



Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,  
The Journal of Social Sciences Institute  
Sayı/Issue:38 – Sayfa / Page: 287-302  
ISSN: 1302-6879 VAN/TURKEY

Makale Bilgisi / Article Info  
Geliş/Received: 16.11.2017 Kabul/Accepted: 03.12.2017

**KALKINMA BAKANLIĞI'NA GEÇİŞİN HEMEN  
ÖNCESİNDE: PLAN SORUNSALINI DEĞERLENDİRMEK**

***ASSESSING THE PLANNING PROBLEMATIC ON THE EVE  
OF THE TRANSITION TO THE MINISTRY OF  
DEVELOPMENT***

**Yrd. Doç. Dr. Tekin AVANER**  
Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi,  
İİBF Kamu Yönetimi Bölümü  
tekinavaner@hotmail.com

**Öz**

Planlama kavramı, kalkınmanın anahtar kavramı olarak, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kullanılmaya başlanmıştır. Ülkemizde de planlı kalkınmanın, 1961 Anayasası ile devlet ödevi haline gelmesinin ve bu amaçla merkezi bir planlama örgütünün oluşturulmasının üstünden yarım asırdan fazla bir zaman geçmiştir. Ancak bu uzun süreye karşın taşlar yerine oturmamıştır. Daim sorunlar listelenmekte, olumsuzluklar biriktirilmektedir. Bu sayede Türk plancılığının merkezi ve sektörel niteliği öncelik kazanmış ve merkezi planlama örgütüne önem verilmiş olsa da planlamanın önem ve katılım boyutlarındaki eksiklikler yüzünden tüm kamu yönetim sisteminin Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'na destek olacak biçimde düzenlenmesi, özellikle genel yönetimin taşra uzantılarında ve yerel yönetimler düzeyinde sistemin gerektirdiği nitelikte gerçekleştirilememiştir. Günümüzde plan algısı kavramsal düzeyden toplumsal ve kurumsal düzeye varıncaya değin sarsıntılarla yaşayıp gitmektedir. Plansızlık iyi bir şey değildir. Türkiye'nin de işine yaramaz. Dümensiz bir ülkenin hangi sofralara sunulacağı belirsiz olacaktır. Belirsizlik puslu hava yaratmaz mı? Bu yazı Kalkınma Bakanlığı öncesinde DPT'nin ahvalini ortaya koymak istemektedir.

**Anahtar Sözcükler:** Planlama, Türk Kamu Yönetimi, Devlet Planlama Teşkilatı

### Abstract

Planning is a key notion of development, especially belonged to the post-war lexicon. More than half a century has passed since the planned development was adopted among the duties of state and a central planning authority was established under the 1961 Constitution. However, despite a long journey, the stones are not slotted into their places. Permanent issues are listed, and negativities accumulated. The Turkish planning gained centralist and sectoralist character due to insufficient participation and importance given to planning, rather than the organization of the whole public realm in order to associate with the State Planning Authority. Therefore, it was not succeeded in the extention of the central administration in the provinces and at the level of local administration. Today, the sense of planning is still living at the notional, societal and institutional levels with tremors. Not-planning is not a good idea, nor is it for Turkey. It will be unclear to which table a rudderless country will be presented. Does not uncertainty create a misty weather? The article aims to give an account for the state of the State Planning Authority prior to its re-organization as Ministry of Development.

**Keywords:** Planning, the Turkish Public Administration, State Planning Authority

### Giriş

Ülkemizde planlı kalkınmanın, 1961 Anayasasının 41.maddesinin ikinci fıkrası ile devlet ödevi haline gelmesinin ve bu amaçla merkezi bir planlama örgütünün oluşturulmasının üstünden tam 56 yıl geçti. Planlamanın kurumsal, hukuksal ve yönetsel altyapısının oluşturulduğu bu uzun süre içerisinde, dünyada ve ülkemizde pek çok şey değişti. Hatta 2011'den bu yana planlamanın eşgüdümleyici merkez kuruluşu olan Devlet Planlama Teşkilatı da yok. Yerine Kalkınma Bakanlığı kuruldu. Ancak bireysel, şirket bazında ya da toplumsal düzeyde tüm dünyada, planlamanın öneminde bir değişiklik olmadı. Nitekim günümüzde gelişmiş ülkeler ve çok uluslu şirketler pek çok alanda 21.yüzyıl konseptlerini çoktan belirlemiş durumdadır. Bu yazıda Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005) döneminde ülkemizde plan hangi aşamadaydı, planlama örgütlerinin sorunları nelerdi sorularına yanıtlar aranacak ve Bakanlığa geçiş öncesi vaziyet ele alınacak ve değerlendirilecektir.

### Planlama Kavramı ve Dönüşümü

Planlama kavramı, kalkınmanın anahtar kavramı olarak, özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönemde ülkelerin imarı ve bölgelerin

kalkınması en önemli amaç haline gelmiştir. Öyle ki o sırada ABD’de bile bütün federal faaliyeti bir araya getirmenin, bunları ekonominin bütününe en iyi biçimde etki edecek bir düzene koymanın, ancak merkezi planlamayla mümkün olacağı, artık federal politikaların ve planların etkilerini değerlendirecek merkezi bir makamın bulunması gerektiği, hükümetin mali programının bir yıllık süreler için planlanmasına imkân olmadığı, sadece bir tek yılı değil, üç ve hatta dört yıllık bir devreyi içine alması gerektiği ifade edilmekteydi (Özşen, 1987: 2).<sup>1</sup>

Ancak Savaş Sonrası dönemden günümüze kadar olan süre içerisinde, bu anlayışta çeşitli kırılmaların yaşandığı, özellikle 1980 sonrası dönemdeki merkezi plancılık yerine yeni liberal siyasalarının hâkim paradigma haline geldiği, izdüşümü olarak da yeni dünya düzeni ile küreselleşmenin mevcut söylemin mihenk taşları haline geldiği bir süreç yaşanmış durumdadır. Türkiye’de Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve sonrasındaki yıllık planların, hâkim küresel paradigmanın yerleşmesine yönelik dönüştürme işlevi üstlendikleri görülmektedir. Böylece plan anlayışı yerini, projeci anlayışa bırakmıştır da denilebilir. Projeler dünyası bir gayya kuyusunu andırmaktadır. Burada diğer bir önemli durum ise, dış dinamiklerin ülkenin gereksinmelerinin tespitinde belirleyici hale gelmesidir.

