyinde koordinasyon*” ve “*özel olarak koordinasyon sağlanacak hizmetler*” olmak üzere üç kategoriye ayrılmıştır. Merkezi hükümet düzeyinde koordinasyonun sağlanması amacıyla tüm kamu kurumlarında “*Araştırma, Planlama ve Koordinasyon (APK)*” birimleri kurulmuştur. 1968 yılı Program Kararnamesi’nin 48. maddesinde APK birimlerinin görevi, “*yürütme organının kendi içinde plan çalışmalarını ahenkleştirmek, uygulamanın plan ve programdaki esaslara uygun olarak gelişmesini sağlamak ve kuruluşlarla Devlet Planlama Teşkilatı arasındaki ilişkilerde aracılık görevinde bulunmak*” olarak belirlenmiştir.¹⁹²

Düzenlemenin lafzı hiçbir yoruma yer bırakmayacak şekilde APK’ların kuruluş gayesini açıklamaktadır. Devamındaki iki maddede bu birimlerin DPT tarafından çıkarılan ortak esas ve usullere bağlı olarak çalışacağı ve personelinin de DPT tarafından eğitime tabi tutulacağı ifade edilmiştir. Bu bağlamda, APK’lar ile her kurum bünyesinde küçük ölçekli bir DPT’nin kurularak planlama kültürünün kamu yönetiminin geneline yaygınlaştırılmak istendiği anlaşılmaktadır.

İl düzeyinde koordinasyon için 1965 yılında kurulan il koordinasyon kurulları muhafaza edilmiştir. İlave olarak bu kurulların üç ayda bir düzenli olarak toplanması ve

¹⁹¹ DPT, *1965 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1964, s.3.

¹⁹² *1968 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Resmi Gazete Tarihi: 12 Aralık 1967, Resmi Gazete Sayı: 12774.

toplantıda görüŖülen konuların tutanak altında alınması kurala baėlanmıŖtır. Özel olarak koordinasyon sağlanacak hizmetler, “*ekonomik konularla ilgili koordinasyon hizmetleri*” ile “*özel projelerle ilgili koordinasyon hizmetleri*” Ŗeklinde iki ayrı kategoriye ayrılmıŖtır.

Ekonomik konularla ilgili koordinasyonu sağlamak amacıyla “*Koordinasyon Kurulu*” ile “*Para ve Kredi Kurulu*” olarak adlandırılan iki kurul oluŖturulmuŖtur. Koordinasyon Kurulu, plan ve programın uygulanmasında birden fazla Bakanlığı ilgilendiren konularda, Para ve Kredi Kurulu, finansman sorunlarının aŖılmasına yönelik olarak para ve krediye iliŖkin konularda koordinasyonun sağlanması amacıyla kurulmuŖtur.¹⁹³ Koordinasyon Kurulu’nda ekonominin iŖleyiŖinden sorumlu tüm kurumların temsilcilerine yer verilmiŖtir.¹⁹⁴ Para ve Kredi Kurulu’nun üyeleri ise, kamu finansmanı konusunda görevli kurumlardan seėilmiŖtir.¹⁹⁵ “*Özel proje*” ile İBYKP’da öncelikli geliŖme alanları olarak nitelendirilen konular kastedilmektedir.¹⁹⁶ Bu konulara iliŖkin koordinasyon ihtiyacını ve yöntemini belirleme ile gerektiğinde sürece doğrudan müdahil olarak proje hazırlama ya da hazırlatma yetkisi DPT’ye verilmiŖtir. BaŖka bir ifadeyle, bu kategorideki koordinasyon sorumluluğu tümüyle DPT’ye aittir.

İzleme aŖaması, plan uygulamasının izleme (*monitoring*) ve değerlendirmesinin (*evaluation*) yapıldığı aŖamadır. Koordinasyon aŖamasına benzer Ŗekilde 1968 yılında

¹⁹³ a.g.k.

¹⁹⁴ Koordinasyon Kurulu; DPT MüsteŖarının başkanlığında DPT İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanları, BaŖbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi BaŖkanı, DıŖiŖleri Bakanlığı Genel Sekreter İktisadi Yardımcısı, Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürü ve Milletlerarası İktisadi İŖbirliėi TeŖkilatı Genel Sekreteri, Ticaret Bakanlığı DıŖ Ticaret Dairesi Reisi, Sanayi Bakanlığı Sanayi Dairesi Reisi ile Merkez Bankası Genel Müdürü olmak üzere 11 üyeden meydana gelmektedir.

¹⁹⁵ Para ve Kredi Kurulu; DPT MüsteŖarının başkanlığında DPT İktisadi Planlama Dairesi BaŖkanı, Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürü, Gelirler Genel Müdürü ile Milletlerarası İktisadi İŖbirliėi TeŖkilatı Genel Sekreteri ve Merkez Bankası Genel Müdüründen oluŖmaktadır.

¹⁹⁶ İBYKP’da öncelikli geliŖme alanı olarak belirlenen konular; tohumluk geliŖtirilmesi ve tevzii, hayvancılığın ıslahı ve geliŖtirilmesi, orman amenajmanı ve orman ürünleri ihracı, bakır, demir, kömür üretimi, petrol ve petrol ürünleri, makine-imalat endüstrisi, gıda endüstrisi, suni gübre, kadastro hizmetleri, turizm, TCDD’nin reorganizasyonu, Denizcilik Bankası ve Deniz Nakliyat T.A.O’nun reorganizasyonu, bankacılık sisteminin reorganizasyonu, ihracatın geliŖtirilmesi ile müŖavirlik ve mühendislik hizmetlerinin geliŖtirilmesi ve desteklenmesidir.

izleme aşaması da detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. İzleme aşamasının merkezi düzeyde sorumluluğu DPT'ye verilmiştir. 1968 yılı Program Kararnamesi'nin 62. maddesinde DPT tarafından kullanılabilir izleme araçları; “yazılı rapor alma”, “yerinde görme” ve “toplantı yapma” olarak sayılmıştır.¹⁹⁷ Yazılı rapor alma aracı kapsamında plan uygulamasının izlenmesi amacıyla düzenli bir raporlama sistemi kurulmuştur.

Planın uygulamasından sorumlu başka bir ifadeyle kamu yatırım programında projesi ya da icra planında sorumlu olduğu tedbiri bulunan kurumlardan bu proje ve tedbirler hakkında üçer aylık dönemler halinde DPT tarafından hazırlanmış formatlara uygun şekilde raporlama yapmaları talep edilmiştir. APK birimleri ile il koordinasyon kurulları, koordinasyon görevlerinin yanı sıra bu raporların hazırlanmasından da sorumlu kılınmıştır.

Kurumlar tarafından gönderilen raporlar, DPT'nin izleme faaliyetinin esasını oluşturmakta ve bu raporların analizi neticesinde, iki ana izleme raporu üretilmektedir. “Kamu Yatırımları Uygulama Raporu” olarak adlandırılan rapor, kamu yatırım programında yer alan projelerin mali durumu ile fiziki gerçekleşme miktar ve oranları hakkında bilgileri içermektedir.¹⁹⁸ “Tebdir Uygulama Raporu”nda ise, tedbirlerin uygulama durumları ve gereği yapılamamış tedbirlerin yerine getirilmeme sebepleri hakkında açıklamalara yer verilmesi öngörülmüştür.¹⁹⁹

Bu dönemde planların ekonomiyi yönetme işlevlerinin bir sonucu olarak koordinasyon ve izleme süreçleri, plandan beklenen sonuçların elde edilmesi ve sonraki plan hazırlıklarına geri bildirim sağlanması açılarından oldukça etkili şekilde yönetilmiştir. Özellikle izleme faaliyeti kapsamında DPT tarafından üretilen raporlar, dönemin kamu yönetiminin anlaşılması açısından oldukça önemli kaynaklardır. Buraya kadar anlatılanlardan hareketle, birbirini takip eden dört aşamanın meydana getirdiği planlama sistemi, bir döngü halinde işlemektedir. Bu döngü, aşağıda şekil olarak gösterilmiştir.

¹⁹⁷ 1968 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar, Resmi Gazete Tarihi: 12 Aralık 1967, Resmi Gazete Sayı: 12774.

¹⁹⁸ a.g.k.

¹⁹⁹ a.g.k.

Şekil 2: Planlama Döngüsü



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2.2.1.2. Sistemin Yönetimi: Planlama Örgütü

Planlama sisteminin yönetilmesi amacıyla 91 sayılı yasa ile DPT kurulmuştur. DPT, “Yüksek Planlama Kurulu (YPK)” ve “Planlama Merkez Teşkilatı” olmak üzere iki ayrı organdan meydana gelmektedir. YPK, DPT’nin yüksek karar organı ve aynı zamanda hükümetin danışma organı niteliği taşımaktadır.²⁰⁰ Plan bütünlüğü ilkesinin arkasında yer alan siyasetçilere duyulan güvensizlik, YPK’nın üye kompozisyonuna yansımıştır. Toplam sekiz üyeden oluşan YPK’da siyaset ile bürokrasi eşit oranda temsil edilmiştir. Siyasetin üyeleri, Başbakan ile Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen üç bakandır. Bakanların spesifik olarak belirtilmemesi, bilinçli bir tercihin ürünüdür. Bu durum yasanın Milli Birlik Komitesi (MBK) görüşmeleri esnasında Şinasi Orel tarafından şu şekilde izah edilmiştir²⁰¹;

²⁰⁰ Osman Nuri Torun, “The Establishment and Structure of The State Planning Organization”, *Planning in Turkey* içinde (ed. Selim İlkin ve E. İnanç), Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1967, s.60.

²⁰¹ 30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kurulması Hakkında Kanun MBK Genel Kurul Toplantı Tutanakları, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c001/mbk_00001015.pdf, (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

“İsmen Bakanların tasrihi hususuna gelince; bunun üzerinde filhakika münakaşalar oldu. Her halükarda muhakkak Maliye Bakanı orada bulunacaktır. O bulununca Sanayi Bakanı da bulunmak isteyecektir. Ondan sonra Milli Savunma Bakanı da bulunmak isteyecek, daha sonra Ulaştırma Bakanı da bulunmak isteyecektir. Binaenaleyh böyle bir tasarının Bakanlar Kurulundan geçme müşkülâtı nazara alınırsa biz üç tane diyelim, onlar seçsin istedik. İkinci bir kaziye (mesele, husus) de Planlama Teşkilatı uzun bir devreyi içine alan bir teşkilattır. Yani uzun senelere doğru gidecek bir teşkilattır. Binaenaleyh her devrenin ayrı ayrı ekonomik ve politik mülâhazaları olacaktır. Biz burada Bakanları dondurursak ileride başka Bakan almak istersek o zaman alamayız dedik, üç Bakan olarak bıraktık.”

DPT Müsteşarı ile birlikte üç daire başkanı YPK'nın bürokrasiyi temsil eden üyelerdir. Başka bir ifadeyle, DPT'nin üst yönetimi YPK üyesi yapılmıştır. Yasanın gerekçesinde yer aldığı ifadeyle “*siyasi temayülleri ve otoriteyi temsil edenler*” ile “*ilmi ve tekniği temsil edenler*”in aynı ağırlığa sahip olduğu YPK, MBK tarafından plan bütünlüğünün sigortası olarak görülmüştür. Yasanın MBK görüşmelerinde Şinasi Orel'in şu ifadeleri bu tespiti destekler niteliktedir²⁰²;

“Bunu yaparken üzerinde hassasiyetle durduğumuz nokta; bu plan siyasi iktidarın elinde bir oyuncak olmasın, yani siyasi iktidar bu planı bir köşeye itmesin, diye düşündük. Bunun için, yaptığımız Yüksek Planlama Kuruluna siyasi iktidardan, mütehassıslardan ve bunların haricinde İktisat Şurasından da birer aza almak suretiyle nev'anma (bir bakıma) muvazeneli bir organ kurmaya ve bu organ sayesinde de ekonomik gücümüzü artırmaya çalıştık.”²⁰³

Planlama Merkez Teşkilatı, dönemin klasik bakanlık yapısından oldukça farklı bir şekilde örgütlendirilmiştir. Bakanlıkların yedi sekiz kademeli hiyerarşisine karşılık DPT bünyesinde “*müsteşarlık-daire başkanlığı-şube müdürlüğü*” olmak üzere üç kademedden oluşan bir hiyerarşik yapı tercih edilmiştir.²⁰⁴ Müsteşarlık bünyesinde planlama sisteminin hazırlık, koordinasyon ve izleme aşamalarını yönetmek üzere üç daire

²⁰² 30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kurulması Hakkında Kanun MBK Genel Kurul Toplantı Tutanakları, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c001/mbk_00001009.pdf, (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

²⁰³ Yasanın ilk halinde YPK'nın 10 üye olması ve 2 üyenin de İktisat Şurası üyeleri arasında MBK tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Ancak İktisat Şurası yasanın görüşüldüğü tarihlerde mevcut olmayıp MBK tarafından anayasada yer verilmesi öngörülen bir yapıdır. Bundan ötürü, yasanın sonraki görüşmelerinde tekliften çıkarılmıştır. Sonraki süreçte İktisat Şurasına anayasada yer verilmeyince YPK, mevcut hali ile kalmıştır. Bununla birlikte, İktisat Şurası ile ilgili bu durum, ilk tasarımda bürokrasiye siyasete kıyasla daha fazla ağırlık verilmek istendiğini göstermekte ve YPK'nın plan bütünlüğünün teminatı olduğu yönündeki tespiti doğrulamaktadır.

²⁰⁴ Günel Kansu, 2004, s.66.

başkanlığı kurulmuştur. DPT'nin hiçbir şekilde planın uygulama sürecinde yer almaması öngörülmüştür. Planın uygulaması, icracı kurumlara bırakılmıştır.

Planın hazırlanmasına ilişkin sorumluluk, İktisadi Planlama Dairesi (İPD) ile Sosyal Planlama Dairesine (SPD) verilmiştir. “Uzun Vadeli Planlar”, “Yıllık Programlar ve Finansman” ile “Sektör Programları” olmak üzere üç şube müdürlüğünden oluşan İPD'nin görevi, “kalkınma hızı ve kalkınma stratejisinin tayinine esas olacak çalışmaları yapmak, tespit edilen ana hedeflere göre uzun vadeli planı hazırlamak ve uzun vadeli planı yıllık programlar haline getirmek” şeklinde açıklanmıştır.²⁰⁵ SPD'nin görevi ise, “kalkınma stratejisinin sosyal muhtevası ile ilgili hazırlıkları yapmak, sosyal meselelerin çözüm şekillerini araştırmak, iktisadi kalkınmanın gerektireceği insan gücünün sağlanması için plan hazırlamak” şeklinde ifade edilmiş ve bu görevleri yerine getirmek için de bünyesinde “Araştırma” ve “Planlama” şube müdürlükleri kurulmuştur.²⁰⁶

Koordinasyon ve izleme aşamalarını yönetmek üzere de Koordinasyon Dairesi (KD) kurulmuştur. Daire bünyesinde planın uygulamasını kolaylaştırmaya yönelik idari, mali ve hukuki tedbirleri tespit ve tavsiye etmek amacıyla “Mali ve Hukuki Tedbirler”, plan uygulamasını izlemek, kurumlardan gelen uygulama raporlarını analiz etmek ve bu analiz neticesinde uygulamanın aksadığı konularda organizasyon ve metot çalışması yapmak amacıyla “Tetkik ve Tahlil Şubesi”, plan ve programların tanıtılması ile planlama kültürünün kamuoyunda yerleştirilmesi amacıyla da “Yayın ve Temsil” şube müdürlükleri oluşturulmuştur.²⁰⁷

İPD, SPD ve KD üstlendikleri görevler itibarıyla DPT'nin ana hizmet birimi niteliğindedir. Doğrudan DPT Müsteşarına bağlı olan bu dairelerin başkanları aynı zamanda YPK'nın da üyesidir. Ana hizmet birimlerinin ihtiyaç duyduğu destek hizmetlerin sağlanması amacıyla Genel Sekreterlik kurulmuş ve özlük, arşiv, levazım gibi konular bu birimin sorumluluğuna verilmiştir. Aşağıda yer alan teşkilat şemaları, buraya kadar anlatılanları görsel olarak özetlemektedir. İlk teşkilat şeması, örgüt yapısını genel hatlarıyla ortaya koymakta ve siyasi irade ile DPT arasındaki ilişkiyi de göstermektedir. İkinci teşkilat şemasında ise, DPT'nin örgüt yapısı tüm detaylarıyla ortaya konmuştur.

²⁰⁵ DPT, *Planlama Nedir? Niçin Plan Yapıyoruz?*, Ankara, DPT Yayını, 1973, s.22.

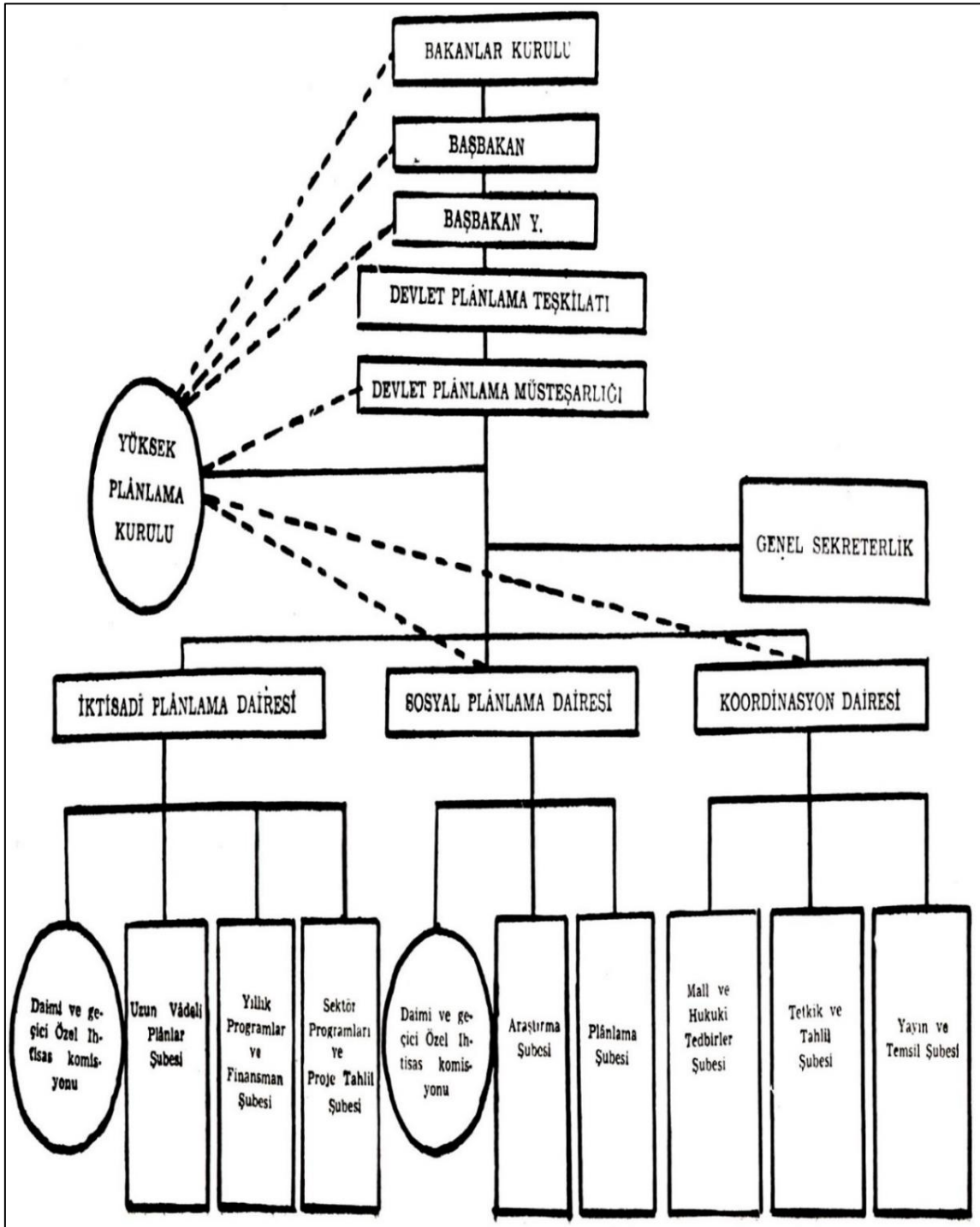
²⁰⁶ a.g.e., s.22.

²⁰⁷ a.g.e., s.23.

Burada özellikle Şube m¼d¼rl¼kleri b¼nyesinde çalışma gruplarının oluşturulması ve bu grupların da kısımlara ayrılması, çalışma sistemini g¼stermesi açısından oldukça dikkat çekicidir. SPD b¼nyesinde d¼rt Şube m¼d¼rl¼ğ¼ne sehven yer verildiği d¼Ő¼n¼lmektedir. İsminde araştırma ifadesinin yer aldığı birimlerin “araştırma”, planlama ifadesinin yer aldığı birimlerin de “planlama” Şubesi b¼nyesinde kurulmuş çalışma grupları olduğu değerlendirilmektedir.



Şekil 3: DPT Teşkilat Şeması (1960)

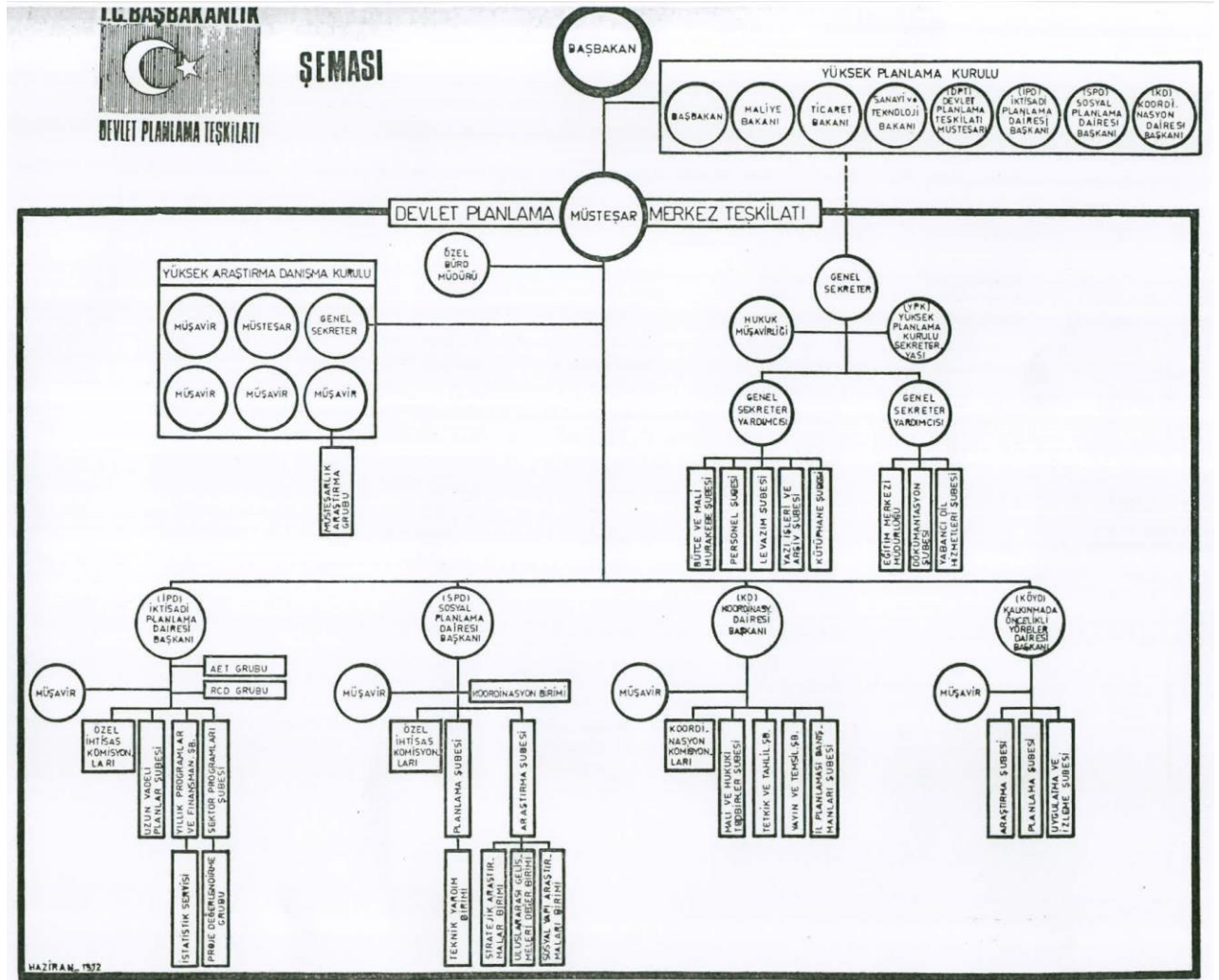


Kaynak: DPT, 1973, s. 19.

1980'e kadar DPT'nin örgüt yapısında oldukça sınırlı düzeyde birkaç değişiklik yapılmıştır. İKBYP döneminde özel sektöre yönelik teşvik sisteminin yönetimi ile yabancı sermayeye ilişkin konuların sorumluluğunu DPT üstlenmiş ve bu görevlerini yerine getirmek üzere “Teşvik ve Uygulama Dairesi (TUD)” ile “Yabancı Sermaye Dairesi (YSD)” adında iki yeni daire kurulmuştur. Bu dairelerin kurulmasıyla birlikte DPT, ilk defa icrai bir işlev üstlenmiştir. 12 Mart 1971 askeri muhtırasından sonra kurulan teknokrat hükümet döneminde iki daire de kapatılmış ve görevleri ilgili Bakanlıklara devredilmiştir. Bu dönemin bir başka önemli gelişmesi, doğu ve güneydoğu bölgelerinin geri kalmışlık sorununa çözüm üretmek amacıyla 1972 yılında “Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi” adıyla yeni bir dairenin kurulmasıdır.²⁰⁸ Aşağıdaki şekilde DPT'nin 1973 yılına ait teşkilat yapısı gösterilmektedir. Bu yapı, 1980'e kadar herhangi bir değişikliğe uğramamıştır.

²⁰⁸ Ergun Türkcan, “Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş Süreci”, *Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü 1960-1980* (haz. Ergun Türkcan) içinde, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, s.256-258.

Şekil 5: DPT Teşkilat Şeması (1973)



Kaynak: DPT, 1973, s. 19

Örgütlenme açısından üzerinde durulması gereken diğer önemli konular, Özel İhtisas Komisyonları (ÖİK) ile planlama uzmanlığı mesleğidir. Plan çalışmalarına başlandığında, karşılaşılan en büyük sorunlardan biri, özellikle ekonomiye ilişkin hesaplamalarda kullanılacak verilerin eksikliğidir. Döneme tanıklık etmiş isimlerden Günel Kansu, hatıralarında bu durumu şu şekilde dile getirmektedir²⁰⁹;

“Problemlerin başında veri noksanlığı ve farklı boyutlarda da olsa, bazı bürokratik kurumların gösterdikleri direnç geliyordu. Örneğin, Devlet İstatistik Enstitüsü’nün o yıllarda hazırlamış olduğu ve plancılar için temel sayılan milli gelir hesaplarının doğruluğu konusunda tereddütler vardı. Bazı konularda ise, elde hiç veri olmadığı için,

²⁰⁹ Günel Kansu, 2004, s.93.

tüm hesaplar plancılar tarafından yapılmak zorundaydı. Öte yandan, bürokrasi, ortasına aniden gökten zembille indirilircesine düşmüş, bütün dengeleri, gelenekleri yerinden oynatmış bu yeni kuruluşa karşı nasıl bir tavır takınacağını pek bilemiyordu.”

Bu alıntı, veri eksikliğinin yanı sıra yerleşik bürokrasinin DPT'ye karşı takındığı tavrın da mevcut verilerin paylaşımında sorunlara yol açtığına işaret etmektedir. Odağında veri eksikliği yer alan ancak planlama fikrinin ve kültürünün de hem kamu sektörü hem de özel sektör tarafından benimsenmesini sağlama amacına yönelik olarak ÖİK'ların kurulması gündeme gelmiştir. Bu fikrin nasıl gündeme geldiği konusunda ise, iki farklı anlatım söz konusudur.

Birinci plan çalışmaları sırasında ilk plancılar daha önce plan yapmış ülke tecrübelerini yerinde görmek amacıyla bazı ülkelere ziyaretler yapmışlardır. Bu ülkelerden birisi de Hindistan'dır. DPT'nin ilk uzman yardımcılarında olan Yalçın Küçük, ÖİK'ların kurulması fikrinin bu ziyaret sırasında gündeme geldiğini ve bunun arkasında da dönemin Hindistan Başbakanı Nehru'nun tavsiyesi olduğunu belirtmektedir.²¹⁰ Bu ziyarette yer alan dönemin İPD başkanı Atilla Karaosmanoğlu ise, hatıralarında ÖİK'ların esin kaynağının Fransız planlama tecrübesi üzerine inşa edildiğini ifade etmiştir.²¹¹ Buna göre, ihtiyaç duyulan sektörler için toplanan ÖİK'ların işlevi; devlet, özel sektör ve üniversitelerden uzmanları bir araya getirmek suretiyle sektörün mevcut durumu ile gelişme imkânlarını incelemek ve planın amaçları doğrultusunda bu imkânların nasıl değerlendirilebileceği konusunda politika önerileri geliştirmek şeklinde açıklanmıştır.²¹² Bu komisyonların bir diğer önemli dolaylı katkısı da plan hazırlıklarına, uygulama aşamasında yer alacak kurum ve kişilerin katılımı yoluyla planın sahiplenilmesini ve planın sadece DPT'nin değil icracı kurumların da için de yer aldığı bir grubun ortak ürünü olmasını sağlamasıdır.²¹³

Planlama uzmanlığı mesleğinin oluşturulması ve bu mesleğin kariyer sistemine bağlanması, örgütlenme bağlamında açıklanması gereken önemli bir ayrıntıdır. DPT'nin kuruluşunu takip eden süreçte ilk planı hazırlamak üzere bir planlama ekibi

²¹⁰ Yalçın Küçük, “Türkiye’de Planlama Kavramının Gelişimi Üzerine”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s.110.

²¹¹ Atilla Karaosmanoğlu, *İzmir Karşıyaka’dan Dünyaya*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2006, s.120.

²¹² a.g.e., s.120.

²¹³ DPT, 1973, s.24.

oluşturulmuştur. Bu ekip, üç farklı kaynaktan gelen insanlardan oluşturulmuştur. Birinci kaynak, akademi. Üniversitede planlama konusunda çalışan akademisyenler arasından DPT'ye yönetici ve uzman alımı yapılmıştır. Bunlar arasında planın hazırlanmasından sorumlu iki dairenin başına getirilen İPD başkanı Atilla Karaosmanoğlu ile SPD başkanı Necat Erder belirtilmelidir. İkinci kaynak, o dönem askerliğini yedek subay olarak yapmakta olanlardır. Kansu'nun "*asker plancılar*" olarak adlandırdığı bu kişilerin önemli bir kısmı, DP döneminde çeşitli kamu kurumlarında çalışmış bürokratlardır. Süleyman Demirel ve Turgut Özal gibi ilerleyen yıllarda Türkiye'nin siyasi yaşamına yön verecek isimler, dönemin asker plancılarıdır.²¹⁴ Bir diğer kaynak, Kansu'nun "*devşirme plancılar*" adını verdiği ve diğer kamu kurumlarından DPT'ye uzman olarak alınan kişilerdir. Bu kişilerin DPT ile tanışması çoğunlukla ÖİK toplantıları vesilesiyle olmuş ve toplantılarda uzmanlıkları ile temayüz eden kişiler dönemin yöneticileri tarafından DPT'ye davet edilmiştir. Kamu yönetimi disiplinin Türkiye'deki önemli isimlerinden Arif Payaslıoğlu da bu yolla DPT uzmanı olmuş kişilerdendir.²¹⁵

Planlama uzmanlığının ilk nüvesinin oluşturulmasının ardından mesleğin kurumsallaştırılması adına önemli bir adım atılmış ve uzman yardımcılığı sınavı açılmıştır. Yabancı dil ve meslek bilgisinden oluşan sınavla kuruma alınan bu uzman yardımcıları, ilk plan çalışmalarında uzmanlarla birlikte yer alarak yetismeye başlamışlar ve ikinci plan hazırlıklarının çekirdek kadrosunu oluşturmuşlardır. Özlük hakları açısından dönemin koşullarına göre en üst düzeyde haklarla donatılmış olması, planlama uzmanlığına verilen önemi göstermesinin yanı sıra üniversitelerin en iyi öğrencilerinin de DPT'yi tercih etmesini sağlamıştır.²¹⁶ İlk dönemlerde her bir uzman yardımcısı, bir uzmanın sorumluluğuna verilmiştir. Bir tür usta-çırak ilişkisine dayalı bu yetiştirme sistemi, ilerleyen yıllarda uzman yardımcılığından uzmanlığa geçişte

²¹⁴ Günal Kansu, 2004, s.78.

²¹⁵ a.g.e., s.85-87

²¹⁶ Yalçın Küçük, Hikmet Çetin, Birgen Keleş, Oral Akman, Vehbi Dinçerler, Sevil Korum, İcen Börtüçene, İlhan Dülger, Murat Karayalçın, Faik Öztrak, Kutlu Savaş, Ahmet Kenan Tanrıku, Vahit Erdem, Fatih Özatay, Öner Kabasakal, Mustafa Çalık, Mümtaz'er Türköne, gibi sonraki yıllarda siyaset, bürokrasi ve akademi camiasında önemli görevler üstlenmiş kişiler, kariyerlerine planlama uzman yardımcısı olarak başlamışlardır.

uzmanlık tezi hazırlanması ve yeterlik sınavı yapılmasını içerecek şekilde yeniden yapılandırılmıştır.²¹⁷

Buraya kadar anlatılanlar ile kalkınma plancılığının örgütsel yapısı ana hatları itibarıyla ortaya konmuş oldu. Plan bütünlüğünün bu yapıda nasıl karşılık bulduğunu ve karar alma süreçlerini nasıl etkilediğini açıklamak için dönemin planlama yönteminin bilinmesi gerekmektedir.

2.2.2. Planlama Yöntemi: Ekonomiye Yöneten Planların Hazırlanışı

Dönemin planları, Tinbergen tarafından geliştirilmiş “aşamalı planlama tekniği” kullanılarak hazırlanmıştır.²¹⁸ Bu teknik, “makro model,” “sektör”, ve “proje” olmak üzere birbiriyle bağlantılı üç aşamadan oluşmaktadır.²¹⁹ Makro model aşamasında soyut olarak ifadesini bulan kalkınma ideali, bir sonraki aşamada sektör düzeyinde somutlaşmakta ve proje aşamasında da uygulanabilir hale gelmektedir. Hazırlıklar makro model aşaması ile başlamakta ve diğer aşamalar ile devam etmektedir. BBYKP hazırlıkları, diğer plan hazırlıkları için rol model niteliğindedir. Bundan ötürü, bu bölümde ağırlıklı olarak birinci plan hazırlıkları esas alınmış, gerekli görülen yerlerde diğer plan dönemlerine ilişkin açıklamalarda bulunulmuştur.

2.2.2.1. Makro Model Aşaması: Kalkınma İdealinin Genel Çerçevesi

Makro model aşaması, ekonominin geneline dair bir soyutlama çabasıdır. Yalçın Küçük bu çabayı, maket yapma metaforuyla anlatır. Model, ekonominin işleyişini gösteren bir makettir. Bu maket aracılığıyla yatırım ile tasarruf, tasarruf ile vergi, yatırım ile gelir vb. gibi ekonominin temel yapıtaşları arasındaki ilişkiler tutarlı bir şekilde ortaya konmaktadır.²²⁰

²¹⁷ DPT Personel Yönetmelikleri, DPT Arşivi (arşivde bulunan yönetmelik metinlerinin üstünde tarih bilgileri yer almamakla birlikte incelenen yönetmeliklerden birinin DPT'nin ilk personel yönetmeliği, diğerinin de 1970'li yıllara ait olduğu değerlendirilmektedir).

²¹⁸ Yalçın Küçük, “The Macro-Model of The Plan” *Planning in Turkey* (ed. İlhan Tekeli ve Selim İlkin) içinde, Ankara, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını, 1967a, s.78.

²¹⁹ Jan Tinbergen, “Methodological Background of The Plan”, *Planning in Turkey* (ed. İlhan Tekeli ve Selim İlkin) içinde, Ankara, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını, 1967, s.72.

²²⁰ Yalçın Küçük, 1971, s.83.

Makro model çalışmalarında iktisat disiplininin konuları arasında yer alan büyüme ekonomisi kapsamında geliştirilmiş ekonomik büyüme modellerinden yararlanılmıştır. İlk planın hazırlandığı dönemde Harrod-Domar²²¹ olarak adlandırılan Keynesyen büyüme modeli popülerdir ve birinci plan ve devamındaki dört planın makro model çalışmaları bu büyüme modeli esas alınarak yapılmıştır.²²² Harrod-Domar büyüme modeli, Keynesyen unsurlardan yararlanılarak oluşturulmuş dinamik bir büyüme analizidir²²³ ve ekonominin uzun dönemli analizi için geliştirilmiştir. Bu model, ilk bölümde kalkınma plancılığı hakkında yapılan kuramsal açıklamaların planlama tekniğine uyarlanması olarak değerlendirilebilir. Başka bir ifadeyle, teorinin pratiğe aktarımıdır ve modelin ekonomiye ilişkin kabulleri de teoriden beslenmektedir.

Dengeli büyüme modeli, ekonominin büyümesi ve buna bağlı olarak da kalkınmanın gerçekleştirilmesi için yatırımların artırılması gerektiğini savunur. Bu kabul üzerine inşa edilmiş olan Harrod-Domar modeli kapsamında yapılan çalışmalarda hedeflenen büyüme hızına ulaşabilmek için ne kadar yatırım yapılması gerektiği hesaplanmaktadır.²²⁴ Bu hesaplamanın yapılmasını sağlayan ise, “*sermaye-hâsıla katsayısı*” olarak adlandırılan katsayıdır. Harrod-Domar modelinin esasını (*fundamental*) oluşturan bu katsayı, mevcut ekonomik koşullar altında GSYİH’da bir birimlik artış için kaç birim yatırım yapılması gerektiğini ortaya koymaktadır.²²⁵ Dolayısıyla, bu katsayıyı kalkınma plancılığının özeti olarak kabul etmek mümkündür. Aşağıda yer alan formül, sermaye-hâsıla katsayısının matematiksel ifadesidir.

$$K=s/v$$

Formülde v , GSYİH’da istenen artış miktarını, s ise bu artışa tekabül eden tasarruf ihtiyacını göstermekte, K ise sermaye-hâsıla katsayısını sembolize etmektedir.

²²¹ İngiliz iktisatçı Ray Harrod ile Rus kökenli ABD’li iktisatçı Evsey Domar tarafından farklı tarihlerde birbirinden bağımsız olarak geliştirilmiş olduğu için bu isimle anılmaktadır.

²²² Mehmet Polat, “Planlı Dönemde Türkiye’de Kullanılan Plan Modelleri”, *Devlet Planlama Teşkilatında Kullanılan Plan Modelleri ve Yeni Teklifler* içinde, DPT Yayını, Ankara, 1986, s.5-21.

²²³ Ünal Arslan, 2007, s.13.

²²⁴ Kamil Ayanoglu vd., *Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi*, DPT Yayını, Ankara, 2001, s.32.

²²⁵ Anis Chowdhury ve Colin Kirkpatrick, *Development Policy and Planning*, Routledge, USA, 1994, s.14.

Keynesyen iktisadın temel kabullerinden olan tasarruf-yatırım özdeşliği, bir ekonomideki tasarrufların tamamının yatırıma dönüştüğünü varsayar.²²⁶ Dolayısıyla, s ile ifade edilen tasarruf ihtiyacı, aynı zamanda GSYİH'daki artış için yapılması gereken yatırım miktarıdır.

Her ülkenin ekonomik koşulları birbirinden farklı olduğu için her bir ülkenin sermaye-hâsıla katsayısı da birbirinden farklıdır. Birinci plan hazırlıkları kapsamında 1950-1960 dönemine ait veriler kullanılarak yapılan çalışma neticesinde, sermaye-hâsıla katsayısı, 2.7 olarak hesaplanmıştır.²²⁷ Küçük ise, aslında yapılan çalışmalarda sermaye-hâsıla katsayısının 3.5 olarak hesaplandığını ancak daha düşük bir oran olan 2.7'nin tercih edildiğini belirtmiştir.²²⁸ Bu tercihin arkasında ekonominin işleyişine ilişkin iki beklenti yatmaktadır. Birincisi, 1950-1960 döneminde bazı sektörlerde boş kapasite oluşması ve planla birlikte yeni dönemde bu sektörlerde kapasite kullanımının artacağı, diğeri ise, özellikle konut harcamalarının azalmasıyla sermayenin bileşiminde önemli bir dönüşüm yaşanacağı ve sermayenin daha üretken sektörlerle yöneleceği beklentisidir.²²⁹ Bu örnek, planlama çalışmalarında elde edilen sonuçların doğrudan uygulanmayarak ülke ekonomisinin gerçekleri ve geleceğe ilişkin kimi beklentiler dikkate alınıp işlendikten sonra uygulamaya konduğunu göstermesi ve bununla da planlama sürecindeki insan (uzman) faktörüne dikkat çekmesi bakımından önemlidir.

Sermaye-hâsıla katsayısının hesaplanması, makro model aşamasındaki çalışmalar için bir kalkış noktası niteliğindedir. İlk plancılardan Necat Erder, bu hesaplamanın ardından Türkiye'nin milli gelirinin 10-12 yıl içerisinde iki katına çıkarılması hedefi doğrultusunda gerekli büyüme hızı ile yatırım miktarının hesaplandığını ifade etmiştir.²³⁰ Yukarıdaki formül kullanılarak yapılan basit bir matematiksel hesaplama ile bu hedefin hayata geçirilmesi için Türkiye'nin yılda yüzde 7 oranında büyümeye ve bunun için de her yıl milli gelirin yüzde 18'i oranında yatırım yapmaya ihtiyacı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

²²⁶ Gülten Kazgan, 1993, 210.

²²⁷ Jan Tinbergen, 1967, s.72.

²²⁸ Yalçın Küçük, 1967a, s.85.

²²⁹ a.g.e., s.85.

²³⁰ Ergun Türkcan, 2010, s.284.

