

VEDAT MİLOR • Devleti Geri Getirmek

İletişim Yayınları 3141 • Araştırma-İnceleme Dizisi 520

ISBN-13: 978-975-05-3282-5

© 2022 İletişim Yayıncılık A.Ş. / 1. BASIM

1. Baskı 2022, İstanbul

EDITÖR Kıvanç Koçak

DİZİ KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç

KAPAK Suat Aysu

KAPAKTAKİ ÇİZİM Ayça Kılıçoğlu

UYGULAMA Hüsnü Abbas

DÜZELTİ Oben Üçke

BASKI Ayhan Matbaası · SERTİFİKA NO. 44871

Mahmutbey Mahallesi, 2622. Sokak, No: 6/31 Bağcılar 34218 İstanbul

Tel: 212.445 32 38 • Faks: 212.445 05 63

CİLT Güven Mücellit · SERTİFİKA NO. 45003

Mahmutbey Mahallesi, Devekaldırımı Caddesi, Gelincik Sokak,

Güven İş Merkezi, No: 6, Bağcılar, İstanbul, Tel: 212.445 00 04

İletişim Yayınları · SERTİFİKA NO. 40387

Cumhuriyet Caddesi, No. 36, Daire 3, Seyhan Apartmanı,

Harbiye Mahallesi, Elmadağ, Şişli 34367 İstanbul

Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58

e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

VEDAT MİLOR

Devleti Geri Getirmek

Türkiye ve Fransa'da Planlama
ve Ekonomik Kalkınma

Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma

*A Comparative Study of Planning and Economic Development
in Turkey and France: Bringing the State Back In*

ÇEVİREN Feza Aygen



VEDAT MILOR 1955 İstanbul doğumlu. Aslen Konyalı olan dedesi Tahir Bey ve babaannesi Handan Hanım ile büyüdü. Galatasaray Lisesi'nde okurken iki merakı vardı. Biri, masa tenisi. Okulun Türkiye birincisi olan masa tenisi takımında yer aldı. Diğeriyse dünya sineması. Onat Kutlar'ın başında bulunduğu Sinematek'e gelen her filmi izlemek için gerektiğinde demir parmaklıklardan atlayıp okuldan kaçardı. O sıralar biraz Marx okudu, "Her şeyin başı iktisat" diye düşündü ve Boğaziçi Üniversitesi'nde ekonomi okudu. Üniversitedeyken aldığı politika ve sosyoloji derslerini iktisattan daha ilginç buldu ve yüksek lisansını politika sosyolojisi üzerine yapmaya karar verdi. Bu amaçla önce Londra'ya London School of Economics'te (LSE) okumaya gitti ama Berkeley burs olanağı sağlayınca doktora için Kaliforniya'ya taşındı. Doktorasını Sosyoloji Bölümü'nde Prof. Michael Burawoy ile yaptı. Doktora yıllarında Habermas, Foucault, Feyerabend ve Cardoso'nun derslerini takip etti. Dersler, tenis, tavl ve sinema dışında şarap sevgisi geliştirdi ve hiçbir tadımı kaçırmamaya çalıştı. 1989'da girdiği Dünya Bankası'nda iki sene çalıştıktan sonra akademiye döndü ve Brown Üniversitesi'nde akademisyenlik yaptı. Princeton'daki Institute for Advanced Study'de "fellow" olarak bir sene geçirdi ve Albert O. Hirschman'ın seminerlerine katıldı. Daha sonra hukuk okumaya karar verdi ve "The Order of the Coif" (yüksek başarı derecesi) üyeliğine de seçilerek 1998'de Stanford Üniversitesi'nden J.D. (juris doctor-hukuk alanında doktora öğrencisi) derecesi aldı. Silikon Vadisi'ndeki start-up'larda çalıştı. Daha sonra Georgia Tech Üniversitesi'nin Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesi oldu. 2005'te Koç Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde misafir öğretim üyesi olarak ders verirken o ana kadar hobisi olan gastronomi yarı mesleğe döndü ve *Milliyet* gazetesinde lokanta eleştirileri yazmaya başladı. O dönem gazetelerde şarap hakkında da yazmak mümkündü ve en çok bu yazılarından keyif alıyordu. NTV'de sekiz yıl boyunca "Vedat Milor ile Tadı Damağında" programı yayınlandı. Bu arada NTV Yayınları'ndan *İtalya: Lokanta ve Şarap Rehberi* ve *İstanbul: En İyi 100 Lokanta* kitapları çıktı. 2021'de Gain Medya tarafından yayınlanan "Vedat Milor ile En İyi" ve "Sofrada Havan Olsun" adlı yapımlarda yer aldı. *Hesap Lütfen!* (Kronik Kitap) adlı kitabı 2021'de yayımlandı. Halen gastronomi yazılarına *Hürriyet* gazetesiyse mizanplas.com ve gastromondiale.com sitelerinde devam ediyor. Sosyal medyada da oldukça aktif. Linda Susan ile evli. Çiftin 2002 doğumlu Ceylan Handan adında kızları var.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	9
ÖNSÖZ.....	11
BİR RÖNESANS ADAMI: VEDAT MİLOR • MICHAEL BURAWOY	21
KAPİTALİST PLANLAMANIN SİYASAL İKTİSADI • ŞEVKET PAMUK	25
<i>BİRİNCİ KISIM</i>	
Giriş	29
1 PLANLAMA VE İKTİSADI KALKINMAYA	
GENEL BİR BAKIŞ	31
Önsöz.....	31
Planlı dönemde Fransız ve Türk ekonomilerinin performans göstergeleri ve ana iddialar.....	37
Bölümlerin düzenlenmesi üzerine bir not.....	53
2 LİTERATÜRÜN ELEŞTİRİSİ VE TEORİK ÇERÇEVE	57
İktisadi kalkınma konusundaki sosyolojik literatür ve devlet.....	57
<i>Modernleşme teorisi</i>	57
<i>Bağımlılık teorisi</i>	61
<i>Modernleşme ve bağımlılık teorilerindeki bazı açık noktaların kapatılması: Huntington ve Cardoso/Faletto</i>	67
<i>Huntington</i>	67
<i>F. Cardoso/E. Faletto</i>	71