<sup>1</sup> Bu konuda Önder’in şu saptaması da göz önünde bulundurulmalıdır. Ona göre; “kapitalist ekonomilerde planlar toplumsal tercihler doğrultusunda yapılamaz. Sistemin hâkim güçleri, daha birinci aşamada, ideolojik araçları kullanarak duruma hâkim olur. Plan hedeflerinin saptanması aşamasında toplumsal tercihler beyin yıkama yöntemi ile saptırılabilir.” Ayrıca, “hâkim güçler kaynaklar üzerindeki hâkimiyetini kullanarak da planların uygulanmasını sürüncemede bırakabilir ya da engelleyebilir. Plan uygulamaları kaynak gerektirdiğinden, kaynaklara hükmeden güçlüler uygulama sürecini baltalayabilirler” (Önder, 2003).

Gelinen noktada ulusal planlamanın yerine stratejik planlama yaklaşımının öne geçtiği görülmektedir. Dikmen'in de belirttiği üzere artık “*Büyük projeler yok, büyük bir örgütün ülkenin çıkarları doğrultusunda ve kamusal süreçlerde, kamu adına iş yaparak ülkeyi kalkındırma perspektifiyle planlama yapması yok.*” Ya ne var? “*Stratejik planlar var. Kendi olanaklarıyla bir şeyler yapmaya mahkûm edilen kamusal birimler var*” (Dikmen, 2003: 28).

Ekonomik kaynakların dengesiz dağıldığı toplumlarda, halkın yararına uygun planlar yapılamayacağı gibi, yapılan plan ve programlar da güçlü kesimler lehine ve halkı aldatıcı nitelikli olabilir. Bu nedenle planlar, sadece teknik kurallar veya rakamlar dökümü olarak görülemez. Planlamayı, ülkesel (makro, merkezi) planlama, bölgesel (mezo) planlama ve yerel (küçük) planlama gibi üç kademeli mekânsal ayrıma tabi tutabiliriz. Ancak, her planın aynı zamanda bir politika taslağı olduğu da unutulmamalıdır. Her politikanın bir hedefi vardır ve bu hedefe ulaşmada kullanılacak çeşitli araçlar bulunmaktadır. Bu çerçevede örneğin “kalkınma planları”, bir ülkeyi tümüyle amaç olarak benimsenen düzeylere yükseltmek ve yükselmeyi sürekli hale getirmek için toplumun yapısını, bireylerin davranışlarını, hızlı gelişmeye elverişli kılacak biçimde etkilemek amacıyla; sosyal, ekonomik ve kültürel verileri, özel bilimsel yöntemlerle saptayan ve sınırlı kaynakları yine bilimsel bir yöntem içinde, amaçlar yöneliminde harekete geçirmeye çalışan, ayrıntılı kamusal yönetim araçları olarak tanımlanabilir. Bu planlar kamu kurumları için emredici iken, özel sektör kurumları için yol göstericidirler. İşte, tanımdan da anlaşıldığı üzere, devlet, belirli amaç ve yöntemlerle, kalkınma plan ve programları hazırlamakta ve uygulamaya çalışmaktadır. Ancak bu süreçte, yapısal ve/ya işlevsel kimi sorunlar da ortaya çıkabilmektedir. Öncelikle, plan hedeflerinin gerçekleştirilmesinde başarı sağlamak için, planların uygulanmasında en önemli araç olan devlet idaresinin, kendisinden beklenenleri yapacak bir duruma getirilmesi gerekmektedir. Diğer yandan, başarılı bir planlama, örgüt yapısından, kullanılan tekniklerin seçim ve uygulanmasına, siyasal kadronun planla ilgili inanç ve disiplinine kadar çok çeşitli unsurlarla belirlenmektedir. Bu anlayış içerisinde, ilk olarak yapılması gerekli olan düzenlemeler, şu şekilde sıralanabilir: a) Planlı kalkınma çabalarının başarıya ulaştırılabilmesi için, öncelikli olarak planlayıcı, iş birliği sağlayıcı ve uyumlaştırıcı bir anlayışın kamu yönetiminde yerleştirilmesi, b) Örgütlenme sorunlarının giderilmesi, c) Yeni yöntem ve tekniklerin kullanılması, bunun için uzman personel yetiştirilmesi, d) Yönetimsel faaliyetin plan disiplinine sokulması (Özsen, 1987: 5-7).

Burada en uygun örgütlenme biçimi bir temel sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumda, ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesi, öncelikle ve doğrudan doğruya, merkezi ve yerel yönetim ayrımı düşünüldüğünde, hangi kademede çözümlenmelidir sorusunun yanıtı önemli hale gelmektedir. Bu yanıtaki bilginin bir noktada toplanması gereği, anlayış ve uygulamada tutarlılık sağlama zorunluluğu ve kalkınmanın, yönetsel işlev ve görevler bütünü olmasından da önce bir hükümet sorumluluğu olması şeklindeki nedenler, bize, merkezi yönetimi işaret etmektedir. Ancak merkezi örgütlenme biçiminde de ülkelerin kendi politik, yönetsel gereksinimlerinin önemli olduğunu, bu nedenle farklı yaklaşımların söz konusu olabileceğini dolayısıyla da her yaklaşımda yararlı ve sakıncalı yönlerinin olabileceğini vurgulayalım. Ne var ki, kapsamlı bir planlamada temel ilke, tüm bakanlıkların faaliyetlerini bazı hedeflere doğru yöneltebilecek hareket hatlarının saptanması olduğuna göre, kurulacak olan planlama kuruluşunun bakanlıkların üstünde bir kademeye çıkarılması doğal bir sonuç olarak gözükmektedir (Özşen, 1987: .8-9).