Büyüme hızı ve bunu gerçekleştirmek için gerekli yatırım miktarı elde edildikten sonra model içerisinde çözüme kavuşturulması gereken bir diğer mesele, yatırımların finansmanıdır. Yatırımların kaynağı tasarruflardır. Tasarruflar da yurt içi ve yurt dışı olmak üzere ikiye ayrılır. İlk planda kullanılan modele göre, milli gelirin yüzde 18'i tutarındaki yatırımın, milli gelirin yüzde 14'ü oranında yurtiçi, yüzde 4'ü oranında da yurtdışı tasarruflarla finanse edilmesi öngörülmüştür.²³¹ Finansman açısından bir diğer önemli konu, bu külfetin kamu ve özel sektör arasında paylaşımı konusudur. Birinci planda öngörülen yatırımlar için her iki sektörden de hemen hemen eşit bir çaba beklenmiştir. Buna göre, kamu sektörü yatırım düzeyinin plan dönemi boyunca her yıl ortalama yüzde 10,6 artarak dönem sonunda milli gelirin yüzde 11,4'üne; özel sektör yatırımlarının da benzer şekilde her yıl ortalama yüzde 11 düzeyinde artarak milli gelirin yüzde 8'ine ulaşması hedeflenmiştir.²³²

Birinci planda kullanılan model geliştirilerek diğer planlarda da kullanılmıştır. İkinci planın modeli, birinci plandan farklı olarak çok sektörlüdür.²³³ Daha önce de ifade edildiği üzere, ilk plan dönemindeki veri sıkıntısı, ekonominin çok sektörlü yapısının kavranmasına imkân vermemiştir. Bu kısıt ancak ikinci plan döneminde aşılabılmıştır. Üçüncü planın modeli de ikinci plan modelinin geliştirilmiş bir versiyonudur. Bu modelin en önemli farkı, bir sonraki bölümde açıklanan girdi-çıkıtı analizi kapsamında elde edilen sonuçların modele entegre edilmesidir.²³⁴ Dördüncü planda bu modelin omurgası korunmuş, modelin açıklama gücünü artırmak adına girdi-çıkıtı analizi kapsamındaki sektör sayısı 37'den 64'e yükseltilmiştir.²³⁵ Dolayısıyla, ilk plandan itibaren makro modellerin sürekli bir gelişim içerisinde olduğu görülmektedir. Bu gelişim, beşinci plan ile birlikte son bulmuştur. Beşinci planda, dördüncü planda kullanılan modelin aynısı kullanılmıştır.²³⁶ 24 Ocak Kararları

²³¹ Tinbergen, 1967, s.72.

²³² DPT, *BBYKP*, 1963, s.122.

²³³ Mehmet Polat, 1986, s.5.

²³⁴ Fahrettin Kerim Yağcı, *Turkish Planning Experience and Methodology since 1963 and Construction of Five-Sector Plan for 1963-1977*, DPT Yayını, Ankara, 1979, s.39.

²³⁵ Ahmet Kenan Tanrıku, "Türk Planlamasında Makro Modeller", *Devlet Planlama Teşkilatında Kullanılan Plan Modelleri ve Yeni Teklifler* içinde, DPT Yayını, Ankara, 1986, s.39-40.

²³⁶ a.g.e., s.41.

sonrasında planlamadan vazgeçilmesinin sonucu olarak değerlendirilebilecek bu durum, aynı zamanda planların ekonomiyi yönetme işlevini kayb ettikleri yönündeki tespiti de desteklemektedir.

Sonuç itibarıyla, bu aşamada yapılan çalışmalar ile ekonominin makro büyüklüklerine ilişkin genel bir resim ortaya konmaktadır. Ancak bu çalışmaların planlama tekniği açısından tek bir işlevsel amacı vardır; hedeflenen kalkınma hızı için ihtiyaç duyulan yatırım miktarını hesaplamak. Tüm çalışmalar, başka bir ifadeyle planın makro modeli, bu sonucu elde etmek için kurulmaktadır. Bir sonraki aşamada ise, bunun sektör düzeyindeki planlaması yapılmaktadır.

2.2.2.2. Sektör Aşaması: Planın Uygulama Zeminin Oluşturulması

Makro model aşamasında belirlenen kalkınma hızına ulaşmak için sektörel bazda ne yapılması gerektiği sorusu, sektör aşamasında yapılan çalışmalarla cevaplanmaktadır. Bu aşamada yapılan çalışmalar, iktisadi sektörler ve sosyal sektörler olmak üzere iki ayrı kategoride yürütülmektedir.

2.2.2.2.1. İktisadi Sektörler Çalışması

İktisadi sektörler, ekonominin üretici sektörleridir ve birinci plan ile diğer tüm planlarda kullanılan sektör sınıflandırma sistemine göre; tarım, madencilik, imalat, enerji, ulaştırma ve turizm sektörleri iktisadi sektör olarak kabul edilmiştir. Bu sektörlerin planlaması amacıyla birbirini tamamlayıcı nitelikte “girdi-çıkıtı (*input-output*) analizi”, “ÖİK” ve “sektör programları çalışması” olmak üzere üç çalışma yöntemi kullanılmıştır. Girdi-çıkıtı analizi ile ÖİK kapsamında elde edilen bilgiler, sektör programları çalışması kapsamında birleştirilmiş ve bunun sonucunda her bir sektör için “*sektör raporu*” adı verilen bir rapor üretilmiştir. Proje aşamasının uygulama zemini olan bu raporlar, aynı zamanda Türkiye ekonomisinin sektör bazında durumunu ortaya koyan ilk sistemli çalışmalar olması bakımından da oldukça önemlidir.

1. Girdi-Çıkıtı Analizi

İlk çalışma, imalat sektörünün planlaması amacıyla yapılan girdi-çıkıtı analizidir. Girdi-çıkıtı analizi, sektörler arasındaki ilişkileri analiz etmeye ve bu analize

dayanarak makro model aşamasında kararlaştırılan yatırım miktarının sektör bazında dağılımını yapmaya yarayan bir metottur. Rus kökenli ABD’li iktisatçı Wassily Leontief tarafından geliştirilen bu analizin “temelinde her üretim kolunun diğer üretim kollarından belli miktarlarda ham veya yarı işlenmiş madde aldığı ve bu alışların birim başına değişmediği düşüncesi yatar.”²³⁷ Daha somut bir anlatımla, bu analiz aracılığıyla ekonomideki herhangi bir sektörde bir birim mal üretilmesi için diğer sektörlerden kaç birim girdi temin edilmesi gerektiği bilgisi elde edilir. Örneklemek gerekirse, bir birim sanayi malının üretilmesi için tarım, madencilik, enerji vb. sektörlerden kaç birim girdi temin edilmesi gerektiği hesaplanır. Bu hesaplamanın sonuçları, girdi-çıkıtı tablosu olarak adlandırılan bir tabloya işlenir. Sektörlerin detaylandırılma düzeyine bağlı olarak bu tablonun ekonominin işleyişini açıklama gücü artmaktadır. Birinci plan hazırlıkları sırasında 1959 yılı verileri esas alınarak 15 sektörden oluşan bir girdi-çıkıtı tablosu hazırlanmıştır.²³⁸ Makro model aşamasında da belirtildiği üzere, her plan döneminde girdi-çıkıtı analizi kapsamına alınan sektör sayısı artmış ve üçüncü planla birlikte analiz sonuçlarının model ile bağlantıları da kurulmuştur.

Girdi-çıkıtı tablosunda “sütunlar her sektörün diğer sektörlerden aldığı girdiler konusunda bilgi verirken, satırlar her sektörün ürününün (çıkıtısının) nasıl kullanıldığını gösterir.”²³⁹ Bununla birlikte, herhangi bir sektörün ürettiği ürünün tamamı diğer sektörler tarafından kullanılmaz. Bu ürünün bir kısmı tüketim, diğer bir kısmı da yatırım amacıyla kullanılır. Başka bir ifadeyle, endüstri dışı bir talebe konu olur. Dolayısıyla herhangi bir ürüne ait talep aşağıdaki denklem aracılığıyla formüle edilebilir.

$$\text{Üretim} = \text{Endüstri İçi Talep} + \text{Endüstri Dışı Talep}$$

Endüstri içi talebin girdi-çıkıtı tablosu aracılığıyla tespit edildiği bir durumda bu denklemin çözülebilmesi için üretim ya da endüstri dışı talep değişkenlerinden biri hakkında varsayıma gidilmesi gerekmektedir. Sektör aşamasında yapılan çalışmaların amacının yatırımların sektör bazında dağılımını yapmak olduğu dikkate alınır,

²³⁷ Yalçın Küçük, 1971, s.114.

²³⁸ Yalçın Küçük, “Sectoral Programming in the Plan”, *Planning in Turkey* (ed. İlhan Tekeli ve Selim İlkin) içinde, Ankara, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını, 1967b, s.99.

²³⁹ Yalçın Küçük, 1971, s.114-115.

endüstri dışı talebe ilişkin bir varsayımda bulunulması gerektiği anlaşılır. Varsayımda bulunulurken makro model çalışmaları sırasında beş yıllık plan dönemi için tahmin edilmiş kamu ve özel sektöre ilişkin tüketim ve yatırım miktarları kullanılır.²⁴⁰ Bunların sektörlere ayrıştırılmasında kamu sektöründen ziyade özel sektör tüketim ve yatırımlarının ayrıştırılması için ilave analizler yapılmasına ihtiyaç olmaktadır. Çünkü kamu sektörü yatırımları, idari kayıtlar esas alınarak inşaat, makine-teçhizat vb. şeklinde, tüketimi de yakacak, kırtasiye, elektrik vb. şeklinde ayrıştırılabilmektedir. Özel sektör tüketim ve yatırımları için ise, gelir ve tüketim arasındaki ilişkiyi açıklayan esneklik katsayılarına ihtiyaç duyulmaktadır.²⁴¹ Bu aşamada sektör aşamasının diğer çalışmaları devreye girmektedir.

2. Özel İhtisas Komisyonları

Özel İhtisas Komisyonları (ÖİK), planlama örgütü başlığı altında da ifade edildiği üzere, esas itibarıyla planlama çalışmalarında ihtiyaç duyulan bilgilerin toplanması amacıyla kurulmuştur. Bu durum, birinci plan çalışmaları kapsamında kurulacak ÖİK'lar için hazırlanan dokümanda şu şekilde ifade edilmiştir²⁴²;

“Kalkınma hedefleri belli olunca bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak vasıta ve usullerin tespiti bakımından daha etraflı ve derinlemesine tahlillere ihtiyaç vardır. Bu maksadı temin etmek için iktisadi faaliyetler ‘sektör’ denilen bir takım bölümlere ayrılmıştır. İşte özel ihtisas komisyonları bu sektörlerden her birinde gerekli incelemeleri yapmak üzere kurulmaktadır.”

Alıntıdan ve dokümanın incelenmesinden, ÖİK'ların “Plan Hedefleri ve Stratejisi Belgesi”nin Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmesinin ardından kurulduğu anlaşılmaktadır. “Kalkınma hedefleri belli olunca” ifadesi de bu durumu teyit etmektedir. “Gerekli incelemeler” şeklinde soyut olarak ifade edilen işlevin

²⁴⁰ Burada tüketim olgusu dikkate alınarak üretim kapasitesi tahmin edilmekte ve yatırım planlaması da buna göre yapılmaktadır. Küçük, bu durumu kapitalist planlamanın bir gereği olarak açıklamaktadır. Ekonomideki üretim yapısının belirlenmesinde tüketim olgusu belirleyici hale gelmekte ve bu da kapitalist toplumun tüketim toplumu olduğu önermesi ile örtüşmektedir. Bu durumun az gelişmiş ülkeler açısından yarattığı en önemli sonucu, bu ülkelerin üretim yapısını düşük gelir düzeyinde çeşitlilik göstermeyen tüketim kalıpları içine hapsedmek olduğu şeklinde izah etmektedir. Diğer yandan, planlama tekniğine ilişkin bu nüans, yürütülen planlama çalışmasının kapitalist bir planlama olduğunu da ortaya koymaktadır.

²⁴¹ a.g.e., s.116-117.

²⁴² DPT, *Özel İhtisas Komisyonları ve Sektör Çalışmaları*, DPT Yayını, Ankara, 1961, s.5.

içeriğine ilişkin yapılan açıklamalar, ÖİK’lerden beklentinin ne olduğunu net bir şekilde ortaya koymaktadır²⁴³;

“Özel ihtisas komisyonları tarafından incelenen hususlar başlıca üç nokta etrafında toplanmaktadır. Bunlar sırası ile envanter, koordinasyon (ile) gelişme imkanları ve proje öncesi çalışmalarıdır.”

Envanter çalışması ile sektör kapsamında son 10 yıllık dönemde yaşanan gelişmeler ışığında mevcut durumun analiz edilmesi ve sektöre ilişkin başta kapasite bilgileri olmak üzere temel istatistiki bilgilerin toplanması kastedilmektedir.²⁴⁴ Bu bilgilerin toplanması amacıyla DPT tarafından bilgi toplama formları geliştirilmiş ve bunlara dokümanın ekinde yer verilmiştir.

Koordinasyon çalışmasına ilişkin yapılan açıklamada birçok sektörde mevcut kapasitenin teknik, idari, hukuki ya da iktisadi engeller nedeniyle tam anlamıyla kullanılmadığına işaret edilmiş ve bu çalışma kapsamında esas olarak bu engellerin kaldırılmasına yönelik tavsiyelerin geliştirilmesine odaklanılması istenmiştir.²⁴⁵ Başka bir ifadeyle, verimlilik artışı sağlamak için sektörde hangi tedbirlerin alınması gerektiği sorusunun cevaplanması istenmiştir.

Gelişme imkânları ve proje öncesi çalışmaları, iki aşamalı olarak ele alınmıştır. Çalışmanın ilk aşamasında sektördeki gelişme imkânlarının bir bütün halinde incelenmesi ve bu kapsamda sadece teknik kısıtlar (kalifiye iş gücü durumu, proje yapılması ve uygulaması için geçecek süre vb.) ile imkânlar (iklim ve toprak şartları, maden cevherinin bulunup bulunmaması vb.) dikkate alınarak ilgili sektörde ne yapılabileceği, bunun gerektirdiği süre ve sonunda elde edilecek üretim artışının hesaplanması istenmiştir.²⁴⁶ İkinci aşamada ise, birinci aşamada hesaplanan üretim artışının elde edilebilmesi için gerekli yatırım miktarının hesaplanması, bu yatırımın maliyet, yer bilgisi, optimal büyüklük, tamamlanma süresi gibi unsurları içerecek şekilde tesis bazında somutlaştırılması talep edilmiştir.²⁴⁷ Hesaplamalar ve diğer

²⁴³ a.g.e., s.6.

²⁴⁴ a.g.e., s.7.

²⁴⁵ a.g.e., s.7.

²⁴⁶ a.g.e., s.7.

²⁴⁷ a.g.e., s.7.

işlemler DPT tarafından formlar geliştirilmiş ve çalışmaların bu formlara göre yapılacağı belirtilmiştir.

Birinci plan hazırlıkları kapsamında 21 farklı sektör için ÖİK kurulmuş ve bunların 16'sı iktisadi sektörler, 2'si sosyal sektörler ile ilişkili olup 3 tanesi de iktisadi sektörleri yatay olarak kesen konular hakkındadır. İktisadi sektörler için toplanan 16 ÖİK'nin sekiz tanesi, imalat sanayi sektörünün alt dalları ile ilgilidir. Dolayısıyla bu durum, plan hazırlıklarında iktisadi sektörler ve bu sektörler içerisinde de imalat sanayi sektörüne verilen önemi göstermesi bakımından önemlidir. Aşağıda birinci plan döneminde kurulmuş ÖİK'lerin isimlerine yer verilmiştir.

1. Tarım
2. Madencilik
3. Gıda, İçki ve Tütün Sanayi
4. Tekstil ve Giyim Sanayi
5. Odun, Kâğıt, Deri, Matbaacılık ve Kauçuk Sanayi
6. Kimya, Kimyevi Maddeler ve İlaç Sanayi
7. Petrol ve Kömür Mahsulleri Sanayi
8. Enerji
9. Elektrik, Gaz ve Diğer Beledi Hizmetler
10. İnşaat
11. Taş, Toprak, Cam Sanayi
12. Demir, Çelik ve Metalürji
13. Makine ve Alet Sanayi
14. Nakliyat, Muhaberat ve Depolama
15. Ticaret ve Diğer Hizmetler
16. Turizm
17. İthalat
18. İhracat
19. Devlet Hizmetleri
20. Toplum Kalkınması
21. Kaynaklar

Bunlardan, “devlet hizmetleri” ve “toplum kalkınması” sosyal sektörler kapsamında değerlendirilmektedir. “İthalat”, “İhracat” ve “Kaynaklar” hakkında

toplanmış ÖİK'lar, iktisadi sektörlerin tamamını ilgilendiren niteliktedir. Bunların dışında kalan 16 ÖİK, sektör bazlı planlama çalışması yürütmek için kurulmuştur.

ÖİK yöntemi, bu dönemde etkili bir planlama aracı olarak kullanılmış ve sektörlerle ilişkin temel bilgiler bu komisyonlar aracılığıyla elde edilmiştir. İkinci plan için 72, üçüncü plan için 83 ve dördüncü plan için ise 87 ÖİK'nın toplanmış olması²⁴⁸, bu yöntemin benimsenme düzeyini ve planlama çalışmaları açısından sahip olduğu kritik işlevi göstermesi bakımından önemlidir.

3. Sektör Programları Çalışması

Sektör programları çalışması, girdi-çıkıta analizi ile ÖİK kapsamında elde edilen bilgilerin birleştirilerek sentezlendiği bir çalışma yöntemidir. Planlama uzmanları tarafından yürütülen bu çalışma, ağırlıklı olarak masa başı çalışması niteliğindedir.

Turizm sektörü için yapılmış çalışma, sektör programları çalışmasının anlaşılması açısından iyi bir örnektir. Çalışma kapsamında öncelikli olarak sektörün detaylı bir envanterine yer verilmiştir. Bu envanter, ilgili ÖİK kapsamında yapılan anket çalışmasına dayanmaktadır. Envanterin incelenmesinden Türkiye'nin dokuz turizm bölgesine ayrıldığı ve her bir bölge bazında turist sayısı ve turizm altyapısının mevcut durumuna ilişkin otel sayısı, oda kapasitesi başta olmak üzere istatistiki bilgilerin toplanmış olduğu anlaşılmaktadır.²⁴⁹ Yalçın Küçük'ün ifadesiyle “*iyi düzenlenmiş ve iyi okunmuş bir envanter planıdır.*”²⁵⁰ Küçük, burada esas itibarıyla planlama açısından envanter çalışmasının önemine dikkat çekmektedir. Envanterin çıkarılmasının ardından sektöre ilişkin talep projeksiyonları yapılmış ve plan dönemi için Türkiye'ye gelecek turist sayısı ile bunun gerektirdiği altyapıya ilişkin kestirimlerde bulunulmuştur. Bu kapsamda, Yunanistan'ın o yıllarda turizm sektöründe gösterdiği gelişmenin incelenmiş olduğu ve bir yönüyle projeksiyon çalışmasına baz teşkil ettiği de belirtilmelidir. Envanter ve talep projeksiyonun

²⁴⁸ Ergun Türkcan, 2010, s.567.

²⁴⁹ Bu turizm bölgeleri; Marmara Bölgesi, Ege Bölgesi, Antalya Bölgesi, Çukurova-Hatay Bölgesi, İç Anadolu Bölgesi, Doğu Karadeniz Bölgesi, Erzurum-Kars Bölgesi, Van Bölgesi ve Güneydoğu Anadolu Bölgesidir.

²⁵⁰ Yalçın Küçük, 1981, s.84.

ardından plan dönemi için turizm sektörünün ihtiyaç duyduğu yatırım miktarı, turizm bölgeleri itibarıyla hesaplanmıştır. Yatırımın yanı sıra hedeflenen turist sayısına ulaşmak için politika (policy) düzeyinde neler yapılması gerektiği hatıra eşyası detayına inen bir düzeyde ifade edilmiştir.²⁵¹ Örnek olması açısından “*turistik hatıra eşyası*” başlığı altında yapılan açıklamalara aşağıda yer verilmiştir;

“Memleket el sanatlarını kalkındırmak bakımından olduğu kadar turistlerin çok önem verdikleri hatıra eşyasını da temin etmek üzere bu sanayiye önem verilmelidir. Ancak halen bu sahada kıymet verilen malların neler olduğunu tespit eden ve memleketteki çalışmaları teşvik eden bir teşkilat yoktur. Küçük el sanatlarını geliştirmek Sanayi Bakanlığı'nın çalışma sahalarından biridir. Basın Yayın ve Turizm Bakanlığı turistlerin önem verdikleri eşyaları tespit etmeli ve Sanayi Bakanlığı ile işbirliği yaparak imalatının memleket içinde gelişmesini ve kalitesinin düzeltilmesini temin etmelidir.”²⁵²

İkinci plan döneminde sektör programları çalışması geliştirilerek daha sistemli hale getirilmiştir. Turizm sektörü için yapılan çalışmanın içindekiler bölümünün başlıklar itibarıyla incelenmesi, bu konuda oldukça aydınlatıcıdır. Dokuz ana bölümden oluşan çalışmanın başlıkları sırasıyla şu şekildedir²⁵³;

1. Giriş
2. Bugünkü Durum
3. Uluslararası Turizmdeki Gelişmeler ve Türkiye'nin Turizm Pazarları
4. Türkiye'nin Turistik Potansiyeli
5. Üretim-Tüketim Projeksiyonları
6. Yatırım Programı
7. Sağlanacak Faydalar
8. Kısa ve Uzun Vadeli Tedbirler-Tavsiyeler
9. Sonuç: İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye'nin Turizm Politikası

Başlıkların isimleri ve sıralanışı, sektör programları çalışmasının kurgusunu net bir şekilde ortaya koymaktadır. Birinci plan hazırlıkları kapsamında yapılmış

²⁵¹ DPT, *1963-1967 Planı Hazırlık Çalışmaları Sektör Programları Turizm Sektörü (Hizmete Özel)*, DPT Yayını, Ankara, 1962.

²⁵² a.g.e., s.47.

²⁵³ DPT, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Turizm Sektörü Raporu*, DPT Yayını, Ankara, 1968.

çalışmaların gelişmiş bir versiyonu olan bu çalışmada, sektörün mevcut durum analizi ve dünyadaki gelişim çizgisi Türkiye'nin potansiyelini belirlemek için gerekli bilgi altyapısını sağlamaktadır. Türkiye'nin potansiyeli ortaya konduktan sonra plan dönemi için sektörün hedefleri ve bu hedeflerin hayata geçirilmesine yönelik olarak yapılması gereken yatırımlar ile tedbirler tespit edilmektedir. Burada özellikle plan-program-yatırım bütünlüğünün sağlanmış olduğuna dikkat edilmelidir. Çalışma kapsamında sektörün hedefleri ile yatırımlar arasında doğrudan ilişki kurulmakta ve yatırımlar; turizm bölgesi, miktar ve tür bazında detaylandırılarak proje aşaması için uygulama zemini oluşturulmaktadır. Aynısı diğer uygulama aracı tedbir için de geçerlidir.

İmalat sanayi sektörü için girdi-çıktı analizi sonuçlarının da kullanıldığı bu çalışma, sonraki plan dönemlerinde de her sektör için hazırlanmış ve sektörel hedefler ile uygulama araçları arasında kurulan bağlantı sayesinde plan bütünlüğünün sağlanması açısından önemli bir işleve sahip olmuştur.

2.2.2.2.2. Sosyal Sektörler Çalışması

Sosyal sektörler, plan hazırlıklarında iktisadi sektörlerle kıyasla ikincil öneme sahip olmuştur. Bu durum, bir önceki bölümde açıklanan planlama politikasının doğal bir sonucudur. Kalkınmanın sanayileşme ile mümkün olabileceği yönündeki kabul, iktisadi sektörleri planlama çalışmalarının ağırlık merkezi haline getirmiştir. Sosyal sektörler ise, sanayileşmenin toplumsal yansımaları açısından işlevsel bir tarzda ele alınmıştır. İlk plancılardan dönemin SPD başkanı Necat Erder, bu durumu şu şekilde ifade etmiştir; “...bizim için sosyal planlama eğitim, sağlık, teknoloji vb. iktisadi planlamayı tamamlayan bir çalışma alanı idi.”²⁵⁴ Yapısı gereği girdi-çıktı analizine uygun olmayan sosyal sektörler için ilk plan hazırlıkları kapsamında sadece iki ÖİK toplanmış ve çalışmaların önemli bir kısmı, sektör programları çalışması yöntemi aracılığıyla yürütülmüştür. Diğer plan dönemlerinde sosyal sektörler için de ÖİK toplanmasıyla birlikte ÖİK kapsamında yürütülen çalışmalar da sektör planlamasında dikkate alınmaya başlanmıştır.

²⁵⁴ Ergun Türkcan, 2010, s.283.

Sanayileşme ile birlikte toplum yapısında da değişimlerin yaşanması kaçınılmazdır. Dolayısıyla, hem sanayileşme ile ortaya çıkacak değişimi yönetmek hem de sanayileşmek için gerekli toplumsal altyapının oluşturulması, sosyal sektörlerin temel uğraş alanı olarak belirmektedir. Birinci planın sosyal planlama boyutuna katkı veren isimler arasında yer alan Mübeccel Kıray, plan hazırlıkları kapsamında yürütülen çalışmalarda sosyal sektörlerin üç gruba ayrılarak incelenebileceğini ifade eder. İlk grup, iktisadi planlamanın parçası niteliğindedir ve nüfus, eğitim, insangücü ve istihdam sektörleri bu gruba dahil edilmiştir. Bu sektörlerle ilişkin planlama faaliyetleri kapsamında niceliksel çalışmalar yürütülebilmiştir.²⁵⁵ Özellikle eğitim ve insangücü sektörleri kapsamında sanayileşmenin gerektirdiği meslekler dikkate alınarak bir planlama yapılmıştır.

Eğitim sektörü, ekonominin insan gücü ihtiyacını karşılama özelliği dikkate alınarak plandaki sanayileşme hedefleri ile ilişkilendirilmiş ve 15 yıllık perspektif plan dönemi boyunca ekonomide yaşanacak değişime paralel bir şekilde özellikle sanayi sektöründe ihtiyaç duyulan insan gücünün yetiştirilmesini sağlayacak şekilde planlanmıştır.²⁵⁶ Diğer sosyal sektör çalışmalarından farklı olarak niceliksel niteliği ön planda olan bu çalışmanın ana hatlarıyla üzerinde durulması, çalışma yönteminin anlaşılması açısından önemlidir.

Çalışma kapsamında öncelikli olarak bazı tanımlar ve sınıflandırmalar yapılmıştır. 15-64 yaş grubu, iktisaden faal nüfus olarak kabul edilmiştir. İşgücü analizleri; tarım, sanayi ve hizmetler ana sektörleri ile sanayinin alt sektörleri olarak kabul edilen inşaat, istihraç (işleme) ve imalat sanayi için yapılmıştır. Dolayısıyla, çalışmanın detay düzeyi esas itibarıyla ekonomiyi meydana getiren ana sektörle sınırlıdır. İşgücü, fonksiyonel bölümlere ayrılmış ve bu ayrımın mesleki bir ayrım olmayıp işgücünün niteliklerine ve işteki fonksiyonuna göre yapılmış bir ayrım olduğu belirtilmiştir. Buna göre işgücü;

1. İdareci ve Müteşebbisler

²⁵⁵ Mübeccel Kıray, "On Certain Aspects of the Social Planning of the First Five-Year Plan", *Planning in Turkey* (ed. İlhan Tekeli ve Selim İlkin) içinde, Ankara, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını, 1967, s.167, 169.

²⁵⁶ DPT, *Türkiye'de İnsangücü İhtiyaçları ve Eğitim Programlaması*, DPT Yayını, Ankara, 1962a.

2. Meslekli Personel
3. Teknisyen
4. Alt kademe memurlar ve satışla ilgili meslekler
5. Ustabaşı
6. Yetişkin işçi
7. Sıra işçisi

yedi fonksiyonel bölüme ayrılmıştır.²⁵⁷ Mesleki personel kendi içerisinde sağlık personeli, öğretmen ve diğer şeklinde üç alt kategoriye, teknisyen de yardımcı sağlık personeli, ilkökul öğretmeni, teknisyen ve diğer olmak üzere dört alt kategoriye ayrılmıştır.²⁵⁸ Bu fonksiyonel bölümler ile okul türleri eşleştirilmiştir.

Tanım ve sınıflandırmaların ardından perspektif plan dönemi boyunca ekonominin iş gücü ihtiyacı sektörler ve iş gücünün fonksiyonel bölümleri itibarıyla tahmin edilmiş ve buna bağlı olarak okul türü bazında yetiştirilmesi gereken insan gücü miktarı hesaplanmıştır. Sonraki adımda ise, nüfus verileri ve mevcut eğitim altyapısı dikkate alınarak okul türü bazında ihtiyaç duyulan yatırım miktarı hesaplanarak proje aşaması için iktisadi sektörlerle benzer şekilde bir uygulama zemini ortaya konmuştur.²⁵⁹

Sosyal sektörler kapsamında ikinci grup, hükümet (*governmental*) hizmetleri olarak adlandırılmıştır. Bu grup, içme suyu temininden idarenin yeniden düzenlenmesine kadar birbirinden oldukça farklı konuları kapsamaktadır ve kendi içinde tutarlı bir bütün arz etmemektedir. Kıray plan içerisinde bu tarz sektörler/konulara yer verilmesini planı hazırlayan ekibin akademik özgeçmişi ile açıklamaktadır. İlk plancı ekibin içerisinde kamu yönetimi ve siyaset bilimi kökenli fazla sayıda uzman yer alması, yönetsel konuların ön plana çıkmasını sağlamış ve bu da o dönem kalkınma planlarında rastlanmayan nitelikte bir sektör türünün planda yer almasıyla sonuçlanmıştır.²⁶⁰ Bu durum zaman içerisinde yerleşiklik kazanmış ve bu grupta yer alan sektörlerle ilişkin değerlendirmeler her planda kendine yer bulmuştur.

²⁵⁷ a.g.e., s.2-3.

²⁵⁸ a.g.e., s.16.

²⁵⁹ a.g.e., s.1-65.

²⁶⁰ Mübeccel Kıray, 1967, s.168.

Sağlık, konut, sosyal güvenlik, çalışma hayatı ve toplum kalkınması sektörlerini içeren üçüncü grup, sanayileşme ve modernleşme süreciyle doğrudan bağlantılı bir şekilde konumlandırılmış ve bu sürecin beraberinde getireceği yapısal değişimin yönetileceği sektörler olarak nitelenmiştir.²⁶¹ Dolayısıyla, Kıray'ın gruplandırmasında ilk iki grup sanayileşmek için gerekli toplumsal altyapının oluşturulması işlevini, üçüncü grup ise sanayileşmenin doğuracağı değişimi yönetme işlevini yerine getirmektedir.

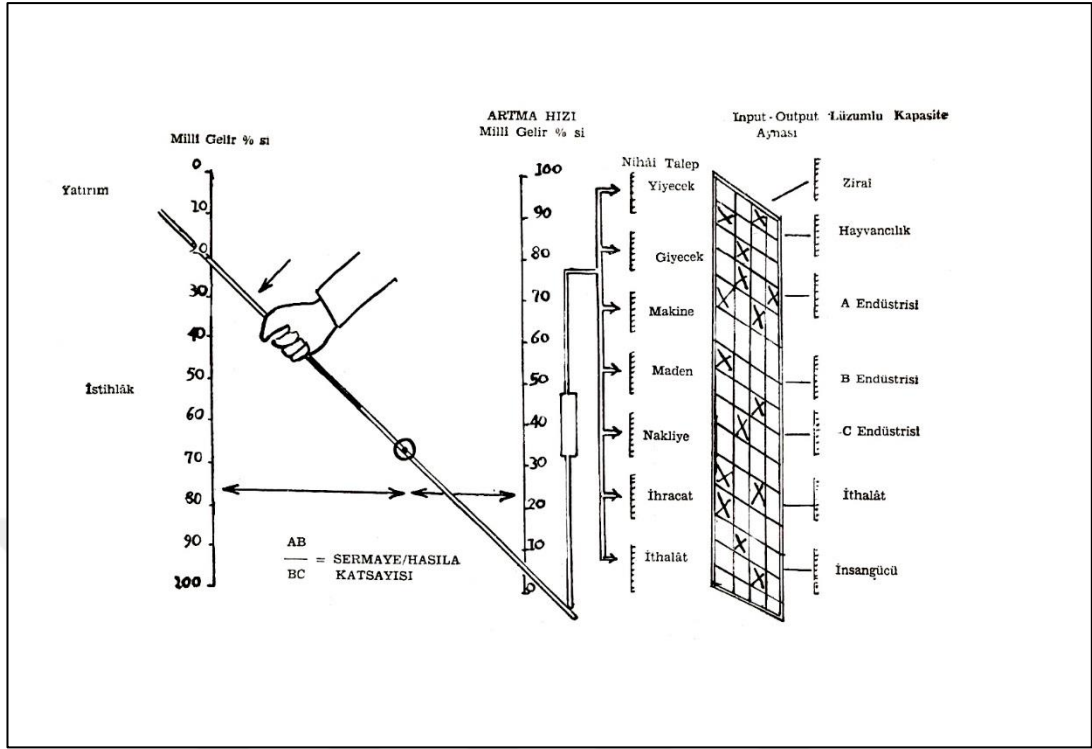
Eğitim ve insangücü sektörleri dışındaki sektörler için yürütülen çalışmaların ortak özelliği, tahmine dayanan çalışmaları esas almış olmalarıdır. Bunun bir sonucu olarak bu sektörlerle ilişkin sayısal hedefler belirlenmeye çalışılsa da plan dönemi boyunca yaşanması muhtemel yapısal değişimlere ilişkin somut ifade ve hedeflere yer verilmemiştir.²⁶² Sosyal sektörler, kalkınma plancılığı dönemi boyunca iktisadi sektörlerin tamamlayıcısı özelliğini korumuş ve buna bağlı olarak daima ikincil planda kalmıştır. Bunu, ilk bölüm kapsamında yer verilen yatırımların sektörel bazda dağılımından da anlamak mümkündür. 1963-1980 döneminde sosyal sektörlerle kamu yatırımları içerisinde ayrılan pay, yaklaşık olarak yüzde 15'ler seviyesindedir. Bu durum, 1980'lerden sonra büyüme teorisi ve kalkınma yaklaşımında ortaya çıkan yeni yaklaşımlar sonrasında değişmiş ve sosyal sektörler müstakiliyet kazanmıştır.

Proje aşamasına geçmeden önce ilk iki aşama kapsamında yürütülen çalışmaları ve bu çalışmalar arasındaki bağlantıların görsel olarak ifade edilmesi konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Dönemin planlama uzmanları tarafından hazırlanmış olan aşağıdaki şekil, makro ve sektör aşamalarındaki çalışmaları ve bu çalışmalar arasındaki ilişkileri özetlemektedir.

²⁶¹ a.g.e., s.168-169.

²⁶² a.g.e., s.169.

Şekil 6: Makro ve Sektör Aşamaları Arasındaki İlişki



Kaynak: DPT, 1962b, s.28.

Şeklin incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, milli gelirdeki artış ile bu artışı sağlayacak yatırım miktarı arasındaki ilişkiyi sermaye-hâsıla katsayısı açıklamaktadır. Buna göre, makro model aşamasında milli gelirdeki hedeflenen artış için ne kadar yatırım yapılması gerektiği hesaplanmaktadır. Ardından sektör aşamasında girdi-çıkıtı analizi yardımıyla yatırımların sektörel bazda dağılımı yapılmaktadır. Şekilde girdi-çıkıtı analizine konu edilmiş sektörler ile birlikte insan gücü sektörünün de kapsanmış olduğu görülmektedir. Yukarıda da ifade edildiği üzere, sektörlerdeki büyümeye paralel olarak ihtiyaç duyulacak insan gücü ve bu insan gücünün yetiştirilmesi bağlamında planın eğitim sektörü ile ilişkisi kurulmuştur. Sektör aşamasını takip eden proje aşaması, bu aşamada tespit edilen hedeflerin hangi yatırım projeleri aracılığıyla gerçekleştirileceği sorusunun cevaplandığı aşamadır.

2.2.2.3. Proje Aşaması: Uygulamaya Geçiş

Plan hazırlık çalışmalarının üçüncü ve son aşaması olan proje aşaması, diğer iki aşamaya kıyasla plancıların en fazla zorlandıkları aşama olmuş ve Tinbergen'in

ifadesiyle bu aşama, birinci planın en zayıf halkasını oluşturmaktadır.²⁶³ Proje aşaması, ilk iki aşamada ekonominin geneli ardından ekonomiyi meydana getiren sektörler için belirlenmiş hedeflerin hangi projeler eliyle hayata geçirileceğinin tespit edildiği aşamadır. Bu yönüyle, plan hazırlıklarının gerçek hayata en yakın aşaması olarak kabul edilebilir. Ancak birinci plan hazırlıkları döneminde bu aşamada yapılan çalışmalardan tatminkâr sonuçlar elde edilememiştir.

Proje, projecilik kavramlarının 1960'lar Türkiye'si için oldukça yeni kavramlar olduğu dikkate alınarak bu aşama kapsamında öncelikli olarak DPT tarafından kurumları bilgilendirmeye yönelik yayınlar yapılmıştır.²⁶⁴ Bunun yanı sıra 1961 yılında DPT'nin koordinasyonunda proje hazırlama teknikleri konusunda bir seminer düzenlenmiştir. Amerikan Uluslararası Kalkınma Yardımı Ajansı (USAID) tarafından finanse edilen seminere yatırımcı bakanlıklar ile iktisadi devlet teşekküllerinden çoğunluğu mühendislerden oluşan 80 kişi katılım sağlamıştır. Üç hafta süren seminerin hocası, ABD Nüfus İdaresi'nin İstatistikî Araştırmalar Bölümünde Yöneyim Araştırmaları Şefi olarak görev yapan Morris Solomon'dur. Seminere ait ders notları 1962 yılında kitaplaştırılmıştır.²⁶⁵

Kitabın önsözünde seminer kapsamında yürütülen derslerde Tinbergen'in "*Design for Development*" ile Eugene Grant ve Grant Ireson'un "*Principles of Engineering Economy*" isimli kitaplarının kaynak kitap olarak kullanıldığı belirtilmiştir. Kitapta yer alan bilgiler seminerin içeriği hakkında bilgi edinilmesini sağlamaktadır. Buna göre, proje kavramının tanımıyla başlayan seminer kapsamında adım adım bir projenin nasıl hazırlanması gerektiği anlatılmıştır. DPT'nin bu konudaki faaliyetleri özellikle 1960'lı yıllar boyunca devam etmiştir. APK birimlerinin kurulması, yatırım ve proje kavramlarının kurumlar tarafından içselleştirilmesi anlamında önemli bir adım olmuştur. Ancak, süreç içerisinde proje konusunda asıl kapasite, iktisadi sektörlerle ilgili başta iktisadi devlet teşekkülleri olmak üzere büyük ölçekli altyapı projesi yürüten kurumlarda gelişmiştir. Bu gelişmede 1987 yılında ismi

²⁶³ Tinbergen, 1967, s.75.

²⁶⁴ Bu kapsamda 1961 yılında "*Yatırım Kavramı Hakkında Not*" ve "*Yatırım Projelerinin Tanzimi İçin Rehber*" isimli iki çalışma yayımlanmıştır.

²⁶⁵ Kitabın ismi, "*Project Preparation and Analysis; A Procedure Prepared for the State Planning Organization of Turkey*" şeklindedir.

Türk Eximbank olarak değişen Devlet Yatırım Bankasının 1970’li yıllar boyunca her yıl düzenli olarak yatırımcı kurumlara yönelik düzenlediği “*proje hazırlama ve değerlendirme*” seminerlerinin katkısı büyüktür.²⁶⁶

Proje hazırlama tekniklerinin yanı sıra bu aşamada yürütölen çalışmaların yoğunlaştığı bir diğer alan da proje değerlendirme yöntemleri ve seçim kriterleri olmuştur. Bu alanda yürütölen çalışmalarda ağırlıklı olarak Tinbergen’in doğrudan ya da dolaylı olarak yaptığı katkılar belirleyici olmuştur. Burada DPT arşivinde tespit edilmiş üç çalışma, konunun anlaşılması açısından oldukça aydınlatıcıdır.

“*Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi için Yöntem Önerisi (Suggested Method for Appraisal of Investment Projects)*” başlıklı çalışma notunun üstünde 30 Ekim 1960 tarihi yer almaktadır. Yazarı belli olmayan çalışmanın Tinbergen ile tartışıldığı notu düşölmüştür. Çalışmanın başlangıcında uygulanmaya hazır durumdaki proje sayısının az olduğu tespitinde bulunulmuş, ardından da bazı proje değerlendirme kriterleri hakkında açıklamalar yapılmıştır. Aynı dönemde yürütölen proje hazırlama teknikleri çalışmaları ile burada ortaya konan kriterler birlikte düşöndüğünde, bu açıklamaların proje hazırlıklarında da yol gösterici bir rol oynadığı ileri sürölebilir.

Çalışmada yer verilen birinci kriter, kamunun özel sektörün yapabileceği projelerden kaçınması şeklinde ifade edilmiştir. Buna göre, kamu kurumlarından gelecek projeler öncelikle bu gözle değerlendirilmeli ve özel sektör tarafından yapılabileceği düşölen projeler en baştan elenmelidir. İkinci aşamada, projenin ekonomiyi meydana getiren sektörler arasındaki ilişkiler üzerinde göstereceği muhtemel etkiler hesaba katılmalıdır. Son olarak da ekonominin darboğazları dikkate alınmalıdır. Bu bağlamda, plan öncesi dönemin ödemeler dengesi problemlerine dikkat çekilmekte ve bu hususun proje değerlendirmesinde dikkate alınması gerektiğine işaret edilmektedir.²⁶⁷

Bir diğer önemli alışma, Tinbergen’in “*Project Criteria*” adını taşıyan çalışmasıdır. Bu çalışmada proje aşaması, sektör düzeyinde tespit edilen hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılan bir tür mikro planlama faaliyeti olarak nitelenmekte ve bu aşamada kullanılacak kriterlerin iki yönüne işaret edilmektedir. Birinci yön,

²⁶⁶ Kamil Ayanoğlu vd., 2001, s.V.