Devlet kuramları.....	76
Araçsalcılar.....	78
Yapısal işlevselciler.....	79
Özne teorisi.....	81
Kurumsalcılar.....	83
“Aşırı gelişmiş” Üçüncü Dünya devleti.....	84
Bir mücadele alanı olarak devlet.....	86
Teorik çerçeve.....	89
Devlet ve tarihsel blok: Ekonomiye devlet müdahalesinin kavramsal bir modeli.....	89
Kaynak tahsisine etkileri açısından siyasi bir süreç olarak iktisadi planlama.....	95

İKİNCİ KISIM

Türkiye ve Fransa’da İktisadi Planlamanın Doğuşu..... 103

3 FRANSA	115
İkinci Dünya Savaşı’nın başlangıcına kadar devlet-ekonomi ilişkileri kalıpları.....	115
Savaş yılları: 1939-1945.....	123
Monnet Planı’nın tesisi.....	128
Monnet Planı’nın başarıyla uygulanması ve planlamanın kurumsallaştırılması.....	138
4 TÜRKİYE	149
Devlet-ekonomi ilişkisinin kalıpları: 1923-1939.....	149
İktidar ittifakının dağılması ve Demokrat Parti’nin yükselişi: 1939-1954.....	156
DP’nin sonu ve iktisadi planlamayı destekleyen bir “modernleşme bloku”nun filizlenmesi.....	162
Planlamanın kurumsallaştırılması konusunda Demokrat Parti’ye iç ve dış baskılar.....	166
Türkiye’de planlama yasa tasarısı için farklı taslak öneriler.....	171
Planlamanın destekçileri arasındaki diğer çatışmalar.....	175
Planlamacıların toplu istifası.....	177
Türk planlamanının kurucularının istifası sonrası siyasi ekonomi ve hegemonik blok.....	183
Özet ve sonuçlar.....	186

ÜÇÜNCÜ KISIM

Türkiye ve Fransa'da

İktisadi Planlamanın Gelişimi..... 191

5	FRANSA	203
	Ana tezler.....	203
	Tahminler.....	206
	1. Önerme.....	206
	Sanayi politikası olarak planlama.....	209
	2. Önerme.....	209
	3. Önerme.....	213
	4. Önerme.....	217
	Planlamanın evrimi: Ana tezler.....	222
	Yeniden yapılanma dönemi.....	223
	Birleşmeler ve dışa açılma.....	229
6	TÜRKİYE	245
	Ana tezler.....	245
	Sanayi politikası olarak planlama: Kamu sektörü.....	248
	1. Önerme.....	248
	2. Önerme.....	255
	Sanayi politikası olarak planlama: Özel sektör.....	260
	3. Önerme.....	260
	4. Önerme.....	267
	Az gelişmişlik: Bir olasılık mı, yoksa gereklilik mi?.....	273
	Ana tezler.....	273
	Devlet müdahaleciliği ve iktisadi kalkınma.....	276
	Sanayide dikey entegrasyonu engelleyen başlıca darboğazlar.....	281
	Türkiye ve Fransa'daki devlet kapasitelerine ilişkin özet ve sonuçlar.....	287

DÖRDÜNCÜ KISIM

Türkiye ve Fransa'da

Planlamanın Bir Sonu Var mı?..... 295

7	FRANSA	309
	Fransa sanayi politikası durgunluğa kendisini nasıl uyardı?.....	309
	Sosyalistler iktidarda: Ana tezler.....	317

Balayı döneminde sanayi politikası (1981-1983).....	318
Tasarruf döneminde sanayi politikası (1983-1986).....	323
Sanayideki kurtarma ve teşvik uygulamaları.....	328
Fransa'daki güç blokunun doğasında bir değişiklik var mı?	332
8 TÜRKİYE	335
İthal ikameci sanayileşmenin bozulması.....	335
İhracata dayalı büyümede kaynak tahsisi: Güç blokunda yeni bir hizalanma mı?.....	342
<i>Ana tezler</i>	342
Yeni sübvansiyon mekanizmaları.....	344
Yeni sübvansiyonların fiili tahsisi.....	345
İhracata dayalı büyüme kapsamında iktisadi kalkınma ve yeni ekonomi politikasının kazanan ve kaybedenleri.....	348
Türkiye ve Fransa'da devlet kapasitelerine ilişkin özet ve sonuçlar.....	359
Son söz: Türkiye ve Fransa'da planlamanın geleceğine dair bir not.....	362
SONUÇ	369
KAYNAKÇA	377

KAPİTALİST PLANLAMANIN SİYASAL İKTİSADI

ŞEVKET PAMUK

İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki onyıllar sadece kapitalist ekonomiler için değil, tüm dünya ekonomisi için yüksek hızlarda büyüme, artan gelirler ve refah dönemi idi. Bu dönem İngilizcede “the golden age of capitalism” (kapitalizmin altın çağı), Fransa’daysa “les trente glorieuses” (şanlı otuz yıl) olarak bilinir.

Kapitalizmin dünya ve ülkeler ölçeğindeki kuralları ve kurumları dönemden döneme farklılıklar gösterir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Bretton Woods döneminin kuralları ve kurumları oluşturulurken, iki dünya savaşı arasında yaşananlardan önemli dersler çıkarılmış ve dünya ekonomisine istikrar kazandırmak için serbest kapitalizm değil, “yönetilen kapitalizm” anlayışı benimsenmişti. İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki onyıllarda sağlanan büyüme ve refahta bu anlayışın önemli payı olduğu sık sık söylenir.