Bununla beraber, merkezi planlama örgütünü destekleyecek diğer yan kuruluşlara da gereksinim bulunmaktadır. Merkezi bir istatistik birimi, çeşitli meslek gruplarının planların hazırlanmasında ve uygulanmasında katkılarını sağlayacak çeşitli özel kurul ve komisyonlar ile merkezi idarenin taşra yönetimi ve yerel yönetimler düzeyindeki özel örgütlenmeler bunlardandır.

### **Türkiye'deki Planlama Örgütlenmesi**

Şimdi Türk planlama örgütlenmesine daha yakından bakabiliriz. Türkiye'de plan kavramı açısından öncelikle beklenilmesi gerekenin, yarım asrı aşan planlama örgütü deneyimi nedeniyle, kalkınmakta olan ülkelerde görülen çeşitli sorunları çözmüş ve ülkenin kalkınmışlık düzeyinin en azından bir bölge devleti ya da dünyada söz sahibi bir ülke haline gelmiş olduğunda kuşku yoktur. Oysa böyle midir? Ne zaman ülke kendisine uzun erimli hedefler belirlese, bu hedefleri belirlediği andan hemen sonra önemli sorunlarla karşılaştığı görülmektedir. Kader mi reva mı figanı bu sorunları aşmaya yönelik yeni planların zorunluluğuna karışmaktadır.

Ülkede sürekli makro düzeyde ekonomik gelişmeler izlenerek, büyüme hedefleri tutturulmaya çalışılmaktadır. Epeyce uzun süre uygulamaya konulan planların mimarları IMF, Dünya Bankası gibi kurumlar olmuşlardır ve bu planlara uyulması için sürekli, kriterler şeklinde dayatmalarda bulunmuşlardır. Kuşkusuz

plan ve onun yönetimi bunlardan etkilenmiş ve elindeki araçlarla da ülkeyi etkilemiştir.

#### *Merkezi Planlama*

Türkiye’de merkezi planlama örgütü olan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 91 sayılı ve 30 Eylül 1960 tarihli yasa ile kurulmuştur. Ancak, 18 Haziran 1984 tarihinde 223 sayılı KHK ile kurumun teşkilat ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. Yine, 19 Haziran 1994 tarihinde 540 sayılı KHK ile DPT’nin, bir kez daha, genel anlamda düzenlenmesi söz konusu olmuştur.<sup>2</sup> Adı geçen KHK’nın 3.maddesinde DPT’nin, Yüksek Planlama Kurulu (YPK), Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu ile DPT Müsteşarlığı’ndan oluşacağı belirtilmektedir.

YPK, Başbakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği sayıda Bakanlar ile DPT Müsteşarından meydana gelmektedir. Başbakanın bulunmadığı toplantılara Başbakan tarafından belirlenen Devlet Bakanlarından biri başkanlık eder. Kurulun görüşeceği konuların mahiyet ve özelliğinin gerektirdiği durumlarda, Kurula, Başkan tarafından diğer Bakanlar ve kamu görevlileri de çağrılabilir. Kurulun sekreteryaya hizmetleri, DPT Müsteşarlığı’na yürütülür. Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu ise, DPT Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Bakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği Bakanlar ile Maliye Bakanlığı Müsteşarı, DPT Müsteşarı, Hazine Müsteşarı Dış Ticaret Müsteşarı ve T.C. Merkez Bankası Başkanı’ndan oluşur. DPT Müsteşarlığı da merkez teşkilatı ile yurtdışı teşkilatından meydana gelir. Ayrıca DPT Müsteşarlığı’ndaki ana hizmet birimleri şunlardır: a) Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, b) Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, c) İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, d) Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, e) Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, f) Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, g) Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, h) Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığı.

Öte yandan, DPT Başbakana bağlı olup, Başbakan bu teşkilatın yönetimi ile ilgili yetkilerini gerekli gördüğü takdirde bir devlet bakanı vasıtasıyla kullanabilir.

540 sayılı KHK’nın 2.maddesinde belirlenen DPT’nin görevlerinden bazıları, “Ülkenin doğal, beşeri ve iktisadi her türlü

<sup>2</sup> Ancak hem 91 sayılı yasada hem de 223 sayılı KHK’da önemli değişiklikler yapılmıştı. Bu değişiklikler, 540 sayılı KHK ile birlikte, içinde bulunulan yeni liberal dönemin koşullarına uyumlaşma adına yapılan dönüşüm çabaları olarak nitelenebilir. (Aslan, 1998, s.103–123)

kaynak ve imkânlarını tespit ederek, takip edilecek iktisadi, sosyal ve kültürel politika ve hedeflerin belirlenmesinde hükümete müşavirlik yapmak, Hükümetçe belirlenen amaçlar doğrultusunda kalkınma planları ile yıllık programları hazırlamak, Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının iktisadi, sosyal ve kültürel politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu sağlamak, uygulamayı etkin bir biçimde yönlendirmek ve bu konularda hükümete müşavirlik yapmak, Kalkınma planlarının ve yıllık programların uygulanmasını izlemek ve koordine etmek, değerlendirmek ve gerektiğinde kalkınma planlarında ve yıllık programlarda usulüne uygun değişiklikler yapmak, Bölgesel veya sektörel bazda gelişme programları hazırlamak” şeklindedir.