²⁶⁷ DPT, *Suggested Method for Appraisal of Investment Projects*, DPT Yayımı, Ankara, 1960.

projenin teknik yeterliğine odaklanmaktadır. Bu kapsamda, projenin teknik açıdan makro model ve sektör aşamalarında belirlenmiş hedefleri gerçekleştirme yeterliği değerlendirilmektedir. İkinci yön ise, “*value judgement*” adını verdiği, projenin taşıdığı değerın kıymetlendirilmesidir. Tinbergen, projenin teknik açıdan değerlendirilmesi için (üretim artışı, yaratılan ilave istihdam, ihracat etkisi vb.) kullanılabilir birçok ölçünün varlığına rağmen projenin taşıdığı değerin kıymetlendirilmesi konusunda o dönemdeki yöntemsel sıkıntılara dikkat çekmektedir. Ancak sonuç alıcı bir değerlendirmenin, bu ikisinin ortak bir paydada buluşturulduğu takdirde elde edilebileceğini ifade eder.²⁶⁸

İsviçre'nin Cenevre kentinde 1962 yılının 5-9 Kasım tarihlerinde düzenlenen Avrupa Ekonomi Komisyonu Baş Ekonomistler Konferansı'nda DPT yöneticileri tarafından proje aşamasında yapılan çalışmaları konu edinen bir bildiri sunulmuştur. Bu bildiri, hem yukarıdaki çalışmaların süreçteki etkisini göstermesi hem de proje aşamasına ilişkin genel bir çerçeve ortaya koyması açısından önemlidir. “Türk Beş Yıllık Planında Proje Değerlendirme ve Uygulaması”²⁶⁹ başlıklı bildirin girişinde öncelikli olarak proje hazırlık aşamasında yaşanan sorunlara değinilmiştir. Bu kapsamda, iki temel soruna işaret edilmiştir. Bunlardan ilki, proje hazırlama ve değerlendirme konusunda teknik personel eksikliğidir. Diğer i ise, proje geliştirmekle görevli kurumların kurumsal kapasitelerinin yetersizliğidir. Bu durumun ortaya çıkardığı sorunları aşmak amacıyla kurumlardan uygulamaya hazır proje teklifi beklemek yerine kurumların proje fikirlerini toplamak amacıyla bir araştırma (*pre-project surveys*) yapıldığı ve bu araştırma neticesinde 1.400 proje fikri toplandığı belirtilmiştir.²⁷⁰

Projeler ilk olarak sektör düzeyinde tasnif edilmiştir. Sosyal sektörlere ait projeler eğitim, sağlık, kamu hizmetleri ve araştırma olmak üzere dört gruba ayrılmıştır. İktisadi sektörlere ait projeler ise, tarım, enerji, ulaşırma ve haberleşme,

²⁶⁸ Jan Tinbergen, *Project Criteria*, DPT Arşivi, Ankara, 1960.

²⁶⁹ İngilizce sunulan bildirin orijinal ismi, “*Project Evaluation and Application in The Turkish Five Year Plan with Special Emphasis as to Criteria Applied to some Directly Productive Projects*” şeklindedir.

²⁷⁰ DPT, *Project Evaluation and Application in The Turkish Five Year Plan with Special Emphasis as to Criteria Applied to some Directly Productive Projects*, DPT Arşivi, Ankara, 1962, s.2.

turizm, madencilik, gıda, tekstil, orman ürünleri, petrol ve kömür, metal olmayan ürünler, metalürji ve makine imalat olmak üzere 12 grup altında toplanmıştır. Bu projelerin değerlendirilmesi için bir sistem kurulamamış ve sektör bazında farklı değerlendirme yöntemleri kullanılmıştır.²⁷¹

Sosyal sektörlere ait projelerde projenin nerede yapılacağı bilgisi, ağırlıklı bir değerlendirme kriteri olarak ön plana çıkmıştır. Buna göre, daha önce bu sektörler kapsamında diğer bölgelere kıyasla yeterli yatırım almamış bölgelerin projelerine öncelik verilmiştir. Bunun yanı sıra sektör bazında da bazı ilave kriterler kullanılmıştır. Eğitim sektörü projelerinin değerlendirilmesinde plan dönemi için belirlenen okullaşma oranları belirleyici olmuştur. Yükseköğretimde ise, insangücü sektörü çalışmalarının sonuçları esas alınmıştır. Sağlık sektöründe, kişi başına düşen hastane yatağı sayısı esas alınarak bir değerlendirme yapılmıştır. Kamu hizmetleri olarak adlandırılan grupta yer alan projeler için daha önce bu nitelikte bir hizmetin götürülmediği yerlerde yapılması planlanan projelere öncelik verilmiştir. Araştırma projeleri ise, sektör uzmanı ve iktisatçıların ortak değerlendirmesi ile karara bağlanmıştır.²⁷²

İktisadi sektörlere ait projeleri beş gruba ayrılarak değerlendirilmiştir. Tarım, enerji, ulaştırma ve haberleşme ile turizm sektörleri müstakil birer grup olarak ele alınmış ve her bir grup için farklı değerlendirme yöntemi kullanılmıştır. Geriye kalan yedi sektör beşinci grup olarak adlandırılmış ve bu gruba ait projeler için tek bir değerlendirme yöntemi uygulanmıştır.

Tarım sektörü projeleri, sulama projeleri ile diğer projeler olarak ikiye ayrılmıştır. Sulama projelerinin değerlendirilmesinde fayda-maliyet analizi sonuçları ile projenin gerektirdiği döviz miktarı dikkate alınmıştır. Diğer projeler ise, sektör uzmanları ile iktisatçıların mevcut bilgiler ışığında yaptığı değerlendirmelere göre kararlaştırılmıştır. Enerji sektörü projelerinde maliyet kalemlerinin parasal değerleri, değerlendirmenin yapıldığı yıla indirgenmiştir. Benzer bir işlem projeden beklenen gelir için de yapılmış ve ikisi karşılaştırılmak suretiyle mevcut projeler arasında önceliklendirmeye gidilmiştir. Ulaştırma ve haberleşme sektöründe demiryolu, havayolu, denizyolu ve haberleşme projeleri sektör uzmanları ile iktisatçılar tarafından

²⁷¹ a.g.e., s.5-6.

²⁷² a.g.e., s.6-7.

değerlendirilmiştir. Bunlardan farklı olarak otoyol projeleri için fayda-maliyet analizi çalışması yapılmış ve projeler bu çalışmanın sonuçlarına göre önceliklendirilmiştir. Turizm sektörü projelerinde ise sektör uzmanlarının değerlendirmeleri esas alınmıştır.²⁷³

Beşinci grup olarak nitelenen ve üretici niteliğe sahip yedi sektöre ait projeler için detaylı bir değerlendirme yöntemi oluşturulmuştur. Bu kapsamda üç ana, üç destekleyici (*supplementary*), bir tane de tamamlayıcı (*complementary*) olmak üzere yedi kriter belirlenmiştir. Ana kriterler; projenin milli gelire katkısı, ödemeler dengesine etkisi ve diğer projelerle karşılaştırmalı maliyetidir. Destekleyici kriterler; yatırıma yeniden yönlendirilebilir fon oluşturma (*creation of reinvestable fund*), projenin yabancı yatırımı amorti etme kabiliyeti (*the ability of the project to amortize foreign exchange investment*) ve oluşturulan istihdam etkisi şeklinde ifade edilmiştir. Tamamlayıcı kriter olarak ise, projenin milli gelirden yarattığı katma değer diğer sektörler arası etkisi dikkate alınarak ayarlanması (*the adjustment of the added value to national income for the intersectoral effects of the project*) neticesinde elde edilen sonuç dikkate alınmıştır.²⁷⁴ Her bir kriter kapsamında yapılan hesaplamalar ve bu hesap işlemleri için kullanılan matematiksel formüller hakkında bildiride detaylı bilgiler yer almaktadır. Tezin konusuyla doğrudan ilgili olmadığı için burada üzerinde durulmamıştır. Bununla birlikte, her bir kriter için yapılan çalışmalar tamamlandıktan sonra nihai kararın nasıl verildiği, sürecin bütünlüğünün anlaşılması açısından önemlidir.

Yedi kriterin her biri için projeler kendi arasında sıralanmış ve tüm sonuçları gösteren bir çapraz tablo hazırlanmıştır. Ancak nihai karar için kriterlerin ağırlıklandırıldığı bir formül uygulamasına gidilmemiştir. Başka bir ifadeyle, otomatik bir seçim sistemi kullanılmamıştır. Bunun yerine dört iktisatçı, sektör çalışmaları grup başkanı, bir proje analisti ve projenin ait olduğu sektörde çalışan bir uzman olmak üzere toplam yedi kişiden oluşan bir komisyon kurulmuş ve projeler hakkında nihai karar bu komisyon tarafından verilmiştir.²⁷⁵

Proje kavramı, proje seçim kriterleri ve proje değerlendirme yöntemleri hakkında yapılmış çalışmalar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, bu alandaki

²⁷³ a.g.e., s.6-9.

²⁷⁴ a.g.e., s.10.

²⁷⁵ a.g.e., s.28-29.

çalışmalarda ağırlığın iktisadi sektörlere ve özellikle de beşinci grup kapsamında yer alan sektörlere verildiği görölmektedir. Solomon ve Tinbergen'in çalışmalarında ortaya konan yaklaşım esas itibarıyla bu sektörlere ait projeler için hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Sosyal sektörler başta olmak üzere beşinci grup dışında yer alan iktisadi sektör projelerin değerlendirilmesinde ise, büyük ölçüde iktisatçılar ile sektör uzmanları tarafından yapılan önceliklendirme esas alınmıştır. Birinci plan hazırlıklarında ortaya çıkan bu eğilim, izleyen plan dönemlerinde de devam etmiş ve beşinci grubun dışında kalan iktisadi sektörler ile sosyal sektörlerle ilişkin projelerin hazırlanması ve değerlendirilmesine yönelik çalışmalar cılız kalmıştır. Dönem boyunca sektör programı çalışması temelinde DPT ile yatırımcı kurumlara arasında yürütölen müzakere süreci, projelerin seçiminde belirleyici olmuştur. Müzakere süreci ve bu süreçte uzman görüşünün rolü, 1980 sonrası dönemin proje aşaması kapsamında detaylandırılmıştır.

2.3. PLANLAMANIN ÖZÖLÖşÜ (1980-...): EKONOMİYİ YÖNETEMEYEN PLANLAR

24 Ocak Kararları ile birlikte ekonomi politikasının uygulama aracı olarak planlamadan vazgeçilmiştir. Bununla birlikte, DPT varlığını sürdürmeye ve kalkınma planları üretilmeye devam etmiştir. Ancak bu planların, 1960-1980 döneminde uygulanmış planlardan temel farkı, ekonomiyi yönetme işlevlerini kaybetmiş olmalarıdır. Bu gelişmenin, kalkınma planlığı için kurulmuş olan planlama sistemi ve yöntemi açısından sonuçları olmuştur.

2.3.1. Sistemin özölöşü: Plan Bütönlüğünün Ortadan Kalkması

1980'den günümüze kadar uzanan dönemi, ekonomi politikası itibarıyla "*plansız dönem*" olarak adlandırmak mümkündür. Plansız dönemin planlama sisteminden bahsedilmesi, ilk bakışta anlamsız görölebilir. Ancak bir önceki bölümde üzerinde durulan kalkınma planlığı için kurulmuş olan yapı, 24 Ocak Kararları sonrasında bir anda ortadan kaldırılmamış, hatta biçimsel olarak varlığını sürdürmüştür. Bununla birlikte, plan bütönlüğü ilkesi üzerine inşa edilmiş olan bu yapı, süreç içerisinde planlama mimarisi ve örgütünde yapılan değişiklikler

neticesinde çözülmüştür. Yapılan değişikliklerin bir önceki bölümle kıyaslamalı anlatımı, yaşanan çözümlenin daha iyi anlaşılmasını sağlayabilir.

Planlama mimarisindeki çözümler, kamu yatırımları itibarıyla gerçekleşmiştir. Buna bağlı olarak kamu yatırımları açısından plan-program-yatırım bağlantısı ortadan kalkmış, başka bir ifadeyle kamu yatırımlarının planlanması ve yönetiminde plan perspektifi terkedilmiştir. Bunun yerini ise, bütçe odaklı yıllık planlama yaklaşımı almıştır. Bununla kamu yatırımlarının planlanması ve yönetiminin, merkezi yönetim bütçe sürecinin bir parçası haline gelmesi kastedilmektedir. Bu tespitin arkasındaki en önemli dayanak da yatırım projelerine ilişkin hazırlık sürecinin yıllık hale getirilmesidir.

Kalkınma plancılığı döneminde kamu yatırımları, plan perspektifi doğrultusunda yönetilmiştir. Bunu sağlayan ise, bir önceki bölümde sektör aşaması kapsamında açıklanan sektör programları isimli çalışmalardır. Planda yer alan amaçların sektörel bazda yansımaları olan bu çalışmalar, planın icrasından sorumlu Bakanlıklar ve ilgili kamu kurumlarına bakan yönüyle yatırım proje tekliflerinin hazırlanması, DPT'ye bakan yönüyle ise, bu tekliflerin değerlendirilmesi için bir tür rehberlik işlevini yerine getirmiştir. Böylece, plan-program-yatırım bağlantısı somutluk kazanmış ve kamu yatırımlarının plan perspektifi doğrultusunda yönetimi mümkün hale gelmiştir.²⁷⁶ 1981 yılı ile birlikte bu durum değişmiştir.

1981 yılında yaşanan değişiklik, “*Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*”nin yayımlanmasıdır. Kamu yatırım programında yer almak üzere Bakanlıklar ile kamu kurumları tarafından DPT'ye teklif edilen yatırım projelerinin nasıl hazırlanması gerektiği konusunda detaylı açıklamaların ve yatırım teklif sürecine ilişkin kuralların yer aldığı doküman olarak tanımlanan bu rehber, 1981 yılından itibaren her yıl bütçe hazırlık çalışmalarının bir parçası olarak düzenli olarak yayımlanmaktadır.

1981-2016 döneminde yayımlanan rehberler incelendiğinde, yıllar itibarıyla şekil ve içerik açısından önemli değişikliklerin yaşanmadığı, 1982 yılındaki ilk versiyona büyük ölçüde sadık kalınmış olduğu gözlenmiştir. İçerik bağlamında yapılan analiz, rehberin aşağıda yer verilen üç soruyu cevaplamak üzere hazırlandığını ortaya koymuştur. Bu sorular şu şekildedir;

²⁷⁶ Hikmet Çetin ile 29.02.2016 tarihli görüşme notları.

- 1- Kamu yatırım politikasının genel ilkeleri ve öncelikleri nelerdir?
- 2- Sektörel ve bölgesel bazda yatırım öncelikleri nelerdir?
- 3- Yatırım projesi teklifi nasıl hazırlanmalıdır?

Bu soruların yanı sıra sorulara cevap olarak yapılan açıklamalar bir bütün halinde değerlendirildiğinde, yatırım programı hazırlama rehberinin kamu yatırımlarının yönetici belgesi olarak konumlandığı anlaşılmaktadır. Bütçe hazırlık süreci kapsamında yıllık olarak yayımlanması ve sektör programları çalışmasının yerini alması, kamu yatırımlarının yönetiminde plan perspektifinin terkedildiğinin somut göstergesidir. Diğer taraftan, bir diğer önemli açılım yukarıda belirtilen sorulara verilen cevapların analizi ile sağlanabilir.

İlk iki soru birbiriyle bağlantılı ve cevapları itibarıyla kamu yatırımlarının hangi amaç ve hedefler doğrultusunda yürütülmesi gerektiğini ortaya koyan sorulardır. İlk soruya ilişkin yapılan açıklamalara, ikinci soru kapsamında somutluk kazandırılmış ve açıklamaların detay düzeyi yıllar itibarıyla farklılık göstermiştir. Özellikle ekonomik kriz yaşanan dönemlerde açıklamaların detay düzeyinin arttığı gözlenmiştir. Aşağıda plan bütünlüğünün ortadan kalkmasının örneği niteliğinde 1982 yılına ait rehberlerde ilk iki soru kapsamında verilen cevaplar incelenmiştir.

Rehberin yayımlandığı ilk yıl olan 1981 yılında, son yıllarda yatırım programlarındaki proje stokunun kamu imkânlarının üzerinde bir artış gösterdiği ve proje ödenek ihtiyacı ile kaynaklar arasındaki dengenin bozulmuş olduğu tespiti yapılmış, bu durumun yol açtığı başta kaynak israfı olmak üzere ekonomiyi olumsuz yönde etkileyen gelişmelere dikkat çekilmiş ve 1981 yılında yeni bir yatırım politikası anlayışı benimsendiği ifade edilmiştir.²⁷⁷ Yeni yatırım politikası, yatırım harcamalarında verimliliğin artırılması, kaynakların ağırlık merkezi prensibi dikkate alınarak tahsisi, imkanlar ile proje ödenek ihtiyaçları arasında makul bir denge tesisi olmak üzere üç temel ilke üzerine kurulmuştur.²⁷⁸ Buradaki “*yeni yatırım politikası*” ifadesi önemlidir, çünkü bu ifade somut bir şekilde plan ve programda tespit edilmiş yatırım politikasının dışında farklı bir politikanın benimsendiğinin somut delili niteliğindedir.

²⁷⁷ DPT, *1982 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1981, s.1.

²⁷⁸ a.g.k., s.1-2.

İkinci sorunun cevabı da yeni yatırım politikasının uygulama esasları olarak kendi içerisinde genelden sektör düzeyine inen bir tarzda maddeler şeklinde ifade edilmiştir. Bu kapsamda, “devam eden projelere ve bunlar içerisinde de özellikle ihracata dönük, kapasite artırıcı, darboğaz giderici ve kısa sürede üretime geçecek projelere öncelik” verileceği ifade edilmiştir.²⁷⁹ Sektörel bazda ise, devletin asli görevleri dikkate alınarak “enerji, madencilik, tarım (altyapı, sulama, ormancılık), ulaştırma, haberleşme sektörleri ile ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlayacak diğer altyapı tesisleri öncelikli yatırım alanları”²⁸⁰ olarak tespit edilmiştir.

Açıklamalar, 24 Ocak Kararları ile değişen ekonomi politikasının kamu yatırımları açısından ne anlama geldiğinin cevabı olarak da okunabilir. Bu ise, yatırım programı hazırlama rehberinin ortaya çıkış ve işlevi bağlamında önemli bir tespit yapılmasını sağlamaktadır. 24 Ocak Kararları ile planlamanın terkedilmesi ile birlikte plan-program-yatırım bağlantısı ortadan kalkınca, kamu yatırımlarının yönetimi için yeni bir “*kuruma*” ihtiyaç duyulmuştur. Yatırım programı hazırlama rehberinin de bu ihtiyaca binaen ortaya çıktığı ve bu yönüyle yeni bir planlama mimarisinin kurucu ögesi olduğu anlaşılmaktadır. Aşağıdaki şekilde 1980 sonrası dönemde kamu yatırımları itibarıyla işlerlik kazanmış olan planlama mimarisi gösterilmektedir.

²⁷⁹ a.g.k., s.2-3.

²⁸⁰ a.g.k., s.2-3.

Şekil 7: Planlama Mimarisi (1980-...)



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Üçüncü soru, yönetime ilişkin bir sorudur. Bu sorunun cevabı, kamu yatırım programı formatı esas alınarak oluşturulmuş ve hem yeni yatırım projelerinin teklifinde hem de devam eden yatırım projeleri hakkında bilgi alınmasında kullanılan çeşitli tablolar aracılığıyla verilmiştir. Tabloların formatında ve sayısında yıllar itibarıyla değişiklikler olmasına rağmen içeriği itibarıyla büyük ölçüde aynı kalmıştır. Bu konunun plan bütünlüğü bağlamında etkisi olmamakla birlikte rehber kapsamında oluşturulan tablo sistematığı ve bu sistematığın yıllar içerisinde geçirdiği değişim, ayrı bir araştırma konusu olma özelliği taşımaktadır.

Planlama mimarisinde yaşanan değişim, bir süre sonra DPT'nin örgütlenmesinde de kendini göstermiştir. Kalkınma plancılığı dönemi DPT örgütlenmesini düzenleyen 91 sayılı kanun, 8 Haziran 1984 tarih ve 223 sayılı “*Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK)*” ile yürürlükten kaldırılmıştır. Ekonomi politikasında yaşanan değişimin örgütsel düzlemdeki yansıması olan bu kararnamenin en dikkat çekici düzenlenmesi, YPK'ya ilişkindir. Bu kapsamda, YPK'nın üye kompozisyonunda değişikliğe gidilerek siyaset ile bürokrasinin eşit üye ile temsil edilmesi uygulamasına son verilmiştir. Başbakanın başkanlığında toplam yedi üyeden oluşan yeni yapıda

bürokrasiyi temsilen sadece DPT Müsteşarına yer verilmiştir.²⁸¹ 91 sayılı kanundan farklı olarak YPK'da yer alması öngörülen bakanlar da ismen sayılmıştır.²⁸² Kansu, 91 sayılı kanunda bürokrasiyi temsil eden üyelerin ismen belirtilmesi, siyaseti temsil eden üyelerin ise ismen belirtilmeyerek başbakan tarafından her an değiştirilebilecek olmalarının plancılara daha bir güvence ve devamlılık duygusu verdiğini ifade etmek suretiyle YPK üyeliğinde “*ismen*” belirtilmenin sembolik önemine dikkat çekmiştir.²⁸³ Böylece 223 sayılı KHK ile YPK'da bürokrasinin temsili hem nicelik hem de nitelik olarak azaltılmıştır.

Önceki bölümde 91 sayılı kanunun MBK görüşmelerinden yapılan alıntılardan hareketle, yasa koyucu tarafından YPK'nın plan bütünlüğünün teminatı olarak görüldüğü ve bunun en önemli dayanağının da siyaset ile bürokrasinin eşit temsili olduğu ifade edilmişti. Dolayısıyla, eşit temsilden vazgeçilmesi, planlama örgütü açısından plan bütünlüğü ilkesinin ortadan kalkmasının ilk ve en önemli sonucu olarak belirmektedir. 1984 yılından 2011'e kadar YPK'nın üye kompozisyonunda birçok kez değişikliğe gidilmiştir. Bu değişikliklerin ortak özelliği, siyaseti temsil eden üyelere ilişkin olmasıdır. Bu düzenlemeler kapsamında üye olan bakanlıkların ismi ve sayısı değiştirilmiştir. DPT Müsteşarı, bürokrasiyi temsil eden üye olma özelliği korumuştur. 2011 yılında DPT'yi kapatan ve yerine Kalkınma Bakanlığı'nı kuran 641 sayılı KHK ile YPK yeniden yapılandırılmış ve yeni yapıda bürokrasiden hiçbir üyeye yer verilmemiştir.²⁸⁴ Dolayısıyla, 2011 sonrası dönemde YPK tümüyle bakanlardan oluşan bir kurula dönüşmüştür.

Örgütsel düzlemdeki bir diğer önemli değişiklik, DPT'nin iç teşkilatlanmasında yaşanmıştır. 223 sayılı KHK ile DPT, bakanlık benzeri tarzında örgütlenmiştir. Bu kapsamda birimler; ana hizmet, yardımcı ve danışma olmak üzere üçe ayrılmıştır. Bununla birlikte, planın hazırlanması, koordinasyonu ve izlenmesinden sorumlu olan ve bu özellikleri itibarıyla örgütlenmenin sert çekirdeği

²⁸¹ 8 Haziran 1984 tarih ve 223 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

²⁸² Bu bakanlar sırasıyla Başbakan Yardımcısı, Maliye ve Gümrük Bakanı, Tarım, Orman ve Köy İşleri Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanidir.

²⁸³ Kansu, 2004, s.63.

²⁸⁴ 8 Haziran 2011 tarih ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

olarak kabul edilen İPD, SPD ve KD yapısı korunmuştur. Bunun dışında, ikinci plan dönemindeki TUD uygulamasına benzer şekilde DPT bünyesine yeni birimler ilave edilmiştir.²⁸⁵ Ana hizmet birimi niteliğini taşıyan bu birimler, icrai işlevleri ile öne çıkan birimlerdir. Dolayısıyla, 1980'ler DPT'nin ikinci plan dönemine benzer şekilde ekonomi politikasının uygulamasına doğrudan müdahil olduğu yıllardır. Ancak bu müdahil olma durumunun plan uygulamasından ziyade konjonktürel bir tercih olduğu belirtilmelidir. İkinci plan döneminin DPT Müsteşarı olan Özal, bu dönemin başbakanıdır ve Özal, yeni dönemin ekonomi politikasını bir süre DPT'ye ilave edilen yeni birimler aracılığıyla yönetmiştir. Bunun konjonktürel bir tercih olduğu 1994 yılında bu birimlerin DPT bünyesinden ayrılarak Dış Ticaret Müsteşarlığı (DTM) olarak örgütlendirilmesinden anlaşılmaktadır.²⁸⁶ Bu tarih aynı zamanda örgütlenmenin sert çekirdeğinin de dağıldığı ve DPT'nin yeniden yapılandırıldığı döneme denk düşmektedir.

Kalkınma plancılığı döneminde planın hazırlanması, uygulanması ile koordinasyonu ve izlenmesi örgütsel düzlemde net sınırlarla birbirinden ayrılmıştır. İkinci plan dönemi hariç uygulamanın içerisinde olmayan DPT bünyesinde İPD ve SPD planın hazırlanmasından, KD ise koordinasyonu ile izlenmesinden sorumlu kılınmıştır.²⁸⁷ Hazırlık sürecinin asıl aktörü, İPD olmuştur. Bu durum, planlama politikası ile yönteminin doğal bir sonucu niteliğindedir. Sanayileşme hedefi, iktisadi planlamayı kendiliğinden odağa yerleştirmiş, buna bağlı olarak sosyal planlama işlevsel tarzda ele alınmıştır. Önceki bölümde sosyal sektörler çalışması kapsamında ilk plancılardan ve SPD'nin ilk başkanı Necat Erder'in sosyal planlamayı, iktisadi planlamayı tamamlayıcı bir alan olarak gördüklerine ilişkin ifadesi²⁸⁸, bu tespiti doğrular niteliktedir.

İPD'nin iç teşkilatlanması da üç aşamalı planlama yönteminin yansıması niteliğindedir. Makro model aşaması, uzun vadeli planlar şubesi ile yıllık programlar

²⁸⁵ Bu birimler; Avrupa Ekonomik Topluluk Başkanlığı, Teşvik ve Uygulama Başkanlığı, Yabancı Sermaye Başkanlığı ile Serbest Bölgeler Başkanlığıdır.

²⁸⁶ Dış Ticaret Müsteşarlığı, 20.12.1994 tarih ve 4059 sayılı kanunla kurulmuştur.

²⁸⁷ Osman Nuri Torun, 1967, s.63-67.

²⁸⁸ Ergun Türkcan, 2010, s.283.

ve finansman şubesinin işbirliği içerisinde yürütülmüştür.²⁸⁹ Sektör ve proje aşamasının sorumluluğu ise, sektör programları şubesine verilmiştir.²⁹⁰ SPD, sosyal sektörlere ilişkin hazırlıkları yürütmekten sorumlu olmakla birlikte sunduğu katkının plana entegre edilmesi görevi, İPD'ye aittir.²⁹¹ Başka bir ifadeyle, plan nihai halini İPD bünyesinde almaktadır. Dolayısıyla, plan bütünlüğü ilkesi hem iç teşkilatlanma hem de çalışma düzeni itibarıyla İPD'de somutluk kazanmaktadır. Bu yapı, DPT'yi yeniden yapılandıran 540 sayılı KHK ile çözülmüştür. Aşağıda 540 sayılı KHK ile ortaya çıkan DPT teşkilat şemasına yer verilmiştir.

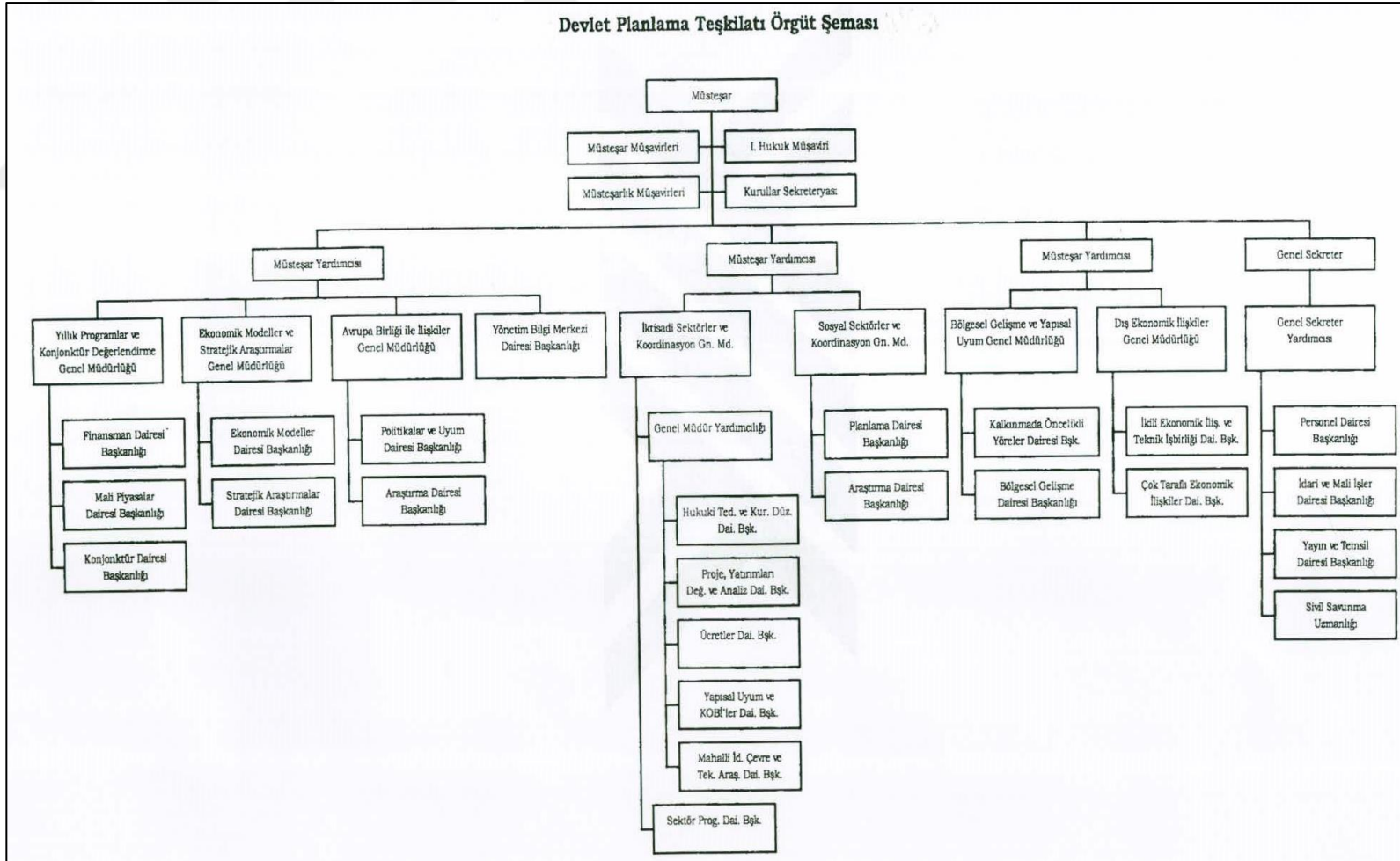


²⁸⁹ DPT, *Yıllık Programlar ve Finansman Şubesinin Temel Fonksiyonu, Yan Görevleri ve İlişkileri*, DPT Yayını, Ankara, 1968, s.1.

²⁹⁰ DPT, *Sektör Programları ve Proje Tahlilleri Şubesi Kuruluş ve Görevi*, DPT Yayını, Ankara, 1966, s.1.

²⁹¹ Merih Celasun, *İktisadi Planlama Dairesinin Çalışma Programı Hakkında Memorandum*, DPT Yayını, Ankara, 1968.

Şekil 8: DPT Teşkilat Şeması (1994)



Kaynak: Seriyeye Sezen, 1998, s. 109.

Teşkilat şemasının ve bu şemada yer alan genel müdürlüklerin görev tanımlarının incelenmesinden, İPD ve SPD bünyesinden dört genel müdürlük ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. İPD bünyesinde yer alan uzun vadeli planlar şubesi, “ekonomik modeller ve stratejik araştırmalar genel müdürlüğü”; yıllık programlar ve finansman şubesi, “yıllık programlar ve konjonktür değerlendirme genel müdürlüğü”; sektör programları şubesi ile SPD; “iktisadi sektörler ve koordinasyon genel müdürlüğü” ile “sosyal sektörler ve koordinasyon genel müdürlüğü” şeklinde örgütlendirilmiştir. Burada birimlerin isim değişikliğinden ziyade makro aşamanın sorumluluğunu üstlenen genel müdürlükler ile sektör ve proje aşamasının sorumluluklarını üstlenen genel müdürlüklerin farklı müsteşar yardımcılıklarına bağlanmış olması önemlidir. Bu durum, plan bütünlüğünün örgütsel düzlemdeki çözülüşünün somut göstergesi niteliğindedir.

Dikkat çeken bir diğer değişiklik, koordinasyon işlevinin müstakiliyetini kaybetmesi ve sektör ve proje aşamasından sorumlu genel müdürlükler içerisine yedirilmiş olmasıdır. Bunun plan ile programların koordinasyonu ile izlenmesi açısından doğrudan sonuçları olmuştur. Bu tarihe kadar KD tarafından yayımlanan başta kamu yatırımları uygulama raporu ile tedbir uygulama raporları başta olmak üzere koordinasyon, izleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik yapılan yayın sayısında büyük bir düşüş yaşanmıştır. İcra planlarının 1996 yılından itibaren yıllık programların içine alınması sonrasında bir daha tedbir uygulama raporu yayımlanmamıştır. Kamu yatırımları uygulama raporları, 2005 yılına kadar yayımlanmaya devam etmiş ancak içerik açısından geçmiş yıllarla kıyaslandığında içeriğin oldukça zayıfladığı gözlenmiştir. Kalkınma plancılığı döneminin yayınlarında kamu yatırımlarının gerçekleşme durumlarına ilişkin analiz ve yorumların yer aldığı raporlar, zaman içerisinde sadece mali gerçekleştirmeler hakkında bilgi sunan birer muhasebe bülteni halini almıştır. KD kaldırılmadan önce yayımlanan önemli projeler raporu başta olmak üzere birçok tematik izleme-değerlendirme raporu, 1994 sonrasında yayımlanmamıştır.²⁹²

1994 yılındaki teşkilat yapısı büyük ölçüde günümüzde de varlığını sürdürmektedir. 2011 yılında DPT'nin kapatılması ve yerine Kalkınma Bakanlığı'nın

²⁹² Bu tespitlerin kaynağı DPT Kütüphanesi ve arşivinde yapılan tarama çalışmalarıdır.

kurulması, devlet teşkilatında planlama adının kaldırılması açısından sembolik bir öneme sahip olsa da 641 sayılı KHK incelendiğinde, yapılanın bir isim değişikliğinden ibaret olduğu anlaşılmaktadır. Bununla planlamanın devam ettiği kastedilmemekte, aksine 1980 sonrasında ekonomi politikasında yaşanan değişimin örgütsel düzlemdeki tamamlayıcı son halkası olduğuna işaret edilmektedir.

2.3.2. Yöntemin Çözülüşü: Aşamalar Arası Kopuş

1980 sonrası dönemde hazırlanan altı kalkınma planı da kendinden önceki dört plan gibi Tinbergen'in aşamalı planlama tekniği kullanılarak hazırlanmıştır.²⁹³ Bu durum, kalkınma plancılığı için kurulmuş yapının biçimsel olarak muhafaza edildiğinin bir diğer önemli göstergesidir. Ancak planlama mimarisi ve örgütündeki çözülmeye benzer bir gelişme, planlama yöntemi açısından da yaşanmıştır.

Planlama yöntemindeki çözülmeye, dönemin ekonomi-politiğinde yaşanan değişim ile doğrudan bağlantılıdır. Keynesyen politikaların uygulanması için gerekli finansal altyapıyı sağlayan Bretton-Woods sistemi, aynı zamanda ekonominin planlanması için de gerekli teknik altyapı sağlamıştır. 1944 yılında ABD'nin Bretton-Woods kasabasında bir araya gelen 44 ülke, savaş sonrası dönemde dünya ekonomisinin yeniden inşasına yönelik kurumsal çerçeveyi müzakere etmişler ve bunun sonucunda imza altına alınan uluslararası anlaşmalar ile Bretton Woods sistemi hayata geçirilmiştir.²⁹⁴ Sistemin kurucu unsuru olan ABD dolarının değeri, 1 ons altın 35 ABD dolarına eşit olacak tespit edilmiş ve diğer tüm ülkelerin para birimlerinin değeri de ABD dolarına endekslenmiştir.²⁹⁵ Böylece, kapitalist dünyada ABD dolarının konvertibl para olma özelliğini kazandığı altına endeksli sabit kur rejimine geçilmiştir.

Sermaye hareketlerinin ülkeler tarafından yaygın bir şekilde kontrol altında tutulduğu bu dönem, sabit kur rejiminin de etkisiyle ülke ekonomilerinin planlaması için gerekli teknik öngörülebilirliği sağlamıştır. Bu sayede ekonomi, bir model dahilinde planlanabilmiştir. Önceki bölümde makro model aşamasında anlatılanlar, bu

²⁹³ Tolga Balcı ile yapılan 12.07.2016 tarihli görüşme notları.

²⁹⁴ Veysi Kassap, *Sermaye Akımları Yönetimi: Sermaye Kontrolleri ve Türkiye Ekonomisinde Uygulanabilirliği*, Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2017, s.22.

²⁹⁵ a.g.e., s.22.

bağlamda anlam kazanmaktadır. Örnek vermek gerekirse, ilk plan için tespit edilen kalkınma hızının gerçekleştirilmesi için GSMH'ın yüzde 4'ü düzeyindeki dış kredi ihtiyacı ve bunun finansmanı, Bretton-Woods sisteminin sağladığı öngörülebilirlik sayesinde hesaplanabilmektedir. Bu durum, sektör aşamasında yapılan girdi-çıkıtı analizi, bu analize göre sektörel bazda hesaplanan arz-talep dengeleri için de geçerlidir. Dolayısıyla, kalkınma plancılığı dönemi planlama yöntemi, Bretton-Woods sisteminin sağladığı istikrar ve öngörülebilirlik çerçevesinde işlemektedir. Bu sistemin ortadan kalkması, planlama yöntemini doğrudan etkilemiştir.

Bretton Woods sistemi, 1971 yılında ABD doları ile altın arasındaki bağın kopmasıyla sona ermiştir.²⁹⁶ Bununla birlikte, sermaye hareketleri üzerindeki kontroller azalırken, bu gelişmeye koşut bir biçimde dalgalı kur rejimine geçilmiştir. Finansal serbestleşme olarak adlandırılan bu gelişmeler, ekonominin planlanabilmesi için gerekli öngörülebilirliği büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır. Bunun planlama yöntemi açısından doğurduğu sonuçları Celasun şu şekilde ifade etmiştir; “kalkınma planlarının her sektörde mal bazında ayrıntılı denge projeksiyonlarını içeren kapsamlı bir çerçevede hazırlanması yönünde geliştirilmiş yaklaşımlar, 1980'lerin değişen koşullarında geçerliliklerini büyük ölçüde yitirmiş bulunmaktadır.”²⁹⁷ Başka bir ifadeyle, Keynesyen paradigmanın yerini alan neo-liberal politikalar, kalkınma plancılığı dönemi planlama yöntemini işlevsiz kılmıştır.

Türkiye açısından ekonomi politikasındaki dönüşümü, 24 Ocak Kararları sembolize etmektedir. 24 Ocak Kararları ile başlayan süreç, 1980'li yıllar boyunca ekonominin serbestleştirilmesine yönelik düzenlemeler ile devam etmiş ve 1989 yılında her türlü döviz ithalinin serbest bırakılmasını sağlayan Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar ile tam serbestleşme sağlanmıştır.²⁹⁸ Bu sürece paralel şekilde planlama yönteminde de değişikliklere gidilmiştir. İlk ve önemli değişiklik, makro model aşamasında kullanılan Harrod-Domar büyüme modelini esas alan tekniklerin terkedilmesi ve bunun yerine makroekonometrik modellerin kullanılmaya başlanmasıdır.

²⁹⁶ a.g.e., s.22.

²⁹⁷ Celasun, 1984, s.342.

²⁹⁸ Veysi Kassap, 2017, s.106.

Makro model aşamasına ilişkin arayışlar, 1980'lerin ilk yarısında başlamış ve yapılan çalışmaların sonucunda DPT MAKRO adı verilen bir makroekonometrik model üretilmiştir.²⁹⁹ İlk defa 1987 yılında yıllık programın temel makro ekonomik büyüklüklerinin belirlenmesi için kullanılan bu modelin kalkınma planı uygulaması, ABYKP (1990-1994)'da yapılmıştır.³⁰⁰ Kalkınma plancılığı döneminde kullanılan büyüme modelleri gibi makroekonometrik modellerin amacı da ekonominin işleyişini açıklamaktır. Bunu ise, eş anlı denklem kümeleri aracılığıyla gerçekleştirmektedirler.³⁰¹ Bu kapsamda, ekonominin işleyişine yön veren ilişkiler ile bu ilişkileri etkileyen faktörler denklem olarak ifade edilmekte ve bu denklemlerin bir araya getirilmesi neticesinde de makro model elde edilmektedir. Modelin eşanlı matematiksel çözümü de plan hazırlıkları için ihtiyaç duyulan temel ekonomik büyüklükleri vermektedir.³⁰²

DPT MAKRO, ekonomideki işleyiş blok adını verdiği denklem kümeleri aracılığıyla açıklamaktadır. Modelin bünyesinde “mal piyasası-talep”, “mal piyasası-arz”, “işgücü piyasası”, “para piyasası ve finansal varlık”, “kur, dış ticaret ve ödemeler dengesi” ile “kamu kesimi dengesi ve finansmanı” olmak üzere altı blok yer almaktadır. Başka bir ifadeyle, ekonomideki işleyiş altı blok ve bu blokları meydana getiren denklemler aracılığıyla modellenmiştir. Yedinci plan için kullanılan modelde altı blok kapsamında yaklaşık 200 denklem yer almakta iken, onuncu plan için geliştirilen model yaklaşık 400 denklemden meydana gelmektedir.³⁰³ Bu durum, modelin her plan döneminde geliştirildiğini göstermektedir. Ancak aynı durum ekonomiyi açıklama ve diğer aşamalarda yapılan çalışmalara yön verme gücü açısından geçerli değildir. Plan dönemi için yapılan tahminlerin gerçekleşme durumları ile DPT bünyesinde bu aşamaya ilişkin yapılan çalışmaların niceliksel ve niteliksel durumlarının incelenmesi, bu tespitinin iki önemli dayanağıdır.