Bugünün genç ve orta yaşlı kuşakları yadırgayabilirler ama o dönemde sadece sosyalist ülkelerde ve Japonya ile Doğu Asya’nın diğer kapitalist ekonomilerinde değil, Fransa ve Türkiye gibi ekonomilerde de, özellikle sanayileşme sürecinde geçerli olmak üzere, kapitalist planlama yöntemleri benimsenmişti.

Vedat Milor’un California Berkeley Üniversitesi Sosyoloji Bölümü’nde yazdığı doktora tezine dayanan elinizdeki kitap, işte bu dönemde Fransa ve Türkiye’deki kapitalist planlama serüvenlerini ve bu arada dönemin siyasal iktisadını renkli bir dille ve büyük ustalıkla inceliyor.

Fransa’da kapitalist planlama, İkinci Dünya Savaşı ve Nazi Almanyası’nın işgali sonrasında oluşan özel koşullarda, belirli sınıflararası dengeler sayesinde ortaya çıkmıştı. Savaş sonrasında oluşan toplumsal dengeler planlama sürecine belirli bir özerklik sağlamıştı. Türkiye’deyse, 1930’lardaki plan-

lama uygulamalarından farklı olarak, kapitalist planlama fikri ilk kez 1950'li yıllarda, Demokrat Parti dönemindeki hesapsız gidişata bir tepki olarak ortaya çıkmıştı. Planlama önce dönemin gelişmiş ülkelerinin ortak kuruluşlarından olan OECD tarafından önerilmiş, ancak Demokrat Parti sıcak bakmayınca, Devlet Planlama Teşkilatı 27 Mayıs darbesi sonrasında askerî rejim tarafından kurulmuştu.

Milor kitapta Türkiye'de planlamanın 27 Mayıs darbesi sonrasında sivil ve askerî bürokrasinin reformist kanadı ve bir bölüm akademisyenle sanayiciler arasındaki kısa süreli bir ortaklık sayesinde başlatıldığına işaret ediyor. 27 Mayıs darbesinin hemen sonrasındaki koşullar sayesinde planlama sürecinin belirli bir özerklik kazanabildiğinin altını çiziyor.

Ancak kısa bir süre sonra çok partili rejime geri dönülmesi ve siyasal gerçekliklerin ağır basmasıyla birlikte, bu koşullar kayboluyor. Planlama kurumunun özerkliğinin ve sanayileşmenin uzun dönemli önceliklerinin sürdürülebilmesi mümkün olmuyor.

Milor geliştirdiği siyasal iktisat çerçevesiyle bu dönemin önde gelen oyuncularının davranışlarını, koalisyonları, çatışmaları ve ortaya çıkan sonuçları inceliyor. İlerleyen dönemde siyasetçilerin ve sanayicilerin kısa vadeli çıkarlarının galip geldiğini, daha uzun vadeli, araştırma ve teknoloji içeriği daha güçlü bir sanayileşme modeli yerine dayanıklı tüketim mallarının montaj ve üretimine dayalı bir sanayileşme anlayışının benimsendiğini anlatıyor.

Bu önemli değişikliğin Devlet Planlama Teşkilatı'nın sonunu getirmedeğini ancak kurumun gücünde, yapılanmasında ve işleyişinde önemli değişikliklere yol açtığını da vurguluyor. İlerleyen yıllarda Devlet Planlama Teşkilatı erken dönemdeki kısa süreli özerkliğini yitirirken, uzun vadeli ve tüm kesimlere uygulanan kurallar yerine, sanayicilerle siyasetçilerin ikili ilişkilerini öne çıkaran, Ankara'ya gelerek lobi yapan sanayicilere destekler sağlayan bir modelin ortaya çıktığına işaret ediyor.

Milor kitapta, Türkiye'nin 1960'larda tekrar hızlanan sanayileşme sürecine ve sanayileşmede bugüne kadar uzanan zaaflarına kadar pek çok konuya ışık tutuyor. Daha genel olarak, demokrasiyle planlama ve iktisadi kalkınma arasındaki karmaşık ilişki üzerine de önemli gözlem ve tahliller sunuyor. Kore gibi örneklerin varlığına rağmen, otoriter rejimlerin iktisadi gelişme sicillerinin demokrasilerden daha güçlü olmadığını altını çiziyor. Demokrasiyle yönetilen bir ülkede planlama mümkün müdür, sanayicilerin kısa vadeli çıkarlarının galip gelmesi engellenebilir mi, sermaye kesiminin kısa vadeli çıkarlarına rağmen, uzun vadeli sanayileşme hedefleri hangi koşullarda savunulabilir ve gerçekleştirilebilir gibi sorulara yanıtlar arıyor.

Milor'un doktora tezi ve elinizdeki kitabı sadece Türkiye'nin 1960'lı ve 1970'li yıllardaki planlama deneyimi üzerine yapılan en iyi çalışmalardan bi-

ri değil, aynı zamanda Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki sanayileşme sürecinin siyasal iktisadı üzerine en başarılı çalışmalarından biridir.

1990 yılında *New Perspectives on Turkey* dergisinin editörlüğünü yaparken, Vedat Milor'un doktora tezinden Türkiye'deki planlama deneyimi üzerine bir bölümü makale olarak yayımlamıştık. Daha sonraki yıllarda Boğaziçi niversitesi'ndeki Türkiye iktisat tarihi derslerimde bu makaleyi okuma listelerime koymuş ve öğrencilerimle birlikte tartışmıştık. Şimdi çalışmanın bir bütün olarak yayımlanmasını ve daha geniş bir okuyucu kitlesine açılmasını büyük bir memnuniyetle karşılıyorum.