Öte yandan merkezi yönetim kuruluşlarındaki planlama birimi olan Araştırma, Planlama Koordinasyon Birimleri (APK)’ni de planlama örgütlenmesi içinde ele almak olasıdır. APK’lar İkinci Beş Yıllık Kalkınma planıyla ortaya çıkan ve bütün kamu kuruluşlarında oluşturulması 1968 Yılı Programının 48. maddesi ile kararlaştırılan planlama birimleridir. Ne var ki kurulması sonrasında bir türlü etkin işleyişe ulaşamayan bu birimler kaldırılarak, yaptığı işler Strateji Geliştirme Daire Başkanlıklarına devredilmiştir.

#### *Planlamada Bölgecilik Eğilimi*

Ülkenin bugünkü gelişme aşamasında ekonomik yönetim açısından temel kademeler merkez, bölge ve ilçe olarak belirlenmekte, il ise merkezi yönetimin taşradaki ana genel yönetim kademesi niteliğini sürdürmektedir. Taşra yönetiminde ilk olarak dikkati çeken, bölge düzeyinde planlama bakımından, kalıcı bir uygulamanın gerçekleştirilememiş olmasıdır.<sup>3</sup> Oysa, bazı altyapı tesislerinin yapımı ve işletilmesindeki teknoloji ve ölçek gerekleri, bölge<sup>4</sup> çapında örgütlenmeyi zorunlu kılmaktadır. Elbette sosyo-ekonomik ve fiziki planlar arasında geçişin yapılabilme olanağının bulunduğu bölgesel planlama düzeyinde, kimi çalışmalar, plan ve örgüt anlamında, GAP, DAP, DOKAP, Bölge Valiliği, Bölge Koordinasyon Kurulları ve Bölge Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü gibi, yapılmış olsa da bu çalışmalar bugün, Avrupa

<sup>3</sup> İlçe düzeyinde de kimi çalışmalar yapılmış olsa da kalıcı bir uygulama burada da başırlanamamıştır.

<sup>4</sup> Geleneksel anlayışa göre bölge, “yan yana gelmiş yerel birimlerin mekânsal bütünlüğü ile oluşan, ulus-devlet dışına kapalı, ulus-devlet denetiminde, sınırları çizilmiş bir birimdir.” Ancak, bu tanıma, küreselleşme sürecinde yeni anlamlar da yüklenmeye başlanmıştır. Bu anlayışa göre, bölge, “ilişki ağı ile belirlenen, mekânsal süreklilik koşulu olmayan yerellerin oluşturduğu, uluslararası ilişkilere doğrudan açılan, sınırları değişken bir birim” haline gelmiştir (Sekizinci BYKP, 2000, s.7).

Birliği (AB'ne tam üyelik yolunda (Bölge) Kalkınma Ajansları (BKA) kurma yoluyla yeni boyutlar kazanmıştır. Ancak aradan geçen süre hem AB üyeliğinin hem de kalkınma ajanslarının sorunlu ve verimsiz olduğunu göstermiştir.

Ülkenin gündeminde, ilk olarak Nisan 2003 tarihinde Bakanlar Kurulu gündemine giren ve o günden bu yana küçük değişikliklerle ilerleyen ancak Anglosakson temelli bir yapıya tam dönüşümü amaçlaması nedeniyle de büyük şaşkınlık yaratan bir tasarı taslağı bulunmaktadır. 1980'de başlayan yapısal reformların son raundu olarak da nitelendirebileceğimiz bu taslak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı adını taşımaktadır. Burada (25.madde), federalist açılımlı bir yerelleşme mantığı içerisinde, mevcut yönetim sisteminde olmayan yeni bir kademe yaratılmakta, "bölge kalkınma ajansı" adıyla 26 yeni bölgesel birim kurulmaktadır. Süreçte İzmir ve Çukurova'daki iki bölgesel birimin çalışmalarına başlayarak İngiltere örneğinde yaygınlaştığı bilinmektedir.

Bir bölge planı yapma fikrinin altında yatan en temel unsurun, ülkedeki bölgeler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi olduğunda kuşku yoktur. BKA'lar oluşturmak ne yazık ki bu eşitsizliği daha da artıracak nitelikteki yapılar üretmekten ibarettir. Oysa Türkiye'de bölgeler arasındaki uçurumların varlığı, merkezi plan eşliğinde ve merkezi yönetimi güçlendirecek biçimde bir bölge planı yaparak, hızlı, etkili ve verimli uygulamaların bir an önce hayata geçirilmesinde sayılamayacak yararları işaret etmektedir.

#### *İlde ve Yerelde Planlama*

Türk idari yapısında "il"ler önemli diğer yönetsel birimlerdir. Nitekim iller, planlı kalkınma sürecinde kendine özgü, önemli işlevler üstlenmiştir. Valilerin bu uğurda önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Bunlar arasında, il düzeyinde kamu yönetiminin ve geleneksel hizmetlerin etkinleştirilmesi, toplumsal ve ekonomik kalkınmada önderlik, ulusal kalkınma planı, yıllık programlardan kaynaklanan planlama, koordinasyon ve izleme, ilk anda, sayılabilir. Burada, örgütlenme bakımından, iki ayrı düzenlemeden bahsedilebilir. Bunlar, İl Koordinasyon Kurulları ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri (İPKM)'dir.<sup>5</sup>

İlin ekonomik ve sosyal yapısını inceleyip araştırarak ve bu konudaki istatistik ve özel bilgileri toplayarak ilin envanterini düzenlemek, envanter sonuçlarına göre ilin bütün ihtiyaçlarını ilçeler üzerinden önem ve öncelik sırasına koyarak, olanaklarla ölçülü bir

<sup>5</sup> İPKM hakkında daha geniş olarak Sekizinci Kalkınma Planının iki ÖİK Raporundan yararlanılabilir. Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu s. (123-129) ve Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik ÖİK Raporu (s.76-82).