²⁹⁹ DPT, *DPT Makroekonometrik Modeli (DPT MAKRO)*, DPT Yayını, Ankara, 1995, Önsöz.

³⁰⁰ a.g.e., s.1.

³⁰¹ a.g.e., s.3.

³⁰² Tolga Balcı ve Uğur Avşar ile 12.07.2016 tarihinde yapılan görüşme notları.

³⁰³ Tolga Balcı ve Uğur Avşar ile 12.07.2016 tarihinde yapılan görüşme notları.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) için yapılan ekonominin temel büyüklüklerine ilişkin tahmin çalışması ve gerçekleşme durumu, makro model aşamasının değerlendirilmesi için güncel bir örnektir. Tahminler plan dönemi sonu itibarıyla yapılmaktadır ve planın omurgası da bu tahminler üzerine kurulmaktadır. Modelin ekonomiyi açıklama gücü açısından modelde esas alınan döviz kuru tahmini oldukça önemlidir. Onuncu Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarında 1 ABD dolarının 2018 yılı sonu itibarıyla yaklaşık olarak 2 TL olacağı öngörülmüştür.³⁰⁴ Planın yürürlüğe girdiği 1 Ocak 2014 tarihinde ise, 1 ABD dolarının TL karşılığı, 2,17 TL'dir.³⁰⁵ Buradan plan için geliştirilen makro modelin, plan yürürlüğe girmeden geçerliliğini yitirdiği anlaşılmaktadır. Benzer durumlar, diğer planlar açısından da geçerlidir. Bunun arkasında ise, ekonomi politikasının uygulama aracı olarak planlamadan vazgeçilmesiyle birlikte DPT'nin ekonomi yönetimindeki ağırlığının azalması ve buna bağlı olarak bu aşamanın giderek önemini kaybetmesidir. Yaşanan önem kaybının en önemli göstergesi, DPT bünyesinde makro model aşamasına ilişkin yapılan çalışmaların niceliksel olarak gösterdiği azalmadır.

DPT tarafından plan hazırlıkları kapsamında yapılan çalışmalar, 1996 yılına kadar konu, 1996 yılından itibaren de çalışmayı yapan birim bazında tasnif edilmiştir. 1960-1985 döneminde makro model aşamasına ilişkin yapılan çalışmaların toplam sayısı, 101'dir.³⁰⁶ Başka bir ifadeyle, DPT MAKRO öncesi dönemde başta planlama modelleri ile ilgili olmak üzere planların makro model aşamasında kullanılacak teknikler hakkında 101 telif eser verilmiştir. Buna karşılık, 1986-2015 döneminde makro model aşamasına ilişkin yapılan çalışmaların toplam sayısı, 33'tür.³⁰⁷ Bu durum, çalışmaların sayısında yüzde 70 düzeyinde bir azalmayı ifade etmektedir. Kapsanan zaman dilimlerinin eşit olmadığı dikkate alınırsa, yaşanan azalmanın boyutları daha iyi anlaşılmaktadır. Buna göre, kalkınma plancılığı döneminde yılda 4

³⁰⁴ DPT, *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, DPT Yayını, Ankara, 2014, s.63.

³⁰⁵ Merkez Bankası, *TCMB Kurlar Sayfası*, <http://www.tcmb.gov.tr/kurlar/201401/02012014.xml>, (Erişim Tarihi:04.03.2017).

³⁰⁶ DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Bibliyografyası (30 Eylül 1960-30 Eylül 1985)*, DPT Yayını, Ankara, 1985.

³⁰⁷ DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Bibliyografyası (1985-1990)*, DPT Yayını, Ankara, 1990; DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Bibliyografyası (1990-1995)*, DPT Yayını, Ankara, 1997; 1996-2015 yılları *DPT ve Kalkınma Bakanlığı Yayın Katalogları*.

tef eser üretilmesine karşılık, 1986 sonrasında bu sayı yılda 1'e düşmüştür. Niceliksel boyut itibarıyla yaşanan bu gerilemenin niteliksel açıdan da geçerli olduğu ve özellikle SBYKP ile birlikte makro model aşamasının diğer aşamalarda yürütülen planlama çalışmalarına yön verme işlevini yitirdiği ifade edilmiştir.³⁰⁸ Dolayısıyla, planlama yöntemi açısından DPT MAKRO denemesinin başarılı olmadığı ve 1990'ların sonu itibarıyla aşamalar arası ilk kopuşun gerçekleştiği anlaşılmaktadır.

Makro model aşamasına benzer şekilde sektör aşamasında da önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bunların başında girdi-çıktı analizinin önemini kaybetmesi ve Dokuzuncu Kalkınma Planı ile birlikte kullanımından vazgeçilmesidir.³⁰⁹ Bu durum, devletin üretken sektörlerden çekilmesinin doğal bir sonucudur. Sektörel politika önceliklerinin belirlenmesi amacıyla ÖİK uygulamasına devam edilmiş ve ÖİK raporları tüm plan dönemleri itibarıyla düzenli bir şekilde yayımlanmıştır. İlk plan döneminden itibaren bu yayınlar, Türkiye'de sektör bazlı kamu politikası hafızasını temsil etmektedir. Ancak bu dönemde sektör programları çalışmasından vazgeçilmesi,³¹⁰ sektörel politika öncelikleri ile yatırım bağının zayıflamasına, süreç içerisinde de ortadan kalkmasına yol açmıştır. Başka bir ifadeyle, makro model aşamasında yaşanan kopuşa benzer bir kopuş burada sektör ile proje aşaması arasında yaşanmıştır. Bu kopuş, sektör programları çalışmasının yerine getirdiği işlevin incelenmesi ile daha iyi anlaşılabilir.

Bir önceki bölümde ifade edildiği üzere, ÖİK sonuçlarının da dikkate alındığı sektör programları çalışması kapsamında politika öncelikleri ile bu öncelikler doğrultusunda ihtiyaç duyulan yatırım ihtiyacı tespit edilmiştir. Bu yönüyle sektör programları, proje aşaması için değerlendirme zemini işlevi görmüş ve bir bakıma plan-program-yatırım bütünlüğünü uygulanabilir hale getirmiştir. Dolayısıyla, bu çalışma yönteminden vazgeçilmesi, proje aşamasının konusu olan kamu yatırımlarının plan perspektifi esas alınarak yönetilmesini de imkânsız hale getirmiştir. Bunun sonucu ise, yatırım Programı Hazırlama Rehberi bağlamında yapılan açıklamalar ile

³⁰⁸ Tolga Balcı ve Uğur Avşar ile 12.07.2016 tarihli görüşme notları.

³⁰⁹ Tolga Balcı ve Uğur Avşar ile 12.07.2016 tarihli görüşme notları.

³¹⁰ Bu tespitin kaynağı DPT Kütüphanesi ve arşivinde yapılan çalışmalardır. 1985 sonrası dönemde sektör programları isimli herhangi bir çalışma tespit edilmemiştir.

işaret edildiği üzere, proje aşamasının yıllık bütçe uygulamasının bir parçası haline gelmesidir.

Sektör aşaması hakkında son olarak planlama uzmanlık tezleri üzerinde durulmalıdır. DPT personeli ile yapılan görüşmelerde, sektörel çalışmalar kapsamında planlama uzmanlık tezlerinin sahip olduğu ağırlıklı role dikkat çekilmiştir. Bunun tez konularının seçiminde izlenen yöntemle sağlandığı ve uzman yardımcısının seçtiği tez konusunun çalıştığı sektörde Türkiye'nin bir sorununa ilişkin olmasının talep edildiği ifade edilmiştir.³¹¹ İlave, uzmanlık tezlerinde ortaya atılan düşüncelerin ve önerilen çözümlerin sektörel politikaların belirlenmesinde yararlanılan kurum içi kaynak olduğunun altı çizilmiştir.³¹² İlk bakışta, uzmanlık tezlerinin sektör programları çalışmasının yerini aldığı ileri sürülebilir. Ancak uzmanlık tezleri tarandığında, bu tezlerin büyük bir kısmının akademik niteliği ağır basan çalışmalar olduğu ve çoğunlukla da kurumsal ve idari yönü ağır basan konulara odaklandığı görülmektedir. Dolayısıyla uzmanlık tezlerinin asıl işlevi sektörel politika öncelikleri ile yatırım bağlantısını kurmayı amaçlayan sektör programları çalışmasının ikamesi olarak değerlendirilmesi mümkün değildir.

Proje aşamasının yıllık bütçe uygulamasının bir parçası haline gelmesi, proje değerlendirme sürecini bir tür bütçe müzakere süreci haline getirmiştir. 1980 sonrası dönemde bütçe takvimi kapsamında Ağustos ve Eylül aylarında DPT uzmanları ile yatırımcı kurumlar arasında yapılan ve “yatırım görüşmeleri” olarak adlandırılan görüşmeler, bu müzakere sürecinin ağırlık merkezini oluşturmaktadır.³¹³

Yatırım görüşmeleri, projenin teknik ve teknik olmayan boyutlarının birlikte değerlendirildiği bir tür karar verme süreci olarak tanımlanabilir. İlk plan dönemlerinden itibaren proje değerlendirme ve seçiminde belirleyici olan bu görüşmelerde teknik değerlendirme kapsamında her sektör için yerleşik hale gelmiş bazı temel kriterler kullanılmaktadır. Örnek vermek gerekirse, eğitim sektörü için derslik başına düşen öğrenci sayısı ve sağlık sektörü için yatak başına düşen hasta sayısı gibi parametreler, birinci plandan beri kullanılmaktadır. Bu değerlendirmeler, basit matematiksel hesaplamalara dayanmakta ve doğrusal

³¹¹ Muhammed Şakir Şentürk ve Hacı Mahmut Arslan ile 14.07.2016 tarihli görüşme notları.

³¹² Muhammed Şakir Şentürk ve Hacı Mahmut Arslan ile 14.07.2016 tarihli görüşme notları.

³¹³ Muhammed Şakir Şentürk ile 14.07.2016 tarihli görüşme notları.

programlama (lineer programming), fayda-maliyet, büyük veri, risk analizleri gibi ileri analiz tekniklerinin kullanımını oldukça sınırlıdır.³¹⁴

Teknik olmayan boyut ile siyasi önceliklere işaret edilmektedir. Siyasi öncelik değerlendirmesi esas olarak projeyi teklif eden yatırımcı kurum tarafından yapılmaktadır. Dolayısıyla DPT'ye sunulan projeler bu bakış açısıyla önceliklendirilmiş projeler olmaktadır. Bununla kurumların tekliflerini sadece siyasi öncelikleri dikkate alarak hazırladıkları kastedilmemektedir. Projeye kaynaklık eden ihtiyaç analizi kapsamında kurumlar tarafından teknik gerekliliklerin yanı sıra siyasi önceliklerin de belli ölçüde dikkate alındığı anlatılmak istenmektedir. Tekliflerdeki teknik gereklilikler ile siyasi önceliklerin ağırlığı kurumlar arasında ve dönemin siyasi konjonktürüne bağlı olarak değişkenlik göstermektedir.³¹⁵

Müzakere süreci, DPT uzmanları tarafından yapılan teknik yönü ağır basan değerlendirmeler ile teklif sahibi kurumların siyasi öncelikleri de içeren karşı değerlendirmeleri temelinde yürümektedir. Görüşmelerde yatırımcı kurumlar tüm tekliflerinin kabul edilmesi için uğraşırken, DPT uzmanları görüşlerini “uzman görüşü” olarak ortaya koymaktadır. Uzman görüşü, sektör hafızasına dayanan bir değerlendirme nosyonu olarak tanımlanabilir. Sektör hafızası da ilk plan döneminden itibaren yapılan çalışmalar ve kurumlar ile yürütülen müzakereler neticesinde elde edilen bilgilerin yıllar itibarıyla birikmesiyle oluşmuştur. Bu bağlamda, uzman görüşü esas itibarıyla bir değer yargıları sistemidir ve salt teknik gereklilikler temelinde açıklanması mümkün değildir. İçinde teknik değerlendirmelerin işaret ettiği yerindelik ile bütçe imkânlarının çizdiği mali sınırlar kadar teklif sahibi kurumların önceki proje tecrübelerini, projeden sorumlu kişiler hakkında yıllar itibarıyla oluşmuş kanaatleri de barındırmaktadır.³¹⁶

İlk plan dönemlerinde belirleyici etkisi yüksek olan uzman görüşünün son plan dönemlerinde etkisinin giderek azaldığı ifade edilmiştir. Bunun sebebi ise, projelerin yıl içi uygulamalarında DPT'nin sahip olduğu yetkilerin zaman içerisinde aşınmasıdır. 1980 sonrası dönemde, özellikle 1990'ların ikinci yarısından itibaren yatırımcı kurumlara yapılan yetki devirleri, müzakere sürecinin işlevini kaybetmesine yol

³¹⁴ Abdülkadir Yalvaç ile 14.07.2016 tarihli görüşme notları.

³¹⁵ Hacı Mahmut Arslan ile 14.07.2016 tarihli görüşme notları.

³¹⁶ Muhammed Şakir Şentürk ile 14.07.2016 tarihli görüşme notları.

açmıştır. Müzakere sürecinin işlevsizliği de beraberinde uzman görüşünün önemini ve etkisini yitirmesiyle sonuçlanmıştır. Dolayısıyla gelinen noktada yatırım görüşmeleri, bütçe görüşmelerine benzer tarzda bir önceki yıl bütçesi ve devam eden projeler dikkate alınarak yürütülen, yatırımların yıllık bütçelemesinin ve muhasebesinin yapıldığı bir sürece dönüşmüştür. Buna bağlı olarak da mali yapılabirlik tek belirleyici kriter haline gelmiş, projelerin yerindelığının değerlendirilmesi boyutu büyük ölçüde ortadan kalkmıştır.³¹⁷

Sonuç itibarıyla, ekonomi politikası olarak planlamadan vazgeçilmesi, makro ve sektör aşamalarını büyük ölçüde işlevsiz hale getirmiştir. Bu gelişmenin en önemli sonucu, kamu yatırımları yönetiminde plan perspektifinin, diğer bir deyişle plan-program-yatırım bütünlüğünün sona ermesidir. Bunun somut yansıması, müstakil proje türünden toplulaştırılmış proje türüne geçiştir. Devam eden bölümün konusu, proje tür değişikliği olarak adlandırılan bu gelişme dahil olmak üzere buraya kadar çizilen çerçeve doğrultusunda kamu yatırımları yönetim sisteminin tüm boyutları itibarıyla incelenmesidir.

³¹⁷ Abdülkadir Yalvaç ile 14.07.2016 tarihli görüşme notları.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YATIRIMLARI YÖNETİM SİSTEMİ

İlk iki bölümde ekonomi politikasının uygulama aracı olarak planlama, kuramsal ve Türkiye’deki uygulaması itibarıyla sistem ve yöntem boyutları itibarıyla ele alınmıştır. Bu bölümün konusu ise, Türkiye’nin kamu yatırımları yönetim sisteminin incelenmesidir.

Bir önceki bölümde yapılan kavram sözlüğüne benzer şekilde ilk olarak kamu yatırımları yönetim sisteminin kurucu kavramları sektör ve proje kavramı açıklanmıştır. Ardından da yönetim sistemi ve işleyişi, ilk iki bölümdeki tarihsel dönemlemeye koştur olarak ele alınmıştır. Bölüm kapsamında kamu yatırımlarının yönetimi ile ilgili Kamu Yatırım Programı ve Program Kararnamesi başta olmak üzere birincil kaynak niteliğindeki kaynaklardan yararlanılmış ve bu kaynaklardan hareketle kamu yatırımlarının yönetimine ilişkin özgün bir kavrayış geliştirilmeye çalışılmıştır.

3.1. SEKTÖR: KAMU YATIRIMLARININ UYGULAMA ZEMİNİ

Sektör kavramı, bir önceki bölümde tanımlanmış ve plan kapsamında kullanılan sektör sınıflandırma sistemine BM tarafından geliştirilmiş “*Tüm Ekonomik Faaliyetlerin Uluslararası Standart Sınai Sınıflandırma Sistemi (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities-*ISIC*)*”nin kaynaklık ettiği belirtilmişti. Dolayısıyla, öncelikli olarak *ISIC* hakkında bilgi sahibi olunması, konunun anlaşılması açısından önemlidir.

BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi tarafından 1948 yılında ekonomiye ilişkin istatistiklerin uluslararası karşılaştırılabilirliğini sağlamak amacıyla ekonomik faaliyetlerin sınıflandırılması için bir sistem geliştirilmesi yönünde karar alınmış ve bu karar uyarınca geliştirilen *ISIC*, 1949 yılında kabul edilmiştir.³¹⁸ 1958, 1968 ve 1990 yıllarında güncellenen sisteminin son versiyonu, 2008 yılında yayımlanmıştır.³¹⁹

³¹⁸ BM, *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC) Rev.4*, <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/isic-4.asp>, (Erişim Tarihi: 04.02.2017).

³¹⁹ a.g.e., (Erişim Tarihi: 04.02.2017).

ISIC, sınai niteliğe sahip ekonomik faaliyetler esas alınarak geliştirilmiş bir sistemdir. Bu sistemde ekonomik faaliyetler, kademeler (*digit*) halinde sınıflandırılmaktadır. Sistemin ilk tasarımı üç kademelidir ve ilk kademe, bölüm (*division*) olarak adlandırılmıştır.³²⁰ Sektör kelimesine kaynaklık eden Latince “*sect*” kelimesi ve anlamı dikkate alındığında, ilk kademe için bölüm yerine sektör kavramının da kullanılması mümkündür. Bölümler, ana gruplara (*major groups*), ana gruplar da gruplara (*groups*) ayrılmıştır. Aşağıdaki tabloda ISIC Rev.1’e göre, ekonomiyi meydana getiren 10 sektör (*division*) gösterilmektedir.³²¹

Tablo 8: ISIC Rev.1’e Göre Ekonomiyi Meydana Getiren Sektörler

| Sektör Kodu | Sektör Adı |
|-------------|---|
| 0 | Tarım, Ormancılık, Avcılık ve Balıkçılık |
| 1 | Madencilik |
| 2-3 | İmalat |
| 4 | İnşaat |
| 5 | Elektrik, Gaz, Su ve Hıfzıssıhha Hizmetleri |
| 6 | Ticaret |
| 7 | Ulaştırma, Depolama ve Haberleşme |
| 8 | Kamu Hizmetleri |
| 9 | Tanımlanamayan Hizmetler (Diğer) |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tabloda yer verilen sektörlerin alt kademeler itibarıyla detaylandırılması sektörden sektöre farklılık göstermektedir. Örnek vermek gerekirse, inşaat sektörü kapsamında herhangi bir alt sınıflandırmaya gidilmezken, imalat sektörü 20 ana gruptan ve her bir ana grup da farklı sayılarda alt gruplardan meydana gelmektedir. Sınıflandırma mantığının anlaşılması açısından aşağıdaki tabloda imalat sektörü kapsamında her üç kademe itibarıyla da tasnif edilmiş bir örneğe yer verilmiştir.³²²

³²⁰ a.g.e., (Erişim Tarihi: 04.02.2017).

³²¹ BM, <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=15&Lg=1>, (Erişim Tarihi: 04.02.2017).

³²² BM, <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=15&Lg=1&Co=38>, (Erişim Tarihi: 04.02.2017).

Tablo 9: ISIC Rev.1'e Göre İmalat Sektörü Örnek Sınıflandırma

| İmalat | | | |
|--------|-------------------------------|-----|---|
| 2-3 | Ulaştırma Ekipmanları İmalatı | | |
| | 38 | 381 | Gemi Yapımı ve Tamirata |
| | | 382 | Demiryolu Ekipmanı İmalatı |
| | | 383 | Motorlu Araç İmalatı |
| | | 384 | Motorlu Araç Onarımı |
| | | 385 | Motosiklet ve Bisiklet İmalatı |
| | | 386 | Uçak İmalatı |
| | | 389 | Tasnif Edilemeyen Ulaştırma Ekipmanları İmalatı |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tabloda imalat sektörünün 20 ana grubundan biri olan ulaştırma ekipmanları imalatı grubunun kendi içerisinde 7 gruba ayrıldığı ve her bir kademenin de numerik şekilde kodlandığı görülmektedir.

Türkiye'de kullanılan sektör sınıflandırma sistemi, sektörler itibarıyla ISIC Rev.1 ile büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Ancak ana grup ve grup bazında detaylandırma düzeyinde ise, farklılıklar bulunmaktadır. Bunun arkasında ise, önceki bölümde açıklanan planların ekonomiyi yönetme işlevi bağlamında yapılan ayırım yatmaktadır. Başka bir ifadeyle, planların ekonomiyi yönetme işlevine sahip olup olmaması, sektör sınıflandırma sistemini de etkilemiştir. Aşağıda bu ayırma uygun olarak sektör sınıflandırma sistemi ve bu sistemde süreç içerisinde yaşana değişimler incelenmiştir.

3.1.1. Kalkınma Plancılığı Döneminde Sektörlerin Sınıflandırılması

Kamu yatırımlarının sektör bazında sınıflandırılması konusunda birincil başvuru kaynağı, 1963 yılından itibaren günümüze kadar her yıl düzenli olarak yayımlanan Kamu Yatırım Programlarıdır. Kamu yatırım programlarının yıllar itibarıyla incelenmesi, sektör sınıflandırma sisteminde yaşanan değişimin analiz edilmesi için elverişli bir zemin sunmaktadır.

1963 yılında kamu yatırım programı, genel ve katma bütçeli idareler ile kamu iktisadi teşebbüsleri için ayrı ayrı iki kitap halinde yayımlanmıştır. 1964 yılında ise, tüm kamu yatırımları tek bir kitap halinde toplanmış ve bu tarihten günümüze kadar da bu şekilde devam etmiştir. Kamu yatırımlarının tamamını içermesi bakımından 1964 yılı, analiz için başlangıç yılı olarak kabul edilmiştir. Buna göre, aşağıdaki

tabloda 1964 yılı Kamu Yatırım Programı'nda kullanılan sektör sınıflandırma sistemi gösterilmiştir.³²³

Tablo 10: 1964 Yılı Kamu Yatırım Programının Sektörel Yapısı

| Ana Sektörler | Alt Sektörler | Alt Gruplar |
|------------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Tarım | | |
| Madencilik | Kömür ve Diğer Madenler | |
| | Petrol | |
| İmalat | Gıda Sanayi | Et ve Mamulleri |
| | | Süt Mamulleri |
| | | Konserve |
| | | Şeker Sanayi |
| | | Bitkisel Yağlar Sanayi |
| | | Çay Sanayi |
| | | İçki Sanayi |
| | | Tütün Sanayi |
| | Dokuma ve Giyim Eşyası | |
| | Kâğıt Sanayi | |
| | Kimya Sanayi | |
| | Metalden Gayrı Mamuller | Pişmiş Kilden Yapı Malzemesi |
| | | Çimento |
| | Demir Çelik ve Metalürji | |
| | Madeni Eşya Sanayi | |
| | Makine İmalat Sanayi | |
| | Tarım Makinaları | |
| | Taşıt Onarım ve İmalat | Gemi İnşaatı |
| | | Demiryolu Taşıtları |
| Orman Mahsulleri | | |
| Matbaacılık | | |
| Küçük Sanayi ve El Sanatları | | |
| Enerji | | |
| Ulaştırma | Taşıma | |
| | Liman ve İskele | |
| | Hava Alanları | |
| | Haberleşme | |
| | Radyo | |
| Turizm | | |
| Konut | | |
| Hizmetler | Eğitim | |
| | Sağlık | |
| | İçme Suyu | |
| | Sosyal Hizmetler | |
| | Genel İdare | |
| | Harita, Tapu, Kadastro | |
| | Diğer Kamu Hizmetleri | |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

³²³ DPT, 1964 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1964.

Tablonun incelemesinden, ISIC Rev.1’de kullanılan üç kademeli sınıflandırma sisteminin benimsendiği görülmektedir. Ancak sektörlerin detaylandırılma düzeyleri birbirinden farklıdır. Tarım, enerji, turizm ve konut sektörleri detaylandırılmamıştır. Madencilik, ulaştırma ve hizmetler sektörü ile imalat sektörünün büyük bir kısmı ikinci kademe düzeyinde tasnif edilmiştir. Sadece imalat sektörü kapsamında yer alan üç alt sektör için üçüncü kademe düzeyinde sınıflandırma yapılabilmektedir.

İçerik olarak ISIC Rev.1 ile karşılaştırıldığında, inşaat ve ticaret sektörlerine ana sektör olarak yer verilmediği, ISIC Rev.1’de ana grup ve grup bazında tasnif edilen turizm ve konut sektörlerine ise, ana sektör olarak yer verildiği anlaşılmaktadır. Bunun dışında kalan sektörler içerik açısından ISIC Rev.1’e uygun şekilde sınıflandırılmıştır. Dolayısıyla, yöntemsel olarak sağlanan tam uyuma karşılık içerik olarak ülkenin ekonomik yapısı ve planda önem verilen konular dikkate alınarak bazı uyarlamalar yapılmıştır.

1966 yılında yatırım projelerinin numaralandırılması kapsamında sektörler de kodlanmış ve böylece proje numarasından projenin hangi sektöre ait olduğu bilgisi elde edilebilir hale gelmiştir.³²⁴ A harfinden başlayarak sektör sırasına göre alfabetik olarak ilerleyen kodlama, sekiz ana sektör için yapılmıştır. Alt sektörler de 01’den başlayarak numerik şekilde kodlanmıştır. 1968 yılında üçüncü kademe düzeyinde sınıflandırma uygulaması terkedilerek sektör ve alt sektör olmak üzere iki kademeli sınıflandırma tekniğine geçilmiştir.³²⁵ 1970 yılı ise, bu iki değişikliği de içerecek şekilde sistemin büyük ölçüde yeniden tasarlandığı bir yıl olmuştur. Aşağıdaki tabloda 1970 yılı kamu yatırım programında kullanılan sektör sınıflandırma sistemine yer verilmiştir.³²⁶

³²⁴ DPT, *1966 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 1966.

³²⁵ DPT, *1968 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 1968.

³²⁶ DPT, *1970 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 1970.

Tablo 11: 1970 Yılı Kamu Yatırım Programının Sektörel Yapısı

| Ana Sektör | Alt Sektör | Kod | |
|------------------------------|--|-----------------------|-----|
| Tarım | | A | |
| Madencilik | | B | |
| İmalat | Gıda Sanayi | C01 | |
| | İçki Sanayi | C02 | |
| | Tütün Sanayi | C03 | |
| | Dokuma ve Giyim Eşyası Sanayi | C04 | |
| | Orman Ürünleri Sanayi | C05 | |
| | Kâğıt Sanayi | C06 | |
| | Basım Sanayi | C07 | |
| | Deri Kösele ve İşleme Sanayi | C08 | |
| | Kimya Sanayi | C11 | |
| | Petrol Ürünleri Sanayi | C12 | |
| | Çimento Sanayi | C15 | |
| | Demir Çelik Sanayi | C17 | |
| | Demir Dışı Metaller Sanayi | C18 | |
| | Madeni Eşya Sanayi | C19 | |
| | Makine İmalatı Sanayi | C20 | |
| | Tarım Alet ve Makinaları Sanayi | C21 | |
| | Elektrikli Makine, Cihaz ve Malzemeleri Sanayi | C22 | |
| | Elektronik Sanayi | C22 | |
| | Taşıt Onarım ve İmalat Sanayi | C23 | |
| | Küçük Sanayi | C24 | |
| | Enerji | Kok ve Havagazı | D01 |
| | | Elektrik | D02 |
| | Ulaştırma | Karayolu Ulaştırması | E01 |
| | | Demiryolu Ulaştırması | E02 |
| Denizyolu Ulaştırması | | E03 | |
| Havayolu Ulaştırması | | E04 | |
| Haberleşme | | E05 | |
| Radyo | | E06 | |
| Turizm | | F | |
| Konut | | G | |
| Eğitim | | H | |
| Sağlık | | I | |
| Diğer Kamu Hizmetleri | Harita, Tapu, Kadastro | K01 | |
| | İdare Binaları | K02 | |
| | İmar Planları | K03 | |
| | Genel İdare | K04 | |
| | İçme Suyu | K05 | |
| | Ticaret Hizmetleri | K07 | |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

1970 yılında yapılan değişiklikler, sınıflandırma ve kodlama olmak üzere iki alt başlık halinde incelenebilir. Sınıflandırma kapsamında eğitim ve sağlık sektörleri, hizmetler sektörünün alt sektörü olmaktan çıkarılmış ve ana sektör haline getirilmiştir. Böylece, ana sektör sayısı 10'a yükselmiştir. 10 sektörden meydana gelen ve 1970 yılında ilk defa kullanılan ana sektör omurgası, günümüze kadar muhafaza edilmiştir. Başka bir ifadeyle, 1970 yılından itibaren kamu yatırımları 10 ana sektör bazında tasnif edilmektedir. Alt sektör düzeyinde, imalat sektörünün kapsamının genişlediği, madencilik sektöründe alt sektör düzeyinde tasniften vazgeçildiği, buna karşılık enerji sektörü için alt sektör düzeyinde sınıflandırma uygulamasına geçildiği ve ulaştırma sektörünün alt sektörlerinin de yeniden düzenlendiği anlaşılmaktadır.

Kodlama kapsamında, ana sektör düzeyinde 1966 yılında yapılan kodlama aynen korunmuştur. Burada 1966 yılında yapılan kodlama hakkında bir açıklama yapılması gerekmektedir. 1966 yılı kamu yatırım programında eğitim ve sağlık sektörleri her ne kadar hizmetler sektörünün alt sektörü olarak tasnif edilmiş olsalar da diğer ana sektörler gibi ayrı harf ile kodlanmışlardır. Bu kapsamda, eğitim sektörü için *H*, sağlık sektörü için de *I* harfi kullanılmıştır.³²⁷ Dolayısıyla, 1970 yılında ana sektör düzeyinde yapılan kodlama, 1966 yılının aynısıdır. Aradaki tek fark, eğitim ve sağlık sektörlerinin ana sektör olarak tasnif edilmiş olmasıdır.³²⁸ Ancak bu durum alt sektör kodlamaları açısından geçerli değildir.

İlk kodlama işleminin yapıldığı 1966 yılı ile sonrasında 1970'e kadar yayımlanan kamu yatırım programları ile 1970 yılı kamu yatırım programı karşılaştırıldığında, alt sektör düzeyinde yapılan kodlamaların farklı olduğu görülmektedir. Mesela, 1967 yılında çimento sanayi sektörü "*C11*" olarak kodlanmış iken³²⁹, 1970 yılında "*C15*" olarak kodlanmıştır. Diğer yandan, 1970 yılında özellikle imalat sektörünün alt sektör kodlaması incelendiğinde, kodların ardışık olarak ilerlemediği görülmektedir. Bunun nedeni ise, 1970 sonrası döneme ait kamu yatırım programları incelendiğinde anlaşılmaktadır. Örneğin, ilk defa 1972 yılında kamu

³²⁷ DPT, *1966 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 1966.

³²⁸ Kodlama açısından eğitim ve sağlık sektörleri 1966 yılından itibaren ana sektör olarak kabul edilebilir ancak burada kamu yatırım programındaki resmi tasnif dikkate alınmıştır.

³²⁹ DPT, *1967 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 1967.

yatırım programına giren seramik sanayi sektörü, “C13” olarak kodlanmıştır.³³⁰ Dolayısıyla, 1970 yılında alt sektör düzeyinde sınıflandırmanın yeniden ele alındığı ve kodlamanın da buna göre yenilendiği anlaşılmaktadır.

1970 yılında ortaya çıkan sektör ve alt sektör yapısı, 1980’lerin ortalarına kadar büyük ölçüde korunmuş ve bu dönemde esas itibarıyla imalat sektörü kapsamında devletin ekonomideki artan rolüne bağlı olarak yeni alt sektörler ilave edilmiştir. İmalat sektörünün 28 alt sektör ile en fazla alt sektöre sahip olduğu 1976 yılına ait sektör tablosuna aşağıda yer verilmiştir.³³¹

Tablo 12: 1976 Yılı İmalat Sektörü ve Alt Sektörleri

| Sektör | Alt Sektör | Kod |
|--------|--|-----|
| İmalat | Gıda Sanayi | C01 |
| | İçki Sanayi | C02 |
| | Tütün Sanayi | C03 |
| | Dokuma ve Giyim Eşyası Sanayi | C04 |
| | Orman Ürünleri Sanayi | C05 |
| | Kâğıt Sanayi | C06 |
| | Basım Sanayi | C07 |
| | Deri Kösele ve İşleme Sanayi | C08 |
| | Kimya Sanayi | C11 |
| | Petro-Kimya Sanayi | C11 |
| | Gübre Sanayi | C11 |
| | Petrol Ürünleri Sanayi | C11 |
| | Plastik İşleme Sanayi | C11 |
| | Lastik İşleme Sanayi | C11 |
| | Seramik Sanayi | C13 |
| | Çimento Sanayi | C15 |
| | Pişmiş Kilden ve Çimentodan Gereçler Sanayi | C16 |
| | Demir Çelik Sanayi | C17 |
| | Demir Dışı Metaller Sanayi | C18 |
| | Madeni Eşya Sanayi | C19 |
| | Makine İmalatı Sanayi | C20 |
| | Tarım Alet ve Makinaları Sanayi | C21 |
| | Elektrikli Makine, Cihaz ve Malzemeleri Sanayi | C22 |
| | Elektronik Sanayi | C22 |
| | Taşıt Onarım ve İmalat Sanayi | C23 |
| | Küçük Sanayi ve El Sanatları | C24 |
| | Teknolojik Araştırma | C25 |
| | Meslek, Bilim, Optik Malları İmalat Sanayi | C26 |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

³³⁰ DPT, 1972 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1972.

³³¹ DPT, 1976 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1976.

Tablonun incelenmesinden, benzer nitelikteki alt sektörlerin aynı numara ile kodlandığı anlaşılmaktadır. Buna göre, kimya sanayi ile ilgili tüm sektörler “C11” olarak kodlanmıştır. Benzer bir durum, elektrikli makine ve elektronik sanayi için de geçerlidir.

Sonuç itibarıyla, kalkınma plancılığı dönemi sektör sınıflandırma sistemi ISIC Rev.1 temelinde tasarlanmış ve içerik açısından ülke koşullarına uyarlanmıştır. Ancak imalat sektörünün tasnifinde birebir uyum sağlama yönündeki düzenlemeler, sınıflandırmanın asıl işlevi hakkında önemli bir ipucu niteliğindedir. Bir önceki bölümde sektör aşaması hakkında yapılan açıklamalar kapsamında üzerinde durulan girdi-çıkıtı analizi, esas itibarıyla imalat sektörünün planlanması için kullanılmaktadır. Dolayısıyla ISIC’in seçimi, bu sistemin girdi-çıkıtı analizine uygun olması ile doğrudan bağlantılıdır. Sonrasında uyum sağlama gayretleri ise, elde edilen verilerin ve bu veriler kullanılarak yapılan analizlerin uluslararası karşılaştırılabilirliğini sağlamaya yöneliktir. Planlamadan vazgeçilmesiyle birlikte bu sınıflandırma sistemi de bir bakıma bağlamını yitirmiş ve ana sektör omurgası korunmak suretiyle alt sektör bazında birçok değişikliğe uğramıştır.

3.1.2. 1980 Sonrası Dönemde Sektörlerin Sınıflandırılması

Planlamadan vazgeçişin sektör sınıflandırma sistemine yansımaları, 1980’lerin ikinci yarısından itibaren ana sektörlerin alt sektörlerinde yaşanan değişikliklerle kendini göstermiştir. Bu kapsamda meydana gelen değişiklikler aşağıda sektör bazında incelenmiştir.

Özelleştirmeler yoluyla devletin üretken faaliyetlerden çekilmesine bağlı olarak imalat sektöründeki alt sektör sayısı giderek azalmış ve 2016 yılına gelindiğinde imalat sektörü bünyesindeki alt sektör sayısı dokuza düşmüştür. Başka bir ifadeyle, devlet 18 alt sektörden çekilmiştir.³³² Bunun dışında 1981 yılında “küçük sanayi ve el sanatları” ile “teknolojik araştırma” sektörleri imalat sektörü kapsamından çıkarılarak diğer kamu hizmetleri sektörü kapsamına alınmıştır.³³³ 1991 yılında ise,

³³² Devletin çekildiği sektörler; içki, tütün, orman ürünleri, kâğıt, deri kösele ve işleme, petro-kimya, gübre, petrol ürünleri, plastik işleme, lastik işleme, seramik, çimento, pişmiş kilden ve çimentodan gereçler, demir dışı metaller, madeni eşya, meslek, bilim, optik malları imalat, tarım alet ve makinaları imalat ve elektronik sanayidir.

³³³ DPT, *1981 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 1981.

“kalite ve standardizasyon” isimli yeni bir alt sektör, imalat sektörü kapsamına dahil edilmiştir.³³⁴

Eğitim sektörü, 1987 yılında alt sektörlerle ayrılmıştır. 1987 yılında yapılan alt sektör sınıflandırması aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.³³⁵

Tablo 13: 1987 Yılı Eğitim Sektörü

| Sektör | Alt Sektör | Kod |
|--------|------------------------------|-----|
| Eğitim | İlköğretim | H01 |
| | Genel Ortaöğretim | H02 |
| | Mesleki Ortaöğretim | H03 |
| | Yükseköğretim | H04 |
| | Milli Kültür | H05 |
| | Gençlik, Beden Eğitimi, Spor | H06 |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kültür ile gençlik, beden eğitimi ve spor alanları da eğitim sektörü içerisinde değerlendirilmiş ve ayrı birer alt sektör olarak kodlanmıştır. Eğitim sektörünün içindeki tasnif ise, eğitim kademeleri esas alınarak yapılmıştır. 1989 yılında ilköğretim ve genel ortaöğretim sektörleri birleştirilmiş ve gençlik sektörü, eğitim sektörünün kapsamından çıkarılmıştır. Bu değişiklikler sonrasında ortaya çıkan ve günümüze kadar kullanılan alt sektör sınıflandırmasına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.³³⁶

Tablo 14: 1989 Yılı Eğitim Sektörü

| Sektör | Alt Sektör | Kod |
|--------|---------------------------------|-----|
| Eğitim | İlköğretim ve Genel Ortaöğretim | H01 |
| | Mesleki Ortaöğretim | H02 |
| | Yükseköğretim | H03 |
| | Kültür | H04 |
| | Beden Eğitimi ve Spor | H05 |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

³³⁴ DPT, 1991 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1991.

³³⁵ DPT, 1987 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1987.

³³⁶ DPT, 1989 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1989.

1987 yılı, eğitim sektörünün yanı sıra diğer kamu hizmetleri sektörleri açısından da alt sektör düzeyinde önemli değişikliklerin yaşandığı bir yıl olmuştur. Bu kapsamda, diğer kamu hizmetleri sektörü bünyesinde yer alan alt sektörler nitelikleri itibarıyla iktisadi ve sosyal olarak iki ayrı gruba ayrılmış ve tüm alt sektörler de yeniden kodlanmıştır. Aşağıdaki tabloda bu değişiklikler sonrasında ortaya çıkan yeni sektör sınıflandırması gösterilmektedir.³³⁷

Tablo 15: 1987 Yılı Diğer Kamu Hizmetleri Sektörü

| Sektör | Alt Sektör | Kodu | |
|-----------------------|----------------------|-------------------------------|-----|
| Diğer Kamu Hizmetleri | DKH-İktisadi Altyapı | Genel İdare | K01 |
| | | Güvenlik Hizmetleri | K02 |
| | | Harita, Tapu, Kadastro | K03 |
| | | Ticaret Hizmetleri | K04 |
| | DKH-Sosyal Altyapı | İçme Suyu | K05 |
| | | Kanalizasyon | K06 |
| | | Kırsal Alan Planlaması | K07 |
| | | Belediye Hizmetleri | K08 |
| | | İmar Planları | K09 |
| | | Çevre Sorunları | K10 |
| | | Esnaf, Sanatkâr, Küçük Sanayi | K11 |
| | | Teknolojik Araştırma | K12 |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablonun incelenmesinden, iktisadi sektör özelliği gösteren dört, sosyal sektör özelliği gösteren sekiz olmak üzere diğer kamu hizmetleri sektörü kapsamında 12 alt sektörün yer aldığı anlaşılmaktadır. Diğer kamu hizmetleri sektörü, 1987 yılından günümüze kadar uzanan dönemde alt sektör düzeyinde en fazla değişiklik yaşanan sektör konumundadır. Bu süre zarfından bazı sektörler çıkarılırken, bazı sektörlerde isim değişikliğine gidilmiş ve özellikle sosyal sektör niteliği taşıyan birçok yeni sektör ilave edilmiştir.

İlk olarak 1991 yılında “imar planları” sektörünün ismi, “yerleşme ve şehirleşme” olarak değiştirilmiştir.³³⁸ Sonraki değişikliklerin tamamı, 2000’li yıllarda gerçekleşmiştir. 2001 ekonomik krizinin yansıması olarak kabul edilecek gelişme,

³³⁷ DPT, *1987 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 1987.

³³⁸ DPT, *1991 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 1991.

2002 yılında “sosyal hizmetler ve yardımlar (K13)” sektörünün sosyal altyapı kapsamına alınmasıdır.³³⁹ Düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından yapılan kamu yatırımlarının takibi için 2005 yılında “düzenleyici ve denetleyici kurumlar (K50)” sektörü, iktisadi altyapı kapsamına alınmıştır.³⁴⁰

“Afetler (K14)” sektörü 2008 yılında sosyal altyapıya dahil edilmiş ve aynı yıl “sosyal hizmetler ve yardımlar” sektörünün ismi, “sosyal güvenlik ve istihdam” olarak değiştirilmiştir.³⁴¹ Adalet sarayları başta olmak üzere adalet hizmetine yönelik yapılan kamu yatırımlarını takip etmek üzere oluşturulan “adalet hizmetleri (K15)” sektörü, 2010 yılında iktisadi altyapı kapsamına alınmıştır.³⁴² 2011 yılında “harita, tapu, kadastro” ile “ticaret hizmetleri” sektörleri kapatılmıştır.³⁴³

2012 yılı, sosyal altyapı kapsamında önemli değişikliklerin yaşandığı bir yıl olmuştur. “Esnaf, sanatkâr ve küçük sanayi” sektörünün ismi, “KOBİ ve Girişimcilik”, “sosyal güvenlik ve istihdam” sektörünün ismi ise, “sosyal güvenlik” olarak değiştirilmiştir. Ayrıca aynı yıl “istihdam ve çalışma hayatı (K16)”, “sosyal içerme (K17)” ve “teknik işbirliği (K18)” sektörleri kurularak sosyal altyapı kapsamına alınmıştır.³⁴⁴ Suriye’de yaşanmakta olan savaşın kamu yatırımları boyutu itibarıyla yansımaları, 2014 yılında “göç (K19)” sektörünün kurulması şeklinde kendini göstermiştir.³⁴⁵ Bu gelişmeler neticesinde, diğer kamu hizmetleri sektörü bünyesinde yer alan sektör sayısı 2016 yılı itibarıyla dördü iktisadi altyapı, 14’ü sosyal altyapı kapsamında olmak üzere 18’i ulaşmıştır.³⁴⁶

Köklü değişikliklerin yaşandığı bir diğer sektör, ulaştırma sektörüdür. 1981 yılında “E07” koduyla “boru hatları” alt sektörünün eklendiği ulaştırma sektörünün alt

³³⁹ DPT, *2002 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 2002.