BİRİNCİ KISIM

Giriş

PLANLAMA VE İKTİSADİ KALKINMAYA GENEL BİR BAKIŞ

Önsöz

Çağdaş toplumda devletin ekonomiye müdahalesinin her türlü kapsam ve modelinin, siyasi bir yönlendirme ürünü olduğunu düşünmeye alışkın insanlara, 1980'lerin başındaki bazı siyasal gelişmeler oldukça şaşkıncı gelebilir. Örneğin Fransa'yı ele alalım. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde ilk defa 1981 yılında bir sosyalist hükümet Fransa'da iktidara geldi ve devlet ve toplumun ana yapılarını yeniden şekillendirmek üzere yola çıktı. Fransız toplumunun kapitalist parametrelerini dönüştürmek üzere sosyalistlerin başarmaya niyetlendikleri kapsamlı reform programının ana çerçevesini "kamulaştırma, planlama ve ademimerkeziyetçilik" şeklindeki slogan özetlemekteydi. İktidara gelmelerinden önce sosyalistler, kamu ve özel sektör ekonomi yönetimi arasındaki hassas dengenin özel sektör lehine fazlaca büküldüğüne, ortak beklenti ve rollerin radikal bir şekilde yeniden tanımlanması olmadan Fransız ekonomisinin toptan bir elden geçirilmesinin ve modernizasyonunun imkânsız olduğuna içtenlikle inanmaktaydılar. Bu tanımlarının, ekonomi üzerinde daha fazla devlet *güdümüne*, piyasa için daha küçük bir role ve küçük üreticilerden oluşan "özgür" ancak giderek küçülen bir arenaya dönüşmesini bekleyenler için Dokuzuncu Fransız Makroekonomik Planı, tam bir sürpriz oldu. Gerçi, 1984-1988 Birinci Sosyalist Plan şeklinde adlandırılabilir bu plan, sosyalist hükümetin değişen iktisat felsefesinin yanı sıra eğilimlerini de çok düzgün şekilde özetliyordu. Dokuzuncu Plan'ın genel metnine belirgin bir panik havası hâkimdi. Fransa, üretkenlik vasıtalarını canlandırmadığı takdirde, 1980'lerin krizlerle şekillenen yılları boşa geçecek ve ülke, gelişmiş sanayiler kategorisinde yerini alma şansını sonsuza dek kaybetmiş olacaktı. Bu tür bir felake-

ti önlemek için Fransız sanayisinin yaratıcı bir “değişim”den geçmesinin sırasıydı. Ama bu “değişim” nasıl mümkün kılınacaktı? Birkaç yüz sayfaya dağılmış cevap, neoklasik liberal ekonomi doktrininin ana ilkelerini benimserken, “ekonomi” konusunda Fransız sosyalist düşüncesinde kritik bir dönüşümü de gösterir. Hükümetin ekonomiye müdahalesi ister üretimde ister dağıtımda; nerede (sermaye veya işgücü piyasalarında) ve nasıl (“genel” veya “selektif” tedbirler yoluyla) olursa olsun, verimsiz ve zararlı olmaya mahkûmdu. Buna karşılık, kaynakların en verimli şekilde dağıtımını sağlamak üzere, “bi-reysel” girişime ve özel girişimcilerin kararlarına tam bir inanç söz konusuydu. Devletin iktisadi rolü, mali yükleri azaltmak ve katı iş kurallarını gevşetmek yoluyla genişlemeye yardımcı bir ortam oluşturmak ve özel işletmelerin kârlılığını arttırmak şeklinde tanımlanıyordu. Piyasalara dönüş anlamına gelen bu ortamda planlama var olmaya devam edecekti, zira önde gelen sanayicilere işe yarayan bilgiler sağlamaktaydı. Planlama aslında, sosyalizmin hizmetinde ideolojik bir silah değil, ancak pragmatik bir araçtı. Ve daha 1981 yılında, ilk sosyalist Planlama Bakanı olan Rocard, basına verdiği bir demeçte, planın (tanımlanmamış) amacına daha iyi hizmet edebilmesi için “ideolojik” içeriğinden bağımsız olması gerektiğini ileri sürmüştü.¹

Rocard’ın planlamayı sosyalist bir araç olarak reddetmesinden birkaç ay sonra, Türkiye Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı Y. Aktürk, saygın ve piyasa yanlısı *Euromoney* dergisine bir söyleşi verdi.² Aktürk, daha sonra başbakanlık yapacak ve o sırada Maliye Bakanı olan, Türkiye’deki politikacılar arasında kendini iktisadi “liberalizm”in yegane şampiyonu ilan etmiş Turgut Özal’ın sağ koluydu. Aktürk’ün de içinde bulunduğu Özal ekibi, İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde *güdümlü ekonominin* Türk kapitalizminin tüm sorunlarının nedeni olduğunu belirterek, devletin ekonomiye müdahalesini radikal biçimde azaltacakları sözünü vermekteydiler. Onlara göre devletle ilgili yanlış olan her şeyin “sembolü” iktisadi planlamaydı: Özellikle devlet sektöründeki, mantıksız kararlar almak suretiyle kaynakların elverişsiz dağılımına neden olan hantal ve bürokratik mekanizma vs. Dolayısıyla çoğu gözlemci, askerî darbeyi takiben iktisadi konularda cuntanın tam yetkisiyle 1981 yılında iktidarda söz sahibi olan Özal ve ekibinin, Devlet Planlama Teşkilatı’nı dağıtmasını bekliyordu. Bu olmadı. Onun yerine, ilk olarak yakın dostu Harvard mezunu Aktürk, sonrasında da beş yıllık Dünya Bankası tecrübesiyle kardeşi Yusuf Özal, Devlet Planlama Teşkilatı’nın başına geldiler. *Euromoney* dergisindeki söyleşinin başlığı Aktürk’ü “Aktürk, Daha Az Planlamanın Hasretini Çeken Planlamacı” şeklinde tanıtırken, söyleşinin içeriği tamamıyla değişik bir portre sunuyordu. Şöyle ki, “sosyal demokrat” bir hükümet ta-

1 *Le Monde*, 9 Eylül 1981.

2 *Euromoney*, Şubat 1982, s. 15-19.

rafından hazırlanan 1979-1984 Dördüncü Kalkınma Planı'na açıkça itiraz ettiği halde Aktürk'ün itirazları, planlama kavramına değil, planın gerçekçi olmayan hedeflerineydi. Tam tersine, Aktürk piyasa güçlerinin işlerini doğru dürüst yapamamaları halinde ekonomiye müdahaleye inandığını açıkça ifade etmekteydi. Dahası, kapsamlı ve genel bir müdahale yerine, özellikle önemli ihracat sektörlerinde sadece devlete ait iktisadi işletmelerin değil, aynı zamanda özel işletmelerin de rekabetçi olabilmelerini sağlamak üzere selektif bir müdahaleyi tercih etmekteydi. Buna "yol gösterici" (endikatif) planlama adını vermektedir. Özal'ın ekibi tarafından hazırlanan 1984-1988 Beşinci Kalkınma Planı, "yol gösterici" planlamadan beklenen yeni aktif rolü tanımlarken ironik biçimde bunu fanatik piyasa yanlısı bir hükümetten beklemekteydi. Bu plan aynı zamanda, planlamanın piyasa güçlerinin yerini alma niyetinde olmadığını ancak yine de iyi bir trafik polisi olarak, iş insanlarının gerçek çıkarlarına doğru yönlendirileceğini açıkça ortaya koymaktaydı. Aktürk, bir trafik polisinin yapabileceği en kötü şeyin işini yarım yapması, yani düdük çalması ama elini kaldırmaması olacağını ve bu durumda her şeyin tıkanacağını belirtiyordu.³ Bu yüzden iyi bir "yol gösterici" planlama, gerektiğinde hem düdük çalma hem de el sallama şeklinde olmalıydı.

Planlamanın bu şekilde, bir trafik polisine benzetilmesi analogisi, İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde kapitalist planlamanın özünü yansıtmaktadır. Kapitalist planlamanın yol gösterici bileşeni olarak Devlet Planlama Teşkilatı'nın öncü rolü belirlenmekte ve ondan iktisadi kalkınmanın makro dengelerinin tasarlanması, yönetilmesi, koordinasyonu ve kontrolü umulmaktaydı. Planlama bu anlamda, Fransız planlamacı P. Masse'in belirttiği gibi, "planlı bir macera, şans ve şanssızlık arasında bir mücadele"yle⁴ eşanlamlı olmaktadır. Yani planlama, serbest piyasaların (irrasyonel) işleyişinin gelecekte ulusal ve uluslararası ölçekte yaratacağı belirsizlikleri en aza indirmek üzere fiyat, üretim, yatırım ve tüketim seviyeleri vb. ana iktisadi göstergelerin gelecekteki trendleri konusunda uygun öngörülerde bulunmak suretiyle, kamu ve özel sektör yatırımcıları gibi ana oyuncuların, kendi iktisadi davranışlarını, planlamacıların beklentilerine göre ayarlayabilmelerine olanak sağlamaya çalışmaktadır. Planlama, bu "yol gösterici" konumuyla iktisadi davranışı, herhangi bir teşvik veya yaptırıma başvurarak değil, sadece bilgi niteliğinde etkilemeye çalışmaktadır. İktisadi gelişmeye yön verecek "bilinçli" bir çaba olmadığı gibi, ekonomideki aktörler, planlamacıların tavsiyelerini önemsemede veya önemsememekte "özgür" düler.

Ancak kapitalist planlama, bazen yaptırımlar uygulayarak ve plana uymayan bazı yatırımları (özellikle kamu yatırımları) veto ederek düdük çalmakta-

3 A.g.e., s. 17.

4 P. Masse, *Le Plan ou Vanti-hasard*, Gallimard, Paris, 1965, s. 7.

dır. Dahası, trafik polisleri olarak planlamacılar, kavşaklarda bekleyenler arasından kime öncelik verileceğine de karar verebilmektedirler. Doğal olarak planlamacıların muhatapları, ister özel ister kamusal olsun, çeşitli iktisadi sektörlerden ve endüstrilerden oluşmaktadır. Planlamanın kapitalist toplumlarda piyasa ekonomisinin ve kurumlarının yerini almaktan ziyade, ki bu üretim araçlarının mülkiyeti anlamına gelir, öncelikle piyasaların irrasyonelliklerinin yarattığı “işlevsel boşlukları” doldurmak için ortaya çıktıkları göz önüne alındığında, planlamacılar piyasaları “mükemmelleştirmek” arzusuyla hareket etmektedirler. Piyasaların, bazı belli “yapısal engeller” nedeniyle yeni büyüme fırsatlarına cevap verme konusunda bazen çok yavaş kaldığını savunan planlamacılar göre bu durum, piyasaların, yatırım öncelikleri konusunda kusurlu mekanizmalar olmalarından ziyade, işleyiş konusunda “serbest” olmamalarından kaynaklanmaktadır. “Yapısal” terimi, piyasaların işleyişini kısıtlayan “dışsal” ve/veya “içsel” engelleri ifade edebilir. İç piyasada tekellerin, üretim veya satın almada kartellerin varlığı üretkenliği baskılayarak, iktisadi statükonun devamlılığına yol açmaktadır; zira verimsiz üreticiler serbest rekabetin etkilerinden korunmaktadır. Dışardaysa planlamacılar, sermaye yoğun ve katma değeri yüksek alanlarda uzmanlaşmış ekonomilerin olduğu, katı bir uluslararası piyasayla yüzleşmektedirler. Geniş ölçekli, büyük yatırımlara ihtiyaç duyan bu alanlara girmek, yeterli sermaye ve uzmanlık birikimi olmayan ülkeler için çok zordur. Bilhassa az gelişmiş ülkelerdeki özel sektör yatırımcıları, çok az ülkenin uzmanlaşmış olduğu bilgi ve sermaye yoğun alanlardan ziyade dünya çapında kâr marjlarının düşük olduğu (diğer az gelişmiş ülkelerle güçlü rekabet nedeniyle) hafif sanayi sektörlerinde uzmanlaşmaktadırlar. Dahası, az gelişmiş çoğu ülkede ancak devlet, dünya çapında kâr marjlarının yüksek olduğu sektörlerde yatırım yapabilecek fonlara sahip olabilmekte ve özel sektör yatırımcıları, bu alanlara yatırım konusunda isteksiz veya yetersiz kalmaktadırlar. Dolayısıyla planlamacılar göre, iktisadi kalkınma ve modernleşme, kapitalist ekonominin en hızlı şekilde genişlemesini sağlamak için, piyasaları özgürleştirerek devletin ekonomiye *dolaylı müdahalesini* gerektirmektedir. Öte yandan devletin yüksek katma değerli sektörlerde yatırım yapması şeklindeki *doğrudan müdahalesi* sonucunda kamu ve özel sektörün birlikte var olabilecekleri bir “karma” ekonomi yaratılmış olacaktır. Kısaca, 1947’deki Birinci Fransız Kalkınma Planı’nın açılış cümlesi olan “modernleşme veya çöküş”, dünya üzerindeki tüm kapitalist planlamacıların ilham kaynağı bir slogan haline geldi. Onlara göre varoluş nedenleri, iktisadi modernleştiriciler olarak (tanımlanmamış) misyonlarından kaynaklanmaktaydı.⁵

5 Bu modernleşme misyonu 1963’te Türk planlamacıları tarafından yayınlanmış olan eğitici metinde kolaylıkla fark edilmektedir: *Planlama*, DPT, sayı 14, Ankara, Eylül 1963. Ayrıca bkz. J. Monnet’in otobiyografisi: *Mémoires*, Fayard, 1976.

Modernleşme fikrinin hayata geçirilmesi konusunda planlamacılar, bazı araçlarla donatılmışlardı. *İlk olarak*, ekonominin kamu sektöründeki yatırımları üzerinde doğrudan bir kontrol uygularken, daha gelişmiş ekonomilerle olan kalkınma açığını kapatmak için kamu sektörünü oluşturan sermaye yoğun endüstrilerdeki büyüme hızını arttırmayı hedeflerler. Bu bağlamda planlamacılar, sert bir rekabetle karşılaşmaya dek kamu sektöründeki şirketlerde maliyetleri en aza indirmek üzere rasyonel bir istihdam politikasının ve *belirli bir süre* olmak kaydıyla sanayi korumacılığının savunucuları olmuşlardır. *İkinci olarak*, planlamacıların elinde istedikleri bir yatırım projesini işletmeler için kârlı hale getirmek için kullanılabilecek, ucuz yatırım sermayesi ve vergi indirimleri gibi, adına *teşvik* denen, geniş bir ekonomik yardım çeşitliliği bulunur. Böylece, planlamacılar seçilmiş endüstrilerde büyüme ve modernleşmeyi sağlamak üzere bazı yatırım projelerine diğerlerinin önüne geçmesi için yeşil ışık yakmak suretiyle ekonomiye müdahale ederler. Bu nedenle de, sermaye ve ara malı sektörlerinde kilit önemdeki endüstrilerin yöneticileriyle yüksek yatırım, hızlı büyüme ve iktisadi akılcılığa bağlılıkları konusunda aktif bir diyalog başlatırlar. Ekonomiye müdahalelerini, bir korumacılık ve kayırmacılık şeklinde değil, “büyüme” ve “verimlilik” hedeflerinin gerçekleştirilmesi için gerekli görmektedirler. Bu soyut kavramların göstergelerine gelirse, “en önemli kalkınma göstergesi Gayrisafi Milli Hasıla artış hızı, verimliliğin en önemli ölçütü ise uluslararası rekabet gücü”⁶ olmaktadır.

Şimdiye dek kamudaki ekonomi yöneticilerinin iktisadi gelişmedeki rolünün planlamacılar tarafından nasıl görüldüğünü anlatmaya çalıştım. Ancak devlet yöneticilerinin işlevlerinin ideolojik meşruluğunu toplumsal gerçeklikle karıştırmamaya dikkat etmek gerekir. Benzer şekilde, piyasa karşıtı söylemlerine rağmen, Fransız sosyalistlerinin, Fransız planlamasının kapitalist yapısını değiştiremedikleri ya da değiştirmedikleri savını ileri sürdüm. Ve tersine, Türkiye’deki en liberal piyasa yanlısı hükümetin iktisadi planlamayı, piyasa ekonomisine bir tehdit olarak görmediğini belirttim. Planlamanın piyasa ekonomisine gerçek anlamda karşıt olmadığı düşüncesi, piyasa yanlısı söylemine rağmen Türk hükümetinin kapitalist planlamayı terk etmemesini kısmen açıklamaktadır. Türk ve Fransız örneklerini anlamlandırabilecek bir diğer olası açıklamaysa siyasi felsefeleri ve yönelimlerine bakılmaksızın kapitalist ülkelerdeki tüm hükümetlerin, benzer iktisadi işlevleri yerine getirmekte olduklarıdır.⁷ En basit şekliyle bu tip bir akıl yürütme, kapitalist

6 S.S. Cohen, *Modern Capitalist Planning: The French Model*, University of California Press, Berkeley ve Los Angeles, 1977, s. 39.

7 Bu görüş, Devlet Türetme ya da Sermaye Mantığı denilen teori tarafından ortaya konmuştur. Bkz. J. Holloway ve S. Picciotto (ed.), *State and Capital: A Marxist Debate*, Arnold, Londra, 1978.

ülkelerde devletin, piyasa kapitalizminin ciddi yapısal iktisadi krizler yoluyla kendini yok etme eğilimine karşı koymada çok önemli bir iktisadi rol oynadığını savunmaktadır. Şöyle ki, kâr oranlarının düşme eğilimi ve malların aşırı/yetersiz üretilmesinden kaynaklanan –kanun benzeri– iki temel potansiyel kriz eğilimi, tüm kapitalist ekonomilerin istikrarını tehdit eder. Bu nedenle devlet, planlama ve diğer bazı araçlarla –örneğin Keynesyen talep yönetimi gibi– piyasa ekonomisinin yapısı ve işleyişinden kaynaklanan bu sorunların üstesinden gelmeye çalışır.

Bu tip bir argümantasyon birçok açıdan zayıf kalmaktadır. *İlk olarak*, işlevsel mantığı, devletin iktisadi eylemi söz konusu olduğunda “neden” ve “niçin” soruları arasındaki ayrımı bulanıklaştırır. Devlet, iktisadi sistemin devamı ve gelişmesi için gereken bazı işlevleri yerine getirse bile bu gereklilikler devletin üstlendiği role bir açıklama getirmeyebilir. Devlet yöneticilerinin, siyasi çıkar yaratma ve harekete geçirme konusunda sorumlu tutuluyor olmaları, iyi tanımlanmış belirli iktisadi roller üstlenmelerini teşvik etmekte ancak bu durum işlevselci bir çerçevede ortaya çıkmamaktadır. *İkinci olarak*, bu çerçeve modern dünyadaki siyaset ve ekonomi alanlarındaki düzenlemelerin çeşitliliğini açıklayamaz. Bu yüzden, Türk ve Fransız siyasal ekonomilerini tarihsel örnekler olarak alıp, ekonomi ve siyasetin birbirleriyle olan ilişkilerinin sadece zaman içinde tek bir ülkede değil, bir ülkeden diğerine nasıl değiştiğini de göstermeye çalışacağım. *Üçüncü olarak*, devlet yöneticileri ekonomiye müdahaleleri sırasında, bazı evrensel zorunlulukları dikkate alsalar da bir dizi politika seçeneğinden hangisini seçecekleri konusunda “özgür”dürler. Politika seçenekleri arasından yapacakları seçim aslında bazı ekonomik zorunlulukların sonucu olmasının yanı sıra siyasi dengelere de bağlıdır. *Son olarak* da devletin sistemi yenileştirmek için gereken bazı işlevleri yerine getirmesi, bu politikaların her zaman etkili ve işlevsel olduğu anlamına gelmez. Tam tersine, planlama bağlamında göreceğimiz gibi, bazı politikalar etkisiz kalabilir ya da mevcut müdahalecilik sisteminin başa çıkamayacağı yeni sorun ve çatışmalara yol açabilir.

Bu yüzden ekonomiye devlet müdahalesinin analizi, sadece kapitalist ekonomilerin bazı evrensel trendlere bakarak çıkarılamaz. Bu demek değildir ki, devletler istediklerinde ekonomiye müdahalede “özgür”dürler. Hem dünya ekonomisindeki uluslararası trendler, hem mevcut toplumsal güçlerin siyasal dengesi bazı limitler getirerek devletlerin, iktisadi politikalarının gelişimini sınırlar ve şekillendirir.

Küresel olarak baktığımızda, iç ve dış dinamiklerin devlet yöneticileriyle iş grupları arasındaki güç ilişkilerinin nasıl olacağını biçimlendirdiğini, bu-

N. Poulantzas ile C. Offe'un çalışmalarını sentezlemeye çalışan daha değişik bir perspektif için bkz. F. Block, “The Ruling Class Does not Rule: Notes on a Marxist Theory of the State”, *Socialist Revolution*, 7 (3), 1977.

nun sonucunun da ekonomiye devlet müdahalesinin yönünü belirlediğini görürüz. Bu nedenle, *iktisadi planlamanın karşılaştırmalı bir analizi, Üçüncü Dünya ve Batı ülkelerindeki iktisadi müdahaleciliğin farklı doğasını bize göstermekte ve iktisadi kalkınmada yönetici ve teknokratların, değişik sosyo-politik ortamlarda oynadıkları rolleri belirlemektedir.* Bu bağlamda, Türk planlamacı Aktürk tarafından kullanılan trafik polisi metaforu, gelişmiş kapitalist ülkeler için tasarlanmış olan “yol gösterici” planlamayı taklit etmeleri durumunda, “çevre” ülkelerdeki planlamaya gelen sınırlamaları benimsetmektedir. Gerçekten de beceriksiz trafik polisleri trafik kurallarına uymak istemeyen sürücüler üzerinde otorite kuramazken, Türk planlamacıları neden özel sektör yatırımcılarını gerçek çıkarlarına yönlendiremesinler ki? Buna bir açıklama, planın geleceğe ilişkin tahminlerinde veri eksikliği veya belli bazı metodolojik kusurlar gibi teknik kısıtlamalar yüzünden Türk planlamacılarının kapitalist planlamadan beklenen maddi faydaları sağlayamaması olabilir. Ancak bu tür bir açıklama hemen reddedilmiştir. Zira özel sektör yatırımcılarını disiplin altına almada ve yatırım önceliklerini onlara dayatma konusunda en başarılı sayılabilecek planlar, ilk Fransız kalkınma planlarıydı ve –teknik anlamda– şüpheli varsayımlara ve metotlara dayanmaktaydılar.⁸ Öte yandan, birçok tanınmış yabancı uzmanın hazırlanmasında yer aldığı Birinci Türk Kalkınma Planı (1963-1968) ise metodolojik açıdan bakıldığında, ekonometrik gelişmişlik açısından eşsizdi. Ancak metodolojik ustalığa rağmen, Türkiye’de planlama başarılı bir iktisadi kalkınmaya katkıda bulunamadı. Halbuki Fransa’da planlama, ekonominin modernleşmesinde önemli bir faktör oldu. Neden?

Planlı dönemde Fransız ve Türk ekonomilerinin performans göstergeleri ve ana iddialar

Yukarıda değinilen ve planlamanın iktisadi kalkınmaya katkısının Fransa’da başarılı oluyorken Türkiye’de başarısız olması konusunda, iki önemli iddia geliştireceğim. “Başarılı iktisadi kalkınma” terimiyle, uluslararası alanda rekabetçi bir sermaye ve yatırım malları endüstrisi kurarak bir ülkedeki sanayileşmenin derinleştirilmesi şeklinde ifade edilen, belli bir iktisadi kalkınma biçimini kastediyorum. Ayrıca bu çalışma boyunca bir ekonomideki “piyasa mekanizmaları”nın, iktisadi ve bununla ilintili sosyal sonuçların tek belirleyicisi olmadığını göstermeyi umuyorum. Hem Türkiye’deki hem de Fransa’daki planlamacılar, bu sosyo-ekonomik sonuçların belirlenmesinde piyasalarla etkileşim içinde *belirleyici rol* oynamaktadırlar. Bu nedenle, uluslararası rekabetçi sanayileşmeyi sağlamak üzere piyasaya müdahale konusunda

8 S.S. Cohen, *Modern Capitalist Planning: The French Model, a.g.e.*, Bölüm III.

hem Türk hem de Fransız planlamacılarının aynı arzuyu paylaştıklarını varsayarsak, devletteki ekonomi yöneticilerinin müdahalecilik konusunda neden Fransa'da başarılı olurken, Türkiye'de başarısız olduklarını da sorabiliriz. Bu bağlamda, müdahalecilikte göreceli "başarı" ilk olarak, hızlı iktisadi kalkınmayı finanse etmek üzere, planlamacıların iktisadi kaynakları harekete geçirme konusundaki becerileri, sonrasında da bu kaynakların sermaye malları sektöründe, üretken yatırımlara dönüştürülmesi hedefine bağlı kalmak suretiyle, alternatif yatırım projeleri arasında tahsisinde olmaktadır.

Kısacası, sürekli dış yardıma başvurmaksızın yüksek büyüme hızlarına ulaşmak ve aynı zamanda imalat sanayinin derinleşmesini sağlamak Türkiye'deki ve Fransa'daki iktisadi planlamanın başta gelen hedefi olmuştur. Yine de Fransız ve Türk ekonomileri arasındaki farkın, bu ülkelerde iktisadi planlamanın yürürlüğe konmasıyla ne mutlak, ne de göreceli olarak daralmayıp, aksine artması ilginçtir. Diğer bir deyişle, iktisadi planlamanın başlangıç yılını baz olarak alırsak (Fransa için 1946, Türkiye için 1960) ve planlamanın başlangıcından sonraki çeyrek yüzyılın başındaki ve sonundaki ekonomik durumu karşılaştırırsak, Türkiye ve Fransa'nın her ne kadar taban tabana zıt bir iktisadi gelişmişlik düzeyinden başlamamış olsalar da, dünya iktisadi işbölümünün farklı kutuplarında yer aldıklarını görürüz. Aslında daha sonra, 4. Bölüm'de de ortaya koyacağım gibi Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'nın sonunda –Brezilya, Meksika ve Arjantin'e benzer biçimde– üretim yapısı ve milli gelir açısından gelişmiş bir Üçüncü Dünya ülkesi durumundaydı. Dahası, savaşa katılmadığından önemli ölçüde döviz rezervi biriktirmiş ve sanayileşmesini yabancı kaynaklara başvurmadan finanse etmeye hazır bir durumdaydı. Buna karşılık Fransız ekonomisi, diğer sanayileşmiş ülkelere oranla daha yavaş büyüme göstermişti. Tablo 1.1'den de görüleceği üzere, savaştan önceki 60 yıla bir bütün olarak bakıldığında reel ulusal gelir Almanya'da dört misli, İngiltere'de üç misline yakın artarken, Fransa'da iki mislinden daha az artmıştır. Üstelik İkinci Dünya Savaşı öncesi (1929-1938) sanayi üretiminin reel olarak azalmasıyla⁹ birlikte Fransız ekonomisinde ciddi depresyon görülürken, diğer gelişmiş ekonomiler 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'nın üstesinden gelmişler ve daha sonrasında da eksi büyüme hızları yaşamamışlardı. (Fransız ekonomisinin planlı dönem öncesindeki olumsuz performansıyla ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. 3. Bölüm, Tablo 3.1 ve Tablo 3.2.)

Fransa'nın düşük giden büyüme hızı trendi planlı dönemde tersine dönmüştür. Aslında Tablo 1.2'den de görüleceği üzere, Fransa'da ortalamada %5'in üzerinde gerçekleşen Gayrisafi Milli Hasıla'nın (GSMH) yıllık büyüme hızı birçok sanayileşmiş ülkenin performansından daha iyiydi.

9 Bkz. J.J. Carre, P. Dubois, E. Malinvaud, *French Economic Growth*, Stanford University Press, Stanford, California, 1975, s. 30.