Yıllık Program Tasarısı hazırlamak gibi görevler üstlenen İl Koordinasyon Kurulları, 1963 yılında Başbakanlık Genelgesi ile kurulmuşlardır. Kurulun sekretarya işlerini yürütmek üzere, 1981 yılında, APK Yönetmeliği ile İPK Müdürlükleri oluşturulmuştur. Bugün 46 ilde İPK Müdürlüğü bulunmaktadır.

Planlama örgütlenmesi yerel yönetimler ölçeğinde de önemini korumaktadır. Ancak, bu düzeyde planlama birimleri oluşturulması bakımından, Büyükşehir Belediyelerinin kurulması önemli bir aşamadır. Zira, 3030 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra gerek büyükşehir belediyelerinde gerekse ilçe belediyelerinde APK birimleri oluşturulmuştur. Ne var ki yerel yönetimler ölçeğinde daha çok, kentlerde nazım imar planları gibi fiziki gelişme planları, kırsal alanda da İl Özel İdaresi'nin yaptığı yerleşme planları uygulaması yaygınlık kazanmış gözükmektedir.

Ancak 2012 tarih ve 6360 sayılı yasa ile il özel idarelerinin otuz büyükşehir belediyesinde kaldırılmış olması ve buralarda yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kurulması ile stratejik plan yanında yeni bir değişme hayatiyet kazanmıştır. Böylece, “merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluk açısından değerlendirildiği raporu hazırlamak ve valinin değerlendirmesi ile birlikte Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara göndermek” görevi, genel olarak yatırımları izlemekle birlikte ilgili başkanlığın görevleri olarak belirlenmiştir.

### **Türkiye’de Planlama Sorunları ve Çözüm Önerileri**

Türkiye’de planlama sisteminin genel nitelikleri makro, sektörel ve parasal plan özellikleri taşımaktadır. Makro niteliği, planın ulusal düzeyde hazırlandığını; sektörel niteliği, planın ekonomik ve sosyal faaliyetleri sektör ayrımıyla ele aldığını, sektörler arası ilişkileri görmekle yetindiğini, hedeflerini sektörler itibarıyla saptadığını; parasal niteliği ise, planın hedeflerini para cinsinden belirlediğini, bir başka deyişle, belli miktarda para ile yapılabilen fiziki yatırım, çalışma veya hizmetin hedef olarak alındığını göstermektedir.

Evet, Türkiye’de planlama sorunları vardır. Aksi iddia edilemez. Çünkü yaklaşık yarım asırlık planlama deneyimine karşın, ülkenin geldiği durum ortadadır. Ancak, herhalde bunda en az kusurlu olan, bizatihi “plan”ın kendisidir. Planın önemi, planın gerekliliği tartışılmaz bile. Ancak şu söylenebilir, henüz toplumsal plan kültürü yeterli seviyeye ulaşmamıştır. Hemen belirtilmelidir ki

planlı davranış, “batılı toplumların maddeyi ileri düzeyde değiştirmeleri ile ortaya çıkan, ileriye dönük tarih/ zaman anlayışının bir ürünü ve modern toplumlara özgü bir davranış örüntüsüdür” (Akbulut, 2002: 51).<sup>6</sup> Ne yazık ki bu davranış kalıbının bilincine varılarak, bugün ve gelecekte ussal eylemlerin geliştirilmesinin önemi ve gerekliliğinin, en azından bugünün Türkiye’inde, yeterince anlaşıldığını iddia etmek güç bir iştir.

Bir başka önemli nokta, devletler tarafından kalkınma plan ve programlarının hazırlanmasında ve de özellikle uygulanmasında karşılaşılan başlıca güçlüklerin, sanıldığı gibi bütünüyle ya da başlıca ekonomik nitelikli olmaması, fakat daha ziyade politik ve yönetsel nitelik taşımakta oluşudur. Dolayısıyla iyi örgütlenmiş ve iyi yönetilen bir hükümet mekanizmasının gerekliliği burada karşımıza çıkmaktadır. Bir başka deyişle, planlarda öngörülen hedeflerin, kaynak tahsislerinin gerçekleştirilebilmesi ve izlemenin yapılabilmesi, kamu yönetiminin etkinliğine ve verimliliğine bağlıdır. Gerçeklere daha yakın plan ve programların hazırlanabilmesi, doğru kararların verilerek en yararlı seçimlerin yapılabilmesi ve etkili bir uygulamanın sağlanabilmesi, büyük ölçüde, bütün devlet mekanizmasının planlı kalkınmanın gereklerine göre düzenlenebilmesine ve çalışabilmesine bağlı bulunmaktadır (Özşen, 1987: 4-5).<sup>7</sup>

Öte yandan, *Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik ÖİK Raporu*’nda, kamu yatırımlarında ekonomik kaynak, güç ve zamanın yitirilmesiyle sonuçlanan stok birikiminin, gerek projelendirme<sup>8</sup>, gerekse de uygulama aşamalarında ortaya çıkan temel sorunları şu başlıklar altında değerlendirmektedir (Kamu Yatırımlarının Planlanması, 2001-2005: 23):

<sup>6</sup> Yazar planlama kültürü kavramını şöyle açıklamaktadır: “*Ekonomik/toplumsal yapının özelliğinin bir sonucu olan ve o toplumdaki bireylerin ve yöneticilerin davranış biçimi; siyasal ve ekonomik tercihlerle bir devletin sürekli olarak kullandığı ve kurumsallaştırdığı genel veya kısmi amaçlı ulusal planların hazırlanması ile ortaya çıkan uygulamalar bütünüdür.*” (Akbulut, 2002: 53)

<sup>7</sup> Bu çerçevede, planlama örgütlenmesi, ülkenin genel yönetim yapısına koşul olarak gelişmeli, planlama genel olarak yönetimle bütünleşmelidir.