³⁴⁰ DPT, *2005 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 2005.

³⁴¹ DPT, *2008 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 2008.

³⁴² DPT, *2010 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 2010.

³⁴³ DPT, *2011 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 2011.

³⁴⁴ Kalkınma Bakanlığı, *2012 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2012.

³⁴⁵ Kalkınma Bakanlığı, *2014 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2014.

³⁴⁶ Kalkınma Bakanlığı, *2016 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2016.

sektör kodları, 1989 yılında tümüyle değiştirilmiştir. Buna göre, 1989 yılı itibarıyla oluşan ulaştırma sektörünün alt sektör tablosu aşağıda gösterilmiştir.³⁴⁷

Tablo 16: 1989 Yılı Ulaştırma Sektörü

| Sektör | Alt Sektör | Kod |
|-----------|-----------------------|---------|
| Ulaştırma | Demiryolu Ulaştırması | E01 |
| | Denizyolu Ulaştırması | E02 |
| | Havayolu Ulaştırması | E03 |
| | Karayolu Ulaştırması | E04 |
| | Boru Hatları | E05 |
| | Haberleşme | E11-E12 |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Ulaştırma sektörü kapsamına 2002 yılında “E06” koduyla “kentiçi ulaşım” sektörü³⁴⁸ ve 2012 yılında da “otoyol” sektörü ilave edilmiştir.³⁴⁹ Otoyol sektörü, karayolu ulaştırması sektörü ile aynı şekilde kodlanmıştır. Bunun sebebi olarak da otoyolun, karayolu ulaştırmasının bir türü olması gösterilebilir.

2012 yılında tarım sektörü alt sektör düzeyinde tasnif edilmiş ve bu kapsamda “sulama (A01)”, “bitkisel ürünler (A02)”, “hayvancılık (A03)”, “su ürünleri (A04)” ve “ormancılık (A05)” olmak üzere beş alt sektöre ayrılmıştır.³⁵⁰

³⁴⁷ DPT, *1989 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 1989.

³⁴⁸ DPT, *2002 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 2002.

³⁴⁹ Kalkınma Bakanlığı, *2012 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2012.

³⁵⁰ a.g.e.

Tablo 17: 2016 Yılı Kamu Yatırım Programının Sektörel Yapısı

| Ana Sektör | Alt Sektör | Kod | |
|-----------------------|------------------------------|-------------------------------------|-----------|
| Tarım | Sulama | A01 | |
| | Bitkisel Ürünler | A02 | |
| | Hayvancılık | A03 | |
| | Su Ürünleri | A04 | |
| | Ormancılık | A05 | |
| Madencilik | | B | |
| İmalat | Gıda | C01 | |
| | Dokuma | C04 | |
| | Basım | C07 | |
| | Kimya | C11 | |
| | Demir Çelik | C17 | |
| | Elektriksiz Makine | C20 | |
| | Elektrik Makine ve Cihazları | C22 | |
| | Demiryolu Taşıt İmalatı | C28 | |
| | Kalite ve Standardizasyon | C31 | |
| Enerji | | D | |
| Ulaştırma-Haberleşme | Demiryolu Ulaştırması | E01 | |
| | Denizyolu Ulaştırması | E02 | |
| | Havayolu Ulaştırması | E03 | |
| | Karayolu Ulaştırması | E04 | |
| | Boru Hatları | E05 | |
| | Kentiçi Ulaşım | E06 | |
| | Haberleşme | E11-E12 | |
| | Otoyollar | E04 | |
| | Turizm | | F |
| Konut | | G | |
| Eğitim | İlk ve Ortaöğretim | H01 | |
| | Mesleki ve Teknik Eğitim | H02 | |
| | Yükseköğretim | H03 | |
| | Kültür | H04 | |
| | Beden Eğitimi ve Spor | H05 | |
| Sağlık | | I | |
| Diğer Kamu Hizmetleri | DKH-İktisadi Altyapı | Genel İdare | K01 |
| | | Güvenlik Hizmetleri | K02 |
| | | Adalet Hizmetleri | K15 |
| | | Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar | K50 |
| | | DKH-Sosyal Altyapı | İçme Suyu |
| | Kanalizasyon | | K06 |
| | Kırsal Alan Planlaması | | K07 |
| | Belediye Hizmetleri | | K08 |
| | Şehirleşme | | K09 |
| | Çevre | | K10 |
| | KOBİ ve Girişimcilik | | K11 |
| | Teknolojik Araştırma | | K12 |
| | Sosyal Güvenlik | | K13 |
| | Afetler | | K14 |
| | İstihdam ve Çalışma Hayatı | | K16 |
| | Sosyal İçerme | | K17 |
| | Teknik İşbirliği | | K18 |
| | Göç | | K19 |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2016 yılı itibarıyla ortaya çıkan sektörel yapı Tablo-17’de gösterilmektedir.³⁵¹ Tablonun incelenmesi, kamu yatırımlarının 10 ana sektör ve 45 alt sektör bazında sınıflandırıldığını ortaya koymaktadır. 45 alt sektörün 26’sı iktisadi, 19’u ise, sosyal sektör niteliğindedir.

1980 sonrası dönemde yaşanan gelişmeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, önceki dönemden farklı olarak ISIC ile uyumun belirleyiciliğini yitirdiği görülmektedir. Bu durum, devletin ekonomiden çekilmesi ve buna bağlı olarak planlama yöntemi açısından girdi-çıktı analizinin önemini kaybetmesinin bir sonucudur. ISIC sisteminin belirleyiciliğini yitirmesine koşut olarak sınıflandırma sisteminin odağı, girdi-çıktı analizine altyapı oluşturmaktan kamu yatırımlarının listelenmesine evrilmiştir. Bu evrim sürecinde gündeme gelen ihtiyaçlar için de ağırlıklı olarak diğer kamu hizmetleri sektörü kullanılmıştır. Dolayısıyla, ana sektör omurgasını korumak adına diğer kamu hizmetleri sektörüne bir tür “*torba sektör*” işlevi yüklendiği anlaşılmaktadır. Ancak bir başka açıdan bu uygulamanın kamu yatırımlarına ilişkin daha detaylı çalışmalar yapılmasını büyük ölçüde sınırladığı ileri sürülebilir. Bu tespitin en önemli dayanağı ise, kamu yatırımları ile ilgili üretilen istatistikleridir.

DPT tarafından yayımlanan resmi dokümanlarda kamu yatırımları ile ilgili istatistikler, ana sektörler bazında verilmektedir. Kamu yatırımlarının alt sektör bazında dağılımı hakkında bilgi sahibi olmak, ilgili dokümanların yıllar itibarıyla tek tek taranması ile mümkündür.³⁵² Hâlbuki diğer kamu hizmetleri sektörünün toplam kamu yatırımlarından aldığı pay 1990’lardan günümüze kadar düzenli bir şekilde artmıştır. Buna göre, 1990’ların başında yüzde 15, 1990’ların sonlarında yüzde 20’ler seviyesinde olan pay, son 10 yıllık dönemde yüzde 25’ler seviyesine yükselmiştir.³⁵³ Başka bir ifadeyle, son 10 yıllık dönemde her 100 birimlik kamu yatırımının 25 birimi diğer kamu hizmetleri sektörü kapsamında yapılmaktadır. Kamu yatırım programları yıllar itibarıyla incelendiğinde, bu artışta genel idare, güvenlik, adalet hizmetleri, içme

³⁵¹ Kalkınma Bakanlığı, *2016 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2016.

³⁵² İlgili yıllara ait Kamu Yatırım Programları kastedilmektedir.

³⁵³ Kalkınma Bakanlığı, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2015.

suyu, kanalizasyon ve teknolojik araştırma sektörlerinin önemli bir paya sahip olduğu tespit edilmiştir. Bu sektörler kapsamında yapılan kamu yatırımları, turizm, konut, madencilik gibi ana sektörleri geride bırakmıştır. Dolayısıyla, kamu politikası açısından bu sektörlerin birçok ana sektöre kıyasla daha önemli hale geldiği ileri sürülebilir. Ancak ana sektör statüsüne sahip olmamaları, bu sektörler hakkında sistemli istatistik üretilmesini engellemektedir. Bu da doğal olarak bu sektörlerle ilişkin yapılacak çalışmalar açısından önemli bir kısıt oluşturmaktadır.

Sektör sınıflandırma sisteminin odağında yaşanan değişme ile diğer kamu hizmetleri sektörü kapsamında yaşanan gelişmeler ve bunun yol açtığı sonuçlar birlikte değerlendirildiğinde, mevcut sistemin işlevselliğini yitirdiği ve ana sektör omurgası dahil olmak üzere yeniden tasarlanmasına ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

3.2. PROJE: KAMU YATIRIMLARININ UYGULAMA ARACI

Proje bir önceki bölümde “*sektör düzeyinde kamu yatırımı şeklinde somutlaşan faaliyetlerin hayata geçirilmesi için kullanılan uygulama aracı*” olarak tanımlanmış ve kamu yatırımları yönetim sisteminin anlaşılması açısından kritik öneme sahip olduğu vurgulanmıştı.

Projenin kamu yatırımları yönetim sistemi açısından sahip olduğu önem, uygulama aşamasında kamu yatırımlarının farklı proje türleri aracılığıyla yönetilmesinden gelmektedir. Dolayısıyla, hazırlık aşamasında proje olarak somutlaşan kamu yatırımları, uygulama aşamasında farklı proje türleri aracılığıyla hayata geçirilmektedir.

İlk plan döneminden günümüze kadar uzanan süreçte kamu yatırımlarının yönetimi için “*müstakil*”, “*toplu*” ve “*toplulaştırılmış*” olmak üzere üç farklı proje türü kullanılmıştır. Kalkınma plancılığı döneminde kamu yatırımlarının plan bütünlüğü ilkesine uygun olarak yönetilmesi, müstakil proje aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Planlamadan vazgeçişin kamu yatırımları yönetim sistemi açısından yansımaları ise, yeni bir proje türüne geçiş şeklinde olmuştur. “*Proje tür değişikliği olgusu*” olarak adlandırılan bu gelişme ile birlikte kamu yatırımlarının yönetiminde müstakil proje türünden toplulaştırılmış proje türüne geçilmiştir.

Proje tür değişikliğinin kamu yatırımlarının yönetimi açısından en önemli sonucu, projenin yürütücüsü konumunda olan yatırımcı kurumlara yapılan yetki

devirleri olmuştur. Buna göre, müstakil proje türü uygulamasında projenin yönetiminde DPT, yatırımcı kurumlara kıyasla daha fazla yetki sahibi iken, toplulaştırılmış proje türü uygulamasında bu durum tersine dönmüş ve projenin yönetimine ilişkin yetkiler büyük ölçüde yatırımcı kurumlara devredilmiştir. Bu gelişme aynı zamanda plan-program-yatırım bütünlüğünün ortadan kalktığı somut bir göstergesi niteliğindedir. Çünkü müstakil proje uygulamasında DPT'nin sahip olduğu yetkiler, plan bütünlüğünü sağlamaya yönelik iken, toplulaştırılmış proje ile yatırımcı kurumlara yapılan yetki devirleri, plan bütünlüğü ilkesini işlevsiz hale getirmiştir.

Kamu yatırımları yönetim sisteminin detaylı analizine geçilmeden önce bu analize altlık oluşturmak amacıyla proje kavramı ve proje türleri hakkında açıklama yapılması gerekmektedir. Proje kavramı, proje parametrelerinde somutluk kazanmıştır. Bu parametrelerin bazıları aynı zamanda kamu yatırımlarına ilişkin yönetim yetkisinin konusunu oluşturmaktadır. Proje türlerine göre farklılaşan yetki dağılımları da bu parametreler bazında anlam kazanmaktadır. Dolayısıyla proje parametreleri, hem proje kavramını somutlaştırması hem de kamu yatırımlarının yönetim alanını belirlemesi açısından oldukça önemlidir.

3.2.1. Proje Parametreleri: Kamu Yatırımlarının Yönetim Alanı

Buraya kadar yapılan açıklamalarda proje kavramı tanımlandı ancak somutlaştırılmadı. Yatırım projeleri, 1963 yılından itibaren benzer bir formatta sektör ve ait oldukları kurum bazında kamu yatırım programlarında listelenmektedir. Yarım asrı aşan süredir devam eden bu listeleme işlemi, nüans niteliğinde farklılıklar haricinde hiçbir değişikliğe uğramamıştır. Listeleme kapsamında yatırım projeleri hakkında “proje numarası”, “proje adı”, “proje yeri”, “karakteristik”, “başlangıç ve bitiş yılı”, “proje toplam tutarı”, “kümülatif harcama” ve “yılı yatırım ödeneği” olmak üzere toplam sekiz parametre (değişken) aracılığıyla bilgi verilmektedir. Başka bir ifadeyle, yatırım projesi, bu parametreler aracılığıyla somutlaştırılmıştır.

“Proje yeri”, “karakteristik”, “başlangıç ve bitiş yılı”, “proje toplam tutarı” ve “yılı yatırım ödeneği” parametreleri aynı zamanda yönetim yetkisinin konusunu oluşturan parametrelerdir. Kamu yatırımlarının yönetimi, bu parametreler üzerinde kullanılan yetkiler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla, bu beş parametre

aynı zamanda kamu yatırımlarının yönetim alanıdır. Aşağıda kamu yatırım programlarındaki listeleme sırasına göre bütün parametreler açıklanmıştır.

1. Proje Numarası

Yatırım projeleri, ilk kez 1966 yılında numaralandırılmış ve bu uygulama günümüzde de devam etmektedir. Proje numarası, rakam ile harflerden oluşan bir çeşit kod olarak kabul edilebilir ve bu numara aracılığıyla projenin başlangıç yılı, ait olduğu sektör ile alt sektör ve sektördeki sıra numarası hakkında bilgi sahibi olunabilmektedir.

Proje numarasının ilk iki hanesi, projenin başlangıç yılını belirtmek için kullanılmıştır. 1966-1999 yılları arasında başlangıç yılının son iki hanesi, proje numarasının ilk iki hanesini oluşturmuş, 2000 yılı ile birlikte bu kısaltma yönteminden vazgeçilmiştir. Başlangıç yılının ardından projenin ait olduğu sektör ve alt sektör bilgisi, yukarıda açıklanan sektör kodları aracılığıyla kodlanmıştır. Alt sektörü olmayan sektörlerde alt sektör kısmı için “00” şeklinde bir kullanımın tercih edildiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla, “00” kodu, projenin ait olduğu sektörde alt sektör bazında sınıflandırma yapılmadığı bilgisini içermektedir.

Sektör ve alt sektör bilgisinden sonra gelen dört haneli sayı ise, projenin sektör sıra numarasını göstermektedir. 1966 ile 1969 yılları arasında sıra numarasının gösteriminde iki ya da üç haneli sayılar da kullanılmış ancak 1970 yılı itibarıyla dört haneli kullanım, standart uygulama halini almıştır. Sıra numarasının işleyişi, sektörden sektöre farklılık göstermektedir. Bazı sektörlerde ardışık şekilde verilen sıra numarası, kimi sektörlerde ise 5’in, 10’un ya da 100’ün katları şeklinde verilmektedir. Bundan ötürü, sıra numarası kodlamasında standart bir uygulamadan bahsetmek mümkün değildir.

Sıra numarasının kodlanmasında dört haneli uygulamanın 1970 yılında standart hale gelmesinin ardından 1999 yılına dokuz haneli olan proje numarası, 2000 yılıyla birlikte 11 haneye yükselmiştir. Kamu yatırım programlarından farklı yıl ve sektörlerle ait çeşitli proje numarası örneğinin incelenmesi, buraya kadar anlatılanların daha iyi anlaşılması açısından önemlidir.

“66.A.00.883”³⁵⁴ proje numarası, yukarıda yapılan açıklamalar ışığında incelendiğinde, bu projenin başlangıç yılının 1966, sektörünün tarım ve sıra numarasının da 883 olduğu anlaşılmaktadır. 1966 yılı kamu yatırım programında yer alan “63.E.05.02”³⁵⁵ proje numarası, 1966 yılında sadece o yıl başlayan değil, geçmiş yıllarda başlamış ve 1966 yılı itibarıyla devam etmekte olan tüm projelerin numaralandırılmış olduğunu ortaya koymaktadır. 1963 yılında başlamış olan bu proje, ulaştırma sektörünün haberleşme alt sektöründe yer almakta ve sıra numarası da 02’dir.

1970 yılı sonrasında bir örnek olarak dokuz haneden oluşan “76C060030”³⁵⁶ proje numarası, imalat sanayi sektörünün kâğıt sanayi alt sektörü kapsamında 0030 sıra numarasıyla yer alan ve başlangıç yılı da 1976 olan bir projeye aittir. “2005H030270”³⁵⁷ de 2000 sonrası dönemin 11 haneli proje numaralarına örnek olması için seçilmiştir. Bu projenin başlangıç yılı 2005’tir ve eğitim sektörünün yükseköğretim alt sektöründe yer almaktadır. Sektördeki sıra numarası da 0270’tir.

Son olarak proje numarası açısından istisnai olma özelliğine sahip 1969 yılı uygulamasından bahsedilmelidir. 1969 yılında proje numarası aracılığıyla kodlanan bilginin kapsamı genişletilmiş ve buna bağlı olarak proje numarası 17 haneye yükselmiştir.³⁵⁸ Bu numaranın ilk dokuz hanesi, 1966 yılında yapılan numaralandırmanın aynısıdır. Proje sıra numarası bilgisinin devamında yer alan sekiz hanenin ilk üç hanesinin hangi bilgileri içerdiği tespit edilebilmiştir. Burada proje sahibi kurum ile kurumun bütçe türü kodlanmıştır. Ancak devamındaki beş haneli sayı ile hangi bilginin kodlandığı bilgisine ulaşılamamıştır. Sadece 1969 yılında uygulanan bu numaralandırma sistemi, 1970 yılında terkedilmiş ve bir daha kullanılmamıştır.

2. Proje Adı

Kamu yatırım programları incelendiğinde, proje adlarının projenin içeriğini yansıtabilecek şekilde belirlenmiş olduğu gözlenmiştir. Dolayısıyla proje adı, “*projenin*

³⁵⁴ DPT, 1966 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1966, s.32.

³⁵⁵ a.g.e., s.82.

³⁵⁶ DPT, 1977 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1977, s.170.

³⁵⁷ DPT, 2005 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 2005, s.96.

³⁵⁸ DPT, 1969 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1969.

içeriği yansıtan tamlama niteliğinde söz öbeği” olarak tanımlanabilir. Ancak bu söz öbeklerinin ifade ediliş biçimleri arasında farklılıklar söz konusudur. “Taşkın Risk Yönetim Planlarının Hazırlanması”³⁵⁹, “Merkez Lisesi (Dikilitaş)”³⁶⁰, “Sorgun Şarap Fabrikası”³⁶¹ ve “II. Beyazıt Külliyesi ve Eski Eserlerin Restorasyonu ve Onarımı”³⁶² ve benzeri nitelikte proje isimleri, projenin içeriği ve amacı konusunda somut bilgiler vermektedir. “İl yolları Yapımı”³⁶³, “Devlet Hastanesi İnşaatları”³⁶⁴, “Genel Lise ve Anadolu Lisesi İnşaatları”³⁶⁵ ve “Açık ve Kapalı Spor Tesisleri”³⁶⁶ gibi proje isimleri ise, daha genel niteliktedir. Dolayısıyla, bu ayırım kamu yatırım programlarında kullanılan proje isimlerinin “*özel proje isimleri*” ve “*genel proje isimleri*” şeklinde iki ana grup halinde tasnifine imkân vermektedir.

Proje isimleri, proje türleri açısından da anlam taşımaktadır. Kamu yatırım programlarında bu gözle bir tarama yapıldığında, müstakil proje isimlerinin ağırlıklı olarak özel, toplu ve toplulaştırılmış proje isimlerinin ise, genel nitelikli olduğu gözlenmiştir. Bu gözlem, proje isminin proje türleri açısından tanımlayıcı bir işleve sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

3. Proje Yeri

Kamu yatırımlarının yapıldığı yer bilgisi, bu parametre kapsamında verilmektedir. Yer bilgisinin gösterimine ilişkin iki farklı usul tespit edilmiştir. Bunlardan ilkinde göre, projenin yapıldığı yer bilgisi il bazında somutlaştırılmaktadır. Bazı durumlarda ilçe düzeyinde de bilgi verildiği gözlenmiştir. Ulaştırma, sulama ve enerji gibi sektörler kapsamında gerçekleştirilen kimi yatırımlar birden fazla ili

³⁵⁹ Kalkınma Bakanlığı, 2014 Yılı Kamu Yatırım Programı, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2014, s.35.

³⁶⁰ DPT, 1992 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1992, s.148.

³⁶¹ DPT, 1976 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1976, s.76.

³⁶² Kalkınma Bakanlığı, 2013 Yılı Kamu Yatırım Programı, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2013, s.171.

³⁶³ DPT, 1990 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1990, s.159.

³⁶⁴ DPT, 2000 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 2000, s.180.

³⁶⁵ DPT, 1994 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1994, s.154.

³⁶⁶ Kalkınma Bakanlığı, 2016 Yılı Kamu Yatırım Programı, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2016, s.194.

ilgilendirebilmektedir ve bu nitelikteki projelerin yer parametresinde projenin kapsamında yer alan tüm illere yer verilmiştir.

İkinci usul kapsamında somut olarak yer bilgisi belirtmeyen “Muhtelif”, “Türkiye Geneli”, “81 İl” gibi genel nitelikli ifadeler tercih edilmiştir. Bu ifadeler, proje kapsamında yapılan yatırımın spesifik olarak nerede yapıldığı bilgisini içermemektedir. Kamu yatırım programlarında yapılan tarama neticesinde, bu usulün tercih edildiği projelerin tamamına yakın bir kısmının toplu ya da toplulaştırılmış nitelikte projeler olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla, proje isminin ifade ediliş biçimi gibi proje yerinin gösterim usulü de proje türü açısından tanımlayıcı bir işleve sahiptir.

Yer parametresi, yönetim yetkisinin konusunu oluşturan parametrelerin ilkidir. Burada yetkinin konusu, yatırım projesinin yeriyile ilgili değişiklik yapmaya ilişkindir. Bu yetki kapsamında kamu yatırımının yapılacağı yer değiştirilmektedir. Buna göre, başlangıçta A ilinde yapılmasına karar verilen bir yatırımın B iline taşınmasına karar verilebilmektedir.

4. Karakteristik

Karakteristik, “bir kimse veya nesneye özgü olan ayırıcı nitelik” olarak tanımlanmaktadır.³⁶⁷ Planlama pratiğinde kelime anlamından farklı bir anlam kazanmış ve yatırım projesi kapsamında yapılan işin içeriği hakkında bilgiler, karakteristik parametresi kapsamında verilmiştir. Kamu yatırım programlarının incelenmesi sonucunda, üç ana karakteristik gösterim yöntemi tespit edilmiştir.

a. Kapasite Gösterimi

İmalat sektörü başta olmak üzere iktisadi sektörler için kullanılan bu yöntem aracılığıyla yatırım sonucunda elde edilecek kapasite ya da kapasite artışı, sektöre özgü ölçü birimi bazında gösterilmektedir. 1963 yılı kamu yatırım programında madencilik sektörü kapsamında yer alan ve Etibank’a ait “Halıköy Cıva İzabe Tesisi” isimli projenin karakteristiği, “3.500 şişe/yıl” olarak belirlenmiştir.³⁶⁸ İzabe, madenleri sıvı

³⁶⁷ TDK, Güncel Türkçe Sözlük, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.589722ae8d9f91.26847298, (Erişim Tarihi: 05.02.2017).

³⁶⁸ DPT, *1963 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 1963, s.3.

duruma getirme işlemine verilen isimdir.³⁶⁹ Karakteristik, planlanan yatırım ile yıllık 3.500 şişe maden ergitme kapasitesi oluşturulacağı bilgisini vermektedir.

İmalat sektörünün gıda alt sektöründe Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Ortaklığı'na ait "Ankara Şeker Fabrikası" projesinin karakteristiği, "günde 1.200 ton pancar"dır.³⁷⁰ Buradan günlük 1.200 ton pancar işleme kapasitesine sahip bir fabrika yatırımı yapıldığı anlaşılmaktadır. Bir başka örnek enerji sektöründen verilebilir. Türkiye Elektrik Kurumu Genel Müdürlüğü'ne ait "Ambarlı Doğalgaz Santrali" projesinin karakteristiği, "1.351 MW Doğalgaz" olarak belirlenmiştir.³⁷¹ Buna göre, yapımı planlanan santralin 1.351 MW gücünde elektrik enerjisi üretme kapasitesine sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu sektörlerin dışında tarım sektöründe sulama projeleri ile içme suyu ve kanalizasyon sektörlerine ait projelerin karakteristik parametrelerinin gösteriminde ağırlıklı olarak bu yöntemin tercih edildiği gözlenmiştir.

b. Nihai Çıktı Gösterimi

Bu yöntem kullanılarak belirlenen karakteristik parametresinde, yatırım sonucunda elde edilecek nihai çıktı, sektöre özgü ölçü birimi bazında tanımlanmaktadır. Tüm sektörler tarafından kullanılan en yaygın yöntem olma özelliğine sahiptir.

Emekli Sandığı tarafından yürütülen ve turizm sektörü kapsamında yer alan "İzmir Oteli" projesinin karakteristiği, "305 oda, 21 lüks daire" olarak belirlenmiştir.³⁷² Birinci yöntem kapsamında da değerlendirilmesi mümkün olan bu gösterimin odağı, proje adından hareketle yatırım sonunda hizmete alınacak otel binasıdır. Dolayısıyla burada karakteristiğin işlevi, kapasite gösteriminden ziyade yatırım sonunda elde edilecek nihai çıktıyı tanımlamaktır. Diğer sektörlerden örnekler de bu tespiti doğrular niteliktedir.

³⁶⁹ TDK, Güncel Türkçe Sözlük, http://www.tdk.gov.tr/index.php?Option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.58976ba9ed54a3.30448103, (Erişim Tarihi: 05.02.2017).

³⁷⁰ DPT, *1963 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 1963, s.7.

³⁷¹ DPT, *1988 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 1988, s.125

³⁷² DPT, *1963 Yılı Kamu Yatırım Programı*, DPT Yayını, Ankara, 1963, s.41.

Milli Eğitim Bakanlığı'nın (MEB) "Hakkari Lisesine Yeni Bina" isimli projesinin karakteristiği, "12 Derslik"³⁷³, Sağlık Bakanlığı'nın "Keşan Devlet Hastanesi" isimli projesinin karakteristiği, "100 Yataklı"³⁷⁴, Ulaştırma Bakanlığı'nın "Ankara-İstanbul Sürat Demiryolu" projesinin karakteristiği, "430 km güzergah, 38 adet 85 km tünel, Köprüler, Sanat Yapıları, İstasyon Tesisleri"³⁷⁵, Hacettepe Üniversitesi'nin "Açık ve Kapalı Spor Tesisleri" projesinin karakteristiği de "Olimpik Yüzme Havuzu"³⁷⁶ olarak belirlenmiştir. Diğer sektörlerden de benzer örnekleri çoğaltmak mümkündür. Konut sektöründe lojman projeleri için daire sayısı, yükseköğretim sektöründe fakülte binasının m2 olarak büyüklüğü, ulaştırma sektöründe karayolu ve demiryolu projeleri için km bazında yol uzunluğu gibi ölçü birimleri kullanılarak proje sonunda elde edilecek çıktı tanımlanmaya çalışılmıştır. Bu karakteristikler, proje isimleri ile birlikte değerlendirildiğinde, odağın yatırım sonunda ortaya çıkacak ürün (okul, hastane, yol, lojman vb.) olduğu anlaşılmaktadır.

c. İşin Niteliğine İlişkin Gösterim

Yapılan işin niteliğinin tanımlanmasının ve sayısal olarak ölçülmesinin zor olduğu sektörlerde yaygın olarak kullanılan bu yöntemde, karakteristik parametresinde sadece yatırım kapsamında yapılacak işin niteliği ifade edilmiştir. Turizm, kültür ve diğer kamu hizmetleri sektörleri bu yöntemin sık kullanıldığı sektörler olarak dikkati çekmektedir. Kültür sektöründe "restorasyon", harita-tapu-kadastro sektöründe "harita yapımı", teknolojik araştırma sektöründe "ileri araştırma" ve "teknolojik araştırma", bütün sektörlerde ise "danışmanlık", "proje uygulama", "etüt proje", "müşavirlik", bu yöntem kapsamında en sık kullanılan karakteristiklerdir.

Projenin içeriği hakkında bilgi edinilmesini sağlayan karakteristik parametresi için kullanılan gösterim yöntemleri, burada anlatılan üç yöntemle sınırlı değildir. Bu üç yöntemin dışında kalan istisnai nitelikte gösterim usullerine de rastlanmıştır.

³⁷³ DPT, 1965 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1965, s.76.

³⁷⁴ DPT, 1979 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1979, s.398.

³⁷⁵ DPT, 1996 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1996, s.87.

³⁷⁶ Kalkınma Bakanlığı, 2014 Yılı Kamu Yatırım Programı, Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2014, s.198.

Projenin etki ettiği nüfus büyüklüğünü ya da yerleşim sayısını belirten, alımı yapılacak taşıtın özelliklerini içeren karakteristikler buna örnek olarak gösterilebilir.

Planlarda yer alan amaçlar proje aracılığıyla uygulanabilir hale gelirken, proje kapsamında uygulanabilir hale gelen şeyin ne olduğu bilgisi de karakteristik parametresinde somutlaşmaktadır. Dolayısıyla, karakteristik parametresini planlama sisteminin özü olarak kabul etmek mümkündür. Çünkü planlama döngüsü esas itibarıyla karakteristik parametresinde somutluk kazanmış olan yatırım projesinin etrafında dönmektedir. Diğer yandan, karakteristik parametresi, kendisi dışındaki yedi parametre açısından bağımsız değişken konumundadır. Proje adından proje toplam tutarına, proje yer bilgisinden yılı ödeneğine kadar tüm parametreler, karakteristik parametresinde ifadesini bulmuş yatırım projesi hakkında bilgi vermektedir. Bu bağlamda, karakteristik parametresi aracılığıyla yapılan tanımlama işi, kamu yatırımlarına ilişkin analiz çalışmaları dolayısıyla planlama yöntemi açısından kritik bir önemdedir.

Bir önceki bölümde planlama yöntemi hakkında yapılan açıklamalar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, mevcut durum analizinin planlama faaliyetinin ilk adımı olduğu anlaşılmaktadır. Bu analizin yapılabilmesi için de öncelikli olarak planlanacak konuya ilişkin istatistiki bilgiye ihtiyaç vardır. İlk plan hazırlıkları sırasında karşılaşılan en önemli sorunlardan birinin Türkiye ekonomisi ve sektörler hakkındaki veri eksikliği olduğu hatırlanmalıdır. Kamu yatırımlarının toplam ve sektörel bazda gerçekleştirmelerine ilişkin mali istatistikler sistemli bir şekilde DPT ile Maliye Bakanlığı tarafından üretilmektedir. Ancak aynı durumun kamu yatırımlarının içeriğine ilişkin istatistikler konusunda geçerli olduğunu ileri sürmek mümkün değildir. Bunun sebebi ise, karakteristik parametresinin gösterimine ilişkin yöntemsel tutarsızlıklardır.

Kamu yatırım programları sektörel bazda karakteristik parametresi odağa alınarak tarandığında, karakteristik ifadelerinin ve ölçü birimlerinin kullanımında yöntemsel bir istikrar olmadığı gözlenmiştir. Örnekleme gerekirse, eğitim sektöründe okul inşaatları için bir dönem “derslik sayısı”, bir dönem “öğrenci kapasitesi”, bir başka dönem “adet” ölçü birimi olarak kullanılırken, bazı dönemler de ise, bu üç ölçü biriminden ikisi aynı anda kullanılmıştır. Benzer bir durum sağlık ve ulaştırma sektörleri için de geçerlidir. Sağlık sektöründe hastane inşaatları için çeşitli

dönemlerde “*yatak sayısı*”, “*m2 olarak büyüklük*” ya da “*adet*” ölçü birimi olarak kullanılmıştır. Ulaştırma sektöründe de yol yapım işlerinde çoğunlukla “*km cinsinden yol uzunluğu*” ölçü birimi olarak kullanılmış ama bazı yıllarda da ilaveten yolun standardını belirten ifadelerle (2A, 3A, BSK vb.) de yer verilmiştir. Bu ve benzeri örnekleri diğer sektörlerde de bulmak mümkündür.

Yöntemsel istikrarsızlığın yarattığı en önemli sonuç, yıllar itibarıyla karşılaştırmalı analiz yapılmasını imkânsız hale getirmesidir. Başka bir ifadeyle, herhangi bir sektör kapsamında yatırım projelerinin içeriğini odağa alan bir çalışmanın yapılması, yöntemsel açıdan mümkün değildir. Bunun ne anlama geldiği, bir örnek aracılığıyla daha iyi anlaşılabilir. Eğitim sektöründen okul inşaatı projelerini ele alalım. Yukarıda da ifade edildiği üzere, okul projelerinin karakteristik parametresinde kullanılan ölçü birimleri yıllar itibarıyla farklılık göstermektedir. Dolayısıyla, derslik sayısını temel ölçü birimi olarak ele alan bir çalışmanın 1963-2016 dönemi ya da herhangi bir zaman dilimi için yapılması, ölçü birimlerindeki istikrarsızlık nedeniyle imkânsızdır. Bu durumun planlama yöntemi açısından yarattığı sorunların incelenmesi, ayrı bir araştırma konusu olabilecek niteliktedir.

Son olarak karakteristik parametresinin yönetim yetkisine nasıl konu olduğu hakkında bilgi verilmelidir. Yetkinin konusu, projenin içeriğini değiştirmektir. Buna göre, proje kapsamında yapılacak yolun uzunluğunu ya da niteliğini değiştirmek, hastanenin yatak sayısını artırmak ya da azaltmak, üretim tesisinin ya da santralin üretim kapasitesini büyütmek gibi sektöre ve projeye göre farklılaşan yetkileri içermektedir. Bağımsız değişken niteliğinde olan karakteristik parametresinde yapılacak bir değişiklik, çoğunlukla diğer parametrelerde de değişiklik yapılmasını gerektirir. Bundan ötürü karakteristik parametresi, bitiş yılı ve toplam tutar parametreleri ile birlikte ele alınmış ve aynı yetki kurallarına tabi kılınmıştır. Yönetim sisteminin incelendiği bölümde bu konu detaylandırılmıştır.

5. Başlangıç ve Bitiş Yılı

Başlangıç yılı, projenin kamu yatırım programına alındığı yıl bilgisini vermektedir. Bu bilgi, yukarıda da belirtildiği üzere, proje numarasından da öğrenilebilmektedir. Bitiş yılı ise, projenin ne zaman tamamlanacağı bilgisini içermekte ve aynı zamanda bu parametrenin yetki konusunu da oluşturmaktadır.

Burada sahip olunan yetkinin konusu, projenin tamamlanma süresine ilişkin değişiklik yapma yetkisidir. Buna göre, bir projenin daha erken ya da daha geç bir tarihte hizmete alınmasına karar verilmektedir.

Kamu yatırım programlarından bu parametreye ilişkin yapılan tarama, bitiş yılının proje ismi ve proje yeri parametrelerine benzer şekilde proje türlerini tanımlayıcı bir işleve sahip olduğu tespit edilmiştir. Proje ismi ve yeri genel nitelikte belirlenen toplulaştırılmış projelerin bitiş yıllarının çoğunlukla her yıl otomatik olarak güncellendiği gözlenmiştir. Dolayısıyla, sürekli kamu yatırım programında yer alan bu tür projeler, bir tür süresiz olma özelliği kazanmıştır. Müstakil projeler için ise, bu durumun tersi geçerlidir. Bu tür projeler tamamlandıkları takdirde, kamu yatırım programından çıkarılmaktadırlar. Başka bir ifadeyle, müstakil projeler süreli olma özelliğine sahiptir.

6. Proje Mali Parametreleri: Proje Toplam Tutarı, Kümülatif Harcama ve Yılı Yatırım Ödeneği

Proje toplam tutarı, projenin maliyet; kümülatif harcama, projenin kamu yatırım programına alındığı tarihten itibaren yapılmış harcama miktarı ve yılı yatırım ödeneği de projeye o yıl için tahsis edilmiş yatırım ödenek miktarı bilgisini vermektedir. Proje kapsamında bütçe ödeneği dışında dış kredi³⁷⁷ ya da özkaynak³⁷⁸ kullanılmış ise, ilgisine göre her üç parametrede de bu bilgiler kapsanmıştır.

Proje toplam tutarı ve yılı yatırım ödeneği, yönetim yetkisinin konusunu oluşturan parametrelerdir. Proje toplam tutarına ilişkin yetki, projenin maliyetinde değişiklik yapma yetkisini içermektedir. Buna göre, bir projenin maliyetinin azaltılmasına ya da artırılmasına karar verilmektedir. Yılı yatırım ödeneğine ilişkin yetkinin konusu, projeye tahsis edilmiş olan yatırım ödeneğinde değişiklik yapma yetkisidir. Ödenek değişikliği yetkisi kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki,

³⁷⁷ Dış kredi ile Dünya Bankası başta olmak üzere kamu yatırım projelerinin finansmanı için yabancı kredi kuruluşlarından alınan krediler kastedilmektedir. Dış kredi kullanımı ağırlıklı olarak büyük ölçekli altyapı projelerinin finansmanı için tercih edilmiştir.

³⁷⁸ Özkaynak ile kamu iktisadi teşebbüslerinin elde ettikleri gelirlerden yatırıma ayırdıkları miktar kastedilmektedir. Bu kaynak, özellikle devletin ekonomide üretken bir rol üstlendiği kalkınma plancılığı döneminde kullanılmış, devletin ekonomiden çekilmesine paralel olarak önemini yitirmiştir.

projeye tahsisli yatırım ödeneğinin başka bir projeye aktarılması yetkisidir. Bu yetki kapsamında projenin ödeneği azaltılmaktadır. Diğeri ise, ek ödenek olarak adlandırılan bir kaynaktan projenin yatırım ödeneğine ilave ödenek tahsis edilmesi ve böylece yılı yatırım ödeneğinin artırılmasıdır.³⁷⁹

3.2.2. Proje Türleri: Kamu Yatırımlarının Yönetim Aracı

1963 yılından günümüze kadar uzanan dönemde kamu yatırımları, “müstakil”, “toplu” ve “toplulaştırılmış” olmak üzere üç farklı proje türü aracılığıyla yönetilmiştir. 1996 yılına kadar proje türleri hakkında resmi dokümanlarda yapılmış herhangi bir tanıma rastlanmamıştır. İlk defa 1996 yılı Program Kararnamesi’nde toplu ve toplulaştırılmış proje türleri tanımlanmıştır.³⁸⁰ 2006 yılında Program Kararnamesi’ne tanımlar bölümü eklenmiş ve burada da sadece toplu ve toplulaştırılmış proje türlerinin tanımına yer verilmiştir.³⁸¹ Görüldüğü üzere, müstakil proje türünün resmi dokümanlarda yapılmış herhangi bir tanımı yoktur. Bir bakıma, toplu ve toplulaştırılmış proje tanımına uymayan projelerin müstakil proje olduğu örtülü bir şekilde ifade edilmiştir.

Kamu yatırım programlarında proje türlerini ayırt etmeye yarayacak nitelikte bir gösterim yöntemi ya da kodlama sistemi de kullanılmamıştır. 1996 ve 2006 yıllarında yapılan tanımlardan hareketle 1963-2016 dönemi kamu yatırım programları taranarak ve ikinci bölüm kapsamında isimleri verilen DPT uzmanları ile yapılan görüşmelerden elde edilen bilgilerden hareketle proje parametreleri bazında proje türlerini tanımlayıcı özellikler tespit edilmiştir. Bir önceki bölümde bu özelliklerden bahsedilmişti. Bu bölümde başta müstakil proje olmak üzere yapılan tanımlamalar, esas itibarıyla bu çalışmanın ürünüdür. Tanımlamalara ilaveten her bir proje türü, kamu yatırım programlarından seçilen örnek projeler incelenerek somutlaştırılmıştır.

³⁷⁹ Yılı yatırım ödeneği parametresine ilişkin yönetim yetkisi hakkında yapılan açıklamalar, 1963-2016 yılları arasında yayımlanan Program Kararnamelerinin incelenmesine dayanmaktadır.

³⁸⁰ DPT, *1996 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1996.

³⁸¹ DPT, *2006 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2006.

3.2.2.1. Müstakil Proje

Müstakil proje, tek bir amaca özgülenmiş ve hedef bitiş süresi tayin edilmiş proje olarak tanımlanabilir. Bu tanımda müstakil projeyi niteleyen iki özelliğe yer verilmiştir. İlk özellik, “tek bir amaca özgü olma hali” olarak ifade edilmiştir. Bununla yatırım projesi kapsamında elde edilecek çıktının spesifikliği kastedilmektedir. İkinci özellik ise, projenin süreli oluşuna işaret etmektedir. Belli bir amacı gerçekleştirmek üzere kamu yatırım programına alınan müstakil projeler tamamlandıkları takdirde, kamu yatırım programından çıkarılmaktadırlar. Bu projeler, toplulaştırılmış projeler gibi süresiz olma özelliğine sahip değildir.

Müstakil projenin özellikleri, proje parametrelerinde somutluk kazanmıştır. Bunun yansımalarını, proje adı, yeri ve karakteristik parametrelerinde görmek mümkündür. Müstakil projelerin isimleri, projenin spesifikliğini belirtir tarzda özel isim niteliğindedir. Başka bir ifadeyle, “*özel proje isimleri*” olarak adlandırılan proje isimleri çoğunlukla müstakil projeleri belirtmektedir. Benzer şekilde bu tür projelerin yer bilgisi, il ya da ilçe bazında ifade edilmekte ve karakteristik gösteriminde de ağırlıklı olarak kapasite ya da nihai çıktı gösterim yöntemleri kullanılmaktadır.

Kamu yatırım programlarından yukarıda açıklanan özellikler dikkate alınarak seçilen üç farklı müstakil proje örneğine aşağıda yer verilmiştir. Görüldüğü üzere, her üç projenin de ismi, yeri ve karakteristik parametresi, proje kapsamında yapılacak işi tanımlamaktadır. Buna göre, ilk proje örneğinde Ağrı ilinde yıllık 6.000 ton süt işleme kapasitesine sahip peynir ve tereyağı fabrikası, ikinci proje örneğinde Kars ilinde yıllık 260.000 ton üretim kapasitesine sahip çimento fabrikası kurulması, üçüncü proje örneğinde ise, Ahlat ile Adilcevaz ilçeleri arasında 23 km uzunluğunda bölünmüş yol yapılması amaçlanmaktadır.

Kalkınma plancılığı döneminde kamu yatırımları, bu örneklerin benzeri müstakil projeler aracılığıyla yönetilmiş ve bu projelere ilişkin yönetim yetkisi de plan bütünlüğünü sağlamak adına DPT bünyesinde toplanmıştır.

Tablo 18: Müstakil Proje Örneği-1³⁸²

(Bin TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 1971 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | 1972 Yatırımı | |
|-----------|----------------------------|------|------------------------------|--------------------|--------------|--------|---|--------|---------------|--------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | Toplam | Dış | Toplam |
| 72C010070 | Peynir, Tereyağı Fabrikası | Ağrı | 6.000 Ton/Yıl Süt Kapasitesi | 1972-1973 | 1.470 | 6.700 | - | - | 1.470 | 3.000 |

Tablo 19: Müstakil Proje Örneği-2³⁸³

(Bin TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 1972 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | 1973 Yatırımı | |
|-----------|-------------------|------|-----------------|--------------------|--------------|---------|---|--------|---------------|--------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | Toplam | Dış | Toplam |
| 69C150010 | Çimento Fabrikası | Kars | 260.000 Ton/Yıl | 1969-1974 | 36.200 | 157.600 | 18.100 | 73.349 | 10.000 | 49.000 |

Tablo 20: Müstakil Proje Örneği-3³⁸⁴

(Bin TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 2005 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | | 2006 Yatırımı | | |
|-------------|-----------------|--------|---------------|--------------------|--------------|--------|---|----------|--------|---------------|----------|--------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | | Toplam | Dış | | Toplam |
| | | | | | | | Kredi | Özkaynak | | Kredi | Özkaynak | |
| 2005E040200 | Ahlat-Adilcevaz | Bitlis | BY 23 km | 2005-2009 | - | 23.300 | - | - | 2.000 | - | - | 1.150 |

³⁸² DPT, 1972 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1972, s.65.

³⁸³ DPT, 1973 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1973, s.91.

³⁸⁴ DPT, 2006 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 2006, s.95.

3.2.2.2. Toplu Proje

Toplu proje kavramı ilk defa 1964 yılı Program Kararnamesinde “ödeneği toplu halde verilmiş proje” şeklinde ifade edilmiştir.³⁸⁵ 1970 yılı Program Kararnamesinde yer alan “ödemeleri toplu olarak verilmiş muhtelif işleri kapsayan harcama kalemleri” ifadesi, toplu proje hakkında yapılmış ilk detaylı açıklamadır.³⁸⁶ Bununla birlikte, muhtelif işlerin kapsamına giren harcama kalemlerinin ne olduğu konusunda herhangi bir bilgi verilmemiştir.

1996 yılı Program Kararnamesi, toplu projeyi tanımlayacak bilgileri içermesi açısından önemlidir. Bu kararnamenin 6. maddesinde yer alan bilgilerden hareketle toplu projeyi “karakteristiğinde makine-teçhizat, büyük onarım, tamamlama, idame ve yenileme ifadelerinin yer aldığı bir yıl süreli proje” olarak tanımlamak mümkündür.³⁸⁷ Program Kararnamesine tanımlar bölümünün eklendiği 2006 yılında toplu projenin ilk kez resmi tanımı yapılmıştır.

2006 yılı Program Kararnamesinin 1. maddesinde toplu proje, “alt harcama kalemleri müstakil proje niteliğini haiz olmayan ve proje adı ve/veya karakteristiği makine-teçhizat, bilgisayar yazılımı ve donanımı, idame-yenileme, büyük onarım ve tamamlama olan yıllık projeler” şeklinde tanımlanmıştır.³⁸⁸ Bu tanıma göre, projenin adı, karakteristiği ve başlangıç-bitiş yılı parametrelerine bakılarak hangi projelerin toplu proje olduğu tespit edilebilir.

1963-2016 döneminde yayımlanmış kamu yatırım programları incelendiğinde, toplu projelerin konusunun ağırlıklı olarak kurumların sahip oldukları binalar ile tesislerin yıllık bakım-onarım ve tefrişat ihtiyaçlarını karşılamak olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, toplu projenin esas itibarıyla planlarda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi ile doğrudan bağlantısı olmayan ve çoğunlukla da rutin nitelikte ihtiyaçların karşılanması için kullanılan bir proje türü olduğu ileri sürülebilir.

³⁸⁵ DPT, *1964 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1964.

³⁸⁶ DPT, *1970 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1970.

³⁸⁷ DPT, *1996 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1996, s.2.

³⁸⁸ DPT, *2006 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2006, s.1.

Özellikle toplu projelerin yıllık olmalarından ötürü, her yıl kamu yatırım programında farklı bir proje numarası ile yenilenmeleri, rutin bir işlevi yerine getirdiklerini göstermektedir. Aşağıda üç farklı toplu proje örneğine yer verilmiştir.

İlk proje örneği, Sümerbank Genel Müdürlüğü'ne aittir. Proje numarasından projenin imalat sektörünün pişmiş kilden ve çimentodan gereçler sanayi alt sektörüne ait olduğu dolayısıyla bu sektörde faaliyet gösteren Konya ve Kütahya illerindeki üretim tesislerinin idame-yenileme yatırımlarına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. İkinci ve üçüncü proje örnekleri, Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne aittir ve bu örnekler toplu projelerin üstlendikleri rutin işlevi göstermek için seçilmiştir. Toplu projenin tanımında yer alan karakteristikleri içeren “Muhtelif İşler” isimli bu proje, her yıl düzenli olarak farklı proje numaralarıyla kamu yatırım programında yer almaktadır.

Tablo 21: Toplu Proje Örneği-1³⁸⁹

(Bin TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 1978 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | 1979 Yatırımı | |
|-----------|----------------------------|---------------|----------------|--------------------|--------------|--------|---|--------|---------------|--------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | Toplam | Dış | Toplam |
| 79C160060 | İdame-Yenileme Yatırımları | Konya-Kütahya | İdame-Yenileme | 1979-1979 | 250 | 2.360 | - | - | 250 | 2.360 |

Tablo 22: Toplu Proje Örneği-2³⁹⁰

(Bin TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 2012 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | | 2013 Yatırımı | | |
|-------------|----------------|----------|---|--------------------|--------------|--------|---|----------|--------|---------------|----------|--------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | | Toplam | Dış | | Toplam |
| | | | | | | | Kredi | Özkaynak | | Kredi | Özkaynak | |
| 2013B400040 | Muhtelif İşler | Muhtelif | Makine-Teçhizat, İdame-Yenileme, Bilgisayar Yazılımı ve Donanım | 2013-2013 | 950 | 7.821 | - | - | - | - | 950 | 7.821 |

Tablo 23: Toplu Proje Örneği-3³⁹¹

(Bin TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 2014 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | | 2015 Yatırımı | | |
|-------------|----------------|----------|---|--------------------|--------------|--------|---|----------|--------|---------------|----------|--------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | | Toplam | Dış | | Toplam |
| | | | | | | | Kredi | Özkaynak | | Kredi | Özkaynak | |
| 2015B000009 | Muhtelif İşler | Muhtelif | Makine-Teçhizat, İdame-Yenileme, Bilgisayar Yazılımı ve Donanım | 2013-2013 | - | 9.223 | - | - | - | - | - | 9.223 |

³⁸⁹ DPT, 1979 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1979, s.191.

³⁹⁰ Kalkınma Bakanlığı, 2013 Yılı Kamu Yatırım Programı, Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2013, s.36.

³⁹¹ Kalkınma Bakanlığı, 2015 Yılı Kamu Yatırım Programı, Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2015, s.36.

3.2.2.3. Toplulaştırılmış Proje

Toplulaştırılmış proje türü ilk defa 1987 yılı kamu yatırım programında kullanılmıştır. Dolayısıyla, bu tarihe kadar kamu yatırımları müstakil ve toplu proje türleri aracılığıyla yönetilmiştir. Toplu projenin yukarıda açıklanan tali niteliği dikkate alındığında, müstakil proje türünün kalkınma plancılığı döneminde kamu yatırımlarının asli yönetim aracı olduğu anlaşılmaktadır.

1987 yılı Program Kararnamesinin 11. maddesinde yer alan “ödenekleri toplu olarak verilmiş, alt harcama kalemleri itibarıyla tadat edilmemiş (sayılmamış) olan ve çeşitli işleri ihtiva eden projeler”, toplulaştırılmış proje türünün ilk tanımıdır.³⁹² Bu tanımda ödeneğin toplu olarak verilmesi, alt harcama kalemlerinin sayılmaması ve çeşitli işleri ihtiva etme olmak üzere tanımlayıcı üç özelliğe yer verilmiştir. Toplu proje tanımı ile benzer içerikte olan bu tanımdan hareketle iki proje türü arasındaki farkı belirginleştirmek oldukça güçtür.

1996 yılı Program Kararnamesi’nde toplu proje türüne açıklık getirilmesi ve devamında ilk defa toplulaştırılmış proje ifadesi kullanılarak yapılan açıklamalardan hareketle, 1987-1995 dönemi kamu yatırım programlarının incelenmesi, toplulaştırılmış proje türüne ilişkin somut bir kavrayışın elde edilmesini sağlamıştır. Buna göre, toplulaştırılmış proje aynı amaca hizmet eden çok sayıda müstakil projenin birleştirilmesiyle ortaya çıkmış bir proje türüdür. Bu tespiti, 2006 yılı Program Kararnamesi’nde yapılan tanım doğrulamaktadır.

2006 yılı Program Kararnamesi’nde toplulaştırılmış proje, “alt harcama kalemleri müstakil proje niteliğini haiz olmasına rağmen amaç ve kapsamı itibarıyla toplu ödenek tahsis edilmesi uygun görülmüş proje” olarak tanımlanmıştır.³⁹³ Bu proje türü, bünyesinde yer alan müstakil projelerin kamu yatırım programında gösterilip gösterilmemesine bağlı olarak ikiye ayrılmaktadır. “*Detayı tadat edilmiş toplulaştırılmış proje*” olarak adlandırılan proje türünde, toplulaştırmaya konu olan müstakil projelerin her biri aynı zamanda kamu yatırım programında gösterilmektedir. Başka bir ifadeyle, benzer nitelikteki müstakil projeler, tek bir proje numarası altında

³⁹² DPT, *1987 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1987, s.2.

³⁹³ DPT, *2006 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2006, s.1.

toplanmış ve ortaya çıkan ana projenin alt projeleri haline gelmiştir. “*Detayı tadat edilmemiş toplulaştırılmış proje*” olarak adlandırılan proje türünde ise, toplulaştırma işlemine dahil olmuş müstakil projeler, kamu yatırım programında gösterilmemektedir. Sadece toplulaştırma sonunda ortaya çıkan ana projeye kamu yatırım programında yer verilmektedir.

Kamu yatırım programında alt projelerin sayılıp sayılmaması, kamu yatırımları yönetimi açısından yapısal nitelikte sonuçları olan bir tercihtir. Kamu yatırım programında alt projeleri sayılan başka bir ifadeyle, detayı tadat edilmiş proje türü, müstakil proje türü ile aynı yetki rejimine tabi kılınmıştır. Dolayısıyla, müstakil proje türünden detayı tadat edilmiş proje türüne geçiş, DPT’den yatırımcı kuruma yetki devri içeren bir sonuç doğurmamıştır. Bu geçişin pratik tek yararı, kamu yatırım programındaki proje sayısının azaltılması olmuştur. Buna karşılık, kamu yatırım programında alt projeleri sayılmayan bir diğer ifadeyle, detayı tadat edilmemiş proje türüne geçiş, DPT’den yatırımcı kuruma geniş ölçüde yetki devrini içermektedir. Bu bağlamda, planlamadan vazgeçilmesiyle birlikte kamu yatırımları yönetim sisteminde yaşanan dönüşümün asıl taşıyıcısı, detayı tadat edilmemiş proje türüne geçiş sürecidir. Bunun kamu yatırımları yönetim sistemi açısından yarattığı sonuçlar, DPT ile yatırımcı kurumlar arasındaki yetki paylaşımı bağlamında bir sonraki bölümde incelenmiştir. Bu inceleme öncesinde toplulaştırılmış proje türleri hakkında seçilen örnek projeler aracılığıyla bilgi verilmiştir.

1. Detayı Tadat Edilmemiş (Sayılmamış) Toplulaştırılmış Proje

Ulaştırma sektörünün karayolu ulaştırması alt sektöründe yer alan ve Karayolları Genel Müdürlüğü’ne ait “*İl Yolları Yapımı*” isimli proje, detayı tadat edilmemiş toplulaştırılmış proje türünü örneklemek için seçilmiştir. 1990 yılı kamu yatırım programı incelendiğinde, karayolu ulaştırması sektöründe “*64E042011*” numaralı proje benzeri birçok müstakil proje yer aldığı görülmektedir. Bu projelerin ortak yönü, il içi ve il dışı karayolu ulaşımını sağlama yönelik projeler olmalarıdır. 1991 yılı kamu yatırım programı aynı gözle incelendiğinde, benzer amaçlara sahip birçok müstakil projenin “*64E042011*” numaralı proje altında toplulaştırıldığı tespit edilmiştir.

Toplulaştırmanın yöntemi konusunda 1991 yılı kamu yatırım programında herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir. Dolayısıyla, 1991 yılında “*il Yolları Yapımı*” adını alan proje kapsamında kaç projenin toplulaştırıldığı ve bunların hangileri olduğu tespit edilememiştir. Ancak 1991 yılı kamu yatırım programında bu proje haricinde de il yolları yapımı olarak değerlendirilebilecek müstakil projeler olduğu dikkate alınır, benzer nitelikteki bütün projelerin toplulaştırılmadığı, bazılarının müstakil proje olarak muhafaza edildiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, neden bazı projeler toplulaştırılırken bazılarının bundan hariç tutulduğu konusu, izlenen yöntem açıklanmadığı için bilinmemektedir. Burada bilgi sahibi olunan tek konu, toplulaştırmaya konu olmuş müstakil projeler kapsamında yapımı planlanan il yollarının toplam uzunluğudur ve bunun da 2.624 km olduğu projenin karakteristik parametresinden öğrenilmektedir.

Diğer sektörlerde de benzer örnekler mevcuttur ve bu örneklerin tamamında “*il yolları yapımı*” projesinde olduğu gibi toplulaştırma yöntemi hakkında bilgi verilmemiştir. Yöntem hakkında açıklama yapılmaması ve buna bağlı olarak toplulaştırma işlemine temel oluşturan kuralların bilinmemesi, kamu yatırımları yönetiminin analizi açısından önemli bir teorik boşluğa yol açmaktadır. Ancak sonraki bölümde detaylandırıldığı üzere, bu proje türüne geçişle birlikte DPT’den yatırımcı kurumlara geniş ölçekli yetki devri gerçekleştirilmiş olduğu dikkate alınır, kamu yatırımları yönetim sisteminde paradigmatik düzeyde bir değişiklik yaşandığı tespitinde bulunmak mümkündür.

1991-2016 dönemi kamu yatırım programları incelendiğinde, “*il yolları yapımı*” projesinin aralıksız bir şekilde tüm kamu yatırım programlarında yer aldığı tespit edilmiştir. Aşağıdaki tablolarda bazı yıllardaki görünümüne yer verilmiştir. Buradan yıllar itibarıyla proje kapsamında yer alan yol yapım işlerinin uzunluğunun değiştiği, bazı yıllarda yapım işinin yanı sıra onarım işinin de kapsandığı ve bazı yıllarda da hiçbir tanımlayıcı bilgiye yer verilmediği görülmektedir. Bu durum, karakteristik parametresinde ifade edilen ölçü birimlerine ilişkin yöntemsel tutarsızlığa iyi bir örnektir. Ayrıca bu durumun yarattığı bir diğer önemli sorun, kamu yatırımlarına ilişkin kurumsal ve sektörel hafıza oluşumuna imkân vermemesidir.

1991 yılında proje kapsamında yapılması öngörülen yolların toplam uzunluğu, 2.624 km iken 1992 yılında 1.858 km’ye düşmüştür. Bu kapsamda, 766 km

uzunluğundaki il yolunun tamamlanarak hizmete alındığı şeklinde bir yorum yapılabilir. Ancak bu yorum, 1992 yılında hiç yeni yol projesine başlanmadığı varsayımı altında geçerlidir. Projenin 2016 yılındaki karakteristik parametresinde ise, 5.706 km ifadesi yer almaktadır. Aradaki yıllarda da bir önceki yıla nazaran artan ya da azalan miktarlarda yol uzunluğu belirtilmiştir. Buradan her yıl bazı yol projelerinin tamamlanarak projeden çıkarıldığı, bazı yeni yol projelerinin de projeye ilave edildiği anlaşılmaktadır. Ancak kamu yatırım programlarında proje kapsamında yaşanan bu hareketlilik hakkında herhangi bir açıklama bulunmamaktadır. Dolayısıyla, 2016 yılından geriye doğru gidildiğinde, 1991 yılından itibaren bu proje aracılığıyla hangi illerde kaç km yol yapıldığı bilgisine ulaşmak yöntemsel olarak imkânsızdır. Bu yöntemsel imkânsızlık, kurumsal ve sektörel hafızanın oluşmasını engellediği gibi kamu yatırımlarına ilişkin analiz kapasitesini de büyük ölçüde sınırlandırmaktadır.

Tablo 24a: Detayı Tadat Edilmemiş Toplulaştırılmış Proje Örneği³⁹⁴

(Milyon TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 1989 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | | 1990 Yatırımı | | |
|-----------|------------------------|----------|-----------------------------|--------------------|--------------|--------|---|----------|--------|---------------|----------|--------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | | Toplam | Dış | | Toplam |
| | | | | | | | Kredi | Özkaynak | | Kredi | Özkaynak | |
| 64E042100 | Ayırım-Narince-Taraksu | Adıyaman | 3A Toplam 99 Km. Em.Yap.On. | 1964-1995 | - | 6.126 | - | - | 2.244 | - | - | 1 |

Tablo 24b: Detayı Tadat Edilmemiş Toplulaştırılmış Proje Örneği³⁹⁵

(Milyon TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 1990 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | | 1991 Yatırımı | | |
|-----------|-------------------|----------|------------------|--------------------|--------------|-----------|---|----------|---------|---------------|----------|------------------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | | Toplam | Dış | | Toplam |
| | | | | | | | Kredi | Özkaynak | | Kredi | Özkaynak | |
| 64E042100 | İl Yolları Yapımı | Muhtelif | Toplam 2.624 Km. | 1964-1998 | - | 1.057.614 | - | - | 149.205 | - | - | 58.862 (19.500)* |

* Akaryakıt Tüketim Fonu ile finanse edilecektir

Tablo 24c: Detayı Tadat Edilmemiş Toplulaştırılmış Proje Örneği³⁹⁶

(Milyon TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 1991 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | | 1992 Yatırımı | | |
|-----------|---------------------------------|----------|------------------|--------------------|--------------|-----------|---|----------|---------|---------------|----------|-------------------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | | Toplam | Dış | | Toplam |
| | | | | | | | Kredi | Özkaynak | | Kredi | Özkaynak | |
| 64E042100 | İl Yolları Yol Yapım ve Onarımı | Muhtelif | Toplam 1.858 Km. | 1964-1996 | - | 1.600.000 | - | - | 207.395 | - | - | 103.102 (48.000)* |

* Akaryakıt Tüketim Fonu ile finanse edilecektir.

³⁹⁴ DPT, 1990 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1990, s.159.³⁹⁵ DPT, 1991 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1991, s.105.³⁹⁶ DPT, 1992 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1979, s.98.

Tablo 24d: Detayı Tadat Edilmemiş Toplulaştırılmış Proje Örneği³⁹⁷

(Milyon TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 1999 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | | 2000 Yatırımı | | |
|-------------|-------------------|----------|--------------------------|--------------------|--------------|-------------|---|----------|-------------|---------------|----------|------------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | | Toplam | Dış | | Toplam |
| | | | | | | | Kredi | Özkaynak | | Kredi | Özkaynak | |
| 1964E042100 | İl Yolları Yapımı | Muhtelif | İl Yolu Yapım-Onarımları | 1964-2003 | - | 481.364.000 | - | - | 107.365.000 | - | - | 15.200.000 |

Tablo 24e: Detayı Tadat Edilmemiş Toplulaştırılmış Proje Örneği³⁹⁸

(Bin TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 2004 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | | 2005 Yatırımı | | |
|-------------|-------------------|----------|--------------------------|--------------------|--------------|-----------|---|----------|---------|---------------|----------|--------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | | Toplam | Dış | | Toplam |
| | | | | | | | Kredi | Özkaynak | | Kredi | Özkaynak | |
| 1964E042100 | İl Yolları Yapımı | Muhtelif | İl Yolu Yapım-Onarımları | 1964-2008 | - | 1.324.500 | - | - | 547.000 | - | - | 43.620 |

Tablo 24f: Detayı Tadat Edilmemiş Toplulaştırılmış Proje Örneği³⁹⁹

(Bin TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 2015 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | | 2016 Yatırımı | | |
|-------------|-------------------|----------|---------------------|--------------------|--------------|-----------|---|----------|-----------|---------------|----------|---------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | | Toplam | Dış | | Toplam |
| | | | | | | | Kredi | Özkaynak | | Kredi | Özkaynak | |
| 1964E042100 | İl Yolları Yapımı | Muhtelif | İl Yolu (5.706 km.) | 1964-2019 | - | 7.869.107 | - | - | 2.997.179 | - | - | 300.000 |

³⁹⁷ DPT, 2000 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 2000, s.69.

³⁹⁸ DPT, 2005 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1979, s.67.

³⁹⁹ Kalkınma Bakanlığı, 2016 Yılı Kamu Yatırım Programı, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2016, s.77.

2. Detayı Tadat Edilmiş (Sayılmış) Toplulaştırılmış Proje

Sağlık Bakanlığı'na ait hastane inşaatları ile ilgili "1991/0030" numaralı proje, detayı tadat edilmiş toplulaştırılmış proje örneği olarak seçilmiştir. 1991 yılında "Devlet Hastanesi (Ek Bina veya Poliklinik İnşaatı)" ismiyle kamu yatırım programına dahil edilen proje kapsamında 11 adet hastane binası inşaatı yer almaktadır. Karakteristik parametresindeki "tevsî" ifadesi ve proje isminde parantez içerisinde belirtilen "ek" ibaresi, bu hastane inşaatlarının mevcut hastane binalarına ilave olarak yapıldığı bilgisini içermektedir.

Detayı tadat edilmemiş toplulaştırılmış proje örneğinden farklı olarak bu proje kapsamında geçmiş yıl kamu yatırım programlarında müstakil proje olarak yer alan hastane inşaatı projelerinin toplulaştırılmasına gidilmemiş, 1991 yılında yeni proje olarak kamu yatırım programına dahil edilen hastane projeleri için bu proje türü kullanılmıştır. Ancak aynı yıl içerisinde benzer nitelikte bazı hastane projelerinin toplulaştırılmadığı ve müstakil proje olarak muhafaza edildiği tespit edilmiştir. Detayı tadat edilmemiş toplulaştırılmış proje örneğine benzer şekilde toplulaştırma yöntemi konusunda açıklama yapılmamış olmaması, toplulaştırmanın neye göre yapıldığına ilişkin bilgi sahibi olunmasını imkânsız kılmaktadır.

Aşağıda yer alan ilk tabloda örnek olması açısından proje kapsamında yer alan 11 projenin iki tanesi gösterilmiştir. 1994 yılına gelindiğinde, iki projenin de devam etmekte olduğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan, proje kapsamında yer alan proje sayısının 11'den 7'ye düştüğü görülmektedir. Aradaki yıllara ait kamu yatırım programları tarandığında, dört hastane binasının tamamlanarak hizmete alındığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, detayı tadat edilmemiş toplulaştırılmış proje türünden farklı olarak bu proje türü aracılığıyla yatırım projelerini takip etmek mümkündür. Bunun da kurumsal ve sektörel hafızanın oluşmasına imkân verdiği ileri sürülebilir. Bununla birlikte, projenin sonraki yıllardaki seyrinin incelenmesi, proje kavramının değişen işlevine ilişkin önemli bir açılım yapılmasını sağlamıştır.

Projenin uygulama aracı niteliği taşıdığını gösteren en önemli özelliği, müstakil proje türünde olduğu gibi projenin tamamlandığı takdirde, kamu yatırım programından çıkarılmasıdır. Proje kavramının tanımında yer alan "kısa veya uzun vadeye bağlanma" ifadesi, projenin bir amacı gerçekleştirme süresiyle bağlı olduğunu içermektedir ve bu amaç gerçekleştiğinde projenin sona erdiği kabul edilmektedir.

Buna göre, “1991I0030” numaralı projenin bünyesinde yer alan 11 alt proje tamamlandığında, kamu yatırım programından çıkarılması gerekmektedir. Ancak böyle olmamış ve bu proje kapsamına günümüze kadar uzanan sürede benzer nitelikte hastane inşaatı projeleri ilave edilmiştir. Son tabloda projenin 2016 yılı yatırım programındaki haline yer verilmiştir.

Tablonun incelenmesinden de görüldüğü üzere, projenin ismi “Devlet Hastanesi (201-1000 yataklı)” olarak değiştirilmiştir. Bu isim değişikliği, proje bünyesinde yapılan toplulaştırma odağının değiştiğini göstermektedir. Projenin ilk ismine göre, toplulaştırmanın konusu hastane ek bina inşaatlarıdır. Başka bir ifadeyle, bir yere ilk defa yapılacak hastane binası inşaatlarına bu projede yer verilmemiştir. Fakat 2016 yılı yatırım programı incelediğinde, toplulaştırma konusunun kapsamının genişletildiği ve hastane ek bina inşaatlarının yanı sıra yeni hastane binası inşaatlarına da yer verildiği görülmüştür. Bunun örneği olarak alt projeler arasında seçilen iki hastane binası inşaatı, tabloda gösterilmiştir.⁴⁰⁰ Diğer yandan, karakteristik parametresindeki yöntemsel istikrarsızlık bu proje için de geçerlidir. Başlangıçta yapılan işin niteliğini belirtmekle yetinilmiş, bir süre sonra nihai gösterim yöntemine geçilmiş ve m2 büyüklük ile yatak sayısı bilgileri eklenmiştir. Diğer sektörlerdeki proje tür değişikliği ve sonrasında yaşanan değişimler de benzer niteliktedir.

Gerek detayı tadat edilmiş gerekse de edilmemiş toplulaştırılmış proje türüne geçişte toplulaştırma yöntemi hakkında açıklama yapılmaması, toplulaştırma konusunun zaman içerisinde değişmesi ve karakteristik parametresindeki yöntemsel istikrarsızlıklar, toplulaştırılmış proje türünün uygulama aracı olma işlevini yitirdiğini ortaya koymaktadır. Bu işlev kaybının en önemli sonucu, kamu yatırımlarına ilişkin kurumsal ve sektörel hafızanın oluşmasına imkân vermemesidir. Detayı tadat edilmemiş toplulaştırılmış projeler için çok daha belirgin ve geçerli olan bu durum, detayı tadat edilmiş projeler için kısmen geçerlidir. Çünkü bu projelerin alt projeleri kamu yatırım programında sayıldığı için yıllar itibarıyla yapılan tarama neticesinde,

⁴⁰⁰ 2016 yılı kamu yatırım programında “1991I0030” numaralı proje kapsamında 67 adet hastane binası inşaatı yer almaktadır ve tamamı tabloda yer verilen örneklerin benzeri şekilde gösterilmiştir. Ana projenin parametrelerinde 67 projenin ilgili parametrelerinin toplamına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Karakteristik parametresinde hastane inşaatlarının toplam adet bilgisine yer verilmemiş, bu bilgi projelerin tek tek sayılmasıyla elde edilmiştir.

kurumsal ve sektörel hafıza anlamında sınırlı da olsa bir sonuca ulaşmak mümkün olmaktadır. Ancak karakteristik parametresine ilişkin yöntemsel tutarsızlık burada da devreye girmekte hafızanın sistemli ve karşılaştırılabilir olmasına izin vermemektedir. Sonuç itibarıyla, toplulaştırılmış proje türüne geçiş kamu yatırımları açısından bir tür “*hafızasızlaşma süreci*” olarak okunabilir. Bu sürecin yetki dağılımı bağlamında yansımalarıyla birlikte değerlendirilmesi, yönetim sisteminde yaşanan değişimin daha iyi analiz edilmesini sağlayacaktır.



Tablo 25a: Detayı Tadat Edilmiş Toplulaştırılmış Proje Örneği⁴⁰¹

(Milyon TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 1990 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | | 1991 Yatırımı | | |
|-----------|--|----------|----------------------------------|--------------------|--------------|--------|---|----------|--------|---------------|----------|--------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | | Toplam | Dış | | Toplam |
| | | | | | | | Kredi | Özkaynak | | Kredi | Özkaynak | |
| 1991I0030 | Devlet Hastanesi (Ek Bina veya Poliklinik İnşaatı) | Muhtelif | 11 Adet Ek Bina ve Tevsi İnşaatı | 1991-1993 | - | 19.000 | - | - | - | - | - | 2.000 |
| | Antalya-Alanya | Antalya | İnşaat | 1991-1993 | | | | | | | | |
| | Aydın-Nazilli | Aydın | İnşaat | 1991-1993 | | | | | | | | |

Tablo 25b: Detayı Tadat Edilmiş Toplulaştırılmış Proje Örneği⁴⁰²

(Milyon TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 1993 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | | 1994 Yatırımı | | |
|-----------|--------------------------------|----------------|---------------------------|--------------------|--------------|---------|---|----------|--------|---------------|----------|--------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | | Toplam | Dış | | Toplam |
| | | | | | | | Kredi | Özkaynak | | Kredi | Özkaynak | |
| 1991I0030 | Devlet Hastanesi Tevsi İnşaatı | Muhtelif | İnşaat (7 Adet) | 1991-1995 | - | 247.670 | - | - | 9.270 | - | - | 28.000 |
| | Devlet Hastanesi Tevsi İnşaatı | Antalya-Alanya | İnşaat | 1991-1995 | - | 17.200 | - | - | 1.500 | - | - | 4.500 |
| | Devlet Hastanesi Tevsi İnşaatı | Aydın-Nazilli | Ek Poliklinik+Acil Servis | 1991-1995 | - | 13.600 | - | - | 0 | - | - | 1.000 |

⁴⁰¹ DPT, 1991 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1991, s.210.⁴⁰² DPT, 1994 Yılı Kamu Yatırım Programı, DPT Yayını, Ankara, 1994, s.229.

Tablo 25c: Detayı Tadat Edilmiş Toplulaştırılmış Proje Örneği⁴⁰³

(Bin TL)

| Proje No | Proje Adı | Yer | Karakteristik | Başlama-Bitiş Yılı | Proje Tutarı | | 2015 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama | | | 2016 Yatırımı | | |
|-----------|-------------------------------------|----------------|---|--------------------|--------------|-----------|---|----------|-----------|---------------|----------|---------|
| | | | | | Dış | Toplam | Dış | | Toplam | Dış | | Toplam |
| | | | | | | | Kredi | Özkaynak | | Kredi | Özkaynak | |
| 1991I0030 | Devlet Hastanesi (201-1000 Yataklı) | Muhtelif | Ağız ve Diş Sağlığı Merkezi (110 Ünit), Hastane İnşaatı (4.531.024 m2) (24.646 yatak) | 1991-2018 | - | 7.555.308 | - | - | 2.672.466 | - | - | 818.631 |
| | Devlet Hastanesi | Ağrı-Merkez | Hastane İnşaatı (59.980 m2) (400 Yatak) | 2008-2016 | - | 81.500 | - | - | 78.500 | - | - | 3.000 |
| | Devlet Hastanesi | İstanbul-Tuzla | Hastane İnşaatı (53.240 m2) (400 Yatak) | 2011-2017 | - | 84.000 | - | - | 46.000 | - | - | 15.000 |

⁴⁰³ Kalkınma Bakanlığı, 2016 Yılı Kamu Yatırım Programı, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2016, s.226-229.

3.3. KAMU YATIRIMLARININ YÖNETİMİ

Ekonomi politikasında yaşanan değişiklikler, kamu yatırımlarının yönetimini doğrudan etkilemiştir. Dolayısıyla, önceki bölümlerde ekonomi politikası bağlamında yapılan tarihsel dönemlemeye paralel olarak kamu yatırımlarının yönetimi de iki dönem halinde incelenebilir.

Kalkınma plancılığı döneminin planlama sistemi ve yönteminin kurucu ilkesi olan plan bütünlüğü ilkesi, kamu yatırımları yönetim sistemi açısından da belirleyici olmuştur. Kamu yatırımlarının plan bütünlüğüne uygun bir şekilde yönetilmesi, iki mekanizma ile hayata geçirilmiştir. Bunlardan ilki, müstakil proje türü uygulamasıdır. Bu dönemde kamu yatırımları ağırlıklı olarak müstakil proje aracılığıyla yönetilmiştir. İkinci mekanizma ise, yatırım projelerine ilişkin yetkinin ağırlıklı olarak DPT bünyesinde toplanmasını sağlayan yetki dağılımıdır.

24 Ocak Kararları ile birlikte ekonomi politikasında yaşanan dönüşümün kamu yatırımları yönetim sistemine yansımaları, 1980'lerin ikinci yarısında proje tür değişikliği şeklinde kendini göstermiş ve kamu yatırımları yönetiminde toplulaştırılmış proje türüne geçiş süreci başlamıştır. Sektörden sektöre farklılık gösteren bu geçiş süreci kapsamında DPT'den yatırımcı kurumlara doğru bir yetki devri gerçekleştirilmiştir. Yetki devrinin kapsamı 1990'ların ortalarından başlayarak 2000'li yılların ikinci yarısında müstakil proje türünü de kapsayacak şekilde genişlemiş ve yatırımcı kurumları kamu yatırımlarının yönetiminde asli unsur haline getirmiştir. Bu bölümde de sektör ve proje kavramı hakkında yapılan açıklamalar ile yukarıda çizilen çerçeve doğrultusunda kamu yatırımları yönetim sistemi, DPT ile yatırımcı kurumlar arasındaki yetki dağılım ilişkisi odağında analiz edilmiştir.

3.3.1. Plan Bütünlüğü ve Kamu Yatırımlarının Yönetiminde Müstakil Proje Dönemi (1963-1984): “Merkezden Yönetim”

Plan bütünlüğü ilkesi, planın amaç ve hedefleri ile bu amaç ve hedefleri hayata geçirmek üzere kullanılan uygulama araçları arasındaki tutarlılığa dayanmaktadır. Amaç ile araç arasındaki tutarlılığa dayanan bu ilkenin kamu yatırımları yönetimi açısından en önemli sonucu, yatırım projelerinin kabul edildikleri haliyle uygulanmalarının sağlanmasıdır. Başka bir ifadeyle, kamu yatırımlarının uygulama sürecinde yönetim yetkisine konu parametrelerde zorunlu haller dışında herhangi bir

değişiklik yapılmamasıdır. Bu durum, 1963 yılı Program Kararnamesi'nde şu şekilde ifade edilmiştir⁴⁰⁴;

“Plan hedeflerine ulaşabilmek için programın tam olarak uygulanması, öngörülen tedbirlerin sorumlu dairelerce zamanında alınması, kamu sektörü yatırımlarının bütçe kanunları ve iş programlarında değişiklik ve aktarmayı gerektirmeyecek şekilde öngörülen sürelerde ve tam olarak gerçekleştirilmesi esastır.”

Kamu yatırımlarının “öngörülen sürelerde ve tam olarak” gerçekleştirilmesi ve bunun da “bütçe kanunları ile iş programlarında değişiklik ve aktarmayı gerektirmeyecek şekilde” yapılması, yukarıda da ifade edildiği üzere yönetim yetkisine konu olan yer, karakteristik, bitiş yılı, proje toplam tutarı ve yılı yatırım ödeneği parametrelerinde herhangi bir değişikliğe gidilmemesi, planlama pratiğindeki söyleyişle “yıl içerisinde revizyon yapılmaması”⁴⁰⁵ nı içermektedir. Buna uygun olarak 1969 yılına kadar Program Kararnamelerinde “yılı yatırım ödeneğinde değişiklik yapılması” hariç olmak üzere program revizyonu ile ilgili hiçbir kural koyucu nitelikte düzenlemeye yer verilmemiştir. Dolayısıyla, idari işlemlerde paralellik ilkesi gereğince, diğer dört proje parametresinde değişiklik yetkisinin yıllık programı ve eki niteliğinde olan kamu yatırım programını onaylayan Bakanlar Kurulu'nda olduğu anlaşılmaktadır.

Ödenek değişiklikleri ile ilgili program revizyonu ihtiyacında ise, ilgili kanun hükümlerinin geçerli olduğu ifade edilmiştir.⁴⁰⁶ Burada ilgili kanunlar ile kastedilen, 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile cari yıla ait bütçe kanunudur. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa kadar kamu mali yönetiminin anayasası niteliğinde olan 1050 sayılı kanunun 56. ve 57. maddeleri, ödenek değişiklikleri konusunu düzenlemektedir. Buna göre, projeler arası ödenek değişikliğini gerektiren bütçe içi aktarmaların kanunla yapılacağı ve bu yolla

⁴⁰⁴ DPT, 1963 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar, Ankara, 1963, s.2.

⁴⁰⁵ Planlama pratiğine ilişkin söyleyişin kaynağı, tez için planlama uzmanları ile yapılan görüşmelerdir. Bu görüşmelerde yatırım projelerinin yıl içi değişikliklerinin, “revizyon” ve “program revizyonu” şeklinde ifade edildiği tespit edilmiştir. Bundan ötürü, tezin devam eden bölümlerinde planlama pratiğindeki kullanıma uygun olarak bu ifadeler tercih edilmiştir.

⁴⁰⁶ DPT, 1963 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar, Ankara, 1963, s.2.

ödenęi azaltılan bir projeye aynı yıl içerisinde ödenek ilave edilemeyeceği belirtilmiştir.⁴⁰⁷ Burada kurallaştırılan durum, bütçe içi aktarma gerektiren projeler arası ödenek değişikliğidir ve bu durumun kanun değişikliği gerektirmesi, bütçenin kanun statüsünde olması ve kanunlardaki değişikliklerin de ancak başka bir kanunla yapılabilmesidir. Kanun değişiklik süreci dikkate alınırđa, bu nitelikte ödenek değişikliklerinin oldukça istisnai durumlar için gündeme geldiği ileri sürülebilir.

1050 sayılı kanunun ilgili maddeleri, mefhum-u muhalif tarzda okunduğunda bütçe içi aktarma gerektirmeyen nitelikte ödenek değişiklikleri de olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum ise, Program Kararnamesi'nde düzenlenmiş ve bu nitelikte ödenek değişiklik taleplerinin (bütçe içi aktarma gerektirmeyen) öncelikle DPT'ye havale edilmesi, YPK tarafından incelendikten sonra Bakanlar Kurulu tarafından karara bağlanması hüküm altına alınmıştır.⁴⁰⁸ Diğer duruma kıyasla ikincil öneme sahip ödenek değişikliklerinde dahi Bakanlar Kurulu'nun karar merci olarak belirlenmesi, program revizyonu uygulamasının oldukça istisnai durumlarda başvurulması gereken bir durum olarak değerlendirildiğini göstermektedir.

Program revizyonu konusunda ilk detaylı düzenleme, 1969 yılında yapılmıştır. Düzenleme kapsamında yatırım projelerinin toplam tutarı (maliyeti) dikkate alınarak DPT ile yatırımcı kurumlara proje parametrelerinde değişiklik yapma, başka bir ifadeyle program revizyonu yapma yetkisi verilmiştir. Buna göre, maliyeti 1 Milyon TL'ye kadar olan projelerin yer ve karakteristik parametreleri ile toplam tutarında yüzde 20 oranına ya da yüzde 20'yi aşmakla birlikte 100 Bin TL'ye kadar olan değişiklik yapma yetkisi yatırımcı kurumlara devredilmiştir.⁴⁰⁹ DPT'nin yetki sınırı ise, maliyeti 5 Milyon TL olarak çizilmiş ve yetkinin kapsamı, bu projelerin yer, bitiş yılı ve karakteristik parametrelerinde değişiklik yapmayı içermektedir.⁴¹⁰

Yatırım proje maliyeti, burada bir tür yetki yerine esas teşkil eden ölçü birimi olarak kullanılmış ve günümüze kadar uzanan süreçte bu özelliğini korumuştur. Bir

⁴⁰⁷ 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, http://mevzuat.meb.gov.tr/html/1050_606.html, (Erişim Tarihi: 12.02.2017).

⁴⁰⁸ DPT, *1963 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1963, s.2.

⁴⁰⁹ DPT, *1969 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1969, s.2.