<sup>8</sup> Türkiye’de proje planlama ile analiz ve değerlendirme aşamalarında ve uygulama safhasında da çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Bunlar arasında, kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanması, proje önceliklerinin belirlenmesi ve bu projelere kaynak tahsisini yapan DPT Müsteşarlığı tarafından, kamu projelerinin hangi aşamalarda ne şekilde ele alınacağı ve nasıl analiz edileceğinin kurumsal düzeyde tanımlanmamış olması konusunun diğer pek çok sorunu da beraberinde getireceği açıktır (Sekizinci BYKP, 2001–2005: 31–32).

- Finansman sorunları
- Uygulama sorunları (projelendirme, proje stokunu artırıcı prosedür)
- Koordinasyon eksikliği
- Hukuksal sorunlar ve denetim eksikliği
- Siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar
- Siyasi müdahaleler
- Personele ilişkin sorunlar.

DPT'nin kuruluşundan sonra, siyasal ilişkiler konusunda yaşanan gelişmeler zaman zaman önemli sorunlar yaşanmasına neden olmuştur. Siyasal iktidarın kendi taraftarı olan teknisyenleri Teşkilata yerleştirme çabası, özellikle 1980 sonrasında adeta olağan uygulaması haline gelmiştir. Bu dönemde önemli oranda personel tasfiye edilmiş, ancak kuruma daha fazla sayıda personel yerleştirilmiştir (Aslan, 1998: 109). Ayrıca, Örgüte önemli görevler yüklenilmesine karşın, verilen yetkilerin yeterli olmadığı görülmektedir. Kurumu, danışma birimi olmaktan çıkaran ve uygulayıcı birim haline dönüştüren kimi görevler, Teşvik ve Uygulama Dairesinin kurulması, özelleştirme gibi,<sup>9</sup> yükletilmesi de cabası. Bu nedenlerden ötürü de DPT'nin zamanla eski önemini yitirmeye başladığı hem örgütlenme hem de uzman personel bakımından bir plan hazırlama yeteneğinin önemli ölçüde aşındığı gözlemlenmiştir. Nitekim 2000 ve 2001 krizleri ardından, tüm önemin DPT'den uzaklaştığı ve Hazine Müsteşarlığı, BDDK gibi kurumlara geçtiği görülmektedir.<sup>10</sup> Yapısal reformların yürütülmesinde uzunca bir dönem bu kurumların (Hazine, Dış Ticaret Müsteşarlıkları ve BDDK) bürokratlarından yararlanılması nedeniyle politik tercihin bu yönde olması önemlidir ancak bu durumda DPT'nin diğer kurumlarla işbirliğinden uzaklaşarak, kendisinin doğrudan bilgi üretme yoluna gitmesi ile<sup>11</sup> personel alım ve yükseltme sistemindeki “kaos”un da etkisi olmalıdır.

<sup>9</sup> Böylece DPT, artık ‘plancılık’ yapmaktan çok, teşviklerin dağıtıldığı bir örgüt haline gelmiştir. Bkz. Aslan, a.g.m., s.111. Katı bir bakanlık örgütlenmesine benzer bir yapıdaki DPT'nin bir dönem TKKO Kurulu'nun özelleştirmeye dair görevlerini de üstlendiği görülmektedir (Aslan, 1998: 114–115).

<sup>10</sup> Bu dönem artık DPT'nin, ‘yapısal uyarlama sürecini izleme’ örgütüne dönüştüğü dönemdir. Bu dönemdeki DPT'nin belirgin olarak, makro-ekonomik verileri izleyen, projeci, uluslararası örgütlerle iş birliğini eşgüdümleyen ve yapısal uyum siyasalarını topluma adapte eden bir yapıya kavuştuğu görülmektedir (Aslan, 1998: 117–121).

<sup>11</sup> Bu durumda diğer kurumların tepkileri ve kıskançlıkları ile ideolojik çekişmeler de hızla artmıştır.

Öte yandan, Özel İhtisas Komisyonları (ÖİK)'nin bugünkü yapısının geliştirilerek,<sup>12</sup> menfaat gruplarını da içerecek ve katılma sorununu çözümlenecek şekilde bir yapıya dönüşmesi ve danışma birimi niteliğinde olmasında yarar bulunmaktadır (Özşen, 1987: 25).

Bu çerçevede planlama kurumunun bürokratik bir kuruluş olmaktan çıkılarak, araştıran, izleyen, değerlendiren, koordine eden, siyasa üreten ve piyasaları yönlendiren-uyaran bir işlev görmesi için örgütsel hacmin daraldığı ama işlevlerin etkinleştirildiği bir yapılanmaya gereksinmesi vardır.

Türkiye'de, genel olarak, planların ve planlama birimlerinin, kuruluş amaçlarına ulaşamadıkları, gereken etkinliği gösteremedikleri ve kamu yönetimi içinde planlama sürecinin etkili bir biçimde işlemesine gereken katkıyı sağlayamadıkları görülmektedir. Bu durumda çeşitli sorunların varlığı ortadadır. Bu sorunlar ana hatlarıyla (Özşen,1987: viii);

- ✓ Türk Planlama Sistemi oluşturulurken, planlama sürecinin gerekli kıldığı özel örgütlenme konusu, DPT dışında, yönetim yapımızın bütünü göz önünde tutularak, önemi ile orantılı bir biçimde ele alınmamış ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının uygulanmasının sonuna geldiği halde, hala tam olarak gerçekleştirilememiştir.
- ✓ Planlamanın gerektirdiği özel örgütsel düzen içinde, uygulayıcı birimlerde oluşturulan APK Birimlerinin önemi, içinde yer aldıkları kuruluşların üst yönetimleri tarafından gereken ölçüde anlaşılammış ve bu birimlerin etkinlikleri, üst yönetim tarafından benimsenmeleri oranında artmış, tersi durumlarda azalmıştır.
- ✓ Kendisine yardımcı olmak amacıyla oluşturulan bu birimlerin geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi konularında, DPT gereken ilgi ve duyarlılığı göstermemiş, bu durum söz konusu birimlerin amaçlarına ulaşmasını önemli ölçüde engellemiştir.
- ✓ APK Birimleri, nitelikli yönetici ve uzmanlara sahip olmaları, bu görevlilerin birimin içinden yetişmiş bulunmaları ve politik etkilerle sık sık değiştirilmemeleri ya da bu görev yerlerinin, bir çeşit kızak yeri olarak kullanılmamaları oranında etkinliklerini arttırmış, tersi durumlarda ise gerilemişlerdir.
- ✓ Bu birimlerde nitelikli personel bulunmasını ve kalıcı olmasını sağlayacak önlemler yeterince alınmamış,

<sup>12</sup> Yeterli bilgi ve deneyime sahip elemanların komisyona katılmalarının sağlanmasına yönelik düzenleme yapılmalıdır. Ayrıca bu elemanların kendi kurumlarında, komisyonlarda ele alınan konuları uygulama ve uygulatma olanaklarının sağlanması gereklidir.

üstlendikleri görevlere ilişkin konularda, düzenli olarak eğitilmeleri gerçekleştirilememiş, bu elemanların hem yetişmesini hem de görevlerinin önemine uygun bir statüye kavuşturulmalarını sağlayacak bir uzmanlık süreci oluşturulamamıştır.

Türkiye'deki il ve bölge kavramlarının farklılığı nedeniyle, bölge planlama yönetsel karşılığı olmayan bir planlama kademesi haline gelmekte, bir alt kademeyle özelliği gereği birleşmeyeceğinden, bir üst kademe yönetsel yapıyla bütünleşmeye çalışarak, merkezi yönetim işlevi içinde, devlet planının bir parçası haline gelmeye uğraşmakta ve bağımsızlığını kaybetmektedir. Bu durumda, esas plan olan ülkesel plan, bölgesel sorunlarla da uğraşmakta, bölge planı, kendi kademesinin karşılığı olan yönetsel ilişkilerden yabancılaşmış olmaktadır (Özşen, 1987: 11-14). Bu nedenle, mekân boyutunun plana tam anlamıyla yerleştirilebilmesi için üç kademeli planlama sisteminin işlemeye başlatılması, dolayısıyla bir planlama hiyerarşisi oluşturulması gerekmektedir. Elbette bu kademelerin birbiriyle uyumlu olması önemlidir.

Ancak planlama kademeleri ve buna uygun yönetsel yapı kademeleri ne olursa olsun, planlama birimlerinin oluşturulması açısından önemli olan, her yönetsel kademe için aynen **merkezdeki planlama kurumlarını andırır** (BKA'lar olarak değil, merkezin taşra birimi olarak) planlama birimlerinin kurulması zorunluluğudur. Nitekim ülkemizde de planlı dönemdeki gelişmeler incelendiğinde, yönetsel yapının çeşitli kademelerinde, çeşitli planlama birimlerinin oluşturulmasına yönelindiği, ancak iyi işleyen bir sistemin parçaları olarak uygulamada işlerlik kazanamadığı görülmektedir. Özellikle örgütlenme ile planlama basamakları arasındaki ilişkiler açısından bölge, il, ilçe ve yerel yönetim birimleri düzeyindeki yaklaşımlar bu açıdan ilgi çekici örneklerdir.

Öte yandan, bir diğer planlama birimi olan İl Koordinasyon Kurullarının da etkin çalışmadıkları görülmektedir. Bunun nedenleri arasında, kurulların üye sayısının, özellikle büyük illerde, verimli çalışmayı engelleyecek ölçüde fazla olması buna karşın konuların tüm üyeleri aynı oranda ilgilendirmemesi, üç ayda bir yapılan toplantıların, koordinasyon ve izleme işlevinde yetersiz kalması ve böylece danışma birimi niteliğinin kazanılması, bölgesel kuruluşlar ile yatırımcı kuruluşların yetkililerinin koordinasyonsuzlukları ve sekreteryaya aşamasında yaşanan sorunlar sayılabilir (Özşen, 1987:

77-78).<sup>13</sup> İPK Müdürlüklerinin etkinliklerini sağlamada en önemli araç, birörekliğin sağlanmasıdır. Bu birimlerin bu bakımdan çalışmaları İçişleri Bakanlığı ile DPT'nin birlikte hazırlayacağı bir yönetmelik ile standart hale getirilebilir (Özşen, 1987: 87).<sup>14</sup>

Yerel yönetim düzeyinde de çeşitli planlama sorunları bulunmaktadır. Bu idari yapılarda planlı bir çalışma düzeninin sağlanamaması olması, konunun kademelenme sorunundan kaynaklandığını ya da yerel yönetimlere yeterince önem verilmediğini düşündürmektedir. Oysa, yerel yönetimlerin sorunları çok fazladır ve basit yöntemli planlarla çözülemezler. Bu düzeyde yapılması gerekenler ise, planlı çalışmayı gerektirecek ve mümkün kılacak bir ortamın oluşturulması ve plan yapacak ve uygulayacak örgütlere ve yeterli kaynaklara sahip olmalarının sağlanmasıdır (Özşen, 1987: 97-99).