⁴¹⁰ a.g.k., s.2.

diğer deyişle, proje tür değişikliğinin yanı sıra proje maliyeti, müstakil projeler açısından yetki devrinin taşıyıcısı niteliğindedir. Süreç içerisinde proje maliyetleri esas alınarak yapılan yetki devirlerinin ne anlama geldiğinin tespit edilebilmesi, maliyet eşiklerinin karşılaştırılabilir hale getirilmesi ile mümkündür. Buna bağlı olarak 1969-2016 döneminde Program Kararnameleri'nde kullanılan maliyet eşiklerini belirten miktarlar, 2016 fiyatlarına dönüştürülmüştür.⁴¹¹ Böylece, karşılaştırmalar için 2016 yılı baz yılı olarak kabul edilmiştir. Buna göre, 1969 yılındaki maliyet eşikleri 2016 yılı fiyatlarına çevrildiğinde, yatırımcı kurumların yetkisine giren projelerin toplam tutarının en fazla “1,2 Milyon TL”; DPT'nin ise “6 Milyon TL” olduğu görülmektedir. Bu ise, yetki devrinin oldukça küçük ölçekli projeleri kapsadığını ve plan amaçları açısından kritik öneme sahip orta ve büyük ölçekli yatırım projelerine ilişkin yetki devrini içermediğini ortaya koymaktadır.⁴¹²

Program revizyonuna ilişkin hükümler, 1970 yılında “program değişiklikleriyle ilgili hükümler” başlığı altında toplanarak Program Kararnamesi'nin ayrı bir bölümü haline getirilmiştir.⁴¹³ Maliyet eşikleri aynı olmakla birlikte yatırımcı kurumlara devredilen yetkinin kapsamı daraltılmış ve yer ile karakteristik parametresinde değişiklik yapma yetkileri kaldırılmıştır. 1972 yılı hariç olmak üzere, 1970 yılındaki düzenlemeler, 1975 yılına kadar aynı şekilde uygulanmıştır. 1972 yılının özelliği ise, Program Kararnamesi'nde program revizyonu ile ilgili hiçbir düzenlemeye yer verilmemesidir.⁴¹⁴ Başka bir ifadeyle, 1963 yılındaki duruma geri dönülmüştür. Bunun arkasında 12 Mart Muhtırasından sonra iş başına gelen teknokrat

⁴¹¹ Dönüştürme işlemi için Kalkınma Bakanlığı tarafından yayımlanan “2016-2018 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi”nde yer alan deflatör katsayıları kullanılmıştır. Burada deflatör katsayıları ana sektörler bazında yayımlanmaktadır ancak Program Kararnameleri'nde maliyet eşikleri her sektör için ortak verilmektedir. Dolayısıyla, tüm sektörlerle yönelik karşılaştırılabilir analiz yapmak amacıyla ilgili yılların sektör bazında belirlenmiş deflatör katsayılarının ortalaması alınmak suretiyle 1963-2016 dönemi için yeni bir deflatör katsayı serisi üretilmiş ve dönüştürme işlemlerinde bu seri kullanılmıştır.

⁴¹² Burada proje maliyet eşikleri esas alınarak yapılan “küçük”, “orta” ve “büyük” şeklindeki tasnif, planlama uzmanları ile yapılan görüşmeler ile maliyet eşiklerinin ilerleyen yıllardaki seyrine dayanmaktadır.

⁴¹³ DPT, *1970 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1970, s.3.

⁴¹⁴ DPT, *1972 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1972.

hükümetin ve bu hükümette DPT’den sorumlu başbakan yardımcısı olarak yer alan ilk plancılardan Atilla Karaosmanoğlu’nun etkisi olduğu değerlendirilmektedir.

1975 yılında proje maliyeti baz alınarak ilk sistemi yetki devri düzenlemesi yapılmıştır. Bu düzenleme neticesinde ortaya çıkan yetki paylaşım matrisi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 26: Yetki Paylaşımı Matrisi (1975) (Milyon TL) (Nominal Fiyatlar)

| Yetki Sahipliği/Maliyet Eşikleri | 0-5 | 5-50 | 50 + |
|--|------------|------------|-------------|
| KURUM | M (s) | | |
| DPT | S, K, M, Ö | S, K, M, Ö | |
| YPK | | | S, M, Ö (s) |
| BK | Y | Y | Y, K, Ö |
| Y = Yer Parametresi S = Süre Parametresi K = Karakteristik Parametresi M = Maliyet Parametresi Ö = Ödenek Değişikliği (s) = Sınırlı | | | |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bu düzenleme ile yatırımcı kurum, DPT, YPK ve Bakanlar Kurulu arasında proje maliyet büyüklüğü esas alınarak proje parametreleri bazında yetki paylaşımı gerçekleştirilmiştir. Tabloda yer verilen (s) ifadesi, sahip olunan yetkinin sınırlı olduğu, belli oranlar dahilinde yetki kullanmaya imkan verdiği anlamına gelmektedir. Süre parametresi ile bitiş yılında, maliyet parametresi ile de projenin toplam tutarında değişiklik yapma yetkisi kastedilmektedir. YPK’nın yetki sınırını çizen 50 Milyon TL’nin 2016 yılı fiyatları ile karşılığı yaklaşık olarak 26 Milyon TL’dir. Dolayısıyla buradan hareketle YPK’nın program revizyonları açısından önemli bir karar merci olarak ortaya çıktığı ileri sürülebilir. Diğer yandan, YPK’nın üye kompozisyonu ve bu kompozisyonun plan bütünlüğünü sağlama bağlamında sahip olduğu işlev dikkate alındığında, 26 Milyon TL ve üstündeki projelerin plan bütünlüğü açısından diğerlerine kıyasla daha önemli olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca bu projelerin yer, karakteristik ve ödenek değişiklikleri ile yetkinin Bakanlar Kurulu’na ait olması da bu tespiti destekler niteliktedir.

1975 yılında benimsenen yetki paylaşımı, 1979 yılına kadar aynı şekilde uygulanmıştır. 1979 yılında hem maliyet eşikleri hem de proje parametrelerini içeren kapsamlı bir değişikliğe gidilmiştir. Buna göre, ortaya çıkan yeni yetki paylaşım matrisine aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 27: Yetki Paylaşımı Matrisi (1979) (Milyon TL) (Nominal Fiyatlar)

| Yetki Sahipliği/Maliyet Eşikleri | 0-59 | 60-999 | 1.000 + |
|--|------------|------------|----------------|
| KURUM | M (s) | | |
| DPT | S, K, M, Ö | S, K, M, Ö | Ö (s) |
| YPK | | | S, M, K, Ö (s) |
| BK | Y | Y | Y, Ö |
| Y = Yer Parametresi S = Süre Parametresi K = Karakteristik Parametresi M = Maliyet Parametresi Ö = Ödenek Değişikliği (s) = Sınırlı | | | |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo incelendiğinde, DPT ile YPK'nın yetki alanının hem konu hem de ölçek bakımından genişlediği anlaşılmaktadır. Özellikle proje maliyet eşiginde yapılan artış nominal fiyatlarla 19, 2016 yılı fiyatlarıyla (reel fiyatlarla) 4 katlık bir artışa tekabül etmektedir. Buna göre, toplam maliyeti reel fiyatlarla 6 ile 132 Milyon TL arasında olan projelere ilişkin program revizyonu yetkisi, DPT'ye verilmiştir. 132 Milyon TL'nin üstündeki projeler de ise yetki YPK ile Bakanlar Kurulu arasında paylaştırılmıştır. Dolayısıyla, 1979 yılında yapılan düzenleme ile küçük ve orta ölçekli projeler DPT'nin, büyük ölçekli projeler YPK ile Bakanlar Kurulu'nun sorumluluğuna bırakıldığı anlaşılmaktadır. Yatırımcı kurumların sahip olduğu yetkiler, oldukça sınırlı olma özelliğini korumaktadır.

1979 yılında benimsenen yetki paylaşımı, 1984 yılına kadar aynı şekilde uygulanmıştır. 1963-1984 döneminde yaşanan gelişmeler bir bütün halinde değerlendirildiğinde, bu dönemde plan bütünlüğü odağı alan yönetim yaklaşımının büyük ölçüde hâkim olduğu görülmektedir. Bununla birlikte 1979 yılı, DPT'nin sahip olduğu yetkinin kapsamını genişletmek suretiyle program revizyonu uygulamasını istisnai bir uygulama olmaktan çıkarma yönünde ilk adım niteliğindedir. 1979 öncesi

uygulanmasında YPK ve Bakanlar Kurulu ağırlıklı uygulama, program revizyonu uygulamasını istisnai durumlarda başvuru bir yöntem haline getirmiştir. DPT arşivinde bu tespiti destekleyecek nitelikte istatistiki bilgi bulunamamakla birlikte DPT'nin ilk uzman yardımcılardan ve 1971-1977 yılları arasında İPD Başkanlığını yapmış olan Hikmet Çetin'in naklettiği YPK toplantısında yaşanmış bir olay, bu tespiti destekler mahiyettedir⁴¹⁵.

“1970’li yıllardı, yeni bir hükümet kurulmuştu ve bu hükümetin Turizm Bakanı (tarih ve isim belirtmedi) yeni yatırım projeleri ile YPK toplantısına gelmişti. Biz, YPK’nın bürokrasiden gelen üyeleri olarak bu tekliflere karşı çıktık ve hâlihazırda yürürlükte olan bir plan ve sektör programı olduğunu, yatırımların sektör programında kararlaştırıldığını ve buna göre yürütüldüğünü söyledik. Bakan Bey değişiklik teklifinde ısrar etti ama biz de plana göre uygulama konusunda ısrar ettik. Sonunda karar bizim istediğimiz şekilde çıktı, plana göre uygulama kararı alındı.”

1979 yılında DPT'nin sahip olduğu yetkilerin artırılması ile başlayan süreç, 1985 yılında yeni bir evreye girmiştir. Bu evrede yetki paylaşım matrisinde yaşanan yapısal dönüşümler ile proje tür değişikliği olgusu belirleyici olmuştur.

3.3.2. Kamu Yatırımlarının Yönetiminde Proje Tür Değişikliği Olgusu ve Toplulaştırılmış Proje Türüne Geçiş (1985-...): “Yerinden Yönetim”

Ekonomi politikasının uygulama aracı olarak planlamadan vazgeçilmesinin kamu yatırımları yönetimi açısından yansımaları, proje türleri bağlamında yaşanan gelişmeler aracılığıyla olmuştur. Bunlardan ilki, müstakil proje türüne ilişkin yetki paylaşımında yatırımcı kurumların sahip olduğu yetkinin kapsamının genişlemesidir. Diğerleri ise, yeni bir proje türü olarak toplulaştırılmış proje türüne geçilmesi ve bu proje türü aracılığıyla yatırımcı kurumlara yapılan yetki devridir. Her iki gelişmenin ortak yönü, kamu yatırımları yönetiminde odağın merkezden yatırımcı kurumlara doğru kaymasıdır. Ancak bu döneme damgasını vuran gelişme, proje tür değişikliği olgusu bağlamında yapılan yetki devirleri olmuştur. Odağın dağılmaması adına aşağıda ilk olarak bu dönem açısından tali öneme sahip olan müstakil proje türüne ilişkin gelişmeler ele alınmış, ardından döneme rengini veren proje tür değişikliği olgusu ve bu kapsamda yaşanan gelişmeler açıklanmıştır.

⁴¹⁵ Hikmet Çetin ile 29.02.2016 tarihinde Mülkiyeliler Birliği'nde yapılan görüşme notları.

Müstakil Proje Türü Kapsamında Yaşanan Gelişmeler

Müstakil proje türünün yönetiminde yaşanan gelişmeler, 2009 ve öncesi olmak üzere iki döneme ayrılarak incelenebilir. 2009 yılına kadar müstakil projelerin yönetimi esas itibarıyla Tablo-27’de belirtilen yetki paylaşım matrisine göre gerçekleştirilmiştir. 1996 yılında bu yetki paylaşımında kısmi nitelikte bir düzenleme yapılmış ve düzenleme sonrasında ortaya çıkan yeni durum aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 28: Yetki Paylaşımı Matrisi (1996) (Milyon TL) (Nominal Fiyatlar)

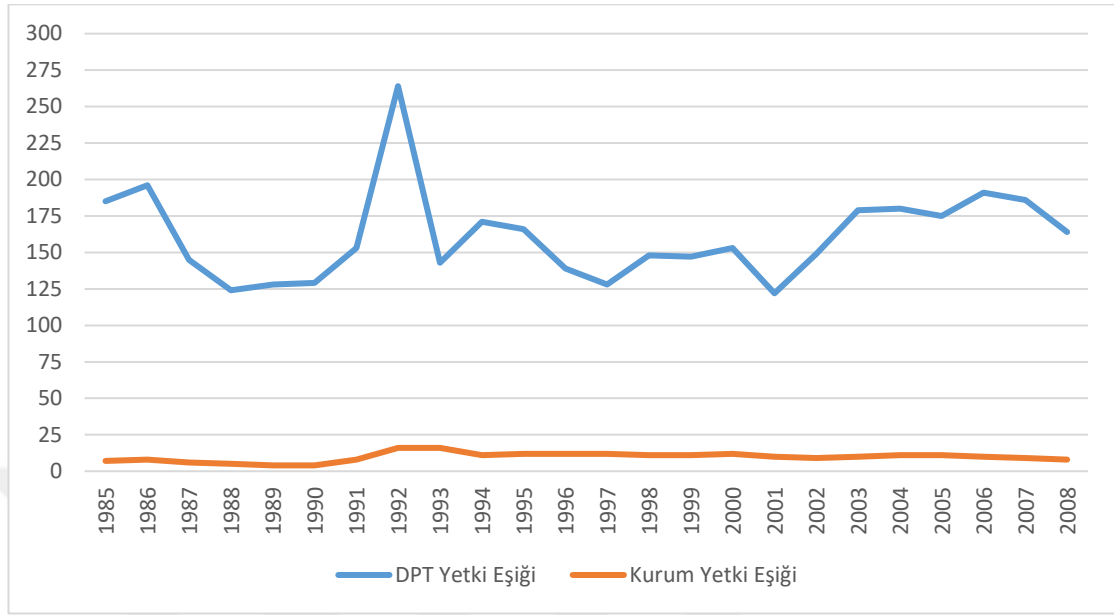
| Yetki Sahipliği/Maliyet Eşikleri | 0-249 | 250-2.999 | 3.000 + |
|--|---------------|------------|--------------|
| KURUM | M (s), Ö (s) | | |
| DPT | Y, S, K, M, Ö | S, K, M, Ö | M (s), Ö (s) |
| YPK | | Y | S, M, K, Ö |
| BK | | | Y |
| Y = Yer Parametresi S = Süre Parametresi K = Karakteristik Parametresi M = Maliyet Parametresi Ö = Ödenek Değişikliği (s) = Sınırlı | | | |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablonun incelenmesinden de görüleceği üzere, yatırımcı kurumlara proje toplam tutarının yanı sıra projenin yılı yatırım ödeneğinde de belli sınırlar içerisinde değişiklik yapma yetkisi verilmiştir. Diğer dikkat çeken düzenleme, büyük ölçekli projelere ilişkindir. Bu projelerin toplam tutarlarında her yıl program kararnamesinde belirlenen oranlar dahilinde değişiklik yapma konusunda DPT yetkili kılınmıştır.

2009 yılına kadar yaşanan gelişmeleri, yetki paylaşım matrisinden ziyade bu paylaşımına esas olan proje maliyet eşikleri belirlemiştir. Aşağıdaki grafikte, 2016 yılı fiyatlarıyla 1985-2008 döneminde proje maliyet eşiklerinde yaşanan değişim gösterilmektedir.

Grafik 1: Yetki Paylaşımına Esas Proje Maliyet Eşikleri (1985-2008) (Reel Fiyatlar, 2016=1) (Milyon TL)



Kaynak: 1985-2008 yılları Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Kararları (Yazar tarafından oluşturulmuştur).

Yetki paylaşım matrisi ile grafiğin birlikte incelenmesi, ilk defa 1975 yılında uygulamaya alınan ve 1979 yılında yapılan düzenleme sonrasında ise, küçük ve orta ölçekli yatırım projelerinin sorumluluğunu DPT'ye, büyük ölçekli yatırım projelerinin sorumluluğunu da YPK'ya veren yönetim sisteminin müstakil projeler açısından 2009 yılına kadar geçerliliğini koruduğu anlaşılmaktadır. Bu süre zarfında yatırımcı kurumların yetkisini belirleyen proje maliyet eşiği, istikrarlı bir görünüme sahiptir. Buradan 2016 yılı fiyatlarıyla 10 Milyon TL'ye kadar olan projelerin "*küçük ölçekli proje*" olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır. DPT'nin yetkisini belirleyen proje maliyet eşiği de 1991-1993 yılları dışarıda bırakılacak olursa, 150-175 Milyon TL arasında değişiklik göstermiştir. Dolayısıyla, reel fiyatlarla 175 Milyon TL'ye kadar olan projeleri de "*orta ölçekli proje*" olarak değerlendirmek mümkündür. Bu tutarın üzerindeki projeler de "*büyük ölçekli proje*" özelliğindedir ve YPK'nın yetki alanına girmektedir.

Küçük ölçekli projelerin büyük bir çoğunluğunun plan ve programlarda yer alan amaçların gerçekleştirilmesi açısından birincil derecede öneme sahip olmayan toplu proje niteliğinde olduğu dikkate alınır, merkezin müstakil proje türü

aracılığıyla kamu yatırımlarının yönetiminde etkili olmaya devam ettiği ileri sürülebilir. Bir sonraki bölümde detaylandırılan toplulaştırılmış proje türünün varlığı karşısında bu etki, oldukça sınırlı bir özelliğe sahiptir. 2009 yılında Program Kararnamesi'nde yapılan düzenlemeler sonrasında merkezin müstakil projeler açısından sahip olduğu yetkilerin önemli bir kısmı yatırımcı kurumlara devredilmiştir.

2009 yılında yapılan düzenleme ile getirilen sistem, iki yönüyle 1975-2008 döneminde uygulanan sistemden ayrılmaktadır. Bunlardan ilki, yetki paylaşımında proje maliyet eşiği kullanımından (yer ve maliyet parametresi hariç olmak üzere) vazgeçilmesidir. Sisteme ruhunu veren ayırt edici özelliği ise, proje parametrelerinin ele alınış biçimine ilişkindir. Matrislerin incelenmesinden de kolaylıkla görülebileceği üzere, yetki paylaşımında süre, karakteristik ve maliyet parametreleri daima birlikte ele alınmış ve aynı kurala tabi kılınmıştır. Bu durum, yatırım projesinin belirlenen sürede, içerikte ve maliyette tamamlanmasına yönelik ortaya konan hedefin gerçekleştirilmesi ile doğrudan ilişkilidir. Çünkü bu parametrelerden birinde değişikliğe ihtiyaç duyulması halinde diğerlerinin de büyük bir olasılıkla değiştirilmesi gerekmektedir. Proje süresinin uzaması, maliyeti doğrudan etkileyebileceği gibi, sürenin uzatılması, yapılan işin büyütülmesi yani karakteristiğinin değiştirilmesi ile ilgili olabilir. Bu ve benzeri ihtimaller, üç parametrenin birlikte ele alınmasını ve aynı kural setine tabi kılınmasını gerektirmiştir. Yeni sistemde ise, bu parametreler arasındaki ilişki koparılmış ve her bir parametre için ayrı yetki kuralı tanımlanmıştır.⁴¹⁶

Yeni sisteme göre, farklı sektörler ile farklı bölgelerde⁴¹⁷ yer alan projeler arası ödenek değişiklikleri hariç olmak üzere projeler arası her türlü ödenek değişiklik yetkisi yatırımcı kuruma devredilmiştir. Yatırımcı kurumlara devredilen bir diğer yetki, projenin bitiş yılına ilişkindir. Cari yıl yatırım programında tamamlanması öngörülenler hariç olmak üzere yatırım projelerinin bitiş yılını belirleme yetkisi, yatırımcı kurumlara verilmiştir. Devredilen iki yetki birlikte değerlendirildiğinde, yatırımcı kurumların aynı sektör ile aynı bölge içerisinde yer alan projeleri arasında önceliklendirme yapma imkânına kavuştuğu anlaşılmaktadır. Bunun tabii sonucu ise,

⁴¹⁶ DPT, *2009 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2009.

⁴¹⁷ Farklı bölgeler ile Doğu Anadolu Bölgesi Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP), Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ile Konya Ovası Projesi (KOP) bölgeleri kastedilmektedir.

önemli görülen bazı projelere diğerlerinden ödenek aktarılması ve böylece önemli projelerin planlanandan daha önce tamamlanmasının sağlanmasıdır. Önceki yıllarda proje maliyet eşiğine bağlı olarak merkezin yetkisini gerektiren bu işlemler, 2009 yılı ile birlikte yatırımcı kurum tarafından yapılabilmektedir. Bunun dışında kalan yer, karakteristik ve maliyet parametresine ilişkin yetki paylaşım matrisi aşağıda tabloda gösterilmiştir.

Tablo 29: Yetki Paylaşımı Matrisi (2009) (Milyon TL) (Nominal Fiyatlar)

| Yetki Sahipliği/Maliyet Eşikleri | 0-50 | 51-250 | 250 + |
|--|---------|--------|-------|
| DPT | Y, M, K | M, K | K |
| YPK | | Y | M |
| BK | | | Y |
| Y = Yer Parametresi M = Maliyet Parametresi K= Karakteristik Parametresi | | | |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Proje maliyet eşiklerinin yeniden belirlenmiş olması, proje ölçeklerinin değişmiş olduğunu göstermektedir. Bir önceki dönemin maliyet eşikleri kıyaslandığında, DPT'nin yetkisine giren proje sayısının artmış olduğu anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra proje maliyet eşiği sınırlaması olmaksızın karakteristik parametresinde değişiklik yapma yetkisi DPT'ye devredilmiştir. Karakteristik parametresinde değişiklik yapılmasının özellikle projenin büyüme durumunda maliyet parametresini etkilememesi kaçınılmazdır. Dolayısıyla, matristeki yetki paylaşımının büyük ölçekli projeler açısından uyumsuzluğa yol açabileceği ileri sürülebilir. Program kararnamelerinde de muhtemel uyumsuzlukların çözümüne ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak tez kapsamında planlama uzmanları ile yapılan görüşmelerde, 2009 düzenlemesinin arkasında projenin içeriğinden ziyade projenin maliyeti kontrol altında tutma düşüncesinin yer aldığını ifade etmişlerdir. Dolayısıyla, büyük ölçekli projelerde her ne kadar karakteristik parametresine ilişkin yetki DPT'ye ait olsa da, bu yetkinin kullanımı maliyet

parametresinde de değişiklik yapılmasını gerektiriyorsa, konunun YPK tarafından karara bağlandığı belirtilmiştir.⁴¹⁸

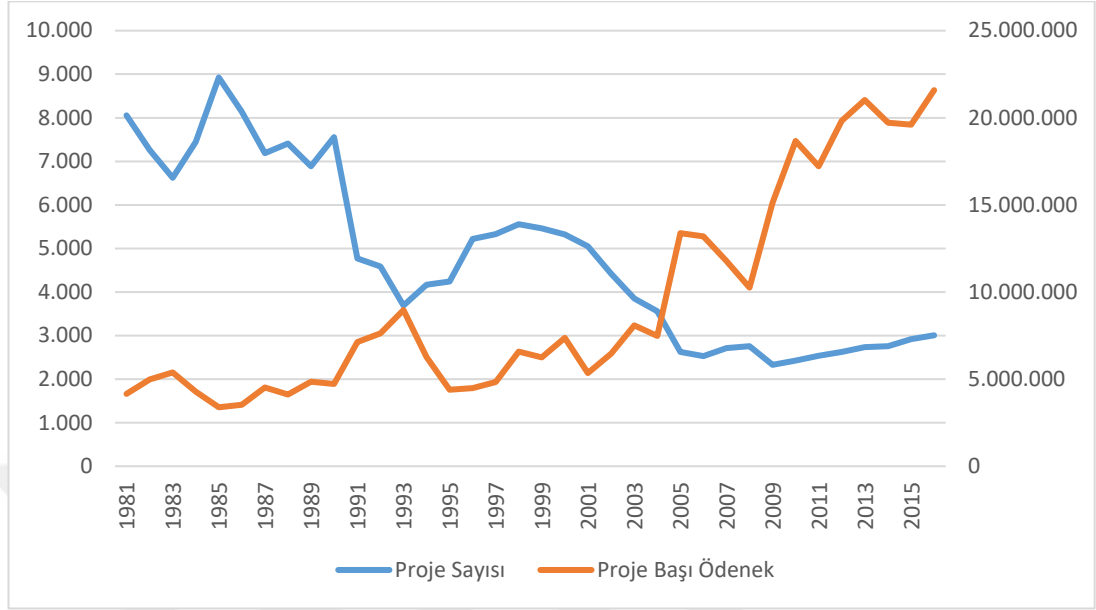
Müstakil proje türü kapsamında yaşanan gelişmeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, merkezin 2009 yılına kadar bu proje türü aracılığıyla kamu yatırımlarının yönetiminde etkin olduğu anlaşılmaktadır. 2009 yılında yapılan düzenleme, toplulaştırılmış proje türüne geçiş ile başlayan yetki devrinin müstakil proje türü açısından yansımasıdır. Aynı sektör ve aynı bölgelerde uygulanan müstakil projelerin yönetimi tamamıyla yatırımcı kurumlara devredilmiştir. Merkezin sahip olduğu yetkiler açısından ise, projenin maliyetinin kontrol altında tutulması, yeni yönetim anlayışının odağı haline gelmiştir. Bu durum da 1980 sonrası dönemde plan-program-yatırım bütünlüğünün ortadan kalkarak kamu yatırımları yönetim sürecinin bütçe yönetim sürecinin bir parçası haline gelmesinin doğal sonucu olarak kabul edilebilir. Müstakil proje türü ile ilgili gelişmeler önemli olmakla birlikte 1980 sonrası dönemde kamu yatırımları yönetimi açısından asıl önemli gelişme, toplulaştırılmış proje türüne geçiştir.

Proje Tür Değişikliği Olgusu ve Topplulaştırılmış Proje Türüne Geçiş

Topplulaştırılmış proje türüne geçiş ile birlikte kamu yatırımları yönetiminde yaşanan dönüşümün anlaşılabilmesi açısından öncelikle proje tür değişikliği olgusunun somutlaştırılması gerekmektedir. Kamu yatırım programlarından yer alan proje sayısı ile proje başına düşen yatırım ödenek miktarının yıllar itibarıyla incelenmesi, proje tür değişikliğini somut bir şekilde ortaya koymaktadır. Aşağıdaki grafikte, 1981-2016 döneminde proje sayıları ve proje başına düşen yatırım ödenek miktarında yaşanan değişim gösterilmiştir.

⁴¹⁸ Muhammed Şakir Şentürk ile 14.07.2016 tarihinde yapılan görüşme notları.

Grafik 2: Proje Sayıları ve Proje Başı Yatırım Ödenek Miktarında Yaşanan Değişim (1981-2016) (adet/TL)

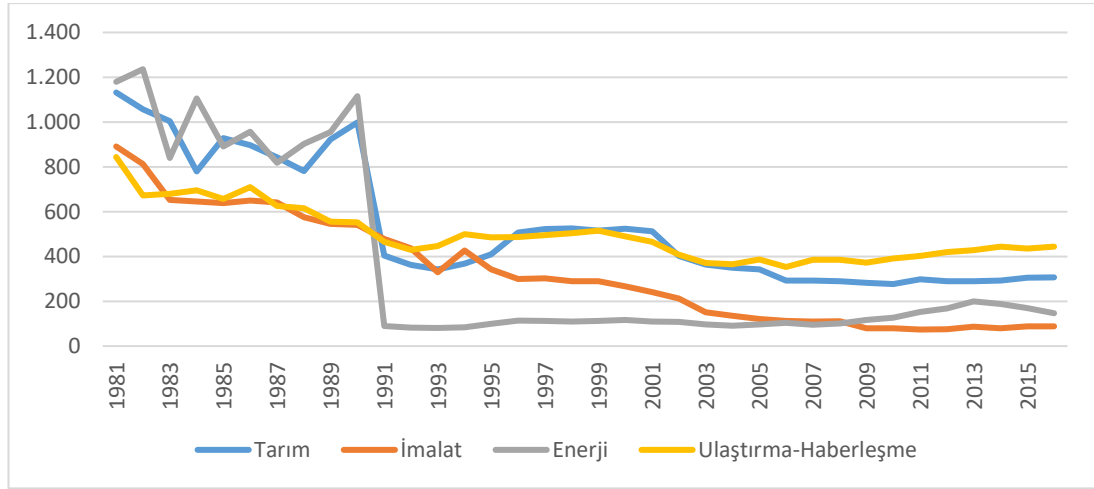


Kaynak: 1981-2016 dönemi Kamu Yatırım Programları (Yazar tarafından oluşturulmuştur).

Grafik incelendiğinde, 1980’li yılların başında 8.000’ler hatta ortalarına doğru 10.000’ler düzeyine ulaşan toplam proje sayısı, 1990’ların ilk yarısında azalma eğilimine girmiştir. Bu kapsamda ilk kırılma anı, 1991 yılıdır. Buna göre, 1990 yılında 7.556 olan toplam proje sayısı, 1991 yılında %37 oranında azalarak 4.772’ye düşmüştür. 1993 yılında 3.691’e kadar gerileyen toplam proje sayısında yaşanan bu azalmanın sebebinin, ilgili yıllara ait kamu yatırım programları incelendiğinde, müstakil proje türünden toplulaştırılmış proje türüne geçiş olduğu anlaşılmaktadır. Proje tür değişikliğine bağlı olarak azalan proje sayısı ile ters orantılı bir şekilde proje başına düşen yatırım ödenek miktarı da artış göstermiştir.

1990’lı yıllarda proje tür değişikliği ağırlıklı olarak iktisadi sektörlerde yaşanmıştır. Aşağıda yer verilen grafik, iktisadi sektörlerdeki proje tür değişikliğini göstermektedir.

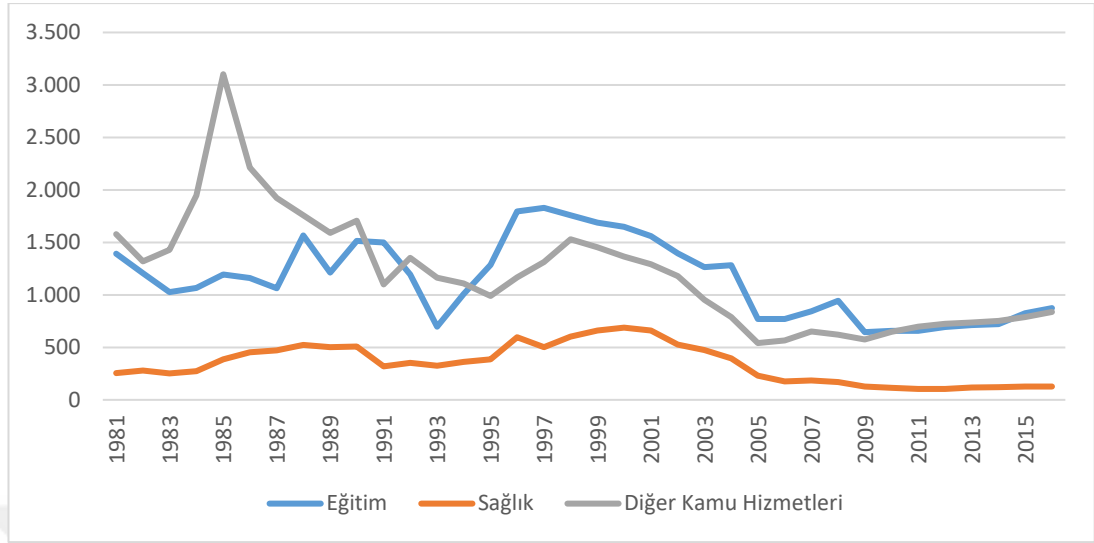
Grafik 3: İktisadi Sektörlere Ait Proje Sayılarındaki Değişim (1981-2016) (Adet)



Kaynak: 1981-2016 dönemi Kamu Yatırım Programları (Yazar tarafından oluşturulmuştur).

1991 yılında yaşanan kırılmanın arkasında tarım ve enerji sektörlerinde müstakil projeden toplulaştırılmış proje türüne geçişin yer aldığı grafiğin incelenmesinden anlaşılmaktadır. Ulaştırma ile imalat sektöründeki azalma ise, 1980'lerin başından itibaren düzenli bir seyir göstermiştir. Burada imalat sektöründeki proje sayısındaki azalmanın, proje tür değişikliği değil, devletin üretici sektörlerden çekilmesinin bir sonucu olduğu belirtilmelidir. Grafiğin ortaya koyduğu bir diğer önemli gelişme ise, bu sektörlerin proje sayısının 1990'ların ortalarından itibaren istikrarlı bir görünüm kazanmasıdır. Bu bağlamda, 1990'ların ortalarında toplam proje sayısında yaşanan artış ve sonrasında 2000'lerle birlikte tekrar başlayan azalış eğiliminin sosyal sektörler kaynaklı olduğu anlaşılmaktadır. Aşağıdaki grafikte de sosyal sektörlerdeki proje sayısındaki yıllar itibarıyla yaşanan değişim gösterilmiştir.

Grafik 4: Sosyal Sektörlere Ait Proje Sayılarındaki Değişim (1981-2016) (Adet)



Kaynak: 1981-2016 dönemi Kamu Yatırım Programları (Yazar tarafından oluşturulmuştur).

Grafikten de görüldüğü üzere, eğitim ve sağlık sektörlerinde 1990'lı yıllarında başında kısa süreli bir proje tür değişikliği uygulamasının ardından tekrar müstakil proje uygulamasının ağırlık kazandığı, 2000'lerin ortalarından itibaren ise, her iki sektörde de proje sayısında radikal bir azalma yaşandığı görülmektedir. Diğer kamu hizmetleri sektöründeki değişim de esas itibarıyla içme suyu ve kanalizasyon sektörü kaynaklıdır. Son yıllardaki artış ise, hem yeni sektörlerin hem de başta yeni üniversiteler olmak üzere yeni kurumların açılması ile ilgilidir. Dolayısıyla, iktisadi sektörlerde 1990'ların başında yaşanan proje tür değişikliği sosyal sektörler açısından 2000'lerin ortalarında yerleşiklik kazanmıştır.

Proje tür değişikliğinin kamu yatırımları yönetimi açısından asıl yansıması, detayı tadat edilmemiş (sayılmamış) proje türü ile birlikte yatırımcı kurumlara yapılan yetki devridir. Bu kapsamda gerçekleşen yetki devrine ilişkin ilk düzenleme, 1987 yılına aittir. Bu düzenleme ile toplulaştırma öncesi müstakil proje niteliği taşıyan ancak toplulaştırma sonrasında bu niteliğini kaybederek alt projeye dönüşen projelerin yılı yatırım ödenekleri arasında aktarma yapma yetkisi, yatırımcı kuruma devredilmiştir.⁴¹⁹ Bu yetki devri, Tablo 24a'da gösterilen "Ayrım-Narince-Taraksu" yol yapım projesi benzeri projelerden oluşan 64E042100 numaralı "İl Yolları Yapım"

⁴¹⁹ DPT, 1987 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar, Ankara, 1987, s.2-3.

projesi kapsamında yer alan alt projelerin yatırım ödenekleri arasındaki değişikliğin yanı sıra bu değişikliğe bağlı olarak ihtiyaç duyulan bitiş yılı değişikliklerinin yapılmasını da içermektedir.⁴²⁰ Böylece, yatırımcı kuruma alt projeler arasında önceliklendirme yapma ve bunun sonucu olarak da önemli gördüğü bazı projeleri planlanandan daha önce hizmete alma imkânı tanınmıştır. Bir diğer deyişle, müstakil projeler açısından 2009 yılında yapılan yetki devri, detayı tadat edilmemiş toplulaştırılmış proje türü açısından 1987 yılında yapılmıştır.

Yetki devrine ilişkin ikinci önemli düzenleme, 1996 tarihlidir. 1996 yılı Program Kararnamesi ile yatırımcı kurumlar, kamu yatırım programının Resmi Gazetede yayımlanmasının ardından bir ay içerisinde detayı tadat edilmemiş toplulaştırılmış proje kapsamında yer almasını istedikleri alt projeleri gösterir detay programları hazırlayıp DPT'ye sunmakla sorumlu kılınmıştır.⁴²¹ Detay programın kesinleşmesi ise, DPT'nin olumlu görüş şartına bağlanmıştır. Bu düzenlemeyi geçmiş dönem düzenlemelerinden farklı kılan temel özelliği, yatırımcı kurumlara alt projelerin seçim sorumluluğunda ilk defa yer vermesidir. Ayrıca alt projelerin belirlenmesi olarak adlandırılan detay programın hazırlanması işinin, bütçe takvimine göre işleyen yıllık bir iş olarak ele alınması, plan ve program perspektifinin terkedildiğinin önemli bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Yer parametresi hariç olmak üzere alt projelerin tüm parametrelerinde değişiklik yapma yetkisinin yatırımcı kuruma ait olması da bu tespiti destekler niteliktedir. Bundan böyle yatırımcı kurum, alt projenin içeriğini, maliyetini, yılı ödeneğini ve bitiş yılını istediği şekilde değiştirme imkânına kavuşmuştur. Bu proje türünde merkezin sahip olduğu tek yetki, yatırımcı kurum tarafından belirlenen detay programı onaylamak ve alt projenin detay programda belirlenen yer dışında başka bir yerde yapılması konusunu karara bağlamaktır. Bir bakıma, projenin yönetimi büyük ölçüde yatırımcı kuruma devredilmiştir.

1996 yılındaki düzenleme, 2009 yılına kadar herhangi bir değişikliğe uğramadan aynı şekilde uygulanmıştır. 2009 yılında yetki devrinin kapsamını genişleten önemli bir düzenleme daha yapılmıştır. Bu düzenleme ile birlikte detay programın kesinleşmesine ilişkin DPT'nin onay yetkisi ile alt projelerin yer parametresine ilişkin yetkisi

⁴²⁰ a.g.k., s.3.

⁴²¹ DPT, *1996 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1996, s.2.

kaldırılmıştır. Böylece, detayı tadat edilmemiş toplulaştırılmış projelerin yönetiminin tam anlamıyla yatırımcı kurumlara bırakıldığı ileri sürülebilir. Yetki devrinin taşıyıcısı konumunda olan detayı tadat edilmemiş toplulaştırılmış proje türüne geçişle birlikte kamu yatırımlarının yönetiminde gelinen son durum, 64E042100 numaralı “*İl Yolları Yapım*” projesi örneği üzerinden şu şekilde örneklenebilir:

Bu proje kapsamında hangi yol projelerinin yer alacağı, bütün alt projelerin bitiş yılı, yeri, uzunluğu, yol kalitesi, maliyeti ve yılı yatırım ödeneği gibi yönetim yetkisini oluşturan tüm proje parametreleri hakkında karar verme yetkisi, yatırımcı kuruma aittir. Bunların karşısında DPT’nin sahip olduğu yetkinin, her yıl alınacak yeni projenin sayı ya da km olarak belirlenmesi ile sınırlı olduğu ve bu yetkinin de alt proje bazında detayları belirlemeyi içermediği ifade edilmiştir.⁴²² Örnekleme gerekirse, DPT, kamu yatırım programı kapsamında 2016 yılında “*1.000 km yeni yol projesinin yapılabileceğini*” konusunda karar vermekte, bunun dışında “*1.000 km’nin iller bazında detayının belirlenmesi, kaç alt projeye bölüneceği, yol projelerinin kalitesi, standardı, uzunluğu, maliyeti, kaç yılda tamamlanacağı ve ödeneğinin ne kadar olacağı gibi konular*” yatırımcı kurum tarafından detay program kapsamında belirlenmektedir.⁴²³ Bu bağlamda, müstakil proje türü ile ilgili 2009 tarihli düzenleme için ifade edildiği üzere, maliyeti kontrol altında tutmak ve buna bağlı olarak yatırım stokunu yönetilebilir kılmak, merkezin karar verme davranışının belirleyicisi haline gelmiştir ki bu durum, plan-program-yatırım bağlantısının koparak kamu yatırımları yönetiminin yıllık bütçe yönetiminin bir parçası haline gelmesinin doğal sonucu niteliğindedir.

⁴²² Abdülkadir Yalvaç ile 14.07.2016 tarihinde yapılan görüşme notları.

⁴²³ Abdülkadir Yalvaç ile 14.07.2016 tarihinde yapılan görüşme notları.

SONUÇ

Tezde planlı ekonominin başlangıcından günümüze kadar uzanan dönemde kamu yatırımları yönetim sisteminde yaşanan değişim incelenmiştir. Bu incelemenin kuramsal altyapısının inşasında planlama kavramına başvurulmuştur. Planlama, devletin ekonomiye doğrudan ve sistemli müdahalesi olarak kavranmıştır.

Kapitalist dünyada devletin ekonomiye müdahalesi ve planlı ekonomi fikri, 1929 Büyük Buhranı ile gündeme gelmiştir. Bu tarihe kadar takip edilen ekonomi politikasının kuramsal dayanağı olan liberal öğretisi, devletin piyasaya müdahalesini dışlar ve piyasanın kendi iç işleyişinin denge halini oluşturacağını varsayar. Ancak 1929 Büyük Buhranı ve sonrasında yaşananlar, bu varsayımın geçerli olmadığını ortaya koymuştur.

Devletin ekonomiye müdahale fikrine ilişkin teorik çabalar ile politika uygulamaları paralel şekilde yürütülmüş ve birbirlerini beslemişlerdir. ABD'nin krizden çıkış programı olarak ilan ettiği "*New Deal (Yeni Düzen)*", kapitalist planlamanın en kapsamlı örneklerindedir. Bu programın uygulamaya başlandığı tarihten 3 yıl sonra, 1936 yılında İngiliz iktisatçı John Maynard Keynes, "*İstihdamın, Paranın ve Faizin Genel Teorisi*" isimli çalışması ile iktisat literatüründe ilk defa devletin ekonomiye müdahale fikrini teorik düzeyde açıklığa kavuşturmuştur.⁴²⁴ İşsizlik sorununun çözümüne odaklanan teorinin önerisi, kamu harcamalarının artırılmasıdır. Bu harcamalar içerisinde istihdam yaratma özelliği ile öne çıkan harcama kalemi, kamu yatırımlarıdır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında sömürgelerin bağımsızlıklarını kazanması, planlama kavramına yeni bir boyut kazandırmıştır. Bu boyut, Batının eski sömürgelerinin ekonomik ve sosyal açıdan az gelişmişliklerinin ortadan kaldırılmasıdır ve kalkınma olarak adlandırılmıştır. Böylece, kapitalist planlamanın işlevi, ekonomik ve sosyal açıdan gelişmiş ülkeler ile az gelişmiş ülkeler açısından farklılaşmıştır. Gelişmiş ülkeler açısından ekonomik istikrarı sağlama işlevine karşılık, az gelişmiş ülkelerde işlevi, kalkınmanın gerçekleştirilmesidir. Böyle bir okuma,

⁴²⁴ Backhouse, 2002, s.234-235.

kalkınma ile planlama arasında amaç-araç ilişkisi kurulmasını sağlamış ve bu ilişki kalkınma plancılığı isminde somutluk kazanmıştır.

Kalkınma plancılığı, az gelişmiş ülkelerin kalkınabilmesi için gelişmiş ülkelerin yolunu takip etmesi gerektiğini varsayar. Dolayısıyla, bu ülkelerde sermaye birikiminin artırılması gerekmektedir ve bunun yolu da yatırımların artırılmasından geçmektedir. Bu ise, özel sektörün güçlü olmadığı az gelişmiş ülkelerde devletin kamu yatırımları yoluyla kalkınmanın lokomotifi olma görevini üstlenmesiyle mümkündür. Görüldüğü üzere, önerilen reçetenin ilacı, kamu yatırımlarıdır ve kalkınma plancılığı da kamu yatırımlarının esas itibarıyla da imalat sanayi sektörüne yapılacak yatırımların planlanmasıdır. Dönemin kalkınma kavramına ilişkin hâkim bakış açısının yansımaları olan bu durum, planlama tekniklerinin de ağırlıklı olarak bu yönde gelişme göstermesine yol açmıştır.

Yeni sağ politikaların hâkimiyetini ilan ettiği 1980'li yıllar, kapitalist dünyada ekonomi politikası olarak planlamanın terkedildiği yıllardır. Bunun kalkınma plancılığı açısından yansımaları, planlamanın kalkınmanın aracı olma işlevini kaybetmesidir. Devlet öncülüğünde planlı kalkınmanın yerini, özel sektör öncülüğünde plansız kalkınma almıştır. Bu gelişmenin kamu yatırımları açısından yansımaları, devletin başta imalat sanayi olmak üzere üretken sektörlerden çekilmesi şeklinde kendini göstermiştir. Kamu yatırımları, başta ulaştırma olmak üzere özel sektör yatırımlarını tamamlayıcı alanlarda yoğunluk kazanmıştır. Aynı dönemde kalkınma kavramının içeriğinde yaşanan değişim ve iktisat disiplini içinde ekonomik büyüme alanında kaydedilen yeni gelişmeler, eğitim, sağlık ve Ar-Ge başta olmak üzere sosyal sektörlere yapılan kamu yatırımlarının artmasına yol açmıştır. Tez kapsamında Türkiye'de planlama bağlamında yaşanan gelişmelerin buraya kadar anlatılan kuramsal arka plan ile paralel bir gelişim çizgisine sahip olduğu tespit edilmiştir.

1929 Büyük Buhranının ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerine devletçilik politikası ile karşılık verilmiştir. Birinci ve ikinci beş yıllık sanayi planları, bu dönemde hazırlanmış ve Cumhuriyet döneminin ilk planlama deneyimleridir. Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişen kalkınma plancılığına geçişi, benzer özelliklere sahip ülkelere kıyasla görece geç bir tarihte, 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kuruluşu ile gerçekleşmiştir.

DPT'nin kuruluşu, planlı ekonomi döneminin başlangıcını temsil etmektedir. İlk planın yürürlük kazandığı 1963 yılına kadar geçen yaklaşık üç yıllık zaman zarfında kalkınma plancılığının kurumsallaşması sağlanmıştır. Kurumsallaşma; örgüt, sistem ve metot olmak üzere üç ana eksen üzerine bina edilmiştir. Bu sürecin kurucu ilkesi ise, plan bütünlüğü ilkesidir. 1961 Anayasasında yer almasından ötürü anayasal nitelik taşıyan bu ilkenin yansımaları, her üç ekseninde de kendini göstermiştir.

Plan bütünlüğü ilkesi, planın içerdiği teknik gerekliliklerin korunması ve uygulamanın da bu gereklilikler doğrultusunda yapılması şeklinde tarif edilebilir. Bu ilkenin arkasında dönemin anayasa yapımcılarının sivil siyasete duydukları güvensizlik yatmaktadır. Plan bütünlüğünü korumaya yönelik her üç eksen kapsamında alınan tedbirler aracılığıyla teknik bilginin siyasetin popülizmine karşı korunması amaçlanmıştır.

Örgütsel düzlemde plan bütünlüğü ilkesi, YPK'nın üye kompozisyonu ile planın TBMM'de kabul edilmesine ilişkin yöntemde karşılığını bulmuştur. Siyaset ile bürokrasinin YPK'da eşit şekilde temsili, plana hakkında yapılan tartışmalarda teknik boyutun ihmal edilmemesini dolayısıyla planın bütünlüğünü sağlamaya yöneliktir. Benzer şekilde TBMM'de yürütülen plan görüşmelerinde, planda tek bir değişiklik dahi yapılması halinde planın bir bütün olarak iade edilecek olması, planın teknik olarak bütünlüğünü sağlama amaçlıdır.

Yöntemsel düzlemde plan bütünlüğü, makro model aşamasında plan için kurulan model aracılığıyla sağlanmıştır. Model, ekonominin geneli için bir tür soyutlama olarak kabul edilebilir ve kalkınma idealinin soyut olarak ve matematiksel ifadesi şeklinde tanımlanabilir. Sektör ve proje aşamaları ise, bu soyutluğun adım adım somutlaştırıldığı aşamalardır. İlk olarak sektör düzeyinde politika (*policy*) düzeyinde ortaya konan kalkınma ideali, proje aşamasında kamu yatırım projesi olarak somutluk kazanmaktadır. Böylece, son aşamada planın gerçek hayat ile teması kurulmuş olmaktadır. Tüm bu sürecin, makro model ile tutarlı bir şekilde ve tek bir birimin (*İPD*) koordinasyonunda yürütülmesi, planın teknik bütünlüğünü sağlamaktadır.

Tezde detaylarıyla izah edilen yöntemsel sürecin ürünü olan plan bütünlüğü, dönemin planlama mimarisinde somutlaşmıştır. Perspektif plan ile kalkınma planı düzleminde soyutlanan kalkınma ideali ile proje düzleminde somutlaşan kamu yatırımları arasında kurulan ilişki, plan bütünlüğünün resmi niteliğindedir. Buraya

kadar anlatılan süreç, hazırlık aşamasına ilişkindir ve alınan tüm tedbirler plan bütünlüğü ilkesini hayata geçirmeye yöneliktir.

Uygulama aşamasını da plan bütünlüğü ilkesi dışında değerlendirmek mümkün değildir. Kamu yatırımları yönetim sistemi de bu ilke temelinde şekillendirilmiştir. Bunun yansıması, “*merkezden yönetim*” ve “*müstakil proje uygulaması*” şeklinde kendini göstermiştir. Müstakil proje, dönemin kamu yatırımları yönetim sisteminde kullanılan bir proje türüdür ve müstakil niteliği taşıyan her bir işin Kamu Yatırım Programında ayrı bir proje numarası verilerek listelenmesine işaret etmektedir. Bu uygulamada İzmir Aliğa TÜPRAŞ Rafineri yatırımı ile Hakkari'nin Şemdinli ilçesinde yapılacak sağlık ocağı yatırımı, aynı proje statüsüne sahiptir ve müstakil olarak listelenmektedir.

Kamu yatırımları yönetiminde merkez; Bakanlar Kurulu, YPK ve DPT Müsteşarlığını ifade etmektedir. Merkezin karşısında ise, yatırım projesinin hayata geçirilmesinden sorumlu diğer bir ifadeyle yatırımı icraya memur Bakanlıklar ile kamu kurumları yer almaktadır. Planlama pratiğinde bu kurumlar, “*yatırımcı kurum*” olarak adlandırılmaktadır. Dolayısıyla, kamu yatırımları yönetim sisteminde yatırımcı kurumlar, kamu yönetimi terminolojisinden ödünçle “*yerinden yönetim kuruluşu*” olarak değerlendirilebilir. Bu dönemde kamu yatırımlarının yönetilmesine ilişkin yetkiler merkezde, merkezin içerisinde de YPK bünyesinde toplanmıştır.

YPK'nın üye kompozisyonu ve bu kompozisyona neden olan arka plan birlikte değerlendirildiğinde, kamu yatırımları yönetim sistemindeki plan bütünlüğü ilkesinin etkisi somutluk kazanmaktadır. Bu bağlamda, dönemin kamu yatırımları yönetim yaklaşımı, “*müstakil projeler eliyle merkezden yönetim*” şeklinde ifade edilebilir.

24 Ocak 1980 Kararları, ekonomi politikasında paradigma değişikliğini temsil etmektedir ve kapitalist dünyadaki yeni sağ politikalar, 1980'lerin serbest piyasa ekonomisine geçiş yönündeki düzenlemelerine yön vermiştir. Bu gelişmeye koşut olarak kalkınma plancılığı için kurulmuş olan yapı, çözülmeye başlamıştır. Bu çözülmeye bir anda gerçekleşmemiş, günümüze kadar uzanan süreç içerisinde adım adım gerçekleşmiştir.

Planın hazırlık aşamaları arasında gerçekleşen kopuşlar, yönetsel düzlemdeki çözülmeyi doğurmuştur. İlk kopuş, proje aşamasında yaşanmıştır. 1982 yılında yayımlanmaya başlanan Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ile kamu yatırımları

yönetim süreci, yıllık bütçeleme sürecinin bir parçası haline getirilmiştir. Böylece, plan bütünlüğü ilkesi kamu yatırımları boyutu itibarıyla ortadan kalkmıştır. Tabandan başlayan bu çözülme, sektör ve makro model aşamalarını işlevsizleştirmiş ve süreç içerisinde sönümlenmelerine yol açmıştır. Bunun nedeni, bu aşamalarda yapılan çalışmaların hayata geçirilmesinin aracı konumunda olan proje aşaması ile bağlantılarının metot ve zaman perspektifi itibarıyla ortadan kalkmasıdır.

Örgütsel düzlemde ilk çözülme, YPK'nın üye kompozisyonunun değiştirilerek siyaset ile bürokrasinin eşit temsiline son verilmesidir. 1980'lerin ilk yarısında yaşanan bu gelişmeyi, 1990'lar ile birlikte DPT'nin bakanlık şeklinde örgütlenmesi ve plan bütünlüğünün örgüt düzeyinde somutlaştığı İPD'nin farklı müsteşar yardımcılıklarına bağlı genel müdürlükler şeklinde ayrılması izlemiştir. Aynı dönemde YPK'nın işlevsizleşmesi ve sadece kâğıt üstünde toplanan bir kurul haline gelmesi, bu sürecin tamamlayıcı gelişmesi olarak not edilmelidir. 2011 yılında DPT'nin Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmesiyle örgütsel çözülmenin tamamlandığı ileri sürülebilir.

Proje aşamasında yaşanan kopuş ile İPD'nin ayrılması birbirini tamamlayan gelişmeler olarak değerlendirilmelidir. Önceki dönemde plan hazırlık aşamalarının tamamının toplandığı İPD'nin farklı genel müdürlüklere ayrılması, aşamalar arası kopuşun örgütsel düzlemdeki yansımasıdır. Görüldüğü üzere, bunun gerçekleşmesi 10 yılı aşan bir süreyi almıştır. Dolayısıyla, örgütsel değişikliklerin daha yavaş gerçekleştiği ileri sürülebilir.

Bu gelişmelerin uygulama boyutu itibarıyla kamu yatırımları yönetim sistemine yansması, proje tür değişikliği ve yatırımcı kurumlara yapılan yetki devirleri aracılığıyla olmuştur. 1987 yılında ilk defa kullanılan "*toplulaştırılmış proje uygulaması*", benzer niteliğe sahip projelerin birleştirilmesi ve kamu yatırım programında tek bir proje numarası altında listelenmesine işaret etmektedir. Sağlık ocağı ya da okul binası yatırımları bir araya getirilerek oluşturulan bu projeler, içerdikleri alt projelerin kamu yatırım programında listelenme durumuna göre ikiye ayrılmıştır. Kamu yatırımları yönetim sisteminde değişimin asıl aktörü, alt projeleri kamu yatırım programında listelenmeyen toplulaştırılmış proje türü, teknik ifadeyle detayı tadat edilmemiş toplulaştırılmış proje türüdür.

Ulaştırma sektörü başta olmak üzere iktisadi sektörler ile başlayan proje tür değişikliği, kamu yatırım programında yer alan proje sayısının yıllar itibarıyla

gösterdiği değişim ile tezde ispatlanmıştır. Yaşanan değişimi anlamlı kılan ise, bu proje türüne geçişle birlikte yatırımcı kurumlara yapılan yetki devirleridir. Aşamalı şekilde yapılan bu yetki devirleri açısından 1996 ve 2009 yılları önemlidir. 2009 yılında yapılan yetki devriyle birlikte bu proje türü ile yönetilen kamu yatırımlarında yönetim yetkisi bütünüyle yatırımcı kurumlara devredilmiştir.

Müstakil proje türü açısından yatırımcı kurumlara yetki devri, 2009 yılında yapılmıştır. Bu tarihe kadar DPT, bu proje türü üzerinde sahip olduğu yetkileri koruyabilmiştir. Dolayısıyla, 2009'a kadar olan dönemde müstakil proje ile toplulaştırılmış proje arasında salınan bir yönetim sistemi yürürlüktedir. Müstakil proje; merkezden yönetimi, detayı tadat edilmemiş toplulaştırılmış proje, yerinden yönetimi temsil etmektedir. İktisadi sektörler ile başlayan proje tür değişikliğinin 2000'lerin ilk yarısı ile birlikte sosyal sektörler ile tamamlandığı görülmektedir. Bu tarihten itibaren kamu yatırım programındaki proje sayısının istikrar kazanmış olması, bu tespiti doğrular niteliktedir. 2009 yılında ise, bir adım daha atılarak kamu yatırımları yönetiminde etkinliği azalmış olan müstakil projeler açısından da yatırımcı kurumlar yetkili kılınmıştır. Gelinek nokta itibarıyla, eski ismiyle DPT, yeni ismiyle Kalkınma Bakanlığı'nın kamu yatırımları yönetimi açısından bir etkinliği kalmamıştır.

Son olarak proje tür değişikliği sürecinde tespit edilen bazı uygulamalara ve bu uygulamaların yol açtığı sorunlara dikkat çekilmelidir. Tezin ilgili bölümlerinde de değinildiği üzere, proje tür değişiklikleri sonrasında oluşan kamu yatırım programı, kamu yatırımlarının sektör ve proje bazında takibine ve buna bağlı olarak da sektör hafızasının oluşmasına imkân vermemektedir. Sektör hafızası bağlamında bir diğer önemli sorun, projeler kapsamında yapılan işin belirtildiği karakteristik parametresinde kullanılan ölçü ve gösterim birimlerinin herhangi bir standardın bulunmayışıdır. Standartsızlık, yıllar itibarıyla kıyaslama yapılma imkânını ortadan kaldırmakta ve içerik boyutu itibarıyla hafızasızlaşmayı doğurmaktadır. Bu olgu, projelerin toplulaştırılması ile daha belirgin hale gelmiştir.

Yatırım hafızası bulunmayan ve yapılan işleri standart ölçü birimleri bazında karşılaştırma imkânı bulunmayan bir sektörün planlamasından, bu sektöre ilişkin bir kamu politikası geliştirilmesinden söz edilmesi mümkün değildir. Başka bir ifadeyle, mevcut kamu yatırımları yönetim sistemi, sektör düzeyinde sağlıklı bir planlama yapılmasına ve sektörün herhangi bir problemi hakkında kamu politikası

geliştirilmesine imkân vermemektedir. Bu bağlamda, Türkiye'nin sektör düzeyinde planlama yapma ve kamu politikası geliştirme kapasitesini artırmaya ihtiyacı vardır.



KAYNAKÇA

- Aleceovich, Michele, “Early Development Economics Debates Revisited”, *Journal of the History of Economic Thought*, Volume 33, Number 2, 2011.
- Aral, Fahri, *Planlı Kalkınma Serüveni: 1960’larda Türkiye’de Planlama Deneyimi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.
- Arslan, Ünal, *Kurumların İktisadi Büyüme Üzerindeki Etkisi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007.
- Ayanoğlu, Kamil vd., *Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi*, DPT Yayını, Ankara, 2001.
- Aytür, Memduh, *Kalkınma Kavramı*, DPT Yayını, Ankara, 1971
- Backhouse, Roger E., *The Penguin History of Economics*, Penguin Books, England, 2002.
- Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi (1908-2007)*, İmge Yayınları, Ankara, 2009.
- Celasun, Merih, *İktisadi Planlama Dairesinin Çalışma Programı Hakkında Memorandum*, DPT Yayını, Ankara, 1968.
- Celasun, Merih, “Piyasa Ekonomilerinde Planlama: 1970’lerin Dış Ekonomik Şoklarının Etkisinde Yeni Sorunlar ve Eğilimler”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, C.11, S.3-4, 1984.
- Chowdhury, Anis ve Kirkpatrick Colin, *Development Policy and Planning*, Routledge, USA, 1994.
- Cole Harold L., Lee E. Ohanian, “New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 112, No.4, August 2004.
- DPT, *Yatırım Kavramı Hakkında Not*, DPT Arşivi, Ankara, ?.
- DPT, *Yatırım Projelerinin Tanzimi için Rehber*, DPT Arşivi, Ankara, ?.

- DPT, *Suggested Method for Appraisal of Investment Projects*, DPT Yayını, Ankara, 1960.
- DPT, *Özel İhtisas Komisyonları ve Sektör Çalışmaları*, DPT Yayını, Ankara, 1961.
- DPT, *Planlama Nedir, Niçin Planlama Yapıyoruz*, DPT Yayını, Ankara, 1961.
- DPT, *1963-1967 Planı Hazırlık Çalışmaları Sektör Programları Turizm Sektörü (Hizmete Özel)*, DPT Yayını, Ankara, 1962.
- DPT, *Project Evaluation and Application in The Turkish Five Year Plan with Special Emphasis as to Criteria Applied to some Directly Productive Projects*, DPT Arşivi, Ankara, 1962.
- DPT, *Türkiye'de İnsangücü İhtiyaçları ve Eğitim Programlaması*, DPT Yayını, Ankara, 1962a.
- DPT, *Planlama Nedir, Niçin Planlama Yapıyoruz*, DPT Yayını, Ankara, 1962b.
- DPT, *Sektör Programları ve Proje Tahlilleri Şubesi Kuruluş ve Görevi*, DPT Yayını, Ankara, 1966.
- DPT, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Turizm Sektörü Raporu*, DPT Yayını, Ankara, 1968.
- DPT, *Yıllık Programlar ve Finansman Şubesinin Temel Fonksiyonu, Yan Görevleri ve İlişkileri*, DPT Yayını, Ankara, 1968.
- DPT, *Planlama Nedir? Niçin Plan Yapıyoruz*, Ankara, DPT Yayını, 1973.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Bibliyografyası (30 Eylül 1960-30 Eylül 1985)*, DPT Yayını, Ankara, 1985.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Bibliyografyası (1985-1990)*, DPT Yayını, Ankara, 1990.
- DPT, *DPT Makroekonometrik Modeli (DPT MAKRO)*, DPT Yayını, Ankara, 1995.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Bibliyografyası (1990-1995)*, DPT Yayını, Ankara, 1997.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 1996*, DPT Yayını, Ankara, 1997.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 1997*, DPT Yayını, Ankara, 1998.

- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 1998*, DPT Yayını, Ankara, 1999.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 1999*, DPT Yayını, Ankara, 2000.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 2000*, DPT Yayını, Ankara, 2001.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 2001*, DPT Yayını, Ankara, 2002.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 2002*, DPT Yayını, Ankara, 2003.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 2003*, DPT Yayını, Ankara, 2004.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 2004*, DPT Yayını, Ankara, 2005.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 2005*, DPT Yayını, Ankara, 2006.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 2006*, DPT Yayını, Ankara, 2007.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 2007*, DPT Yayını, Ankara, 2008.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 2008*, DPT Yayını, Ankara, 2009.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 2009*, DPT Yayını, Ankara, 2010.
- DPT, *Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Kataloğu 2010*, DPT Yayını, Ankara, 2011.
- Ellerman, David, “Revisiting Hirschman on Development Assistance and Unbalanced Growth”, *Eastern Economic Journal*, Volume 30, No 2, Spring 2004.
- Günçe, Ergun, “Early Planning Experiences in Turkey”, *Planning in Turkey* içinde (ed. Selim İlkin ve E. İnanç), Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1967.
- Harvey, David, *The Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, Oxford, 2005.
- International Bank for Reconstruction and Development (World Bank), *The Economy of Turkey An Analysis and Recommendations for A Development Program*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1951.
- Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Bakanlığı Yayın Kataloğu 2011*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2012.
- Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Bakanlığı Yayın Kataloğu 2012*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2013.

- Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Bakanlığı Yayın Kataloğu 2013*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2014.
- Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Bakanlığı Yayın Kataloğu 2014*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2015.
- Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Bakanlığı Yayın Kataloğu 2015*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2016.
- Kalkınma Bakanlığı, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)*, Ankara, 2015.
- Kansu, Günal, *Planlı Yıllar*, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2004.
- Karaosmanoğlu, Atilla, *İzmir Karşıyaka'dan Dünyaya*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2006.
- Kassap, Veysi, *Sermaye Akımları Yönetimi: Sermaye Kontrolleri ve Türkiye Ekonomisinde Uygulanabilirliği*, Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2017.
- Kazgan, Gülten, *İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993.
- Kepek, Yakup, Yentürk Nurhan, *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2010.
- Kıray, Mübeccel, "On Certain Aspects of the Social Planning of the First Five-Year Plan", *Planning in Turkey* (ed. İlhan Tekeli ve Selim İlkin) içinde, Ankara, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını, 1967.
- Küçük, Yalçın, "The Macro-Model of The Plan" *Planning in Turkey* (ed. İlhan Tekeli ve Selim İlkin) içinde, Ankara, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını, 1967a.
- Küçük, Yalçın, "Sectoral Programming in the Plan", *Planning in Turkey* (ed. İlhan Tekeli ve Selim İlkin) içinde, Ankara, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını, 1967b.
- Yalçın Küçük, *100 Soruda Planlama, Kalkınma ve Türkiye*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1971.
- Küçük, Yalçın, "Türkiye'de Planlama Kavramının Gelişimi Üzerine", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı.

- Mankiw, Gregory, *Macroeconomics*, Worth Publishers, USA, 2007.
- Milor, Vedat Halit, *A Comparative Study of Planning and Economic Planning in Turkey and France: Bringing The State Back In*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, University of California Berkeley, 1989.
- Niehans, Jürg, *A History of Economic Theory: Classic Contributions 1720-1980*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1990.
- Okyar, Osman, *Ulusal İktisat Politikasının Sermaye Piyasası Üzerindeki Etkisi*, Türkiye Ticaret Odaları Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Yayınları, Ankara, 1966.
- Övgün, Barış, *Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi, 2010.
- Özal, Turgut, *Kalkınmada Yeni Görüşün Esasları*, ?, Ankara, 1979.
- Özşen, Tayfur, *Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)*, İçişleri Bakanlığı Yayınları, 1987.
- Pamuk, Şevket, “Economic change in twentieth century Turkey: is the glass more than half full”, *The Cambridge History of Turkey Volume 4* içinde (der. Reşat KASABA), Cambridge University Press, United Kingdom, 2008.
- Pamuk, Şevket, “Dünya İktisadi Bunalımı ve 1930’lara Yeniden Bakış”, *Bilanço 1923-1998: Türkiye Cumhuriyetinin 75 Yılına Toplu Bakış Cilt 2* içinde, Türkiye Bilimler Akademisi, Tarih Vakfı ve Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, İstanbul, 1999.
- Pamuk, Şevket, *Türkiye’nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014.
- Peet Richard and Hartwick Elaine, *Theories of Development: Contentions, Arguments, Alternatives*, The Guilford Press, USA, 2009.
- Polat, Mehmet, “Planlı Dönemde Türkiye’de Kullanılan Plan Modelleri”, *Devlet Planlama Teşkilatında Kullanılan Plan Modelleri ve Yeni Teklifler* içinde, DPT Yayını, Ankara, 1986.

- Rosenstein-Rodan, Paul N., “Problems of Industrialisation of Eastern and South-East Europe”, *The Economic Journal*, Volume 53, Issue 210/211, June-September 1943.
- Rostow, W.W., “The Stages of Economic Growth”, *The Economic History Review*, New Series, Volume 12, No 1, 1959.
- Sen, Amartya, “Development: Which Way Now?”, *The Economic Journal*, Volume 93, Issues 372, December 1983.
- Sen, Amartya, *Inequality Rexamined*, Harvard University Press, USA, 1992.
- Sezen, Seriye, *Değişme Sürecinde Türkiye’de Planlama ve Planlama Örgütü*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 1998.
- Solomon, Morris, *Project Preparation and Analysis; A Procedure Prepared for the State Planning Organization of Turkey*, DPT Yayını, Ankara, ?.
- Somel, Ali, *Devletçilik ve Planlama Tartışmalarına Damga Vuran Forum Dergisi*, İstanbul, Yazılama Yayınları, 2010.
- Sönmez, Atilla, “The Re-Emergence of the Idea of Planning and the Scope and Targets of the 1963-1967 Plan”, *Planning in Turkey içinde* (ed. Selim İlkin ve E. İnanç), Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1967.
- Tanrıkulu, Ahmet Kenan, “Türk Planlamasında Makro Modeller”, *Devlet Planlama Teşkilatında Kullanılan Plan Modelleri ve Yeni Teklifler içinde*, DPT Yayını, Ankara, 1986.
- Tekeli, İlhan, Selim İlkin, *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı*, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1974.
- Thorbecke, Erik, “Kalkınma Doktrininin Evrimi 1950-2005”, (çev: Haki Pamuk), *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar içinde* (der. Fikret ŞENSES), İletişim Yayınları, İstanbul, 2009.
- Tinbergen, Jan, *Project Criteria*, DPT Arşivi, Ankara, 1960.
- Tinbergen, Jan, *Development Planning*, World University Library, London, 1967.

- Tinbergen, Jan, "Methodological Background of The Plan", *Planning in Turkey* (ed. İlhan Tekeli ve Selim İlkin) içinde, Ankara, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını, 1967.
- Torun, Osman Nuri, "The Establishment and Structure of The State Planning Organization", *Planning in Turkey* içinde (ed. Selim İlkin ve E. İnanç), Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1967.
- Toye, John, "Keynes'in Kalkınma İktisadı İçin Önemi", (çev: Zeynep Başak), *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar içinde (der. Fikret ŞENSES)*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009.
- Toye John and Toye Richard, "The Origins and Interpretation of the Prebisch-Singer Thesis", *History of Political Economy*, Volume 35, Issue 3, Fall 2003.
- Türkcan, Ergun, *Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü 1960-1980*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, İstanbul.
- Türkcan, Ergun, "Chenery Raporuna Göre 1950'lerin Başında Türkiye Ekonomisi", *Mülkiye Dergisi*, C.34, S.267, s.123-128.
- Ülgener, Sabri, *Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme*, Der Yayınları, İstanbul, 1991.
- World Bank, *World Development Report 1983*, Oxford University Press, New York, 1983.
- Yağcı, Fahrettin Kerim, *Turkish Planning Experience and Methodology since 1963 and Construction of Five-Sector Plan for 1963-1977*, DPT Yayını, Ankara, 1979.
- Yılmaz, Aslı, *Türkiye'de Planlama Politikası ve Yönetimi: Planlamanın Siyasal İktisadı ve Yönetimsel Kuruluşu*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2012.
- Yılmaz, Cevdet, *Planning for Complex Modernity*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bilkent Üniversitesi, Ankara, 2003.

İnternet Kaynakları

AK Parti 2002 Seçim Beyannamesi, https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/200304063%20AK%20PARTI%20SECIM%20BEYANNAMESI%202002/200304063%20AK%20PARTI%20SECIM%20BEYANNAMESI%202002%200000_0000.pdf, (Erişim Tarihi: 28.02.2017).

Ayverdi, İlhan, *Misalli Büyük Türkçe Sözlük*, <http://www.kubbealtilagati.com/index.aspx>, (Erişim Tarihi: 22.01.2017).

Bass, Hans H., “Ragner Nurkse’s Development Theory: Influences and Perceptions”, http://www.hs-bremen.de/internet/hsb/struktur/mitarbeiter/bass/publikationen/downloadangebote/nurkse_book_2008_bass.pdf, (Erişim Tarihi: 06.11.2016).

BM, *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC) Rev.4*, <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/isic-4.asp>, (Erişim Tarihi: 04.02.2017).

BM, <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=15&Lg=1>, (Erişim Tarihi: 04.02.2017).

BM, <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=15&Lg=1&Co=38>, (Erişim Tarihi: 04.02.2017).

Boyd, Derick, “W. Arthur Lewis’s Theory of Economic Growth: A Review with 50 Years of Foresight”, http://ccmf-uwi.org/files/publications/misc/derick_boyd/TheoryofEconomicGrowth.pdf, (Erişim Tarihi: 08.11.2016).

Dosman, J. Edgar, Raul Prebisch Power, Principle and The Ethics of Development, <http://www.rrojasdatabank.info/prebischethicsdevelopment.pdf>, (Erişim Tarihi: 09.11.2016).

Ellerman, David, “Hirschmanian Themes of Social Change and Learning”, <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2591>, (Erişim Tarihi: 24.12.2016).

- Holz, Carsten A., “The Unbalanced Growth Hypothesis and the Role of the State: the Case of China’s State-owned Enterprises, <http://ihome.ust.hk/~socholz/UnbalGrowthHyp-CarstenHolz-Final19Nov10.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.11.2016).
- Hoover, Kevin D., Phillips Curve, <http://www.econlib.org/library/Enc/PhillipsCurve.html>, (Erişim Tarihi: 13.12.2016).
- Glavan, Bogdan, Coordination Failures, Poverty Traps, Big Push Policy and Entrepreneurship: A Critical View, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/5757/1/MPRA_paper_5757.pdf, (Erişim Tarihi: 08.11.2016).
- Jahan, Sarwart vd., “What is Keynesian Economics”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/09/pdf/basics.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.10.2016).
- Kattel, Rainer, Kregel, Jan, Reinert Erik, “The Life and Work of Ragnar Nurske”, <https://www.ttu.ee/public/r/Ragnar-Nurkse-innovatsiooni-ja-valitsemise-instituut/nurkse.pdf>, (Erişim Tarihi: 07.11.2016).
- Kolodko Grzegorz W. and McMahon Walter W., “Stagflation and Shortageflation: A Comparative Approach”, http://www.tiger.edu.pl/kolodko/artykuly/Stagflation_and_Shortageflation.pdf, (Erişim Tarihi: 08.12.2016).
- Lewis, Arthur, “Economic Development With Unlimited Supplies of Labour”, http://faculty.smu.edu/tosang/pdf/Lewis_1954.pdf, (Erişim Tarihi: 28.11.2016).
- Merkez Bankası, *TCMB Kurlar Sayfası*, <http://www.tcmb.gov.tr/kurlar/201401/02012014.xml>, (Erişim Tarihi:04.03.2017).
- Mookherje Dilip and Ray Debraj, *Readings in the Theory of Economic Development*, <http://www.econ.nyu.edu/user/debraj/Papers/DevReaderIntro.pdf>, (Erişim Tarihi: 29.11.2016).
- Nişanyan, Sevan, *Çağdaş Türkçenin Etimolojisi*, <http://www.nisanyansozluk.com/>, (Erişim Tarihi: 22.01.2017).
- Rosenstein-Rodan, Paul N., “Notes On The Theory of The Big Push”, <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/82984/10061432.pdf>, (Erişim Tarihi: 28.11.2016).

- Rostow, W.W., “The Stages of Economic Growth”, <http://sites.jmu.edu/soci348/files/2012/05/Rostow.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.11.2016).
- Santiso, Javier, “Hirschman’s View of Development, or The Art of Trespassing and Self-Subversion”,
http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/20007/lcg2095i_Santiso.pdf, (Erişim Tarihi: 09.11.2016).
- Sen, Amartya, “Development As Capability Expansion”, http://morgana.unimore.it/Picchio_Antonella/Sviluppo%20umano/sviluppo%20umano/Sen%20development.pdf, (Erişim Tarihi: 16.12.2016).
- Smiley, Gene, “Great Depression”, <http://www.econlib.org/library/Enc/GreatDepression.html>, (Erişim Tarihi: 13.11.2016).
- Stiglitz, Joseph E., “Is There a Post-Washington Consensus Consensus ?”,
https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/2008_Is_There_a_Post-Washington_Consensus_Consensus.pdf, (Erişim Tarihi: 14.11.2016).
- Stiglitz, Joseph E., “Is There a Post-Washington Consensus Consensus ?”,
https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/2008_Is_There_a_Post-Washington_Consensus_Consensus.pdf, (Erişim Tarihi: 14.11.2016).
- Suranovic, Steven M., *Policy and Theory of International Finance*,
<http://2012books.lardbucket.org/pdfs/policy-and-theory-of-international-finance.pdf>, (Erişim Tarihi: 07.01.2017)
- şeker, Fahri, “Amartya Sen’in Kapasite Yaklaşımı”,
<http://iibf.erciyes.edu.tr/dergi/sayi32/014%20fahri%20seker.pdf>, (Erişim Tarihi: 16.12.2016).
- Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*, <http://www.tdk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 20.01.2017).
- Williamson, John, “A Short History of Washington Consensus”,
<https://piie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>, (Erişim Tarihi: 14.12.2016).

Williamson, John, “What Washington Means by Policy Reform”,
<https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>, (Erişim Tarihi: 14.12.2016).

Resmi Kaynaklar

Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (Erişim Tarihi: 10.01.2017).

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası, https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2016.pdf, (Erişim Tarihi: 10.01.2017).

Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında 91 Sayılı Kanun, Resmi Gazete Tarihi: 05.10.1960, 10621.

Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğüünün Korunması Hakkında 77 Sayılı Kanun, Resmi Gazete Tarihi: 18.10.1962, 11235.

Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair 933 Sayılı Kanun, Resmi Gazete Tarihi: 11.08.1967, 12671.

91 Sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanunun 1 ve 5 inci Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin 44 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Tarihi: 31.08.1982, 17798.

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Tarihi: 18.06.1984, 18435.

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair 304 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Tarihi: 31.12.1987, 19681.

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 3701 Sayılı Kanun, Resmi Gazete Tarihi: 22.03.1991, 20822.

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 437 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Tarihi: 14.08.1991, 20960.

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 437 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair 470 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Tarihi: 06.11.1992, 21103.

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 511 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Tarihi: 19.09.1993, 21700 (mükerrer).

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Tarihi: 24.06.1994, 21970.

Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Tarihi: 08.06.2011, 27958 (mükerrer).

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, http://mevzuat.meb.gov.tr/html/1050_606.html, (Erişim Tarihi: 12.02.2017).

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, DPT Yayını, Ankara, 1963.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*, DPT Yayını, Ankara, 1968.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*, DPT Yayını, Ankara, 1973.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, DPT Yayını, Ankara, 1979.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, DPT Yayını, Ankara, 1985.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, DPT Yayını, Ankara, 1990.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, DPT Yayını, Ankara, 1996.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, DPT Yayını, Ankara, 2001.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, DPT Yayını, Ankara, 2007.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2014.

- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Plan Hedefleri ve Strateji Belgesi*, DPT Yayını, Ankara, 1961.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Yüksek Planlama Kurulu Toplantı Tutanakları*, DPT Arşivi, Ankara, 1961.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Plan Hedefleri ve Strateji Belgesi*, DPT Yayını, Ankara, 1966.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1963 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Ankara, 1963a.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1963 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Ankara, 1963b.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1964 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Ankara, 1964.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1965 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Ankara, 1965.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1966 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Ankara, 1966.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1967 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Ankara, 1967.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1968 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Ankara, 1968.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1969 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Ankara, 1969.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1970 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Ankara, 1970.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1971 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Ankara, 1971.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1972 Yılı Kamu Yatırım Programı*, Ankara, 1972.

- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1973 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1973.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1974 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1974.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1975 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1975.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1976 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1976.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1977 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1977.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1978 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1978.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1979 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1979.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1980 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1980.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1981 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1981.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1982 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1982.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1983 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1983.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1984 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1984.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1985 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1985.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1986 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1986.*

- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1987 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1987.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1988 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1988.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1989 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1989.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1990 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1990.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1991 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1991.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1992 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1992.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1993 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1993.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1994 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1994.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1995 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1995.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1996 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1996.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1997 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1997.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1998 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1998.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *1999 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 1999.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2000 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2000.*

- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2001 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2001.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2002 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2002.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2003 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2003.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2004 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2004.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2005 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2005.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2006 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2006.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2007 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2007.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2008 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2008.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2009 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2009.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2010 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2010.*
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2011 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2011.*
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2012 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2012.*
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2013 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2013.*
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2014 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2014.*
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2015 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2015.*
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2016 Yılı Kamu Yatırım Programı, Ankara, 2016.*

- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1963 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1963.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1964 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1964.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1965 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1965.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1966 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1966.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1967 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1967.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1968 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1968.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1969 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1969.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1970 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1970.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1971 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1971.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1972 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1972.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1973 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1973.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1974 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1974.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1975 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1975.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1976 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1976.

- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1977 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1977.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1978 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1978.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1979 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1979.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1980 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1963.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1981 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1981.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1982 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1982.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1983 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1983.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1984 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1984.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1985 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1985.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1986 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1986.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1987 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1987.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1988 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1988.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1989 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1989.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1990 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1990.

- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1991 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1991.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1992 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1992.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1993 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1993.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1994 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1994.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1995 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1995.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1996 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1996.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1997 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1997.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1998 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1998.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1999 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 1999.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2000 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2000.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2001 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2001.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2002 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2002.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2003 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2003.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2004 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2004.

- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2005 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2005.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2006 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2006.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2007 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2007.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2008 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2008.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2009 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2009.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2010 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2010.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2011 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2011.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2012 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2012.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2013 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2013.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2014 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2014.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2015.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Hakkında Karar*, Ankara, 2016.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1982 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1981.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1983 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1982.

- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1984 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1983.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1985 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1984.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1986 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1985.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1987 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1986.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1988 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1987.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1989 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1988.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1990 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1989.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1991 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1990.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1992 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1991.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1993 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1992.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1994 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1993.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1995 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1994.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1996 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1995.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1997 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1996.

- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1998 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1997.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *1999 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1998.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2000 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 1999.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2001 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 2000.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2002 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 2001.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2003 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 2002.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2004 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 2005.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2005 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 2004.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2006-2008 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 2005.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2007-2009 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 2006.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2008-2010 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 2007.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2009-2011 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 2008.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2010-2012 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 2009.
- T.C. DPT Müsteşarlığı, *2011-2013 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, DPT Yayını, Ankara, 2010.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2012-2014 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2011.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2013-2015 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2012.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2014-2016 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2013.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2015-2017 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2014.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2016-2018 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2015.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, *2017-2019 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2016.

30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kurulması Hakkında Kanun Gerekçesi,
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c001/mbk_00001015.pdf, (Erişim Tarihi: 01.01.2017).

30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kurulması Hakkında Kanun MBK Genel Kurul Toplantı Tutanakları, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c001/mbk_00001015.pdf, (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kurulması Hakkında Kanun MBK Genel Kurul Toplantı Tutanakları, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c001/mbk_00001014.pdf, (Erişim Tarihi: 03.01.2017).

ÖZET

Tezin konusu, planlı ekonominin başlangıcından günümüze kadar uzanan dönemde kamu yatırımları yönetiminde yaşanan değişimin incelenmesidir. Kamu yatırımlarının yönetiminde yaşanan değişim, takip edilen ekonomi politikası ile doğrudan bağlantılıdır. Tezin kapsadığı zaman dilimi, ekonomi politikası bağlamında iki döneme ayrılarak incelenebilir. Dolayısıyla, kamu yatırımları yönetimi açısından yaşanan değişim de bu dönemler itibarıyla analiz edilmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kuruluşu planlı ekonomiye geçişi temsil etmektedir. 1960 yılından 24 Ocak 1980 kararlarına kadar devam eden bu dönemde uygulanmış kalkınma planları aynı zamanda ekonomiyi yönetme işlevine sahiptir. Kamu yatırımları da ekonomiyi yönetme işlevinin bir parçası olarak “*merkezden*” ve “*müstakil projeler*” aracılığıyla yönetilmiştir. Benimsenen bu yönetim anlayışı, dönemin ekonomi politikası tarafından şekillendirilen planlama sistemi, örgütü ve yönteminin bir sonucu olarak değerlendirilmelidir.

24 Ocak 1980 Kararları ile ekonomi politikasında paradigma değişikliğine gidilmiş ve planlamadan vazgeçilerek serbest piyasa ekonomisine geçilmiştir. Günümüze kadar uzanan bu dönemde, bir önceki dönemde ekonomiyi yönetmek için kurulmuş olan planlama sistemi, örgütü ve yöntemi süreç içerisinde çözülmüştür. Yaşanan bu çözülmenin kamu yatırımları yönetimi açısından yansıması, kamu yatırımlarının “*yerinden*” ve “*toplulaştırılmış projeler*” eliyle yönetilmesi şeklinde kendini göstermiştir. Kamu yatırımının gerçekleştirilmesinden sorumlu yatırımcı kurumlara yetki devrini içeren bu süreç aynı zamanda DPT'nin geçirdiği değişimin farklı bir okuması olarak değerlendirilmelidir.

ABSTRACT

The main theme of this thesis is to examine the transition in the management of public investments from the beginning of the planned economy to the present day. The change in the management of public investments is directly linked to the pursued economic policy. The time covered by the thesis can be examined in two different period in the context of economic policy. Hence, the change in public investment management has been analyzed according to these periods.

The establishment of State Planning Organization (SPO) represents the transition to planned economy. The development plans implemented during the planned economy period, which lasted from 1960 until the decisions of January 24, 1980, also functioned as main documents for management of economy. Public investments have also been managed through "*central*" and "*independent projects*" implementation model as a means of managing the economy. This adopted management approach should be considered as a consequence of the mentioned planning system, its organization and its methodology which shaped by the period's economic policy.

Based on January 24, 1980 decisions, authorities of the period gone a paradigm shift in economic policy and quit the classic planning in favor of the free market economy. The planning system, its organization and its methodology, which established to manage the economy in the previous period, dissolved as a consequence of new approach in the economic policy. The reflection of this dissolution in the management of public investments, realized with "*decentral*" and "*aggregated projects*" implementation model. This process, involving the transfer of authority from SPO to the investor institutions responsible for the realization of the public investment, should also be regarded as a different reading of the change of SPO in time.

EK

EK: Tez Kapsamında Yapılan Yüz Yüze Görüşmeler

Ankara

Görüşmeler

Hikmet Çetin, DPT İPD Eski Başkanı (1971-1977), (29.02.2016)

Prof. Dr. Tuncer BULUTAY, Ankara Üniversitesi, (29.02.2016)

Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER, Ankara Üniversitesi, (25.02.2016)

Muhammed Şakir ŞENTÜRK, Kalkınma Bakanlığı Daire Başkanı, (14.07.2016)

Haci Mahmut ARSLAN, Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı, (14.07.2016)

Abdülkadir YALVAÇ, Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı, (14.07.2016)

Tolga BALCI, Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı, (12.07.2016)

Uğur AVŞAR, Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı, (12.07.2016)

Esra Füsun ERSOYLU, Kalkınma Bakanlığı Şube Müdürü, (13.07.2016)