### **Sonuç**

Kalkınmasını, planlama aracını kullanarak başarmak isteyen az gelişmiş ya da gelişmekte olan bir ülke, bu hizmetlerin gerektirdiği özel örgütlenmeyi de gerçekleştirmek durumundadır. Bu gerek yerine getirilirken, ülkenin yönetsel yapısında, onu planlı kalkınmanın itici gücü niteliğine dönüştürecek yapısal düzenlemelerin, planlamanın isterleri de göz önünde tutularak gerçekleştirilmesi gerekir. Kuşkusuz böyle bir sistemin oluşturulması, her şeyden önce merkezi planlama anlayışının içtenlikle benimsenmesine ve bunun gereklerinin yerine getirilmesi konusundaki kararlılığa bağlıdır.

Oysa ülkemizdeki genel eğilimin, planlama kademelenmesinde mekân ve kapsam boyutlarının etkisinden daha çok, merkezi planın hazırlanması, uygulanması ve izlenmesi açısından, örgütlenme yönünde belirdiği, inişli çıkışlı planlama kavramına yer vermeyen ve özellikle, merkezin taşra yönetiminin ulusal planlama sürecine, proje düzeyinde çok sınırlı bir katkısının sağlandığı bir işleyiş düzenini oluşturduğu söylenebilir. Buna stratejik planlama yaklaşımının bozucu etkilerini de eklemek gerekir.

---

<sup>13</sup> İl Koordinasyon Kurullarının mevcut yasal çerçevesi etkili hale getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca DPT bu kurullarda temsil edilebilir ve toplantılar zorunlu hale getirilebilir.

<sup>14</sup> Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu s.125-128 ve Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik ÖİK Raporu, bunlara ek olarak personel, özlük hakları ve kurumsallaşma gibi sorunları göstermektedir. (Kamu Yatırımlarının Planlanması, 2001-2005: 77-79)

Bu nedenle de Türk plancılığının merkezi ve sektörel niteliği öncelik kazanmış ve merkezi planlama örgütüne önem verilmiştir. Planlamanın önem ve katılım boyutlarındaki eksiklikler yüzünden ise tüm kamu yönetim sisteminin DPT'ye destek olacak biçimde düzenlenmesi, özellikle genel yönetimin taşra uzantılarında ve yerel yönetimler düzeyinde sistemin gerektirdiği nitelikte gerçekleştirilememiştir.

Dolayısıyla, genel yönetim açısından bölge, il ve ilçe düzeylerinde çeşitli planlama ve örgütlenme yaklaşımları benimsenmesine, bazı birimler oluşturulmasına karşın, uygulamada etkin çalışan bir sistem kurulamamıştır. Ayrıca, yerel yönetimlerin plan disiplinine alınması için de gerekli önlemler alınamamış, yöntemler geliştirilememiştir.

Bu temel nedenlerin yanı sıra, söz konusu hizmetlerin yürütülmesine yönelik kurumsal yapının, yeterli biçimde düzenlenmemesi, özellikle nitelikli personel sağlanmasındaki güçlükler, iş birliği ve koordinasyon alışkanlıklarının yeterince gelişmemiş olması ve personelin ücret durumu da bu birimlerin etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

Ancak yeni liberal siyasalar ya da Amin'in deyimiyle *liberal virüsler* (Amin, 2016) nedeniyle en çok hedef alınan devlet yapılanmasının işi de henüz bitmemiştir. Hala, toplumun en güçlü örgütlenmesi devlettir. Dolayısıyla ülkenin yeni bir kalkınma atılımına ihtiyacı olduğu bugünlerde, üstelik devlet tamamen yeni liberal siyasalar dahilinde dönüştürülmeden, zira hızla Amerikanlaşan bir kamu yönetimine doğru ilerliyoruz, planlamanın bu atılımı gerçekleştirmede etkin bir araç olduğu akıldan çıkarılmamalıdır. Her halde yapılması gerekenler, adı geçen dönemin koşullarını da göz önünde bulundurarak ulusal çıkarlar doğrultusunda şu teknolojik bağımlılıktan ivedilikle kurtulmak ve nihai hedef olarak uluslararası rekabet edebilir hale gelmektir. Bunlar başarılabilir şeylerdir. Üstelik bu ülkede bir asra yaklaşan planlama deneyimi de bulunmaktadır. Ülkenin gereksinimi iyi bir ulusal kalkınma politikası (gerçekçi ve somut verilere dayalı bir planlama) ile bu politikanın uygulanmasıdır. Bir başka ifadeyle, ulusal planlama stratejisi, ulusal amaçların ve bu amaçlara uygun araçların doğru seçilmesiyle ve mevcut kaynakların akılcı kullanılmasıyla başarıya ulaşacaktır. Dolayısıyla bir yerleri yeniden keşfetmenin gereği de yoktur. Aksi halde başta iktisadi bağımsızlık olmak üzere tam bağımsızlık hedefine nasıl ulaşılacaktır?

### **Kaynakça**

- Akbulut, Ö. (2002), “Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”, **AİD**, cilt 35, sayı 1, Mart, s.29–54
- Amin, S. (2016), **Liberal Virüs**, Yordam Kitap, İstanbul
- Aslan, O. E. (1998), “DPT: 1980 Sonrası Dönüşüm”, **AİD**, cilt 31, sayı 1, s.103–123.
- Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu (2000), **Sekizinci BYKP**, DPT, Ankara
- Dikmen, A. A. (2004), **Yerel Yönetimler Yasası ve Kamunun Yeniden Yapılandırılması Paneli** konuşmasından, 23 Temmuz 2003, Ankara, TMMOB EMO Ankara Şubesi
- Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik ÖİK Raporu (2001–2005). **Sekizinci BYKP**, DPT
- Önder, İ. (2003), “Planlar Boşlukta Yapılmaz”, **Finansal Forum**.
- Özşen, T. (1987), **Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara.