

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

RUSYA'DA VE TÜRKİYE'DE PLANLAMANIN DEĞİŞİMİ

Doktora Tezi

Hatice Duygu BANKOĞLU

Ankara, 2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

RUSYA'DA VE TÜRKİYE'DE PLANLAMANIN DEĞİŞİMİ

Doktora Tezi

Hatice Duygu BANKOĞLU

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER

Ankara, 2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

RUSYA'DA VE TÜRKİYE'DE PLANLAMANIN DEĞİŞİMİ

DOKTORA TEZİ

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

İmzası

- 1- Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER**
- 2- Prof. Dr. Can Umut ÇİNER**
- 3- Prof. Dr. A. Argun AKDOĞAN**
- 4- Prof. Dr. Barış ÖVGÜN**
- 5- Doç. Dr. H. Tolga BÖLÜKBAŞI**

Tez Savunması Tarihi

22.04.2024

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER danışmanlığında hazırladığım
“RUSYA’DA VE TÜRKİYE’DE PLANLAMANIN DEĞİŞİMİ (Ankara, 2024)” adlı
doktora tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine
uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde
ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve
etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda
her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

20.05.2024

Hatice Duygu BANKOĞLU

TEŞEKKÜR

Doktora eğitimi her aşaması yoğun emekle geçen öğretici bir süreçti. Lisansüstü eğitimimi tamamladığım Mülkiye'nin bu anlamda öğrettikleriyle hayatımdaki yeri hep ayrı olacaktır.

Başta tez danışmanım sayın Prof. Dr. Birgül Ayman Güler'in alana dair bilgi ve tecrübesinden yararlanma imkanını sunması gerek akademik çalışmalara teşviki gerekse de önerileriyle daima yol gösterici olması bana bu süreçte büyük destek olmuştur. Kendisine doktora eğitimimin her aşamasındaki varlığı ve öğrettikleri adına teşekkürü borç bilirim.

Tez jürisi üyeleri değerli hocalarım, sayın Prof. Dr. Can Umut Çiner'e lisansüstü eğitimim boyunca akademik çalışmaya teşviki ve teze ilişkin yorum ve katkıları için; sayın Prof. Dr. A. Argun Akdoğan'a tezin yöntemi ve içeriğine yönelik yorum ve katkıları için; sayın Prof. Dr. Barış Övgün'e destekleyici, yönlendirici yaklaşımı, yorum ve katkıları için ve sayın Doç. Dr. H. Tolga Bölükbaşı'na tezin yöntemine yönelik yorum ve katkılarından dolayı teşekkür ederim.

Yüksek lisans tez danışmanlığı boyunca öğrettiklerinden doktora sürecinde de sürekli yararlandığım değerli hocam sayın Doç. Dr. Ozan Zengin'e teşekkürlerimi sunarım.

Bu tez konusu üzerine çalışmaya adım atarken başta sayın Prof. Dr. Bilsay Kuruç ile tanışmak oldukça teşvik ediciydi. Sayın Belma Üstünişik, planlama konusundaki birikimi ile tezin ilk aşamalarında derinleşmemi sağladı. Kendilerine teşekkür ederim.

Mülkiye'nin bana kattığı pek değerli Nihal Saltık Turan'a kamu mali yönetimi alanına temas eden noktalarda içten ve teşvik edici yaklaşımı, desteği için teşekkür ederim.

Doktora eğitimim boyunca giriştiğim Rusça öğrenme sürecinin eğlenceli ve öğretici geçmesinde büyük emeği olan hocam Anna Barlas'a ve arkadaşım Melike Kaçan'a içtenlikle teşekkür ederim.

Aynı hocanın danışmanlığında bir araya geldiğimiz “Doktora Uzmanlık Alan Grubu”muzun üyeleri başta Kaan Akman olmak üzere doktor aday arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Geçirdiğimiz uzun yıllar boyunca her zaman olduğu gibi doktora sürecinde de yanımda olan ve destekleyen, rahatlatan dostum Sinem Şatıroğlu Ergin'e teşekkür ederim.

Birçok konuda arkadaşlığın ötesinde yoldaşlık yapan, yakın desteğini her zaman hissettiğim ve hayatıma katabilmekten büyük mutluluk duyduğum dostum Dr. Elmas Yelkesen'e teşekkür ederim.

Daima pozitif yaklaşımı, desteği ve içten dostluğu için Dr. Bilge Uz'a teşekkür ederim.

Hayattaki en büyük şansım olan aileme ne kadar teşekkür etsem azdır. Sonsuz destekleri ve anlayışları için minnettarım.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR.....	vi
ŞEMA VE TABLOLAR.....	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA PLANLAMANIN DEĞİŞİMİ

1. Sosyalist Yönetimde Planlama	16
1.1. Sosyalist Yönetimde Planlamanın Başat Niteliği	20
1.2. Sovyet Tipi Sosyalist Planlama	25
1.3. Doğu Avrupa, Yugoslavya, Çin ve Küba Sosyalist Planlama Deneyimleri: Merkezi ve Ademi Merkezi Türler	30
2. Kapitalist Yönetimde Planlama (Programlama).....	42
2.1. Gelişmiş Ülkelerde İktisadi Programlamanın Ortaya Çıkışı ve Yol Gösterici Niteliği.....	51
2.2. Kalkınma Yönetimi ve Kalkınma Plancılığı: Afrika, Latin Amerika, Asya ve Türkiye	60
3. Devlette Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama.....	71
3.1. Devlette Stratejik Yönetim	72
3.2. Stratejik Planlama.....	81
3.3. Performans Esaslı Bütçeleme	94
Değerlendirme	100

İKİNCİ BÖLÜM

20. YÜZYILDA RUSYA'DA VE TÜRKİYE'DE PLANLAMA VE DÖNÜŞÜMÜ

1. Klasik Ulusal Planlamanın Kuruluşu	106
1.1. Sovyetler Birliği'nde Planlama	106
1.1.1. İlk Uzun Vadeli Planlama Deneyimi: GOELRO Planı	106

1.1.2. Devlet Planlama Komisyonu'nun Kuruluşu.....	113
1.1.3. Yeni Ekonomi Politikası Yıllarında Planlama Anlayışı (1921-1928).....	117
1.1.4. Beş Yıllık Planlamaya Geçiş: İlk Dört Plan Üzerinden Planlama Deneyimi (1929 -1957)	124
1.1.5. SSCB Tipi Klasik Plan Modeli ve Temel İlkeleri	135
1.2. Türkiye'de Ulusal Planlama	143
1.2.1. Cumhuriyetin İlk Yıllarından Devletçiliğe: İktisadi Planlama Gayreti ve Sanayi Planları.....	144
1.2.2. Plan Arayışları: 1946 İvedili Plan ve 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı.....	152
1.2.3. Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluşu ve İlk Uzun Vadeli Planlama Adımı.....	158
1.2.4. Beş Yıllık Kalkınma Planları Uygulamasına Geçiş: İlk İki Plan Üzerinden Planlama Deneyimi (1963-1968)	166
1.2.5. Türkiye Tipi Klasik Plan Modeli ve İlkeleri	172
2. Klasik Ulusal Planlama Yönetiminde Dönüşüm ve Çözülme.....	178
2.1. SSCB'de Ademi Merkeziyetçi Planlı Yapıya Geçiş ve Sosyalist Planlamanın Çözülüşü	179
2.1.1. GOSPLAN Reformu ve Bölgeselleşme Eğilimi Olarak Sovnarhozculuk .	180
2.1.2. 1965 Reformları: Planlamada Maddi Teşvik ve Kâr Unsuru	188
2.1.3. Perestroyka ve Glasnost (1985-1991): Planlamada Direktiflerin Azaltılması ve Özel Girişim İçin Yol Gösterme İşlevi	197
2.2. Türkiye'de Ulusal Kalkınma Planlamasının Çözülüşü	207
2.2.1. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi ve Avrupa Ekonomik Topluluğu İlişkileri Yolunda Yeni Bir Perspektif Plan Anlayışı.....	207
2.2.2. Dışa Açılma ve Yapısal Uyum Etkisinde Planlama Anlayışı.....	214
2.2.3. Uluslararası İktisadi Kuruluşların Planlamaya Etkisi: Yapısal Uyumun Sürekliliğine Giden Yol.....	221
Değerlendirme	227

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

RUSYA'DA VE TÜRKİYE'DE STRATEJİK PLANLAMA

1. Stratejik Planlamanın Kuruluş Adımları	231
1.1. Rusya'da Uzun Vadeli Kalkınma Programları ve Tahmin Sisteminden Devlet Stratejik Planlama Sistemine Geçiş	231
1.1.1. GOSPLAN'dan Ekonomi ve Tahmin Bakanlığı'na: Geçiş Ekonomisi Reformları ve Planlamanın Tasfiyesi	231
1.1.2. Uzun Vadeli Strateji Arayışı: Sosyoekonomik Kalkınma Programları ve Tahmin Sisteminin Kuruluşu	240
1.1.3. Uzun Vadeli Strateji Belirlemede Yeni Durak: Devlet Stratejik Planlama Sisteminin Kuruluşu	246
1.2. Türkiye'de Stratejik Planlama	252
1.2.1. Ulusal Planlamada Değişim ve Kamu Mali Yönetimi Reformuyla Stratejik Planlamanın Doğuşu	254
1.2.2. Devlet Planlama Teşkilatı Sonrası: Planlamada Yapısal ve İşlevsel Dönüşüm	261
2. Stratejik Planlamanın Yapısı ve İşleyişi	273
2.1. Yapı ve Temel İlkeler Bakımından Stratejik Planlama	273
2.1.1. Rusya'da Federal Devlet-Federe Birimler ve Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama	273
2.1.2. Türkiye'de Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama	280
2.2. Bütçe ve Stratejik Planlama İlişkisi	286
2.2.1. Rusya'da Orta Vadeli Mali Planlama Çerçevesinde Sonuçlara Yönelik Bütçeleme ve Stratejik Planlama İlişkisi	287
2.2.2. Türkiye'de Performans Esaslı Program Bütçe-Stratejik Planlama-Ulusal Planlanma İlişkisi	292
2.3. Stratejik Planlamada Yönlendirici Kurumlar	300

2.3.1. Rusya Federasyonu Ekonomik Kalkınma Bakanlığı - Maliye Bakanlığı'nın Stratejik Planlamadaki Rollerine.....	300
2.3.2. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı- Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Stratejik Planlamadaki Rollerine.....	306
Değerlendirme	312
SONUÇ	318
KAYNAKÇA.....	325
ÖZET	353
ABSTRACT	354



KISALTMALAR

AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
CMEA, COMECON	Council for Mutual Economic Assistance (Karşılıklı Ekonomik Yardımlaşma Konseyi)
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GOELRO (ГОЭЛРО)	Государственная комиссия по электрификации России- Gosudarstvennaya Komissiya po Elektrifikatsii Rossii (Rusya'nın Elektrifikasyonu için Devlet Komisyonu)
GOSPLAN (ГОСПЛАН)	Государственный плановый комитет- Gosudarstvenniy Planoviy Komitet (Devlet Planlama Komitesi)
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
NEP	Новая экономическая политика- Novaya Ekonomičeskaya Politika (Yeni Ekonomi Politikası)
RSDİP	Rusya Sosyal Demokrat İşçi Partisi
Rusya SFSC	Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

ŞEMA VE TABLOLAR

Şema 1: 20. Yüzyılda Yönetim ve Planlama.....	102
Tablo 1: SSCB ve Türkiye’de Klasik Planlama Yapısında Temel Farklılıklar.....	227
Tablo 2: Türkiye’de Beş Yıllık Kalkınma Planları ve Beş Uzun Vade Anlayışı.....	270
Tablo 3: Rusya’da Stratejik Planlamada Düzeylere Göre Stratejik Planlama Katılımcıları ve Temel Yetkileri.....	277
Tablo 4: Rusya’da Devlet Stratejik Planlama Sisteminde Düzeylere Göre Temel Politika Belgeleri	279
Tablo 5: Türkiye’de Stratejik Planlamanın Strateji Belirleme Sistemindeki Yeri.....	284
Tablo 6: Rusya’da ve Türkiye’de Stratejik Planlamada Ayırt Edici Temel Nitelikler...	315

GİRİŞ

20. yüzyılda planlama, öncelikle Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nde (SSCB) 1921 yılında Rusya'nın Elektrifikasyonu için Devlet Komisyonu Planı (GOELRO Planı)¹, ardından 1929'da beş yıllık planlarla sosyalist yönetim içinde uygulanmaya başlanmıştır. Bu uygulama, Yugoslavya, Çin, Doğu Almanya, Polonya, Romanya, Arnavutluk, Bulgaristan, Macaristan, Kuzey Kore, Vietnam ve Küba'ya yayılarak çeşitli sosyalist planlama türleri yaratmıştır.² SSCB, demokratik merkeziyetçilik, parti-devlet bütünleşmesi, merkezi planlama gibi temel ilkeleriyle diğer ülkelerdeki planlama uygulamalarının öncüsü olmuştur.

Batı ülkelerinde planlama, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından iktisadi büyümenin sağlamasında etkili bir araç olarak kabul edilmiştir. İktisadi planlama/programlama Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Fransa, İngiltere, Hollanda ve Japonya gibi ülkelerde uygulanmıştır. Bu ülkelerdeki planlama sosyalist sistemdeki niteliğin emredici/belirleyici özelliğinden farklı olarak gönüllü ya da yol gösterici nitelikte olduğundan kapitalist iktisadi planlama değil, programlama özelliğiyle yönetim sisteminden ayrı olarak piyasa ekonomisi içinde gelişmiştir.

20. yüzyılda üçüncü dünya olarak nitelendirilen Afrika, Asya ve Latin Amerika'nın kalkınmasında bir araç olarak kalkınma planlamasının merkez kapitalist ülkelerce etkili bir araç olarak önerildiği görülür. 1950'lerde azgelişmiş ülkelerde amaç ve işlev açısından farklılaşan 300'ü aşkın plan ortaya çıkmıştır. Afrika, Asya, Latin Amerika ve Avrupa'ya uzanan Gana, Kenya, Tanzanya, Nijerya, Senegal, Etiyopya, Malezya, Hindistan, Çin, Kore, Bangladeş, Tayland, Endonezya, Singapur, Peru, Arjantin, Şili ve

¹ GOELRO, Государственная комиссия по электрификации России- Gosudarstvennaya Komissiya po Elektrifikatsii Rossii (Rusya'nın Elektrifikasyonu için Devlet Komisyonu).

² Birgül Ayman Güler, "Sosyalist Yönetim Düşüncesini Araştırmak", **Yönetim Üzerine (Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin)**, Yay. Haz. İpek Özkal Sayan, AÜ SBF ve KAYAUM Yayını, Ankara, AÜ Basımevi, 2010, s. 189-200.

Porto Rico gibi ülkelerde planlı iktisadi sistem uygulanmaktaydı.³ Plancılık zaman içinde onaylanmış, ulusal kalkınma planına sahip ülkelerin sayısı 2006’da 62 iken, 2018’de 134’e çıkarak iki kattan fazla artmıştır. 2019 yılı itibariyle küresel nüfusun yüzde 80’inden fazlasının ulusal kalkınma planı olan bir ülkede yaşadığı belirtilmektedir. Kalkınma plancılığı son yıllarda başına getirilen “yeni” nitelemesiyle 1950-1970 döneminden büyük ölçüde farklıdır. Bu kullanım, “yeni” ulusal kalkınma planlamasının, plan belgelerinin artık kendi başlarına bir amaç olmadığı, ulusal idealleri iç ve dış izleyicilere iletme ve müzakere etme sürecinin bir parçası olarak görüldüğü yeni bir çağı başlattığına dair düşüncüyü yansıtmaktadır.⁴

20. yüzyılın son 20 yılında reform süreçleri ile klasik ulusal planlama türlerinde yapı ve işlev değişikliği ortaya çıkmıştır. Bu değişikliklerin temel nedeni, devletin iktisadi ve toplumsal yapıdaki başat rolünden geri çekilmesidir. SSCB’nin dağılmasıyla Doğu ve Batı bloku ayrımı ve Üçüncü Dünya kategorisi ortadan kalkmış, uluslararası örgütlerin geliştirmekte olan ülkeler için önerdiği reformlar geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Rusya’da *geçiş reformları*, Türkiye’de ise *uyarlama reformları* mevcut planlama sisteminin tasfiyesi ya da kökten değiştirilmesi anlamına gelmiştir. Kamu yönetiminde köklü reformların iktisadi ayağı kamu mali yönetiminin verimli bir yapıya kavuşturulması gerekçesiyle *stratejik planlama* adı verilen bir aracı gündeme getirmiştir. Sonuçta klasik(ulusal) planlama yönetimine doğrudan etki eden reformlar, stratejik planlamayı sosyalist planlar, sanayi planları, beş yıllık kalkınma planları adlarını taşıyan planların yerine geçirmiştir.

Rusya’da 1950’lerin sonunda merkezi yapıdan ademi merkeziyetçi yapıya dönük olarak başlayan 1980’lerde yeniden yapılanma adı ile anılan reformlarla zirveye ulaşmış,

³ Seriy Sezen, **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1999, s. 51.

⁴ Admos O. Chimhowu, David Hulme, Lauchlan T. Munro, “The ‘New’ National Development Planning and Global Development Goals: Processes and Partnerships”, **World Development**, Vol.120, August 2019, s. 76-89.

bu durum sistemin çöküşü başka bir deyişle Sovyet tipi sosyalist planlamanın ortadan kalkması ile sonuçlanmıştır. Türkiye’de ise 1960’lı yıllar adeta kalkınma planlılığı yılları olmuş, perspektif plana bağlı beş yıllık planlara geçiş yapılmıştır. 1970’li yıllarda yeni bir perspektif arayışı dile getirilmiş, 1980’lerde yeniden yapılanma süreci ile planlama yapı ve işlev bakımından değişim geçirmiştir. Farklı iktisadi sistemlerde planlama geleneğine sahip bu iki ülkenin 1980 dönüşümünün benzer olması dikkate değerdir. Dahası, 1990’lı yıllarda Rusya sosyalist ekonomiden piyasaya ekonomisine değişimi anlatan geçiş reformları, Türkiye ise AB’ye uyumu, bütünleşmeyi anlatan uyarlama/yapısal uyum reformları ile uluslararası kuruluşların talep ettikleri değişim yörüngesine girmiştir. Bu yörüngenin 21. yüzyıl düzlemi, stratejik yönetimin etkili bir aracı kabul edilen stratejik planlamanın devlette uygulanmasıyla ulusal planların yerini almasıdır.

Bu tezin konusu Rusya’da ve Türkiye’de 20. yüzyılda kurulan klasik planlamadan stratejik planlamaya geçiştir. *Planlama yönetimi* bu tezde devlet yönetiminde planlamanın niteliği, rolü ve örgütlenmesini açıklamak üzere işleyiş bütününe göndermede bulunmaktadır. *Klasik* nitelemesi ise planlamayı bir devlet işlevi durumuna getiren yönetim anlayışına vurgu yapmakta, klasik planlama bu doğrultuda ülke çapında uygulanan ve ulusal kalkınma sorunlarına özgülenmiş planları anlatmaktadır. Klasik planlama bu anlamda sosyalist, kapitalist ve karma iktisadi sistem sahip ülkelerde 20. yüzyılda görülen uygulamalara göndermede bulunmaktadır. Bu yolla ülkelerin, özellikle Rusya’nın ve Türkiye’nin kendilerine özgü planlama tanımlamalarına ve planlama geçmişlerine dikkat çekilmektedir.

Tez, “1) devletin iktisadi-toplumsal yapıyı yönetimi ve planlama arasında doğrudan bir ilişki vardır. 2) Sosyalist planlama ve kapitalist planlama (kalkınma planlaması) kendilerine özgü planlama türleridir. 3) Her tür değişime uğramıştır. Bu değişiklikler planlama reformlarını oluşturur” varsayımlarına dayanmaktadır. Bu varsayımlarla tezde, iki ülke örneği üzerinden “klasik ulusal planlama yönetiminin

reformlarla 21. yüzyılda stratejik planlama yönetimine nasıl dönüştüğü” sorusuna odaklanılmaktadır.

Tez bu kapsamı itibarıyla iki farklı ulusal planlama geleneğinden gelen Rusya ve Türkiye’nin stratejik planlamaya geçişin nasıl olduğu; stratejik plan anlayışları ve uygulamaları arasındaki farklara tarihsel *gelişim, yapı ve işleyiş* kapsamında odaklanmaktadır. Bu üç ölçüt, üç aşama ile kurgulanmaktadır. Tezin bölümlerinin şekillenmesinde de dikkate alınan bu aşamalar şunlardır:

- 1) Rusya ve Türkiye’yi kendi türleri içinde tanımlamak, stratejik planlama anlayışını ortaya koymak,
- 2) Gelişimi, yapısal kuruluşu ve dönüşümü açıklamak bu yolla reform etkisini karşılaştırmalı olarak değerlendirmek,
- 3) Ortaya çıkan günümüz planlama yapısını 21.yüzyıl ekseninde gelişimi, yapı ve işleyiş bakımından ortaya koymak ve benzerlik ve farklılıklarla uygulama örneklerinden karşılaştırmalı bilgi üretmek.

Bu kapsamda planlama anlayışına etki eden reformlar ekseninde ülke örneği olarak seçilen Rusya ve Türkiye karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. İncelemeye konu olan ülke örneklerini tanımlamak nelerin karşılaştırılmakta olduğunu açıklamaya da ışık tutmaktadır. Bu anlamda Rusya sosyalist planlamanın öncüsü olarak değişime uğrayan bir ülke örneği, Türkiye kapitalist planlama halkası içinde kalkınma plancılığı uygulayan ülkelerden biri olarak değişime uğrayan örnektir. Ancak her iki örneğinde stratejik planlamaya yönelmesi dikkat çekicidir. Rusya ve Türkiye’nin seçiminde devlette planlama işlevinin doğuşu, sosyalist planlama ve Rusya ilişkisi, her iki ülkenin farklı planlama sistemlerinden stratejik planlamaya yönelmesi ve Türkiye’ye dair bu bilgi alanını genişletmek amacı etkili olmuştur.

Araştırmacı tezde böyle bir karşılaştırma ile ülkelerin ulusal planlama deneyimlerine ait olguları birlikte incelemeye ve bunlar arasında ilişki kurabilmeye yönelmiştir. Yapı ve işleyiş, ülkelerin ulusal kalkınma ve planlama ile ilişkileri doğrultusunda ele alınmıştır. Federe birim çeşitliliğinin birbirinden farklı türde olduğu Rusya’da belirli bir federe birimdeki uygulama ve izleme çok çeşitliliği nedeniyle karşılaştırmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

Tez kapsamında incelenen konu çerçevesinde alanyazındaki durumu tespit etmek ve konuya dair görüş açısını genişletmek amacıyla ön çalışma yapılmıştır. Türkiye’de planlama ve kamu mali yönetimi alanında birikime sahip kişilerle bilgi alışverişi ve görüş paylaşımında bulunulmuş, reform ve planlama ile ilgili kapsamlı literatür taraması yapılmıştır. Özellikle tez konusuna ilişkin İngilizce, Rusça, Türkçe alanyazın, üç plan türü üzerine ayrı ayrı çok sayıda veri ve bilgi sunmaktadır. Konunun alanyazında ele alınışı ile ilgili farklı bakış açıları bulunmaktadır. Örneğin, Rusça alanyazında stratejik planlama, uzun vadeli bir planlama anlayışıyla 1920’lerdeki GOELRO Planına dayandırılan uzun bir geçmiş ile tariflenmektedir. Devlet stratejik yönetimi, federal düzeyde stratejik planlamanın uygulanma olanakları, stratejik planlama ve bütçe ilişkileri temel yasal düzenlemelerle yoğun olarak incelenmektedir.

Türkçe alanyazın bakımından ise reform ve planlama ilişkisi doğrultusundaki başlıca çalışmalar, kapitalist planlamanın eleştirel analizi, bürokrasi ve planlama, kamu mali yönetimi ve Devlet Planlama Teşkilatı’ndaki yapı ve işlev dönüşümü, kamu yönetiminde stratejik planlama, yerel yönetimlerde stratejik planlama konularına odaklanmakta ve 2000’lerin başlarında genişlemeye başladığı görülmektedir. Türkiye alanyazınında planlama deneyimi sıklıkla çalışılmıştır. Hatta bu alandaki araştırmacılara Türkiye’deki planlama faaliyetleri konusunda başlıca dergilerde yayımlanan makaleler,

kitaplar ve DPT yayınları gibi temel kaynakları listeleyen rehber niteliğinde sayılabilecek bir bibliyografya çalışması da vardır.⁵

Stratejik planlama ise 21. yüzyıla doğru beliren ve özel sektör orijinli bir yönetim anlayışının parçası olarak ortaya çıkmıştır. Bu anlayış Batı dünyasında öncelikle özel sektörde kullanılmasına rağmen, kamu sektöründe uygulamalarla kamu yönetimi alanyazınına girmiştir. Dünyada kamuda stratejik planlama literatürünün özellikle 1980-2000 arasında geliştiği ve stratejik yönetimin kamu kuruluşlarında yaygın bir uygulama olarak planlama, uygulama, ölçme ve tahsis bütünlüştiren sonuç odaklı bir yönetim sistemi olarak tanımlanmaya başlandığı görülmektedir.⁶

Konunun Türkiye’de lisansüstü tez çalışmalarında nasıl çalışıldığı soruna cevap bulmak için 2021 yılı Ekim ayı itibariyle YÖK Ulusal Tez Merkezi’nde “sosyal” bilimler grubunda reformu başlığına taşıyan 405 tez tespit edilmiştir. Bu tezlerin 300’ü yüksek lisans, 105’i ise doktora düzeyindedir. Reform kamu yönetiminde bir çalışma alanı olarak değerlendirildiğinde personel yönetimi, siyasal sistem, mevzuat, ekonomi gibi pek çok alanla iç içe geçmiş şekilde ve politika transferi, yapısal değişim, yeniden yapılanma,

⁵ Cengiz Ekiz, Ali Somel (Haz.), “Bir Planlama Bibliyografyası”, **Atilla Sönmez’e Armağan Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980)**, Haz. Ergun Türkcan, 1.Baskı, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 546-567.

⁶ Alanyazındaki başlıca çalışmalar için bkz. J. M. Bryson “A Perspective on Planning and Crises in the Public Sector”, *Strategic Management Journal*, 1981, 2 (2), s. 181-196; M. R. Boyle, “The Strategic Planning Process: Assessing a Community’s Economic Assets”, *Economic Development Commentary*, 1983, 7 (2), s. 3-10; J. L. Kaufman, H. M Jacobs, “A Public Planning Perspective on Strategic Planning”, *Journal Of The American Planning Association*, 1987, 53 (1), s. 23-33; J. M. Bryson, W.D. Roering, “Initiation Of Strategic Planning by Governments”, *Public Administration Review*, 1988, 48 (6), s. 995-1004; G. Bruton, W. B. Hildreth, “Strategic Public Planning: External Orientations and Strategic Planning Team Members”, *American Review of Public Administration*, 1993, 23 (6), s. 307-317; F. S. Berry, “Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning”, *Public Administration Review*, 1994, 54 (4), s. 322-33; T. H. Poister, G. Streib, “Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, And Processes”, *Public Productivity and Public Management Review*, 1999, 22 (2), s. 308-325; T. Brymer, J. Kersten, “Strategic Planning That Uses an Integrated Approach”, *Public Management*, 2002, 84 (4), s. 16-19; M.I. Katsioloudes, *Global Strategic Planning: Cultural Perspectives For Profit and Nonprofit Organizations*, Butterworth-Heinemann, Boston, 2002; J. Stewart, “The Meaning of Strategy In the Public Sector”, *Australian Journal of Public Administration*, 2004, 63 (4), s. 16-21; J. M. Bryson, *Strategic Planning For Public and Nonprofit Organizations: A Guide To Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Jossey Bass, San Francisco, 2004; T. H. Poister, G. Streib, “Elements Of Strategic Planning And Management In Municipal Government: Status After Two Decades”, *Public Administration Review*, 2005, 65 (1), s. 45-56.

neoliberal reformlar olmak üzere farklı açılardan ele alınarak sürekli ve yoğun olarak çalışılmaktadır. Ancak ülke örnekleri, özellikle de Rusya ve Türkiye üzerinden, incelenmesi sınırlı olarak yapılmış bir alandır. 2012-2019 arasında sadece dört tezde Rusya’da reform Gorbaçov reformları, Sovyet sonrası dönemde yeniden yapılanma ve reform, geçiş ekonomilerinde reform süreci (muhasabe ve vergi) ekseninde başlığa taşınmıştır.⁷ Tezin özgülendiği konu bakımından değerlendirildiğinde, Rusya’da reformu planlama ekseninde başlığına taşıyan bir teze rastlanmamıştır.⁸

Türkiye’de lisansüstü çalışmalarda “planlama” sözcüğünü başlığına taşıyan kamu yönetimi alanındaki tezlerin 1990-2023 yıllarını kapsayan 30 yıllık süreçte 116 teze konu edildiği görülmektedir. Alanyazında Rusya ve Türkiye örneklerinde 20. yüzyıl planlamacılığından 21. yüzyıl planlamacılığına geçişi karşılaştırmalı olarak inceleyen ve başlığına taşıyan doktora tez çalışması yoktur. Bu alandaki karşılaştırmalı çalışmalara yönelik Türkçe literatürde devam eden eksiklik göze çarpmaktadır.⁹ Özellikle son beş yılda

⁷ Tezler için bkz. (yazar, başlık ve yıl esas alınarak) Valeria Kolos, *Period of Administrative Reforms In Selected States of The Organization of The Black Sea Economic Cooperation - Russia, Turkey and Ukraine*, 2012; Sedat Çobanoğlu, *Sovyet Sonrası Dönem Rusya’ında Devletin Yeniden Yapılanma ve Reform Süreci*, 2014; Taleh Sadigov, *19. Yüzyılın İlk Yarısında Çarlık Rusyası’nın Azerbaycan’da Uyguladığı İdari Reformlar*, 2016; Burak Köroğlu, *Gelişmekte Olan Ülkelerde Doğrudan Yabancı Yatırımı Arttırıcı Reformların Büyümeye Etkisi: Türkiye-Rusya Karşılaştırması (2000 Sonrası)*, 2019. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp> adresinden yararlanılmıştır.

⁸ Türkiye ve Rusya’da kamu yönetimi reformlarını karşılaştırmalı inceleyen bir çalışma Jale Akhundova’nın 2014 yılında “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Reformları: Türkiye ve Rusya Örneği” başlığı ile kitap olarak basılan doktora tezidir. Akhundova, iki ülkenin günümüz anayasaları doğrultusunda var olan yönetim sistemi ve işleyişi incelemekte, ağırlıklı olarak 2000 sonrası merkezi idari yapılanmayı merkezileşme-ademi merkezileşme, kamu yönetiminin etkinliğinin artırılması, devletin düzenleyici konumu açısından; yerel yönetimler reformunu ise yerelleşme ve bölgeselleşme açısından karşılaştırmaktadır. Jale Akhundova, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Reformları: Türkiye ve Rusya Örneği**, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2014.

⁹ Bu alanda iktisadi planlama üzerine karşılaştırmalı bir çalışma ABD’de 1990 yılında Kaliforniya Üniversitesi’nde Vedat Milor tarafından hazırlanan “A Comparative Study of Planning and Economic Development in Turkey and France: Bringing the State Back In” başlıklı doktora tezidir. Bu tez, 2022 yılında “Devleti Geri Getirmek: Türkiye ve Fransa’da Planlama ve Ekonomik Kalkınma Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma” başlığı ile Türkçeye çevrilerek yayımlanmıştır. Milor, bu çalışmasında iki ülkedeki iktisadi planlamayı doğuş ve gelişim yıllarından 1980’lerin ilk yıllarındaki dönüşüm yıllarına kadar analiz etmektedir. Bu çalışmada, kapitalist plancılığın 20. yüzyılın sonuna doğru geçirdiği değişimi kendi tanımlaması ile gelişmiş ülke örneği Fransa ve üçüncü dünya ülkesi örneği Türkiye üzerinden ve planlamanın tam da dönüşüme uğradığı dönemde ele alması bakımından önemlidir. Vedat Milor, **Devleti Geri Getirmek: Türkiye’de 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]**, Çev. Feza Aygen, 1. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 2022. Milor’dan ayrı olarak bu tez kapsamında planlamayı ele alış biçimi planlama ve yönetim ilişkisi başka bir deyişle ekonomik ve toplumsal yapının örgütlenme tarzı üzerine temellendirilmiştir. Bu yönüyle tez planlamanın

planlama, kent planlama, yerel yönetimlerde stratejik planlama, Türk kamu yönetiminde stratejik planlama, Devlet Planlama Teşkilatı incelemeleri, Türkiye’de özel planlama büroları, kamu kurumlarında stratejik planlama konularına yoğunlaştığı görülmektedir.

Alanyazına ait bu saptamalarla birlikte bu tez ile literatüre yapılması hedeflenen katkı, farklı planlama geleneğinden gelen iki ülkenin günümüzdeki planlama anlayışını karşılaştırmalı olarak incelemek ve gelecekte planlamanın nereye yönlenebileceği sorusuna cevap vermektir. Tezin araştırma sorusuna cevap aramada seçilen karşılaştırmalı yöntem, araştırmacının kuramsal sınırlıklarını ve seçilen konunun sınırlarını şekillendirmektedir. Her ülke gerçekliğine uyduğu varsayımı ile bir kuramı referans olarak ülkelere özgü bir problem hakkında çözüm üretmek mümkün değildir. Üretildiği iddia edilse de bunun ülkenin kendi gerçekliğini ne kadar açıkladığı nesnel olarak ölçülebilir değildir. Diğer taraftan bir ülkenin devlet yönetimi ve değişime konu olabilecek alanların genişliği düşünüldüğünde konunun sınırlandırılması önem taşımaktadır. Bu sınırlılıklar, her iki ülkenin klasik ulusal planlama yönetimi anlayışı ve stratejik planlama yönetimi anlayışındaki yapı ve işleyiş özelliklerinin karşılaştırmalı yöntem izlenerek incelenmesiyle aşılmaktadır.

Tez bu kapsamıyla üç bölüm olarak planlanmıştır. Birinci bölüm, sosyalist ve kapitalist sistemde planlamayı Rusya ve Türkiye’nin dahil olduğu türler üzerinden tanımlamaktır. Bu doğrultuda planlamanın iktisadi ve toplumsal yapıyı yönlendirmedeki işlevi sorgulanmaktadır. Sosyalist planlama, Sovyet tipi planlama, kapitalist

20. yüzyılda bir devlet işlevi olarak ortaya çıktığı ilk örnek olarak sosyalist planlamanın ve sonrasında ortaya çıkan kapitalist planlamanın Rusya’da ve Türkiye’de 21. yüzyılda nasıl stratejik planlamaya dönüştüğüne odaklanması bakımından ayrılmaktadır.

Başka bir çalışma ise Rusya’da Higher School of Economics (HSE University) Uluslararası İlişkiler Merkezi’ne ait çalışma notudur. 2019 yılına ait bu çalışma notunda ABD, Suudi Arabistan, Singapur, Fransa, Büyük Britanya, Malezya, Almanya, Avustralya, Yeni Zelanda, Yunanistan ve Türkiye oluşan 11 ülkenin stratejik yönetim deneyimlerine kısaca yer verilmiştir. **Организация Государственного Стратегического Управления: Международный Опыт [Devlet Stratejik Yönetimi: Uluslararası Deneyim]**, Рабочие материалы Центр междисциплинарных исследований, Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, 2019.

planlama(programlama), kalkınma plancılığı, 21. yüzyılda reformlar ekseninde yönetim sisteminde tek türde birçok uygulama üreten stratejik planlama tanımlanmaktadır. Rusya’da ve Türkiye’de yönetim-planlama sistemi ilişkisinde planlamanın nasıl tanımlandığı ve stratejik planlama anlayışı ile nasıl tanımlanmaya başlandığı temel sorusu etrafında kavramsal çerçeve çizilmesi amaçlanmıştır.

İkinci bölümde 20. yüzyılda Rusya ve Türkiye’de klasik planlama yönetimlerinin kuruluşuna ve değişimine odaklanılmaktadır. İlk adımda ulusal planlamanın kuruluşu, aktörleri, ilkeleri, modelleri ve uygulanışı ele alınmıştır. İkinci adımda kuruluş yapısında meydana gelen reform etkisi reform taleplerinin nereden geldiği, reformun formüle edilişi, yarattıkları değişimler incelenmiştir. Bu bölüm iki ülkede yönetim ve planlama sisteminin nasıl kurumsallaştığı ve 20. yüzyıl reformları ile nasıl değiştiği soruları ile planlama geleneğinin çözümlenmesi amaçlanmıştır.

Üçüncü bölümde, reformların sonucunda her iki ülkede de stratejik planlama yönetimi üzerinden planlamanın yapı ve işleyişinin nasıl kurgulandığı sorusuna odaklanılmıştır. 21. yüzyılda Rusya ve Türkiye’deki planlama anlayışının stratejik planlama doğrultusunda kuruluşu, yapısı ve işleyişi incelenmiştir. Rusya’da planlama anlayışı kaynakların ulusal düzeyde idari mekanizmalar yerine piyasa kurallarına göre yönetilmesi, fiyatların serbest bırakılması, rublenin piyasa değeri mekanizması haline getirilmesi, devlete ait işletmelerin özelleştirilmesi gibi iktisadi kalkınma için tercih edilen yolun özelliğinden kaynaklı değişimler geçirmiştir. Bu dönemde devlet politikasının uygulanmasında sosyoekonomik kalkınmanın uzun vadeli bir bilimsel tahmin sistemi ve Rusya Federasyonu’nda stratejik bir planlama sistemi oluşturma ihtiyacı, reformlar döneminde ortaya çıkmıştır. 2014 yılına kadar yıllık sosyal ve iktisadi kalkınma için devlet tahmin ve planlama sistemi 115 Sayılı “*Rusya Federasyonu’nun Sosyal ve İktisadi Kalkınması için Devlet Tahmini ve Programları*” Federal Kanun ile düzenlenmiştir. Rusya’da idari reformlarla birlikte planlama, iktisadi sistemde yaşanan krizin aşılmasına

yönelik faaliyetlerin stratejik bir nitelik kazandığına vurgu yapılmaktadır. Bu niteliğin 2014 yılında çıkarılan 172 sayılı “*Rusya Federasyonu’nda Stratejik Planlama Hakkında*” federal kanun ile somutlaştırıldığı görülmektedir. Bu kanunda stratejik planlama, Rusya Federasyonu’nun sosyoekonomik kalkınmasının üç düzeyde hedef belirleme, tahmin, planlama ve programlanmasında stratejik planlamaya katılanların faaliyetleri, sürdürülebilir sosyoekonomik kalkınma sorunlarının çözülmesi ve Rusya Federasyonu’nun ulusal güvenliğini sağlanmasına yönelik amaçlar ekseninde tanımlanmıştır. Ekonomik Kalkınma Bakanlığı, Rusya’nın iktisadi kalkınmasını düzenleme alanında devlet faaliyetlerini yürütme sürecinde ana rolü oynamaktadır.

Türkiye’de 21. yüzyılda planlama anlayışının dönüşümünde etkili olan ve kamu mali yönetimi yapısında- işleyişinde, bütçe sisteminde değişiklikler yaratan temel düzenleme 2003 yılına ait 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Bu düzenlemeye göre kalkınma planlarının ve programların içerdiği politika ve hedeflere uygun kamu kaynaklarının edinilmesi ve etkililik, ekonomiklik, verimlilik ekseninde bu kaynakların kullanımını amaçlamaktadır. 2011 sonrasında ise merkezileşmeye dönük reformlar ekseninde bakanlıkların yeniden düzenlenmesi kapsamında planlama işlevi yönetimi Kalkınma Bakanlığı bünyesinde toplanmıştır. 2018 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından Stratejik Plan hazırlamak zorunda bulunan kamu idarelerini ilgilendiren, stratejik planlamanın temel aşamaları, bu sürecin takvimi ve stratejik planların değerlendirilmesi, kalkınma planı ve programlara uygun şekilde yerine getirilmesi doğrultusunda usul ve esasları belirleyen *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* yayınlanmıştır.

2018 yılında yeni hükümet sistemine geçiş ile merkezi yapıdaki reformlar kapsamında planlamanın Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın ortak işlevi sayılması ile değişiklikler geçirmiştir. 2021 yılında bu yönetmelik yerini Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe

Başkanlığı tarafından *Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'e* bırakmıştır. Günümüzde planlama ve bütçe sisteminin işleyişi Cumhurbaşkanının politikaları doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer alan Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yönetilmektedir. Stratejik plan hazırlama yükümlülüğü bulunan kamu idareleri ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvim, stratejik planların politikalar, kalkınma planı ve programlarla bağlantısının kurulması konusunda usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir.

Türkiye ve Rusya için planlama yönetiminin dönüşümü konusu gelecekte kritik önemdedir. Bu tezin konusunun belirlendiği zamanlarda Türkiye yeni hükümet sistemine geçişi ve beraberinde getirdiği değişimleri üç yıldır deneyimlemekteydi. Cumhurbaşkanı tarafından 2021 yılının demokratik ve iktisadi reformlar yılı olacağı, yapısal reformları hızlandırarak faiz, kur, enflasyon ortadan kaldırarak üretim ve istihdam odaklı bir sistem inşa etme kararlılığı vurgulanmıştı. Demokratik reformları da içeren paketlerin hızla hayata geçirileceği hem de yeni çalışmaların hızla sonuçlandırılacağı dile getirilmekteydi.¹⁰ 2021 yılı mart ayında makroekonomik politikalar ve yapısal politikaları içeren bir ekonomik reform paketi açıklandı. Paketin makro ekonomik ayağı kamu maliyesi, enflasyon, finansal sektör, cari açıkla mücadele, istihdam konularını kapsamaktaydı. Kurumsal yapıyı güçlendirme, yatırımların teşviki, rekabet politikası konuları ise yapısal politikalar ayağında yer almaktaydı.¹¹

Bir yıl sonra, 2022 yılı haziran ayında 2024-2028 dönemini kapsayacak On İkinci Kalkınma Planı Hazırlıkları için Cumhurbaşkanı tarafından genelge yayımlanmıştır. Buna göre kalkınma planının, Türkiye'nin küresel güç merkezi olmasına yönelik yapılacakların

¹⁰<https://www.aa.com.tr/tr/politika/cumhurbaskani-erdogan-2021-yili-milletimize-soz-verdigimiz-gibi-demokratik-ve-ekonomik-reformlar-yili-olacak/2089361> (e.t.04.02.2021).

¹¹<https://www.haberturk.com/cumhurbaskani-erdogan-dan-onemli-aciklamalar-3003467-ekonomi>, (e.t.12.03.2021).

stratejik çerçevesini oluşturacağı, hedeflenen 2053 vizyonu çerçevesinde sürdürülebilir kalkınma yaklaşımıyla uzun vadeli hedefleri gerçekleştirmeyi destekleyeceği vurgulanmıştır.¹²

2022 yılı sonunda ise genel seçim hazırlığına giden yolda muhalefet kanadından gelen reform ihtiyacı kendini göstermekteydi. Ana reform konusu mevcut hükümet sisteminin güçlendirilmiş parlamenter sistem ile değiştirilmesiydi. Bu değişikliğin kurumsal reform ayağında uzun vadeli strateji ve planlamadan sorumlu örgütlenmenin oluşturulması da gündeme getirilmişti. Ayrıca muhalefet tarafından Başbakan'a bağlı Strateji ve Planlama Teşkilatı kurulacağı vaat edilmekteydi.¹³ Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın 2023 Seçim Beyannamesi'nde ise topyekûn kalkınma hedefi belirtilmiş, yerli ve milli kalkınma stratejilerinin izleneceği, *“Türkiye Yüzyılı'nın dünyada bir kalkınma ekolünün adı”* olacağına yer verilmiştir. Bu beyanın kalkınma hedeflerinde ulusal planlamanın rolüne dair bir vurgu yoktur. Ancak Küresel Dönüşüme Açık Dış Politika başlığının ilk cümlesinde *“yirmi yıllık tecrübe ve sahip olunan stratejik planlama kapasitesi”* ne yer verilmektedir.¹⁴ Bu durum seçim sonrasındaki sürece dair ip uçları vermektedir. Bir başka boyuttan seçim sonrasında tarımsal üretimin planlanmasının¹⁵ gündeme gelmesi Türkiye'de sektörel alanda planlama ihtiyacının göstergesidir.

2020 yılında Rusya'da ise, anayasa değişikliği başlıca gündemdi. Bu değişiklik devlet başkanının seçilme süresinin düzenlenmesi ve yürütme içindeki konumunun güçlendirmesi, Rusya Federasyonu Anayasasının uluslararası hukuktan üstün sayılması,

¹²<https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler/detay/cumhurbaskani-erdogandan-on-ikinci-kalkinma-plani-genelgesi> (e.t.21.04.2023).

¹³ Altılı Masa Kurumsal Reformlar Komisyonu Raporu, <https://www.altilimasa.biz/kurumsal-reformlar-komisyonu/calismalar-raporlar>, (e.t.26.11.2022).

¹⁴<https://www.iletisim.gov.tr/turkce/Haberler/detay/ak-parti-secim-beyannamesini-acikkladi> (e.t.21.04.2023).

¹⁵ 18.04.2006 tarih ve 5488 sayılı Tarım Kanunu'nda 7. maddesinde 2023 yılında yapılan değişikliğe tarımsal üretimin planlanması için dikkat çekmek gerekir: *Tarımsal üretimin planlanması, gıda güvenliği ve güvenliğinin temin edilmesi, verimliliğin artırılması, çevrenin korunması ve sürdürülebilirliğin tesis edilmesi için Bakanlıkça belirlenen ürün veya ürün gruplarının üretimine başlanmadan önce Bakanlıktan izin alınır. Bakanlık, arz ve talep miktarı ile yeterlilik derecesini dikkate alarak hangi ürün veya ürün gruplarının üretileceği ile tarım havzası veya işletme bazında asgari ve azami üretim miktarlarını belirler.*

Devlet Konseyi'ne resmi statü kazandırılması ve Rusya'yı SSCB'nin yasal halefi olarak ifade eden maddesi ile devlet yönetiminin geleceği açısından dikkat çekici olmuştur.¹⁶ Ardından Güvenlik Konseyi toplantısında devlet başkanının *mevcut stratejik planlama yapısının daha işlevsel ve bütünlüklü hale getirilmesi* çağrısı gündemde yer aldı. Bu çağrı dengeli, birleşik, bütünlükçi bir stratejik planlama sisteminin ülkenin güvenliği ve kalkınması ile doğrudan ilgili olduğunu ifade etmekteydi. Ayrıca başarılı bir gelecek için öncelikli hedeflere ulaşmada tüm otoriteleri, sivil toplumu ve iş çevrelerini tek bir mantıkta ve birlikte hareket ettirecek çağın şartlarına uygun, üzerinde iyi düşünülmüş, sonuç odaklı plan ve programlar oluşturmak amacıyla vurgulanmaktaydı.¹⁷

2022 yılında Dünya, Ukrayna-Rusya arasında dünyadaki dengeleri etkileyen siyasi gelişmelere tanık oldu. Bu yılda Rusya Başbakan Yardımcısı ve Sanayi ve Ticaret Bakanı Denis Manturov, Devlet Duması'ndaki konuşmasında sınai egemenliğin sağlanması için piyasaya dayalı sanayi politikasının terk edilmesi çağrısında bulundu. Olağanüstü koşullarda GOSPLAN 2.0, Devlet Savunma Düzeni'nin görevleriyle ve daha geniş anlamda kısa vadede özel hareket veya uzun vadede devlet güvenliğinin ihtiyaçlarının karşılanmasıyla sınırlı bir yaklaşımı açıklaması planlama tartışmalarına yeni bir boyut kazandıracak görülmektedir.¹⁸ Federasyon Konseyi'ndeki "GOSPLAN 2.0" yuvarlak masa toplantısındaki¹⁹ tartışmalara atıfta bulunarak, günümüzde içinde bulunduğu siyasi ortamda Rusya'nın askeri kompleksin sınai ihtiyaçlarını sağlama

¹⁶ Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, "Полный Текст Поправок к Конституции: Что Меняется? [Rusya Federasyonu Federal Meclisi Devlet Duması, "Anayasa Değişikliklerinin Tam Metni: Ne Değişiyor?]" başlıklı Rusya Federasyonu Federal Meclisi'nin resmî sitesinde yer alan ilgili değişiklikler için bkz. <http://duma.gov.ru/news/48045/>, (e.t.1.12.2022).

¹⁷ Путин Призвал Создать Целостную Систему Стратегического Планирования [Putin Entegre Bir Stratejik Planlama Sisteminin Oluşturulması Çağrısında Bulundu] - РИА Новости, 27.09.2021, <https://ria.ru/20210927/putin-1752012713.html?ysclid=layggsg9r362461906>, (e.t.25.03.2021).

¹⁸ Denis Manturov'un 22 Aralık 2022'de Vedomosti'de yayınlanan röportajı "Госплан 2.0 может быть ограничен задачами гособоронзаказа [GOSPLAN 2.0 Devlet Savunma Tedarik Görevleriyle Sınırlı Olabilir]", <https://www.vedomosti.ru/politics/characters/2022/12/22/956468-gosplan-mozhet-bit-ogranichen-zadachami-gosoboronzakaza>, (e.t. 5.01.2023).

¹⁹ Круглый стол на тему "Госплан 2.0 как механизм стимулирования экономического развития" [İktisadi Kalkınmayı Teşvik Edecek Bir Mekanizma Olarak Gosplan 2.0] Konulu Yuvarlak Masa] <http://council.gov.ru/events/multimedia/photo/208521/>, (e.t. 05.01.2023).

noktasında Sovyet devlet kontrollü arz yönlü pazar yönetimi sistemini veya GOSPLAN'ı yeniden canlandırma görüşlerini gündeme getirmiştir.²⁰

Mevcut gelişmeler Türkiye'yi ve Rusya'yı ilgilendiren yönetsel konularda fikirler geliştirme isteğini teşvik edicidir. Devlet anlayışındaki değişime işaret eden bu gelişmeler planlama anlayışının da devlet içindeki yerinin ve yönetiminin değişimine ışık tutmaktadır. Bu bakımdan tez, gelecek dönemlerde Türkiye'de ve Rusya'da gerçekleşebilecek değişim adımlarının çözümlenmesine başlangıç oluşturacak güncelliğini koruyan bir konu üzerine temellendirilmiştir. Tez, yapılan karşılaştırmayla 21. yüzyılın ilk çeyreğinde dünyanın her yerinde devletin planlama işlevi haline gelen stratejik planlama yönetiminin seyrini ortaya koyma girişimi ile yola çıkmıştır. Bu tez çalışmasında karşılaştırmalı bir bakış açısıyla elde edilen bilimsel bilgi 21. yüzyılın devlet yönetiminde planlamanın işlevinin açıklanmasına ışık tutabilirse temel amacını yerine getirmiş olacaktır.

²⁰ Минпромторг допустил возрождение Госплана в оборонной промышленности [Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Savunma Sanayinde Devlet Planlama Komitesi'nin Yeniden Canlanmasına İzin Verdi] <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/11/01/948305-minpromtorg-dopustil-vozhrozhdenie-gosplana-v-oboronnoi-promishlennosti>, (e.t. 5.01.2023).

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA PLANLAMANIN DEĞİŞİMİ

Planlama, devletin iktisadi ve toplumsal yapıyı yönlendirmede kullandığı yönetsel bir araç olarak, 20. yüzyılda ortaya çıkmıştır. Bir devlet işlevi olarak planlama yüzyılın ilk çeyreğinde önce sosyalist planlama türünde, ikinci çeyreğinden itibaren ise kapitalist planlama/programlama türünde farklı iktisadi sistemlerde gelişim göstermiştir. Kendine özgü iktisadi ve sosyal özellikleri ile farklı temellere sahip bu sistemler, klasik ulusal planlamada farklı oluşturmuştur. Devletlerin iktisadi-toplumsal yapıyı yönetme yolları, kendilerine özgü planlama sistemleri yaratmıştır.

21. yüzyıla doğru planlama, “stratejik” sıfatıyla anılmaya başlanmıştır. Bu belirişin kapitalist yönetim içerisinde gelişen stratejik yönetimin, devletin işlevindeki değişimi temsil eden jenerik bir kavram olduğu söylenebilir. Rusya’nın ve Türkiye’nin planlama sistemi klasik ulusal planlamanın yerine geçmiş ve devlet planlaması stratejik planlama adı verilen yeni bir türe geçmiştir.

Bu değişimi açıklamak üzere tez kavramsal çerçevesini farklı planlama geleneklerinin doğduğu yönetim sistemlerini yönetim- planlama ilişkisi üzerine kurmuştur. Bu ilişki kapsamında sosyalist planlama, kapitalist planlama ya da iktisadi programlama, kalkınma yönetimi ekseninde kalkınma planlaması ülke örnekleri ele alınarak incelenmiştir. Bu ilişkide ortaya çıkan türler arasında Rusya’nın ve Türkiye’nin planlama tiplerinin nasıl tanımlanabileceği sorusuna odaklanılmıştır. Böylelikle planlamadaki değişimin tanımlama çerçevesi ortaya koyulmuştur.

1. Sosyalist Yönetimde Planlama

Sosyalist yönetim, sosyalist iktisadi temel üzerinde yükselen devlet biçimini anlatır. Bu, Marx ve Engels'in ifadesiyle, burjuva devlet işleyişinin yıkılmasının ardından işçi sınıfının egemen sınıf biçiminde örgütlenmesidir.²¹ Sosyalizmin iktisadi ve toplumsal örgütlenme tarzının sosyalist devlet olarak belirmesi, kuram ve uygulama birlikteliğine dayanır.

Sosyalizm düşüncesi ütöpik (düşsel), bilimsel ve edimsel aşamalar izleyerek uygulamaya dökülebilmştir. 18. yüzyıla uzanan düşünsel araştırma niteliğindeki çalışmaları kaleme alan Fransız filozof ve sosyalist Charles Fourier, Fransız sosyalizmin kurusu kabul edilen Saint Simon, İsviçreli tarihçi ve politik iktisatçı J. C. Sismondi, İngiliz İktisatçı Robert Owen, Fransız tarihçi Louis Blanc, Rus siyasetçi Mihail Bakunin, Fransız Joseph Proudhon'nun yazılarında şekillenen ütöpik sosyalizm,²² bu sürecin ilk aşamasıdır. Bilimsel sosyalizm ise, Alman politik iktisatçı Karl Marks ve Alman politik bilimci ve tarihçi Friedrich Engels'in işçi sınıfı iktidarına yönelik yönetim düşüncesiyle şekillenen ve Fransa'da 1871 Paris Komünü deneyimi ile bütünleşen yöntembilimsel aşama olarak kabul edilir.²³ Bu aşamadan sonra sosyalist düşüncenin kapsamlı ve uygulamaya dökülmüş hali olarak edimsel sosyalizm ortaya çıkmıştır. Edimsel sosyalizm Lenin ile SSCB'de kurulan yeni bir devlet sisteminin uygulamasını anlatmaktadır.²⁴ Bu uygulama teorisinin de Marksist-Leninist olarak adlandırılmasına yol açmıştır.

²¹ Kurthan Fişek, **100 Soruda Sosyalist Devlet**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1970, s. 61.

²² Ütöpik sosyalizm, iktisadi koşulların siyasi kurumların temelini oluşturduğu ve üretim araçları üzerindeki mülkiyetin herkesin yararına kullanılması düşüncesi etrafında ideal devlete ilişkin görüşler geliştirmiştir.

²³ Bilimsel sosyalizmin görevi Engels'e göre, "...olabildiği kadar yetkin bir toplum sistemi uydurmak değildir; ama bu sınıfların ve onların uzlaşmaz karşıtlığının zorunlu olarak doğduğu tarihi-iktisadi olayların ardışmasını incelemek ve böylelikle yaratılmış olan iktisadi koşullarda, çekişmeye son vermenin çaresini bulmaktır.". Engels, Marks'ın materyalist tarih görüşü ve artı değer yoluyla kapitalist üretimi çözümlediğini ve sosyalizmin bu buluşlarla bir bilim haline geldiğine dikkat çeker. Friedrich Engels, **Ütöpik Sosyalizm ve Bilimsel Sosyalizm**, (Çev. Öner Ünalın), Sol Yayınları, Ankara, 1974, s.75, 76.

²⁴ Birgül Ayman Güler, "Sosyalist Yönetim Düşüncesini Araştırmak", **Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine**, Yay. Haz. İpek Özkal Sayan, AÜ SBF ve KAYAUM Yayını, 2010, s. 192,193.

Sovyet deneyimi 1927 yılında başa geçen Stalin ile hem kuramsal hem de uygulamaya dökülen özgün bir inşa sürecine girmiştir. Stalin'e göre, Leninizm, Marksizmin Rusya'nın kendi koşullarına uygulanmasının ötesinde sadece Rusya'ya özgü değil, uluslararası bir olgudur. Stalin şöyle ifade etmektedir:

“Leninizm emperyalizm ve proletarya devrimi çağının marksizmidir... Genel olarak söylemek gerekirse Leninizm genel olarak proletarya devrimin teori ve taktiği, özel olarak proletarya diktatörlüğü teori ve taktiğidir. Marks ve Engels emperyalizmin henüz gelişmediği devrim öncesi dönemde, proletarya devriminin henüz kaçınılmaz olmadığı bir dönemde savaşım verdiler. Marks ve Engels'in öğrencisi olan Lenin ise gelişmiş emperyalizm döneminde proletarya devrimini bir ülkede başarıya ulaştığı burjuva demokrasisini yendiği ve proletarya demokrasisi çağını, Sovyetler çağını açtığı gelişme halindeki proletarya döneminde savaşım verdi. İşte bundan dolayı Leninizm, Marksizmin yeni koşullarda gelişmesidir.”²⁵

Buna göre Lenin'in senteziyle şekillenen ve uygulamaya dökülen ilk sosyalist devlet Sovyetler Birliği'nde ortaya çıkmıştır. Bu devlet Marksist- Leninist devlet uygulaması Doğu Avrupa, Yugoslavya, Çin, Küba gibi sosyalist devletin farklı türler geliştirmesine yönetsel bir model etkisi yaratmıştır.²⁶

Sosyalist devlet, bu tez kapsamında ele alınış çerçevesi bakımından dört tipik özellik ile açıklanabilir. *Birinci özellik, üretim araçlarının ortak mülkiyetine sahip proletarya diktatörlüğü tipinde bir devlet olmasıdır.* Marksizm, işçi partisini eğitici bir ideoloji olarak görülür. Bu ideolojinin iktidarı alarak halkı sosyalizme ulaştıracağı, yeni rejimi örgütleyip yöneteceği, toplumsal hayatın düzenlenmesi için emekçi kitlelerin yol göstericisi ve önderi olan proletaryayı yetiştireceği kabul edilir.²⁷ Marksist-Leninist anlayışa göre sosyalizm emekçi sınıfın egemenliği ve üretim araçlarının ortak mülkiyeti temelinde inşa edilen sınıfsız bir topluma geçişte bir aşamadır. Devletin tamamen ortadan

²⁵ Josef Stalin, **Leninizmin İlkeleri**, 4. Baskı, Ankara, Sol Yayınları, 1978, s. 8, 9.

²⁶ Birgül Ayman Güler, 2010, s. 193.

²⁷ Lenin, **Devlet ve İhtilal**, 7. Baskı, Ankara, Bilim ve Sosyalizm Yayınları, 1989, s. 37.

kaldırılması bu anlayışa göre sosyalist devrimle sınıfların ortadan kaldırılmasından sonra sosyalizmin kuruluşu sonucu gerçekleşebilir.²⁸ Sınıfsız toplum, toplumdaki kapitalist özelliklerin kaldırılması amacıyla proletaryanın gerçekleştireceği devrimin sonucu partinin önderliğinde kurulacak olan devlet ile mümkündür. Bu, Marksist-Leninist öğretiyeye göre bir işçi sınıfı diktatörlüğü olan sosyalist devletin kurulmasıdır.²⁹ Sosyalist devlette üretim araçları üzerindeki mülkiyet devletin tekelidir. Bu mülkiyetin kapsamında yer alan kaynakların kesin bir dökümünün yapılması, neyin ne kadar ve nerede üretileceğine karar verilmesi devletin bu kaynaklar üzerindeki mutlak tasarrufuna bağlıdır. Bu mutlak tasarrufun kullanımında bir yol ise devletin iktisadi ilişkilere doğrudan müdahalesidir. Sosyalist devletin bu yöndeki hedefi, kapitalist üretim ilişkilerinin ortadan kaldırılarak yerine sosyalist üretim ilişkilerinin kurulmasıdır. Bu ise iktisadi sistemde sosyalist olmayan sektörlerin kontrol edilmesi amacıyla yapılır. Böyle bir geçiş aşamasında devlet, millileştirilmiş sosyalist sektörü bilinçli olarak bir araç olarak kullanır.³⁰

İkinci özellik, toplumsallaştırılmış iktisadi sistemin merkeziyetçi örgütlenmesi ve demokratik merkeziyetçiliğe dayanmasıdır. Sosyalist yönetimde örgütlenme ilkesi merkezi güdümlenmeyle mahalli uygulamayı birleştiren ve üst-ast arasında iki yönlü ilişki öngören demokratik merkeziyetçiliktir. Bu ilke, merkezi organların alt organları güdümlenmesi ve bu güdümlenme görevini etkili bir şekilde yerine getirebilmek için sıkı haberleşme bağları kurarak alt organlardan bilgi alınmasını sağlar. Dahası, alt organların katılmasıyla üst organlarda alınan kararların, tartışma özgürlüğü sağlanmasını ve eylem birliği ilkesine uygun olarak alt organları bağlamasını, üst organların kararlarının gereği

²⁸ Lenin, 1989, s. 125, 126. Lenin, Marksist düşüncenin anarşist düşünceden ayrılan noktalara dikkat çekmektedir. Buna göre Marksist anlayış, devletin yok alması aşamalı bir süreç olarak görmesi, devletin yerine komün niteliğinde bir örgütlenmenin kurulmasını önermesi bakımından ayırıcı özelliklere sahiptir. Ak., s. 126.

²⁹ S. A. Golunskit, M. S. Strogovich, “The Theory of The State and Law”, **Soviet Legal Philosophy**, (Trans. Hugh W. Babb), Cambridge, Massachusetts Harvard University Press, 1951, s. 351.

³⁰ Oskar Lange, “The Role of Planning in Socialist Economy”, **Indian Economic Review**, August 1958, 4(2), s. 1, 2; Kurthan Fişek, 1970, s. 64.

gibi anlaşılabilmesi, somut koşullara uygulanması, uygulamada ortaya çıkan sorunları gidermede üst organların uyarılabilmesi için alt organlarda ayrıntılı bir şekilde tartışılması ortamını hazırlar.³¹ Sosyalist yönetimde demokratik merkeziyetçiliğin sağladığı karar verme yapısında ve siyasal partinin sistemdeki belirleyici konumundan doğan bir işleyiş özelliği çıkmaktadır. Bu işleyiş özelliği iktisadi sistemi yöneten partinin iktisadi yapının her düzeyinde kesin denetim ve müdahale hakkına sahip olduğu *ikili tabiiyet sisteminin* (*the dual subordination system- двойное подчинение*) hâkim olmasıdır. Bu sistem, bir devlet idare organının aynı anda hem kendisini kuran otoriteye (yatay bağlılık) ve aynı adı taşıyan daha yüksek bir devlet organına bağlı olması (dikey bağlılık) esasına dayanır. Dikey bağlılık, devlet organlarının faaliyetlerinin birliğini, bunların tek bir plana tabi olmasını ve üst parti ve devlet organlarından gelen talimatların homojen şekilde uygulanmasını sağlar. Yatay bağlılık ise, geniş emekçi kitlelerle doğrudan iletişimin kurulmasını, yerel özelliklerin ve koşulların dikkate alınmasını ve bu özelliklerden kaynaklanan önlemlerin kitleleri sınıfsız bir devlet inşasına yöneltmek için uygulanmasına yönelir. İkili tabiiyet, tüm yerel yetkililer için geçerli olan sistem olarak örneğin yürütme komitesinin sağlık hizmetleri, halk eğitimi gibi bölümlerinin hem yürütme komitesi ve ilgili yerel yerel konseye hem de aynı adı taşıyan daha yüksek bir departmana veya bakanlığa tabi olması anlamına gelir.³²

Üçüncü özellik, devlet sisteminin merkezinde yer alan siyasal partinin kurumsal rolü ve iktisadi sistem üzerinde siyasetin egemenliği (parti-devlet özdeşliği)dir. Sosyalist devletle sosyalist partinin organik bağlantısı, sosyalist toplum düzenini kurulmasında işçi sınıfının partisinin üstlendiği görevlerde somutlaşır. Siyasal bilinci en yüksek işçilerden ve proletaryanın işçi sınıfı ideolojisini benimsemiş öncü üyelerinden meydana gelen

³¹ Kurthan Fişek, 1970, s. 105.

³² “Двойное Подчинение” kavramına ilişkin bkz. Глав. ред. С. Н. Братусь и др., **Юридический словарь** [S. Н. Bratus vd., **Hukuk Sözlüğü**], Москва, Госюриздат, 1953 https://soviet_legal.academic.ru/527; I.V. Lenin, “Dual Subordination and Legality”, **I.V Lenin Collected Works (August 1921- March 1923)**, Vol. 33, Moscow, Progress Publisher, 1966, s. 363, 365.

sosyalist parti, her alanda devlet ve hükümet işlerine yön verir. Sosyalist partinin merkez karar verme organlarının direktifleri ile devlet iktidarını temsil eden organlarda önemli iktisadi ya da siyasal kararlar alınır.³³

*Dördüncü özellik, sosyalist toplum düzenini kurmanın en güçlü aracı olarak iktisadi sistemin ve iktisadi faaliyetin tek bir merkezden planlanmasıdır.*³⁴ Sovyet bilim insanı Bor'a göre, ulusal iktisadi planlama temel üretim araçlarının kamu mülkiyetinde olduğu bir toplumda mümkündür. Devlet var olduğu sürece, tüm toplumun çıkarı için devlet rehberliği, planlamanın siyasi temelidir.³⁵ Buna koşut olarak Bettelheim'e göre üretim araçlarının toplum mülkiyetinde olması demek, üretim ve değişim araçlarının millileştirilmesidir. Bunun esası, üretim araçları üzerindeki sosyalizasyonun yaygın hale gelmesi için iktisadi sistemin önemli noktası olan büyük sanayi işletmelerinin, madenlerin, büyük ulaştırma araçlarının, büyük ticari işletmelerin, dış ticaretin, banka ve sigortaların topluma ait olmasıdır.³⁶ Ülkenin halkın mülkü haline gelmesi, üretim araçlarının kamunun malı haline gelişiyle gerçekleşir. Ülkenin veya üretim araçlarının halk tarafından halkın çıkarına ve yararına yöneltilmesi merkezi planlama yoluyla yapılacaktır. Dolayısıyla sosyalist iktisadi sistem planlı olmak zorundadır, planlama olanaksız ise sosyalizm de olanaksızdır.³⁷

1.1. Sosyalist Yönetimde Planlamanın Başat Niteliği

Planlamanın başat niteliği bu tez kapsamında sosyalist planlamanın tanımlayıcı özelliklerinden yola çıkarak sosyalist iktisadi sistemle özdeşliğinin yanında güç ve etki bakımından sosyalist yönetimin baskın bir niteliğine vurguyu anlatmaktadır. Sosyalist devlette planlama, a) devletin temel işlevi olarak görülür, b) merkezi düzenleme aracıdır

³³ Kurthan Fişek, 1970, s. 82

³⁴ Oskar Lange, 1958, s. 1, 2; Kurthan Fişek, 1970, s. 64.

³⁵ Mikhail Bor, **Aims and Methods of Soviet Planning**, London, Lawrence and Wishart, 1967, s. 19.

³⁶ Charles Bettelheim, **Sosyalist Planlama**, (Çev. Kenan Somer), İstanbul, Evren Yayınları, 1965, s. 7.

³⁷ Leo Huberman, **Sosyalizmin Alfabeti**, 5. Baskı, İstanbul, Odak Yayınları, 1977, s. 66.

ve karar verme eylemidir, c) toplumsal üretimin şartlarını belirleyen unsurdur, d) kalkınmanın gerçekleştirilmesinde hukuki bir zorunluluktur.

Üretim araçlarının özel mülkiyetten toplumun ortak mülkiyetine geçmesi sürecinde ulusal iktisadi planlama, iktisadi örgütlenmede sosyalist devletin en önemli fonksiyonlarından biridir. Bu fonksiyonun siyasal temeli devletin rolüne dayanmaktadır.³⁸ Devletin sosyalist sistemdeki rolü, kapitalist üretim ilişkilerini yok ederek sosyalist üretim ilişkileri kurmasında ve örgütlemesinde ortaya çıkar. Sosyalist iktisadi yapının doğması ve gelişmesinin ilk aşamalarında devletin iktisadi sistem dışı gücü hâkim rol oynar. Bu güç kapitalist üretim güçlerinden sosyalizme geçmeyi sağlayan yaratıcı faktördür.³⁹ Devletin iktisadi ilişkilere müdahalesi planlamayla başlar. Bu müdahale kapitalist üretim ilişkilerinin ortadan kaldırılması ve sosyalist üretim ilişkilerinin kurulması amacına yönelmiştir. Bir diğer amaç ise sosyalist olmayan iktisadi ilişkilerinin kontrolüdür. Sosyalist sektör millileştirilmiş olması ve iktisadi kumanda merkezlerini kontrolü elinde bulundurması özelliği ile sosyalist olmayan sektörü kontrol eder.⁴⁰ Sosyalist planlamanın bir gerekliliği de planın hazırlanma ve uygulama süreçlerine emekçilerin aktif katılımını sağlayacak kanuni ve idari bir yapının varlığıdır. Bu yapı her ülkenin özel şartlarına, ulusal geleneklerine, gelişme, sanayileşme derecesine göre çeşitlenir.⁴¹

Sosyalist planlama, merkezi nitelikte düzenleme aracı ve ortaklaşa karar verme eylemidir. Merkezi düzeyde kendilerine özgü bir planla yönetilmek sosyalist iktisadi sistemin en belirgin özelliğidir. Sosyalist ülkelerde planlama esas olarak merkezi biçimdedir. Sosyalist iktisadi sistemin temel yürütücü gücü olan merkezi planlama,

³⁸ Gürkan Çelebican, “Sosyalist Planlama Kavramı”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1974, 31(1), s. 596.

³⁹ Oskar Lange, **Sosyalizmin Yeni Meseleleri**, Çev. A. Bilgi, Ankara, Sol Yayınları, 1965, s. 25.

⁴⁰ Ak., s. 29.

⁴¹ Charles Bettelheim, 1965, s. 9.

devletin iktisadi faaliyetlerini düzenlemede ve yönlendirmede başvurduğu bir mekanizmadır.⁴² Merkezi planlama, iktisadi sistemi düzenlemesinin ve karar verme işlevlerinin tüm ülkeyi kapsayacak şekilde tek merkezden gerçekleştiği, merkezin direktiflerin yürütülmesiyle uygulanan bir sistem demektir. Burada kararların belli bir merkezden alınmasındaki merkez, siyasal karar organını ve planlama örgütünü ifade etmektedir. Sosyoekonomik yapı ise üretim araçlarının kamunun yönetiminde bulunduğu ve planın uygulandığı yapıyı ifade eder. Kapsayıcılığı bakımından iktisadi sistemin tümünü, başka bir deyişle toplumun maddi yönünü değil aynı zamanda refah, mülkiyet ve bölüşüm ilişkilerini de dönüştürmeyi amaçlar. Planın gücü buyurucu ve kanun niteliğinde sürekli ve bilinçli olmasından gelir. Bu yönüyle planlama, kapsamlı bir müdahale aracıdır.⁴³

Marksist iktisatçılara göre, sosyalist planlama örgütlenmiş toplumun bilinçli iradesiyle sosyalist iktisadi sistemin yönetilmesidir. Planlama bu anlamda, iktisat kanunların işleyişini, toplumun iktisadi gelişmesini insan iradesine tabi tutmak demektir.⁴⁴ Sosyalist planlama ortaklaşa bir eylem olarak sosyalist bir ülkenin emekçileri tarafından, toplumsal gelişmenin özellikleri ve nesnel iktisadi kanunlar hesaba katılarak, düzenli biçimde, üretim ve tüketim alanlarında ulaşılabilecek hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflerin içinde gerçekleşeceği en uygun şartların sağlanmasını belirlenmesidir. Planlama sürecine emekçilerin etkili bir şekilde katılması kendiliğinden değil, kendi örgütlerinden doğan bir öncünün çıkmasını gerektirir. Bu öncü, ideoloji ile çevrilidir. Dolayısıyla, sosyalizmin kuruluşu açısından bilimsel sosyalizm, hem emekçilerin kendi tarihsel rollerinin bilincine ulaşma araçlarından biridir hem de sosyalist planlamanın hazırlanıp uygulanabilmesi için gereken çözümleri yapmayı sağlar.⁴⁵ Bu nedenle,

⁴² Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, **Merkezi Planlamada Mali Teşvik Sistemi: Sovyet Deneyimi**, 1. Baskı, Bursa, Alfa Akademi, 2005, s. 5.

⁴³ Ak., s. 6-8.

⁴⁴ Oskar Lange, 1965, s. 28.

⁴⁵ Charles Bettelheim, 1965, s. 7, 10.

sosyalist devrimin gerçekleştiği her ülkede önceliklerden biri planlı iktisadın oluşturulmasıdır. Planlı iktisada geçebilmek için, iktisadi hayata yön verme gücünü elinde tutan ve oldukça geniş bir sosyalist kesimin varlığı zorunludur.⁴⁶

Sosyalist planlama toplumsal üretimin şartlarını belirleyen bir unsurdur. Üretim araçları mülkiyetinin devlet tekelinde bulunması, üretim faaliyetinin düzenli ve planlı bir biçimde yürütülmesine imkân vermektedir.⁴⁷ Sosyalist iktisadi düzende emekçiler üretim araçlarının ortaklaşa sahibidir. Dolayısıyla kapitalizmde olduğu gibi işgücü piyasası ya da sermaye piyasası yoktur. Sosyalist iktisadi hayatın işleyişinde ve gelişmesinde piyasa ekonomisi yerini planlamaya bırakmıştır. Sosyalist üretimin şartları planlama ile belirlenir.⁴⁸ Merkezi planların uygulamaya koyulmasıyla sosyalist bir iktisadi sisteme geçilmekte, üretim araçlarının özel mülkiyetinin topluma geçmesi ile iktisadi plan, mecburi olarak piyasa ekonomisinin yerine geçmektedir.⁴⁹ İktisadi planlama, başka bir deyişle iktisadi kalkınmanın planlanması, sosyalizmin temel bir özelliğidir. Planlı bir iktisadi düzen kurmanın asgari şartı büyük bir sosyalist sektörün varlığıdır. Sosyalist iktisadi sistem örgütlü toplumun bilinçli iradesi tarafından yönlendirilir ve yönetilir.⁵⁰

Sosyalist devlette kalkınmayı gerçekleştirecek olan hukuki örgütlenme mekanizmasıdır. Sosyalist devletin özelliği olan planlı sosyalist iktisadi düzen, toplumsal kararların tek merkezli, üretim ve dağıtım birimlerinin rolünü, her şeyi belirleyen ve hesaplayan merkezden gelen emirleri olduğu gibi/doğrudan uygulamaktan oluşan, ayrıntılı bir plan hazırlayan merkez ile ayırıcı niteliğini ortaya koyar.⁵¹ İktisadi planlama, işletmelere ve kuruluşlara kesin, zamanlanmış görevlerin başka deyişle eylemlere yönelik yükümlülüklerin dayatılmasının yasal yönden ifadesidir. Ayrıca, toplumsal ilişkilerin

⁴⁶ Gürkan Çelebican, 1974, s. 594.

⁴⁷ Kurthan Fişek, 1970, s. 42.

⁴⁸ Charles Bettelheim, 1965, s. 4.

⁴⁹ Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, 2005, s. 9.

⁵⁰ Oskar Lange, 1958, s. 1.

⁵¹ Charles Bettelheim, 1973, s.40.

diğer alanlarında, öznelere aktif davranışa yönelik kesin olarak tanımlanmış, kesin yükümlülüklerini belirleyen önemli bir norm katmanı vardır.⁵² Planlama, planın uygulanmasının doğrudan emir ve talimatlarla gerçekleştirilmesine dayanan bir gerçekliktir. Bununla birlikte, planlanan hedeflere dolaylı önlemler uygulanarak ulaşırsa, bu planlama olarak kabul edilemez ve denetim olarak adlandırılmalıdır. Örneğin, plan belirli miktarda buğday üretimini belirliyorsa ve buğday üretimi için kesin rakamlar belirleyen emir ve talimatlar veriliyorsa, bu planlama olarak değerlendirilebilir; buğday ekimini teşvik etmek veya azaltmak ve böylece istenen buğday üretimini elde etmek için tasarlanmış buğday için kesin fiyatların belirlenmesine ise yalnızca buğday üretimi kontrolü denilebilir.⁵³

Sosyalist planlamanın niteliği bakımından önemli bir unsur, planların, plan uygulayıcıları için zorunlu bir mekanizmayı içermesidir. Sosyalist iktisadi düzende iktisadi büyüme ve gelişmenin sağlanması için merkezi planın belirlediği üretim gibi hedeflere iktisadi birimlerin uymaları zorunludur. Bu iktisadi faaliyetlerin merkezi planlama teşkilatınca hazırlanan genel makro plan ile yürütülmesi demektir. İktisadi faaliyetlerle ilgili kararları ve politika araçlarını belirleme, iktisadi seçimler yapma devletin ve partinin üst düzey organlarının işidir.⁵⁴ Dolayısıyla, ulusal iktisadi planlama, bir ülkenin iktisadi ve kültürel kalkınmasını, toplumun kaynaklarıyla ve kendi çıkarları doğrultusunda, toplumun ihtiyaçlarını tam olarak karşılamak üzere yönlendiren ve bu amaçla nesnel iktisadi yasaları kullanan bir sistem olarak kabul edilir.⁵⁵

Sosyalist planlama mekanizmasında merkezde, devlet iktidarının en yüksek organına doğrudan doğruya bağlı olan bir planlama kurulu bulunmaktadır. Belirli bir plan

⁵² С.С.Алексеев, **Механизм правового регулирования в социалистическом государстве** [S.S. Alekseyev, **Sosyalist Devlette Yasal Düzenleme Mekanizması**], Москва, Издательство Юридическая Литература, 1966, s. 71.

⁵³ Alexander Baykov, **The Development of The Soviet Economic System (An Essay on the Experience of the Planning U.S.S.R.)**, Cambridge University Press, Newyork Macmillan Company, 1947, s. 424.

⁵⁴ Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, 2005, s. 16.

⁵⁵ Mikhail Bor, 1967, s. 18.

döneminin sonuna doğru, yeni plan döneminin hedefleri, geçmiş uygulamadan edinilen bilgi ve verileri değerlendiren bu kurul tarafından, bağlı bulunduğu yüksek temsili organa iletilir. Yüksek temsili organ, sektör hedeflerini içeren bu plan taslağını, o sektörlerden sorumlu bakanlıklar aracılığıyla bakanlıkların bir alt yönetsel düzeydeki şubelerine gönderir. Plan hedefleri, en üst organdan iktisadi yapının temel birimlerine indikçe somutlaşır ve birimlerin üretim kapasitelerine, mevcut kaynaklara vb. göre şekillenir. İktisadi sistemin temel birimlerine iletilen sektör hedefleri son şeklini alır ve beş yıllık üretim hedefleri oluşturulur. Her iktisadi biriminin somut şartlarına göre gerekli değişiklikleri ve düzenlemeleri geçiren üretim hedefleri, temsili organlar hiyerarşisini takip ederek, bir üst yönetsel kademenin temsili organında toplanır ve oradan sonra en yüksek temsili organa ulaşır. Sonuçta merkezi planlama kuruluna ulaşan ve son şeklini alan plan, izleyen dönemin merkezi, kapsayıcı, bağlayıcı ve emredici planı halini alır.⁵⁶

Planlama, iktisadi ve toplumsal örgütlenmenin şekillendirmesinde işleyişi sağlayan kapsayıcı, merkezi, teknik boyutu aşan bir araç olarak ortaya çıkmaktadır. Bu özelliğinden dolayı sosyalist devlet, merkezi planlı yönetim, planlı ekonomi, sosyalist iktisadi sistem olarak farklı şekillerde tanımlanan bir iktisadi sistemin yönetimi ile tarif edilebilir. Sosyalist devlet bu bakımdan sosyalist planlama ile özdeşir.

1.2. Sovyet Tipi Sosyalist Planlama

Marksist anlayışta sosyalizm, insanın sömürülmesine ve sınıflara son verilmesi sürecinde yaşanması zorunlu bir aşamadır.⁵⁷ Marx ve Engels'e göre, sosyalist devrim ancak en ileri kapitalist ülkelerde aynı anda gerçekleştiğinde başarılı olabilirdi. Ancak Lenin, 1905 Rus Devrimi deneyimi ve emperyalizm üzerine yaptığı çözümlemelerle kapitalizmin orantısız gelişme yasasını ortaya koyarak, sosyalizmin tek bir ülkede zafer kazanmasının mümkün olduğunu savundu.⁵⁸ Başka bir deyişle, Lenin'e göre sosyalist devrim en ileri kapitalist

⁵⁶ Kurthan Fişek, 1970, s. 79.

⁵⁷ Ak., s. 68.

⁵⁸ S. A. Golunskit, M. S. Strogovich, 1951, s. 355.

ülkelerde değil, asıl olarak emperyalizmin en zayıf halkalarında olanaklı görünüyordu. Lenin'in Marksist teoriye katkısı da bu noktada, yeni bir devlet örgütlenmesi biçimi olarak Sovyetleri keşfedişindedir.⁵⁹

Lenin'e göre Sovyetler, 1905'te ve 1917'de yaratmaya başlamış olduğu, Paris Komünü tipinde ve Marks'ın işaret ettiği gibi emekçilerin iktisadi özgürlüklerini sağlayıcı bir devlettir. Bu devlet, *"Rusya halkının temsilcilerinin Kurucu Meclisinin bağrında ya da bir Sovyetler Konseyinde vb. birleşmiş işçi, asker, köylü ve ötekilerin vekillerinin Sovyetleri Cumhuriyeti'dir."*⁶⁰ Sovyet (совет) sözcüğü Rusçada tavsiye, toplantı, toplumsal örgütlenme biçimi, bir yetkili temsil organı anlamına gelir. Örneğin, SSCB Yüksek Sovyeti (Верховный Совет СССР), Ulusal Ekonomi Konseyi (Совет народного хозяйства) gibi kullanımları ile meclis ya da şura anlamına gelerek SSCB'de örgütlü toplumu ifade eder.⁶¹

Bir iktisat bilimi ve topyekûn iktisadi ve kültürel kalkınmayı yönlendiren bir sistem olarak ulusal iktisadi planlama, 20. yüzyılın ilk çeyreğinde bu "Sovyet örgütlenmesi" içinde kurumsallaşmıştır. Ancak, Bor ve Vyshinsky gibi Sovyet yazarlarına göre planlama fikri, daha önce 1917 öncesinde Marksist literatürde sosyalist iktisadi sistemin düzenleyici ilkesinin plan olacağının ileri sürülmesiyle belirmiştir. Bolşevik Partisi⁶² programında planlı ekonomiye geçiş bu nedenle Marx-Lenin doktrini olarak ifade edilmiştir.⁶³

⁵⁹ A.Y. Vyshinsky, **Lenin and Stalin: The Great Organizers of The Soviet State**, Moscow, Foreign Languages Publishing House, 1949, s. 9.

⁶⁰ V. İ. Lenin, **Nisan Tezleri ve Ekim Devrimi**, 2. Baskı, Ankara, Sol Yayınları, 1975, s. 45, 46.

⁶¹ С.А. Кузнецов (Гл. ред.), **Большой Толковый Словарь Русского Языка [S.A. Kuznetsov, Büyük Rus Dili Sözlüğü]**, Первое издание, СПб., Норинт, 1998, <http://www.gramota.ru>; Kurthan Fişek, 1970, s. 124.

⁶² Bolşevikler ve temsil ettikleri Bolşevik Partisi, 1898'de kurulan ve 1917'de sona eren Rusya Sosyal Demokrat İşçi Partisi'nde ortaya çıkan hizipler sonucu Lenin önderliğinde önce Bolşevik adını, Devrimden sonra 1918 yılında Rusya Komünist Partisi adını almıştır. 1918 yılında Komünist Parti; 31 Aralık 1925- 14 Ekim 1952 arasında Tüm Birlik Komünist Partisi; 6 Kasım 1991'de kapatılmasına kadar ise Sovyetler Birliği Komünist Partisi adını almıştır. Большая российская энциклопедия, **Коммунистическая партия Советского Союза [Büyük Rus Ansiklopedisi, Sovyetler Birliği Komünist Partisi]**, <https://bigenc.ru/c/kommunisticheskaia-partiia-sovetskogo-soiuza-e8c17a>, (e.t.18.11.2023).

⁶³ Bor, 1967, s.18; A. Y. Vyshinsky, **The Law of The Soviet State**, New York, The Macmillan Company, 1948, s. 199.

1917 Devrimi'nden sonra yüksek kalkınma hızına erişmek için ülkenin hızlı sanayileşmesi ilke olarak kabul edildi. Bu sanayileşmenin de üretim malları üreten ağır sanayiye odaklanması öngörülmüştü. Tüm bu hedefler, merkezi planlama yöntemini çağırıyordu.⁶⁴ Merkezi planlama, hızlı bir sanayileşme için kaynakları harekete geçirmek amacıyla kapsamlı bir mekanizmaya duyulan ihtiyaçtan ileri gelmiştir. İleri düzeyde merkezileşmiş bir planlama ve buna uygun bir mali sistem olmadan bu kadar geniş bir kaynak potansiyeline sahip bir ülkede ulusal ölçekte bir üretim sisteminin kurulması mümkün değildi. Böylelikle merkezi planlamanın sosyalizmin kuruluş aşamasında özellikle hızlı sanayileşmenin gerçekleştirilmesinde etkili bir yöntem olduğu düşünülmüştür. Sanayileşme, sosyalist bir toplumun oluşturulmasında tarımın kolektifleştirilmesi, kültürel devrim gibi önemli bir unsurdur. Bu unsurlar sosyalizmin maddi ve teknik temellerinin yaratılmasında önemliydi. Sanayileşme ülkenin kendine yeter bir iktisadi sisteminin yaratılmasının yanında savunma kapasitesi için de önemli görülmekteydi.⁶⁵

Sosyalist hızlı sanayileşme, özellikle SSCB'de ulusal savunmanın ve sosyal ve siyasi tüm sorunların çözümünün anahtarıydı. Hızlı sanayileşme süreci iki sebeple merkezileşmiş kaynak kullanımını gerektirmiştir. İlk olarak, tüm kaynakların belirli bir amaca yönlendirilmesi ve kaynakların diğer amaçlara kaydırılarak kaynak israfına yol açılmasının engellenmesi adına gerekli sayılıyordu. Hızlı sanayileşmenin merkezi planlamayı gerektirmesinin ikinci nedeni ise, sanayi kadrolarının zayıflığı ve eksikliği idi. Mevcut kadrolar yeni ve tecrübesiz iken, iktisadın yönetiminde ve iktisadi faaliyetlerde deneyime sahip olan eski kadrolar ise sosyalist amaçlara siyasi olarak yabancıdır. Bu nedenle yönetsel kararların yüksek derece merkezileşmesi gerekli görülmüştür. Sosyalist iktisadi sistemde yönetim ve planlamanın ilk boyutu, merkezi olarak belirlenmiş

⁶⁴ Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, 2005, s.12.

⁶⁵ Ak., s. 11, 18.

öncelikler temelinde yönetim ve idari kaynak tahsisi ile karakterize edilir.⁶⁶ Dolayısıyla toplumsal üretim geliştikçe planlama da gerçekleştirilmesi gereken bir ihtiyaç olarak belirmiştir. Ancak ülke ölçeğinde planlama sistemini kurma görevinde devlet için hiyerarşik bir iç örgütlenme olmadan ve birçok insanı tek bir iradeye tabi kılmadan büyük ölçekli üretimin gerçekleştirilemeyeceği açıkça ortaya çıkmıştır.⁶⁷

Lenin'in sosyalist devlet hakkındaki öğretisini geliştiren Stalin, SSCB'de o dönemde var olan kulakların (kapitalist köylü sınıfı)⁶⁸ tam kolektifleştirilmesi temelinde tasfiye edilmesi ve beş yıllık planlara göre ülkenin bir tarım ülkesinden sanayi ülkesine dönüştürülmesi sürecini başlatmıştır.⁶⁹ Bu amaçlarla, merkezi planlamanın Birinci Beş Yıllık Plan şeklinde başlaması, devrimden 11 yıl sonra 1928'de gerçekleşmiştir. On bir yıllık gecikmenin temel nedeni, ayrıntılı bir politikanın belirlenip üzerinde görüş birliği sağlanamamasıdır. Üretim araçları kapitalistlerin elinde oldukça örgütlü planlı iktisadi düzen imkansızdır. Tüm ulusal iktisadi sistemin tek bir devlet planı tarafından kapsanması hedefleniyorsa köylülerin ve zanaatkarların dağınık, bireysel iktisadi faaliyetlerinin de toplumsallaştırılması gerekmektedir.⁷⁰ Nitekim plana göre inşa edilen sosyalist iktisadi sistem, kulak iktisadi ilişkilerinin tasfiyesi ve köylü iktisadi ilişkilerinin çoğunun kolektifleştirilmesiyle tam egemenlik kazanmıştır. Bu koşullarda devlet planlaması tamamen tarıma da uygulanabilir hale gelmiştir. Hükümet, Tarım Halk Komiserliği'ne (Bakanlığına) yıllık kontrol rakamlarıyla tarımın gelişmesi için genel bir plan hazırlama görevini vermiştir. Ayrı kolhozlar ve kooperatif birlikleri tarafından hazırlanan iktisadi planlar, devlet organları (Halk Komiserleri Konseyi, Devlet Planlama Komitesi ve Tarım Halk Komiserliği) tarafından tüm ülkenin kooperatif-kolhoz

⁶⁶ Oskar Lange, 1958, s. 3.

⁶⁷ Mikhail Bor, 1967, s. 17, 18.

⁶⁸ Kulaklar, Rus ve Sovyet literatüründe zengin köylüler sınıfı için kullanılır. Большая русская энциклопедия, “Кулаки” [Büyük Rus Ansiklopedisi, “Kulaklar”, <https://bigenc.ru/c/kulaki-6fd800>, (e.t. 20. 11.2023).

⁶⁹ S. A. Golunskit, M. S. Strogovich, 1951, s. 356, 357.

⁷⁰ A.Y. Vyshinsky, 1948, s. 198, 199.

ekonomisi için hazırlanan planlardan başlar. Toplamda, nihai değerlendirmede ülkenin tüm ulusal iktisadi sisteminin kooperatif-kolhoz kesimi için zaman ve mekân açısından somut, devlet çapında ayrıntılı iktisadi planı temsil ederler.⁷¹

Beş yıllık planların inşası ve gerçekleştirilmesi, SSCB'nin ulusal iktisadi sisteminin planlanmasının temel ve başlıca biçimidir. Sovyet devlet sisteminin kapitalist sisteme göre belirleyici avantajlarından biri, ulusal iktisadi sistemin planlı yönetimi olarak kabul edilir.⁷² Sovyet tipi planlamanın doğasının tanımı Stalin tarafından 1927 yılında On Beşinci Parti Kongresi'nde *"bizimkiler ne tahmin ne de varsayım planlarıdır. Bunlar, ana organları bağlayan ve gelecekteki iktisadi kalkınmamızın yönünü belirleyen tüm ülke ölçeğinde direktif planlardır"* şeklinde yapılmıştır.⁷³

Nitekim, 1936 Anayasasında toplumsal örgütlenmenin temel ilkeleri birinci bölümde 11. maddede şu şekilde düzenlenmişti:

"SSCB'nin iktisadi yaşamı, toplumsal refahın artması, emekçilerin maddi ve kültürel düzeyinin istikrarlı bir şekilde yükseltilmesi, SSCB'nin bağımsızlığının güçlendirilmesi ve savunma kapasitesinin güçlendirilmesi çıkarları doğrultusunda devletin ulusal iktisadi planı tarafından belirlenir ve yönetilir."⁷⁴

SSCB'nin iktisadi yaşamı kamu refahını artırmak, emekçilerin maddi ve kültürel düzeyini istikrarlı şekilde yükseltmek, SSCB'nin bağımsızlığını güçlendirmek ve savunma gücünü artırmak amacıyla, ulusal iktisadi sistem devlet planı tarafından tanımlanmakta ve yönetilmektedir. İktisadi sistemin tüm dalları, devlet çapında tek bir plana tabidir.⁷⁵

⁷¹ A. Y. Vyshinsky, 1948, s. 201.

⁷² Ф. П. Кошелев, **Сновные Итоги Выполнения Первой Послевоенной Сталинской Пятилетки** [F. P. Koşelev, **Savaş Sonrası Birinci Stalinist Beş Yıllık Planın Uygulanmasının Temel Sonuçları**], Военное Издательст Военного Министерства Союза, Москва, 1951, s. 8.

⁷³ A. Y. Vyshinsky, 1948, s. 200.

⁷⁴ **Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик** (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) [Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Sovyetleri Olağanüstü VIII. Kongresi'nin 5 Aralık 1936 Tarihli Kararıyla Onaylanan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Anayasası (Temel Kanun)], md.11.

⁷⁵ A. Y. Vyshinsky, 1948, s. 198.

Dönemin yetkililerine göre, devlet planları son derece örgütleyici ve seferber edici gücü temsil etmektedir. Planlar, Sovyet halkının iradesinin birliğini, tüm Sovyet halklarının hayati çıkarlarının birliğini ifade etmekte, aynı zamanda sistemin kurucusu olan Bolşevik Partinin siyasetini anlatmaktadır. Bolşevik Parti'nin politikası ise, toplumsal gelişme ve sınıf mücadelesi yasalarının bilgisine, devrimin itici güçlerine dayanan bilimsel olarak kanıtlanmış bir politika olarak görülmektedir. Bu politikanın Sovyet halkını sosyalist sistemin inşasında zafere ulaştırılacağı düşünülmüştür. Sosyalist bir devletin planları da bu doğrultuda, Bolşevik Parti'nin hedeflenen toplumsal inşaya ait politikalarının büyük bir parçasıdır.⁷⁶

Sovyet planlaması 1960'lara doğru merkezi karakterinden ademi merkeziyetçiliğe doğru bir yön değişimine girmiştir. Bu yön değişimi üç evreli olup, 1957 bölgeselleşme eğilimi ile başlamış, kapitalist sistemin kâr, maddi teşvik gibi konularının planlamanın yörüngesine çekilmesi eğilimi ile ivme kazanmış, 1980'lerde yeniden yapılanma resmi adıyla perestroyka reformları ile merkezi planlamanın çözülüşüne varmıştır. Sovyet planlamasındaki bu köklü değişimler tezin ikinci bölümünde incelenmektedir.

1.3. Doğu Avrupa, Yugoslavya, Çin ve Küba Sosyalist Planlama Deneyimleri: Merkezi ve Ademi Merkezi Türler

SSCB'nin sınırları dışında sosyalist planlamanın uygulaması, savaş sonrası gelişen siyasi ve iktisadi, iç ve dış nedenlerle ortaya çıkmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında siyasi ortam, Doğu Avrupa'da ve Uzak Doğu'da sosyalist partilerin iktidara gelmeleri ya da iktidar ortağı olmaları, Baltık Cumhuriyetlerini kapsayan geniş bir bölgenin SSCB'ye katılması, kapitalist blokun sosyalist bloka karşı askeri- iktisadi güç birliği oluşturmasıyla hareket kazanmıştır.⁷⁷ "Sosyalist" terimi bu dönemlerden itibaren komünist partiler

⁷⁶ Ф. П. Кошелев, 1951, с. 12.

⁷⁷ **Sosyalizm ve Toplumsal Mücadeleler Ansiklopedisi**, Cilt 3 (1920-1945), İstanbul, İletişim Yayınları, 1988, s. 1001,1004.

tarafından kontrol edilen 14 ülkeyi tanımlamak için kullanılmaya başlanmıştır. Bu ülkeler SSCB, Doğu Avrupa (Arnavutluk, Bulgaristan, Çekoslovakya, Doğu Almanya, Macaristan, Polonya, Romanya), Yugoslavya, Asya’da Çin Halk Cumhuriyeti, Kore Demokratik Halk Cumhuriyeti, Moğolistan, Vietnam Demokratik Cumhuriyeti ve Latin Amerika’da Küba’ydi.⁷⁸

Sosyalist ülkelerde 1945 sonrasının iktisadi ortamında planlama geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Sosyalizmin SSCB’nin dışında ortaya çıkması ve dünya sosyalist sisteminin oluşmasıyla, sosyalist topluluğa dahil ülkelerin ulusal iktisadi planlarının eşgüdümü hem mümkün hem de gerekli hale gelmiştir. Sosyalist ülkelerin hayati çıkarları, iktisadi hayatlarının uluslararası sosyalist işbölümü ve karşılıklı yarar sağlayan iktisadi, bilimsel ve teknolojik işbirliğinin genişletilmesi temelinde eşgüdümlü bir yol geliştirilmesini gerektirmişti. Sosyalist ülkelerin planlı birleşimi ve eşgüdümü, sosyalist sistemin sunduğu avantajların en akılcı kullanımı ve hem her ülkenin iktisadi görevlerinin hem de dünya sosyalist iktisadi sisteminin önünde beliren kalkınma sorunlarının başarıyla çözümü için çok önemli görülüyordu.⁷⁹ Bu amaçlarla 1949 yılında sosyalist ülkelerin ortak organı olarak Karşılıklı Ekonomik Yardımlaşma Konseyi (Council for Mutual Economic Assistance -CMEA ya da COMECON)⁸⁰ kurulmuştur. CMEA’nın kurulması, sosyalist sistemin gelişiminde yeni bir aşamaya ve sosyalist

⁷⁸ Jozef Wilczynski, **The Economics of Socialism: Principles Governing the Operation of the Centrally Planned Economies in the USSR And Eastern Europe Under the New System**, London, Allen and Unwin, 1972b, s. 21.

⁷⁹ A.I. Anchiskin, R.A. Belausov, B.I. Braginsky et al., **Planning a Socialist Economy**, Vol I, L. Ya. Berri (Ed.), Moscow, Progress Publishers, 1977, s. 24, 25.

⁸⁰ Bulgaristan, Çekoslovakya, Macaristan, Polonya, Romanya, SSCB ve Yugoslavya’nın parti temsilcilerinin yanı sıra Fransız ve İtalyan Komünist Partilerinden delegelerin Eylül 1947’de Varşova’da yaptığı bir toplantıda Stalin’in girişimiyle kurulan ve 1956’ya kadar varlığını sürdüren konseydir. Truman Doktrini’ne ve Marshall Planı’na karşı bir Sovyet tepkisiydi. Josef Wilczynski, **An Encyclopedic Dictionary of Marxism, Socialism and Communism: Economic, Philosophical, Political and Sociological Theories, Concepts, Institutions and Practices - Classical and Modern, East-West Relations Included**, London and Basingstoke, The Macmillan Press, 1981, s. 86.

devletler arasında yeni bir tür uluslararası ilişkinin ortaya çıkması anlamına gelen çok taraflı iktisadi işbirliğinin başlangıcına işaret ediyordu.⁸¹

İktisadi kalkınmaya ilişkin perspektif planların her bir ülkedeki ulusal organlar tarafından derlenmesi, iktisadi planların ülkeler arasında eşgüdümünün başlangıç noktası olmuştur. Ulusal bir plan hazırlanırken, planlanan uluslararası sosyalist işbölümünün getireceği ek olanaklar da dikkate alınacaktı. Bu, toplumsal üretimde orantılılığı ve yüksek derecede verimliliği sağlamada önemli bir rol oynayan ve başta yatırımlar olmak üzere mevcut tüm kaynakların en iyi şekilde kullanılmasına yardımcı olan *plan eşgüdümü* temelinde yapılacaktı. CMEA üyeleri planlarının göstergelerini eşgüdümleme kapsamı, endüstriyel üretimin temel dallarını, tarımı, ulaştırmayı, sermaye inşaatını ve bilimsel araştırmanın temel alanlarını içeriyordu. Ülkeler arasındaki işbölümü ve mal alışverişi ne kadar yoğun olursa, iktisadi yapılarının birbirine bağılılığı, karşılıklı tamamlayıcılığı ve eşgüdümlenen hedeflerin hacminin o kadar büyük olacağı düşünülmekteydi.⁸²

Uluslararası ortaklıkla genişleme alanı bulan sosyalist planlama farklı uygulama örnekleri geliştirmiştir. Bu örnekler de kurulduğu yapı üzerinden reform süreçleriyle planlama anlayışları daha esnek ademi merkeziyetçi olarak nitelendirilebilecek yapıya bürünmüştür. Öncelikle sosyalist planlama deneyimlerini incelemek ve ardından bir bütün olarak ülkelerdeki sosyalist planlamanın nereye yönlendiği sorusuna cevap vermek önemli görünmektedir.

Sosyalist planlamanın savaş sonrası ilk uygulama örneği sayılabilecek olan Doğu Avrupa'daki sosyalist ülkeler, toplumsal, iktisadi ve siyasi ilkeleri barındıran Marksist-

⁸¹ И. Я. Баринов, В. Д. Раковски и В. В. Зубков, **Экономические Отношения СССР с Зарубежными Странами 1917-1967** [I. Ya. Barinov, V. D. Rakovsky ve V. V. Zubkov, **SSCB'nin Yabancı Ülkelerle Ekonomik İlişkileri 1917-1967**], А. П. Зацаринского (Под Ред.), Москва, Издательство, 1967, s. 116. Hükümetler arası bir iktisadi örgüt olan CMEA'ya SSCB, Arnavutluk, Bulgaristan, Macaristan, Vietnam, Doğu Almanya, Küba, Moğolistan, Polonya, Romanya, Çekoslovakya üye olmuştur. Bu örgüt 1949-1991 yılları arasında faaliyet göstermiştir. "Совет Экономической Взаимопомощи", **Современная энциклопедия**, 2000 ["Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi", **Modern Ansiklopedi**, 2000], <https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc1p/44330>.

⁸² A.I. Anchiskin, R.A. Belausov, B.I. Braginsky et al., 1977, s. 25.

Leninist anlayışı benimsediler. Bu anlayış, kurumsal örgütlenme için temel yönergelerin ve sosyal adaletin sağlanmasına yönelik itici güç olarak görüldü.⁸³ Bu devletler, iktidarın işçi sınıflarını temsil eden komünist partide yoğunlaşması, üretim araçlarının toplumsal mülkiyeti, merkezi iktisadi planlama, ulusal gelirin yanında sosyal adalet sağlama özellikleri ile kapitalist ülkelerdeki planlama anlayışından ayrı bir planlama yolu izlediler.⁸⁴

Sosyalizmin uygulaması Doğu Avrupa ülkelerinde *Halk Demokrasileri* şeklinde gelişme gösterdi. Bunu Arnavutluk, Almanya, Romanya, Macaristan, Bulgaristan, Polonya, Çekoslovakya, Arnavutluk, Demokratik Almanya Cumhuriyeti kapsamaktaydı. Halk demokrasileri İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Doğu Avrupa'da SSCB öncülüğünde “*tek ülkede sosyalizm*”⁸⁵ ilkesinin evrenselleştirilmesi yolunda ve bu rejimlerin bir örnekletirilmesi üzerine kurulan resmi devlet ideolojilerini anlatır. Bu rejimlerin genel özelliğı, bir yanda iktisadi sistemin planlanması ve büyük sanayi işletmelerin kamulaştırılması, diğler yanda ise kırsal kesimde ve sanayide özel mülkiyetin varlığı nedeniyle ikili bir yapıya sahip olmalarıdır.⁸⁶

Doğu Avrupa'da kurulan sosyalist ülkelerde üretim araçlarının kamu mülkiyetinde olması ve sanayileşmenin planlama yolu ile gerçekleştirilmesi gibi sosyalizmi sosyalizm yapan temel nitelikler bakımından ortaklı.⁸⁷ Wilczyhski'e göre, reformlardan önce Avrupa sosyalist ülkelerinde geçerli olan planlama ve yönetim sisteminin dört ayırt edici özellik ortaya çıkmaktadır. Birincisi, karar verme süreci bu ülkelerde de merkezileştirilmiştir. Bu özellik, Devlet Planlama Komisyonu'nun her ülkede yalnızca iktisadi sistemdeki büyük oranları belirlemekle kalmayıp, aynı zamanda

⁸³ Josef Wilczynski, 1972b, s. 22.

⁸⁴ Ak., s. 22.

⁸⁵ Tek ülkede sosyalizm, SSCB'nin tek başına sosyalist inşayı gerçekleştirmesine dayanan 1924 yılında Stalin tarafından ifade edilen ve devletçe benimsenen ilkedir.

⁸⁶ Sosyalizm ve Toplumsal Mücadeleler Ansiklopedisi, 1988, s. 958.

⁸⁷ Leo Huberman, 1977, s. 72; Korkut Boratav, **Sosyalist Planlamada Gelişmeler**, 2. Baskı, Ankara, Savaş Yayınları, 1982, s. 16.

her işletme için üretim hedeflerini ayrıntılı olarak belirleme yetkisine sahip olmasından gelmektedir. Hedefler *perspektif* (15-20 yıllık), *orta* (5-7 yıllık), *yıllık*, *üç aylık* ve *aylık* planlarla ortaya konulmuştu. Devlet Planlama Komisyonu, parti tarafından belirlenen genel iktisadi hedefleri gerçekleştirmenin yollarını ve araçlarını geliştirecek tek yetkili kuruluş sayılmıştır. İkincisi, iktisadi ilişkiler hiyerarşik yapıya sahiptir. Devlet Planlama Komisyonu aynı zamanda plan uygulama yöntemlerinden de sorumluydu. Ayrıştırılan görevler ilgili bakanlıklara ve işletmelere iletildi. Piramitteki bağlantılar yukardan aşağıya dikeydi. Yatay bağlar, başka deyişle işletmeler arasındaki doğrudan işlemler, aynı zamanda dikey olarak da düzenlendiğinden bağımsız bir rol oynamıyordu. Üçüncüsü, planlama ve yönetim komuta ilkesine göre idi. Direktifler hiyerarşik olarak aşağıya aktarılıyordu ve yasal olarak bağlayıcıydı. Plan süresi ne kadar kısa olursa, hedefler o kadar ayrıntılı ve direktiflere göre gerçekleşmekteydi.⁸⁸ Dördüncüsü, “fiziksel/maddi dengeleme” nin esas alınmasıydı. Muhasebe hem merkezi hem de operasyonel düzeyde neredeyse tamamen fiziksel birimlerde yapılıyordu. Tahsis kararları varsayılan çıktıya ve üretimin teknik katsayılarına (girdi-çıkıtı ilişkileri) dayanıyordu. Fiyatlar maliyet-tercih ilişkileri hariç tutularak kaynakların tahsisine yönelik rehberlik işlevini yerine getirmiyor, yalnızca gelir ve gider akışının bir araya toplanarak genel miktara ulaşılması (aggregation) amacıyla kullanılıyordu.⁸⁹

Yugoslavya’da sosyalist iktisadi sisteminde planlama, her kalkınma kararının, belirli bir amacın en iyi ve en tam olarak gözlemlenebileceği belirli bir yönetim seviyesinde verilmesi gerektiği ilkesinden yola çıkan *özyönetim* sistemine dayanmaktaydı. Bu sistemin özelliği, çok düzeyli yönetimi, yani merkezi sistemlerde olduğundan daha fazla düzeyde yönetimi gerektirmesidir. Bu gereklilik, karar verme

⁸⁸ Josef Wilczyhski, **Socialist Economic Development and Reforms: From Extensive to Intensive Growth Under Central Planning in the USSR, Eastern Europe and Yugoslavia**, Palgrave Macmillan, 1972a, s. 61.

⁸⁹ Josef Wilczyhski, 1972a, s. 62.

düzeyini belirlerken belirli bir ilkenin geçerli olduğu anlamına gelir. Bu ilke bir kararın ancak daha alt düzeyde tam ve doğru bir şekilde anlaşılamadığında ve formüle edilemediğinde daha yüksek bir düzeye atfedilebileceğidir.⁹⁰

Özyönetim planlaması, kalkınma politikasının planlanması ile planlama teknolojisi arasında bir ayrım yapılmasını gerektirir. Kalkınma politikası Anayasa tarafından belirlenen altı yönetim kademesindeki seçilmiş özyönetim organlarının görevidir. Bu yönetim kademeleri 1) bir fabrikadaki en küçük organizasyonel birim olan bölüm; 2) işletmeler; 3) işletmelerin endüstriyel ve endüstriler arası entegrasyonunun çeşitli biçimleri; 4) belediyeler, 5) cumhuriyetler ve 6) federasyondur. Planlama teknolojisi ise uzman hizmetlere, başka bir deyişle sosyal planlama ve iktisadi odalara (chambers) yönelik bir görevdir. Bunlar bölgesel bazda örgütlenmiştir ancak ilgili bir endüstri bölümünün yanı sıra ilgili uzman işletme hizmetlerini de içerir. Yugoslav planlaması, farklı yatırım seçenekleri arasından seçim yapmadaki temel kriteri ve planın gerçekleştirilmesinin temel başarı göstergesi, çalışan kişi başına kazanılan brüt gelir düzeyi olarak belirlenmiştir. Bu kriter aynı zamanda her bir işletmenin temel hedef fonksiyonudur.⁹¹ Her yönetim kademesinde yer alan planlama kurulu tarafından oluşturulan plan, ilgili kademedede yer alan temsil organı tarafından onaylanmaktadır. Örneğin, teritoryal ve endüstriyel planlamayı içeren kalkınma planını federal düzeyde hazırlama görevi federal meclisin planlama kurulu ve federal iktisadi konseye aittir, kalkınma planının kabulü federal meclise aittir. Bu işleyiş, il, belediye ve işletme (işçi konseyleri) düzeyinde kendi oda ve temsil organları ile yürütülmüştür.⁹²

Bu şekilde Yugoslav deneyimi, ortak emeğin meta üretiminin özyönetimini ve katılımcılarını piyasada rekabet eden grup mülkiyetindeki işletmelere dönüştürmesine

⁹⁰ Radmila Stojanovic, "Planning Economic Development In Yugoslavia", *Eastern European Economics*, Winter, 1981-1982, 20(2), **The Functioning of the Yugoslav Economy**, Part I (Winter, 1981-1982), s. 23.

⁹¹ Radmila Stojanovic, 1981-1982, s. 26.

⁹² Ak., s.27.

izin vermeyen kaynaklara sahip olduğunu göstermektedir. Planlamanın uygulanmasıyla yeni üretim ilişkileriyle meta üretimi, Gligorov'a göre işçilerin ve özyönetimli kuruluşların inisiyatifini ve daha fazla üretim, artan üretkenlik, kalitenin iyileştirilmesi temelinde daha yüksek gelir için iktisadi sistemde rekabeti teşvik ettiği için tüm iktisadi mekanizmanın vazgeçilmez bir parçasıydı.⁹³ Planlama sürecinde kaynaklar iş kolektiflerine aittir ve kolektiflerin iradesiyle tahsis edilebilirler. Büyük hedeflerin ve programların belirli iktisadi birimlerin planlarına dayanması ve bunlardan kaynaklanması gerekir. Çıkarların çoğulluğunun ön planda olduğu Yugoslav toplumunda, bireysel ve ortak çıkarların uzlaştırılması hem çatışmaların çözümünde hem de zamanında ve etkili karar almada öneme sahiptir.⁹⁴ Kendi kendini yöneten çalışma örgütleri ana yatırımcılardır ve her yatırım programı, özyönetimin ana organı olan işçi konseyi tarafından tartışılır ve onaylanır. Sedlar'a göre böyle bir karar alma sistemi, bireylerin yanı sıra örgütlü özne kuruluşların planlama çözümleri üzerinde maksimum etkiye sahip olmasının garantisiydi.⁹⁵

Çin ise, sosyalizmi Avrupa dışında ilk olarak uygulayan ülke olmuştur. 1949'da kurulan Çin Halk Cumhuriyeti, kamu mülkiyetine dayalı sosyalist iktisadi sistemde feodal toprak mülkiyeti sistemini kaldırarak ve araziye yoksul köylülere dağıtarak giriş yapmıştı. Büyük kapitalist işletmelere el konuldu. Ulusal burjuvazinin sahip olduğu orta ve küçük ölçekli işletmeler için özel sermayeyi kısıtlama ve dönüştürme politikası benimsendi.⁹⁶ 1949 yılında kurulan Çin Merkezi Halk Hükümeti (The Central People's Government) beş yıl sonra sosyalist planlamayla öne çıkmıştır. 1953-1957 yılları arasında Mao Zedung'un Marksist-Leninist sosyalist sistemi Çin'in koşullarına uygulaması,

⁹³ Kiro Gligorov, "The Social and Economic Basis of Socialist Self-Management in Yugoslavia", **Eastern European Economics**, Winter, 1981-1982, Vol. 20, No. 2, The Functioning of the Yugoslav Economy Part I, s. 9.

⁹⁴ Ak., s. 20.

⁹⁵ Sasa Sedlar, "Planning Achievements in Yugoslavia", **Official Architecture and Planning**, 1965, 28(11), s. 1597.

⁹⁶ Ding Chen, "The Economic Development of China", **Scientific American**, 243(3), September 1980, s. 152.

Çin’de uzun vadeli planlar ve yıllık planlar olarak iki temel iktisadi planda somutlaştı. Uzun vadeli planlar (long-range plans, five-year plans), 1952 yılında kurulan ve Haziran 1956’ya kadar 23 daire ve 1500 personele ulaşan *Devlet Planlama Komisyonu* tarafından hazırlanmaktaydı. Yıllık planlar, 1956 yılında kurulan *Devlet İktisat Komisyonu* tarafından yönetilmekteydi. İki kurum arasında direktif alışverişi ve eşgüdüm vardı. 1952 yılında kurulan *Devlet İstatistik Bürosu* ise her iki komisyona gerekli verileri sağlamakla görevliydi.⁹⁷

Planlamadaki kılavuz ilkeler (guiding principles) Parti ve Halk Meclisi tarafından belirleniyordu. Bu genel çerçeve içerisinde Devlet Planlama Komisyonu, yalnızca beş yıllık planı değil, aynı zamanda gelecek iki veya üç yıllık planı da kapsayan uzun vadeli planlar hazırlıyordu. Devlet Planlama Komisyonu, sonra kontrol rakamlarını (control figures) bakanlıklara, bölge idarelerine ve seçilen işletmelere iletmekteydi.⁹⁸ Alt düzey planlama birimleri, Devlet Planlama Komisyonu’ndan kontrol rakamlarını aldıktan sonra, ilgili beş yıllık planlarını hazırlayarak, sorunları, ihtiyaçları ve yeni gelişmeler doğrultusunda talep, revizyon önerilerini Komisyona sunmaktaydı. Devlet Planlama Komisyonu bu taslak plan ve talepleri inceleyip tartıştıktan sonra ilgili birimler için resmi planlar hazırlamaktaydı.⁹⁹

Çin iktisadi sisteminin Pekin hükümeti yönetimindeki örgütlenmesinde göze çarpan özellikler merkezi planlama, sanayileşme programlarına vurgu, özel sektörün toplumsallaştırılması Parti Ortak Programı’nda ana hatlarıyla belirtilmiştir. Çin Halk Cumhuriyeti’nin 1954’te kabul edilen anayasasında aynı zamanda tarımın kolektifleştirilmesi madde olarak düzenlenmiştir. Çin iktisadi sisteminin yeniden

⁹⁷ Chao Kuo-Chün, **Economic Planning and Organization Mainland China: A Documentary Study (1949-1957)**, Vol. 1., East Asian Research Center Harvard University Press, 1963, s. 1.

⁹⁸ Ak., s. 2.

⁹⁹ Chao Kuo-Chün, 1963, s. 3.

düzenlenmesiyle ilgili olarak Anayasada zengin köylü ekonomisinin sınırlandırılması ve kademeli olarak ortadan kaldırılması politikası yer almıştır.¹⁰⁰

Kuo-Chün'a göre her ne kadar Çin'de planlamacılar Sovyetler Birliği'ninkine benzer bazı yöntemler kullansalar da bu iki ülke arasında iktisadi programda belirgin farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin Çin, özel işletmelerin toplumsallaştırılmasında ve tarımın kolektifleştirilmesinde gönüllülük ilkesini uygulaması bakımından farklılık göstermekteydi. Ancak yine de 1957'de reformlara açılan döneme kadar Çin'in merkezi planlamaya bağlı kaldığı ve bu yönüyle, özel girişimin iktisadi sistemde sınırlı yeri ve kârın ölçüt olarak alınmayışı bakımından dikkat çekmektedir.¹⁰¹

Küba'da 1959-1960 yıllarında sosyalist bir toplumun kuruluş şartları oluşmaya başlamıştır. Sosyalist bir planlamanın başlangıç koşulları için atılan ilk adım, Mayıs 1959'da toprak reformu kanunu ile olmuştur. Bu kanunla toprak mülkiyetinin azami sınırı tayin edilmiştir. Millileştirilmiş bir tarım sektörünü örgütlemiştir. İkinci adım, Temmuz 1960'ta Amerikan mallarının millileştirilmesi olmuştur. Ardından büyük sanayi ve ticaret işletmelerinin millileştirilmesi, şehirlerdeki konutların içinde oturanlara verilmesi gibi kararlarla kapitalist sistemden uzaklaşma adımları izlendi. 1960'ların başında merkezi kurumlar kuruldu.¹⁰² 1960 yılında *Küba Merkezi Planlama Kurulu (Junta Central de Planification, JUCEPLAN)* hükümet politikalarını koordine etmek, yürütmek ve özel işletmeleri yönlendirmek için kuruldu. Bu kurulun yetkisi, yatırım önceliklerini, hammadde ihtiyaçlarını, üretim hedeflerini ve ülkenin genel iktisadi ihtiyaçlarını belirlemektir.¹⁰³

¹⁰⁰ Chao Kuo-Chün, 1963, s. 6.

¹⁰¹ Ak., s. xvii.

¹⁰² Charles Bettelheim, 1965, s. 8.

¹⁰³ Sergio Roca, "Economic Policy and Institutional Change in Socialist Cuba", *Journal of Economic Issues*, 1983, 17(2), s. 405.

1970-1986 dönemi, Küba’da maddi dengeler yoluyla Sovyet fiziksel planlama sistemine dayanan merkezi planlama uygulandı. Planlamanın itici gücü, 1970’teki başarısızlıkla sonuçlanan rekor şeker hasadından (zafra) geldi. 1960’larda sanayileşme hamlesini finanse edecek bir iktisadi fazlanın yaratılması, şeker ihracatının genişletilmesi olarak düşünülmüştü. Başarısız olan şeker hasadı, gelişme stratejisinde değişiklik yapılmasını gerektirdi. Sovyetler Birliği en büyük şeker alıcısı ve imalat tedarikçisiydi dolayısıyla 1972’de Küba sanayileşmeyi teşvik etmenin alternatif bir yolu olarak bu ilişkiyi mümkün olduğu kadar istikrarlı hale getirmek için CMEA’ya katıldı. Küba ekonomisinin CMEA’nın diğer üyeleriyle eşgüdümünü sağlamak için 1973’te 1965 Sovyet iktisadi reformlarını model alan *Sistema de Direccion y Planificacion de la Economia- Ekonomik Yönetim ve Planlama Sistemi*) uygulamaya konuldu. Bu sistem, merkezi olarak planlanan sınırlar dahilinde maddi teşvikleri, kişisel geliri ve mali kazancı vurguluyordu. İşletmeler, sabit bir fiyatla da olsa, yalnızca değer cinsinden ölçülen kendi performanslarıyla ilgileniyorlardı.¹⁰⁴ Ayrıca kısmen daha fazla ademi merkeziyetçilik ve yönetsel takdir yetkisi, fiyat, kar, vergi gibi iktisadi denetim araçlarının kullanımı, maddi teşviklere dayanma ve piyasa güçlerinin daha büyük bir rol oynamasını içeren Sovyet iktisadi modeline dayanmaktaydı.¹⁰⁵ Küba hükümeti ilk beş yıllık planını on yedi yıllık iktidardan sonra, 1976-1980 yılları arasında uygulamıştır. Planın hedeflerini ve politikalarını 1975 Küba Komünist Partisi kongresinde kabul edilen “sosyoekonomik direktifler” belirliyordu.¹⁰⁶ Buna göre kârlılık, üretim merkezlerinde performansın temel kriteri olarak belirlenecekti. Sistemin işleyişini kolaylaştırmak için, fabrika yöneticilerinin âtil sermaye mallarını satmasına veya kiralamasına ve üretim planında belirtilmeyen kalemleri üretmesine izin verilerek yönetimin merkezi olmayan bir yapıya

¹⁰⁴ Ken Cole, “Cuba: The Process of Socialist Development”, **Latin American Perspectives**, 2002, 29(3), The Cuban Revolution Confronts the Future, Part 1, s. 47,48.

¹⁰⁵ Sergio Roca, 1983, s. 406.

¹⁰⁶ Ak., s. 405.

kavuşturulması teşvik edildi. Kârlılık hedeflerine ulaşılmasını teşvik etmek için, başarılı üreticilerin, yerel sosyal koşulları iyileştirmek ve başarılı çalışanları ödüllendirmek için kullanmak üzere kârlarının bir kısmını elinde tutmalarına izin verilecek, maddi teşvikler manevi ödüllerle eşit hale getirilecekti.¹⁰⁷

Sosyalist planlama bu ülkelerde klasik kuruluşundan nasıl bir çizgiye yöneldi? Öncelikle 1950'lerin ortalarına kadar tüm sosyalist ülkeler oldukça merkezi ekonomilere sahipti ve Sovyet modelini temel alıyordu.¹⁰⁸ İlk reformist girişimler, 1950'lerin başına uzanmaktadır. Önce Yugoslavya'da (1950-52), ardından Macaristan'da (1953-54), Çekoslovakya'da (1953-54) ve Alman Demokratik Cumhuriyeti'nde (1954-55) reformlar gerçekleştirildi. Ancak reform hareketi bu dönemlerde sadece Yugoslavya'da komuta merkezi planlaması ve yönetiminden sapmalara yol açtı. Direktif niteliğindeki yıllık planlar büyük ölçüde durduruldu, fiyat mekanizması kısmen yeniden canlandırıldı, işçilerin özyönetimi getirildi ve bunu arazinin kolektifleştirilmesinin kaldırılması izledi. Bir sonraki reformist dalga 1956-60 döneminde ortaya çıktı. Polonya ve Macaristan'daki liberal eğilimli iktisatçılar tarafından reform programları formüle edildi, ancak siyasi muhalefet nedeniyle çok az öneri fiilen uygulamaya konuldu. Örneğin, Polonya'da işçi konseyleri 1956'da yasallaştırıldı, sanayi birlikleri oluşturuldu, büyük miktarda toprak kolektifleştirildi (1956-57) ve piyasa araçlarıyla çeşitli adımlar başlatıldı. SSCB'de bu dönem iktisadi idarenin bölgesel ademi merkeziyetçiliği uygulamasına denk geldi (1957) ve Macaristan'da (1957-59) planlama ve fiyat sabitlemede bir miktar ademi merkeziyetçilik uygulamaya konuldu.¹⁰⁹

Ülkeler bu dönemde merkezi sistemin bazı unsurlarını hâlâ muhafaza etmelerine rağmen, seçici bir şekilde merkezi olmayan modeli benimsemeye giderek daha fazla

¹⁰⁷ Sergio G. Roca, "State Enterprises in Cuba Under the New System of Planning and Management (SDPE)", *Cuban Studies*, 1986, (16), s. 158.

¹⁰⁸ Josef Wilczynski, 1972b, s. 23.

¹⁰⁹ Josef Wilczynski, 1972a, s. 47.

yöneldiler. Bunlardan ikisi, Çekoslovakya ve Macaristan daha ileri giderek, piyasa modeline özgü birçok özelliği bünyesine kattı.¹¹⁰ Doğu Avrupa ülkelerinde, işletme yöneticileri tarafından verilen takdir yetkisi ve planlama direktifleri yerine piyasanın kullanılmasına yer verilmiştir. Ayrıca, merkezi planlamanın derecesi zaman içinde ve sektörler arasında önemli ölçüde değişiklik göstermiştir. Örneğin Macaristan ve Çekoslovakya’da, 1950’lerden başlayarak reformlar, planlamanın ayrıntılarını ve katılığını esneterek işletmelere daha fazla seçim özgürlüğü tanınmasıyla ve piyasa bilgilerinin daha fazla kullanılmasıyla sonuçlanmıştır.¹¹¹ Doğu Avrupa için Wilczynski ve Granick’in görüşleri doğrultusunda, en yüksek derecede merkezileşmiş, katı bir şekilde yönetilen ekonomiye sahip olanlardan en az merkezileşmiş, en esnek, yarı piyasa ekonomisine sahip olanlara doğru ülkelerin sıralaması şöyledir: Romanya, Polonya, Bulgaristan, Çekoslovakya ve Macaristan.¹¹² Yugoslavya’da zorunlu hedefler tamamen kaldırılmışken, Demokratik Alman Cumhuriyeti, Polonya ve Romanya gibi ülkelerde sayıları büyük ölçüde azaltılmıştır.¹¹³

Çin’de ise 1976’da Mao Zedong’un ölümünden sonra 1980’ler boyunca iktisadi reformlarla devlet güdümlü iktisadi sistemden (command economy), piyasa komünizmine (market communism) geçiş yaşanmıştır. 1980’lerin başında Deng Xiaoping yönetimi altında devletin o zamanki üretim araçları üzerindeki mülkiyet haklarını elinde tutması durumunda piyasaların işçi sınıfına zarar vermeden sosyalist iktisadi verimliliği artırabileceği varsayımına dayanan piyasa komünizmi uygulanmaya başlandı.¹¹⁴ Günümüzde Çin, beş yıllık kalkınma planı stratejisini halen uygulamaktadır. 2021-2025

¹¹⁰ Josef Wilczynski, 1972b, s. 25.

¹¹¹ Evan E. Anderson, “Central Planning and Production Instabilities in Eastern Europe”, **Slavic Review**, 1983, 42(2), 1983, s. 225.

¹¹² Ak., s. 226.

¹¹³ Josef Wilczynski, 1972b, s. 65.

¹¹⁴ Steven Rosefielde, **Socialist Economic Systems: 21st Century Pathways**, New York, Routledge, 2023, s.112, 211, 212.

dönemini kapsayan *2035 Yılı Ekonomik ve Sosyal Kalkınma ve Uzun Vadeli Hedeflere İlişkin 14. Beş Yıllık Planı* yürürlükte dir.¹¹⁵

Küba deneyiminde ise Fidel Castro, Mikhail Gorbaçov'un 1987-1991 dönemini anlatan radikal iktisadi, siyasi ve küreselci reformlarından o dönemde uzak durmuştur. Ancak Sovyetler Birliği dağıldıktan sonra Küba'da 1994'te liberalleşme adımları atılmış ve piyasalaştırma stratejisine yönelinmiştir. Az sayıda işçinin özel girişimci olarak faaliyet göstermesine izin verilmiştir ve 2016'da küçük özel işletmeler geniş çapta yasallaştırılmıştır. Özel sektör 1994-2021 döneminde kademeli olarak büyüme göstermiştir. Ancak Rosefielde'e göre özel girişimci pazar komünizmine ulaşamamıştır.¹¹⁶

1990'lara kadar sosyalist devletler, insanların üretim araçlarına sahip olmasını, piyasaları dışlayan, girişimciliği, kooperatif işçisinin özyönetimini, ihtiyaca göre tüketimin paylaşılmasını içeren Marksist-Leninist anlayışın şekillendirdiği bu süreç ile tarif edilebilir.¹¹⁷ Özellikle 1980'lerin sonunda kendini gösteren ve 1990'larda büyük çözülüşün temel nedeni olan, dahası özel mülkiyetin, piyasanın ve girişimciliğin sosyalist sistemle bağdaşacağı düşüncesini gündeme getiren iktisadi reform süreçleriyle sosyalist planlamanın ya tümünden ortadan kalktığı ya da ademi merkeziyetçi olarak nitelendirilebilecek piyasa sosyalizmi biçimini aldığı görülmektedir.

2. Kapitalist Yönetimde Planlama (Programlama)

Kapitalizm, tüm üretim araçlarının özel mülkiyette olduğu ve kaynakların kapitalist sınıf tarafından kâr amacıyla işletildiği, diğer kesimin çoğunun ise maaş veya ücret karşılığında çalışan yani sermayeye veya ürüne sahip olmayan işçiler olduğu bir

¹¹⁵ Outline of the 14th Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development and Vision 2035 of the People's Republic of China, https://www.fujian.gov.cn/english/news/202108/t20210809_5665713.htm#P1, (e.t.2.01.2024).

¹¹⁶ Rosefielde, 2023, s. 128.

¹¹⁷ Ak., s. 211.

sistemdir.¹¹⁸ Bu tanım iktisadi ve toplumsal örgütlenmede kapitalist unsurların belirleyici ilişkilerini ve mekanizmalarını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla kapitalist yönetim, iktisadi ve toplumsal yapının devlet planlamasına değil, piyasa mekanizmasına uygun örgütlenmesi ve yürütülmesi olarak tanımlanabilir.

Marks'ın deyişiyle, kapitalizm herhangi bir piyasada değişim için nesneler üretmesi anlamına gelen bir mal üretim sistemi, Lenin'in deyişiyle “emek gücünün kendisinin meta haline geldiği gelişmesinin en yüksek aşamasındaki meta üretimidir”.¹¹⁹ Milliband'a göre ise, kapitalist üretim tarzından kaynaklanan ilişkinin varlığı ileri kapitalist toplumlar, kolektivist toplumlar ve üçüncü dünyanın sanayi öncesi toplumları arasındaki farklılaşmanın temel unsurlarından biridir.¹²⁰

Kapitalist yönetimde iktisadi alan piyasa sistemine uygun olarak örgütlenir. Piyasa üretimin biçimine, üretimdeki çıktıdan yararlanıcıların kimler ve fiyat hareketlerinin nasıl olacağını belirleyen güç konumundadır. Piyasa için üretme ve piyasaya sahip olma amaçları doğrultusunda iktisadi etkinliği ve üretim sistemlerindeki ilerlemeyi teşvik eden unsurlar ise rekabet ve kâr elde etme isteğidir. Bu sistemde her kapitalistin kendi maliyetini düşürmek, daha fazla mal satmak ve tüketici talebinden büyük bir pay almak için rekabet ettikçe büyümenin teşvik edileceği iddia edilir.¹²¹ Piyasa odaklı bu işleyiş, sistemin insan iradesine bağlı olmayan nesnel güçler ve değer kanunu aracılığıyla yönetildiği düşüncesine dayanır.¹²²

İktisadi ve toplumsal yapının en iyi şekilde örgütlenmesinde devletin iktisadi alanın işleyişini piyasaya bırakması gerektiği düşüncesi, liberal iktisadi anlayış ile ortaya

¹¹⁸ Andrew Zimbalist, Howard J. Sherman, **Comparing Economic Systems A Political-Economic Approach**, Orlando, Florida, Academic Press, Inc. 1984, s. 7.

¹¹⁹ V.I. Lenin, **Kapitalizm Emperyalizmin En Yüksek Aşaması**, (Çev. Cemal Süreya), Ankara, Sol Yayınları, 2009, s. 69.

¹²⁰ Ralph Milliband, **The State in Capitalist Society**, New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1969, s.16.

¹²¹ Andrew Zimbalist, Howard J. Sherman, 1984, s. 9.

¹²² Maurice Dobb, **Kapitalizm Sosyalizm Azgelişmiş Ülkeler ve İktisadi Kalkınma**, (Çev. Mehmet Selik), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No. 464, 1981, s.10, 59.

koyulmuştur. Kazgan'a göre, 18. yüzyılın sonundan günümüze kadar devam eden süreçte bu kuramlarda temel amaç, liberalizmin felsefi kaynaklarına dayanan ilkelerin savunulmasına, belirli bir en iyi ve en adil toplumsal düzen kabullünün benimsenmesine yönelmiş durumdadır.¹²³ Liberal iktisadi öğretisi, merkantilizme tepki olarak 18. yüzyıl sonlarında Fransa'da ve İngiltere'de belirmiş, sanayi kapitalizminin savunucusu olmuştur. Büyüyen girişimci sınıf, faaliyetlerini sınırlayacak tekellere, kamu denetimine, ayrıcalıklara, toprak mülkiyetine dayalı soyluların gücüne karşı çıkmıştır. Kendi çıkarı doğrultusunda özgürlüğün yanında bireysel girişim istemiştir. İktisadi liberalizm böyle bir isteğin dünya görüşünü ifade etmiştir.¹²⁴

Liberal iktisadi öğretisi, fizyokrasi, klasik ve neoklasik yaklaşım ile gelişmiştir. Fizyokrasi özel mülkiyetin, anlaşma ve iktisadi girişim özgürlüğünün, ticaretin engellerden kurtarılması gibi temel kurallarla şekillenen bir doğal kanun ile toplumun yönetilmesi demektir. Önde gelen temsilcilerinden Fransız iktisatçı François Quesnay, doğal kanunların ideal bir hukuk düzeninde gerçekleştirildiğinde toplumda en çok toplumsal refahı sağlayacağını, doğal düzende toplumsal ve iktisadi sürecin düzenli birtakım kanunlara göre işleyeceğini savunmuştur. Bu noktada devletin görevi ise hukuk düzenini doğal kanunların temel ilkeleri doğrultusunda oluşturmasıdır.¹²⁵ Bunun anlamı, insan/devlet tarafından yapılacak müdahaleler ile gelişecek yapay düzene karşı olmaktır. Bu düşünce fizyokrasiyi izleyen klasik iktisadi anlayışın *bırakınız yapsınlar* anlayışına kaynaklık etmesi bakımından önemlidir.

Klasik iktisat, serveti nitelik ve kaynak olarak araştırmaları, bölüşüm kanunları, milli gelirin yaratılması ve toplumsal sınıflar arasındaki bölüşümü, serbest rekabeti piyasa şekli olarak kabul eden başlıca temsilcileri A. Smith, D. Ricardo, T. R. Maltus, J. B. Say,

¹²³ Gülten Kazgan, *İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi*, 9. Baskı, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2000, s. 51.

¹²⁴ Ak., s. 52.

¹²⁵ Ak., s. 58.

J. W. Senior ve J. S. Mill düşünceleri temelinde şekillenmiştir.¹²⁶ Adam Smith, doğal kanunlara uyulduğunda toplumun kendiliğinden en uygun şekilde işleyeceği, bu yolla ulusal servetin artacağı, dolayısıyla bireyler arasında en iyi dağılımın sağlanacağı görüşündeydi. Buna uygun olarak devlet, her birey kendi çıkarını gözetirken görünmez el tarafından kendiliğinden toplum yararına hizmet etmeye yöneltilir. Dolayısıyla devletin iktisadi hayata müdahale etmemesi gerekir. Doğal düzende, devlete düşen görevler ulusal savunma, adalet ve yönetimdir. Bu anlayışta esas olan kârlı olmadığı için birey tarafından yapılmayan ancak toplumun ihtiyaçlarının karşılanmasında gerekli işlerin yerine getirilmesinin kamuya bırakılmasıdır. Bu görevler dışında görünmez el (piyasa) etkin olmalıdır.¹²⁷

Klasik öğretiyi 19. yüzyılın sonundan 1929 Dünya İktisadi Bunalımı öncesine kadar dönemde etkin olan Batı Avrupa ve ABD kaynaklı neoklasik öğreti izlemiştir. Neoklasik iktisatçılar, serbest rekabetçi piyasa ekonomisinin işleyişini açıklayan kuramlarını evrensel olarak geçerli kabul ettiler. Neoklasik okul-yaklaşım, bırakınız yapınlar'a (laissez-faire) bağlı kalması ile klasik okulun-yaklaşımın ideolojik takipçisidir.¹²⁸ Klasik ve neoklasik liberal yaklaşımlar üretim girdileri fiyatlarındaki değişmeden etkilenmeyecek bir hesap birimi aramış, mübadele değerini ortaya koymuş, mal fiyatlarını belirleyen etkenleri ve toprak sahibi, kapitalist girişimci, işçi arasında bölüşüm kanunlarını belirlemeye çalışmış, kâra yer vermiş ve serbest ticarete dayalı bir piyasa biçimi geliştirmişlerdir.¹²⁹

20. Yüzyılın başında Keynesyen iktisat anlayışı, iktisadi ve sosyal yapıyı örgütlemeye kapitalist devlete verdiği farklı rollerle kapitalist yönetimin içinde planlamanın nasıl bir iktisadi ve toplumsal düzen içinde geliştiğini açıklamaya kaynaklık

¹²⁶ Gülten Kazgan, 2000, s. 69, 71.

¹²⁷Ak., s. 59.

¹²⁸Ak., s. 63.

¹²⁹Ak., s.71.

eden kuramsal halkayı oluşturmaktadır. Liberal yaklaşımın rekabetin var olduğu iktisadi sistemi esas alması, üreticinin en çok kârı sağlamaya yönelmesi, Marksist kuramın yer vermediği özel mülkiyet, serbest rekabet, piyasa gibi kavramları iktisadi sisteme kabul etmesi biçimindeki temel özelliklerine Keynesyen iktisat anlayışı ile yeni bir kabul getirilmiştir. Bu kabul, liberal iktisadi yaklaşımdan devlete iktisadi ve sosyal hayata müdahale yetkisi vermesi ile farklılık taşımaktadır. Bu düşüncenin uygulamaya yansımaları, İkinci Dünya Savaşından sonra devlete iktisadi alanda geniş bir rol verilmesi ile paralel gelişmiştir. Keynes kapitalist kurumların ve kuralların devam edeceği düşüncesine bağlı kalmakla birlikte, işsizliğin kapitalist sistemdeki en büyük sorun olduğuna dikkat çekerek tam istihdam durumuna yönelik önlemler almak adına devlete sorumluluklar yüklemiştir.¹³⁰ Bunun önemi, Keynesyen politikaların da etkisiyle kapitalist ülkelerde kamunun ağırlığının artması ve planlamanın önemli bir faktör olarak ortaya çıkmasıdır. Böylelikle kapitalist sistemde planlama yaklaşımları özünde piyasa veya fiyat sistemini kabul etmekle beraber sistem yetersiz kaldığında devlet müdahalesini gerekli gören bir anlayışla şekillenmiştir. Böyle bir liberal planlama anlayışı, piyasalarda etkinliğin var olduğu dönemlerde devletin iktisadi işleyişe müdahalesinin olumsuzluk yaratacağını savunur.¹³¹

Dolayısıyla kapitalizmin temel işleyişini anlatan *laissez-faire* yerine 1929 bunalımı ve İkinci Dünya Savaşının etkisiyle, iktisadi konularda devletin önceliği ele alması gelişmiş Batılı ülkelerde yükselmiş ve devletin iktisadi sistemdeki dalgalanmaları kontrol etmesi, iktisadi büyüme ve refahtan sorumlu olması düşüncesi kabul görmüştür. Savaşın ardından, karma ekonomiye uyacak şekilde değiştirilen ulusal planlama, Batı Avrupa ekonomilerini yeniden inşa etmek için tasarlandı. İktisadi toparlanma, büyük ölçüde, ulusal politika yapımını daha rasyonel bir düzeye yükseltmeye çalışan

¹³⁰ Cahit Talas, **Ekonomik Sistemler**, Ankara, Doğan Yayınları, 1977, s. 50-53.

¹³¹ Cevdet Yılmaz, “Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları”, **Amme İdaresi Dergisi**, 32(1), Mart 1999, s. 90.

teknokratların etkisine atfedildi. Karma ekonominin, komuta ekonomilerinin merkezi planlamasının aksine, gösterge niteliğinde bir biçim üstlenebilecek ulusal planlamaya engel oluşturmayacağı düşünülmekteydi.¹³²

Bu yeni yaklaşım gelişmekte olan ülkelerde Kalkınma İktisadı disiplini çerçevesinde dile getirilmiştir. Bu doğrultuda neoklasik iktisadın gelişmekte olan ülkelerin kendine özgü koşullarla örtüşmediği tezinden yola çıkılmış, bu ülkelerdeki somut gerçeklere uygun iktisadi çözümleme yöntemi geliştirmeye yönelinmiştir. Gelişmekte olan ülkelerdeki planlama anlayışlarının bilimsel temelini Kalkınma İktisadı oluşturmuştur. İthal ikameci kalkınma stratejileri ile kuramsal bir çerçeve geliştirilmiş ve 1960'larda gelişmekte olan ülkelerin çoğu bu kalkınma stratejisini planlar eliyle uygulamaya koymuşlardır.¹³³ İkinci Dünya Savaşından 1980'lere kadar devam eden bu süreç, azgelişmiş ülkelerde ulusal kalkınma hedefi ile başı çekmiştir. Burada öne çıkan görüş, azgelişmişlikten kurtulmanın devlet öncülüğünde ve planlama ile çözülebileceği inancıdır.¹³⁴

Kapitalist yönetimin planlama faaliyeti, parasal ve mali önlemlerle toplam talebi ayarlayarak istikrarı ve tam istihdamı öngören sosyal bakımdan yararlı görülen bazı programları yürütmeyi amaçlayan, bazı yatırımlara öncelik tanıyan, vergi bağışıklığı ve ithal kolaylıkları sağlayan, teşvik edici ve özendirici nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla sosyalist sistemin ekonominin tümü içine alan ve genel olarak merkezi yönetim tarafından yönetilen planı ile felsefesi bakımından farklıdır.¹³⁵

Klasik liberal yaklaşım açısından mesele incelendiğinde Hayek'e göre sosyalizm, özel girişimin ve üretim araçlarında özel mülkiyetinin kaldırılması ve kâr sağlamaya

¹³² Naomi Caiden, Aaron Wildavsky, **Planning and Budgeting in Poor Countries**, New York, A Wiley Interscience Publication, 1974, s. 168.

¹³³ Cevdet Yılmaz, 1999, s. 92.

¹³⁴ Birgül Ayman Güler, **Yenisığ ve Devletin Değişimi (Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995)**, 3.baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2016, s. 33, 44.

¹³⁵ Cahit Talas, 1977, s. 251.

yönelen girişimcinin yerine planlayıcı merkezi yapının devamlı olacağı planlı iktisat sisteminin kurulması demektir. Planlamanın amacı, belirli amaçlarla kaynakların bilinçli bir iradesinin tek bir plan dairesinde yöneltilmesi, bu yolla bütün iktisadi faaliyetin bir merkezden idare edilmesidir. Oysa liberalizm, bireysel amaçları yönetmek ve denetlemek için en iyi aracın rekabet olduğu düşüncesine dayanır. Hayek'e göre planlı iktisat diktatörlüğe varacaktır çünkü diktatörlük bir ideali zorla gerçekleştirme aracıdır ve planla yönetilen bir toplum düzeni kurmak için gereklidir. Bu ise piyasa mekanizmasının özgür doğası ile bağdaşmaz durumdadır. Dolayısıyla plancılık rekabete karşı bir harekettir.¹³⁶

Klasik liberal öğretinin diğer önemli temsilcisi Ludwing Von Mises, yeni üretim programlarını hazırlayan ve işletmelerin verimini ölçmek üzere gerekli hesapların yapılmasını kolaylaştıran, toplumsal işbirliğine ve iş bölümüne olanak sağlayan bir sistem olarak kapitalizmin üstünlüğünü savunmaktadır. Kapitalist iktisadi sistemde bütün program ve planların odağını piyasa fiyatı oluşturur. Sosyalizm ise devlet kontrolünün bütün iktisadi faaliyetlere yayılması demektir ve imkansızdır. Mises, sosyalizm ve merkezi plancılığın bütün faaliyet alanlarında olumlu sonuç vermediğini ve üretim birimlerinin özel mülkiyete bağlı olmadığı zaman iktisadi hesaplamaların sekteye uğrayacağını, dahası piyasa fiyatının normal şartlar altında belirlenemeyeceğini iddia etmektedir. Devletin merkezi bir teşkilat aracılığıyla iktisadi hayatı planlı hale getirme isteği Mises'e göre bu bakımdan çelişkilidir.¹³⁷

Marksist iktisatçılara göre ise plan ile piyasa ilişkisi açısından bakıldığında sosyalist planlama ile kapitalist planlamanın temel ilkeleri ve uygulama teknikleri, kapsamı ve etkinlik dereceleri, ilişkin oldukları iktisadi ve toplumsal sistemler, çözmeye çalıştıkları sorunlar bakımından önemli ayrılıklar gösterirler. Serbest piyasa

¹³⁶ Friedrich A. Hayek, **Kölelik Yolu**, (Çev. Turhan Feyzioğlu, Yıldırım Arsan), 2. Baskı, Ankara, Liberte Yayınları, 1999, s.45, 54, 94.

¹³⁷ Ludwing Von Mises, **Bürokrasi**, 2. Baskı, Ankara, Liberte Yayınları, 2000, s. 43, 44, 83.

düzeninin hâkim olduğu ülkelerin başvurdukları araç, *yol gösterici planlama* ya da *iktisadi programlama* olarak adlandırılır. İktisadi programlama, uygulandığı kapitalist ülkeler açısından tamamıyla etkisiz olmasa da gerçek bir planlı kalkınmayı ve gelişmeyi sağlayabilme yeteneğine sahip görülmez.¹³⁸

Fransız Marksist iktisatçı Bettelheim'a göre kapitalizmin ve sosyalizmin farklılıklarını mülkiyet ilişkilerinin niteliği (özel girişim - emek), işleyiş mekanizması (piyasa - plan), ulaşılacak istenen amaç (kişisel kar - toplumsal ihtiyaçların karşılanması) oluşturmaktadır. Bettelheim, temel ölçütlerle ifade edilen bu karşıtlığın 1946-47 yıllarından itibaren bazı kapitalist ülkelerin yaptığı planlama faaliyeti ile terminolojide muğlak hale geldiğini de ifade etmektedir. Muğlaklık, planlama teriminin bazılarınca hem gerçek anlamında yani sosyalist planlama anlamında hem de iktisadi programlar hazırlama teknikleri için kullanılmış olmasından kaynaklanmaktadır. Bu ülkelerde piyasa ekonomisi ve kapitalist sistemlerde plan tayin edici bir role sahip değildir ve bu durum ekonomilerini planlı hale getirmez.¹³⁹ Bettelheim'a göre bir toplumda sosyalist yapının esas unsurları gerçekleştirilmedikçe planlama söz konusu değildir. Kapitalist mülkiyet özel bankalar, özel ulusal ve yabancı çıkarlar tarafından yönetilen para sistemi unsurları egemen oldukça iktisadi sistem bir plana bağlı olarak değil, kapitalist bir piyasanın gereklerine göre işleyecektir. Bu aynı zamanda üretimin niceliği ve niteliği, yaratılan gelirin büyüklüğü ve dağılımı gibi en önemli iktisadi kararların üretim araçlarına sahip olanların çıkar ve isteklerine göre alınması demektir. Bu nedenle benzer hazırlanma tekniklerine dayanmalarına rağmen, bazen yol gösterici-indikatif olarak adlandırılan ancak *iktisadi programlama* olarak adlandırılabilen şey sosyalist planlama ile ilgili değildir.¹⁴⁰

¹³⁸ Gürkan Çelebican, 1974, s. 590, 591.

¹³⁹ Charles Bettelheim, 1965, s. 4,5.

¹⁴⁰ Ak., s. 9.

Benzer şekilde Sovyet iktisatçı Alexander Baykov'a göre, kapitalist sistemde planlar, bağlayıcı olmayan, bir ülkenin iktisadi sistemini yönlendirmenin mümkün olmadığı *tahmin planlarıdır*. Sosyalist planlamayla ilke farklılığı bu noktadan doğmaktadır. Kapitalist planlama öngörü, tahmin planları üretir; ancak bunlar tüm yönetimler için zorunlu olan ve tüm ülkenin iktisadi kalkınmasının gelecekteki rotasını belirleyen talimatlara dayanmaz.¹⁴¹

Bor'a göre bazı Batılı uzmanlar, iktisadi programlama pratiğini *göstergesel planlama* olarak adlandırmışlar ve bunun ulusal iktisadi yönetmenin tek rasyonel yöntemi olduğunu iddia etmişlerdir. Programlama ve planlama arasında var olan farkın ana hatlarını çizmek için, programlama yöntemlerini kapitalist üretimdeki önceki devlet müdahalesi biçimleriyle karşılaştırmak değerlidir.¹⁴² Burada önemli nokta, devlete iktisadi çerçevenin belirlenmesinde verilen rolün kapitalist sistem iyi işlemesinde bir yol arayışını ifade etmesidir. Hedeflenen iyi işleyen bir kapitalist sistem ve onun piyasa mekanizmasıdır. Bu anlamda kapitalist sistemde devlet müdahalesi, sistemi değiştirici değil, düzeltme ve geliştirme niteliğine bağlanmıştır.¹⁴³

Sovyet ekonomist Yevgenii Varga'ya göre de kapitalizmde Marksist anlamda planlı bir iktisadi sistemin kurulamayacağı açıktır. Üretim araçlarının kapitalistlerin özel mülkiyetinde olduğu kapitalizmde, devlet yalnızca yasalar ve yönetmelikler yayınlatabilir, kapitalistin ne üreteceği somut tarihsel duruma bağlıdır. Varga'ya göre kapitalist ülkelerdeki bu faaliyetler planlama yerine *burjuva devletin dağıtım işlevi* olarak tarif edilebilir. Başka bir deyişle, burjuva devletin tüm bu faaliyetlerine planlama yerine *bölüşdürme* adı verilebilir. Bunun nedeni kapitalist sistemin plansız bir toplumsal üretim anlamına gelmesidir.¹⁴⁴

¹⁴¹ Alexander Baykov, 1947, s. 424.

¹⁴² Mikhail Bor, 1967, s. 216.

¹⁴³ Beşir Hamitoğulları, **Çağdaş İktisadi Sistemler: Oluşumları ve Değişim Aşamaları ile Strüktürel ve Doktrinal Bir Yaklaşım**, 4. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, 1986, s. 461.

¹⁴⁴ Yevgeni Varga, **Politico-Economic Problems of Capitalism**, Moscow, Progress Publisher, 1968, s. 48, 49.

Lewis ise planlama ile liberal iktisadi görüşün ifadesi *laisser-faire* arasındaki anlaşmazlığın, iktisadi hayatta düzen ile anarşi arasındaki anlaşmazlık olmadığını savunur. *Laisser-faire* düşünürlerinin üretim ve dağıtımın toplumsal amaçlara hizmet edecek şekilde kontrol edilmesi gerektiği önermesiyle işe başladığını vurgular. Bu kontrol *laisser-faire*cilere göre piyasanın uyguladığıdır; planlamacıların tercih ettiği görünür kontrol, devlet tarafından organize edilen kontroldür. Aslında planlama tartışmasında esas mesele, planlamanın olup olmayacağı üzerine değildir, onun nasıl bir şekil alacağı ve özellikle devletin fiyat mekanizması üzerinden mi yoksa onun yerine geçerek mi işleyeceği üzerinedir.¹⁴⁵

Kapitalist iktisadi planlama Todaro'nun kapsayıcı açıklaması çerçevesinde piyasa ekonomisinin serbest işleyişinden kaynaklı dalgalanmalara karşı iktisadi büyümeyi sağlama ve iktisadi istikrarı sağlayacak yollara yönelmek amacıyla olan, bunun için maliye ve para politikalarının bilinçli uygulamasına başvuran, kapsam bakımından ayrıntıya yer vermeyen, geçmiş eğilimlerle şekillenen ve iktisadi koşullara uygun öngörülere dayanan nitelik taşır.¹⁴⁶ Tüm bu tanımlamalar doğrultusunda kapitalist sistemde uygulanan planlama faaliyeti, bağlayıcılığının sınırlı oluşu ve sistemin tanımlayıcı unsuru olmaması bakımından iktisadi programlama niteliğindedir. Bu nitelik izleyen başlıkta gelişmiş ülkelerdeki planlama olarak adlandırılan faaliyetlerin incelenmesi ile netlik kazanmaktadır.

2.1. Gelişmiş Ülkelerde İktisadi Programlamanın Ortaya Çıkışı ve Yol Gösterici Niteliği

Kapitalist ülkelerde iktisadi programlama başta ABD, İngiltere, Japonya gibi özel girişimin büyük ölçüde egemen olduğu iktisadi sistemlerde, iktisadi büyümeyi yüksek

¹⁴⁵ Arthur Lewis, **Principles of Economic Planning**, London, Allen & Unwin, 1969, s.7, 14.

¹⁴⁶ Michael P. Todaro, **Kalkınma Planlaması Modeller ve Yöntemler**, (Çev. Orhan Sezgin), İstanbul, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No.417/651, 1987, s. 2, 3.

istihdam ve istikrarlı fiyatlarla birlikte sağlamak için genellikle maliye ve para politikalarının bilinçli bir uygulamasıdır.¹⁴⁷ Kapitalist yönetimde planlama düşüncesi ABD merkezli başlamıştır. İkinci Dünya Savaşından sonra buna Batı Avrupa ve Japonya eklenmiş, uygulama üç farklı gelişim yolu izlemiştir.

Kapitalist yönetimde iktisadi programlama ilk olarak 1933 yılında ABD’de 1929 krizi sonrasında iktisadi iyileşmeyi sağlamak üzere girişilen yerli bir reform programı olan New Deal (Yeni Düzen) ile gelişmiştir. Bu dönem ABD için *ilerlemeci (progressive era)* dönemden *yeni döneme (new era)* geçiş adımı olarak önemlidir. 20. yüzyılın başları ABD’de hem iş dünyasının genişlediği dönemdir hem de ilerici reform dönemidir. Bu dönemin ilerici düşüncesi Amerikan toplumunu yaşanacak daha iyi ve daha güvenli hale kavuşturmak üzere çeşitli düzenlemelerle büyük işletmeleri daha sorumlu hale getirmeye çalışmıştır. Yozlaşmış şehir yönetimlerini temizlemek, fabrikalardaki çalışma koşullarını iyileştirmek ve büyük bir kısmı Güney ve Doğu Avrupa’dan yeni gelen göçmenler olan gecekondü bölgelerinde yaşayanlar için daha iyi yaşam koşulları sağlamayı amaçlanmıştır.¹⁴⁸

Birinci Dünya Savaşı sonrası ise Roosevelt, 1933 yılında ülkeyi depresyondan çıkarmak olarak adlandırılan uzun vadede, federal hükümetin ülkenin iktisadi ve sosyal meselelerinde kilit bir rol oynayan New Deal programlarını başlattı.¹⁴⁹ Bu program kapsamında planlama faaliyeti, Başkan Franklin D. Roosevelt’in ABD’de ilk ve tek ulusal planlama dairesini (national planning agency) oluşturmasıyla başlayan on yıllık uygulamayı ifade eder. Bu dönemin iktisat politikası, 1930’ların sonlarında genellikle Keynesyen iktisatçılara göndermede bulunan telafi edici harcama politikasının

¹⁴⁷Michael P. Todaro, 1987, s. 3.

¹⁴⁸ United States Library of Congress, **Progressive Era to New Era 1900-1929**, <https://www.loc.gov/classroom-materials/united-states-history-primary-source-timeline/progressive-era-to-new-era-1900-1929/>, (e.t.21.02.2022).

¹⁴⁹ United States Library of Congress; **President Franklin Delano Roosevelt and the New Deal**, <https://www.loc.gov/classroom-materials/united-states-history-primary-source-timeline/great-depression-and-world-war-ii-1929-1945/franklin-delano-roosevelt-and-the-new-deal/>, (e.t.21.02.2022).

benimsenmesine ilişkin tartışmalarla genişlemiştir. New Deal planlamacıları New England ve Kuzeybatı Pasifik'te bölgesel planlama kurulları, birçok eyalette de eyalet planlama kurulları oluşturdular ve ülke tarihindeki en kapsamlı arazi kullanımı planlamasını başlattılar.¹⁵⁰

New Deal planlamacıları çok sayıda sınai tesis saha yeri araştırması yürüttüler ve savaş sırasında insan kaynaklarının uygun şekilde kullanılması için uzmanlaşmış, bilimsel personel kadrosu oluşturdular. Planlama kurulu (planning board) kilit kişilerden oluşan küçük bir gruptu. Bu kurul, federal hükümetin yürütme organı içinde yer alan bir planlama organizasyonunda başkanın istekleri doğrultusunda hizmet etti. New Deal planlama kurulunun adı, yapısı ve kapsamı Ulusal Planlama Kurulu'ndan (National Planning Board, 1933-34), Ulusal Kaynaklar Kurulu'na (National Resources Board, 1934-35), Ulusal Kaynaklar Komitesi'ne (National Resources Committee, 1935-39) ve oradan da Ulusal Kaynaklar Planlama Kurulu'na (National Resources Planning Board, 1939-39) dönüştü. 1933 ile 1943 yılları arasında Roosevelt'in planlılığını yapan Frederic A. Delano, Charles E. Merriam, Wesley Clair Mitchell, Henry S. Dennison ve Beardsley Ruml gibi önde gelen isimler ulusal planlamayı, devlet tarafından uygulanacak bir dizi plandan ziyade devam eden bir süreç olarak gördüler. Böylelikle planlılar 1929-32'deki acil kriz yıllarından daha uzun bir zaman diliminde uygulanan planlama deneyimi getirdiler.¹⁵¹

Reagan'a göre, planlama faaliyeti 19. yüzyıl klasik liberalizm ideolojisini 20. yüzyılda sanayileşen ABD'nin değişen koşullarına daha uygun bir ideolojiye dönüştüren modern liberalizmin oluşumuna temel hazırladı. Bu temel, özel sektör faaliyetlerinin hâkim olduğu sınai kapitalist bir ekonomi ve merkezi hükümet gücüne duyulan

¹⁵⁰ Patrick D. Reagan, **Designing A New America: The Origins Of New Deal Planning (1890-1943)**, Amherst, University of Massachusetts Press, 1999, s.1.

¹⁵¹ Patrick D. Reagan, 1999, s. 2.

güvensizlik ve devam eden bir devlet karşıtı değerler geleneğine sahip¹⁵² kültür içinde, New Deal planlamasının diğer ulusların planlama deneyimleriyle karşılaştırıldığında, tamamen devletçi olmaktan ziyade *gönüllü (voluntarist)* nitelikli olduğunu göstermiştir. Bu yönüyle New Deal planlaması, devletin yeni bir tür iktisadi düzen, toplum ve politika yaratmayı amaçlayan planları formüle etmek için yönlendirdiği geleneksel komuta ve kontrol planlaması modeline dayanmadı.¹⁵³

İkinci Dünya Savaşı ardından kapitalist yönetimde ABD dışında planlama, önce çoğu Batı Avrupa ülkelerinde, Japonya’da ve birçok gelişmekte olan ülkede uzun vadeli iktisadi programların kullanılmaya başlanması ile ortaya çıkmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonucunda kapitalist ve sosyalist bloklaşmanın yaşandığı planlamaya sosyalist sistemin aracı olarak bakma görüşünün güç kaybetmesi ile de gelişmiş ya da az gelişmiş tüm ülkelerin yararlanabileceği bir araç haline getirmiştir. Avrupa ülkeleri açısından bu araç merkezi ve emredici özellikler göstermeyen, iktisadi sistemin tümünü ya da bir bölümünü kapsayan, kimilerinde planlama örgütü ile yürütülecek şekilde biçimlenmiştir.¹⁵⁴

Batı Avrupa’da planlama/programlama ivme gösteren yapısal değişimler, devletin iktisadi sistemin işleyişine artan şekilde müdahalesi ve iktisadi faaliyetleri yönlendirmesi zorunluluğu ile gelişmiştir. Beliren yeni sorunların mutlaka uzun vadede çözülebilir nitelik taşıdığı düşüncesi, büyüyen kamusal kesimin etkisiyle devlet müdahalesinin yükselmesi, kapitalist ülkelerde iktisadi düzeni koruma amacını, iktisadi sistemde meydana gelen değişimlerle bağdaştırabilmek için, devletin daha geniş önlemler alması yönünde iktisat politikasının izlenmesini gerekli kılmıştır. Bu koşullarda

¹⁵² ABD yönetim geleneğinin bir özelliği olan anti devletçi yaklaşımın yürütme organlarının yetkilerinin sınırlandırılması ve ölçeğinin küçültülmesinde etkisini somutlaştırmaktadır. Yönetim sistemini kuran federalist belgelerde dahi bu kapsamda yönetsel gücün sınırlandırılması ilke olarak önemini korumaktadır. Öyle ki İngiliz güçlü merkezi yönetimi, iktisadi ve siyasi özgürlüklere karşı tehlike olarak görülerek eleştirilmektedir. Bilge Uz, **Amerika Birleşik Devletleri’nin Yönetim Yapısı**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2022, s. 54, 55.

¹⁵³ Patrick D. Reagan, 1999, s. 5-7.

¹⁵⁴ Seriy Sezen, 1999, s. 44, 45.

iktisadi faaliyetlerin uyarılması ve canlandırılması gibi sınırlı ve kısa vadeli bir amaç güden Keynesyen politikalar yetersiz kalmıştır. Böylece iktisadi politika, ortaya olumsuz sonuçlar çıkarabilen yüksek ve büyük ölçekli özel yatırımlar gibi uzun vadeli sorunları çözebilecek, çeşitli alanlara devletin yaptığı müdahaleleri uyumlulaştıracak biçimde şekillenmelidir. Kapitalist ülkelerdeki iktisadi programlama bu amaca özgülenmiştir.¹⁵⁵

Avrupa ülkelerinde kapitalist üretimin programlanması Fransa'da başlamıştır (Monnet Planı, 1947 - 1952/53) ve daha sonra Hollanda'da (Hollanda'nın Sanayileşmesine İlişkin İlk Muhtıra, 1948 - 1952), Norveç'te (Ekonomik Kalkınma Programı, 1949-1952) uygulandı. Programlama daha sonra Belçika'da (1962-1965 Planı) ve Büyük Britanya'da (1962-1966 Planı) kullanılmıştır.¹⁵⁶

Fransa'da, savaş sonrası geçici hükümet üyelerinin, savaştan önce 1930'lardaki büyük bunalımın etkilerini gidermede başarısız olan piyasa güçlerinin planlanmasında önemli bir değişiklik yapılması için uyguladığı baskı, 1945-46'da *Modernizasyon ve Teşkilatlanma Planı (Monnet Planı)* hazırlanmasına yol açtı. Böylece Fransa, Batı Avrupa'da yeniden inşa ve kalkınma sorunlarına çok yıllık bir planla adım atan ilk ülke olmuştur. Ancak 1948'de *Avrupa İyileştirme Programı* veya *Marshall Planı*'nın belirişi, planları olan Avrupa uluslarının sayısını kısa sürede artırdı. Marshall Planı kapsamında her katılımcı ülkenin hükümet politikası ve eyleminin temeli haline gelen, kaynaklarını ve bunların kullanımını içeren kapsamlı dört yıllık ve yıllık planlar hazırlaması gerekiyordu. Bu dönemde ABD, Batı Avrupa'nın yeniden inşası için yardım bu ülkelerdeki planların oluşturulmasını aktif olarak destekledi.¹⁵⁷ İkinci Dünya Savaşı ardından *Avrupa İyileşme Programı (European Recovery Program)* adını alan ve 1948-1951 yıllarında üç yıl süreyle uygulanan Marshall Planı, Avrupa'nın sosyalist yönetimlerden izole

¹⁵⁵ Gürkan Çelebican, 1974, s. 590.

¹⁵⁶ Mikhail Bor, 1967, s. 216.

¹⁵⁷ Albert Waterston, "A Postwar Prodigy: Development Planning", *Finance & Development*, 1965, <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0002/001/articleA001en.xml?ArticleTabs=fulltext>, s. 3.

edilmesine, ABD ekonomisinin ihtiyaçları doğrultusunda iktisadi, siyasal, toplumsal ve askeri düzenin kurulmasına ön ayak olmuş ve oluşturduğu yeni kurumlarla bu düzenin devamlılığını sağlamıştır. Dolayısıyla Plan, savaş sonrası ortamda kapitalist dünya düzeninin için kurucu ve belirleyici bir rol oynamıştır. Bu dönemde planı yürütmek için kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü, günümüzde OECD adını almıştır.¹⁵⁸

Marshall Planı sona erdiğinde, Batı Avrupa'nın restorasyonu başarıldığında, Batı Avrupa'daki bazı ülkeler planlama faaliyetlerini sürdürdüler ve genişlettiler. Fransa, izleyen dört yıllık planlar aracılığıyla, sürekli yüksek bir iktisadi genişleme sağlamak için yatırımın oranını ve bileşimini etkilemeye çalışırken, Hollanda öncelikle parasal ve ödemeler dengesi istikrarını korumaya yönelik yıllık planlara ve ikincil olarak kaynaklarına uygun bir düzeyde iktisadi faaliyeti teşvik etmeye yöneldi.¹⁵⁹ İngiltere'de iktisadi planlama önceden tespit edilen *birtakım hedef rakamlar yerine* takip edilecek *iktisadi politika hedeflerine göre* düzenlenmekteydi. İktisadi sistemi bütünüyle içine alan ayrıntılı bir planın hazırlanması ve uygulanması için gerekli yetki araçlarına sahip ve kesin kararlar alabilen bir iktisadi kurmay heyeti yoktu. İngiltere'de iktisadi alanda sağlanması zorunlu olan eşgüdüm, iktisadi sistemin bir merkezden planlanması ve kesin tahminler yapılmasıyla değil, siyasi ve iktisadi duruma göre ayarlanan ampirik ve esnek bir yöntemle sağlanmıştır. İngiltere'de iktisadi politikayı tek başına belirleyecek ve yürütecek kesin hatlarıyla ortaya koyan teşkilat mevcut değildi. Ancak iktisadi hayatı bazı esaslara göre planlı bir şekilde idare eden hükümetin böyle bir hareket için faydalandığı bazı kuruluşlar mevcuttu.¹⁶⁰ İkinci Dünya Savaşından sonra sınırlı kaynakların kullanılmasının bir öncelik esasına bağlanması gereği ile Hollanda'da 1945'te hükümet

¹⁵⁸Seriye Sezen, "Küresel Düzenlemeler Karşısında Ulusal Planlama", **21. Yüzyılda Planlamayı Düşünmek Kurultayı (13-14 Mayıs 2011)**, (Ed. Ali Somel, Aslı Yılmaz Uçar, Ozan Zengin), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No. 609, Ankara, AÜ Basımevi, 2014, s. 195.

¹⁵⁹ Albert Waterston, 1965, s. 3.

¹⁶⁰ TODAİE, **Planlama Teşkilatı İncelemeleri (İngiltere, Hollanda ve Hindistan İktisadi Planlama Teşkilatı)**, Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları İdari Reform Serisi VIII, Ankara, Balkanoğlu Matbaacılık, 1961, s. 5-7.

mekanizması içerisinde Merkezi Planlama Dairesi kurulmuştur. Bu daire görevi nedeniyle çeşitli danışma kurulları, sınıai kuruluşlar, araştırma merkezleri ve uluslararası kuruluşlarla ilişki içindeydi.¹⁶¹

Japonya ileri düzeyde sanayileşmiş uluslardan biri haline gelen, Batılı olmayan ülke olması bakımından planlamanın gelişiminde farklı bir yol sunar. Özellikle savaş sonrası Japonya’da iktisadi politika oluşturma sürecinde planlar, politika hedeflerini göstermeleri bakımından önemlidir. Bu dönemde odak ilk olarak endüstriyel büyüme, tasarruflar, yatırımlar ve ihracata verildi; daha sonra ise dengeli büyümeye (balanced growth), fiyat istikrarına ve uluslararası işbirliği ön plana çıktı. İlk kapsamlı plan yüzde 5’lik büyüme oranı hedefiyle 1955 yılında Beş Yıllık Ekonomik Öz Destek Planı’dır (Five- Year Plan for Economic Self-Support).¹⁶² Ülkede nüfusun endüstrilerin ve gelirin bölgesel dağılımıyla ilgilenen uzun vadeli, ülke çapındaki planlar anlamında ilk önemli girişimler 1962’de yayınlanan *Ulusal Kapsamlı Kalkınma Planı* ve 1969’da yayınlanan *Yeni Ulusal Kapsamlı Kalkınma Planı* ile olmuştur. Bu planlar Ekonomik Planlama Ajansı’nın Kapsamlı Kalkınma Bürosu tarafından hazırlanmıştır. 1969’da oluşturulan plan, 1985 yılında Japonya’nın yedi büyük bölgesinin gelir ve nüfus tahminlerini ortaya koymuş ve nüfus ve sanayinin arzulan bölgesel dağılımını sağlamak için gerekli görülen politikaları tanımlamıştır.¹⁶³

Japonya, ulusal düzeydeki mekânsal planlama sürecini 1950 gibi erken bir tarihte *Kapsamlı Ulusal Arazi Geliştirme Yasasının* formüle edilmesiyle başlatmıştır. İlk Kapsamlı Ulusal Kalkınma Planı, 10 yıldan fazla bir süre sonra, 1970’e kadar süreyi kapsayacak şekilde kabul edilmiştir. Bunu, Japonya’nın o dönemde hızla büyüyen ekonomisinin mekânsal gelişimine rehberlik etmek amacıyla benzer bir amaçla 1969’da

¹⁶¹ TODAİE, 1961, s.18, 19, 26.

¹⁶² Ryutaro Komiya, “Economic Planning in Japan”, **Challenge**, May/June 1975, 18 (2), s. 9,10.

¹⁶³ Ak.,1975, s. 12.

geliştirilen *Yeni Kapsamlı Ulusal Kalkınma Planı (Comprehensive National Development Plan)* izlemiştir. Bu dönem, önemli mekânsal sonuçlar getiren hızlı nüfus artışı, kentleşme ve sanayileşmenin gözlemlendiği bir dönemdi.¹⁶⁴ Plan, büyük şehirlerde yoğunlaşan nüfusu kontrol altına almayı ve bölgesel eşitsizlikleri gidermeyi amaçlayan *büyüme kutbu stratejisi (growth pole strategy)* ile oluşturuldu. Planlar, orta ölçekli şehirlerdeki hinterland gelişimini, sanayiye ve ulaşım altyapısının oluşturulmasını potansiyel olarak etkileyebilecek büyüme kutuplarının yaratılmasını ima eden, *kutuplaşmış kalkınma (polarized development)* adı verilen yeni bir kavrama uygun olarak oluşturuldu. Özetle plan, Japonya'nın en büyük dört sanayi bölgesinde sanayinin daha fazla yoğunlaşmasını sınırlamayı ve çeşitli bölgelerin gelişmişlik düzeyleri arasındaki farkı daraltmayı amaçlıyordu.¹⁶⁵

Kapitalist yönetimde iktisadi planlama, ulaşılmak istenilen amaçları belirlemek, bu amaçlara ulaşmak için özendirici parasal araçları kullanmak, gelişme hızını ve eldeki olanakların rasyonel kullanımını mümkün hale getirecek politikaları ortaya koymayı ve sermayeyi planın amaçlarına yönelten teşvik edici önlemler almayı içermektedir. Kapitalist sistemin serbest piyasa ekonomisine dayanması demek, iktisadi kârların fiyat maliyet ilişkilerine göre özel sektör tarafından alınması anlamına gelir.¹⁶⁶

İktisadi planlama bu konuda görevlendirilmiş merkezi örgütün belirlenen süre kapsamında ülkenin veya belirlenen bölgenin temel makro iktisadi değişkenlerini yönlendirmek ve kimi durumlarda da denetlemek üzere yoğun, devamlı ve bilinçli faaliyeti olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan yola çıkarak etkileme, yönlendirme ve denetleme kavramları iktisadi planlamanın özünü oluşturmaktadır. İktisadi plan belirli bir

¹⁶⁴ Vibhu Jain, Yuko Okazawa, **Case Study on Territorial Development in Japan**, Tokyo Development Learning Center Policy Paper Series No. 2, World Bank, Washington, DC, 2017, s. 12. <http://documents.worldbank.org/curated/en/434651560830510154/Case-Study-on-Territorial-Development-in-Japan>, (e.t.13.11.2023).

¹⁶⁵ Vibhu Jain, Yuko Okazawa, 2017, s. 14.

¹⁶⁶ Cahit Talas, 1977, s. 255.

zaman süresinde ulaşılmak istenen nicel iktisadi hedeflerin toplamıdır. İktisadi planlar tüm ülkeyi kapsıyorsa içerdiği hedefler ulusal iktisadi sistemin temel öğelerine ilişkindir. Plan kısmi ise ulusal iktisadi sistemin sanayi, tarım ya da kamu sektörü gibi yalnızca belirli bir bölümünü kapsamaktadır.¹⁶⁷

İktisadi programlamayı uygulayan ülkelerde üretim araçlarının büyük bir bölümü özel mülkiyet altındadır ve bunlar en yüksek kâr elde etme amacıyla kullanılırlar. Bu durum, üreticiler arasında rekabete, özel teşebbüslere ilişkin bilgilerin gizli tutulmasına, dolayısıyla her üretim biriminde ötekilerden bağımsız ve habersiz olarak iktisadi kararlar alınmasına, böylece üretimin anarşik bir ortam içinde yapılmasına yol açar. Dahası Marksist iktisatçılara göre ülke çapında ve yöntemli bir gelişmeyi önlemektedir. Bu durum iktisadi programlamanın kapitalist üretim ilişkileri sistemini ortadan kaldırmamasından ve iktisadi gelişmeyi büyük ölçüde piyasadaki işleyişe bırakmasından ileri gelmektedir.¹⁶⁸ Sonuç olarak piyasa ekonomilerinde planlamanın amacı, iktisadi sistemin belli dallarının yatırım ve üretim hedeflerini saptamak, gerekli uyumu ve düzeni sağlamak ve kamuya önderlik etmektir.¹⁶⁹ Plan kabul edilen iktisadi sistemlerin bir sonucu olarak ele alındığında kapitalist sistemde yol gösterici planlar uygulanmaktadır. Bu yol gösterici olma özelliği, tüm faaliyetlerin piyasa koşulları tarafından yönetileceği anlamına gelmemekte, yol gösterici planların uygulanması için teşvik tedbirleri gibi çeşitli araçlardan yararlanılabileceğini göstermektedir.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Michael P. Todaro, 1987, s. 1, 2.

¹⁶⁸ Gürkan Çelebican, 1974, s. 590, 591.

¹⁶⁹ Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu, **İktisadi Kalkınma İçin Planlama**, (Çev. Necdet Serin, Ankara, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Sevinç Matbaası, 1968, s. 3.

¹⁷⁰ Akın İlkin, **Kalkınma ve Sanayi Ekonomisi**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, 1974, s. 316.

2.2. Kalkınma Yönetimi ve Kalkınma Plancılığı: Afrika, Latin Amerika, Asya ve Türkiye

Kalkınma iktisadı, İkinci Dünya Savaşı yıllarında ve sonrasında temel düşünce ve modellerin üretildiği bir ayrı iktisat alanı olmuştur. Kalkınma İktisadının inceleme konusu Afrika, Latin Amerika, Asya ülkelerinin gelişememe sorunlarıydı.¹⁷¹ Gelişmekte olan ülkelere planlamanın yayılmasına neden olan faktörler Sovyet planlarının uygulamadaki yükselişi, Avrupa'nın planlama konusundaki savaş zamanı deneyimi ve kalkınma iktisadının yapısalcı yönelimi (the structuralist orientation) ile ortaya çıkmıştır.¹⁷² Kalkınma iktisadının Rosenstein-Rodan, Hirschman, Nurkse, Myrdal ve Lewis gibi kuramsal öncüleri temel ilkeleri, sosyal, kültürel ve kurumsal katılıklar nedeniyle, gelişmekte olan ülkelerdeki kaynak akışlarının geleneksel çizgileri izlemesi ve fiyatlara duyarlı olmamasını savunan yapısalcı okula (the structuralist school) mensuptu. Yapısalcılara göre modernleşme, kaynakların büyük bir şekilde yeniden tahsis edilmesini ve bunun da karşılığında idari emirler alınmasını gerektiriyordu.¹⁷³ Bu kuramsal boyutun yanında diğer bir teşvik edici yön, uluslararası yardım kuruluşların yardımlarının genel bir kalkınma programına bağlanması ve etkinliği arasında yakın ilişki kurmalarının planlamaya güç kazandırmasıydı.¹⁷⁴ Myrdal'a göre azgelişmiş ülkelere iktisadi kalkınmaya yönelik dürtünün önemli bir siyasi mesele olarak ortaya çıkması ve iktisadi kalkınmanın insanların yaşam düzeylerinde bir artış olarak tanımlanması, bu işin devletlerin görevi olduğunu gösteriyordu. Devletlerin genel bir iktisadi politika

¹⁷¹ Albert O. Hirschman, "Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Gerilemesi", **Kalkınma İktisadı Yükselişi ve Gerilemesi**, Der. ve Yay. Haz. Fikret Şenses, (Çev.Sedef Öztürk), İstanbul, İletişim Yayınları, 1. Baskı, 1999, s. 23.

¹⁷² Ramgopal Agarwala, **Planning in Developing Countries: Lessons of Experience**, World Bank Staff Working Papers No. 576, Management and Development Series 3, 1983, s. 3.

¹⁷³ Ramgopal Agarwala, 1983, s. 4.

¹⁷⁴ Ak., s. 5.

hazırlaması ve uygulaması gerektiği konusundaki uzlaş, kalkınmayı başlatmak ve devam ettirmek için bilinçli olarak uygulanan planlar ile gündeme gelmiştir.¹⁷⁵

Az gelişmiş ülkelerin batının gelişmişliğini takip etmelerinin başlıca yolu, devletin iktisadi hayata müdahale ederek kalkınmada öncelikli rol üstlenmesine bağlandı. 1945'ten 1960'lara kadar geliştirilen kalkınma teorileri de az gelişmiş ülkelerin sanayileşmiş ülkeleri taklit ederek gelişebilecekleri düşüncesini destekler nitelikteydi.¹⁷⁶ Kapitalizmin içsel dinamiğiyle yürüyen bir sistem olarak *büyümesine*; az gelişmiş ülkelerin ise *kalkınmasına* vurgu yapılır. Kalkınma bu anlamda toplumsal yapıdaki içsel güçlerin kendi kendine işleyişi ile bu değişmeyi ve gelişmeyi sağlayamayacağı kabulüne dayanır. Bu nedenle kalkınma iktisadi ve sosyal yapıya bilinçli şekilde müdahalede bulunmak, onun nicelik ve nitelik bakımından işleyişini farklı bir duruma getirmek ve ona piyasanın kendinden işleyen yapısından farklı bir nitelik vermek anlamında kullanılır. Kısacası, kalkınma piyasa sistemine müdahale anlamına gelir. Burada amaç, az gelişmiş ülkelerde kapitalizmi yerleştirmek ve sağlamlaştırmak bunu da kamu müdahalesi ve iktisadi planlamayla sağlamaktır.¹⁷⁷

Kalkınma planlaması, eyleme dökülmüş olarak 1950'lerde iktisadi kalkınmayı teşvik etmeye yönelik önlemlere ilişkin Birleşmiş Milletler raporunun (1951) yayınlanmasıyla ortaya çıkmıştır.¹⁷⁸ Bu raporda kalkınma planlaması, kaynakların çeşitli iktisadi faaliyet türleri arasında tahsisi, yani kalkınma planlamasının hedefleri, kalkınma programlarının formüle edilmesi ve bunların uygulamaya konulması süreci ile ele alınmıştır. Bu doğrultuda dikkat çekilen kapsamlı planlama, ekonominin her sektörü için bir plan yapılması ve uygulanması anlamına gelmemekte, mevcut tüm bilgilerin bir araya

¹⁷⁵ Gunnar Myrdal, **Economic Theory and Under-Developed Region**, London, Gerald Duckworth Co. Ltd. 1957, s. 80.

¹⁷⁶ Fikret Başkaya, **Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Çöküşü**, Ankara, Türkiye Orta-Doğu Forumu Vakfı Özgür Üniversite, 5. Baskı, 2005, s. 9.

¹⁷⁷ Gülten Kazgan, 2000, s. 263.

¹⁷⁸ United Nations, **Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries**, UN Department of Economic and Social Affairs, United Nations Publications, New York, April 1951, <https://digitallibrary.un.org/record/708544>, (e.t.21.02.2022).

getirilerek metne dönüştürülmesi ve belirli projelere ışık tutmak için kullanılması olarak tarif edilmektedir. Bunun da karşılıklı iktisadi ilişkilerin kapsamlı bir analizine dayanması gerektiği vurgulanmıştır.¹⁷⁹

Az gelişmiş ülkeler kalkınmak için özel girişimciliğin ya da karma ekonominin sunduğu araçlardan yararlanmaya girişmişlerdir. Kapitalist ülkelerdeki iktisadi programlama yolundan farklı olarak bu ülkelerde temel şart, var olan toplumsal ve iktisadi yapıyı topyekûn iktisadi kalkınma amaçlarına uygun hale getirmektir. Buna uygun olarak uygulanacak siyasal önlemler de gelişmiş ülkelerde uygulananlardan farklı görülmüştür. Bu ülkeler için planlamanın amacı, iktisadi durgunluğa son vermek için gelir ve üretim artış hızını artırmaktır. Bu doğrultuda sanayileşmenin hız kazanması, tarım sektörünün geliştirilmesi, iktisadi ve sosyal altyapı yatırımlarına yönelinmesi önem kazanmıştır.¹⁸⁰

Özel sektörün gelişmemiş olması, özel sermayenin kârlı alanlarda faaliyet göstermesi, işletmecilik deneyimlerinin olmaması, teknik bilgi yetersizliği, devleti ulusal sanayinin özünü ve temel yapısını kurmak için iktisadi yaşantıda rol alması gündeme gelmiştir. Bu, karma ekonomi adı verilen sistemin de gerekçesidir. Karma iktisadi sistemin her ülkenin yapısına ve özelliklerine göre iktisadi ve sosyal hayatta topluma karşı sorumluluklar yüklenmiş devlet anlayışıyla bütünleşmiş bir sistemdir. Kapitalist sistemin işlemeyen ve toplum sınıfları arasında dengesizlikler ortaya çıkaran yönlerini kapitalist kurumları tasfiye etmeden değiştirerek, kamu kurumlarına da görevler vermek üzere karma ekonomi yolunu denemişlerdir.¹⁸¹

Karma ekonomilerde kurulan planlamanın temel özelliği kapitalist sistemin teşvik, sosyalist planlamanın da denetim mekanizmasını bir araya getirmesidir.¹⁸² Bu sisteme sahip ülkelerde özel ve kamu kesimi birlikte planlanır. Özel sektör için planlar

¹⁷⁹ United Nations, 1951, s. 61, 65, 66.

¹⁸⁰ Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu, 1968, s. 4.

¹⁸¹ Cahit Talas, 1977, s. 328, 329.

¹⁸² Ak., s.5.

emredici nitelikte değildir, yol göstericidir. Bu nedenle bu planlama *teşvik edici planlama* olarak da adlandırılabilir. Emredicilik kamu kesimi için söz konusu olabilmekte, planlarda bu kesim için nelerin yapıp yapılamayacağı ortaya koyulmaktadır. Planlar, piyasa üzerinde ayarlamalara dayanan, özel kesimin işleyişindeki aksaklıkları gideren bir niteliklerdir. Dolayısıyla devlet planlama yoluyla iktisadi sistemin her kesimine emirler vermeye değil, kararları etkileme ve bu kararları belirlenmiş plan hedeflerine yöneltmeye yoğunlaşmıştır. Devlet bu doğrultuda özel kesimin bazı faaliyetlerini teşvik etmek ya da engellemek için para, kredi, maliye, gümrük, fiyat ve döviz kontrollerinin yer aldığı politika araçları kullanır.¹⁸³ Başka bir ifade ile karma ekonomilerde uygulanan kalkınma planlamasının iki özelliği vardır. İlki, hükümetler hem kamu yatırım projelerinin gerçekleşmesi için var olan iç tasarrufları ve dış finansman olanaklarını bilinçli şekilde kullanırlar hem de ülkenin kıt kaynaklarını uzun dönemli iktisadi gelişmede en fazla uyarıcı katkıya sahip olan alanlara yönlendirmeye çalışırlar. İkincisi, özel girişimin amaçları ile hükümetin ortaya koyduğu iktisadi hedefler arasında uyum sağlamak için, bu hükümetlerin özel iktisadi faaliyeti *“kolaylaştırıcı, uyarıcı, yönlendirici ve bazı hallerde denetleyici”* politikalar uygulurlar.¹⁸⁴

Afrika, Asya ve Latin Amerika’nın ülkelerde uygulanan kalkınma planlaması, Sovyet merkezi planlama prosedürlerinden türetilmiş ve Keynesyen makroekonomi yoluyla karma ekonominin koşullarına uyacak şekilde yeniden yorumlanmıştır. Kalkınma teorileri tek bir ulusal kapsamlı planlamada birleştirilmiş ve ulusal kapsamlı planlama, “eğitimini bu göreve uygun hale getirenlerin uygulayabileceği uzmanlaşmış bir teknik” olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle ilk adım, gerekli uzmanları işe almak ve onlara görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli makineleri sağlamaktır. Bu nedenle merkezi planlama kurumu artık bu ülkelerin kurumsal yapılarında yer alan bir özellik olmuştur.

¹⁸³ Erden Öney, **İktisadi Planlama**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No. 438, 3. Baskı, Ankara, Sevinç Matbaası, 1980, s. 49, 50.

¹⁸⁴ Michael P. Todaro, 1987, s.5.

Planlama uzmanları kamu ve özel sektör hedefleri kapsayacak şekilde toplumun belirli bir döneme yönelik hedeflerini ortaya koyacak ve bu hedeflere nasıl ulaşılabileceğinin yollarını araştıracaklardır.¹⁸⁵

Dünya kapitalist sistemi içinde kalan Asya'da kalkınma planlaması, 1950'de Güney ve Güneydoğu Asya'da (Seylan, Hindistan, Pakistan, Malaya, Singapur, Kuzey Borneo ve Sarawak) *İşbirliğine Dayalı Ekonomik Kalkınma (Cooperative Economic Development in South and Southeast Asia)* için Colombo Plan'a üye olan ülkelerin, 1960'ların başında altı yıllık kalkınma planları hazırlamasıyla gelişti.¹⁸⁶ Colombo Plan, Ocak 1950'de Colombo, Seylan'da düzenlenen Commonwealth Dışişleri Konferansı'nda biçimlendirildi ve 1 Temmuz 1951'de iktisadi kalkınmaya yönelik işbirliği girişimi olarak başlatıldı.¹⁸⁷ Planlar sektörel tutarlılıktan çok makroekonomik dengelere yönelikti. Planlara bağlılık, yalnızca yetersiz siyasi ve idari destek nedeniyle değil, aynı zamanda değişen koşullara uyum sağlamaya hazır olma nedeniyle de zayıftı.¹⁸⁸

Gösterge niteliğindeki planlama yaklaşımı Afrika'da hem Fransız hem de İngiliz sömürgeciliğinin yönetim alanlarında kendini göstermiştir. Sahra altı Afrika'da ve Karayipler'de planlama büyük ölçüde dış dünyadan ilham alınarak yapılıyordu ve çoğunlukla da dış kaynaktan yönetiliyordu. Birleşik Krallık, Gana ve Tanzanya gibi birkaç eski kolonisinde sömürge yönetimi, İkinci Dünya Savaşı'ndan önce kalkınma planlarını formüle etmişti. Savaş sırasında birçok sömürge hükümeti, kıt kaynakları tahsis etmek için planlamalar yapıyordu. Savaştan sonra Birleşik Krallık'taki sosyalist hükümet, 1945 yılına ait Sömürge Kalkınma ve Refah Kanunu (Colonial Development and Welfare Act) kapsamındaki planlarla devam etti. Yardım kuruluşları da planların hazırlanması için

¹⁸⁵ Naomi Caiden, Aaron Wildavsky, 1974, s. 169.

¹⁸⁶ Albert Waterston, 1965, s. 4, 5.

¹⁸⁷ The Colombo Plan, <https://colombo-plan.org/history/> , (e.t.19.11.2023).

¹⁸⁸ Ramgopal Agarwala, 1985, s. 14.

teknik yardım sağladı. Fransa ve Belçika kolonileri için kalkınma planları formüle edildi ve bağımsızlıktan sonra planın hazırlanması için teknik yardım sağladı.¹⁸⁹

Afrika'daki sömürgeci güçler tarafından teşvik edilen kalkınma planlaması ve Fransızların savaş sonrası planları, bu kıtada yeni devletler ortaya çıktıkça yeni bir önem kazandı. 1964'ün başlarında 20'den fazla Afrika ülkesi kalkınma planları hazırlamıştı. Zengin ve fakir ülkeler arasındaki gelişmişlik farkının büyüdüğü ve sadece azgelişmiş ülkelerdeki planlı kalkınmanın bu eğilimi durdurabileceği/tersine çevirebileceği yönündeki inanç giderek güçlenmiştir.¹⁹⁰

Azgelişmiş ülkelerde kalkınma planlamasının Amerika Birleşik Devletleri tarafından savunulması Kennedy'nin 1961 yılında Kongreye yaptığı Birliğin Durumu konuşmasında öne çıktı. Buna göre tüm ABD dış yardımları, 1961'de 20 ülke tarafından oluşturulan İlerleme İttifakı Şartı'nın (The Charter of the Alliance for Progress) bir parçası olarak ulusal ve bölgesel kalkınma için düzenli planlama temelinde genişletilecekti. Latin Amerika'da eğitim, konut, sağlık ve iktisadi büyümeyi iyileştirmeye yönelik Latin Amerika ülkelerinden uzun vadeli kalkınma planlama mekanizmalarını oluşturmalarını veya güçlendirmelerini ve uzun vadeli planların hazırlanmasını ve uygulanmasını kolaylaştırmalarını talep etti. Daha önce merkezi planlama teşkilatları bulunmayan bu ülkeler bu tür organları kurmuş ve çoğu Latin Amerika ülkesi kalkınma planlama faaliyetlerini başlatmış veya yoğunlaştırmıştır.¹⁹¹ Günümüzde ise, Latin Amerika'da ve Karayipler'de 33 ülkenin üye olduğu *Kalkınma Planlaması Üzerine İcra Komitesi (Regional Observatory on Planning for Development)* kalkınma planlamasına ilişkin hükümetler, akademi, özel sektör ve sivil toplum için dinamik bir analiz, bilgi ve kolektif bilgi üretimi alanı olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca

¹⁸⁹ Ramgopal Agarwala, 1985, s. 14.

¹⁹⁰ Albert Waterston, 1965, s. 6.

¹⁹¹ Ak., s. 6.

bölgedeki 33 üye ülkenin ulusal planlama sistemlerine ilişkin bilgilerin yanı sıra planlama, politika oluşturma, takip süreçleri ve kamu politikası değerlendirmesine ilişkin kaynakları da içermektedir.¹⁹² Bu komitenin Birleşmiş Milletler ile organik bağı kalkınma planı uygulamasında uluslararası kuruluşların etkisinin devam ettiğini göstermesi bakımından dikkat çekicidir.

Özetle, kalkınma iktisadı ve kalkınma planları, dış yardım ve yabancı sermaye yatırımları yoluyla azgelişmiş ülkelere sermaye ihracının ve gelişmiş ülkelerde yoğunlaşan sermaye fazlasına yeni ihracat alanlarının açılmasının yoludur. Dahası, azgelişmiş ülkelerin kapitalist sistemle bütünleşmesinin formülü olarak da görülmüştür. Azgelişmiş ülkelerin borçlanması ve gelişmiş ülkelere tabi olmalarının koşulları sağlanmıştır. Bu yaratılan koşulların o dönemde sosyalist kalkınma anlayışına ve sosyalist planlamaya başka bir seçenek olarak geliştirilmiş olması da dikkat çekicidir. Geleneksel sosyalist planlamanın reform sürecine girdiği bu dönemde kapitalist sistemde planlama kapitalizme özgü koşulları yaratmada bir araç haline getirilmiş olduğunu göstermektedir.¹⁹³

Türkiye ise, kapitalist sistemde kalkınma planlaması bakımından uluslararası çevrelerin etkisi olmakla birlikte Latin Amerika ve Afrika’da görülen sömürge plancılığını deneyimlememiş bir planlama örneğidir. Bu plancılığın tarifi IMF tarafından gelişmekte olan ülkelerdeki planlama deneyimini analiz eden çalışma notunda Türkiye için şöyledir:

“Hem Pakistan hem de Türkiye 1950’lerde planlamaya zayıf bir şekilde odaklandılar. O dönemdeki iktisadi performansları zayıftı ve bunun kısmen plan eksikliğinden kaynaklandığı düşünülmüyordu. Sonuç olarak, 1960’lar, her iki ülkede de kapsamlı (comprehensive) ve devlet

¹⁹² Regional Observatory on Planning for Development in Latin America and the Caribbean, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/en/countries>, (e.t. 26.11.2023).

¹⁹³ Aslı Yılmaz Uçar, “Kapitalizmde Planlama: Tarihsel ve Kavramsal Çözümleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, 47(3), 2014, s. 55.

müdahaleciliğine dayanan (dirigiste), ancak Hindistan'daki duruma göre fiyatların daha fazla kullanılmasına izin veren bir planlama dalgasına tanık oldu. Ancak 1970'lerdeki ekonomik zorluklar karşısında her iki ülke de önceki yaklaşımlarından uzaklaşarak fiyatlara ve piyasalara daha fazla ağırlık verdi.”¹⁹⁴

Yine bu rapora göre Türkiye 1970'lerde kapsamlı devlet müdahaleciliğine dayanan planlama girişiminde bulunan Hindistan, Bangladeş, Etiyopya ve Sri Lanka gibi ülkelerle birlikte iyi performans sergilemeyen ülkeler olarak kategorisindedir.¹⁹⁵ Bu açıklamalara dayanarak Türkiye'nin karma iktisadi modelde Güney Asya ülkeleri ile anılması dikkat çekicidir. Kalkınma yönetimi deneyimleri incelendiğinde Güney Asya planlarının sektörel tutarlılıktan çok makroekonomik dengelere yönelik olmaları ile karakterize edildiği görülmüştür. Planlara bağlılığın düşük siyasi destek ve çevreden gelen etkilere cevap verme ihtiyacı nedeniyle zayıf olduğu değerlendirilmekteydi.¹⁹⁶

Boratav'a göre, 1960'lı yıllarda Batı Avrupa'da, sosyalist ekonomilerde ve Üçüncü Dünya'da planlama anlayışları birbirinden farklıydı. Ancak bunlar yaygın şekilde benimsenmiş olan etkili planlama anlayışlarıydılar. Türkiye'deki planlama Tinbergen'in katkılarıyla üçüncü dünyaya özgü kalkınma planlaması olarak kurulmuştur.¹⁹⁷ Her şeyden önce Türkiye, dünyadaki konumu itibarıyla sömürgeleşme sürecindeki ülkelere farklı koşullardadır. Türkiye Cumhuriyeti parçalanmış bir imparatorluktan ulus devlet olarak 1923 yılında doğmuştur. Bu anlamda 1945 sonrasında üçüncü dünya ülkelerinde gelişen ulusal bağımsızlık sürecini yirmi yıl öncesinde yaşamıştır. Bu aynı zamanda azgelişmiş bir ülkede kapitalizmin kurulmasına 1920'lerde girişildiğini de göstermektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Türkiye batı kapitalist sistemin yörüngesinde yer almıştır. Bretton Woods ve Birleşmiş Milletler Teşkilatına üyeliği bunu

¹⁹⁴ Ramgopal Agarwala, 1983, s. 7

¹⁹⁵ Ak., s. 10.

¹⁹⁶ Ak., s. 7.

¹⁹⁷ Tekin Avaner, “Planlama Serüveninden Stratejik Planlama Serüvenine (Prof. Dr. Korkut Boratav ile Söyleşi)”, **Memleket Mevzuat**, 2 (17), 2006, s. 28.

güçlendirmiştir. 1960'lara kadar ise uluslararası konjonktürün etkisiyle sistemli bir devlet müdahalesi olmadan devam etmiştir.¹⁹⁸ Hamitoğulları'na göre, Türkiye'de değişik düzenlerde kapitalist karma ekonomi uygulanmıştır. 1932 yılına kadar liberal niteliği ile özel kesim ağırlığında, 1932- 1938 döneminde ise devletçilik adıyla kamu iktisadi kesimi ağırlığında bir düzen ile yürünmüştür. 1960 sonrası ise karma ekonomi, batının uyguladığı ihtiyari/yol gösterici planlama işleyiş mekanizması biçiminde siyasal iktidar tarafından şekillendirilerek kamu kesiminden özel kesime yönelen düzen içinde gelişmiştir.¹⁹⁹

1961 Anayasasında kalkınma plancılığı, 41'inci maddede iktisadi ve sosyal hayatın düzenlenmesi gereğiyle adalete, tam çalışma esasına ve herkesi kapsayan insanlık onuruna uygun hayat seviyesi sağlanması amacı ile ortaya koyulmuştur. Buna uygun olarak iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik şekilde uygulamak, milli tasarrufu artırmayı sağlamak, yatırımları toplum yararı doğrultusundaki gerekliliklere doğru yapmak, kalkınma planlarını yapmak devlet ödevi biçiminde düzenlenmiştir.²⁰⁰ İlgili Anayasanın 129'uncu maddesinde ise kalkınmanın iktisadi, sosyal ve kültürel boyutlarıyla plana bağlanacağına ve Devlet Planlama Teşkilatı'na (DPT) yer verilmiştir.²⁰¹

Kalkınmanın iktisadi ve toplumsal hayatın tümünü kapsayan ve en güncel tekniklerin uygulanacağı yeni ve ileri bir planlama anlayışıyla hayata geçirileceği vurgulanmıştır. Kalkınma planı 15 yıllık bir dönemin 1963 – 1967 olmak üzere ilk beş

¹⁹⁸ Necat Erder, "Türkiye'nin İlk Planlama Deneyimleri", **Atilla Sönmez'e Armağan Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980)**, Haz. Ergun Türkcan, 1.Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, s. 230.

¹⁹⁹ Beşir Hamitoğulları, "Karma Ekonomi, Planlama ve Büyümeye İlişkin Bazı Yanılgılar Üzerine", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 1980, 35(1), s.172.

²⁰⁰ 9.07.1961 tarih ve 337 Nolu Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, RG:20.07.1961, 10859, md. 49.

²⁰¹ Ak., md. 129.

yılına odaklanan bir anlayış ile oluşturulmuştur.²⁰² Bu yönüyle Türkiye tipi kalkınma planı bir perspektif plan anlayışına dayandırılarak başlatılmıştır.

Türkiye kapsam bakımından sınırlı olsa da iktisadi planlamayı ilk uygulayan ülkeler arasındadır. İlk planlar 1930'lu yılların başında sanayi planlarıdır. Ancak planlama çalışmalarının toplumun tüm yaşantısını kapsayıcı biçimde ele alınması başka bir deyişle kalkınma plancılığı 1961 Anayasası ile meydana gelmiştir. Dolayısıyla Türkiye planlı kalkınma yönetiminin seçildiği 1961 Anayasası ile kapitalist sistemde karma ekonomik modelde gelişmiş kalkınma plancılığı benimsemiştir.²⁰³ Bu modelde planlama, kamu sektörü ile özel sektörün üretim faaliyetlerine katıldığı iktisadi düzen üzerine kurulmuştur. Türkiye'nin bu modeldeki planlama deneyimi daha çok kamu kesiminin faaliyetlerini kavrayıcı, özel sektör için ise yol gösterici bir karaktere sahip olmuştur.²⁰⁴

Öney'e göre, Türkiye'de uygulanan planlar bir bakımdan emredici, bir bakımdan da yol gösterici özelliktedir. Bunun plan stratejilerinde de ifade edildiği görülmektedir. Örneğin, Birinci Beş Yıllık Plan Stratejisinde Türk iktisadi sisteminin kamu ve özel sektörün bir arada olduğu karma iktisat olduğunu belirtilmiştir. Planlamada karma sistemin kurallarının izleneceği ve bu sistemin imkanlarından en üst seviyede yararlanılacağına yer verilmiştir. Böylelikle planın yol gösterici bir nitelik taşıdığı ortaya koyulmuştur.²⁰⁵

Karma iktisadi modelde iki kesimin ağırlıklarının tanımlanması önemliydi. Birinci beş yıllık planda devlet sektörünün yeri ayrıntılı şekilde yer alırken, özel sektör

²⁰² T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) (1963-1967)**, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1963, s. 1.

²⁰³ Tayfur Özşen, **Planlama Yönetimi (Türkiye'de APK Birimleri Uygulaması)**, Ankara, T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, 1987, s. 15.

²⁰⁴ Ahmet Kılıçbay, **Türk Plan Modeli ve Metodolojisi**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayını, Sermet Matbaası, 1966, s. 145.

²⁰⁵ Erden Öney, 1980, s. 51.

yeterince işlenmemiştir. Bunun temel nedeni, Türkiye’de kapitalizmin devlet öncülüğünde kurulmasıdır. 1950’lerde özel sektör ağırlıklı bir dönem başlamış, 1960 ile kesilmiştir. Bu dönemde Devlet Planlama Teşkilatı ile kalkınma plancılığı kurumsallaşmıştır. Özel sektörün gelişmediği bu dönemde Necat Erder’e göre, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ideolojik ve örgütsel boşluğu doldurmuştur. Planın kamu kesimi için emredici, özel kesim için özendirici olması bu amaçtan ileri gelmektedir.²⁰⁶ Kılıçbay’a göre ise, kalkınma planının kabulü sadece Türkiye’nin iktisadi hayatında kalkınmanın bir düzen, program etrafında gerçekleştirilmek istenmesi değil, aynı zamanda planlı bir döneme adımın anlamı, iktisadi faaliyetlerde disiplin ve eşgüdümün gerekliliğine dayanan yeni bir düşüncenin benimsenmesidir.²⁰⁷

DPT tarafından hazırlanan kalkınma planları, hukuki ve teknik gerekler doğrultusunda ortaya koyulup TBMM tarafından kabul edilerek uygulamaya girmesi nedeniyle yasal belge niteliğindedir. Sencer’e göre, bu belgenin farkı, hızlı görüşülmesi, üzerinde gerçekleştirilecek değişikliklerin sınırlayıcı işlem kurallarına tabi olması ve belli bir süre için geçerli bulunmasıdır. Siyasal politikayı ve teknik kararları da içeren plan, hedef ve stratejiler bütünü olarak ifade edilebilir. Hedef, öngörülen sürede ulaşılabilecek düzeyi içerirken, strateji bu hedefe ulaşmak için izlenecek yol ve yöntemleri barındırır. Planın hedefine ulaşması, siyasal organlar ve teknik kadroların uyumu sonucunda ortaya çıkmasıyla ve bağlayıcı bir belge niteliği taşımasıyla olanaklıdır.²⁰⁸ Bu yönüyle Türkiye deneyimi plana bağlılığı sağlayacak siyasi mekanizmalarla güçlendirilmiş olarak kurulmuştur.

Birinci Beş yıllık Kalkınma planı üçlü bir sistemin oluşturulmasına yönelen anlayış benimsendiği görülmektedir. Bu planın temel noktaları ulusal, bölgesel ve toplum

²⁰⁶ Necat Erder, 2010, s. 234.

²⁰⁷ Ahmet Kılıçbay, 1966, Önsöz.

²⁰⁸ Muzaffer Sencer, “Türkiye’de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1991, 24 (4), s. 35.

kalkınması şeklinde ortaya konmuştur. Öyle ki 1965 yılı programında toplum kalkınması ile bölgesel planlama çalışmalarının bağlantılandırılması gerekliliği belirtilmiştir.²⁰⁹ Bu gereklilik Türkiye kalkınma plancılığının plan kapsamına vurgusunu açıklar niteliktedir.

Türkiye kalkınma plancılığını tercih ederek, dünyada kabul gören bir uygulamayı kabul etmiş görünmekte, değişen yönetim ile uluslararası sistemle ilişkilerin sürdürüleceği sinyallerini vermiştir. Bu durum iktisadi hayatın yönetiminde izlenecek yöntemin ve örgütlenmenin niteliğinin Batı iktisadi bloku içindeki konumunu koruyacak nitelikte şekilleneceğini göstermesine rağmen gelişim şartları temelinde Türkiye kalkınma plancılığı planlama örgütünün kurumsal yapısı, plan çalışmaları, planın kuramsal ve siyasi ve felsefesi bakımından özgün bir deneyim oluşturur.²¹⁰

Sosyalist planlama, iktisadi programlama, kalkınma plancılığı şeklinde üç ayrı yön izleyen 20. yüzyıl plancılığı, 21. yüzyıla doğru yerlerini tek bir plan türüne bırakmaktadır. Bu stratejik planlama olarak adlandırılan, temelini özel sektör uygulamalarından alan farklı bir türdür.

3. Devlette Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama

20. yüzyılın sonunda devlette özel sektörün yönetim tekniklerinin kamu sektörüne mal edilmesi, daha net ifade ile devlette stratejik yönetim ve onun düzenleme aracı olarak stratejik planlamanın uygulanmaya başlamasına dair düşünceler yoğunlaştı. Bu düşüncenin arka planı stratejik yönetimin özel sektöre dayanan kökleri, devlette stratejik planlamanın gündeme gelişi ve performans bütçe ile uygulanmasına dayanan üçlü bir kavramsal ilişki ile ortaya koyulabilir.

²⁰⁹ Tayfur Özşen, 1987, s. 19.

²¹⁰ Necat Erder, 2010, s. 231.

3.1. Devlette Stratejik Yönetim

Strateji, ordu önderinin gerçekleştirdiği işlevi anlatan askeri güce yönelik hareketlerinin, karar verme yetkisine sahip birçok hedefe ulaşacak şekilde ve gerektiğinde askeri, siyasal, iktisadi ve manevi güçlerin birbirleriyle uyumlu şekilde yönlendirilmesi²¹¹ anlamının dışında, iktisadi ve yönetsel bir kavram olarak 20. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmıştır. Bracker'a göre, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra iş dünyası ile ilgili bir strateji kavramına olan ihtiyaç hızlı değişen ve rekabetçi bir ortama geçildikçe belirdi. Strateji kavramı bu rekabetçi ortamda iş dünyası ile ilişkili olarak iktisadi anlamda ilk kez Neuman ve Morgenstern'in 1944 yılına ait "Theory of Games and Economic Behaviour" çalışmasında yer almıştır. Yazarlara göre strateji, birey ekonomisi açısından, faydalarını ençoklaştırmaya yönelik iki oyuncunun olasılık hesaplarını temel alarak rakiplerinin davranışlarını matematiksel biçimde değerlendirip birbirini izleyen kararlar almaları olarak tanımlamıştır. Bu teorinin iktisadi düşünce, uygulamalar ve özellikle iktisadi programlamalar üzerinde dolaylı etkileri olmuştur.²¹²

Yönetsel anlamda işletmenin kârını ençoklaştırma bakımından strateji, matematiksel ve istatistiki yöntemlerle programlanabilen ve en uygun/optimal seçimler yapmaya olanak veren araç şeklinde tanımlanmıştır.²¹³ İş stratejisini, başka bir deyişle özel sektöre ait bir stratejiyi, çeşitli yönlerden ifade eden bu tanımlama bir firmanın/örgütün kendi alanındaki duruşunu belirlemesi, çevresel durum analizi yapması ve firmanın kaynaklarını ana hedeflerine ulaşmak için uygun bir şekilde kullanmasıdır. Stratejik yönetim (strategic management) bu doğrultuda iş stratejisi kavramlarının örgütsel uygulamasıdır. Dolayısıyla stratejik yönetim hedeflere göre kaynakların

²¹¹ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun ve Seraye Sezen(ed.), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, 3.Baskı, Ankara, TODAİE Yayınları, 2014, s. 225-226.

²¹² Erol Eren, **İşletmelerde Stratejik Planlama**, İstanbul Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 1979, s.7; Jon Von Neuman, Oskar Morgenstern, **Theory of Games and Economic Behavior**, USA, Princeton University Press, 1953.

²¹³ Jeffrey Bracker, "The Historical Development of the Strategic Management Concept", **Academy of Management Review**, 1980, 5(2), s. 219; Erol Eren, 1979, s. 8.

kullanımını en üst düzeye çıkarmak için bir firmanın iç ve dış çevrelerinin analizini gerektirir. Bracker'a göre bu tanımlama iş stratejisi veya stratejik yönetim kavramının genel tanımı olarak değerlendirilebilir.²¹⁴

Stratejik yönetim uygulaması ilk olarak özel sektörde 1970'lerde geçmiş eğilimlerin tahmin edilmesi temelinde hazırlanan geleneksel uzun vadeli planların uygulanmasına dayanan planlı yönetim modelinin değişimi ile ortaya çıktı. Bu değişim, şirketi hızla değişen bir ortama uyarlamak, stratejik pozisyonların seçimini yönetmek, stratejik sorunları çözmek, acil durum programlarının uygulanmasını sağlamak için stratejik pazarlamanın ve stratejik yönetimin kullanılmaya başlanması anlamına gelmekteydi.²¹⁵ Stratejik yönetim yöntemleri ilk olarak bu dönemde 1970'lerin başında ABD'de McKinsey danışmanlık firması²¹⁶ tarafından geliştirildi ve yine bu dönemlerde General Electric, IBM, CocaCola ve Texas Instruments tarafından uygulamaya konuldu. 1980'lerin başlarında da büyük şirketlerce uygulanır hale geldi.²¹⁷

Stratejik yönetim 1980 sonrasında özel sektör, kamu sektörü ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda faaliyet gösteren örgütlerde geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesi, hedeflere varabilmek için neler yapılacağının ortaya koyulmasını gerektiren *strateji*, *vizyon*, *misyon* ve *aksiyon* unsurlarında oluşan bir yönetim tekniğiyle tanımlanmaya başlamıştır. Bu kavramlar geleceğe vurgu yaparlar. Strateji geleceğin

²¹⁴ Jeffrey Bracker, 1980, s. 221.

²¹⁵ Владимир Р. Веснин, **Стратегическое управление [Vladimir R. Vesnin, Stratejik Yönetim]**, учебник, Москва, Проспект, 2017, s. 3, 4.

²¹⁶ Kurucusu Chicago Üniversitesi profesörü ve yönetim muhasebesi uzmanı James O. McKinsey'den adını alan danışmanlık firması 1926 yılında kuruldu. Bugün de faaliyet gösteren şirket, tarihçesinde 1926 yılındaki kuruluşu "yönetim danışmanlığının icadı" olarak nitelendirmektedir. Şirket, 1952 yılında Eisenhower yönetimine Beyaz Saray Genel Kurmay Başkanlığını önererek hizmet sunması, 1958 yılında NASA'nın örgütsel tasarımına yardımcı olması, 1970'lerde Amerika Birleşik Devletleri'nde satılan her ürüne bir kod atayan bir sistem olan evrensel ürün kodu tasarlanması bakımından dikkat çekmektedir. <https://www.mckinsey.com/about-us/overview/history-of-our-firm>, (e.t.17.05.2023).

²¹⁷ Веснин, 2017, s. 4.

hangi yoldan nasıl planlanacağını; vizyon amaç ve hedefleri; misyon vizyonu gerçekleştirmeye yönelik görev ve kararlılığı; aksiyon ise izlenecek yolları ifade eder.²¹⁸

Kamu yönetimi alanında stratejik yönetim tekniğinin yaygın olarak faaliyete geçmesi, özel sektör ve işletmecilik anlayışını yansıtan yönetim modellerinin kamu kesiminde uygulanmasını ve yerleşmesini savunan düşünce ve uygulamaları anlatan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının benimsenmesi ile gerçekleşmiştir. Bu yaklaşım doğrultusunda temel anlayışlardan biri kamu yönetiminde stratejik yönetim tekniğinin uygulanmasıdır.²¹⁹ Kamusal hizmetlerin sunumunda piyasa ve özel sektör mekanizmalarından daha çok yararlanmak, kamu ve özel sektör arasındaki ayrımı aşmak yeni kamu işletmeciliği anlayışının temel yönleridir.²²⁰

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışında kamu işletmecisinin sonuçlara ulaşması ve kurumsal başarı elde etmesi için kişisel sorumluluk üstlenmesi gerekmektedir. Bu anlamda örgütün sonuçlara ve ölçümlere odaklanması, sonuçlardan da yöneticinin sorumlu tutulması gerekir. Dolayısıyla geleneksel yönetimin süreçlere bakan yönünün bu yönetim anlayışıyla sonuçlara çevrilmesi beklenmektedir. Bu hedefleri gerçekleştirmek için bireysel performansın ölçümü önem kazanır. Bireysel performansın sonuç odaklılığını ölçen araç performans göstergeleridir. Bu da devlet faaliyetlerinin muhasebesinin sonuç odaklı yapılandırılması ve ölçmeye duyulan gereksinimle iyi yapma yollarının araştırılması düşüncesine açılır. Kamu mali yönetimi denilen bu alan, özellikle performans ve program bütçeleme sistemleriyle klasik bütçeleme sisteminin yerini almıştır. Stratejik yönetim ve stratejik planlama ise devletin amaçlarına ulaşması için uzun dönemli bir perspektif sağlayacağı iddiası ile yeni planlama modeli olarak

²¹⁸ Coşkun Can Aktan, “Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s. 168.

²¹⁹ Mehmet Zahid Sobacı, “Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 6 (1), 2008, s. 114.

²²⁰ Owen E. Huges, **Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi**, 1. Baskı, BigBang Yayınları, 2014, s. 167,168.

yüklenilmiştir.²²¹ Günümüzde kamu stratejik yönetimi, öncelikle iş dünyası ve hükümet arasındaki etkileşime, vatandaşların stratejik yönetim kararlarının alınmasına katılımına dayanan devlet stratejik planlama sürecinde yeni yönetim araç ve yöntemlerinin aktif kullanımını içerdği görüşü ile çerçevesi. ²²²

Bu görüşün çıkış noktası geleneksel kamu yönetimiyle rekabet eden bir hükümet vizyonunun ortaya çıkmasıyla oldu. 1994'te Amerika Birleşik Devletleri Başkan Yardımcısı Gore, Osborne ve Gaebler'in *Reinventing Government* kitabından esinlenerek Başkan Clinton'a ABD Federal Hükümetini iyileştirmeye yönelik 800 tavsiyeyi içeren "Bürokrasiden Sonuçlara Daha İyi Çalışan ve Daha Az Maliyetli Hükümet Kurmak (From Red Tape to Results Creating a Government that Works Better and Costs Less)" başlıklı bir rapor sundu. Birkaç ay sonra ABD hükümeti Kamusal Hizmete İlişkin Beyaz Kitap (White Paper on the Civil Service) yayınladı. Belge, sürekliliği ve değişimi vurgulamış, kamu hizmetinin dayanağı görülen ve hükümetin dürüstlük, siyasi tarafsızlık, nesnellik, seçim ve liyakate göre terfi ve bakanlar aracılığıyla Parlamente'ya karşı hesap verebilirliğe bağlı olduğunu iddia ettiği temel ilkeleri ortaya koydu. Bununla birlikte hizmetin, yönetim ve performans odaklanma, yeni personel alma prosedürleri ve kamu hizmeti büyüklüğünde genel bir azalma ile karakterize edilen değişen bir dünyaya uyum sağlaması gerektiğini de vurguladı.²²³ Ulusal performansın değerlendirilmesine yönelik olan bu girişim, stratejik yönetim açısından karar vermede yetki devri, devlet organlarını hesap verilebilirlik ile sonuçlardan sorumlu hale getirme gibi sonuç odaklılığı önermesi bakımından önemli görülebilir.

²²¹ Owen E. Huges, 2014, s. 170-173.

²²² Наталья Н. Пасмурцева, "Формирование системы государственного стратегического управления: модель и проблемы реализации" [Natalya N. Pasmurtseva, Devlet Stratejik Yönetim Sisteminin Oluşumu: Model ve Uygulama Sorunları], *Московский экономический журнал*, (8), 2020, s. 575.

²²³ Andrew Gray, Bill Jenkins, "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?", *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, (Ed. Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind), Research in Public Policy Analysis and Management Vol. 15, Elsevier JAI 2006, s. 543, 544.

Birleşik Krallık, Kabine Ofisi'nin bir parçası olan Başbakanlık Strateji Birimi (The Prime Minister's Strategy Unit) böyle bir merkezi strateji üretme amacıyla 2002 yılında faaliyete geçti. Strateji Birimi, temel politika alanlarında uzun vadeli stratejik incelemeler yapmak, farklı çıkarlara sahip tarafları bütünleştirici politikalara ilişkin çalışmalar yürütmek, stratejik düşünmeyi teşvik etmek ve politika geliştirmek için departmanlarla birlikte çalışmak, Hükümet çapında sosyal araştırmalara stratejik liderlik sağlamak amaçlarına bağlandı.²²⁴

Fransa'da ise bir kamu mali yönetimi oluşturulmasına yönelik girişim henüz beş yıllık planların uygulamasının devam ettiği 1968 yılında ABD'deki gibi Planlama, Programlama ve Bütçeleme Sistemi aracılığıyla idari reformlar temelinde Bütçe Tercihlerinin Rasyonelleştirilmesi (Choix de rationalisation budgétaire) ile neredeyse elli yıl öncesine götürülebilir. Ancak stratejik devlet yönetimi 6 Mart 2006 tarihli bir Kararname ile Stratejik Analiz Merkezi (The Centre for Strategic Analysis), mevcut İktisadi Analiz Konseyi (Council of Economic Analysis) ve Planlama Genel Komiserliği'nin (General Commissariat for Planning) yerini almak üzere oluşturulmasıyla belirdi. Bu kurumun amacı, iktisadi, sosyal, çevresel ve kültürel alanlardaki stratejik önceliklerin oluşturulması ve uygulanması konusunda Hükümete tavsiyelerde bulunmaktı. Bu yeni birim 22 Nisan 2013 tarihli bir Kararname ile Strateji ve Tahmin Genel Komiserliği (The General Commissariat for Strategy and Prospective) halini almıştır. Bu komiserlik, Hükümeti Fransa'nın iktisadi, sosyal, kültürel ve çevresel politikalarının olası orta ve uzun vadeli gidişatı hakkında bilgilendirmek; aynı zamanda

²²⁴ National Programme for Turkey 2010 under the Instrument for Pre-Accession Assistance, **TR2010/0136.01-01/001- Technical Assistance for Improved Strategic Management Capacity Country Report: United Kingdom**, Final version, 12.03.2014, s. 14, <http://www.sp.gov.tr/tr/kutuphane/type/14/>.

iktisadi ve sosyal tahmin alanındaki stratejik yaklaşımı yenilemek hususunda Hükümete yardım ve iştiare amacı ile düşünülmüştür.²²⁵

Poister ve Streib'e göre, stratejik yönetim sonuç odaklı yönetim çağında etkili kamu yönetimi oluşturmak ile ilişkilendirmektedir. Buna göre kamu kurumları tüm önemli faaliyetleri ve işlevleri bütünleştiren ve bunları bir kuruluşun stratejik gündemini ilerletmeye yönlendiren merkezi yönetim süreci olan stratejik yönetim için bir kapasite geliştirmelidir. Stratejik yönetimin kamu sektörü kuruluşlarının temel politika ve yönetim kapasitesi bakımından uzun vadede devamlılığını sürdürmek ve etkinliğini kuvvetlendirmekle ilgilendiği iddia edilir. Bu yönetim anlayışının kurumsal stratejik hedefleri ortaya koymak, gerçekleştirmek, izlemek ve stratejik hedeflerin güncellenmesine yönelik sistematik, tutarlı ve etkili bir yaklaşım geliştirmek yoluyla diğer tüm yönetim süreçlerini bütünleştirdiği düşünülmektedir. Bu doğrultuda bütünleştirmenin stratejik yönetimin 1) dikkati işlevsel bölümler arasında ve çeşitli örgütsel düzeylerde ortak hedefler, temalar ve konular üzerinde odaklamak; 2) iç yönetim süreçlerini ve program girişimlerini dış ortamda arzu edilen sonuçlara bağlamak; 3) operasyonel, taktiksel, günlük kararları daha uzun vadeli stratejik hedeflerle ilişkilendirmek gibi üç özellik ile sağlandığına yer verilmektedir. Poister ve Streib'e göre kamu kurumunun faaliyet gösterdiği dinamik, siyasal ve kurumsal ortam göz önüne alındığında, etkili bir stratejik yönetim yeteneği, kuruluş ile dış paydaşları arasındaki uyumun güçlendirilmesi ve net bir şekilde tanımlanmış misyon, yetkiler, değerler ve vizyon bağlamında sonuçlara yönelik yönetim sürdürülmesi için esastır.²²⁶

²²⁵ National Programme for Turkey 2010 under the Instrument for Pre-Accession Assistance, **TR2010/0136.01-01/001- Technical Assistance for Improved Strategic Management Capacity Country Report: France**, 22.11.2013, s. 14, 15., <http://www.sp.gov.tr/tr/kutuphane/s/84/>.

²²⁶ Theodore H. Poister, Gregory D. Streib, "Strategic Management In The Public Sector: Concepts, Models, And Processes", **Public Productivity & Management Review**, 1999, 22 (3), s. 308.

Stratejik yönetim, stratejik hedeflerle tutarlı yaklaşım sağlamak amacıyla diğer tüm yönetim süreçlerini bütünleştirici olarak görüldüğünde stratejik yönetim sistemi “*bir organizasyonun uzun vadeli performansını belirleyen yönetsel kararların ve eylemlerin tümünü kapsar*”.²²⁷ Bryson’a göre, kamu sektöründe stratejik yönetim, misyonun, görevlerin yerine getirilmesini, sürekli öğrenmeyi ve sürdürülebilir kamusal değer yaratılmasını geliştirmek için bir kuruluş genelinde stratejik planlama ve uygulamanın uygun ve makul bir şekilde bütünleştirilmesidir.²²⁸

Kamu yönetiminde stratejik yönetim, öncelikli olan hizmetlerin sunulmasında, mali krizler ekseninde, kıt kaynakların kullanımında rasyonelliğin gerçekleştirilmesinde etkin bir araç kabul edilerek gündeme getirilmektedir. Başka bir açıdan ise kamu yönetiminde elektrik ve telekomünikasyon gibi bazı hizmet alanlarının teknolojik gelişmelerle doğal tekel niteliğini kaybetmesi ve bu alanların rekabete açılması sonucunda kamu örgütleri, özel sektörün kendisine rekabet avantajları sağlayan bazı yöntem ve teknikleri kamu sektörüne uyarlama çabasına girmektedirler. Bu uyarlama çabasında girilen yönetim tekniklerinden birinin de stratejik yönetim olduğu ifade edilmektedir.²²⁹

Dolayısıyla stratejik yönetim, stratejilerin uygulanması ve performansın ölçülmesinin yanı sıra eğilimlerin izlenmesi ve stratejik yanıtlar gerektirebilen ortaya çıkan sorunların belirlenmesiyle ilişkilendirilir. Bu doğrultuda kamu kurumlarının stratejik yönetimi demek, bütçeleme, performans ölçümü, insan kaynakları geliştirme, program yönetimi ve diğer yönetim süreçlerinin, kilit aktörlerin katılımıyla geliştirilen ve kuruluşun iç ve dış ortamı ile paylaşılan ve sürekli olarak güncellenen stratejik bir

²²⁷ Theodore H. Poister, Maria P. Aristigueta, Jeremy L. Hall, **Managing And Measuring Performance In Public And Nonprofit Organizations: An Integrated Approach**, 2nd Edition, Jossey-Bass Wiley, 2014, s. 201.

²²⁸ John Bryson, “The Future of Public and Nonprofit Strategic Planning in the United States”, **Public Administration Review**, 2010, (70), s. 256.

²²⁹ Mehmet Zahid Sobacı, 2008, s. 115.

gündem ve bakış açısı tarafından sürekli olarak yönlendirilmesi/yönetilmesi anlamına gelir.²³⁰

Gelişmekte olan ve bazı gelişmiş ülkelerdeki yeni idari reformlar, önde gelen Batılı ülkelerle, özellikle de ABD ve Batı Avrupa ülkeleriyle bağlantılı temel bir yapısal bütünleştirmeyi/entegrasyonu geliştirmeye yönelmiştir. Bu yapısal bütünleşme, diğer ulusların idari sistemlerini Amerikan ve Batı yapılarına uygun hale getirerek dikey ve yatay yeniden yapılanmayı ifade etmektedir. İletişim kalıpları, karar alma, veri analizi, stratejik koordinasyon, stratejik planlama ve diğer stratejik yönetim işlevleri geliştirilecek ve çoklu komuta, karar koordinasyonu ve denetim merkezlerini ifade eden heterarşik (farklı birimlerin bir arada çalışmasını ifade eden) bir yapının yanı sıra yeni bir hiyerarşik biçimle bütünleştirilecektir.²³¹

Devlet stratejik yönetim sistemi, ülkenin sosyoekonomik kalkınmasına yönelik stratejik riskleri ve tehditleri, fırsatları ve beklentileri değerlendirmeyi sağlayan ve uzun vadede iktisadi büyüme ve nüfusun yaşam kalitesi büyük ölçüde işin etkinliğine bağlı kalan bir sistemi anlatır.²³² Stratejik planlama, çeşitli alanlarda uzun vadeli tahminlerin, kalkınma konseptlerinin, hedefli programların ve devlet planlarının geliştirildiği kamu stratejik yönetiminin etkinliğinin sağlanmasında büyük rol oynamaktadır. Bu bağlamda, devlet stratejik planlama sistemi, hükümet organları adına eylemlerin eşgüdümü ve göstergelerinin belirlenmesinde daha kapsamlı bir yaklaşımı gerektirmektedir.²³³ Bu yaklaşım geliştirme işine merkezi stratejik düşünme, politika analizi formülasyonu ve strateji geliştirme olarak bakıldığında ülke deneyimleri oldukça açıklayıcı hale gelir.

²³⁰ Theodore H. Poister, Gregory D. Streib, 1999, s. 310, 311.

²³¹ Ali Farazmand, "The New World Order and Global Public Administration", **Comparative Public Administration: The Essential Readings**, (Ed. Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind), Research in Public Policy Analysis and Management Vol. 15, Elsevier JAI 2006, s. 719.

²³² Наталья Н. Пасмурцева, 2020, s. 574.

²³³ Ak., s. 580-581.

Stratejik yönetimin çoğu temsilcisinin bir yönetim aracı olarak planlamayı ilk kez tek bir firmanın mikro düzeyinde incelemesine rağmen, devlet düzeyinde stratejik yönetimin kendi tarihi vardır. Sovyetler Birliği'nde kuruluşundan bu yana planlama yöntemleri aktif olarak kullanılmış, ülkenin kalkınmasına yönelik planların hazırlanmasından ve uygulanmasından sorumlu özel devlet organları oluşturulmuştur (GOSPLAN, Ulusal Ekonomi Yüksek Konseyi).²³⁴ Yaygın olarak Rusya açısından bu tanımlama çerçevesi, 1921 yılında uygulamaya konulan ve ilk uzun vadeli stratejik plan olarak adlandırılan GOELRO planına referansla başlatılır. Ülkenin sosyalist uzun vadeli planlama anlayışı üzerine 2000'li yıllarda gelen piyasa yönelimli stratejik planlamaya geçişi, farklı iktisadi sistemlerdeki uzun vadeli planlama/programlama sistemindeki değişimi gözler önüne sermektedir. Türkiye açısından ise durum 1960'larda başlatılan uzun vadeli planlama ve ardından gelen beş yıllık planlamanın uygulama sürecinin 2000'li yılların başındaki değişim dönemine denk gelmektedir. Bu tez kapsamında tercih edilen kavram daha bütüncül olarak devlet stratejik yönetimi ve devlet stratejik planlamasıdır. Bu kavram devletin uzun vadeli iktisadi politikalar geliştirmesi temelinde planlamanın yine temel devlet işlevi olduğu ancak klasik biçiminden stratejik biçime yapı ve işleyiş bakımından uğradığı dönüşüme gönderme bulunmak için tercih edilmiştir.

Stratejik yönetimin ülkeler örneğinde ele alınabilmesi için bir kritik soru ortaya çıkmaktadır. Sobacı, Türkiye'de stratejik yönetimin uygulanabilirliğini sorgularken özel sektör-kamu sektörü ayrımı, müşteri vatandaş ikilemi, rekabet boyutlarına dikkat çekerek uygulama sorunlarını incelemektedir. Türkiye üzerine yaptığı analizinde stratejik yönetimin kamu yönetiminde uygulanabilir olup olmadığı ve stratejik yönetimin kamu yönetiminde nasıl uygulanabileceği temel sorununa işaret etmektedir.²³⁵ Bu tezin stratejik

²³⁴ С.С. Берман, А.А. Воробьев, **Стратегическое Государственноеуправление: Учебное пособие** [S.S. Berman, A.A. Vorobiyev, *Stratejik Kamu Yönetimi: Ders Kitabı*], Казань, Казанский Федеральный Университет Институт Управления, Экономики И Финансов, 2018, s. 12, 13.

²³⁵ Mehmet Zahid Sobacı, 2008, s. 116-118.

yönetime yüklediği anlam bakımından ise temel bakış açısı, iki sorunun birlikte çözümlenmesi gerekliliğine dayanmaktadır. Buna göre, ülkelerin tarihsel deneyimleri kamu yönetimine uygulanabilir mi sorusuna farklı planlama geleneklerinin dönüşümleri üzerinden açıklayıcı yollar sunmaktadır. Bu aynı zamanda ülkelere göre bir tanımlama çerçevesini ortaya koymanın temel sorusudur. Nasıl uygulanabilir sorusu ise ülke deneyimlerinin ortaya koyduğu tanımlama çerçevesi kapsamında yapı ve işleyişlerine, odaklanarak öneriler geliştirilmesi ile cevap bulacaktır.

3.2. Stratejik Planlama

Planlama ve strateji arasındaki ilişki nedir? Bu soru stratejik planlama üzerine çalışan araştırmacılar için strateji ve planlama yönetimleri arasındaki bağlantıya ışık tutmaktadır. Bu ilişkiyi araştıran Mintzberg, 1950’lerde ABD’de büyük ölçüde bir bütçe uygulaması şeklini almış stratejik planlamanın ancak 1960’ların ortalarında büyük şirketlerin çoğunda hızla yayılmaya başladığını ve yerleştiğini belirtmektedir. Bu noktada, stratejik planlama kavramı Amerikan şirketleri arasında kök salmıştır. Kurumsal liderlerin bu planlamayı birimlerin rekabet gücünü artıracak bir etken olarak görmeleri ve stratejiler oluşturulmasında ve uygulanmasında en iyi yol olarak benimsemeleriyle gelişmiştir.²³⁶

Yirminci yüzyılın ortalarına kadarki süreç, bir şirket içindeki planlamanın esas olarak yıllık mali tahminler saptamaya yönelik olması yönüyle tariflenir. Başka bir deyişle, her bir iktisadi fonksiyon ve bölümler ile ilgili çeşitli amaçlara yönelik harcama kalemleri için bütçeler (bütçeleme) oluşturulmaktaydı. Bu dönemde özel bir planlama hizmetinin belirmediği ifade edilir. 1950- 1960 yıllarında ise uzun vadeli planlama ortaya çıktı. Bunun temeli, şirketin gelişimi, satış hacimleri ve büyüme fırsatlarını en üst düzeye çıkaran uzun vadeli hedeflerin oluşturulması için tahminlerin geliştirilmesiydi. Geleneksel uzun vadeli ve orta vadeli planlar, şirketin planlama döneminde değişmeyen

²³⁶ Henry Mintzberg, “The Fall and Rise of Strategic Planning”, **Harvard Business Review**, 1994, s. 107.

dış ortamını temel alıyordu ve potansiyelini harekete geçirmeye odaklanıyordu. Uzun vadeli planlar yardımıyla belirli bir çıktı hacmi, kâr elde etmek gibi kuruluşun hedeflerine ulaşmak için gelecekte belirli anda atılması gereken adımlar belirlendi. 1960-70 yılları, iktisadi istikrarsızlığın artışı, şirketin gelişme yollarının ve çevrenin öngörülemezliği ve nispeten kısa vadede geleceğinin belirsizliği ile karakterize edildi. Bu ortamda, plan yapmanın temeli olarak tahminde bulunmanın anlamını yitirdiği düşüncesi hâkim oldu. Büyük firmalar, pazarlamanın ve geleneksel uzun vadeli planlamanın bir tür sentezi olarak görülen stratejik planlamaya geçmeye başladılar. Stratejik planlama ile uzun vadeli planlama arasındaki fark bu yolla öne çıkarılmaya başlandı.²³⁷

Bu fark, ulusal kalkınma planları ile gündeme gelen uzun vadeli planlama anlayışını ayırt etmek bakımından da önemlidir. “Uzun vadeli” planlamanın İngilizce alanyazında long-range ya da long-term olarak aynı anlama gelecek biçimde kullanıldığı görülür. Bu kullanımlar arasındaki ince çizgi ise ulusal kalkınma planları ile ilişkilendirilen uzun vadeli (long-term) planlama anlayışıyla, özel sektörün planlamadaki vade anlayışına karşılık gelen, stratejik planlama ilişkilendirilen uzun vadeli (long-range) planlama anlayışının ayırt edilmesine dayanır.

Drucker, uzun vadeli (long range) veya kısa vadeli (short range) planlamanın işletmeler tarafından beş yıllık plan veya on yıllık plan olarak adlandırdıkları belirli bir zaman aralığının planlaması olarak algılandığına yer vermektedir. Ancak Drucker, bu planların zaman aralıklarını değil, her karardaki aşamaları tanımladığını vurgulamaktadır. Buna göre kısa vadeli planlama, kararın tamamen yürürlüğe girmesinden önceki aşamadır. Bu aşamada henüz sonuçlar değil, yalnızca maliyetler dikkate alınmaktadır. Örneğin, bir çelik tesisi kurma kararı ele alınırsa bu durumda kısa vade, tesisin üretime geçmesine kadar geçen beş yıl kadardır. Uzun vade ise kararın başarılı olması için

²³⁷ Веснин, 2017, s. 47, 48.

gereken ve beklenen performansın süresidir, başka bir deyişle çelik fabrikasının faaliyetlerinin yirmi ya da daha fazla belirlenen hedef yılda kâra geçiş noktasına varmasıdır.²³⁸ Drucker’a göre, uzun vadeli planlama risk almayı gerektiren karar verme süreci olması nedeniyle ister girişimci ister yönetici olarak adlandırılınsın politika yapıcının sorumluluğundadır. Yönetmel yeteneğın önemini ve rolünü azaltmaz, aksine planlama işi, kişilik ve vizyon gibi bireysel yönetmel nitelikleri daha etkili hale getirmeye yönelmiştir.²³⁹

Uzun vadeli planlamanın özel sektörden gelen bu tanımlama biçimi stratejik planlama ile örtüşür görünse de Ansoff ve McDonell, long-range planning (uzun vadeli planlama) ile stratejik planlama arasındaki belirgin farklar olduğuna dikkat çekmektedir. Bu planlama anlayışları arasındaki belirgin fark geleceğe ilişkin görüşlerinde yatmaktadır. Uzun vadeli planlamada büyümenin *geçmiş yıllara ait rakamlara dayanarak geleceğın tahmin edilmesi(extrapolation)* beklenir. Stratejik planlamada ise gelecekte mutlaka geçmişe göre bir iyileşme olması beklenmez ve tahmin edilebilir olduğ da varsayılmaz. Bu nedenle, ilk adım olarak, eğilimleri, tehditleri, fırsatları ve tarihsel yönelimi değiştirebilecek tekil olayları tanımlayan firmanın beklentilerinin bir analizi yapılır. Uzun vadeli planlamada hedefler, firmanın kilit birimlerinin her biri için eylem programları, bütçeler ve kâr planları halinde detaylandırılır. Programlar ve bütçeler daha sonra bu birimler tarafından uygulanır. Stratejik planlama, bir strateji üretmek için beklentilerle hedefleri dengeleyen ayrıntılı bir strateji analizi ile geçmiş yıllara ait rakamlara dayanarak geleceğın tahmin edilmesinin (extrapolation) yerini alır. Bir sonraki adım kısa vadeli performans hedefleri (the near-term performance goals) ve stratejik hedefler (strategic goals) belirlemektir. İşletme programları/bütçeler, firmanın faaliyet birimlerine sürekli kâr elde etme faaliyetlerinde rehberlik eder ve stratejik

²³⁸ Peter F. Drucker, “Long-Range Planning: Challenge to Management Science”, **Management Science**, Apr., 1959, 5 (3), s. 244, 245.

²³⁹Ak., s. 248.

programlar/bütçeler firmanın gelecekteki kâr potansiyelini oluşturur. Stratejik uygulama, stratejik kontrol olarak adlandırılan ayrı ve farklı bir kontrol sistemi gerektirir. Uzun vadeli planlama, geleceğin geçmişten tahmin edilebildiği durumlarda bir firmanın ihtiyaçlarına yanıt verir.²⁴⁰

Stratejik planlamanın öne çıkışında başlıca neden, beş ve on yıl sonraki net eğilimleri tahmin eden geleneksel uzun vadeli planlamanın (long-range planning), çevresel değişimin artması nedeniyle giderek daha az kullanışlı olduğu düşüncesi, daha esnek ve planlama organizasyonunu çevreleyen, ortama duyarlı bir planlama gerekliliğidir. Bir kuruluşun çevresini anlamaya ve yorumlamaya odaklanmak, stratejik planlamanın temel özelliği olarak öne çıkartılmıştır.²⁴¹

1960 öncesinde çok az şirketin uzun vadeli (long-range) ya da kurumsal (corporate), planlama sistemini uyguladığı görülür. Buna rağmen uzun vadeli planlama (long-range planlama) özel sektörde benimsenmiş ve uygulama alanı bulmuştur. Benimseme ve uygulama aşaması 1962-1965 yıllarında ABD’de, 1964-1969 yılları arasında ise Avrupa’da görüldü. Olsen ve Eadie’ye göre, stratejik planlama bu gelişimiyle yeni planlama ihtiyacına ve gerekliliklerine cevap veren *uzun vadeli planlanmanın (long-range planning) gelişmiş bir versiyonudur*.²⁴² İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde uzun vadeli talebi tahmin etmeye ve bu talebi karşılamak için gereken kaynakları bir araya getirmeye odaklanan uzun vadeli planlama, karmaşık büyümeye uygun bir yanıt gibi görünüyordu. Uzun vadeli planlamacılar için temel soru yeterli kapasitenin sağlanmasını içeren içsel bir sorundu. Uzun vadeli planlama, savaş sonrası dönemdeki iktisadi

²⁴⁰ H. Igor Ansoff, Edward J. McDonnell, **Implanting Strategic Management**, New York, Prentice Hall, 1990, s. 13-15.

²⁴¹ Douglas C. Eadie, “Putting a Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector”, **Public Administration Review**, 1983, 43 (5), s. 448.

²⁴² Jonsen B. Olsen, Douglas C. Eadie, **The Game Plan: Governance With Foresight**, Studies On Governance Vol.1., Council of State Planning Agencies, Washington,DC, 1982, s. 11.

genişlemeyle uğraşan köklü şirketler için de önemliydi. Dış çevredeki yapısal değişim bu tür stratejik planlamayı destekledi.²⁴³

Uzun vadeli bütçeleme, mali kontrol ve uzun vadeli planlama gibi yönetim teknikleri, yeni sorunlarla baş etmede yetersiz görünmesiyle Amerikan iş dünyasında firmalar dikkatlerini yeni ve karmaşık sorunlara yönelik yeni yönetim yaklaşımları geliştirmeye verdiler. Deneme, yanılma ve deneyim alışverişi yoluyla gelişen sonuç, stratejik planlama olarak anılmaya başlandı. Bu deneme yanılma sonucunda yönetim sorunlarına yönelik finansal oran analizi, hedeflere göre yönetim, sermaye bütçeleme, kâr planlaması, uzun vadeli planlama, stratejik planlama, Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi, sorun analizi ve stratejik portföy analizi gibi yaklaşımlar ortaya çıktı.²⁴⁴ 1970’li yıllarda General Electric, IBM, Citicorp ve Volvo gibi birçok tanınmış şirket stratejik planlamayı benimsemiştir. Bu, dikkati çevreye yöneltti ve pazarlarının çeşitli bölümlerinin farklı ihtiyaçlarını ve rakiplerin ve paydaşların güçlü ve zayıf yönlerini anlamaya yöneltmek için planlamanın yönelimini değiştirdi. Bu anlayışla stratejik planlama çevresel değişimin yarattığı fırsatları ve sorunları tanımlamak için kullanılmaya başlandı. Daha sonra kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri, fırsatlar ve sorunlarla karşılaştırılarak kuruluşun içinde olması gereken iş alanları ve bu işlerde başarıya ulaşmak için gerekli olan kaynak dağılımı biçimleri ve dış çevreyle bağlantılı tanımlanır oldu.²⁴⁵ Böylelikle stratejik planlama, örgütü geleceğe taşımak ve uzun vadede yüksek düzeyde performans sağlamak için misyon ve vizyonun netleştirilmesi, temel amaç ve hedeflerin tanımlanması ve uzun vadeli stratejiler geliştirilmesi süreci olarak yerleşmiştir.²⁴⁶

²⁴³ Richard Whittington, “Strategic Planning: Choice and Competition”, **Opening Strategy: Professional Strategists and Practice Change, 1960 to Today**, Oxford University Press, 2019, s. 130, 131.

²⁴⁴ H. Igor Ansoff, Roger P. Declerck, Roberts L. Hayes, **From Strategic Planning to Strategic Management**, John Wiley & Sons, 1976, s. 39, 41.

²⁴⁵ Nagy Hanna, “Strategic Planning and the Management of Change”, **Finance & Development**, International Monetary Fund, March 1987, 24(1), s. 30, 31.

²⁴⁶ Theodore H. Poister, Maria P. Aristigueta, 2014, s. 199.

Stratejik planlama Bryson’a göre, “*bir organizasyonun ne olduğunu ne yaptığını ve neden yaptığını şekillendiren ve yönlendiren temel kararlar ve eylemler üretmek için müzakereci, disiplinli bir çaba*”dır. Stratejik planlama kuruluşların neyi, nasıl ve neden yapmaları gerektiğini anlamalarına yardımcı bulunan uyarlanabilir bir dizi kavram, prosedür, araç ve uygulamadır.²⁴⁷ 2020 yılına ait yazısında George’a göre ise stratejik planlama, devletin her düzeyindeki kamu kuruluşlarında strateji oluşturmada uzun süredir tercih edilen yaklaşım olmuştur. Tipik olarak bir kuruluşun yetki, misyon ve vizyonunun analizini ve kuruluşun iç ve dış ortamının analizini, bu analizlere dayalı olarak stratejik konuların tanımlanmasını ve bu konulara yönelik stratejilerin belirlenmesini içerir.²⁴⁸ Stratejik planlama, 1) üst yönetim tarafından misyon ve amaçların ve hedeflere yönelik stratejiler belirlenmesi, 2) örgütün stratejileri oluşturulurken mevcut durumun ve gelecekte dış faktörleri ve koşulları dikkate alarak onların değerlendirilmesi ve tanımlanmasından oluşan çevre analizi yapılması, 3) örgütün iç profilinin çizilmesi ve kaynak yönetimi, stratejik planlama göz önüne alınarak güçlü ve zayıf yönlerin belirlenmesi, 4) formüle etme, değerlendirme ve strateji seçimi, 5) stratejik planlamanın uygulanması ve denetimi olmak üzere beş süreçten oluşur.²⁴⁹

Bryson’a göre ise, stratejik planlamayı geleneksel planlamadan ayıran şey, 1) eyleme, 2) geniş ve çeşitli paydaşlara, 3) dış fırsatlara, iç tehditlere, güçlü ve zayıf yönlerle, 4) mevcut veya potansiyel rakiplere dikkat edilmesidir.²⁵⁰ Stratejik planlamanın ortaya çıkışı ile uzun vadeli planlama faaliyetlerinden çeşitli şekillerde farklılaştığına dikkat çekilmektedir. Buna paralel olarak Bryson’a göre, stratejik planlama kuruluş çapındaki hedefleri, yönleri veya hedefleri geleceğe yönelik tanımlanır. Uzun vadeli

²⁴⁷ John Bryson, 2010, s. 256, 257.

²⁴⁸ Bert George, “Successful Strategic Plan Implementation in Public Organizations: Connecting People, Process, and Plan (3Ps)”, **Public Administration Review**, 2020, 81(4), s. 793.

²⁴⁹ Jonsen B. Olsen, Douglas C. Eadie, 1982, s. 19.

²⁵⁰ John M. Bryson, William D. Roering, “Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector”, **Journal of the American Planning Association**, 1987, 53(1), s. 9.

planlama, çok yıllık bir zaman dilimini ele alacak planların geliştirilmesidir. Bir kuruluşun uzun vadeli planlarının, stratejik planda belirtilen hedeflere ulaşmaya yönelik olması ümit edilmektedir. Uygulamada kısa vadeli planlar uzun vadeli planın uygulanmasına doğru ilerleyecek ve bu da stratejik planı destekleyecektir.²⁵¹

Denhart'a göre geleneksel planlama faaliyetleri öncelikle belirli bir süre boyunca performansa yönelik amaç veya hedeflerin belirlenmesiyle ilgilidir, ancak bu hedeflere ulaşmak neler yapılacağı ile daha az ilgilenir. Stratejik planlama ise planlama sürecinin bir parçası olarak birçok eylem adımının (eylem planları) gelişeceğini ve bunların yakın gelecekte kuruluşun faaliyetlerine yön vereceğini ima eder. Stratejik planlama şimdiki zamanda alınan kararları iyileştirecek şekilde geleceği dikkate alır. Stratejik planlamanın uzun vadeli planlamadan farklı olduğu ikinci yön, çevresel karmaşıklığa dikkat edilmesidir. İki planlama türü arasındaki üçüncü ayrım ise, stratejik planlamanın, özellikle kamu sektöründe, organizasyonun birçok düzeyindeki birçok kişiyi içermesi gereken bir süreç olmasıdır.²⁵²

Poister ve Streib'e göre, geleneksel uzun vadeli planlamanın kapalı sistem yöneliminin tersine stratejik planlama bir örgütün karşı karşıya olduğu en temel sorunların belirlenmesi ve bunlara yanıt verilmesiyle ilgilenen "bir büyük resim yaklaşımı"dır.²⁵³ Stratejik planlama genellikle üst düzey seçilmiş yetkililer ve/veya genel müdürler tarafından yürütülür. Amaca, paydaşlara, iç ve dış çevresel değerlendirmeye, çözüm gerektiren ana konulara, bunu yapmak için uygulanabilir stratejilere, siyasi anlayışa ve gerekli koalisyon oluşumuna, odaklanmış eyleme ve bütçeleme, performans

²⁵¹ Siri N. Espy, **Handbook of Strategic Planning For Nonprofit Organizations**, USA, Praeger, 1986, s. 2.

²⁵² Robert B. Denhardt, "Strategic Planning in State and Local Government", **State & Local Government Review**, 1985, 17(1), s. 175.

²⁵³ Theodore Poister, George Streib, 1999, s. 309.

ölçümü, değerlendirme ve sürekli öğrenme gibi uygulamanın birçok yönüne yoğun ilgi göstermesiyle diğer planlama türlerinden ayrılabilir.²⁵⁴

Kamu sektöründe stratejik yaklaşımın ortaya çıktığı 1980'lerde bu farklılığa odaklanarak stratejik planlama Olsen ve Eadie'e göre, yasal sınırlar içinde hükümet faaliyetinin yönünü ve doğasını şekillendiren temel kararları ortaya koymaya hizmet eden disiplinli bir çabadır. Bu hükümetlerin hızlı ve kararlı değişim ile karakterize edilen çağda belirsizliklerden kaynaklı sorunlara çözüm bulma ihtiyacı ile ilişkilidir. Bu anlamda stratejik planlama, bir stratejik planlama süreci, politika kararları ve eylemlerin sürekliliğini formüle etmeye izin vermeli ve uzun vadeli amaçların başarılmasına dönük olmalıdır. Ayrıca, devletlerin gelecekteki tüm eylem ve kararlarını şekillendiren ve onlara rehberlik eden temel kararların oluşturulmasına yardım etmelidir.²⁵⁵ Eadie'ye göre kamu sektöründeki uzun vadeli planlamanın stratejik planlamayla çok az ortak yönü vardır. Uzun vadeli planlama, dışarıya ve örgütsel değişime odaklanmaktan ziyade yıllık operasyonel planlama sürecinin bir uzantısı olma eğilimindeydi. Mevcut faaliyetlerin geleceğe başka bir deyişle belirli bir süreye yansıtılmasına odaklanmaktaydı.²⁵⁶

Kamu sektörü stratejik planlamasının temel özellikleri, Harvard politika modelinin bir türevi olan SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats- Güçlü Yönler, Zaaflar, Fırsatlar ve Tehditler) kısaltmasında ifade edilmektedir. Harvard politika modeli, 1920'lerde Harvard Business School'daki işletme politikası dersinin bir parçası olarak geliştirilmiştir. Yaklaşım, kamu sektörü stratejik planlamasının en çok alıntı yapılan güncel modellerinin arkasındaki temele kaynaklık etmektedir. Buna göre en iyi strateji, şirketin güçlü ve zayıf iç yönlerini ve üst yönetimin değerlerini analiz ederek, ardından çevredeki dış tehditleri ve fırsatları ve firmanın sosyal yükümlülüklerini

²⁵⁴ John Bryson, 2010, s. 257.

²⁵⁵ Jonsen B. Olsen, Douglas C. Eadie, 1982, s. 4.

²⁵⁶ Douglas C. Eadie, 1983, s. 449-452.

belirleyerek ortaya çıkar. Sürecin merkezinde hükümetin veya kurumun güçlü ve zayıf iç yönlerine, kilit paydaşların değerlerine ve dış etkenlere dikkat edilmesi yer alır.²⁵⁷

Dış ve iç ortamların değerlendirilmesi aşaması öncelikle güçlü ve zayıf iç yönler ile dış fırsatlar ve zorluklar analizi yapılarak tamamlanır. Stratejik planlama sürecinde SWOT analizi yapmak bir zorunluluktur. İç analiz öncelikle örgütün veya programın güçlü ve zayıf yönlerini belirlemekten ve analiz etmekten oluşur. Dış tehditler ve fırsatlarla birlikte stratejik sorunların belirlenmesinde kritik önem taşıyan bu güçlü ve zayıf yönler, kaynak kullanılabilirliği, yönetim kapasitesi, çalışanların becerileri ve morali, teknoloji kullanımı ve dış ilişkilerin yanı sıra kalite, üretkenlik, hizmet sunumu, program etkinliği ve müşteri memnuniyeti gibi performans yönleriyle ilgilidir. Sorunlar bu alanların herhangi birinden kaynaklanabilir, ancak çoğu kamu ve kâr amacı gütmeyen hizmet alanında kalite, stratejik üretkenlik, program etkinliği ve müşteri memnuniyeti konuları kritik öneme sahiptir. Bu nedenle, hizmet sunumu açısından performans ölçümleri başarılı stratejik planlama için önemli görülür.²⁵⁸

Kamu yönetimi için stratejik planlama, ülkelerin gündemlerinde kamu mali reformu- orta vadeli harcama sistemi, performans esaslı bütçeleme çerçevesinde adı geçen bir reform kavramıdır. Stratejik planlamanın reform aracı olarak etkili olması için geniş anlamda kamu kesimi reformlarının etkili olmasına bağlı olduğu vurgulanmaktadır.²⁵⁹ Toplam kalite ve performans yönetimi, bütüncül bir kurumsal dönüşüm projesi biçiminde kurumsal süreç analizlerine yer veren, karar verme, muhasebe ve bütçeleme süreçlerinin, yönetsel bilgi, karar sistemi ve raporlama geliştirilmesi yoluyla kaynak kullanımının strateji ile temellendirilmesi olarak da

²⁵⁷ John Bryson, William Roering, 1987, s. 15.

²⁵⁸ Theodore H. Poister, Maria P. Aristigueta, 2014, s. 203-205.

²⁵⁹ Nahit Bingöl, “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s. 193.

kavranabilmektedir.²⁶⁰ Stratejik planlama kamu kurumlarını özel sektöre benzetmeyi amaçlayan yeni kamu işletmeciliğinin bir parçasıdır. Kamu kurumlarının faaliyetleri özel şirketlerden daha kapsamlıdır. Özel şirketler artan pazar payları ve rekabet üstünlüğü elde etmek için stratejik plan uygulamaktadırlar. Kamu kurumlarına bu araç rekabet edebilirliği geliştiren bir unsur olarak sunulmuştur.²⁶¹ Kamu yönetimi kurumları açık bir sistem olarak görülmektedir. Kamu yönetiminin başarılı sonuçlar elde etmesi için temel önkoşulların örgüt yapısının içinde değil dışında olduğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla kamu yönetimi ancak dış çevreye en iyi şekilde uyum sağlayabildiği zaman başarılı olacaktır. Kamu yönetimi sisteminin dış çevrenin etkilerine karşı dayanıklı olup olmayacağı, dış çevrenin sağladığı fırsatlardan maksimum faydayı elde edip edemeyeceği etkililiğinin temel kriterleridir. Bu doğrultuda kamu yönetiminde yönetsel kararların alınmasında doğrudan ve geri bildirim bağlantıları üzerine inşa edilmesi ile piyasanın kendi kendini düzenleme yöntemlerinin bir eşgüdümlemesini; kamu kurumlarının açık sistemler olarak işleyişini, çok merkezli bir iktisadi sistemin yöntem ve tekniklerinin uygulanmasını istemektedir.²⁶²

Günümüzde kullanıldığı anlamıyla stratejik planlamanın kuramsal çerçevesi işletme disiplininin doğmuştur. Uygulaması ise özel şirketler bünyesinde geliştirilmiş ve yaygınlaşmıştır. ABD’de özel şirketlerde rekabet edebilirliği artırmak için kullanılmış, kamu yönetimi alanında ise 1980’li yıllarda kullanılmaya başlanmıştır. Özel sektörde ulaşıldığı öne sürülen olumlu sonuçları elde etmek için işletme disiplinden gelen stratejik planlama kamu idarelerinde etkinliği ve ekonomikliği sağlamak amacıyla kullanılmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde Amerikan şirketleri aracılığı ile yaygınlaştırılmıştır.²⁶³

²⁶⁰ Nahit Bingöl, 2006, s. 194.

²⁶¹ A. Argun Akdoğan, “Stratejik Planlama Kavram ve Kuramı Üstüne Değınmeler”, **Memleket Mevzuat Dergisi**, 2006, 2(17), s. 5.

²⁶² A.B. Полянин, В.М. Лебедев, “Стратегическое планирование в публичном управлении [A.V. Polyenin, V. M. Lebedev, Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama]”, **Вестник Поволжского института управления**, 2015, 5(50), s. 11, 12.

²⁶³ A. Argun Akdoğan, 2006, s. 4.

Stratejik plan kavramı, performans bütçe, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, çok yıllık bütçe ve hesap verme sorumluluğu gibi, 1980’li yıllardan itibaren ABD, İngiltere, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda’da uygulanan kamu yönetimi reformlarının temel kavramlarından olmuştur. ABD plan bütçe uygulamalarını başlatan ülke olmuştur. 1960-70 döneminde Planlama Programlama Bütçe Sistemi, 1970-80 dönemi Sıfır Tabanlı Bütçe, 1980-90 dönemi Sonuçlara Göre Yönetim, 1990-2000 döneminde Performans Bütçe uygulamasına geçildi. 1993 yılında ABD’de kabul edilen Government Performance and Results Act of 1993 ile 1997’den itibaren bütün kamu kurumlarının beş yılı temel alan stratejik plan hazırlaması kabul edilmiş ve Kanada, İngiltere, Avustralya gibi ülkeler de benzer süreçler yaşamıştır.²⁶⁴

Stratejik planlamanın uygulamada İsveç, Finlandiya gibi hükümet düzeyinde, Hollanda, ABD ve Norveç gibi kurumsal düzeyde ya da İrlanda, Malezya, Türkiye gibi hem devlet düzeyinde hem de kurum düzeyinde amaç ve hedef belirleme ile yürütüldüğü görülmektedir. Hükümet düzeyinde hazırlanan planlar farklı sektörlerin katılımıyla gerçekleşmekte, kurumlar da hükümet düzeyinde belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda eylem planları oluşturmaktadırlar. Kurumsal düzeyde hazırlanan planların sorumluluğu kurumlara aittir.²⁶⁵

Rusya’da stratejik planlamanın alanyazın bakımından ele alınışında SSCB’de uygulanan Sovyet planlamasının sektörel yıllık planlarla başladığına ve Aralık 1920’de GOELRO’nun ilk uzun vadeli planı onayladığına göndermede bulunulur. Buna göre Devrim’den sonra ülkenin ekonomisini ülkenin elektrifikasyonuna dayalı bilimsel ve teknik temele aktarmaya yönelik bir devlet politikasının gerekliliği hakkında Rusya’da

²⁶⁴ Fikret Gülen, “Kamuda Stratejik Planlama ve Performans Bütçe”, **Memleket Mevzuat**, 2006, 2 (17), s. 18.

²⁶⁵ Duygu Demir Saygılı, **Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Artırılması**, T.C. Kalkınma Bakanlığı Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı, Uzmanlık Tezi, 2014, s. 18.

kabul edilen ve uygulanan ülke ekonomisinin gelişimi Rusya'nın Elektrifikasyonuna İlişkin Devlet Planı ile başlamıştır.²⁶⁶ Bu, uzun vadeli stratejik planın ilk uygulamasıdır. Trusov'a göre stratejik planlama Sovyet ve modern olmak üzere iki dönemde uzun bir geçmişe dayanır. Buna göre Rusya stratejik planlama teorisinin temellerini daha geçen yüzyılın 1920'li yıllarında Sovyet Rusya'da kuran ülke olarak görülebilir. Bu kuruluşun kuramsal temeli, ekonominin dengeli gelişimini sağlamak için yüksek düzeyde sosyalleşmeye ulaşmış iktisadi sistemlerin sistematik yönetiminin gerekliliği hakkındaki Marksizme dayanmaktaydı.²⁶⁷ Başlangıçta doğrudan yasal olarak önemli bir etkiye sahip sosyoekonomik kalkınma planı direktife dayalı bir biçim üstlendi. Böyle bir planlama doğası onun merkezileşmesini gerektirdi. Merkezi yönlendirici planlama, yasal olarak önemli bir belge biçiminde belirli bir planın oluşturulmasını ve uygulanmasını amaçlayan belirli bir dizi eylem niteliğindeydi.²⁶⁸ Sovyet idari planlamasının revizyonu ile ortaya çıkan Rusya'nın yeni devlet stratejik planlama sistemi bu arka planıyla devlet stratejik planlamasının tasarımında Batılı liberal piyasa fikirlerinin yanı sıra rasyonel planlamayı da barındırır.²⁶⁹

Türkiye için stratejik planlama konusu, kamu harcamalarında disiplin sağlanması, bütçe açıklarının kapatılması buna yönelik mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik çerçevesi ile tanımlanmıştır.²⁷⁰ Oysa Türkiye'de planlamaya stratejik bir içerik kazandıran nitelikler kamu mali yönetimi mevzuatı

²⁶⁶ Николай А. Трусов, “Стратегическое планирование в России: история становления, критика, последствия, состояние”[Nikolay A. Trusov, “Rusya’da Stratejik Planlama: Oluşum Tarihi, Eleştiri, Sonuçlar, Durum], **Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России**, 2022, 2 (58), s. 41; О. А. Ушакова, “Развитие Стратегического Планирования В Мировой и Российской Практике”[O.A. Uşakova, Dünyada Stratejik Planlamanın Gelişimi ve Rusya Uygulaması, **ВЕСТНИК ОГУ**, 6 (167), 2014, s. 241, 242.

²⁶⁷ Николай А. Трусов, 2022, s. 41.

²⁶⁸ Александр С. Емельянов, “Мониторинг и Контроль в Механизме Стратегического Планирования [Aleksandr S. Emelyanov. Stratejik Planlama Mekanizmasında İzleme ve Denetim]”, **Журнал российского права**, 2021, 25 (8), s. 63.

²⁶⁹ Igor Khodachek, “State Strategic Planning System, Russia”, **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, Ed. Ali Farazmand, Springer, 2018, s. 5769.

²⁷⁰ Duran Bülbül, **Stratejik Plan ve Performans Esaslı Bütçeceleme**, Ankara, Sarıyıldız Ofset, 2012, s. 204.

kapsamını aşmaktadır. Stratejik planlama ile gerçekleştirilmesi beklenen katılımcılık, liderlik, orta ve uzun vadeli yaklaşım, davranış ve algıda değişim, duruma göre şekil alabilme etkenleri bütçe sürecini aşmaktadır.²⁷¹

Öyle ki bu süreç Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nda yeniden yapılandırma kapsamında stratejik bir yönetime geçiş temel ilkeleri arasında yer almıştır. Buna göre stratejik plan yapma gerekliliği *aşırı merkezileşmiş yapı* içerisindeki kamu kurumlarının politika üretme kapasitelerinden yoksun olduğunu bu nedenle kuruluş düzeyinde stratejik plan yapma gerekliliğini öne çıkarmıştır.²⁷² Bu tasarı metninde devlette stratejik yönetimin benimseneceği, *“Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının temel aldığı yeni yönetim anlayışı ve uygulaması;...stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşır, performansa ve kaliteye dayanır”* ifadesi ile yer bulmuştur. Yine bu tasarıda kamu mali yönetimindeki sorunların başında bütçelerin stratejik bir perspektife dayanmayışı görülmüştür. Bu sorunun çözümünde bir boyut ise *“Ülkemiz son yıllarda belirgin hale gelen strateji açığını, malî açığı, performans açığını ve güven açığını kapatmak ve yaşanan olumsuz süreci tersine çevirmek zorundadır. Bu kapsamda, özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla ... kaynak kullanımında stratejik planlar esas alınarak verimlilik sağlanacağı”* ifadesi ile stratejik planlara verilmiştir.²⁷³ Kanun onaylanmasa da ortaya koyduğu yönetim felsefesinin gerçekleştirilmesi yolundaki adımlar aşamalı olarak uygulanmış, stratejik planlama 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı kanun ile kamu mali yönetiminin temel gereklilikleri arasında yerini almıştır.

²⁷¹ Nahit Bingöl, 2006, s. 201.

²⁷² T.C. Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara, Ekim 2003, s. 130.

²⁷³ **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları, Raporları (1/731)**, T.B.M.M. (S. Sayısı: 349), Dönem:22, Yasama Yılı:2, 29.12.2003
Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-751/5767, <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm> , (e.t. 26. 11.2023).

3.3. Performans Esaslı Bütçeleme

Stratejik yönetim, örgütsel stratejinin tanımlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü içerir. Örneğin, bir örgütün üst düzey yöneticileri, rekabet avantajı oluşturma ve elde etme çabalarının bir parçası olarak iş birimlerinin yetkinliklerini büyütmek ve güçlendirmek için stratejik yönetim ilkelerini kullanırlar. Bir kuruluşun stratejisinin takip edilmesinin/uygulanmasının performans yönetimiyle doğrudan ilgilidir. Dolayısıyla stratejik yönetim, performans yönetiminin merkezi bir parçasıdır.²⁷⁴

Stratejik planlama, stratejik yönetimin özgün aracı sayılır. Stratejik yönetim sistemlerinin stratejik planlamayı, sonuca dayalı bütçelemeyi, performans yönetimi (performance management) süreçlerini ve performans ölçümünü (performance measure) birleştirmesi ve bunları tutarlı bir şekilde birbirine bağlaması gerekir. Performans ölçümlerinde hem sonuca dayalı bütçeleme hem de performans yönetimi kritik bir rol verilir. Bununla birlikte, bütçeleme ve performans yönetimi etkili uygulama için gerekliken, stratejik yönetimde performans ölçüm bileşeni başarının izlenmesi ve değerlendirilmesiyle ilgilidir. Yani performans ölçümleri, stratejik plan ve yönetim uygulanmasındaki ilerlemenin izlenmesi ve bunların istenen sonuçların üretilmesindeki etkililiğinin değerlendirilmesi için gerekli kabul edilir.²⁷⁵

Performans yönetimi çerçevesi, kurumsal düşüncüyü stratejik olarak temel performans hedeflerine göre düzenlemek ve iyileştirmeyi teşvik etmek için performans bilgilerinin daha fazla kullanılmasına yönelik karar alma çabası²⁷⁶ olarak tanımlanabilir. Performans ölçümü ve raporlama, performans yönetimi modelinin merkezi unsurudur ve onu performans dayalı bir yönetim yaklaşımı olarak tanımlayan özelliği olarak kabul

²⁷⁴ Ralph W. Adler, **Strategic Performance Management: Accounting for Organizational Control**, Second Edition, Newyork, Routledge, 2023, s. 3.

²⁷⁵ Theodore H. Poister, **Measuring Performance in Public And Nonprofit Organizations**, USA, Jossey-Bass, 2003, s. 165.

²⁷⁶ Theodore H. Poister, Maria P. Aristigueta, 2014, s. 7.

edilir. Planlama, bütçeleme, yönetim ve değerlendirme fonksiyonlarını performans perspektifinden ele almak amacıyla kurum ve program performansının temel ölçümleri belirli aralıklarla gözlemlenir ve karar vericilere rapor edilir.²⁷⁷

Bütçeler, performans yönetimi açısından kaynakların tahsis edilmesine hizmet ederler. Bu tahsis, çalışanları şirketin stratejik öncelikleri konusunda bilgilendirir. Bütçeler aynı zamanda kurumsal yetki ve sorumluluk hatlarını da güçlendirebilir. Bununla birlikte yöneticilere genellikle örgütün belirli bir bölümünü denetleme görevi verilir. Bütçe, bu bölümün ne olduğunu ve bütçeyi oluşturan kalemler sayesinde ne beklendiğinin genel bir taslağını sunar.²⁷⁸

Performans bütçeleme, devletin/kamu yönetiminin performansına ilişkin bilgileri bütçe süreciyle bütünleştirir. Yıllık performans planları ve yıllık bütçelerin stratejik planla ilişkilendirilmesi bir ilke olarak benimsenir. Bu stratejik plandan, hedeflere ulaşma yönündeki ilerlemeyi ölçecek önlemler (performans ölçümleri) geliştirilmelidir. Performans ölçümü, stratejik plan ile sonuçlar arasındaki bağlantıyı sağlamalıdır. Girdilere odaklanan geleneksel bütçe süreçlerinin aksine performans bütçesi sonuçları ölçmeye yönelik yapılır.²⁷⁹

2000’li yıllardan beri performans bilgileri dünya genelindeki uygulamada federal, eyalet ve yerel düzeyler gibi çeşitli yönetim düzeylerinde değişen derecelerde bütçe sürecine dahil edilmektedir. Performans bilgilerinin bu bağlamda yerel, eyalet veya ulusal düzeyde ve kamu veya kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda kullanılması, performansa dayalı bütçeleme olarak bilinmeye başlanmıştır. Kamu yönetiminin temel bileşenlerinden biri olan bütçe sürecinin performans hareketinden etkilenmesi 20. yüzyılın bütçe reformu çabalarına dayanmaktadır. Bu tür reformlar, bütçe karar alma sürecini sadeleştirmeyi,

²⁷⁷ Theodore H. Poister, Maria P. Aristigueta, 2014, s. 8.

²⁷⁸ Ralph W. Adler, 2023, s. 3.

²⁷⁹ John L. Mikesell, **Fiscal Administration: Analysis and Applications for The Public Sector**, Tenth Edition, USA, Cengage Learning, 2018, s. 289.

süreci daha nesnel hale getirerek siyasetten uzak tutmak ve artan etkinliği veya verimliliği teşvik etmek için bütçe tahsislerini performansa bağlamak gibi amaçlar taşımıştır.²⁸⁰

Bütçenin en önemli fonksiyonlarından birisi, stratejik yönetim sürecinde planlama ile uygulama arasında bağlantı kurabilmesidir. Kamu mali yönetimi alanındaki hızlı değişim, girdi odaklı bütçeleme anlayışından program-bütçe veya performans bütçe sistemi adı verilen çıktı/sonuç odaklı bütçe modellerine geçilmesini getirmiş, bu durum ise kamu bütçelerini etkilemiştir. Bu geçişle kamu bütçelerine, kaynak dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması, belirlenen amaç ve hedefler ile kamu kaynakları arasında ilişki kurulması yönünde işlevler verilmiştir. Dolayısıyla gelişen kamu işletmecilik modelinin kamu mali sistemlerindeki somut göstergesi performans esaslı bütçeleme modeli, stratejik yönetim- bütçe ilişkisini güçlendireceği düşünülen bir alternatif yaklaşım biçiminde öne çıkarılmıştır. Geleneksel bütçe anlayışı bakımından kamu bütçeleri yönetsel bir kontrol mekanizması olarak görülmekte, bu açıdan harcamacı birimlerinin kendilerine tahsis edilen ödeneklerini aşmamalarını güvenceye alan işlev ile bütünleşmekteydi. Bu durum stratejik yönetim, planlama, performans ölçümü, yetki ve sorumluluk devri işlevlerinin bütçe açısından ikinci planda kaldığını ifade etmektedir. Sonuç odaklı yönetim anlayışı ile bağlantılı performans esaslı bütçeylemede ise, kamu idarelerinin amaç ve hedeflerinin bütçeleştirilmesini içerir. Başka bir deyişle faaliyet proje seviyesinden başlayarak, stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda kaynakların tahsis edilmesini önermektedir. Böylece, idarenin var oluş amacı ile ilgisi bulunmayan faaliyet ve projelerin uygulanmasının veya kaynak tahsis edilmesinin engellenmesi arzulanmaktadır.²⁸¹

Bütçeleme, programlanan faaliyetleri ve örgütsel süreçleri finanse etmek için kaynakların tahsisiyle ilgili bir faaliyettir. Bu noktada performans odaklı bütçeleme,

²⁸⁰ Theodore H. Poister, Maria P. Aristigueta, 2014, s. 231.

²⁸¹ Ahmet Taner, “Kamuda Stratejik Yönetim ve Bütçe”, *Sayıştay Dergisi*, 2015, (99), s. 35, 36.

üretilcek sonuçlara veya çıktılarına göre ödenek verirken, verimlilik ve maliyet etkinliği önlemlerine dikkat çeker. Bu doğrultuda bütçe kararları aynı zamanda performans ölçüm sistemlerinde vurgulanan gösterge türlerini de etkiler.²⁸² Yani performans ölçümleri, stratejik girişimlerin uygulanmasındaki ilerlemenin izlenmesi ve bunların istenen sonuçların üretilmesindeki etkililiğinin değerlendirilmesi için gerekli hale getirilir.²⁸³ Performans, güdülen amaçlarla ilgili şekilde gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçları anlamına gelir. Devletlerin amaçlarına ulaşma derecesini güçlendireceği öne sürülür.²⁸⁴

Performans esaslı bütçeleme ilk defa 1950’li yıllarda ABD’de reformlarla ortaya çıkmıştır. Bu yıllarda bütçeleme sürecinde performans bilgilerinin üretilmesi, ABD federal bütçe sürecinin yalnızca girdi odaklı olmasından ziyade, çıktı odaklı olmasını gerektirdiği yaklaşımından gelişmiştir. Performans esaslı bütçelemenin 1949 yılında Hoover Komisyonu tarafından bütün yönleri ile uygulanmasına destek verilmesiyle önem kazanmıştır. 1950 yılına ait Bütçe ve Muhasebe Prosedürleri Kanunu, kurum yöneticilerinin ve bütçe bürosunun eşgüdümünde bütçe tekliflerinin, performans bilgileri ve program maliyetleriyle pekiştirmelerini gerekli kılmıştır. 1950-1951 ABD bütçeleri böyle bir bakış açısı ile şekillendirilmiştir. ABD’de bütçenin performans esaslı hazırlanmasına ilişkin çalışmalar bütçeleme sisteminde bir değişiklik olarak algılanmamış, performans bilgileri bütçe sürecinde karar alma mekanizmalarına yardımcı ek bilgiler olarak değerlendirilmiştir.²⁸⁵ Performans bilgilerinin sistemin temel unsurlarından biri haline gelmesi, stratejik planlama türünün benimsenmesiyle birlikte olmuştur.

²⁸² Theodore H. Poister, Maria P. Aristigueta, 2014, s. 8.

²⁸³ Ak., s. 207.

²⁸⁴ Teresa Curristine, “Government Performance: Lessons and Challenges”, **OECD Journal On Budgeting**, 2005, 5(1), s. 129.

²⁸⁵ Esin Nangır, “OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s. 291.

Dünyada kamu mali yönetiminde 1980’lerde başlayan reform sürecinde performans esaslı bütçeleme ülkeler için yeniden gündeme geldi. Ancak 1950’lerde ABD’de görülen performans esaslı yaklaşımdan farklı bir anlamdaydı. Bu yönüyle 1980’lerdeki performans esaslı bütçeleme anlayışı daha geniş kapsamlıydı. Performans esaslı bütçeleme, performans bilgileri oluşturarak var olan bütçeleme sistemine yardımcı olacak şekilde karar alma sürecine yardım etmenin ötesine geçmiştir. Performans esaslı bütçelemeye geçiş, performans yönetimine geçiş çalışmalarıyla beraber yürütülmüştür. OECD ülkelerinde performans yönetimi ile performans esaslı bütçelemeye geçiş, 1980’lerin sonunda Yeni Zelanda ve Avustralya’da başlatılmıştır. 1990’larda Kanada, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İsveç, Norveç, İngiltere ve ABD, 2000’lerin ilk yıllarında Avusturya, Almanya, İsviçre performans esaslı bütçeleme sisteminin oluşturulması doğrultusunda çalışmalar başlatmışlardır.²⁸⁶

Performans esaslı bütçeleme OECD ülkeleri bakımından değerlendirildiğinde tek bir tanımı yoktur, ülkeler uygulamayı yönetim şekilleri ve mevzuatları doğrultusunda şekillendirmişlerdir. Ancak bu ülkelerde öne çıkan uygulamaların her program ya da kurum ile ilgili çıktı ve sonuçların belirlenmesi ve ölçülmesi, esnek girdi kontrolleri, çıktılar ve kaynak tahsisi ilişkisine odaklanması ile tariflenebileceği görülmektedir.²⁸⁷ Dolayısıyla performans bütçeleme ve yönetime ilişkin çeşitli yorumlar mevcut olmasına rağmen hükümetlerin yönetimi, bütçelemeyi, hesap verebilirliği girdilerden ölçülebilir sonuçlara odaklanmaya kaydıran sonuç odaklı bir yaklaşımı benimsemeye çalışmaları ortak eğilimleridir.²⁸⁸

Rusya’da bu açıdan kamu sektörü Sovyet geçmişine dayanarak yerleşmiş bütçeleme uygulamaları ile ele alınabilir. Sovyet yönetimi, bütçenin yıllık ve beş aylık

²⁸⁶ Esin Nangır, 2006, s. 292.

²⁸⁷ Ak., s. 294.

²⁸⁸ Teresa Curristine, 2005, s. 132.

bütçeler ile ikincil bir rol oynadığı idari planlamaya dayanıyordu. Sovyet devletinde planların kapsamlı ve karmaşık olmasına rağmen, bütçenin teknik ve resmi görünümü az sayıda sayfadan oluşan mali bilgilerden oluşuyordu. Bu anlamda bütçenin temel işlevi, bütçe muhasebesi olarak adlandırılan nakit giriş ve çıkışlarını ölçmektir.²⁸⁹ Rusya’da performans bütçe için tam teşekküllü bir yasal çerçeve, 2010-2014 yılları arasında Bütçe Kanununda yapılan değişiklikler ve bir dizi federal hükümet kararnamesinin kabul edilmesiyle 2010 yılında oluşturulmuştur. Reform çerçevesi, performans bütçe uygulaması yoluyla kamu sektörünün iyileştirilmesine yönelik uluslararası gerekçelerle uyumluydu.²⁹⁰

Türkiye de buna paralel olarak kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma gereksinimine vurguyla ve iktisadi krizler ve mali disiplinin sağlanması söylemiyle 2000’li yılların başında gündeme gelmiştir. Rusya deneyiminden farklı olarak temel tetikleyicilerden biri Avrupa Birliği müktesebatına uyum çizgisidir. Performans esaslı bütçeleme bu doğrultuda 2003 yılında Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile yürürlüğe girmiştir. Stratejik planlama, bu yasal çerçevenin içine yerleştirilmiştir. Dolayısıyla 2000’li yıllardan beri Türkiye kamu yönetimi alanyazınında tanımlama çerçevesi uluslararası kuruluşların tanımlama çerçevesi ile paralellik göstermektedir.

²⁸⁹ Evgenii Aleksandrov, Igor Khodachek Anatoli Bourmistrov, **Performance Budgeting Across Government Levels in Russia**, 2021, s. 8, https://www.researchgate.net/publication/348219643_Performance_Budgeting_across_Government_Levels_in_Russia.

²⁹⁰Ak., s. 12.

Değerlendirme

Devletin planlama faaliyetinin karakteristiğini 20. yüzyıl boyunca sosyalist ya da kapitalist olarak aldandırılan iktisadi ve toplumsal örgütlenme biçimleri belirlemiştir. Bu bakımdan planlama uygulandığı ülkenin iktisadi ve toplumsal örgütlenme yapısına göre temelde kapitalist ve sosyalist olarak ayrılabilir.

Sosyalist planlama, edimsel sosyalizmin uygulanması sırasında sosyalist devlette ve ilk olarak Sovyetler Birliği'nde geliştirilmiştir. Karakteristiğini sosyalist devletin işleyiş özelliklerinden alan bu planlama, sosyalist ideoloji ile çevrili olmasından kaynaklı bilinçli bir yönetim faaliyeti biçiminde ifade edilebilir. Sosyalist planlama sosyalist bir toplumu örgütlemek üzere yapılmıştır. Kapitalist planlama ise kapitalist bir toplum düzeni kurmak değil, zaten var olan kapitalist düzende sistemden kaynaklanan sorunlara çözüm arayışında iktisadi ve toplumsal yapıyı istenen hedefler doğrultusunda yönlendirmek için bir müdahale aracı olarak geliştirilmiştir. Sistemdeki sorunlara çözüm bulunduğu, planlama da kaldırılabilir. Dolayısıyla kapitalist yönetimde planlama sistemin kurucu ve tanımlayıcı bir unsuru değildir. Ancak önce sosyalist yönetimde ardından kapitalist yönetimde uygulanan planlama faaliyetinden elde edilen olumlu sonuçlar, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra planlamanın az gelişmiş kapitalist dünya ülkelerinde daha temel önemde bir araç yükselmesine yol açmıştır.

Kapitalist sistemin gelişmiş batı kapitalist devletlerinde uygulama alanı bulan planlama, SSCB tipinden oldukça farklı, savaş koşullarında iktisadi ve toplumsal yapıyı toparlamak için kullanılması gereken bir yönetim tekniği olarak görülmüş ve uygulanmıştır. Sosyalist tipteki kapsayıcı ulusal planlarla kapitalist tipteki iktisadi programlamaların bu anlamda nitelik bakımından benzerlikleri yoktur. İlki planı kurucu mekanizma olarak kabul ederken, ikincisi piyasayı kurucu saymakta; bu nedenle ilki planlama ikincisi programlama olarak adlandırılmaktadır. Dünya kapitalist sistemi planlama literatürüne asıl olarak az gelişmiş ülkeler için geliştirilen kalkınma türüyle

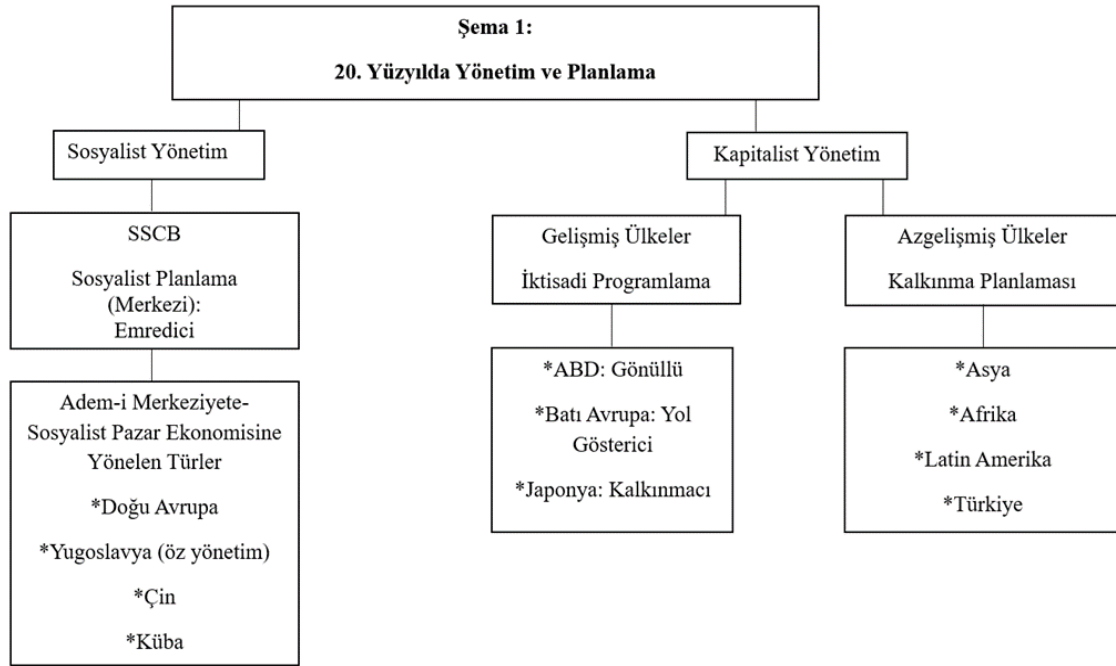
katkıda bulunmuştur. Piyasadaki büyüklüklere göre model oluşturulması ve planın bu model üzerine kurulması her planlama türünün felsefesi bakımından geçerli bir yöntemdir.

SSCB tipi sosyalist planlama, planlamanın merkezi niteliğini, bir planlama örgütü olması gerekliliğini, uzun vadeli perspektifle planlamayı ve beş yıllık planlama anlayışını, hızlı kalkınma için ağır sanayileşmeyi amaç edinmiş ve uygulamaya koymuştur. Bu planlama tipi, üretim araçlarının kamusal mülkiyetine ve iktisadi kalkınmanın planlı bir yolla gerçekleştirilmesine dayalı sosyoekonomik bir sistem yaratmıştır. Halkın ortak çıkarlarında temellenen bir sosyalist devlet inşası hedeflemiştir. Sosyalizmin maddi ve teknik temelini kurması, bu sistemin başarılı bir şekilde işlemesi için önemli görülmüştür. Çok sektörlü bütünleşmiş ve gelişmiş bir iktisadi sistem kurulması ve üretim çeşitliliğinde artış hedeflenmiştir.

Türkiye kapitalist plancılığın kalkınma planlaması çemberinde yer almıştır. Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere önerilen bu yöntem, Afrika, Asya ve Latin Amerika genelinde çok sayıda ülkede uygulanmıştır. Türkiye bunlar arasında kendine özgü bir kalkınma plancılığı geliştirmiştir. Bu plancılığın temel özellikleri ithal ikameci, merkezi ve batılı yöntemlerle temellendirilmiş olması ancak sömürgeleşme sürecinin ürünü olmamasıdır.

Bunun yanında SSCB tipi bir sosyalist planlamanın işleyiş ilkeleri de tarihsel açıdan ayırt edici unsurları ortaya koymaktadır. Bunlar, planlamada demokratik merkezîyetçilik, ulusal iktisadi planların sektörel, bölgesel ve zamansal yön ile bütünleştirilmesi, amaç odaklılığı, dengeli doğası, asgari emek, malzeme ve mali girdi gerektiren planların benimsenmesi yoluyla plan kararlarının ulusal iktisadi etkinliği

olarak belirtilebilir.²⁹¹ Türkiye tipi kalkınma plancılığı, kapitalist iktisadi sistemde karma ekonomik model doğrultusunda iktisadi kalkınma plancılığıdır. Burada sosyalist planlama ile ortak yön hızlı sanayileşme amacı ile iktisadi kalkınmanın planlı yolla sağlanması olsa da devlet öncülüğünde kapitalist sanayileşmenin gelişmesini sağlamak bakımından ayrılmaktadır.



20. yüzyılın planlama birikimi, 1990'lı yıllarda tarihe karışmıştır. Dünya Bankası ve IMF öncülüğünde 1980'lerde "yapısal uyum"un bir bileşeni olarak ulusal kalkınma planlamasına ve onu yürüten planlama kuruluşlara karşı bir anlayış gelişti. 1990'lara kadar birçok ulusal planlama kurumu ve ekonomik kalkınma bakanlığı ya lağvedilmiş ya da maliye bakanlıklarıyla birleştirilmiştir. Sonuçta mevcut sistemler statü, personel, bütçe açısından gözle görünür bir değişme sürecine girmişlerdir.²⁹² 20. yüzyılda bu uygulamaların yerini stratejik yönetim ve stratejik planlama almıştır. Stratejik yönetim ise kaynağını Batı ülkelerindeki şirket uygulamalarında alan işletim biçimidir. Stratejik yönetimin bir unsuru olarak ortaya çıkan stratejik planlama, özel sektöre ait olan bir

²⁹¹ Anatoly Porokhovsky, "A Comparative Study Of Indicative Planning in Turkey and Planning in Socialist Countries", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1981 Özel Sayısı, 1981, s. 133-142.

²⁹² Admos O. Chimhowu vd., 2019, s. 79.

yönetim tekniğinin kamu sektöründe uygulanmasıdır. Bu anlayış özel sektörün işletim tekniklerinden biri olan uzun vadeli amaçlar belirleme ve dış paydaşlara yönelik stratejik kararlar alma, sonuç odaklılık ilkeleri ile kamu sektörüne verimlilik getireceğini vaat etmektedir. Uzun vadeli, önceki dönemin perspektif planlarını hatırlatsa da nitelikleri farklıdır.

Stratejik planlamanın tanımsal çerçevesinden gelen her yerde doğru ve geçerli ifadeleri barındıran tanımları ülkeler uygulamasında çeşitli ve farklı kavramsal çerçevelere oturur ve bu anlamda genel bir tanım sorunludur. Bunun çarpıcı bir örneği Rusya'nın stratejik planlama tarihini Marksizm'in büyüme modeli üzerine kurulan GOELRO planı ile başlatmasıdır. Rusya, uzun vadeli plancılığı günümüzün stratejik planlaması bakışıyla birlikte ele alarak, bu durumu ülkenin planlama geleneği içinde değerlendirmektedir. Türkiye açısından bu gözle bakıldığında ise kavramın 2003 yılında kamu mali yönetimini düzenleyen kanundaki tanımlanışı ile belirttiği görülür. Ancak kalkınma plancılığı içinde uzun vadeli planlamanın kuruluşu 1961 Anayasasına dayanır. Dolayısıyla elimizde var olan stratejik planlamaya dair tanımlama çerçevesi ülkelerin planlama deneyimlerinin incelenmesi sonucunda stratejik planlamanın daha net ortaya çıkabileceğini göstermektedir.

Burada önemli bağlantı, stratejik yönetim ve stratejik planlamanın rekabetçi bir piyasa ekonomisinde faaliyet gösteren özel şirketler için geliştirilmiş bir yönetim tekniği olmasından ileri gelmektedir. Kamu idarelerinin kendi aralarında rekabetin olmadığı bir sistemde gerçekçi biçimde stratejik amaç ve hedefler belirlemesi ve bunların ulaşması beklenemez. Kamu yönetiminde uygulanacak stratejik planın bu açıdan ancak kamuoyuna bilgi verme işlevi taşıyacağı ancak asıl olarak hesap verme sorumluluğu yönünden beklenen işlevi karşılamayacağı söylenebilir.²⁹³

²⁹³ Coşkun Can Aktan, "Türkiye'de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Uygulanabilirliği", **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s. 323, 324.

Ülkelerin planlamayı ve stratejik yönetimi ele alış farklılıkları da bu açıdan stratejik yönetimin vaat ettiği gibi stratejik planların, performans programlarının ve faaliyet raporlarının kamuoyuna bilgi sağlama yönünde bir işlev dışında etkin bir performans denetimini sağlayacağı yönünde evrensel ve her yerde geçerli bir tanımın olamayacağı kuramsal bakış açısının sunduğu tanımlama çerçevesi bakımından da sorunlu görünmektedir. Dahası stratejik yönetim ve stratejik planlamanın tanımından gelen stratejiye dayalı yeni bir uzun vadeli bakış açısı, sonuç odaklılık, müşteri odaklılık, rekabet, etkinlik ve performans gibi idealleştirilerek öne çıkarılan ilkelerin ülkelerde tek tip biçimde uygulanmadığını göstermek bakımından önemlidir. Bu doğrultuda stratejik planlamanın ülkelerin planlama geçmişleriyle ilişkilendirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

20. YÜZYILDA RUSYA'DA VE TÜRKİYE'DE PLANLAMA VE DÖNÜŞÜMÜ

Planlamanın bir devlet işlevi olarak gündeme gelmesi 20. yüzyılın ürünüdür. Planlama İkinci Dünya Savaşı sonrası uluslararası ortamda iktisadi bir kavram olarak belirmiş; devlet iktisadi ve toplumsal yapıya yön vermek üzere planlamayı bir araç olarak kullanmıştır. Devletler iktisadi ve toplumsal yapıya şekil verme ve kalkınma amacına yönlendirmek üzere uzun vadeli politikalar ortaya koymuş, bunu uygulayacak kurumsal mekanizmalar oluşturmuş ve işleyiş özellikleri kazanmıştır.

Bu işleyiş özelliğinin ilk uygulaması sosyalist iktisadi toplumsal yapı içinde Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nde 1921 yılında somutlaşmıştır. Türkiye'de ise 1929 sonrası sanayi plancılığı deneyimi plancılıktaki ilk deneyim halkasını oluşturmuştur. Kapitalist sistem içinde İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişmekte olan veya azgelişmiş ülkelerde iktisadi kalkınma amaçları ile plan yapma gayretinin bir ürünü olarak Türkiye kalkınma plancılığı ise sosyalist deneyimden neredeyse 40 yıl sonra sistemli bir uygulama halini alabilmiş ve planlama deneyiminde ikinci halkayı oluşturmuştur. Bu gelişim açısından ülkelerin kendi iktisadi ve toplumsal sistemleri içinde kazandıkları planlama karakteristiği klasik planlama olarak adlandırılabilir.

Klasik planlama anlayışı, SSCB'de 1950'lerin sonundan 1991'e kadar, Türkiye ise 1970'lerin sonundan 2000'lere uzanan üç aşamada somutlaşan reform süreci ile çözülmüştür. Çözülüş, bu anlamda klasik planlama kurumlarında ve planlamanın kuruluşunda var olan anlayışın yitirilişini anlatır. Rusya ve Türkiye'nin kendi türü içinde geçirdiği değişiklikler planlama reformlarını oluşturur. Bu değişimler ülkelerdeki klasik planlama biçiminin nasıl değiştiği sorusuna cevap vermek için açıklayıcı bir temel sunmaktadır.

1. Klasik Ulusal Planlamanın Kuruluşu

Sovyet devletinin kuruluş yıllarında (1917-1921) Lenin, tüm ülkenin iktisadi kalkınmasının temeli olarak tek bir plan düşüncesini ortaya koydu. Üretim araçları kamu malı haline geldiğinde ve bunları yönlendiren devlet kurumları örgütlendiğinde, ayrı sektörler ve sanayi bölgeleri için iktisadi planlar hazırlamak mümkün hale geldi.²⁹⁴ 1921 yılında GOELRO Planı oluşturulması, GOSPLAN komitesinin kurulması adımları ile planlama bu yıllarda gelişim göstermiştir. Türkiye'nin ilk planlama deneyimi ise 1930-1936 döneminde sanayi planları ile başlamıştır. Bu dönemi 1946'da İvedili Plan ve 1947'de Türkiye İktisadi Kalkınma Planı izlemiştir. 1960 yılında önce Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması ve uzun vadeli planlama ile görevlendirilmesi, 1963'te beş yıllık planların uygulanmasına geçilmesi ile planlama temel devlet faaliyeti olarak süreklilik kazanmıştır.

1.1. Sovyetler Birliği'nde Planlama

SSCB'de planlama yönetimini kuran adımlar, GOELRO Planı, GOSPLAN'nın kuruluşu, Yeni Ekonomi Politikası (NEP) ve plan düşüncesinin geliştirilmesi, beş yıllık plan uygulamalarına geçiş ile tarif edilebilir. Bu adımlar SSCB'de uygulanan planlama yönetiminin modeli ve temel ilkeleri ile bütünleşen bir gelişim ortaya koymaktadır.

1.1.1. İlk Uzun Vadeli Planlama Deneyimi: GOELRO Planı

1917 öncesinde Rusya'nın, iktisadi gelişmişlik düzeyi bakımından dünyanın gelişmiş ülkelerinin gerisinde seyretmesi, Lenin'i 1917 sonrasında devletin ilk önceliğini gelişmiş sosyalist iktisadi sistem yaratmaya ve iktisadi sistemi planlı bir şekilde yönlendirmeye yöneltmiştir. SSCB'de milli savunma ve kalkınma problemlerinin çözümü için bütün kaynakların belli hedefler üzerinde yoğunlaşmasını sağlamak ve kaynakları doğrudan

²⁹⁴ Mikhail Bor, 1967, s. 19.

hızlı sanayileşmeye yönlendirebilmek adına tek merkezin emirleri/direktifleri doğrultusunda işleyecek devlet yönetimi inşa edilmiştir. Merkezi yönetim ve merkezi planlama ile kaynakların idari öncelikler temelinde kullanılmasını sağlamak amaçlanmıştır. Bu nedenle devletin ilk kuruluş günlerinde iktisadi hayatı yönetmek ve planlamak için merkezi devlet kurumları kurulmaya başlanmıştır.²⁹⁵

Rusya’da iç savaşın başlamasıyla (1917-1922) kamulaştırma faaliyetleri hızlandı. Bu doğrultuda 1917 yılında alınan kararlarla bankalar, ardından bütün topraklar kamulaştırıldı. 1918’de dış ticaret devlet tekeli altında alındı. Bu süreci 1918 yılının ortasına kadar bazı işletmelerin ve bütün temel sanayi kollarının kamulaştırılması izledi.²⁹⁶

1917’de millileştirilmiş iktisadi sistemi yöneten ilk devlet kurumu olarak *Ulusal Ekonomi Yüksek Konseyi* (*Высший совет народного хозяйства*) kuruldu. Bu konsey, ülkenin iktisadını düzenlemek için genel kuralları koymak ve planlar hazırlamakla görevlendirilmiştir. Ayrıca konsey mevcut hammadde, yakıt ve insan gücünün kaydını tutmakla işe başlamış, fabrikalara ve belli bir üretim kolunda birleşmiş işletmelere üretim talimatları belirlemiştir. Üretim için gerekli makineler ve tüketim mallarındaki ihtiyacı karşılamaya yönelik yaklaşık tahminler yapılmasını sağlamış ve ihtiyaçların yerli üretim yoluyla karşılanması imkanlarına odaklanmıştır. Bu temelde, konsey bir iktisadi planın ilk taslağını hazırlamıştır. 1918 yılında üretilecek kömür, demir ve çelik üretimi ton cinsinden ve tahıl ise Rus ağırlık cinsinden (pud) belirlenmiştir. Bu ilk plan girişimi iç savaşın başlamasıyla uygulanamamış, Ulusal Ekonomi Yüksek Konseyi millileştirilmiş sanayi dallarını yönetmek ve planlamak için merkezi idareler kurmaya yönelmiştir.

²⁹⁵ Mikhail Bor, 1967, s. 20, 21; Oskar Lange, 1965, s. 30.

²⁹⁶ Gürkan Çelebican, 1973, s. 251.

Merkezi Moskova’da bulunan bu tür 71 merkezi kurum vardı ve her birinin yetkisi altında belirli sayıda işletmeye sahipti.²⁹⁷

İç savaş koşullarında Ulusal Ekonomi Yüksek Konseyi kamulaştırılmış sanayi dallarını ve iktisadi teşebbüsleri yönetme görevini üstlenmesinin ardından iki bölüme ayrılmıştır. Bu bölümlerden biri maliye, planlama, iktisat politikası, kalkınma ve araştırma konularıyla; diğeri ise kamulaştırılmış sanayi kollarının yönetimiyle ilgilenecekti. Kamulaştırılmış sanayi kollarının yönetiminde *glavk (müdürlük)* adı verilen müdürlükler bulunmaktaydı. Glavklar sorumlu oldukları sanayi kolunun yönetimi üzerinde tüm yetkiye sahiptiler. Dahası teşebbüslerin gerek duyduğu işgücünü, ara malları ve ham maddeleri sağlamak ve üretim faaliyetlerini planlamaktaydılar. Bütün planlar, net maliyet, fiyatlar ve kâr gibi unsurlar dikkate alınmadan maddi birimler üzerinden hazırlanıyordu. Ayrıca planlamayı kolay bir şekilde gerçekleştirmek için belli bir coğrafi bölgede çalışan ve benzer mallar üreticisi olan teşebbüsler, tröstler biçiminde birleştirilmişti. Teşebbüslerin çok büyük olması halinde doğrudan doğruya Ulusal Ekonomi Yüksek Konseyi’nin ilgili glavkına (müdürlüğüne) bağlanıyordu. Konsey’in kamulaştırılmış sanayi kollarını yönetmekle görevlendirilmesi, bu kuruma danışma niteliğinin ötesinde yürütücü nitelik katmıştır. Bütün sanayi kolları üzerindeki sorumlulukların konseyde toplanması, sanayi yönetimini merkezileştirmiştir.²⁹⁸ Bu merkezi üretim ve dağıtım sistemi, iç savaş döneminde üretim ve arzın örgütlenmesini sağlayabilecek tek sistem olarak görülmüştür.²⁹⁹

1919 yılında Rusya Sosyal Demokrat İşçi Partisi (RSDİP) Sekizinci Parti Kongresinde, Rusya SFSC Bakanlar Kurulu olan Halk Komiserliği Konseyine (Sovnarkom) bağlı bir iktisadi komisyon olarak işlev görecektir olan *Emek ve Savunma Konseyi* kurulmuştur. Bu konsey, iktisadi komiserliklerin (bakanlıkların) merkezi

²⁹⁷ Mikhail Bor, 1967, s. 21, 22.

²⁹⁸ Ak., s. 252.

²⁹⁹ Ak., s. 22.

eşgüdümünü gerçekleştirecekti. Bu dönemde Emek ve Savunma Konseyi tarafından sanayinin tamamı için genel bir plan yapılmamıştır. Konseyin bu dönemdeki faaliyetleri, kapsam değil, ilke bakımından Tarım (Narkomzem), Gıda (Narkomprod) ve Çalışma (Narkomtrud) Halk Komiserliklerinin (bakanlıklarının) faaliyetlerine benziyordu.³⁰⁰ Aynı yıl içinde görevi üretim ve dağıtım için planlar hazırlamak olan bir *Üretim Komisyonu* (Komissiya Ispoizovaniya) örgütlenerek, üretim ve dağıtımla ilgilenen farklı kurumların departmanlar arası faaliyetlerini eşgüdümleme girişiminde bulunuldu. Komisyonun faaliyetleri, malların ve çıktının önceden hazırlanmış planlara göre tahsis edilmesiyle değil, mevcut durumdaki acil ihtiyaçlara göre dağıtılmasından ibaretti. Bu Komisyonun planlama faaliyeti de belirli malların mevcut stoklarından yararlanma kapsamıyla sınırlı kalmıştır.³⁰¹

1920 yılında ulusal iktisadın bütüncül-çok yönlü planlamasına yönelik olarak iktisadi inşaa sürecinin ve Sovyet plancılığının ilk adımı olan *Rusya'nın Elektrifikasyonu İçin Devlet Planı (GOELRO Planı)* ortaya çıktı. “Savaş komünizmi” adı verilen dönemde (1918-1921) hazırlanan bu plan, ulusal ekonomisinin yeniden inşası için geniş bir projeyi benimsedi.³⁰² Parti'nin en üst karar- yürütme organı olan Tüm Rusya Merkez Yürütme Komitesi'nin elektrifikasyonun gerekliliğine dikkat çeken kararı şöyledir:

“...ulaşımın düzenlenmesi, yakıt ve gıda maddesi krizinin ortadan kaldırılması, salgın hastalıklarda mücadele, disiplinli emek ordularının örgütlenmesi gibi en yakın, en acil, ertelenemez ve en önemli görevlerin yanı sıra, Sovyet Rusya ilk kez, daha planlı bir iktisadi inşaya, tüm ekonomi için bilimsel bir devlet planı hazırlamak ve tutarlı biçimde uygulanmasına girişmek olanağına sahiptir....Tüm Rusya Merkez Yürütme Komitesi, Tarım Halk Komiserliğiyle birlikte Yüksek Ekonomi Konseyi'ni bir elektrik santralleri ağı kurma projesi hazırlamakla görevlendirme kararı alır.”³⁰³

³⁰⁰ Alexander Baykov, 1947, s.44, 45.

³⁰¹ Ak., s. 45.

³⁰² Andrey Vyshinsky, 1948, s.199; Alexander Baykov, 1947, s. 425.

³⁰³ Lenin tarafından 1921'de kaleme alınan ve Pravda Gazetesinin 22 Şubat 1921 tarihli 39. sayısında yayınlanan makalenin “Entegre Ekonomik Plan Üzerine”, Seçme Eserler Cilt 8, İnter Yayınları, 1996, s.315’ de yer alan çevirisinden alıntıdır.

Bu karar üzerine Ekonomi Yüksek Konseyi, 21 Şubat 1920’de Elektrik Dairesi çatısı altında Elektrifikasyon Komisyonu’nu onaylamıştır.³⁰⁴ GOELRO Planı başlangıçta profesör ve mühendislerden meydana gelen sekiz kişilik bir ekipten oluşmaktadır. Bu ekip plan raporunda belirtildiği üzere SSCB Bilimler Akademisi üyesi olan Sovyet elektrik mühendisi, Moskova elektrik mühendisliği okulunun kurucusu Prof. Karl Adolfoviç Krug, Rus bilim adamı, şehir planlama uzmanı Prof. Grigory D. Dubelir, mühendis Aleksandr G. Kogan, mühendis M. Ya. Lapirov-Skoblo, mühendis Boris E. Styunkel, Prof. Gleb M. Krjijanovskiy, Prof. Henry O. Graftio, Prof. Boris İ. Ugrimov’dur.³⁰⁵

Planda genel özetten yer almakta, planın bölümlerini ve belirlenen sekiz bölge hakkında çalışmaları içermektedir. Bu bölgeler Kuzey Bölgesi, Merkezi Sanayi Bölgesi, Güney Bölgesi, Volga Bölgesi, Ural, Kafkasya, Batı Sibirya ve Türkistan olarak belirlenmiştir. Her bölgede inşa edilecek elektrik santralleri için hesaplar gerçekleştirilmiştir. Ayrıca Rusya Devlet Elektrifikasyon Komisyonu, Program A olarak adlandırılan mevcut santrallerden rasyonel ve verimli biçimde yararlanmak üzere bir plan oluşturmuştur.³⁰⁶

Lenin’in tarifi ile GOELRO devletin görevlendirmesi ile birçok uzmanın seferber edildiği ve on ay içinde bilimsel çizgiler üzerinde yükselen bir entegre iktisadi plandır.³⁰⁷ Bu plan entegre-bütünleşik iktisadi plan ya da ilk uzun vadeli Sovyet planı olmasının yanında ilk somut programdır. İktisadi durumu teknoloji temelinde köklü biçimde dönüştürme planı olarak GOELRO, ülkenin elektriğe kavuşturulması hedefi ile

³⁰⁴ Lenin, 1996, s. 315, 316.

³⁰⁵ Р.С.Ф.С.Р. Научно-Технический Отдел Высшего Сов. Нар. Хозяйства, **План электрификации Р.С.Ф.С.Р. [RSFSC Yüksek Sovyeti Ulusal Ekonomisi Bilimsel ve Teknik Dairesi, RSFSC Elektrifikasyon Planı]**, Введение к докладу сзду советов государственной комиссии поэлектрификации россии, москва, 1920, s. 3.

³⁰⁶ V.İ. Lenin, “Entegre Ekonomik Plan Üzerine”, **Seçme Eserler**, Cilt 8 (Savaş Komünizmi 1918-1920), 1. Baskı, Ankara, İnter Yayınları, 1996, s. 314-323, s. 317.

³⁰⁷ Lenin, 1996, s. 318.

sosyalizmi kurmanın temel hedeflerinin ayrılmaz bütün olarak görüldüğü plan metni olması bakımından önemlidir. Öyle ki Lenin'e göre GOELRO Planı partinin ikinci programı niteliğindeydi.³⁰⁸ Planın gelecekteki en belirleyici temeli, büyük enerji santrallerinin inşasıyla doğal enerji rezervlerinin değerlendirilmesi ve bu temelde sanayinin, ulaşımın, tarımın ve geniş kitlelerin kültürel ihtiyaçlarının elektrifikasyon yoluyla yeni bir dünya yaratılmasıdır. Ayrıca refah ve kültür düzeyinin yükseltilmesi ve kent ile kır arasındaki dengenin ortadan sağlanması için ön koşulların sağlanması amaçlanmıştır.³⁰⁹

Plan 10-15 yıllık bir süreyi kapsamış, işçi sayısını ve kapasiteyi ortaya koymaya çalışmış, bütün sanayi dalları için hesaplar içermiştir. Elektrifikasyon için malzeme ve maddi imkanlar bilançosu çıkarılmıştır. Bilanço imalat sanayinin on yıl içinde yüzde 80, hammadde sanayinin yüzde 80-100 büyümesi hedef alınarak yapılmıştır. Yapılan bu çalışmalarla Lenin, GOELRO Planı'nın bir başlangıç planı olarak hatalar içerebileceğini bu nedenle taslak olarak genel hatları içeren bir plan niteliğini gözden kaçırmamak gerektiğini vurgulamıştır.³¹⁰ Lenin, planı sadece ülkenin elektrifikasyonu değil, aynı zamanda bütün sosyalist iktisadi inşada yönü belirleyen bir devlet planı olarak görmüştür. Planın ülkenin tek bilimsel ve bütünleşik planı olduğunu savunmuştur.³¹¹

GOELRO Planı, uzun vadeli tasarlanmış birleşik bir iktisadi plandır. Bu, ulusal iktisadi sistemin restorasyonu ve yeniden inşasına yönelik bir plandır. Dolayısıyla yeni bir sosyal ve teknik temelde restorasyon ve yeniden yapılanmaya yönelik bir plandır. En öz şekilde bu plan sosyalizmin ön koşullarını yaratmanın, sosyalizmin maddi ve teknik

³⁰⁸ A. Fadayef, E. Çerminski, G. Golikof, **Sovyetler Birliğinde Sosyalizmin Kuruluşu**, İstanbul, Payel Yayınları, 1966, s. 161, 162; Bor, 1967, s. 22; Çelebican, 1973, s. 254; Ф. П. Кошелев, 1951, s. 13.

³⁰⁹ А. Ханковский, "План Гозлро и план электрификации на 1931 г. [A. Hankovsky, GOELRO Planı ve 1931 Elektrifikasyon Planı]", **Плановое Хозяйство -Ежемесячный Политико Экономический Журнал**, Под. Ред. Р. Е. Вайсберга, Л. М. Гатовского, и Друг. (12), Москва, Планхозгиз, 1930 г., 1930, s. 69, 70.

³¹⁰ Lenin, 1996, s. 316-317.

³¹¹ Ak., s. 290, 466.

temelini oluşturmanın ve sosyalist bir toplum inşa etmenin en önemli yol ve yöntemlerini özetler niteliktedir.³¹²

Plan, ulusal iktisadın 10-15 yıl süreyle geliştirilmesi ve elektrifikasyonu ile iktisadi bölgeler temelinde üretici güçlerin geliştirilmesine yönelik konsolide bir program olmak üzere iki ana bölüm içermektedir. Ana hedef göstergeleri sanayi üretim hacmini 1,85 kat artırmak, elektrik üretim hacmini 4,4 kat artırmak ve makine mühendisliği ürünleri için sermaye yatırımları planlamak üzerine kurulmuştur. Bu dönemde ilk olarak ihtiyaç ve kaynakların ilişkilendirilmesi, maliyet ve sonuçların çözümlenerek parçalar arasında birlik ve eşgüdüm sağlamak anlamına gelen *denge yöntemine dayanan planlama* (*bilanço yöntemi, балансовый метод планирования*) uygulanmış ve bu da elektrifikasyon dengesinin oluşmasına kaynaklık etmiştir. Planın ana göstergeleri 1930-1933'te yerine getirilmiştir.³¹³ Plan göstergeleri sistemi, esas olarak GOELRO Planı taslağı hazırlandığında oluşturulmuştur. Başka bir önemi ise ilk kez elektrifikasyonun hem maddi hem de mali dengesini sunmasından gelmektedir. Ayrıca plan, ağır sanayinin kurulmasında bir yol çizmiştir ve tüm ülkeyi dönüştürmeyi amaçlayan yeni bir ulusal iktisadi model öngörmüştür.³¹⁴

Denge yöntemi ile ilişki olan *girdi çıktı normları (katsayılar)* kavramı ve ülkenin belli başlı iktisadi bölgelere ayrılması GOELRO Planı'nda öngörülmüştür. İdari yapılanma ve ülkenin iktisadi bölgelere bölünmesi sırasında, her cumhuriyette ve her idari ve iktisadi bölgede planlama kurumları kurulmuştur. Planlama kurumları planın ön hedeflerini içeren ve plan yılından önce oluşturulan, direktiflerle bağlantılı olan yıllık *kontrol rakamları (control figures- контрольные цифры)* ve kendi bölgelerinin iktisadi kalkınmasına yönelik ileriye dönük planlar üzerine çalışmıştır.³¹⁵

³¹² Lenin, 1996, s. 70.

³¹³ О. А. Ушакова, 2014, s. 242.

³¹⁴ Mikhail Bor, 1967, s. 22,45.

³¹⁵ Alexander Baykov, 1947, s. 429.

GOELRO Planı, dönemin mantıksal bir ürünü olarak proletarya diktatörlüğünün, geri kalmış bir tarım ülkesinin kapitalist mirasın canlandırılması ve ardından kökten değiştirilmesinde önemli görülmüştür. GOELRO Planı, sosyalizmin ilk master planı, proletaryanın ilk genel planı olarak görülmüştür. Tarihte ilk kez bu plan, sosyalist insanın gerçek adımlarını özetlemiştir. Ayrıca geri kalmış Rusya'nın yükselen bir sosyalizm ülkesi olarak teknik ve toplumsal olarak yeniden örgütlenmesine yönelik geniş bir programın ana hatlarını çizen plan olarak nitelendirilmiştir.³¹⁶

1.1.2. Devlet Planlama Komisyonu'nun Kuruluşu

Devlet Planlama Komisyonu (kuruluş adıyla Государственной Общеплановой Комиссии- Devlet Genel Planlama Komisyonu), 1921 yılından SSCB'nin sona erdiği 1991 yılına kadar, SSCB'de ulusal iktisadi planlamadan sorumlu merkezi bir kurumdur. Alanyazında genellikle son otuz yılda taşıdığı Devlet Planlama Komitesi biçimindeki adlandırılışı ile kullanılır. Her iki kullanımın GOSPLAN biçiminde kısaltılarak kullanımı yaygındır.

Devlet Planlama Komisyonu'nun faaliyete geçmesiyle birlikte GOELRO Planı ancak 1921-1929 yıllarını kapsayan Yeni Ekonomi Politikası (NEP) döneminde uygulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde ne ulusal kalkınma planlarının hazırlanacağı bir kurum ne de planların uygulanmasına yönelik bir örgüt mevcut değildi. Çeşitli bakanlıklar ve kurumlar mevcut faaliyet planları yürütmekteydi ancak bunlar çok sayıda bağımsız iktisadi plan niteliğindeydi. Bu durum ulusal iktisadi sistemde için tüm alanları kapsayan bütünleşik bir planın yokluğu anlamına gelmektedir.³¹⁷

22 Şubat 1921'de Halk Komiserleri Kurulu'nun iktisadi işlerle görevli bölümü olan Çalışma ve Savunma Konseyine bağlı olarak Devlet Planlama Komisyonu³¹⁸

³¹⁶ А. Ханковский, 1930, с. 63.

³¹⁷ Alexander Baykov, 1947, s. 46.

³¹⁸ Bu yıllarda henüz SSCB resmi olarak ilan edilmediği için Rusya Sovyet Cumhuriyeti GOSPLAN'ı olarak kurulmuştur. Devletin 1922 yılında SSCB halini almasıyla 1923 yılında SSCB GOSPLAN'olarak anılacaktır.

kuruldu. 21 Şubat 1921'deki toplantıda Lenin'in Devlet Planlama Komisyonu'nun görevlerine ilişkin önerisi kabul edildi. Aynı gün Lenin, Devlet Planlama Komisyonu hakkında bir kararname imzaladı ve 1 Nisan 1921'de "Devlet Planlama Komisyonunun Teşkilatına İlişkin Temel Hükümler (Основные положения организации Госплана)" ve "Komisyon Üyelerinin Verimli Çalışmasının Sağlanması Şartları (Условия обеспечения плодотворной работы членов Комиссии)" başlıklı kararları imzaladı.³¹⁹

Devlet Planlama Komisyonu Hakkında Kararnamenin ilk maddesinde komisyonun kurulma gerekçesi, Sekizinci Tüm Rusya Sovyetleri Kongresi tarafından onaylanan elektrifikasyon planına dayalı birleşik bir ulusal iktisadi plan geliştirmek ve bu planın uygulanmasının genel olarak izlenmesi olarak belirlenmiştir.³²⁰ Devlet Planlama Komisyonuna ilgili kararname ile dört temel görev verilmiştir. Bunlar:

1. Ülke çapında tek bir ulusal iktisadi planın (единый народнохозяйственный план), bunun uygulanmasına yönelik yöntemlerin ve prosedürlerin geliştirilmesi;
2. Ulusal iktisadın tüm sektörlerindeki çeşitli departmanların ve bölgesel iktisadi kuruluşların üretim programlarının ve planlama öngörülerinin ulusal plan ile değerlendirilmesi ve eşgüdümünün sağlanması;
3. Ulusal iktisadi planın uygulanması için gerekli bilginin geliştirilmesi ve araştırma organizasyonunun yanı sıra gerekli personelin kullanımı ve eğitimi için ülke çapında önlemlerin geliştirilmesi;
4. Ulusal iktisadi planı (план народного хозяйства), uygulama yöntemleri ve ilgili iş organizasyonu biçimleri hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesine yönelik önlemlerin geliştirilmesi.³²¹

³¹⁹ З. Звездин и др. (сост.), **Протоколы Президиума Госплана за 1921 - 1922 годы [Z. Zvezdin vd., 1921-1922 GOSPLAN Başkanlığı Tutanakları]**, Т. 1, 1921 г., Экономика, Москва, 1979, s. 10.

³²⁰ 22 Şubat 1921 tarihli bu kararın metni için bkz. Положение О Государственной Общеплановой Комиссии (22 февраля 1921 г.); З. Звездин и др. Т. 1: 1921 г, 1979, s. 29-30.

³²¹ 22 Şubat 1921 tarihli bu karar. Положение О Государственной Общеплановой Комиссии (22 февраля 1921 г.), Звездин З. и др. 1979, s. 29-30.

Lenin'in planlamaya ilişkin düşüncelerini içeren Devlet Planlama Komisyonu hakkındaki hükümler doğrultusunda GOSPLAN'ın görevleri ulusal iktisadi plan ile eşgüdümlemek üzerine temellendirilmiştir. Ayrıca komisyonun ulusal iktisadi planı yürürlüğe koymak için gerekli araştırmayı örgütleyeceği ve bilgi toplamak için önlemler hazırlayacağı ve bunun için personel istihdam edeceği düzenlenmiştir. GOSPLAN'ın halkın bu dönemde yürürlüğe konacak *Yeni Ekonomi Politikası* hakkında kamuoyuna bilgilendirme sağlamak için önlemler, uygulama araçları ve örgütlenme üzerinde de önemli rolü de vardı.³²²

Bakanlıklarda ve departmanlarda devlet ekonomisiyle ilgili konularda ortaya çıkan tüm planlama tasarılarının yanı sıra bunların uygulanmasına yönelik üretim programlarının ulusal iktisadi planla görüşülmesi ve onaylanması için Devlet Planlama Komisyonuna sunulması düzenlenmiştir.³²³

Ulusal iktisadi plan komisyon ya da bu komisyonun alt komisyonu tarafından somut iktisadi gerçeklik koşulları dikkate alınarak en ayrıntılı biçimde hazırlanacaktır. Plan komisyonunun ilk gövdesi Devlet Elektrifikasyonu Komisyonu üyelerinden oluşuyordu. Lenin komisyonun çalışmalarını izlemiş ve komisyonun faaliyetlerini, Komisyon Başkanı Krjijanovskiy'e verdiği yazılı ve sözlü talimatlarla yönetmiştir.³²⁴

Devlet Planlama Komisyonunun örgütsel, metodolojik ve liderlik merkezi Başkanlık Divanıydı. GOSPLAN Kurulu adını alan bu başkanlık divanı, bir başkan, onun yardımcıları ve 12 üyeden oluşuyordu. İlk Devlet Planlama Komisyonu Başkanı olarak G. M. Krjijanovskiy³²⁵ atandı. Devlet Planlama Komisyonu ve Başkanlığı'nın çalışmaları

³²² А. Курский, *Социалистическое Планирование народного Хозяйства СССР* [A. Kurskiy, *SSCB Ulusal Ekonomisinin Sosyalist Planlaması*], Госпланиздат, Москва, 1945, s. 17; Baykov, 1947, s. 425.

³²³ 22 Şubat 1921 tarihli karar. Положение О Государственной Общеплановой Комиссии (22 февраля 1921 г.), Звездин 3. и др. 1979, s. 29, 30.

³²⁴ Lenin, 1996, s. 468 (110 nolu not).

³²⁵ Gleb M. Krjijanovskiy enerji mühendisi, akademisyen (1929), SSCB Bilimler Akademisi başkan yardımcısı (1929-1939), SSCB Bilimler Akademisi Enerji Mühendisliği Enstitüsünün kurucusu ve yöneticisi (1930) olan Sovyet devlet adamıdır. 1920'de Rusya Devlet Elektrifikasyon Komisyonu'nun başkanlığına atanmıştır. 1921'de de Lenin'in talimatı ile Rusya SFSC Çalışma ve Savunma Konseyi'ne bağlı Devlet Planlama Komisyonu'nu kurmuştur. 1930'un sonuna kadar komisyona başkanlık etmiştir. <https://www.prilib.ru/en/history/618973>, (e.t.13.02.2023).

Çalışma ve Savunma Konseyi ve Lenin tarafından yönetildi.³²⁶ GOSPLAN, görevlerini yerine getirirken kendi personel kadrosuna sahipti. Komisyona sürekli veya geçici olarak çalıştırılmak üzere özel uzmanlar çalıştırabilirdi ve özel işlerin yürütülmesini parça başı ücret şartlarına göre düzenleyebilme hakkına sahip kılınmıştı.³²⁷

Devlet Planlama Komisyonunun yapısı, sektörel ve işlevsel bölümlerin kendi bünyesinde birleştirilmesi esasına göre inşa edilmiştir. Komisyonunun bileşimi GOELRO (başkan G. M. Krjijanovskiy) temelinde oluşturulan enerji, sanayi (başkan A.N. Dolgov), ulaşım (başkan I. G. Alexandrov) ve tarım (başkan S.P. Sereda) bölümlerinden oluşmaktaydı. Ayrıca cari yıl için planlama öngörülerini (başkan G. M. Krjijanovskiy) ve iktisadi değerlerin/büyükliklerin muhasebeleştirilmesi ve dağıtımı, işgücü ve emek örgütlenmesi (Başkan S. G. Strumilin) olmak üzere iki alt komite oluşturuldu. Bu alt komitelerin altında bir de istatistik bürosu oluşturuldu.³²⁸

Planlama teklifleri alt komitesi, Devlet Planlama Komisyonu'nun genel yapısında birleştirilmiş bir bölüm olması bakımından özel bir yere sahipti. Başkanlık Divanı'nın tüm üyelerini ve tüm bölüm ve alt komite başkanlarını içeriyordu. Ulusal ölçekte halk komiserliklerinin ve departmanların planlama önerilerinin eşgüdümlemesi olan ana görevinin ve genel iktisadi konulardaki görevlerinin yanı sıra Çalışma ve Savunma Konseyine sunulan konularla da ilgilendi.³²⁹

1921 yılında Devlet Planlama Komisyonu'nda dış ticaret ve imtiyazlar (Başkan P. S. Osadçiy) ve bölgeselleşme (районирование) (Başkan I. G. Aleksandrov) alt komiteleri kuruldu. Ayrıca muhasebe ve dağıtım alt komitesinin bir parçası olarak bir mali bölüm oluşturuldu. Devlet Planlama Komisyonu'nun kurulmasından kısa bir süre sonra halk komiserliklerinde (bakanlıklarda) ve Çalışma ve Savunma Konseyinde

³²⁶ Звездин З. и др. 1979, Т. 1, с. 11.

³²⁷ 22 Şubat 1921 tarihli bu karar için bkz. Звездин З. и др. (сост.) 1979, с. 29-30.

³²⁸ Звездин З. и др. 1979, Т. 1, с. 10.

³²⁹ Ак., с. 10.

planlama komisyonları kuruldu. Halk komiserliklerinin planlama organları, halk komiseri/bakan (veya yardımcısı) ve Devlet Planlama Komisyonu olmak üzere ikili bağıllık ilkesi (двойного подчинения) üzerine inşa edildi. İkili bağıllık ilkesi bu organlar arasında, tek bir planın doğru şekilde hazırlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü kolaylaştıracak bir ara bağlantı sisteminin geliştirilmesi için öngörülmüştü.³³⁰

Devlet Planlama Komisyonu görevlerini yerine getirirken, Cumhuriyetin bütün üst devlet ve merkez daireleri ve kurumlarıyla doğrudan irtibat kurmaya yetkili kılınmıştır. Ayrıca istenen her türlü bilgi ve malzemeyi GOSPLAN'a sunmak ve gerekli açıklamaları yapmak, tüm komiserlikler/bakanlıklar ile bölgesel ve yerel kurumların görevi sayılmıştır. Komiserliklerde/bakanlıklarda ve dairelerde ortaya çıkan ve ülke ekonomisinin sorunlarına ilişkin tüm planlama önerileri ve tüm üretim programları, incelenmek ve ulusal iktisadi plan ile eşgüdümlemek üzere GOSPLAN'a sunulmuştur.³³¹

1.1.3. Yeni Ekonomi Politikası Yıllarında Planlama Anlayışı (1921-1928)

Rusya'da iç savaş sona erdikten sonra Yeni Ekonomi Politikası (новая экономическая политика- NEP) tanıtıldı.³³² Sosyalist sanayiye en üst düzeye çıkarmak, köylü çiftlikleri ile bağlarını sağlamlaştırmak ve kooperatifler aracılığıyla köylülüğü kademeli olarak sosyalizme teşvik etmek için, meta-para ilişkilerini (para, ticaret, pazar) kullanarak ve özel ticaretin devlet kontrolünde olmasına izin vererek sosyalist bir iktisadi sistemin temellerinin atılması amaçlandı.³³³ Ulusal düzeni yeniden sağlamak için *barışçıl çalışmaya* geçişle³³⁴ yeni iktisadi politikasının uygulamaya koyulmasıyla ulusal iktisadi sistemin planlanma koşulları ve biçimleri değişmektedir. Bu değişim, sosyalist devletin

³³⁰ Звездин З. и др. 1979, Т. 1, с. 10, 11.

³³¹ Alexander Baykov, 1947, s. 425, 425.

³³² Literatürde Rusça transkripsiyonunun baş harfleri kullanılarak NEP biçiminde kısaltılır.

³³³ Mikhail Bor, 1967, s. 24.

³³⁴ Barışçıl çalışma, alanyazında savaş ekonomisinden sonra özellikle tarım alanında uygulanan devlet alımlarının vergilerle sağlanması gibi daha ılımlı koşullarda yürütüleceğine vurgu ile devletin benimsediği ekonomi politikasının niteliğini anlatmak için kullanılmaktadır.

fiyatlar, vergiler, kredi ve diğer iktisadi önlemler yoluyla iktisadi düzenleme yöntemlerinden yaygın olarak yararlanmasını ve Devlet sanayisi üzerine çalışmalarını iktisadi hesaplamalara göre yeniden düzenlemesini içerir.³³⁵

1921 yılının Mart ayında toplanan Bolşevik Partisi'nin Onuncu Kongresi'nde Lenin'in adımı ile köylülerden üretim fazlasını almayı bırakmak ve aynı vergiyi kurmakla yeni bir iktisadi anlayışa geçiş kararı verilmiştir. 1921 yılı Şubat ayına kadar millileştirme, merkezileştirme, paranın tasfiyesi ve prodrazverstkanın³³⁶ korunması politikaları savaş komünizmi yıllarının uygulamalarıydı. 1921 yılında yeni bir iktisadi anlayışa işaret eden Lenin, savaş komünizmi döneminde başvurulmuş fazlalara el konulmasının (prodrazverstka) yerine aynı verginin (prodnalog) geçirilmesini önerdi. 1921 yılında konulan aynı vergi, önceki yılın el koyma hedeflerinin ve gerçek ürün ihtiyacının oldukça altında belirlendi. Vergi ödendikten sonra köylüler, ürünlerinin geri kalanını uygun gördükleri şekilde kullanmakta özgür olacak ve yerel pazarda satabileceklerdi.³³⁷

Lenin'e göre devletin iktisat siyasetinin temel ilkeleri kapitalist kuşatma altındaydı ve ülkede kapitalist ve sosyalist unsurlar arasındaki şiddetli mücadele koşulları içinde sosyalist toplumu kurmak gerekliydi. Yeni Ekonomi Politikası, adı ile bu yeni iktisat siyasetini anlatıyordu. Kapitalist unsurlarla savaşılırken pazar, ticaret ve para

³³⁵ A. Курский, 1945, s. 18. Yeni Ekonomi Politikası uygulanacağı dönemde iktisadi sistem beş ayrı yapıyı içermektedir: 1) kişi emeğine dayalı ve doğal geleneksel zirai iktisat, 2) Pazar için yapılan küçük üretimler, başlıca ücretli emeği kullanmayan orta gelirli köylülerin ve zanaatkarların üretimi, 3) kulakların, millileştirilmemiş kapitalist küçük ve orta sanayi kurumları sahiplerinin, tüccarlardan meydana gelen özel sermaye kesimi, 4) başlıca yabancı kapitalistlere verilmiş imtiyazlar şeklinde görülen devlet kapitalizmi, 5) Sovyet iktidarının elinde bulunan sanayi ve ticaret kurumlarını, ulaştırma işlerini, bankaları, sovhozları (büyük devlet çiftlikleri), tüketim, kredi ve üretim kooperatiflerini içine alan sosyalist kesim. Bu çeşitli yapıların varlığı, yeni iktisadi siyasetin yapacağı işin bu çeşitliliği ortadan kaldırmak ve milli iktisadın tüm kollarında sosyalist sektörü hâkim kılma amacına yöneleceğinin göstergesiydi. Fadeyef, Çerminski, Golikof, 1966, s. 164.

³³⁶ Belirtilen kotalara göre köylülerden tahıl ve diğer tarım ürünlerine nominal sabit fiyatlarla el konulmasına yönelik bir politika ve kampanyaydı.

³³⁷ Alec Nove, **An Economic History of The USSR 1917-1991**, England, Penguin Books, 1992, s. 78, 79.

müdahalesi kullanılacak ve sosyalist iktisadî kurma hedefine bu yoldan ilerlenecekti.³³⁸

Lenin bu geçişi bir görev olarak tanımlamış ve şöyle açıklamıştır:

“Yeni Ekonomik Politika’ya geçiş görevi de zaten, korkunç ağır koşullar altında, içsavaş koşulları altında, burjuvazinin bize amansız bir savaş dayattığı koşullar altında dolaysız sosyalist inşa denemesinin ardından, 1921 ilkbaharında şu apaçık durumun ortaya çıkmasından ibarettir: dolaysız sosyalist inşa değil, tersine ekonominin bir dizi alanında devlet kapitalizmine geri çekilme, hücum değil, tersine bir dizi geri çekilmeyle bağlantılı, uzun sürecek, son derece ağır, zahmetli ve sıkıcı kuşatma görevi. Ekonomik sorunun çözümüne, yani sosyalizmin temellerine ekonomik geçişi güvence altına almaya yaklaşmak için bize gereken budur.”³³⁹

Stalin ise bu yeni iktisadî politikayı bir parti siyaseti olarak değerlendirmiştir. Bu siyaset, sosyalist unsurların kapitalist unsurlara üstünlüğünü sağlamak amacına yönelmiştir. NEP, Lenin’e benzer şekilde, Stalin’in değerlendirmesine göre “*güçleri toplamak, sanayiye geliştirmek, Sovyet ticaretini iyi duruma getirmek diğer taraftan da özel sermayeyi küçültmeye yönelik bir geri çekilmedir*”.³⁴⁰

Stalin, Yeni Ekonomi Politikası’nı köylülerin ürünlerinin zorunlu alımı yerine verginin konması olarak tanımlamıştır. Bu süreçte uygulanan kapitalist unsurlara imtiyazlar, özel kiralama gibi uygulamaları kapitalizmin doğrudan yeniden inşası olarak değerlendirmiştir. Çünkü köylüler için zorlamanın kaldırılması, vergiden kalan tarımsal fazlalıklarla serbest ticaret yapabilmek anlamına gelmiştir. Nüfusun ve iktisadî sistemin büyük kesimini köylüler oluşturmaktadır. Dolayısıyla kapitalizm serbest ticaret temelinde kaçınılmaz olarak gelişmek durumundadır.³⁴¹

NEP döneminde planlama yolunda sosyalist devlet, kapitalist unsurları sınırlandırıp ortadan kaldırmak ve ulusal ekonomiyi sosyalizme yönlendirme biçiminde mümkün olan en kısa sürede ulusal ekonominin sistematik bir düzenlemesini

³³⁸ A. Fadayef, E. Çerminski vd., 1966, s. 163.

³³⁹ Lenin, “Yeni Ekonomik Politika Üzerine”, *Seçme Eserler*, cilt 9, Ankara, İnter Yayınları, 1997, s. 315.

³⁴⁰ Stalin, 1978, s. 177.

³⁴¹ Lenin, 1997, s. 288.

gerçekleştirmeye yönelmiştir. İyileşme döneminin sonunda ekonomide sosyalist ilişkilerin büyümesi ve güçlenmesi temelinde sektörel planların geliştirilmesinden ülke ekonomisinin tamamını kapsayan yıllık planların hazırlanmasına geçiş için koşullar yaratılması çerçevesinde şekillenmiştir.³⁴²

Yeni Ekonomi Politikası toplumsallaşmış (devletleştirilmiş) sektör ve özel sektörün iktisadi sistemde bir arada var olmasına dayalıydı. NEP'in ilk yıllarında toplumsallaşmış sektör finans, büyük ölçekli sanayi, ulaştırma ve dış ticaret sektörleri hâkim konuma sahipti. Özel girişim ise tarımda, küçük sanayide ve iç ticarete öncü bir rol oynadı.³⁴³ NEP'in bu döneminde Devlet Planlama Komisyonu'nun çalışmaları ağırlıklı olarak mevcut planlama üzerinde yoğunlaşmıştı. Lenin'in talimatı üzerine, öncelikle gıda, yakıt, ulaşım sorunlarının çözülmesini ve elektrifikasyonun gelişmesini sağlayan sektörel iktisadi planlar geliştirildi.³⁴⁴

GOSPLAN'ın ilk sektörel planı 1921-22 yılı ait gıda planıydı. Ardından çelik, tekstil, şeker ve kauçuk sektörlerine yönelik sektörel planlar derlenmiştir. Daha sonra kıtlıktan zarar gören bölgelerde tarımın canlandırılması için uzun vadeli bir plan ve sanayinin gelişmesi için ilk yıllık plan yapıldı. Sovyetler Birliği'nin tüm ekonomisinin gelişmesi için yıllık kontrol rakamları ilk kez 1925'te düzenlendi. GOELRO bu planların temelini oluşturdu.³⁴⁵

1922'de SSCB ulusal iktisadi kalkınmasında ve sosyalizmin kuruluşunda federal devlet yapısı birleştirici bir ilke olarak kabul edildi. Planlama ile ilgili siyasi ve mali kaynakların tek bir planla göre bir araya toplanması ve rasyonel bir şekilde kullanılması için Sovyet cumhuriyetlerinin federal birliğinin kurulması gerekli görüldü.³⁴⁶ SSCB

³⁴² A. Курский, 1945, s. 18.

³⁴³ Alexander Baykov, 1947, s. 255

³⁴⁴ A. Курский, 1945, s. 18.

³⁴⁵ Mikhail Bor, 1967, s. 24.

³⁴⁶ E. Fadayef, E. Çerminski vd., 1966, s. 168.

GOSPLAN, esas olarak ulusal iktisadi sistemin belirli kritik alanları (demiryolları gibi) planlamak ve kontrol etmek için önlemler almakla ilgilenmiştir.³⁴⁷

GOSPLAN toplumsallaştırılmış sektörlerdeki işletme ve kurumlardan doğrudan bilgi sağladı ancak özel sektör açısından yalnızca genel göstergelere ve eksik bilgilere bel bağlamak zorunda kalmıştır. Bu nedenle, GOSPLAN'ın ulusal iktisadi sistemin herhangi bir dalındaki fiili duruma ilişkin bilgisinin derecesi, toplumsallaşmış sektörün ya da özel sektörün ulusal iktisadi sistemin herhangi bir alanındaki göreceli önemine bağlı olarak değişmiştir. GOSPLAN, Çalışma ve Savunma Konseyine bağlı büyük ölçekli sanayide üretim hakkında doğrudan bilgi elde edebilmiş olmasına rağmen küçük ölçekli sanayi, tarım ve özel ticaret için yeterli bilgi edinememiştir. Bu durum ulusal iktisadi sistemin herhangi bir kolu için bir bütün olarak ele alındığında operasyonel bir plan hazırlanmasını engellemiştir.³⁴⁸

12 Kasım 1923 tarihli bir kararname, Ulusal Ekonomi Yüksek Konseyine tüm birlik önemine sahip sanayinin üretim planının ve bütçesinin formüle edilmesi, birlik cumhuriyetlerinin üretim planlarının ve sanayi bütçelerinin incelenmesi, genel bir üretim planının oluşturulması, tüm SSCB endüstrisi için plan, bütçe ve onay için Çalışma ve Savunma Konseyi'ne GOSPLAN aracılığıyla sunulması görevini vermektedir. Birlik cumhuriyetlerine yapılan vurgu, 1922'de SSCB'nin federal bir devlet olarak kurulmasından kaynaklanıyordu. Merkezden etkili bir şekilde planlama niyeti, NEP döneminde gündemdeydi. Tröstlerin endüstriyel ve finansal planların (promfinplany) Ulusal Ekonomi Yüksek Konseyi tarafından onaylandığı bir prosedür vardı.³⁴⁹

NEP dönemi planlama sistemi iki grup organizasyondan geliştirildi. Bir yandan ulusal planlama için özel organlar kuruluyor, diğer yandan planlama birimleri planlama

³⁴⁷ Alexander Baykov, 1947, s. 427.

³⁴⁸ Ak., s. 428.

³⁴⁹ Alec Nove, 1992, s. 142, 93.

komiserliklerine ve ulusal iktisadi sistemin ilgili kollarını yöneten kuruluşlara bağlanıyordu.³⁵⁰ 1925 yılında Rusya SFSC Devlet Planlama Komisyonu kurulmuş ve cumhuriyet devlet planlama komisyonlarıyla il, bölge ve ilçe komisyonlarının oluşturulması ile yapı sistematik hale gelmiştir. Genel planlama komisyonları piramidi, SSCB'nin idari bölünüşünü takip etmiştir. Buna göre SSCB GOSPLAN, cumhuriyetlerdeki GOSPLAN'lar, cumhuriyetler, kraylar, okruglar ve nüfusu 20.000'in üzerinde olan kasabalardaki planlama komisyonlarıyla tüm Sovyetler Birliği'nin merkezi Devlet Planlama Komisyonu'ndan oluşur. Bu planlama komisyonlarının her biri, kendi bölgesinin (cumhuriyet, bölge, il vb.) planlama otoritesidir ve aynı zamanda daha büyük bölgesel birimin planlama komisyonuna da bağlıdır.³⁵¹

Bu genel idari kademelerin planlama komisyonlarının dışında, SSCB Komiserliklerine/bakanlıklarına, cumhuriyetlerin planlama komiserliklerine ve bunların alt bölümlerine bağlı departman planlama komisyonları bulunmaktadır. Burada hem bölümsel hem de bölgesel-idari planlamada kademeli bağlılık ilkesi esas alınır. Bir genel planlama komisyonu tarafından hazırlanan plan, bölge içinde yer alan tüm işletmelerin planlarını içermek durumundadır. Yönetim açısından işletmeler hem kendi hiyerarşik üst yönetim organlarına tabidir hem de bölgesel planlama komisyonu tarafından kendi sınırları içinde yer alan tüm işletmeler için hazırlanan, ulusal iktisadi kalkınmaya yönelik ulusal planın tamamlayıcı bir parçasını oluştururlar. Buna göre, ulusal iktisadi sistemin çeşitli dallarına ait departman/bölüm planları, belirli bir bölgenin iktisadi planlarıyla eşgüdümleiyor ve bu planlar ulusal iktisadi planı ile bütünleştiriliyordu.³⁵²

Planlama mekanizmasının, kurumlarının ve personelinin büyümesiyle, iktisadi süreçlerin yönetilmesinde edinilen deneyimlerle ve toplumsallaşmış sektörün artan önemi

³⁵⁰ Alec Nove, 1992, s. 428.

³⁵¹ Alexander Baykov, 1947, s. 429, 430.

³⁵² Ak., s. 430.

ile planlamanın kapsamı da giderek genişlemiştir. GOSPLAN ilk başta sadece belirli güncel sorunların çözümüne yönelik çalışmalar yapmaktaydı. GOSPLAN sektörel anlamda sanayi planının hazırlanmasına ilişkin temel kuralları 1923'te yayınladı ve SSCB Çalışma ve Savunma Konseyine bağlı tüm büyük ölçekli sanayi için ilk genel endüstriyel finans planının taslağını 1924 gibi geç bir yılda hazırladı. Bundan önce yalnızca belirli sektörleri kapsayan kısmi planlar hazırlanmıştı. Ülke iktisadi sisteminin tamamını kapsayacak genel bir plan üzerinde çalışmaya yönelik ilk girişim, 1925 yılında, SSCB GOSPLAN'ın Kontrol Rakamları Komisyonunun, 1925-1926 yılları için SSCB ulusal iktisadi sistemi için Kontrol Rakamları'nı hazırlamasıyla yapıldı. Bu kontrol rakamları, iktisadi hayatın tüm dallarının önceki gelişme seyrinin sistematik bir incelemesinin yapılması ve gelişme eğilimlerini dikkate alarak bir sonraki yıldaki seyrini tahmin etme girişimiydi. Ancak GOSPLAN'ın SSCB için hazırladığı bu ilk kontrol rakamları Sovyet Hükümeti tarafından gelecek yılın iktisadi gelişmelerini planlamak için uygun bir temel olarak kabul edilmedi.³⁵³

SSCB GOSPLAN'ı o zamanlar sadece SSCB'nin danışma organıydı. Çalışma ve Savunma Konseyi'nin görevi yalnızca Parti ve Hükümet tarafından iktisadi politikaya ilişkin yayınlanan talimatları somut tedbirler haline getirmektir. SSCB Komiserliklerine ve cumhuriyetlerin halk komiserliklerine bağlı İktisadi Konseyler, onaylanmış iktisadi önlemlerin uygulanmasını denetledi ve planlama komiserlikleri ile diğer iktisadi organlar tarafından alınan kararları eşgüdümledi. İktisadi politika konularında en yüksek otorite Çalışma ve Savunma Konseyi'ydı. Planların hazırlanmasındaki en önemli teknik ön koşullardan biri, ulusal iktisadi sistemde meydana gelen süreçlere ilişkin gerekli istatistiksel gözlemlerin yapılmasıdır. NEP'in ilk yıllarında, en altında işletmenin istatistik bölümleri, tröstler, Baş Şube İdareleri, planlama komiserliklerinin olduğu ve

³⁵³ Alexander Baykov, 1947, s. 431.

bölgesel idari merkezlerin istatistik bölümlerinin daha üstte olduğu istatistiksel kurumlar arasında bir hiyerarşi oluşturuldu. Sistemin başında Birlik Cumhuriyetlerinin Merkezi İstatistik İdaresi ve SSCB Merkezi İstatistik İdaresi yer aldı. Bu istatistiksel gözlem organizasyonu ve programı, planlama sorunlarıyla yakından bağlantılı değildi.³⁵⁴

Uzun vadeli bir plan için hazırlık çalışmaları ciddi bir şekilde 1927’de başladı. 8 Haziran 1927’de Halk Komiserleri Konseyi’nin kararnamesi, Sovyetlerin iktisadi birliğinin ifadesi olan birleşik bir tüm birlik planı oluşturulması çağrısı yapmıştır. SSCB’nin iktisadi bölgelerinin uzmanlaşma temelinde azami kalkınmasını ve ülkenin sanayileşmesi amacıyla kaynaklarının azami kullanımını kolaylaştıracağına vurgu yapılmıştır. GOSPLAN’ın rolü bu kapsamda güçlendirilmiştir.³⁵⁵

Takip eden yıllarda, merkezi planlama organlarının üzerine düşen geniş iş yükü, kaynak tahsisi üzerindeki kontrolün daha karmaşık hale gelmesi ve bunu sistematik hale getirme ihtiyacı, Ulusal Ekonomi Yüksek Konseyi ve GOSPLAN’ın görelî işlevlerinin yeniden incelenmesine yol açtı. 23 Ocak 1930’da merkezi istatistik idaresi GOSPLAN’a verildi. GOSPLAN, 3 Şubat 1931 tarihli kararname ile doğrudan Halk Komiserleri Konseyi’nin (Çalışma ve Savunma Konseyi yerine) altına girdi. GOSPLAN, planlama işlevini giderek artan bir şekilde Ulusal Ekonomi Yüksek Konseyi’nden devraldı.³⁵⁶

1.1.4. Beş Yıllık Planlamaya Geçiş: İlk Dört Plan Üzerinden Planlama Deneyimi (1929 -1957)

SSCB’de tek ülkede sosyalizm düşüncesinin³⁵⁷ benimsenmesinin ardından batıyı yakalamak ve batıya ihtiyaç duymadan kalkınabilmeye dayanan siyasi hedef, planlama stratejisinin dayanağı olmuştur.³⁵⁸ Böylelikle GOSPLAN başkanı Krjijanovskiy’nin

³⁵⁴Alexander Baykov, 1947, s. 436, 437.

³⁵⁵Ak. s. 143.

³⁵⁶Ak., s. 215.

³⁵⁷ Stalin tarafından 1924 yılında devlet ilkesi olarak benimsenen, Sovyetler Birliği’nin kendi içsel potansiyeliyle güçlenmesi ve bu yolla sosyalizmi kendi ülkesinde kurmasına dayanan görüştür.

³⁵⁸ Korkut Boratav, 1982, s. 31.

GOSPLAN’da yürüttüğü ve Ulusal Ekonomi Yüksek Konseyi’nde desteklenen NEP’in ilk yılları, gelişmiş kapitalist ülkeleri geride bırakma ve tek ülkede sosyalizmi kurma hamlesinin önemli bir parçası olarak görülmeye başlanmıştır. Planlamanın amacının sosyalist bir düzende gerçekleştirilebileceği bu yaklaşımın merkezinde yer almıştır.³⁵⁹

Sovyet devletinin ve iktisadi sisteminin kuruluş yıllarında, bilim dünyasında SSCB’nin ulusal iktisadi planının ne olması gerektiği sorgulanmıştır. Tartışma alanlarından biri planın içeriğini amacın mı yoksa nesnel koşulların mı belirlemesi gerektiği üzerinedir. İlk beş yıllık planın tartışmaları sırasında G. Krıjjanovskiy, S. Strumilin gibi bilim insanlarının “teleolojik (amaçsallık)” hedef yaklaşımına bağlı kalınmıştır. Bu yaklaşıma göre planlanmış hedefler koymanın ve onlara ulaşmak için çalışmanın gerekli olduğu ileri sürülmüştür. Diğer taraftan N. Kondratiev, V. Groman ve V. Bazarov’un savunduğu “genetik” yaklaşım ise, planlamanın mevcut nesnel koşullara dayanması ve planın içeriğini bunların dikte etmesi gerektiği gerçeğinden yola çıkmışlardır. Teleolojik yaklaşımın savunucusu Strumilin’e göre, planı hazırlayanlardan bazıları için aynı koşullar sanayiye desteklemenin temeli olurken, diğerleri için tarım sektörünü desteklemenin temeli olacaktır. Bu nedenle, planın itici güçleri koşullar değil amaç olmalıdır.³⁶⁰

1927 yılı Nisan ayında toplanan Dördüncü SSCB Sovyetleri Kongresi (4th Congress of Soviets of the USSR) bu koşulları dikkate alarak, hükümete beş yıllık bir ulusal iktisadi kalkınma planı hazırlaması talimatını vermiştir. İlk beş yıllık plana bilimsel bir zemin hazırlamak için GOSPLAN ve İktisadi Halk Komiserlikleri/iktisat ile ilgili bakanlıklar, çeşitli ulusal iktisadi sorunlar üzerine özel konferanslar düzenlemişlerdir.

³⁵⁹ Edward Hallett Carr, R.W.Davies, **Foundation of a Planned Economy, (1926-1929)**, Vol.1, Part 2, Macmillan, 1969, s. 788.

³⁶⁰ Дмитрий А. Лукашевич, “Ликвидация Народнохозяйственного Планирования в СССР в Период Перестройки” [Dmitry A. Lukaşeviç, Perestroyka Döneminde SSCB’de Ulusal İktisadi Planlamanın Tasfiyesi], **Вестник РПА**, 2021, (1), s. 35.

Önde gelen bilim insanlarının ve çalışanların katıldığı bu konferanslar, dünya bilim ve teknolojisinin en son gelişmelerini dikkate alarak, hedeflerin teknik ve iktisadi açıdan gerçekçiliğini sorgulamada önemli bir rol oynamıştır.³⁶¹

1925-26 yılları için GOSPLAN ilk kez ulusal iktisadi sistemin gelişimi için kontrol rakamları geliştirmiştir. Ancak Devlet Planlama Komisyonu'na yer alan karşıt görüşlerin (Buharinciler ve Troçkistler) katılımıyla derlenen kontrol rakamları ve ardından hazırlanan 1926-27 kontrol rakamları parti ve hükümet tarafından kabul edilmemiştir.³⁶² 1927-28 yılı için yeni bir ekipçe hazırlanan kontrol rakamları yöntem ve nitelik yönünden ayrılıklar göstermiştir. Sözü edilen son iki yıla ait kontrol rakamları, geniş kapsamları, emredici nitelikleri ve ayrıntılarıyla, ülkenin planlamasında önemli olmuştur. Ağustos 1927'de, Bolşevik Partisi Merkez Komitesi ve Merkezi Kontrol Komisyonu Genel Kurulu, 1927-28 kontrol rakamlarının derlenmesine ilişkin genel direktifleri onaylamıştır.³⁶³

Bundan sonra süreç yukardan aşağıya ve aşağıdan yukarıya işleyen bir sistem ile yürütülmüştür. Önce görüşlerini ve yorumlarını bildirmeleri için kontrol rakamları, örneğin ağır sanayi, hafif sanayi, ticaret, ulaştırma, dış ticaret gibi çeşitli halk komiserliklerine ve ulusal iktisadi sistemle ilişkili merkez kurumlarına teslim edilir. Daha sonra bu kurumlardan her biri kendi planının ilgili kısımlarını kendilerine bağlı kuruluş ve daireler arasında dağıtır. Böylece planın ilgili kısmı her fabrikaya ve çiftliğe dağıtılmış olur. Tüm aşamalarda kontrol rakamları sıkı şekilde incelenir. Fabrika ya da kolektif çiftliğe ulaştığında bütün işçiler ya da köylüler planı inceler ve tartışır. Buna göre kontrol rakamları değiştirilmiş ve ekler ilâştirilmiş olarak GOSPLAN'a gönderilir. GOSPLAN kurum ve kuruluşlardan aldıkları teklif ve değişiklikleri inceler ve gerekli değişiklikleri

³⁶¹ Mikhail Bor, 1967, s. 25.

³⁶² А. Курский, 1945, s. 18.

³⁶³ А. Курский, 1945, s. 18; Gürgen Çelebican, 1973, s. 257, 258.

yapar. Plana son şekli verilir ve ülkenin her tarafındaki kurum ve kuruluşlara gönderilir.³⁶⁴

SSCB’de 1928 yılında SSCB’nin Ulusal Ekonomik İnşası için Beş Yıllık Plan (пятилетний план развития народного хозяйства СССР) ya da kısaca Beş Yıllık Plan (Пятилетний план) olarak adlandırılan plan yürürlüğe girmiştir. 1927-1991 yılları arasında 13 plan hazırlanmıştır. Dördüncü plan ikinci dünya savaşı nedeniyle, on üçüncü plan da SSCB’nin dağılması nedeniyle uygulanamamıştır. Özellikle ilk üç plan SSCB’deki klasik planlama özelliklerinin ortaya çıktığı planlardır.

Birinci Beş Yıllık Plan (1928-1932) sosyalist sanayileşme politikasının ana hatlarını ortaya koymuştur. Bunlar yüksek bir sermaye birikimi oranı, yatırımların dağılımında ulusal iktisadi sistemde sanayiye sanayi içinde de üretim araçları üreten kesime, öncelikle ağır sanayiye, ağır sanayi içinde ise madencilik, metalurji, makine üretimi, enerji ve elektrik gibi kollara dikkat/öncelik vermektir.³⁶⁵

Birinci Beş yıllık plan üç ciltten oluşmaktadır. Birinci cilt, ulusal iktisadi durumun değerlendirilmesi, beş yıllık inşa programı, maddi üretim ve emek üretkenliği gibi genel yapı ve eğilimlere odaklanmaktadır. İkinci cilt, beş yıllık planın temel sentetik ve endüstri sorunlarının ayrıntılı özelliklerini sunmaktadır. Üçüncü cilt, planın rayonlarını (bölgeler) ve rayonlar arası sorunları ele almaktadır.³⁶⁶ Ülkenin bir sanayi ülkesine dönüşmesinde, dünya teknolojisinin en son kazanımlarının geniş bir şekilde özümzenmesi temelinde ileriye doğru önemli bir adım sağlaması gereken beş yıllık planın ana yönlendirici eksen ve planlı iktisadi rejiminin daha da güçlendirilmesi, bu planın inşa programı olarak belirlenmiştir.³⁶⁷

³⁶⁴ Leo Huberman, 1977, s. 70,71.

³⁶⁵ Korkut Boratav, 1982, s. 39.

³⁶⁶ ГОСПЛАН СССР, **Пятилетний план народно-хозяйственного строительства СССР**, том 1,2,3, третье издание, Издательство “Плановое хозяйство”, Москва,1930. [SSCB GOSPLAN, **SSCB’nin Ulusal Ekonomik Kalkınmasına Yönelik Beş Yıllık Plan**, Cilt 1, 2, 3, Üçüncü Baskı, “Planlı Ekonomi” Yayınevi, Moskova, 1930].

³⁶⁷ ГОСПЛАН СССР, 1930, Cilt 1, s. 20.

Üçüncü cilt, planın rayonlar, özerk cumhuriyetler, oblastlar ve kraylar bağlamında ortaya koyulduğu dikkate alındığında SSCB'nin teritoryal örgütlenmesine ilişkin ilk ayrıntılı plan olması bakımından dikkat çekicidir. Ulusal iktisadi planın bu kısmı, ülkenin planlama organlarının tüm sisteminin büyük kolektif çalışmasının sonucu ortaya çıkmıştır. Planın öngördüğü bölgesel işbölümünü değerlendirirken, SSCB'nin yerel planlama organlarıyla tam bir birlik sağlanması amaçlanmıştır. Bu, Parti tarafından iktisadi sistemin yönetilmesinde direktiflere dayalı koordineli çalışmanın sonucu olarak görülmüştür.³⁶⁸ Bu işbirliği planda belirli mal veya mal gruplarının seri üretimini kendi içinde örgütleyerek, böylece bölgeler arası bir işbirliği sistemine girilmesi ve temel uzmanlık alanı dışındaki üretim ve tüketim araçlarına olan ihtiyacını karşılaması gereken bölgelerle bağlar kurmasını sağlamak olarak açıklanmıştır. Bu nedenle, Birlik iktisadi bölgeler ve bunlar arasındaki karşılıklı ilişkiler açısından rasyonel olarak inşa edilmiş ve sistematik olarak gelişen bir işbirliği sistemi kurmayı amaçlamıştır.³⁶⁹

Birliğin iktisadi bölgeleri dört temel gruba ayrılmıştır: 1) Sanayi: Merkez- Sanayi Bölgesi, Leningrad, Ukrayna'nın Donetsk-Krivorozhsky ve Urallar gelişen sanayi bölgelerini kapsamaktadır. 2) Tarım: Orta Volga bölgesi, Batı Sibirya bölgesi Kazakistan, Özbekistan ve Türkmenistan gibi tarım bölgelerini kapsamaktadır. 3) Karma: Kuzey Kafkasya, Transkafkasya, Uzak Doğu Bölgesi ve Kırım gibi tarım-endüstriyel ve endüstriyel-tarım yapılan karma bölgeleri kapsamaktadır. 4) Orman alanları: Kazakistan ve Moğolistan bölgelerine yakın Vyatsko Vetluzhsky gibi bölgeler ve Kuzey Asya ormanlarını kapsamaktadır.³⁷⁰ Örneğin, Merkez Sanayi bölgesi ve Leningrad hem tüketim mallarının üretimi hem de özellikle üretim araçlarının üretimi için yüksek kaliteli ve emek yoğun ürünlerin üretiminde uzmanlaşmıştır. Endüstriyel açıdan Kuzey Kafkasya petrol, petrol arıtma ve kömür endüstrilerinin ve tarımsal bitki hammaddelerini işleme

³⁶⁸ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЛАН СССР, 1930, Cilt 3.

³⁶⁹ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЛАН СССР, 1930, Cilt 3, s. 10.

³⁷⁰ Ak., s.14.

endüstrisinin hâkim olduğu, minerallerin çıkarılması ve işlenmesinde ve kısmen de metal işleme endüstrisinde önemli bir paya sahip bir bölgedir.³⁷¹

Beş yıllık plan yıllarında, birçok metalürji, traktör, otomotiv, takım tezgahı, havacılık, kimya endüstrileri yeni sanayi kolu oluşturulmuştur. Elektrik enerjisi üretimi ve petrol, kömür çıkarımı artmıştır.³⁷² GOELRO planında 17 sanayi kolu için özet talimatlarda (assignment) bulunurken, ilk beş yıllık planda yaklaşık 50 sanayi kolu için kesin belirlemeler yapılmıştır. İlk beş yıllık planın en büyük faydalarından biri, her yıl için üretim ve inşaat görevlerinin dökümünü içeren kesin bir takvim programının detaylandırılmasıydı. İlk beş yıllık plan sanayi ve tarımda toplam çıktının büyümesi, yeni inşaat ve büyük yeniden yapılanma projeleri, milli gelirin büyümesi, tüm sektörlerde sermaye yatırımları ve bütçe için yıllık hedefler içeriyordu.³⁷³

İlk beş yıllık plan, aynı zamanda, tarımın tamamen kolektifleştirilmesi³⁷⁴ ve SSCB’de kapitalist sınıf olarak görülen kulakların tasfiyesi için önemli olmuştur.³⁷⁵ Ayrıca yeni büyük fabrikalar ve tesisler kurulmuştur. Küçük köylü çiftliklerinden oluşan yapı yerine, 5.000 devlet çiftliği (Совхоз) ve 200.000’den fazla kolektif çiftlik (Колхоз) oluşturulmuştur. Birinci beş yıllık planın uygulanması sonucunda sosyalist iktisadi sistem, sanayide tek iktisadi sistem ve tarımda baskın güç haline gelmiştir.³⁷⁶ İlk beş yıllık plan döneminin ilk yıllarında kolektif çiftlikler örgütlenmesi, 1930 yılında bir devlet ekim planının getirilmesini mümkün kılmıştır. Bu plan farklı ürünlerin ekimi için doğrudan görevler içeriyordu, verimlerini tahmin ediyor ve devlet çiftlikleri ile kolektif çiftliklerin

³⁷¹ГОСПЛАН СССР, 1930, Cilt 3, s. 14, 15.

³⁷² Ф. П. Кошелев, 1951, s. 12, 13.

³⁷³ Mikhail Bor, 1967, s. 25.

³⁷⁴ Kolektifleştirme (Коллективизация), tarımsal verimliliği artırmak için küçük köylü çiftliklerinin kamu çiftliklerine (devlet çiftlikleri ve kolektif çiftlikler) dönüştürülmesi anlamına gelen 1927-1937 yılları aralığında uygulanan devlet politikasıdır. Большая русская энциклопедия, <https://bigenc.ru/c/kollektivizatsiia-0d74c7>, (e.t.20.10.2023).

³⁷⁵ Ф. П. Кошелев, 1951, s. 14.

³⁷⁶ Ak., s. 14.

örgütsel ve iktisadi olarak güçlendirilmesi için önlemlerin genel hatlarını çiziyordu. Kanun hükmünde olan bu görevler, her cumhuriyet ve kolektif çiftlik için ayrılıyordu.³⁷⁷

SSCB’de uzun vadeli planlama, öncelikle beş yıllık planların formüle edilmesi ve yerine getirilmesi temelinde geliştirilmiştir. Beş yıllık bir sürenin seçilmesi, beş yılın büyük sanayi kuruluşlarının, hidroelektrik santrallerinin, büyük kanalların, sulama ve arazi ıslah sistemlerinin ve demiryollarının inşası ve işletmeye alınması için yeterli bir süre olması ile açıklanmaktadır. Bu dönemde, uzun vadeli planlamanın özünü oluşturan, iktisadi sektörlerin teknik olarak yeniden inşası, personelin eğitimi ve iktisadi yaşamı etkilemek için önlemler alınabileceği öngörülmüştür.³⁷⁸ GOELRO planının 30’lu yıllarda başarılı bir şekilde uygulanmasının ardından, uzun vadeli planlama belgeleri geliştirmek için girişimlerde bulunulmuş ancak başarısız olunmuştur. 1930-50 yılları arasında uzun vadeli planlamaya olan ilgi azalmıştır.³⁷⁹ SSCB’de 1928-29 yılında uygulanan ilk plan, *dört yılda beş yıllık plan* sloganı ile hedeflenen süreden önce tamamlanmıştır. Bu anlamda beş yıllık planlama uluslararası düşünceye SSCB ile girmiştir.³⁸⁰ Sovyetler Birliği’nde beş yıllık planların hazırlanmaya başlanmasıyla 1957’ye kadar geçen süreçte perspektif planlar (uzun dönemli planlama) son bulmuştur. 1957 yılında bazı sektörler için perspektif planlar ilan edilmiştir. Ancak 1961 sonrası dönem için perspektif plan yayınlanmıştır.³⁸¹

Birinci Beş Yıllık Plan döneminin sonlarında, sanayi kesiminin yönetimi için önemli adlandırılacak değişim gerçekleşmiştir. 5 Ocak 1932’de Ulusal Ekonomi Yüksek Konseyi kaldırılmıştır. Bu konsey yerine Ağır Sanayi, Hafif Sanayi, Odun Sanayi olmak üzere üç Halk Komiserliği (bakanlık) kurulmuştur. Bu değişim, bir tür merkezi

³⁷⁷ Mikhail Bor, 1967, s. 26.

³⁷⁸ Ak., s. 40.

³⁷⁹ O.A. Ушакова, 2014, s. 242.

³⁸⁰ Yalçın Küçük, **Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, 3. Baskı, İstanbul, Tekin Yayınevi, 1978, s. 60.

³⁸¹ Korkut Boratav, 1982, s. 26.

uzmanlaşmanın başlangıcı niteliğindeydi. Sanayi ile ilgili Halk Komiserliklerinin sayısının 1939'da 20'ye, 1946-48 yıllarında 32'ye yükselmesi bu durumu ifade etmektedir. Yeni örgütlenmede iktisadi teşebbüsleri, bağlı bulundukları Komiserliğin ilgili bölümü (glavk) yönetmekteydi. Ulusal Ekonomi Yüksek Konseyi'nin kaldırılmasıyla hem kısa hem de uzun dönemli planlar hazırlama, iktisadi kaynakların dağılımı hakkında karar verme ve yeni teknikler geliştirme görevlerini GOSPLAN üstlenmiştir. Bu dönemde teşebbüslerin planları onların bağlı bulundukları Bakanlığın planlama birimi tarafından hazırlanmıştır. GOSPLAN ise, genel iktisadi planın dayanağını oluşturan maddi dengeleri hazırlamıştır.³⁸²

İkinci beş yıllık planın (1933-1937) hedefleri 1932 yılında belirlenmiştir. GOSPLAN, amaçlarını ve hedeflerini hazırlamak ve bilimsel olarak doğrulamak için 1932 ve 1933'te 24 bilimsel ve teknik konferans düzenlemiştir. İkinci beş yıllık planın formüle edilmesinde çok çeşitli alanlardan ve tüm kitle örgütlerinden bilim insanları yer almıştır. Başlıca bilimsel problemler, GOSPLAN ve SSCB Bilimler Akademisi'nin ortak toplantılarına konu olmuştur. GOELRO planları 17 sanayi koluna, ilk beş yıllık plan yaklaşık 50 şubeye somut üretim atamaları belirlemişken, ikinci beş yıllık plan 120 şubeyi kapsamıştır.³⁸³

İkinci beş yıllık plan, yalnızca sektörler ve Halk Komiserlikleri tarafından değil, aynı zamanda her Cumhuriyet, bölge düzeyi için de ayrıntılı olarak hazırlandı. Planın sektörlerle ve bölgelere göre verilen tüm bölümleri eşgüdümlemeye çalışıldı. Ayrıca bu plan döneminde fabrika içi planlama daha da geliştirildi. İşletmelerin tüm faaliyetlerini içine alan kapsamlı teknik, endüstriyel ve mali planlar hazırlandı. Bunlar endüstrinin teknik endüstriyel mali planı anlamına gelen Tekhpromjinplan olarak adlandırıldı. Bu plan işletmelerin plan yılı boyunca devam eden faaliyetleri, devlet tarafından verilen

³⁸² Gürkan Çelebican, 1973, s. 262.

³⁸³ Mikhail Bor, 1967, s. 26.

görevi ve kaynak kullanımına ilişkindir. Tekhpromjinplan işletmelerin iç potansiyellerinden yararlanmaya yardımcı olan işçi, mühendis ve teknisyenlerin geniş katılımıyla hazırlandı.³⁸⁴

İkinci beş yıllık planın geliştirilmesi ve uygulanması sırasında, planın görevlerinin bilimsel ve teknik olarak doğrulanması özel bir önem kazanmıştır. Bunun nedeni, ikinci beş yıllık planın temel iktisadi görevinin teknik olarak tüm ulusal iktisadi sistemin yeniden inşasını tamamlamak olmasıdır.³⁸⁵

15 Nisan 1935'te Merkezi Yürütme Komitesi ve Sovnarkom'un SSCB Devlet Planlama Komisyonunun Yeniden Düzenlenmesine ilişkin yönetmeliği, GOSPLAN'ın yapısını önemli ölçüde değiştirmiştir. GOSPLAN Prezidyumu kaldırılmış yerine daha geniş yetkilere sahip bir başkan ve yetmiş üyeden oluşan bir komisyon atanmıştır. Komisyon üyeleri, başkanın tavsiyesi üzerine halk komiserleri konseyi/bakanlar kurulu (Sovnarkom) tarafından atanmıştır. Üyeler, SSCB GOSPLAN'ın ve yerel planlama komisyonlarının önde gelen üyeleri arasından ve ayrıca departman ve kurumlardaki konumlarına bakılmaksızın bilim adamları, teknisyenler arasından seçilmişti.³⁸⁶

SSCB'de GOSPLAN'da iki tür departman kurulmuştur. Bunlardan ilki ulusal iktisadi planın ilgili bölümlerini detaylandıran, onun uygulanmasını denetleyen ve çeşitli şube ve bölgelerin planlarını uyumlu hale getirme sorunlarını çözen ve planlama tekniğini geliştiren *koordineli planlama departmanları*dır. Üretim koordinasyonu birimi, bölgelerin planlama birimi, maddi dengeler birimi ve finansal planlama birimi bu departmanlardandır. İkincisi şubeler bünyesinde planın gerçekleştirilme sürecini de denetleyen *ulusal ekonominin çeşitli dallarının planlama departmanları*ydı. Bunlar ise

³⁸⁴ Mikhail Bor, 1967, s. 27.

³⁸⁵ А. Курский, 1945, s. 13.

³⁸⁶ Alexander Baykov, 1947, s. 448.

yakıt ve enerji, madencilik-metalurji, kimya sanayii, gıda sanayii gibi birimlerden oluşmaktaydı.³⁸⁷

1939-42 yılları için üçüncü beş yıllık ulusal iktisadi kalkınma planı, ülkenin ilerlemesinde önemli bir aşamadır. Ancak 1941 yazında Nazi işgali nedeniyle tam olarak uygulanamamıştır. Savaşın başlamasından hemen sonra, Sovyet Hükümeti 1941’de seferberlik amaçlı bir ulusal iktisadi planı ve ardından savaş ekonomisi planını onaylandı. 1942’de düşman işgalinden arınmış bölgelerin (Volga bölgesi, Urallar, Batı Sibirya, Kazakistan ve Orta Asya) iktisadi kalkınması için planlar kabul edildi. 1942, 1943 ve 1944’ün savaş ekonomisi planları, üretici güçlerin doğu bölgelerine kaydırılmasında, özellikle silah ve savaş malzemeleri üretiminin genişletilmesinde büyük önem taşımıştır. Savaş zamanında planlama, cephenin tüm ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamaya odaklanmıştır. Uzun vadeli planlara yönelik çalışmalara da devam edilmiştir. 1943’te, 1943-47 için Urallarda sanayi ve ulaşımın geliştirilmesi için bir plan hazırlanmış; 1944’te 1945-46 yılları için demir ve çelik, demir dışı metaller, kömür, petrol ve elektrik enerjisi endüstrilerinin restorasyonu ve geliştirilmesi için planlar yapılmıştır. ³⁸⁸ Kurskiy’e göre Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İkinci Dünya Savaşı döneminde Nazi Almanyasına karşı yürütülen Büyük Vatan Savaşı sırasında, ulusal iktisadi sistemin çeşitli sektörlerinde gelişmiş ekipman türlerinin ve en ileri teknolojik süreçlerin tanıtılmasını özetleyen teknik planların geliştirilmesinde artış sağlanmıştır. ³⁸⁹

Savaş bittikten sonra, 1946-50 için dördüncü beş yıllık plan hazırlandı. Ardından bu planı 1951-55 ve 1956-60 için beş yıllık planlar ve 1959-65 için yedi yıllık plan izledi. Dördüncü ve beşinci beş yıllık planların erken yerine getirilmesi ve 1956-58 planlarının

³⁸⁷Alexander Baykov, 1947, s. 448, 449.

³⁸⁸ Mikhail Bor, 1967, s. 27-28.

³⁸⁹A. Курский, 1945, s. 13.

ve yedi yıllık planın başarıyla uygulanması, iktisadi kalkınmanın savaş öncesi düzeyini büyük ölçüde aşmayı mümkün kılmıştı.³⁹⁰

Dördüncü plan 1946-1950 döneminde yürürlüğe girmiştir. Bu plan daha ziyade Almanlar tarafından işgal edilmiş olan batı bölgelerindeki sanayiye odaklanmış, ancak doğu bölgelerinin kalkındırılmasına devam edilmiştir. Ağır sanayiye önem verilmiştir. Bunun nedeni ileride sanayinin ihtiyacı olacak tüketim maddelerini elde etmek ve asıl olarak da kara, deniz ve hava savunma araçlarını sağlamaktır.³⁹¹ Dördüncü plan ve uygulanması, planlama şefi olarak görev süresi politbüro üyeliği ile bağlı olan Sovyet ekonomist Nikolay Voznesensky'nin yetkisi altında gerçekleştirildi. Aralık 1947'de GOSPLAN'ın adı Devlet Planlama Komitesi olmuş ve planlamayla sınırlı kalmıştır. Tedarik işlevleri ayrı bir kuruluş olan Gossnab'a (Devlet Malzeme Komitesi) ve teknik ilerleme konusundaki sorumlulukları Gostekhnika'ya (SSCB'nin Ulusal Ekonomisine Yeni Tekniklerin Getirilmesine İlişkin Devlet Komitesi) devredilmiştir. Daha sonra 10 Ağustos 1948'de Merkezi İstatistik Dairesi GOSPLAN'dan alınarak Bakanlar Kurulu'na bağlanmıştır.³⁹²

Devlet Planlama Komisyonu, Aralık 1947'de yeniden yapılanmasından önce, ana işlevi olan iktisadi planlamanın yanı sıra, araştırma ve geliştirmenin planlanması ve maddi desteği ve araştırma bulgularının pratikte uygulanmasıyla ilgili belirli işlevler verilmişti. 1947'deki yeniden yapılanmadan sonra sorumlulukları SSCB ulusal iktisadi sistemini planlama görevi ve ulusal iktisadi planların yerine getirilmesinin muhasebesi ve denetimi ile sınırlıydı. Eski işlevlerini üstlenmek üzere üç yeni merkezi kurum oluşturuldu. Bunlar Merkezi İstatistik İdaresi, Devlet Tedarik Komitesi (Gossnab) ve

³⁹⁰ Mikhail Bor, 1967, s. 29.

³⁹¹ Alec Nove, **Yedi Yıllık Sovyet Planı: Sovyet İktisadi Kalkınma ve Potansiyeli Üzerine Bir Etüd**, Ankara, Altınok Matbaası, 1961, s. 15.

³⁹² Alec Nove, 1992, s. 302, 303.

Yeni Teknolojinin Ulusal Ekonomiye Dahil Edilmesiyle İlgili Devlet Komitesi (Gosteknika)'dir.³⁹³

1953'te Gosplan, SSCB'nin tüm iktisadi sistemi için maddi dengeler sağlama ve kıt malları tahsis etme şeklindeki eski işlevine devam eden GOSPLAN bünyesine alınmıştır. Dolayısıyla bu işlevlerin üst planlama kurumundan ayrılmaz parçası olduğu kabul edildiği görülmektedir. Bu dönemde sanayi yönetiminde 1957'de meydana gelen ademi merkeziyetçi reformunun öncesinde, GOSPLAN kapsamında, belirli bir kategorideki maddi-teknik kaynakların tüm ekonomiye dağıtımını kontrol eden en az on altı merkezi yönetim vardı.³⁹⁴ 1957 Sovyet planlamacılığında ademi merkeziyetçi ve piyasa yönelimli bir dönemin açıldığı yıldır. Planlamanın bu sürecine bu bölümün ikinci ana başlığında odaklanılacaktır.

1.1.5. SSCB Tipi Klasik Plan Modeli ve Temel İlkeleri

Sosyalizmin geleneksel plan modeli, planın inşası ve planın uygulaması anlamına gelir.³⁹⁵ Tüm planların oluşturulmasında esas alınan temel metodolojik ilkeler vardır. Bunlar, iktisadi kalkınmayı yöneten nesnel yasaları düzgün bir şekilde dikkate alınmayı esas alan temel istekler ve koşullardır.³⁹⁶

Sovyet tipi klasik plan modeli, perspektif plana dayanır. Tüm planlar birbiri ile bağlantılı ve koordineli olarak planlama sisteminin bir parçasıdır. Uzun vadeli planlar, sosyalist inşanın gelecek yıllarda birkaç yıldaki gelişimini belirleyen geniş bir inş programının önemli bir bileşenidir. Uzun vadeli planlama beş yıllık planların geliştirildiği dönemleri de kapsar. Uzun vadeli planlara göre yıllık, üç aylık ve aylık planlar hazırlanmaktaydı.³⁹⁷

³⁹³ Alexander G. Korol, **Soviet Research And Development: Its Organization, Personnel, and Funds**, Cambridge, Mass., M.I.T. Press, 1965, s. 336.

³⁹⁴ Ak., s. 337.

³⁹⁵ Korkut Boratav, 1982, s. 29.

³⁹⁶ Alec Nove, 1992, s. 268.

³⁹⁷ A. Курский, 1945, s. 25.

Perspektif plan, siyasi iktidarın bütün iktisadi ve sosyal amaçlarının somutlaştırıldığı gelişme stratejisi belgesidir. İktisadi sistemin yatırımlar, özel ve kamusal tüketim, ihracat- ithalat, sanayi kolları arasındaki dağılım, milli hasılanın büyüme hızı gibi makro boyutlarının 10-20 yıllık dönemlerdeki gelişiminin belirlenmesi demektir. Planın ana hatları siyasi organlarca belirlendikten sonra sürece plancılar katılır. Plancıların görevi, stratejik kararların nicel ve bir tutarlılık içinde perspektif plana uygun bir plan metnine dönüştürmeleridir.³⁹⁸

Planlar, amaçlarına göre fonksiyon, birleştirme derecesi, uygulama sürecine göre üç türe ayrılmıştır. Fonksiyon olarak üretim, inşaat, ulaşım, teknolojik ilerleme, insan gücü, üretim ve dolaşım harcamaları, tedarik ve satış, yaşam standartlarının yükseltilmesi, finans ve kredi planları biçimindedir. Birleştirme derecesine göre işletmelerin, şantiyelerin, devlet çiftliklerinin ve kolektif çiftliklerin, iktisadi birliklerin bakanlık ve departmanların planları; şehirlerin, bölgelerin, bölgelerin, Birlik ve Özerk Cumhuriyetlerin planları; genel sektörel planlar, ulusal iktisadi planlar biçimindedir. Uygulama sürecine göre ise operasyonel (üç aya kadar); cari (bir veya iki yıl); uzun vadeli (beş veya yedi yıl); genel planlar -perspektif planlar (15-20 yıllık) biçimindedir. Tüm bu plan türleri birbirine bağlıdır ve tek bir plan sistemini oluşturmaktadır.³⁹⁹

Uzun vadeli planlar, tüm planlama sisteminin temelini oluşturur. Öncü rollerini, üretim ve tüketim yapısındaki köklü değişiklikler, teknolojik ilerlemede başarılar ve ulusal iktisadi sorunların çözümü için yeterince uzun bir süreye ihtiyaç duyulduğu gerçeği belirlemektedir. Sovyetler Birliği'nde planlama çalışmasında birkaç tür uzun vadeli plan detaylandırılmıştır. Bunlar, 1) gelecek yıllar için bir bütün olarak ülke iktisadi sisteminin ve kültürünün geliştirilmesine yönelik genel uzun vadeli planlar; 2) ayrı üretim alanlarının, merkezlerinin ve sektörlerinin geliştirilmesi için genel uzun vadeli planlar; 3)

³⁹⁸ Korkut Boratav, 1982, s. 26, 25.

³⁹⁹ Mikhail Bor, 1967, s. 38.

gelecek birkaç yıl içinde ülke ekonomisinin ve kültürünün gelişmesi için yapılan planlardır.⁴⁰⁰

Sovyet tipi perspektif planlar Marksist büyüme modeline dayanır. Bu modelde yatırım hacmi ile yatırım malları üreten kesimin büyüklüğü arasındaki karşılıklı ilişkilerinden yola çıkılarak, yatırımların sektörler arası dağılımının planlanmasına yer veren ve bunu milli hasılanın büyüme hızı ile yakından ilişkili gören yaklaşım benimsenir. Bu yaklaşımla “Marks’ın iki sektörlü büyüme modeli” arasında bir ilişki vardır. Bu modelde ekonomi *üretim malları üreten* bölüm ve *tüketim malları üreten* bölüm olarak ayrılmıştır. Üretim malları üreten sektörün büyüklüğü, gelecekteki yatırım hacmini belirlemekte, gelecekteki sektörler arası dağılımı ise bir sonraki yatırımın hacmi belirlemektedir. Bu sistemde beş yıllık ve yıllık planların oluşturulmasında ve plan hedeflerinin belirlenmesinde sektörlerden başlanır ve bütüncül hedeflere ulaşılmaktadır. Sovyet gelişme modelinde sektörel önceliklere verilen önem, yapısal değişimin nihai bir amaç olduğunu göstermektedir. Sovyet planlamasının stratejik hedefleri arasında sektörler arası oranlar önemli yer tutmuştur.⁴⁰¹ Bor’a göre sosyalist iktisadi sistemin doğasında yüksek oranda bir iktisadi büyüme vardır. Bunun nedeni belirleyici üretim araçlarının üretimini doğrudan organize eden ve kontrol eden topluma ait olmasıdır.⁴⁰²

Plan merkez tarafından belirlenen sektörel düzeyde üretim hedeflerinin uyumlaştırılmasında maddi bilançolar(denge) yöntemini kullanır. Lenin, denge yönteminin uygulanmasına önemli bir rol vermiştir. İlk olarak GOELRO Planı’nı gerekçelendirmek için yaygın olarak kullanılan bu yöntem, mevcut planların geliştirilmesi sürecinde daha da geliştirilmiştir. Lenin’in, bir plan hazırlama sürecinde çeşitli seçeneklerin geliştirilmesi için yaklaşık, geçici hesaplamalar kullanma olanağı ve

⁴⁰⁰ Mikhail Bor, 1967, s. 39,40.

⁴⁰¹ Korkut Boratav, 1982, s. 40, 45, 46.

⁴⁰² Mikhail Bor, 1967, s. 7.

gerekliliğine ilişkin açıklaması büyük metodolojik öneme sahiptir.⁴⁰³ SSCB ilk beş yıllık plan hazırladığı dönemde, iktisatçılar iktisadi planlama ve bilançolar hazırlanmasıyla ilgili şekilde tüm ekonomi için bilgi sağlayacak bir sistem geliştirme yoluna girdiler. Lange, kapitalist sistemdeki iktisadi muhasebe biçiminin SSCB bilanço sisteminden etkilendiğine dikkat çekmektedir. Dahası bu yön, malların dengeli üretim ve tüketimi ve şubeler arası akış sistemlerini içeren girdi-çıktı analizinin (input- output) kökeni olarak görülür. Modern girdi-çıktı analizinin kurucusu olan Leontief'in temel fikirleri SSCB'nin ulusal ekonomisi üzerine yaptığı çalışmalarla bağlantılı olarak ortaya çıkmıştır. Öyle ki Leontief 1925 yılında SSCB'de bulunduğu dönemde "SSCB'nin Ulusal Ekonomisinin Dengesi" başlıklı makalesi ile girdi-çıktı analizini ortaya koymuştur.⁴⁰⁴

Plan inşası, operasyonel yıllık planların hazırlanması merkez tarafından plan döneminin başlayışından altı-sekiz ay öncesinde ilan edilen geçici hedefler veya kontrol rakamları ile başlamaktadır. Geçici hedefler ekonominin gelişme stratejisine, perspektif plana ve cari beş yıllık plana dayanılarak, buna ek olarak içinde bulunulan yıla ait istatistiki bir değerlendirmeden hareketle belirlenir. Merkezi örgüt, plan inşasının bu aşamasında bütüncül düzeyde tespit edilen sektörel üretim hedefleri arasında tutarlılık sağlanmasını, planlamanın daha ileri aşamalarında aktif rol oynayacak "maddi bilançolar" aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Bilançolar metodu, merkez veya endüstri düzeyinde alt kademelerden gelen önerilerin eşgüdümlemesinde, denkleştirilmesinde planın tutarlılığını sağlamada önemli görev yerine getirmektedir. Merkez girdi katsayıları ve ihtiyaç listeleri üzerinde endüstrilerle pazarlık ederek maddi bilançolar içinde denkleştirilen yeni üretim hedefleri belirlenir. Bu hedeflerden oluşan plan, planlama hiyerarşisinin aşağı düzeylerine, endüstrilere, endüstrilerden de işletmelere iletilir. Bu

⁴⁰³ Звездин З. и др., 1979, s. 14.

⁴⁰⁴ Oskar Lange, **Theory of Reproduction and Accumulation**, Oxford, Newyork, Pergamon Press, Polish Scientific Publisher, First English Edition, 1969, s. 44, 45.

yöntem *girdi çıktı analizinin* kökeni olarak görülür.⁴⁰⁵ Sosyalist planlamanın genel karakteri öncelik derecelerine göre önemli olan iktisadi faaliyetler için belirlenmiş hedefler ve bu hedeflerin eşgüdümlemesidir. Bu eşgüdümlemeyi sağlamak adına tahmini bilançolar hazırlama gibi araçlara başvurmalı ve oluşturulacak plan bir sonraki planın gerçekleşme şartlarını hazırlamalıdır.⁴⁰⁶

Sovyet ekonomisinin planlı yönetiminin temelinde demokratik merkeziyetçilik ilkesi yatmaktadır. Demokratik merkeziyetçilik ilkesine göre planlama, üretimin genel ölçeğini ve büyüme hızını, sektörlerin ve bölgelerin gelişme hızını ve iktisadi sistemdeki belirleyici oranları bilimsel olarak saptama ihtiyacını ifade ederken, planın ayrıntılı detaylandırılmasını işletmelere ve işletme gruplarına bırakmaktadır. Çalışanların aktif demokratik katılımının uygulamayı kolaylaştırdığı ve uygulamada verimlilik sağladığı düşünülmüştür. Planlamada demokratik merkeziyetçilik ilkesinin gelişmesi, işletmelerden başlayarak aşağıdan gelen plan ve önerilerin tek ulusal iktisadi planda rolünün artacağını ifade etmektedir. Aynı zamanda, merkezi devlet rehberliğinin güçlü rolüne vurgu yapmaktadır.⁴⁰⁷

Sosyalist planlamanın önemli ilkesi, ülke çapındaki birleşik planın zorunlu bir görev olarak direktif nitelikte olmasıdır. Planlar, hiyerarşik bir amir tarafından verilen bağlayıcı bir emir gücüne sahiptir. Bu ilke planın direktif içermesi ve hukuki zorunluluk olmasından kaynaklanır. Ulusal ekonomiyi geliştirmenin beş yıllık planları, ulusal iktisadi sistem için bütünü ve sistemdeki ayrı kollar için öngörülen yıllık ve üçer aylık planlar, özellikle planların uygulanmasına karşı çıkma, planların ve niceliksel ve niteliksel unsurlarının çökmesi ve aynı şekilde planın gerçekleştirilmesinden sorumlu yetkililerin eylemsizliği nedeniyle cezai yaptırımların oluşturulması suretiyle zorunlu

⁴⁰⁵ Korkut Boratav, 1982, s. 54-56, 59.

⁴⁰⁶ Charles Bettelheim, 1965, s. 12.

⁴⁰⁷ Mikhail Bor, 1967, s. 56.

devlet kanunları gücüne sahiptir.⁴⁰⁸ Üretici güçlerin ülke toprakları üzerindeki rasyonel dağılımının bütüncül olarak ele alınması planlı iktisadi sistemde önemli bir sorundur. Üretimin etkinliğini artırmak için direktifler, üretici güçlerin daha iyi bir şekilde dağıtılmasını, Birlik Cumhuriyetleri ve iktisadi alanların gelişimini ve uzmanlaşmasını ve bölgesel planlamanın ulusal iktisadi sistemin sektörel kontrol ilkesiyle bütünleştirilmesini gerektirir.⁴⁰⁹

Ulusal iktisadi hayatı güçlendirmek ilkesi planlı bir disiplin ve bir örgütlenme sistemi planlamak, Sovyet hukukunun en önemli görevi sayılmıştır. Ayrı iktisadi topluluklar ve işletmeler tarafından ulusal iktisadi sistemin ayrı kollarına ilişkin planların yerine getirilmesi, plana göre gelişme garantisi, sosyalist hukuk olarak Sovyet hukukunun içeriğinin temel unsurlarından biridir.⁴¹⁰ Parti kongrelerinde kabul edilen ulusal iktisadi planların formülasyonu için direktifler, planın ana bağlantıları, kilit sektörlerin büyüme oranları, ana sanayilerdeki üretim ölçeği gibi boyutları tanımlar. Planın hazırlanmasında amaç birliğini ve yukarıdan aşağıya tüm ülke için plan üzerinde gerekli tekdüzeliği sağlarlar.⁴¹¹ Ulusal iktisadi plan hükümet tarafından onaylandıktan sonra, iktisadi kuruluşların, halk komiserliklerinin ve işletmelerin uygulanması için zorunlu olan bir devlet görevi gücü kazanmıştır. Onaylanan devlet planına dayanarak halk komiserliklerinin, cumhuriyetlerin, bölgelerin planları nihai haliyle hazırlanmış ve bunlar daha sonra işletme planları haline getirilmiştir.⁴¹²

Planlamada siyaset ve ekonominin birliği ilkesi doğrultusunda planlar, Parti ve Hükümet tarafından belirlenen bir iktisadi ve siyasi görevler sistemini anlatır. Bu planların amaçlı ve harekete geçirici doğası buradan kaynaklanmaktadır. SSCB Yüksek

⁴⁰⁸ A. Vyshinskiy, 1948, s. 201, 202.

⁴⁰⁹ Mikhail Bor, 1967, s. 153.

⁴¹⁰ Andrey Y. Vyshinsky, 1948, s. 202.

⁴¹¹ Mikhail Bor, 1967, s. 57.

⁴¹² A. Курский, 1945, s. 27.

Sovyeti tarafından onaylanır ve kanun niteliğindedir. Ulusal iktisadi planlar yasa gücüne sahip olmasaydı merkezin rehberliği sağlanamazdı.⁴¹³ Planlarda siyaset ve ekonominin birliği ilkesi, iktisadi durumun ve kültürün geliştirilmesine ilişkin tüm sorunların genel devlet çıkarları ve tüm iktisadi sistemin çıkarları açısından ele alınması gerektiği anlamına gelmektedir. Sosyalist üretimde, ayrı bir bölgenin, bakanlığın, şirketin veya girişimin çıkarlarının bir bütün olarak ulusal iktisadi sistemin çıkarları ile bütünleştirilmesini gerektirir. Her işletme bütünü ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilir.⁴¹⁴

Lenin, ulusal iktisadi planların bilimsel olarak doğrulanmasına büyük önem vermiştir. Planların gelişiminin bilim ve teknolojiadaki başarılarla, birikmiş deneyime ve ileri çalışma yöntemlerine dayandırılması gerektiğini vurgulamıştır. Lenin, plan atamalarını maddi kaynaklarla ilişkilendirme gereğini ifade etmiştir.⁴¹⁵ Sosyalist planlamanın bilimsel karakteri, planlama ile ulusal iktisadi sistemin tüm dallarında bilim ve teknolojinin gelişmesi arasındaki yakın ilişkide ifade edilmektedir. Ulusal iktisadi kalkınmaya yönelik planlar, ulusal iktisadi sistemin teknik olarak yeniden inşasına yönelik planlardır.⁴¹⁶ Bununla bağlantılı olarak planlamanın bilimsel düzeyini yükseltmek için elektronik bilgisayarların ve matematiksel yöntemlerin kullanılması büyük önem taşımaktadır. Öyle ki planlamanın bilimsel düzeyini geliştirmenin önemi, Eylül 1965'teki genel kurul toplantısında da SBKP Merkez Komitesi tarafından alınan kararlarda vurgulanmıştır. Planlamanın bilimsel niteliği, özellikle uzun dönemler için, planların hazırlanmasında farklı uzmanlık alanlarındaki bilim adamlarının, mühendislerin ve teknisyenlerin geniş katılımıyla sağlanması esas alınmıştır.⁴¹⁷

⁴¹³ Mikhail Bor, 1967, s. 57.

⁴¹⁴ Ak., s. 56.

⁴¹⁵ Звездин З. и др., 1979, s.13.

⁴¹⁶ А. Курский, 1945, s. 13.

⁴¹⁷ Mikhail Bor, 1967, s. 57,58.

Sovyet tipi sosyalist plan sosyalist işbölümünü esas alır. Planın kilit halkaları belirlenerek, gerekli kaynaklar belirli bir dönemde belirleyici olan sektörlerin veya alanların öncelikli olarak geliştirilmesine yoğunlaştırılmıştır. Diğer sektörler ise öncü sektörlerle uygun olarak planlanmıştır. Bu aynı şekilde Birlik Cumhuriyetleri, iktisadi alanlar, endüstriler ve bireysel girişimler için genel bir iktisadi planlama ilkesidir. Örneğin, bir Cumhuriyet iktisadi sisteminin genel görevleri, Cumhuriyetin iktisadi ve doğal özellikleri, onun SSCB'nin ulusal iktisadi sistemindeki uzmanlığı temelinde belirlenmiştir.⁴¹⁸

SSCB'de merkezi planlamanın işleyiş mekanizması, devletin, iktisadi hareketlerini merkezi bir karar verme süreci ile aktif şekilde ve doğrudan doğruya denetleme esasına dayanır. Merkezi planlama tek bir merkezin eseri sayılmaz. Plan hiyerarşik olarak en tepede bulunan iktisadi ve idari makamlarla sorumlu daha alt birimler arasındaki bilgi alışverişinin son aşamasında ortaya çıkar. Bu sistemin bileşenleri, SSCB Yüksek Sovyeti, Bakanlar Kurulu, federe ve özerk cumhuriyetler, yerel sovyetler ve icra komiteleri, bilimsel araştırma kurumları ve SSCB GOSPLAN'ı ile federe cumhuriyetler GOSPLAN'ı ve yerel komisyonlardan oluşmuştur.⁴¹⁹ Plan tasarısı Bakanlar Konseyine sunulup, SSCB Yüksek Sovyeti tarafından onaylandıktan sonra yasalaşmıştır.⁴²⁰

Plan uygulama aşamasında merkezi organlarca sürekli izlenir. Bu durumda hiyerarşik temele dayalı idari denetim, Sovyet denetim komisyonu denetimi, parti tarafından yapılan denetim ve GOSPLAN denetimden oluşur. Ayrıca sosyalist işletmelerin üretim faaliyetlerinin denetimi, plan hedeflerine ulaşp ulaşmadıklarının araştırılması önemlidir. Mali denetim, mali özerk işletmelerin dönem sonunda planlanmış belirli bir kârı gerçekleştirmeleri ve gelir-gider dengesinin sağlanması için yapılır.

⁴¹⁸ Ak., s. 59.

⁴¹⁹ Mircan Yıldız Tokathoğlu, 2005, s. 19.

⁴²⁰ Mikhail Bor, 1967, s. 23.

Materyal denetim, işletmenin üretimde ne kadar materyal kullandığı ürettiği ürünlerle denetime tabi tutulur. Bunu üretimin niteliğinin denetimi izler. Her işletme bünyesinde kurulan özel denetim organlarında bu denetim gerçekleştirilir.⁴²¹

Geleneksel plan inşası modelinde fiyat mekanizması ve piyasa ilişkileri iktisadi sistemde olmasına rağmen planın oluşturulma sürecini etkilemez. Bu sosyalist sistemde de piyasa ilişkileri ve piyasa kategorileri var olduğu ancak bunların plan inşasında değil plan *uygulanmasında* aktif bir rol oynadığı anlamına gelir. Bunun anlamı, iktisadi sistemde hangi ürünlerin ne kadar üretileceğini piyasa kategorileri aracılığıyla üretici birimlerin ve tüketicilerin tercihleri dışında, plan aracılığıyla ortaya koyulan merkezi tercihlerin belirlemesidir.⁴²² Bu modelin belirleyici niteliği merkeziyetçi olması, işletmeler ve tüketicilerin piyasa ilişkileri aracılığıyla ademi merkeziyetçi tercihlerine göre değil, merkezi tercihlere göre inşa edilen bir plan sistemin ifade etmesidir. Modelin temel niteliği ise fiyatların plan inşasında oynadığı rolü belirleyen etkendir.⁴²³ Planın uygulanmasında seçilen amaçlara her aşamada uygunluğu sağlamada yardımcı bir araç olarak kullanılmaktaydı. Fiyatlar planlama örgütünce belirlenmiştir. Fiyatlarda temel ilke her şey plana göre ilkesidir.⁴²⁴

1.2. Türkiye’de Ulusal Planlama

Türkiye’de klasik planlama yönetiminin kuruluşu DPT öncesi planlama denemeleri ve kalkınma plancılığının planlama deneyimleri ile şekillenmiştir. İlk iki kalkınma planı gerek oluşturuldukları iktisadi ve siyasi koşullar gerekse de bu koşulların şekillendirdiği metot ve ilkeler ile klasik Türk Planlama yönetiminin özelliklerini göstermeleri bakımından temel kabul edilebilir.

⁴²¹ Mircan Yıldız Tokathoğlu, 2005, s. 27.

⁴²² Korkut Boratav, 1982, s. 95.

⁴²³ Ak., s. 99.

⁴²⁴ Yalçın Küçük, 1978, s. 221.

1.2.1. Cumhuriyetin İlk Yıllarından Devletçiliğe: İktisadi Planlama Gayreti ve Sanayi Planları

Türkiye’de iktisadi hayatın planlanmasına temel oluşturan kamu iktisadi yönetimi, Cumhuriyet’in ilk yıllarında düzenli bir maliye ve bütçe sistemine geçilmesi, makro iktisat politikasında önemli görülen gereken gelir ve harcamaların denkleştirilmesi, eğitim ve sağlık gibi sosyal hizmet alanlarının programlanması ve demiryolu planının gerçekleştirilmesi gayreti ile şekillenmiştir.⁴²⁵ Bu yıllarda sanayide gelişmeyi sağlamak için toplumsal öge olarak özel girişime ağırlık verilmiştir. Buna uygun olarak hukuki düzenlemeler, iktisat politikası ile ilgili örgütlerin kurulması, bankacılık sisteminin, ulaştırma altyapısının geliştirilmesine odaklanılmıştır.⁴²⁶

Kuruluş yıllarında Atatürk’ün iktisadi gelişmeye verdiği önem, iktisadi bağımsızlık olmadan siyasal bağımsızlık olamayacağı düşüncesinde somutlaşmaktadır. Bu bakımdan iktisadi politikayı belirlemeye yönelik ilk adım 1923 Türkiye İktisat Kongresi’nde atılmıştır. Kongrenin aldığı kararlar doğrultusunda Türkiye’de liberal bir politika benimsenmiştir. Bu politikaya uygun olarak özel kesimin iktisadi kalkınmada etken bir rol oynamasına yönelik ortam yaratmak üzere kanuni düzenlemeler yapılmıştır.⁴²⁷ İktisadi gelişme uzun dönemde devletin öncülüğünde oluşturulacak Türk girişimcilerin gücüne dayandırılmıştır.⁴²⁸ 1913’te Teşvik-i Sanayi Kanunu, 1924’te sanayi işletmelerinin hammadde ithalatına gümrük bağışıklığı tanınması, 1925’te kurulan Sanayi ve Maadin Bankası aracılığıyla özel sanayi kuruluşlarına kredi sağlama ve hisse senetlerini satın alarak sermaye oluşturmaya destek adımlarıyla gelişmiştir. 1927 yılında ikinci bir Sanayi ve Teşvik Kanunu çıkarılarak, özel sektöre arsa temini, özel telgraf ve telefon

⁴²⁵ Oktay Yenal, “Planlamaya Dair: Dünyada ve Türkiye’de İktisadi Planlama Kuram ve Uygulamaları”, **Atilla Sönmez’e Armağan Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çözülüşü 1960-1980**, (Haz. Ergun Türkcan), 1. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 518.

⁴²⁶ Yahya Sezai Tezel, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)**, 3. Baskı, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1994, s. 228-238.

⁴²⁷ Akın İlkin, 1974, s. 319.

⁴²⁸ Yahya Sezai Tezel, 1994, s. 148.

hatlarını yapan şirketlerden resim alınmaması, sanayi, sanayi kuruluşlarının arazi kazanç, maktu zam, belediyelerce uygulanan ruhsat, vergilerinden ve resimlerden muaf tutulması sağlanmıştır.⁴²⁹

Atatürk 1926 yılında TBMM açılış konuşmasında Cumhuriyet'in başlattığı reformun ilk döneminin geçirildiğini ve gün geçtikçe bu sürecin sonuçlarına ulaşıldığını yapılan faaliyetlere değinerek açıklamıştır. Sayılan faaliyetler arasında Büyük Ekonomik Meclis oluşturulması üzerine kanun tasarısı hazırlanmakta olduğuna Atatürk tarafından yer verilmiştir.⁴³⁰ Buna paralel olarak 1927 yılında iktisadi gelişmeyi hızlandırmak için kararlar almak, araştırmalar yapmak ve programlar hazırlamak üzere 24 üyeli Ali İktisat Meclisi oluşturulmuştur. Meclisin üyelerinin yarısı hükümet, diğer yarısı ise ticaret ve sanayi odaları ve diğer meslek kuruluşlarınca seçilmekteydi.⁴³¹

1929 yılında bu meclis Türkiye'nin o dönemde yaşanan dış ticaret açığı ve para değeri problemlerini çözmek üzere ödemeler dengesi açığının kapatılmasına yönelmiştir. Buna yönelik meclisin ithal ikamesi imkanlarını gözden geçirmek, sanayileşmenin hızlandırılması için öneriler geliştirmek üzere Türkiye'nin İktisadi Programı'nı oluşturması gündeme gelmiştir.⁴³² Ali İktisat Meclisi 1929 yılında sanayi hakkında çalışmalarına başlamıştır. Türkiye'nin iktisadi tarihinde adını İktisat Vekili Şakir Bey'den alan ve Şakir Kesebir Planı olarak adlandırılan rapor üzerinde ilk olarak Ali İktisat Meclisi çalışmaya başlamış, araştırmanın kapsamının genişlemesi nedeniyle sonra İktisat Vekaleti üstlenmiştir.⁴³³ İktisat Vekaleti, 1928 yılında Tarım ve Ticaret Vekaletlerinin birleştirilmesiyle kurulmuştur. İktisat Vekili Şakir Bey, ihracatı artırma konusunda

⁴²⁹ Yahya Sezai Tezel, 1994, s. 289, 290.

⁴³⁰ Atatürk'ün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin II. Dönem, 4. Yasama Yılı Açış Konuşmaları (1 Kasım 1926), Millet Meclisi Tutanak Dergisi D. II, C. 27, Sa.1, https://www.tbmm.gov.tr/tarihce/ataturk_konusma/2d4yy.htm, (e.t. 25.10.2023).

⁴³¹ Yahya Sezai Tezel, 1994, s. 230.

⁴³² Ak., s. 239.

⁴³³ Murat Koraltürk, "Ali İktisat Meclisi (1927-1935)", **Ekonomik Yaklaşım**, 1996, 7 (23), s. 52. Ali İktisat Meclisi Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın hazırlanması ve uygulamaya girmesinden sonra işlevsiz kalmış ve iktisadi hayatta devletçilik benimsendikten sonra 1935 yılında kaldırılmıştır. Ak, s. 52.

ayrıntılı bir raporu 1930 yılında “İktisadi Vaziyetimize Ait bir Rapor” başlığıyla Başbakanlığa sunmuştur. Bu rapor ihracatın geliştirilmesi ve özel olarak ithalatın yerli üretimle ikamesinin imkanlarını, mal grupları temelinde inceleyerek bazı sanayilerin gelişmesini önermiştir. Hükümetin korumayı artırması, yeni önlemlerle özel yatırımları özendirme gibi adımlar sektörlerin geliştirilmesi için istenmiştir. İzleyen günlerde başka metin olarak *İktisadi Program* başlığı ile hükümetçe TBMM’ye sunulmuştur.⁴³⁴

1930’larda iktisadi gelişme için sanayileşmenin aktörü İktisat Vekaleti olmuş ve bu dönemde sanayileşme, yeni sanayilerin kurulması, sanayinin ortaya çıkaracağı güçle ülke kaynaklarını harekete geçirecek ülke içinden bir hareket sermaye birikiminin olmazsa olmazı olarak görülmüştür.⁴³⁵ 1930’larda liberal politikaların iktisadi kalkınmaya yönelik beklentilere karşılık vermeyeceği düşüncesi, 1929 Bunalımı ile Türkiye’de dış ticaret hadlerindeki kötüleşme, ithalat hacminde küçülme, hükümetin bütçe gelirlerindeki cari düşüşle güçlenmiştir. Bunalımın getirdiği ortamda Türkiye’de devletin iktisat politikasında sanayileşmeyi hızlandırmaya yönelik yeni bir anlayış gelişmiştir.⁴³⁶ Atatürk’ün onayı ile kamu girişimciliğine dayanan bir strateji tercih edilmiştir. Bu yıllarda kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulmaya başlanması, demiryolları yapımına ağırlık verilmesi ile planlama konusunda ilk adımlar atılmıştır.⁴³⁷

İktisadi politikalar bağlamında korumacılık ve devletçilik özellikleri ile belirleyici olan bu dönem dünya buhranı ile Türkiye ekonomisinin dışa kapanarak devlet eli ile milli bir sanayileşmeye giriştiği yıllar olmuştur. Korumacı devletçi sanayileşme 1930’larla sistematik bir model olarak ortaya çıkmıştır.⁴³⁸ 1929-1933 yılları arasında ithal ikamesine dayanan sanayileşmeyi hızlandırma uygulamalarının yolu sanayide devlet kapitalizmi

⁴³⁴ Yahya Sezai Tezel, 1994, s. 239, 293.

⁴³⁵ Bilsay Kuruç, **Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi (Büyük Devletler ve Türkiye)**, 1. Baskı, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011, s. 355.

⁴³⁶ Yahya Sezai Tezel, 1994, s. 240,241.

⁴³⁷ Günel Kansu, **Planlı Yıllar [Anılarla DPT’nin Öyküsü]**, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2004, s. 27.

⁴³⁸ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi, (1908-2009)**, 16. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2012, s. 59,60.

uygulamaktı.⁴³⁹ Devlet kapitalizmine başvurma fikri 1931 yılında CHP Kurultayında devletçiliğin parti programının temel ilkeleri arasında yer almasıyla olmuştur. Devletçiliğin bir ilke olarak parti programına girmesinde İktisat Vekili olan Mustafa Şeref Özkan'ın rolü vardır. Özkan, özellikle sanayileşmenin iktisadi sistemin merkezinde konumlandırılmasında kurumsallaşmayı sağlayan aktördür.⁴⁴⁰

1930'larda hükümetin sanayileşme politikasının temel özelliği, sermaye birikiminde öncelikli aracın devlet olmasıdır. Kapitalist gelişme stratejisi çizgisinde geliştirilmiş bu politikada, devlet imalat ve madencilik sanayiinde girişimcilik rolü üstlenmiştir. Buradan hareketle Türkiye'de devletçilik, özel mülkiyet ve gelişimi sınırlamak ve küçültmek için değil, korumak amacıyla geliştirilmiş bir politika olarak değerlendirilmiştir.⁴⁴¹ İktisatta devletçilik, zamanın şartlarına uyum gösterecek sağlam bir devlet yapısını kurmak için devleti iktisadi alanda zayıflatacak nedenlerden kurtulma gerekliliğinden ileri gelmiştir. İsmet İnönü'nün sözleri ile devletçilik, *"inkışaf için ve yeni düzeni kurmak için de feyizli ve müsbet bir yol"* olarak görülmüştür.⁴⁴²

Devlet müdahaleciliği uygulamaları, 1933 yılında yerini daha ılımlı tarzda bir devletçiliğe bırakmıştır. İktisat Vekaletinde 1932 yılında İktisat Vekili Mustafa Şeref Bey istifa etmiştir. Onun yerine iş çevrelerine yakın olan İş Bankası genel müdürü Celal Bayar İktisat Vekilliğine getirilmiştir.⁴⁴³ 1933 yılında İktisat Vekaletine Celal Bayar'ın geçmesi ile devletçilik özel kesimle uzlaşmaya dönük olarak yeni bir sanayileşme stratejisi benimsemiştir.⁴⁴⁴ Buna göre parti, özel girişimciliği toplumsal sistemin temel unsuru saymakta ve *"ferdi mesai ve faaliyeti esas tutmakla beraber"* mümkün olan kısa sürede

⁴³⁹ Yahya Sezai Tezel, 1994, s. 291.

⁴⁴⁰ Bilsay Kuruç, 2011, s. 390-391.

⁴⁴¹ Yahya Sezai Tezel, 1994, s. 245.

⁴⁴² İsmet İnönü, "Fırkamızın Devletçilik Vasfı", **Kadro**, 1933, (22), s. 4.

⁴⁴³ Ceren Kalfa, "1933 Yılı: Planlamada Sümerbank Modeline Geçiş", **Açıklamalı Yönetim Zamandizini (1929-1939)**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA), 2007, s. 415.

⁴⁴⁴ Bilsay Kuruç, 2011, s. 394.

milleti refaha ulaştırma ve ülkedeki yaşam koşullarını iyileştirerek imar etme amacına yönelmiştir. Bu durumda devlet milletin genel çıkarının gerektirdiği işlerle özellikle de iktisadi alan ile fiilen ilgilenecektir. Devlet zel sektör tarafından gerçekleştirilmesi zor olan alanlarda sanayi işletmelerini kurup işletecekti. 1935’te devletçiliğin bu kapsamı kamu düzeninin gerektirdiği durumlarda özel girişimin etkinliğinin denetlemesiyle genişletilmiştir.⁴⁴⁵ Devletçilik ilkesi 1933 ve 1936 sanayi planları uygulamasını göstermiş ve 1950’ye kadar benimsenmiştir.⁴⁴⁶

1930’larda izlenen bu iktisadi politika sanayinin hareketini devletin merkezden yöneteceği bir program ile somutlaşmıştır.⁴⁴⁷ Sanayi alanında böyle bir programın oluşturulması 1932 yılında İsmet İnönü’nün SSCB’yi ziyaretini ile hız kazanmıştır. O dönemde ilk beş yıllık planları yürütmeye başlayan SSCB, Türkiye’nin sanayileşmesi için kredi vermiş ve teknik yardım sağlamıştır.⁴⁴⁸ Bu görüşme, kredi ve teknik yardım protokolü haline getirilmiş, bu protokolle sanayileşmenin bir program etrafında gerçekleştirileceği resmi olarak açıklanmıştır.⁴⁴⁹ 1933 yılında 2262 sayılı özel kanun ile Sanayi Kredi Bankası ve Devlet Sanayi Ofisi’nin birleştirilmesiyle Sümerbank oluşturulmuştur. Bu, 1934 yılında kabul edilecek olan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planının yürütücülüğünde temel rol stenerek yürütecek ve devletçiliğin simgesi haline gelecek yeni bir kurum oluşturulması da demektir.⁴⁵⁰

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı 1933 yılında uygulamaya geçmiştir. Planının oluşturulma gerekçesine planın genel kısmında, planlama faaliyetinin siyasi gerekçesi

⁴⁴⁵ Yahya Sezai Tezel, 1994, s. 243, 244.

⁴⁴⁶ Afet İnan, 1974, s. 25.

⁴⁴⁷ Bilsay Kuruç, 2011, s. 374.

⁴⁴⁸ İsmet İnönü, 1932 yılında devletin yatırım programına mali ve teknik yardım bulmak amacıyla Sovyetler Birliği ile Türkiye arasında karşılıklı ziyaretler sonucunda 1932 yılında Prof. Orloff Başkanlığında heyetin hazırladığı Pamuk Sanayi Hakkında Rapor sunuldu. Bu raporu, Türkiye’de Kendir Sanayinin Gelişmesi Hakkında Rapor ve Türkiye Kimya ve Demir Sanayi Gelişmesi Hakkında Rapor izlemiştir. Orloff başkanlığındaki heyetin raporu o döneme aittir. Bkz. Türkiye Pamuk, Ketene, Kendir, Kimya, Demir Sanayii: Hakkında Sovyet Mtehebbisleri Tarafından Verilen Raporlar, Ankara, Ankara Başvekblet Müdevvenat Matbaası, 1933.

⁴⁴⁹ Bilsay Kuruç, 2011, s. 375.

⁴⁵⁰ Oktay Yenal, 2010, s. 529.

vurgulanarak değinilir. Buna göre Londra Konferansı sonrası başka deyişle 1921'den beri Türkiye'nin doğal koşullarına göre üretim faaliyetini yerine getirecek organları kurarak iktisadi sistemi yönetmesi gerekliliğinin ortaya çıktığı belirtilmiştir. Beş yıllık sanayi planı bu doğrultuda hazırlanacak Türkiye'ye müstakil ve kapsamlı bir iktisadi sistem kazandırma amacıyla olan genel bir uygulama programının parçasıdır.⁴⁵¹

Plan metni, iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm, genel kısım ile sanayi kuruluşlarının tesis yerlerinin seçimine ve dokuma, kimya, demir ve kendir gibi sanayi kollarına, mali duruma yer vermektedir. Burada kurulmasına karar verilen sanayi kollarının rasyonel bir şekilde çalışabilmesi ve enerjinin ucuz sağlanması için elektrifikasyon gerekliliğine ve bir enerji teşkilatı kurulmasına yer verilmiştir. İkinci bölüm ise, ihracat maddelerinin alım satımı ve ihracatın teşkilatlandırılmasına ayrılmıştır.⁴⁵² Bu planda yer alan sanayi kolları, her sanayi kolunda üretilen miktarları (ton) ve para değeri (lira) yönünden tespit edilmiştir. İlgili alanda kurulan fabrikaların sermayeleri, gerek makine ve tesisatın saplanması için gereken maliyet (lira) hesaplanmıştır.⁴⁵³

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı üç esasa dayanmaktadır. Birincisi temel hammaddeleri ülkede bulunan veya bulunmasa da kısa zamanda temini mümkün olan sanayi kollarının ele alınmasıdır. İkincisi, bu sanayi kollarının büyük sermayeye ve teknik güce ihtiyaç duymalarından kaynaklı olarak kuruluşlarının devlete ya da milli kuruluşlara bırakılmasıdır. Üçüncüsü ise kurulmasına karar verilen sanayi, ülkenin ihtiyacı ve harcamaları ile orantılı olarak belirlenmiştir.⁴⁵⁴

⁴⁵¹ I. Beş Yıllık Sanayi Planı metni için Afet İnan, **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1972, Ekler kısmı Raporlar Başlığı, Kısım I, s. 7-10.

⁴⁵² Ak. Afet İnan, 1972, Ekler kısmı Raporlar Başlığı, Kısım I-II.

⁴⁵³ Ak., Ekler kısmı Raporlar Başlığı, Kısım I.

⁴⁵⁴ Afet İnan, 1972, s. 16.

Beş yıllık sanayi planı kapsamında özel sektöre kurulmasına olanak olmayan sanayi kolları ithal edilecek devlet ya da yerli kuruluşların girişimi olarak kurulacaktır. Ayrıca devlet girişimi ile kurulacak sanayi kolları, özel girişimin üretim faaliyetlerinde fabrikalara ve sanayiye yarı işlenmiş mamuller sağlayacaktır. Böylelikle sanayinin gelişmesi amaçlanmıştır.⁴⁵⁵

Günçe'ye göre beş yıllık sanayileşme planı, kısmiydi ve dahası yatırım programı niteliğindedir. Bütün iktisadi sistem bakımından temel amaç tüketim malları üretiminde belirli bir artış sağlamaktır. Tüketim malları öncesinde ithal edilmekteyken, Türk sanayi yapısının bir geleneği haline gelen ithal ikamesi de devlet eliyle ve sistemli şekilde plan aygıtı ile başlatılmıştır. Türkiye'nin bağımlı, geri kalmış ve tarıma dayalı, hammadde üreten devletler arasında bulunduğu belirtilmiştir. Geri kalmışlıktan kurtulma yolu sanayileşmedir ve yöntemi ise planlamadır.⁴⁵⁶

1936 yılında İkinci Beş Yıllık Sanayi Planının hazırlanması için bir sanayi kongresi düzenlenmiş ve hazırlanan raporlar İktisat Bakanlığı tarafından plan haline getirilmiştir. Bu planda yaklaşan İkinci Dünya Savaşı koşullarında iktisadi gücün artırılmasına vurgu yapılmış, birinci planda esas alınan büyük sermaye ve teknik güç isteyen ve hammaddesi ülkedeki koşullara uygun bir sanayileşme tercih edilmiştir.⁴⁵⁷ 1938-1942 yılları İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı konu, gerekli görülen sermaye, ülkede geliştirdiği sosyal ve iktisadi hareketler bakımından birinci sanayi planına göre daha geniştir. Bu planın genel karakteri, iktisadi yapı ve şartlara uygun olarak büyük sermayeye ve teknik güce ihtiyaç duyan ve hammaddesi tamamen ülkede mevcut ve yetişen endüstrilere odaklanılmasıdır. Ülkede alım satımı az, ancak ülke dışında büyük bir tüketim alanına sahip madenler hem ham hem de yarı işlenmiş olarak ihracata elverişli

⁴⁵⁵ I. Beş Yıllık Sanayi Planı bkz. Afet İnan, 1972, Kısım I, s. 13.

⁴⁵⁶ Ergin Günçe, "Türkiye'de Planlamanın "Dünü-Bugünü-Yarını"", ODTÜ Gelişme Dergisi, 1981 Özel sayısı, s. 118, 119.

⁴⁵⁷ Akın İlkin, 1974, s. 321.

duruma getirileceğine ve bu yolla ihracat mallarının kıymetlendirileceğine ve yeni ihracat kaynakları yaratılacağına yer verilmiştir. Büyük halk kitlelerinin doğal kaynaklardan elde edecekleri ürünlerle kazanç sağlamaları hedeflenmiştir. Kömür sektöründe üretimin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Makine endüstrisine bir başlangıç olması bakımından Karabük Demir Çelik fabrikalarının yarı mamul maddelerini kullanıma uygun hale getirecek fabrikalar öngörülmüştür.⁴⁵⁸ İkinci planının analizleri birinci plana göre daha kapsamlıdır ve öncelikleri ise üretim malları ve ara mallarında yoğunlaşmıştır. Ayrıca ağır sanayiye öncelik verilmesi ve Sovyet desteğinin yerini İngiliz teknik yardımı alması bakımından birinci plandan farklılaşmaktadır. Bu plan, İkinci Dünya Savaşı nedeniyle uygulamaya konulamamıştır.⁴⁵⁹

Cumhuriyet'in bu sanayi planları, ülkenin doğal kaynaklarını değerlendirerek, insan gücü ile maddi imkanların kullanılmasını öngörmüş ve bu amaçla fabrikalar kurulmuştur. Büyük sermaye ve kuvvetli teknik isteyen endüstri kolları alanında, özel teşebbüse ve sermayeye yer ayrılmamıştır. Devletçiliğin temellendiği ilke doğrultusunda, özel teşebbüsün milli sermayeyi israf etmemesi ve ulusal çıkarların uyumlu şekilde yürütülmesini sağlamak adına devletin yol gösterici ve koruyucu olması öngörülmektedir.⁴⁶⁰ Günçe'ye göre her iki plan proje koleksiyonu niteliğindedir. Her ikisi de sanayileşmeyi sağlamak için olanakları sağlama ve bir uygulama disiplini ortaya koyma yolundaydı. Yine iki plan fiziksel planlama ve maddi dengeler araçlarından yararlanarak mekâna yerleşen bir yapı getirmeye çalışmışlardır.⁴⁶¹ Küçük'e göre de bu planlar iktisadi sistemin tümünü kapsamaması, bütünleyici bir özelliğe sahip olmamaları ve sanayi dalları arasındaki ilişkiler üzerinde durmaması nedeniyle plan olarak nitelendirilemez. Ancak, planların biçimsel özelliklerinin oluşturuldukları dönemle olan

⁴⁵⁸ Afet İnan, 1972, s. 17.

⁴⁵⁹ Ergin Günçe, 1981, s. 121; Yalçın Küçük, 1978, s. 249.

⁴⁶⁰ Afet İnan, 1974, s. 17.

⁴⁶¹ Ergin Günçe, 1981, s.121.

bağları düşünüldüğünde yerli hammadde kullanmak, tüketim araçları üretimine öncelemek, yeni fabrikalar kurmak ve bölgesel dağılışı sağlamak gibi amaçları belirleyebilmesi bakımından değerlidir.⁴⁶²

1.2.2. Plan Arayışları: 1946 İvedili Plan ve 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı

Beş yıllık sanayi planının uygulanması İkinci Dünya Savaşı ile aksamaya uğrasa da savaşın ardından devlet sanayi sektörünü geliştirmeye yönelik çalışmalarını sürdürmüştür. 1944-1945 yıllarında Ekonomi Bakanlığına bağlı Sanayi Tetkik Heyeti'nin adımıyla hükümet çevresinde savaş sonrası dönemde uygulanacak geniş yatırım programı ve iktisat politikası görüşülmeye başlanmıştır.⁴⁶³ Hükümet 1944 yılında savaş sonrası kalkınma plan ve programının hazırlanması için maliye, iktisat, ticaret ve tarım bakanlarına bağlı bir bakanlıklar arası planlama komisyonu kurmuştur.⁴⁶⁴

Sümerbank, Etibank yer aldığı iktisadi devlet kuruluşları ve farklı bakanlıklarca yürütülen yeni yatırım projeleri, 1944 yılında *Kimya Sanayi Hakkında Rapor ve Makine, Madeni Eşya ve Malzeme Sanayi Hakkında Rapor* olarak bütün taslak halini almışlardır. 1945 yılında Ekonomi Bakanlığı, çeşitli bakanlıklar ve iktisadi kuruluşlarda sürdürülen ve devlet yatırımlarla ilgili proje ve program çalışmalarının tümünü, Sümerbank tarafından uygulanacak imalat sanayii projeleri ve Etibank tarafından uygulanacak madencilik ve enerji projelerini içeren geniş bir plan taslağı hazırlayarak bakanlıklarla paylaşmıştır. 1945 yılında oluşturulan bu plan taslağı, Türkiye'ye ithal edilen tüm malları yurtiçinde üretme isteğine yönelmişti. Ekonomi Bakanlığı bu çalışmadaki projeler arasından Sümerbank ve Etibank tarafından öncelikle uygulanması istenenlerden daraltılmış plan hazırlamıştır. Bakanlar Kurulu, 1945 yılında Sümerbank ve Etibank tarafından beş yıllık zaman diliminde yürütülecek projelerin toplamını "İvedili Plan"

⁴⁶² Yalçın Küçük, 1978, s. 248.

⁴⁶³ Yahya Sezai Tezel, 1994, s. 313.

⁴⁶⁴ İlhan Tekeli, Selim İlkin, *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Planı*, Ankara, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi Serisi No.1, 1974, s. 1.

adıyla onaylamıştır.⁴⁶⁵ Planda 1945, 1946 yılında proje kapasitelerini değiştiren iki değişiklik yapılmıştır. Plan, 1946 yılında Ekonomi Bakanlığı ve Sümerbank tarafından yeniden gözden geçirilmiş ve tamamlanabilmesi için ödenek talebinde bulunulmuştur.⁴⁶⁶

1946 yılında kabul edilen İvedili Plan, savaş sonrası duruma Türkiye'nin uyumunu değerlendiren bir genel rapor, raporun teknik boyutunun açıklandığı ve jeopolitik önemi içeren bir öz rapor, Sümerbank ve Etibank'ın projeleri ve planın uygulanması sürecinde planlama ile ilgili kuruluşlar arasında oluşturulan protokollerden meydana gelen dört bölümden meydana gelmektedir. Planın genel amacı, üretimde sanayi, tarımı, ulaştırmayı geliştirerek ülkenin bir bütün olarak hızlı kalkınmasını sağlamaktır. Bunu başarmak içinde esasen ülkenin sanayileşme hareketini geliştirecek tarım eksenli gelişmeye odaklanan bir sanayileşme planı oluşturulmuştur.⁴⁶⁷

Tekeli ve İlkin'e göre bu plan, hedefleri bakımından sanayi planlarındaki hedeflerin gelişmiş temsilcisidir ve yapısal bakımdan da onların uzantısıdır. Önceki plan çalışmalarından farkı ise, enerji kaynakları ekseninde sanayi kompleksleri kurularak bölgesel uzmanlaşmayı amaçlamasıdır. Plan kapsamlı bir iş planı şeklinde düzenlenmesi ve tüketimi ve üretimi birlikte düzenlemiş olması bakımından önceki planlardan yöntem olarak farklılaşmaktadır. Bu yöntemleri Kadro Hareketi içinde yer alan dönemin Sanayi Tetkik Dairesi Başkanı Şevket Süreyya Aydemir; yine dönemin Sümerbank Konjonktür Müşaviri İsmail Hüsrev Tökin belirlemiştir.⁴⁶⁸

Kadro Hareketi, planı Sovyet Cumhuriyetlerinin ya da Avrupa'nın plan anlayışı gibi algılamayıp onun yerine planı sömürgeciliğe karşı ulusal kurtuluş hareketinin bir parçası olarak görmüştür. Bu doğrultuda plan bütün milleti kapsayan bir işbirliği anlamına gelmiştir. Bu işbirliğinin kurulmasında iktisadi işleyişe müdahale eden

⁴⁶⁵ Yahya Sezai Tezel, 1994, s. 318.

⁴⁶⁶ Ak., s. 322.

⁴⁶⁷ İlhan Tekeli, Selim İlkin, 1974, s. 2.

⁴⁶⁸ Ak., s. 2, 3.

devlettir.⁴⁶⁹ Aydemir teknik, milletin ileri çıkarları doğrultusunda toplumu düzenleyen, milli, müstakil ve planlı bir iktisat devletçiliği ile doğacağını ve gelişeceğini vurgulayarak plan gerekliliğini “...*muhakkak olan şudur ki plan mefhumu artık devrin en karakteristik mefhumudur ve yarının cemiyet nizamını -sosyal mahiyet ne olursa olsun- ancak planlı bir cemiyet nizamı olabilir*” biçiminde ifade etmiştir.⁴⁷⁰ Dolayısıyla 1946 planı kalkınma ve sanayileşme adımlarında devletin önderliğini zorunlu saymış ve dış iktisadi ilişkilerde iktisadi bağımsızlığı benimsemiştir.⁴⁷¹

Plan açık pazar şartlarının hâkim olduğu uzmanlaşmaya dayanan model yerine, sektörel ve önceliği sanayiye veren yaygın ve dengeli bir model öngörmüştür. Bu model, devlet ve dış dengelerince kısa sürede devre dışı bırakılmış ve Türkiye’yi dünya ekonomisi ile bütünleştirmek için devalüasyon ve liberalizasyon önlemleri ile dış yardım olanaklarına yönelinmiştir. Böyle bir dönemle 1946 planı yerine, liberal politika ile çevrili özel teşebbüsün rolünü öne çıkaran ve tarım, ulaştırma, enerji gibi sektörlerle öncelik verilen bir plan hazırlama gündeme gelmiştir.⁴⁷²

İkinci bir plan girişimi böylelikle İvedili plandan bir yıl sonra ortaya çıkmıştır. Bu plan *Vaner Planı* olarak bilinir. İtici güç, 1947 yılında Marshall savaş sonrası Avrupa ekonomilerinin canlandırılmasıyla ilgili bir plana destek vereceğini ve Türkiye’ye askeri ve iktisadi yardım yapacağını duyurmasıydı. Aynı yıl Avrupa İktisadi İşbirliği Komitesi, Avrupa İmar Programı üzerinde çalışmaya başlamıştır. Türkiye’nin Avrupa İmar programının kredilerinden yararlanabilmesi adına Türkiye ile ABD arasında İktisadi İşbirliği Anlaşması imzalanmıştır.⁴⁷³

⁴⁶⁹ İsmail Hüsrev, “Plan Mefhumu Hakkında”, **Kadro**, 1932, (7), s. 38

⁴⁷⁰ Şevket Süreyya, “Plan Mefhumu Hakkında”, **Kadro**, Mayıs 1932, (5), s. 8, 11.

⁴⁷¹ Korkut Boratav, 2012, s. 97.

⁴⁷² Ak, s. 98.

⁴⁷³ Yahya Sezai Tezel, 1994, s. 324.

İvedili Planda yer alan devlet sanayi projelerini içine alan bir kalkınma planıyla dış yardım talebinde bulunmuştur. Bunun üzerine ABD hükümet danışmanı olan Thornburg'un başkanlığındaki ABD heyeti, Türkiye'deki iktisadi durum ve iktisat politikası üzerinde incelemeler yapmıştır.⁴⁷⁴ Bu incelemelerin sonuçları *Türkiye Nasıl Yükselir* başlıklı raporda yer almıştır. Bu raporda SSCB ile ilişkiler temelinde kurulan ilk sanayileşme planının düşünce ve tekniğinin Türkiye'ye uymadığına yer verilmiştir. Ülkede sanayileşmeyi ve genişlemeyi sağlamak için bir sıra esasına dayalı sanayi tesisleri siyasetinin yeterli olduğuna dikkat çekilmektedir. Bunun da tam olarak millileştirilmiş bir iktisat için devlet planlarının gereklerini karşılamayacağını bunun için özel girişim niteliğine sahip bir sistemde ürün fiyatların belirlenmesine ve bununla ilgili satış ve kâr gibi kararlar iş ve yatırım çevresi tarafından alınacağı bir sistem kurulmasına işaret edilmektedir. İlk sanayi planında böyle bir sistemin kurulmadığına dikkat çekilmektedir.⁴⁷⁵

Raporda bir diğer dikkat çeken nokta, hükümetin kanunlar ve vergilerle konulmuş uygulamaları ortadan kaldırıp, devlet eliyle idare edilen haddinden yüksek hedef edinmiş beş yıllık planlar için mevcut bütün iktisadi üretim fazlalarını kullanmaya son vermesinin önerilmesidir. Ayrıca sanayileşme yolunda ağırlığın ağır sanayileşmeye değil, tarıma verilmesi gerekliliğine değinilmesi başka bir dikkate değer noktadır.⁴⁷⁶ Bu rapor Türkiye'nin ABD dış yardımlarından yararlanmak için piyasa ekonomisi çerçevesinde bir iktisadi kalkınma yolu izlemesine ve planlama faaliyetlerinin de üretim araçlarının devletin sahipliğinde olduğu bir mülkiyet sistemi ile değil, özel girişimin oluşturulduğu ve korunduğu bir sistemde geliştirileceğinin işaretini vermesi bakımından önemli görülmelidir.

⁴⁷⁴ Yahya Sezai Tezel, 1994, s. 324.

⁴⁷⁵ Max Weston Thornburg, Graham Spry, George Soule, **Türkiye Nasıl Yükselir**, (Çev. Semih Yazıcıoğlu), İstanbul, Nebioglu Yayınevi, 1949, s. 36-40.

⁴⁷⁶ Ak., 1949, s. 188.

Bu doğrultuda İkinci Dünya Savaşı sonrası Türkiye için Batı bloku içerisinde konumlanmaya yönlendirildiği, bu doğrultuda Başta ABD yardımı ve desteğinden yararlanma yoluna girebileceği bir dönem olarak görülebilir.⁴⁷⁷ 1946 yılında hükümet Breetton Woods anlaşması ile uluslararası para birimi sistemine dahil olabilme ve uluslararası kuruluşlardan dış yarım elde etme yoluna girmiştir. Bu amaçlara dayalı olarak iktisadi alandaki ilk adım devalüasyon kararı olmuştur. Bu doğrultuda plan içeriğinde ağır sanayi dalları ile ilgili uygulamalara yer vermeyen dış kaynakların talepleri ile uyumlu bir planlama anlayışı izlenmiştir.⁴⁷⁸

Hükümet, 1947 yılında Ekonomi Bakanlığı Başdanışmanı Kemal Süleyman Vaner'in başkanı olduğu kurul, iktisadi kalkınma planı yapmak için görevli kılınmıştır. Bu kurulun önemli bir özelliği, Vaner'in kurucu üyeleri arasında yer aldığı Şefik Bilkur, Ulvi Yenil gibi Türkiye İktisat Cemiyeti kurucularının ağırlığının olmasıdır. Tezel'e, Tekeli ve İlkin'e göre bu cemiyet devlet kadrolarının liberal kesimini temsil etmektedir.⁴⁷⁹ Kurul, Avrupa İktisadi İşbirliği Komitesinin o dönemde 1947-1951 ana mallar, üretim, tüketim, ithalat ve ihracat, ödemeler dengesi ve tahminleri içeren veriler, planın uygulanmasını sağlayacak kredi gereksinimi doğrultusunda yapmıştır. Bunun plana yansımaları ise sektörel seçimde tarım ve tarımı ilgilendiren ulaştırma ve enerji tesislerinin öncelenmesi olmuştur.⁴⁸⁰

Plan, tarım, ulaştırma, büyük su işleri, enerji, demir ve çelik, çimento, madenler ve sanayiden oluşan 8 sektör için beş yıl boyunca (1948-1952) gerekli olan ödemeleri saptamaktadır. 1952'ye kadar bu sektörler için belirlenmiş alt kalemlerde örneğin, tarımda ürün kalemlerinde ton cinsinden, ulaşırmada gerekli karayolu yapımında km

⁴⁷⁷ Ergin Günce, 1981, s. 122.

⁴⁷⁸ İlhan Tekeli, Selim İlkin, 1947, s. 5, 6.

⁴⁷⁹ Yahya Sezai Tezel, 1994, s. 323; İlhan Tekeli, Selim İlkin, 1974, s. 7.

⁴⁸⁰ İlhan Tekeli, Selim İlkin, 1974, s. 10.

cinsinden hesaplamalar yapılmıştır. Her sektör için bu yolla hedeflenen sürede yapılacak işlerin bir maliyeti çıkarılmaya çalışılmıştır.⁴⁸¹

Plan stratejik amaç ve hazırlanması bakımından kredi sağlanması amacına yönelik dış iktisadi gelişmeleri dikkate alan bir plan olarak tarif edilebilir. Stratejik önceliklerin belirlenmesinde öncelenen dış etkiler bu planın öncelikleri ve ağırlıkları açısından sektörler için belirlediği oranların da farklılaşmasına neden olmuştur. Bu doğrultuda plan, kredi sağlanacak tarım sektörüne ağırlık verilerek hazırlanmıştır. Diğer sektörler ise tarımsal kalkınmaya yardım edecek şekilde kurgulanmıştır. Tarımsal kalkınmanın sağlanabilmesinde altyapı ve karayolları sisteminin geliştirilmesine önem verilmiştir.⁴⁸²

Birinci sırada ulaştırma ve haberleşme kesimleri, ikinci sırada tarım kesimi, üçüncü sırada enerji kesimi, dördüncü sırada ise sanayi kesimi vardır. Bunların ardından büyük sulama projeleri, demir-çelik, madencilik ve çimento üretim kesimleri sıralanmaktadır. Bu sıralamanın mantığı, Türkiye’de ulaştırma ve haberleşme ağı ile ülkenin her yerine ulaşabilen bir pazar niteliği kazanması gerekliliğinin ve ilk olarak tarımsal yapının modernleşmesinin ihtiyaç olduğunun düşünülmesidir. Günçe’ye göre bu plan ile 1950’lere kadar sürecek olan bir anlayış yerleşmekteydi. O da Türkiye’nin karşılaştırmalı üstünlüğünün tarımda yattığıydı.⁴⁸³

Vaner planı küresel ve sektörel olarak milli gelir artış hızı hedefleri belirtmekteydi. 1948-1952 yılları arasında tarımda, sanayide, ticarete, hizmetlerde ve iktisadi sistemin bütününe ilişkin yıllık büyüme hızı oransal olarak belirtilmiştir. Bu doğrultuda plan, Tezel’e göre, büyüme hızını kullanmış olan ilk Türk planı olması bakımından dikkat çekicidir.⁴⁸⁴ Tekeli ve İlkin’e göre ise, plan sektörel planların

⁴⁸¹ 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı için bkz. İlhan Tekeli, Selim İlkin, **Savaş Sonrası Ortamında 1947 Planı**, Ankara, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi Serisi No.1, 1974, Ek III, s. 45-159.

⁴⁸² İlhan Tekeli, Selim İlkin, 1974, s. 15, 16.

⁴⁸³ Ergin Günçe, 1981, s. 123.

⁴⁸⁴ Yahya Sezai Tezel, 1994, s. 328.

hazırlanmasında hükümetin başvuracağı bir metin olarak kalmıştır.⁴⁸⁵ Günçe'ye göre 1947 planı bir sektörler koleksiyondur. Bu mantık plansız-programsız olarak anılan 1950'li yıllarda yürütülecek olan çerçevedir. 1960'lara kadar bakanlıklarda veya bakanlıklara bağlı uzman kuruluşlarca geliştirilmiş, yeniden incelemeye ve esnekliğe açık, sektör programları yapılarak sürdürülmüştür.⁴⁸⁶ 1947 Planı, sistematik olarak resmen uygulanmasa da devletçi korumacı sanayileşme anlayışının bittiğini kanıtlayan bir belge olarak önemli görülebilir.⁴⁸⁷ Bu doğrultuda iki planlama deneyimi sonucunda iktisadi kalkınma planı niteliğinde bütüncül değil, daha ziyade belirli bir sektöre ağırlık veren planlar oluşturulduğu ortaya çıkmaktadır.

1.2.3. Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluşu ve İlk Uzun Vadeli Planlama Adımı

1947 yılından sonra Türkiye planlama deneyimi konusunda durgunluk sergiler. Bunun nedeni, iktidara gelen Demokrat Parti'nin planlamayı devlet müdahaleciliği ile eş gören iktisadi görüşe sahip olmasıdır. Bu dönemde hükümet bir plansızlık politikası izlemekte, iktisadi alanda devletin ağırlığını azaltmak, özel girişimin iktisadi alandaki yerini genişletmek ve özel sektörün gelişip sorunsuz işleyebileceği bir yaşam alanı yaratmak düşüncesindedir. Devletin yeri ise kamu hizmeti alanı ve özel sektörün faaliyet gösteremediği alanlarda faaliyet göstermekle sınırlıdır. Ayrıca bu dönem, kalkınma tercihinin tarımdan yana olduğu, yabancı yatırımların teşvik edildiği, ABD ile ilişkilerin esas alındığı bir dönemi anlatmaktadır.⁴⁸⁸

DPT'nin kuruluşuna giden yolun karakteristiğini bu dönemde Türkiye'nin iç ve dış dinamikleri belirlemiştir. Dış dinamikler Türkiye'nin dış yardım ve borç talepleri doğrultusunda bir bakıma planlı iktisadi sistem ile uluslararası kuruluşlara olan borçların

⁴⁸⁵ İlhan Tekeli, Selim İlkin, 1974, s. 15.

⁴⁸⁶ Ergin Günçe, 1981, s. 123.

⁴⁸⁷ Korkut Boratav, 2012, s. 98.

⁴⁸⁸ Seriya Sezen, 1999, s.164,165; Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş Günleri", **Fadıl H. Sur'un Anısına Armağan**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1983, s. 230.

ödenmesinde güvenilir bir ortam yaratılmış olacaktır.⁴⁸⁹ 1955-58 yılları Türkiye'nin dış ödemelerinde meydana gelen tıkanıklık 1958 yılında Konsolidasyon Antlaşmasının imzası ile Türkiye'nin planlı iktisadi düzene girmesi gereklilik olarak ortaya çıkmıştır.⁴⁹⁰ Anlaşma, IMF destekli program, yüksek oranda devalüasyon, dış borç ertelenmesi, dış krediler sağlanması, para ve maliye politikasına getirilen kısıtlamalar, dış ticaretin serbestleştirilmesi olmak üzere altı öge üzerinde yoğunlaşmaktaydı.⁴⁹¹

İktisadi hayatın düzene koyulması ve Türkiye'nin borçlarını ödeyebilir hale gelmesi gereği ile 1958 İstikrar Programı şartları arasında yerini planlama da almıştır. Planlamayı gerçekleştirebilmek için Prof. Tinbergen ve diğer yabancı uzmanlar, İktisadi Planlama Teşkilatının kurulması faaliyetlerine başlamış ve OECD tarafından finanse edilmişlerdir.⁴⁹² Türkiye'nin IMF ve Dünya Bankası'ndan dış yardımlarından yararlanabilmesinin yolunun planlama yapmak olduğuna inanılmıştır. Uluslararası örgütlerin bu talepleri Tinbergen ve Kopman gibi yabancı uzmanların başkanlığında oluşturulacak ekibin danışmanlığı doğrultusunda bir planlama örgütü kurulması gündeme gelmiştir.⁴⁹³ Tinbergen ve Kopman, Türkiye'de kamu kuruluşlarının özel kesimin iktisadi faaliyetlerine ayrıntılı biçimde karışmadığı, kamu kesimine ve özel kesime kılavuzluk etmek amacıyla olan uzun vadeli planlama önermiştir. Ayrıca, devlet faaliyetlerinin dayanağını oluşturacak yıllık planlara gerekliliği vurgulanmıştır. Yıllık planların bütçe ile paralelliğine dikkat çekilmiştir. Merkezi planlama örgütü bakanlıklardan ve yürütme organından kesin olarak ayrılmış şekilde ve danışma

⁴⁸⁹ Ümit Akçay, "Türkiye'de Planlama Deneyimine DPT Üzerinden Bakmak", **Türkiye'de Kapitalizmin Gelişimi**, Yapıcılar Türkü Söylüyor-III, Dipnot Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 2006, s. 232.

⁴⁹⁰ Cemal Mihçioğlu, "Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 1988, 43 (01), s. 121.

⁴⁹¹ Günel Kansu, 2004, s. 33.

⁴⁹² Cemal Mihçioğlu, 1988, s. 119.

⁴⁹³ Onur Ender Aslan, "Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşümü", **Amme İdaresi Dergisi**, 1998, s. 104.

niteliğinde düşünölmüştür. Planı oluşturanlar ile onu uygulayanlar arasında net bir görev ayrımı öngörölmüştür.⁴⁹⁴

Dolayısıyla Türkiye'nin planlama süreci, kamu harcamalarının başta yatırımların belirli bir kalkınma programına bağlanması dış borç sağlayacak uluslararası örgütlerce önerilmesinin ardından hız kazanmıştır. İktisadi sistemin belli programlar doğrultusunda düzene koyulması dış borçlanma ve yabancı yatırımlar bakımından daha güvenilir ve açık bir ortam oluşturulması bakımından önemli görölmüştür. OECD, bu istekleri kararlılık programı çerçevesinde Türkiye'nin önüne getirmiştir. Burada Koordinasyon Bakanlığı kurulması ve Tinbergen'in uzman danışman olarak davet edilmesi ilk adımları oluşturmuştur.⁴⁹⁵ Bu süreçte, Türkiye'ye ilk defa CHP tarafından çağrılan, fakat Demokrat Parti döneminde gelebilen Dünya Bankası uzmanları kalkınma planlaması düşüncesini benimsemekteydi. Bu düşünce Barker ve Chenery raporlarının bir uzantısı olarak 1958 yılında Koordinasyon Bakanlığı'nın oluşturulmasına kaynak olmuştur. 1960 yılında ise Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasında uluslararası sermayenin belirgin etkisi olmuştur.⁴⁹⁶

Planlama örgütünün kurulması bakımından önemli bir konu planın kapsamının belirlenmesidir. Türkiye'de 1950'li yıllarda sanayi kesiminin etkilendiğı kriz ortamında kamu harcamalarının yönetiminde kalkınma planlaması yapılması, dönemde sermaye sınıfını temsil eden Odalar Birliğı'nin planlama girişimi ile gerçekleşmiştir.⁴⁹⁷ 1960

⁴⁹⁴ Cemal Mıhçıoğlu, 1983, s. 250, 251 (Ek 2, Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşuyla İlgili İki Belge, Bir Merkezi Planlama Örgütü Kurulmasına İlişkin Muhtıra, J. Tinbergen ve J. Koopman, s. 250-253).

⁴⁹⁵ Yakup Kepenek, **Türkiye Ekonomisi**, (VI : Planlı Gelişmenin Dayanakları Başlığı), 29. Basım, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2016, s. 139. Mıhçıoğlu ilk planlama gayretinin artan döviz darlığında sanayi ihtiyacı olan ham ve yardımcı maddelerin dağıtım görevinin Odalar Birliğine verilmesi ile 1957'de gerçekleştiğini belirtmektedir. Buna göre, Birliğin Amerikalı uzmanı Havenor'un mevcudun dağıtımını yerine ihtiyacın belirlenmesi ve ithalatın ona göre planlanması suretiyle dağıtımını öngören raporu üzerine bir kararname ile Planlama Teşkilatının temeli kabul edilebilecek Birliğe bağı Tevzi ve Tahsis Dairesi kurulmuştu. Dahası, Planlama Teşkilatı kurulduktan sonra bu kuruluş lağvedilmiş ve başkan dahil elemanlarının bir kısmı Planlama Teşkilatına aktarılmıştır. Mıhçıoğlu, 1988, s. 120.

⁴⁹⁶ Ali Somel, "Kalkınma Plancılığının Kökenleri ve Türkiye Deneyimine Eleştirel Bir Bakış", **Memleket Siyaset Yönetim**, 2007, 2(4), s. 1.

⁴⁹⁷ Ümit Akçay, 2006, s. 231.

yılında darbe ile iktisadi sistemin planlı yönetimi ve planlama teşkilatının kurulması önceki planlama deneyimleri bir devamlılığı içermektedir.⁴⁹⁸ İç dinamikler bakımından iş çevreleri ve uzmanlar/akademik çevre özel sektörün gelişmesini öngören bir planlama savunurken, Milli Birlik Komitesi toplumsal, iktisadi, siyasi ve kültürel boyutları da kapsayan topyekûn bir planlama anlayışını savunmaktaydı. Böylelikle Milli Birlik Komitesi'nin görüşü baskın olmuş, toplumsal yaşamın tümünü için alan bütüncül planlama (comprehensive planning) benimsenmiştir.⁴⁹⁹

Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluşu hakkında iki çalışma ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki, 1961-1962 yılları arasında Maliye Bakanlığı yapmış Şefik İnan'ın başkanlığında hazırlanan öneridir. Buna göre kurulacak örgüt Koordinasyon Bakanlığı'nın devamı olarak örgütlenmelidir. Ayrıca planlama örgütü esas olarak yatırım programlarının örgütlenmesi ile ilgilenmelidir. İkinci çalışma ise o dönemde kurmay albay olan Şinasi Orel başkanlığında bir planlama ekibinin önerisidir. Bu öneri, iktisadi sistemin tümünün kalkınma planı çerçevesinde yönetilmesini önermiştir. Milli Birlik Komitesi'nde ikinci öneri kabul edilmiştir; Orel, DPT'nin kurulması ile görevlendirilmiştir.⁵⁰⁰

1960 yılında 27 Mayıs'tan dört ay sonra 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun ile *“iktisadi faaliyetlere düzen ve yön verme”* ihtiyacı ile merkezi planlama örgütü olan Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Kanunun gerekçesinde milli gelirin artışı için en iyi hedefleri belirlemek üzere uzun vadeli planlama ve toplumsal problemlerin çözümünde sosyal planlama yapma gereklilikleri doğrultusunda sosyal ve iktisadi planlamayı gerçekleştiren bir merkezi örgüt ihtiyacına dikkat çekilmiştir. Bu gereklilik batılı devletlerin iktisadi olarak az gelişmiş ülkelere

⁴⁹⁸ Ümit Akçay, 2006, s. 235.

⁴⁹⁹ Necat Erder, 2010, s. 232.

⁵⁰⁰ Ümit Akçay, 2006, s. 236.

planlamayı önermesinden ileri gelen bir görüş ile Fransa, İngiltere, İtalya ve Hollanda gibi planlama deneyimlerinin örnek alınması yolunda gelişmiştir.⁵⁰¹

Kanuna göre Devlet Planlama Teşkilatı altı temel göreve sahiptir. Bunlardan ilki, Hükümete Türkiye'nin doğal, beşeri ve iktisadi her türlü kaynak ve olanaklarının, izlenecek iktisadi ve sosyal politikayla hedeflerinin belirlenmesinde *yardımcı* olmaktır. İkincisi, iktisadi politikanın yürütülmesi için bakanlıklar arasında eşgüdüm sağlamak, tavsiyelerde bulunmak ve müşavirlik yapmaktır. Üçüncüsü, hükümetin iktisadi hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik uzun ve kısa vadeli planlar hazırlamaktır. Dördüncüsü, planların başarılı şekilde yürütülmesiyle ilgili daireler ve yerel yönetimlerle ilişkileri eşgüdümlemektir. Beşincisi planı takip etmek, değerlendirmek ve gerektiğinde üzerinde değişiklikler yapmaktır. Altıncısı ise özel sektörün faaliyetlerini planın hedef ve amaçları doğrultusunda teşvik edecek ve düzenleyecek önlemleri önermektir.⁵⁰²

DPT, Başbakanlığa bağlı kurulmuştur. Başbakan bu teşkilatın yönetimiyle ilgili bulunan yetkilerini Başbakan Yardımcısı aracılığıyla kullanacaktır. Örgütün teşkilat yapısı Merkez Teşkilatı ve Yüksek Planlama Kurulu'ndan oluşmaktadır. Kurum, İktisadi Planlama Dairesi Başkanlığı, Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığı, Koordinasyon Dairesi Başkanlığı'ndan oluşmuştur. Kurumun başkanı olan Devlet Planlama Müsteşarı, başbakan yardımcısına bağlıdır. Müsteşar, Planlama Merkez Teşkilatının faaliyetlerinin sevk ve idaresi ile görevlendirilmiştir. ⁵⁰³ Yüksek Planlama Kurulu (YPK), iktisadi ve sosyal politika hedeflerinin belirlenmesinde Bakanlar Kuruluna yardımcı olacaktır. Yedi üyeli Kurul, hazırlanacak planları belirlenen hedeflere uygunluk ve yeterlik derecesi bakımından Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce incelemek ile görevlendirilmiştir.

⁵⁰¹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı ile İlgili Kanunlar ve Anayasa Mahkemesi Kararları**, KD. Mali ve Hukuki Tedbirler Şubesi, Haziran, 1980, s. 3-10.

⁵⁰² 30.09.1960 tarih ve 91 sayılı **Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun**, RG, 5.10.1960, 10621, md. 2.

⁵⁰³ Ak., md. 6.

Kurul, üç bakan, Planlama Müsteşarı, İktisadi Planlama Dairesi Başkanı, Sosyal Planlama Dairesi Başkanı ve Koordinasyon Dairesi Başkanından meydana gelir.⁵⁰⁴

Planlama Teşkilatı, İstatistik Genel Müdürlüğü ile sıkı bir işbirliği içinde çalışacaktır. Ayrıca, planlama konusunda ihtiyacı olan bilgileri tüm kamu idareleri ve kuruluşlarından doğrudan doğruya istemeye yetkili kılınmıştır.⁵⁰⁵

Teşkilat yapısının iktisadi ve sosyal daireler olarak ayrılması kalkınma anlayışının iktisadi ve toplumsal niteliğini göstermesi bakımından dikkat çekicidir. İktisadi planlama dairesi makro ekonomik göstergeler doğrultusunda uzun ve kısa vadeli planlarla bölge planlarını ortaya koyarken, sosyal planlama dairesi sosyal problemlere dönük olarak uzun ve kısa vadeli planlar hazırlamaktadır. Devlet teşkilâtında ve özel sektörde planın yürütülmesini kolaylaştırarak işbirliğini ve yöntemleri geliştirmek koordinasyon dairesinin işidir.⁵⁰⁶

Planlama örgütünün siyasi iktidarla ilişkileri ve plan kararlarında görevi bakımından tanımlama, planlama örgütünün siyasi iktidarın bir danışma organı olarak kurulmasıyla yapılmıştır. Bu niteliğin merkezinde Yüksek Planlama Kurulu yer alır. Siyasi iktidar ile DPT'nin eşit temsil edildiği Kurul, kararlarında oylama usulüne gitmeyecektir. Bu özellikler gündemdeki konuların siyasi ve teknik boyutları ile serbestçe ve uyum içinde ele alındığı bir ortamı anlatmaktadır.⁵⁰⁷

Bu dönemde Milli Birlik Komitesi'nin idari mekanizmanın hızlı ve verimli işlemesine yönelik devlette hâkim olan idari reform ve reorganizasyon çalışmalarında *organizasyon ve metot* yaklaşımı önem kazanmıştır. Organizasyon ve metot, geçmişine bakıldığında 1953- 1957 yıllarında TODAİE'nin eğitim programına teşkilat ve idare

⁵⁰⁴ 30.09.1960 tarih ve 91 sayılı Kanun, md. 4.

⁵⁰⁵ Ak., md.10.

⁵⁰⁶ Ak., md. 9.

⁵⁰⁷ Necat Erder, 2010, s. 234.

başlığı altında alınmış; yönetici yetiştirme konusunda yabancı uzmanlar tarafından verilen bir eğitim konusu haline gelmiştir. 1958 yılında TODAİE bünyesinde kurulan Organizasyon Metot Birimleri ile sadece teorik olarak öğretilmesi ile değil, uygulanması ile de ilgilenmiştir. 1960 yılında darbe sonrası kamu yönetiminin geliştirilmesinde organizasyon ve metot, yönetimi geliştirme çalışmalarının bir parçası olarak görülmüştür.⁵⁰⁸ Organizasyon ve metot'un DPT ile bağının kurulması ise planların hazırlanması ve uygulanması bakımından önemli bir araç olarak kabul edilmesiyle olmuştur. DPT ile TODAİE temasları başlamış ve sonrasında TODAİE tarafından 10 Şubat 1961 yılında “Türkiye’de İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Düşünceler” başlıklı rapor oluşturulmuştur.⁵⁰⁹

Bu raporda yer alan “Türkiye’de İdarî Reform ve Reorganizasyonu Gerçekleştirecek Mekanizma Hakkında Düşünceler” başlığında “İdarî reformun bilhassa memur cephesini ele alacak olan Devlet Personel Dairesi’nin kuruluşunu da hızlandırmak gerekmektedir. Demek oluyor ki, İdarî reform ve reorganizasyon sahasında yapılması gereken ilk iş, bu teşkilâtın mümkün olan süratle tamamlanmasını sağlamaktır” ifadesine yer verilmiştir. Buna uygun olarak da teşkilat konularında esas alınacak üçlü bir kademede idari ıslahat önerilmektedir. Her idarede organizasyon metot birimlerinin kurulması bu yolla da idaredeki uyumsuzluklar ve çalışma metotlarındaki aksaklıkların giderilmesine yönelik işbirliği ve tavsiyelerin geliştirilmesi hedeflenmiştir.⁵¹⁰ Böylelikle Raporla birlikte DPT’nin kuruluş amaçları ve görevleri itibarıyla idarenin ıslahı konusunda önemli bir kurum olarak öne çıktığı görülmektedir. Özellikle Koordinasyon Dairesine verilen görevler bakımından idare mekanizmasının iyi işlemesiyle yakından ilgili bulunan DPT idari reform ile ilgili yetkilere de sahiptir. Bu

⁵⁰⁸ Kenan Sürgit, “Kuruluşundan Günümüze Dek (1952-1974) Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün Organizasyon ve Metot Etkinlikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1979, 12 (1), s. 28, 29.

⁵⁰⁹ Ak., s. 31.

⁵¹⁰ Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, İdari Reformlar Serisi: 12, Ankara, Kardeş Matbaası, 1965, s. 22, 23.

görevler, devlet örgütlenmesinde ve özel sektörde planın yürütülmesini kolay şekilde sağlayacak idari, iktisadi ve hukuki önlemleri belirlemek ve tavsiye etmek, plan ve programların yürütülmesinde gereken takibi yapmak ve eşgüdüm gerçekleştirmek, bu doğrultuda gerekli kurulları toplamak, plan ve programların sekteye uğradığı durumlarda organizasyon ve metot incelemelerini gerçekleştirmektir.⁵¹¹

Bu rapordan beş ay sonra 1961 anayasası yürürlüğe girmiştir. Bu Anayasanın Sosyal ve Mali Haklar başlığının 41'inci maddesinde iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik bir biçimde yürütmek üzere kalkınma planlarının yapılması devletin görevi olarak düzenlenmiştir. Bu ödevin konusu olan kalkınma planı ve merkezi teşkilata ise şöyle yer verilmiştir:

“a) Kalkınma Plânı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı.

MADDE 129.- İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir.

Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir.”

Planlı dönem öncesi planlama deneyimlerinden farklı olarak öne çıkan özellik, DPT'nin beş yıllık planların hazırlanması yanında uzun vadeli ve yıllık planlar yapmak ile görevlendirilmesidir. DPT'nin 91 sayılı kuruluş kanununun 13'üncü maddesinde uzun vadeli planın yapılmasına yer verilmiştir. Buna göre Başbakan veya Başbakan Yardımcısı, Bakanlar Kurulunun onay verdiği esaslar kapsamında uzun vadeli ve yıllık plânların hazırlanması konusunda Planlama Müsteşarlığına direktif verir. Bu doğrultuda Planlama Teşkilatı'nın ilk işi uzun vadeli planı hazırlamaktır.⁵¹²

⁵¹¹ İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, 1965, s. 17-19.

⁵¹² 30.09.1960 tarih ve 91 sayılı Kanun, md.13.

Uzun vadeli planın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülmesi, kanun tasarısı ve tekliflerinin uzun vadeli plana uygunluğu ve uzun vadeli planda değişiklik yapılması usulleri ise 16 Ekim 1962 tarihli ve 77 sayılı “*Uzun Vadeli Plânın Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun*” ile düzenlenmiştir.⁵¹³ Kanunun gerekçesine göre Anayasanın 129’uncu maddesinde düzenlenen planın hazırlanmasında, yürütülmesinde ve değiştirilmesinde göz önünde bulundurulacak esaslar düzenlenmesinin yanında planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin yapılmasının önüne geçmek için de özel kanun gerekmiştir. Bunun nedeni, yasama organının onay şeklinin hukuki olarak tanımlanmamış olması ve bu bir kanun ile ortaya konulması gerekliliğidir. Bu gereklilik hem kanunların hem de bütçe kanunlarının plana uygunluğunu sağlamak bakımından önemli görülmektedir.⁵¹⁴ Bu kanun 12 yıl sonra 30 Ekim 1984 tarih ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun ile kaldırılacaktır. Bu durum, ilerleyen başlıklarda planlamanın 1980 dönüşümü ile incelenmektedir.

1.2.4. Beş Yıllık Kalkınma Planları Uygulamasına Geçiş: İlk İki Plan Üzerinden Planlama Deneyimi (1963-1968)

Birinci Plan taslağının Yüksek Planlama Kurulu’nda görüşülmesinden sonra planın dış finansman kaynaklarına dönük olarak aralarında uluslararası iktisadi kuruluşlar ve hükümet temsilcilerinin de yer aldığı uluslararası bir kolokyumda tanıtılmıştır. Bu kolokyumda öne çıkan konular, DPT’nin planlama süreçlerinde Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankasının desteğine ve planda özel sektörün nasıl düzenlendiğine yoğunlaşmıştır. Kolokyum, birinci planın temel özelliklerinden olan planın kamu sektörü

⁵¹³ “16 Ekim 1962 tarihli ve 77 sayılı Uzun vadeli Planın Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun”, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı ile İlgili Kanunlar ve Anayasa Mahkemesi Kararları**, KD. Mali ve Hukuki Tedbirler Şubesi, Haziran, 1980, s. 67.

⁵¹⁴ “Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun Tasarısı ve Gerekçesi”, ak., s. 47.

için bağlayıcı özel sektör için yol gösterici olmasının vurgulanması ve bu yolla dış kaynakların desteğini alması bakımından önemlidir. Kansu'ya göre bu kolokyumun başarılı geçmesi plan hazırlıklarına hız kazandırmıştır.⁵¹⁵ Bu kolokyumun birinci plan stratejisinin YPK'de hemen kabulünden sonra gerçekleşmesi, planın teknik yönleriyle uluslararası çevrelerce adeta onaya sunulduğunu göstermektedir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı bu süreçlerden sonra 1961 yılında Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülmüştür. Bir hukuki nitelik kazanması, daha önce bahsi geçen *Uzun Vâdeli Plânın Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkındaki Kanun* uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan Karma Komisyonu, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinde görüşüldükten sonra 21 Kasım 1962 tarihinde onaylanması ile olmuştur. Planın uygulamasına ise yıllık programlarla özel sektör, KİT'ler ve kamu idareleri için 1963 yılında yürürlüğe girmesiyle başlanmıştır.⁵¹⁶

Birinci planın hazırlanmasındaki süreç üç aşamada gerçekleşmiştir. İktisadi ve sosyal hedefleri içeren temel politikanın belirlenmesi ilk aşamadır. Politikanın belirlenmesine esas oluşarak konular Yüksek Planlama Kurulunca belirlenir. Bu esaslar Bakanlar Kurulunca görüşülerek karara bağlanır. İkinci aşamada, başbakanın belirlenen hedefler doğrultusunda uzun vadeli planın yapılması için Devlet Planlama Teşkilatına talimat vermesi ve planın bu doğrultuda hazırlanmasıdır. Üçüncü aşama, uzun vadeli planın Başbakanlığa sunulmasını izleyen bir hafta süresinde Yüksek Planlama Kurulu toplanır ve uzun vadeli planın temel hedeflere uygunluk durumunu bildiren bir rapor hazırlaması ile devam eder. Yüksek Planlama Kurulunca Bakanlar Kuruluna sunulan bu rapor Bakanlar kurulu tarafından incelenip kabul edilir ve yasama organına sunulur.⁵¹⁷

⁵¹⁵ Günal Kansu, 2004, s. 99-101.

⁵¹⁶ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) (1963-1967), Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1963, s. 3.

⁵¹⁷ 30.09.1960 tarih ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun, RG, 5.10.1960, 10621, md. 12, 13, 14.

Yıllık programlar ise bütçeler ve iş programlarından önce oluşturulur. Bütçeler ve iş programlarının oluşturulmasında, Planlama Teşkilatının yıllık programları ile kabul edilen esaslar takip edilir. Planlama Merkez Teşkilatı tarafından hazırlanan yıllık programlar Yüksek Planlama Kuruluna gönderilir. Bu kurul programları inceleyip Bakanlar Kuruluna bir rapor sunar. Yıllık programlar Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmeleri sonucu kesinlik kazanırlar.⁵¹⁸

Bu doğrultuda hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı on bölümden meydana gelmiştir. Birinci bölümde ülkenin iktisadi ve sosyal yapısı dış gelişmelerle ele alınmıştır. İkinci bölümde uzun vadeli kalkınma hedeflerine yer verilmiş, perspektif plan, iktisadi ve sosyal hedefler ve karma ekonomi ilkeleri açıklanmıştır. Üçüncü bölümde, nüfus, iktisadi yapı, idarenin düzenlenmesi, kamu iktisadi teşekkülleri, toplum kalkınması, sosyal güvenlik gibi toplumsal yapıya ilişkin konulara yer verilmiştir. Dördüncü bölüm, ekonominin genel kaynaklarının değerlendirildiği gelişme ve harcama hedeflerinin belirlendiği, cari açık ve kamu ve özel gelirlere odaklanmıştır. Beşinci bölüm sektörel gelişmenin ilkelerini konu almaktadır. Altıncı bölüm tarım, madencilik, imalat sanayi, inşaat, enerji, ulaştırma ve hizmetlerden meydana gelen yedi sektördeki olanakları değerlendirmektedir. Yedinci bölüm, insan gücüne, sekizinci bölüm, bölge planı ve kalkınmaya, dokuzuncu bölüm uygulama politikasının bileşenlerine ayrılmıştır. Son bölümde ise, dış ekonomik ilişkiler ve plan stratejisine yer verilmiştir.⁵¹⁹

Türkiye'nin Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 15 yıllık perspektif planın birinci adımını içermiştir. Perspektif plan, kapsadığı geniş sürede oluşturulacak kalkınma planları arasında bütünlüğü ve devamlılığı korumaya yönelecektir. Ayrıca uygun kararlarla kaynakların hedeflere en kısa yoldan ulaşacak şekilde kullanılmasını

⁵¹⁸30.09.1960 tarih ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun, RG, 5.10.1960, 10621, md. 15.

⁵¹⁹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Plânı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967**, Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1963.

sağlayacaktır. Perspektif planın hazırlanmasında ülkenin sosyal ve iktisadi hedefleri ile etkinlik kazandırılmak istenen kaynaklar bu perspektif çerçevesinde ele alınmıştır. Buradan hareketle planın sosyal hedeflerinin ve hedefler arası önceliklerin belirlenmesinde ve çeşitli sektörlerin gelişme programlarının hazırlanmasında 15 yıl sonunda gerçekleşmesi öngörülen sonuçlara göre yola çıkılmıştır.⁵²⁰ Kalkınma planı metni ve Plan Hedefleri ve Stratejisini açıklayan Ekli bulunan YKP kararı incelendiğinde *“15 yıllık bir perspektif içinde 5’er yıllık dönemleri kavramak üzere kalkınma plânları hazırlanacak”* ifadesinden bu perspektif planın kalkınma planından ayrı oluşturulmuş bir metni değil, bir uzun vadeli planlama sürecini anlattığına varılabilir.⁵²¹

DPT Planlama uzmanı olan Ateş çalışmasında (1999), ülkemizde planların kural olarak beşer yıllık dönemler için hazırlanması nedeniyle süre yönünden orta vadeli plan olarak adlandırılabilceğini, 2000’lere kadar değerlendirdiği süreç bakımından üç uzun vadeli (perspektif) planların hazırlandığını ve bunların Birinci ve İkinci Beş Yıllık Planlar olduğunu açıklamaktadır. Bu planların da 15 yıllık perspektif temelinde hazırlandığına yer vermiştir. Dahası Üçüncü Beş yıllık kalkınma Planı ise Türkiye’nin Avrupa Ekonomik Topluluğu’na tam üyeliğinin ilke olarak benimsenmesi doğrultusunda 22 yıllık bir perspektifte yürütülmek amacıyla hazırlanmıştır.⁵²²

Uzun vadeli perspektifte hedefler, Türkiye’nin kalkınmasında tüm alanlarda hem yeterli sayıda hem de üstün niteliklere sahip bilim insanı ve teknik uzmanın yetiştirilmesi, gelişme hızında yüzde 7’lik hedefin gerçekleştirilmesi, istihdam sorunun çözülmesi, dış ödeme dengesine ulaşılması, hedeflerin sosyal adalet ilkeleri çerçevesinde uygulanır hale getirilmesi olarak belirlenmiştir. Sosyal adalet, istihdam ve dış ödeme dengesinin yüksek

⁵²⁰ Kalkınma Plânı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967, 1963, s. 33.

⁵²¹ Ak., s. 525.

⁵²² Mustafa Ateş, “Türkiye’de Kalkınma Planları ve Yıllık Programların Hazırlanması”, **Sayıştay Dergisi**, 1999, (33), s. 86-103.

gelir seviyesinde gerçekleştirilmesi ana hedeftir.⁵²³ Perspektif plan kapsamında kalkınmanın önde gelen kesimi endüstri, bu kesimde de öncelik yapım imalat endüstrisidir. Planda hedeflenen kalkınma hızının elde edilmesi sanayide meydana gelecek gelişmeyle yakından ilişkili görülmüştür. Perspektif planın hedefi, tarım ve sanayinin dengeli gelişmesi esasına dayandırılmıştır. Türkiye açısından perspektif plan ile ortaya koyulan uzun süreli gelişme sanayileşmeye yönlendirilmiştir.⁵²⁴ Dolayısıyla Birinci Plan, sanayileşerek kalkınma ilkesini kabul etmekle birlikte tarım- sanayi kesiminde dengeli kalkınmayı hedefini de öne çıkarması ile dikkat çekmektedir.⁵²⁵

Planlı bir iktisadi gelişmeyi tercih etmenin temelinde belli harcamalara kaynak tahsisinde piyasa ekonomisinin her koşulda ve zamanda gerçekleştiremediği dengeyi sağlama amacı yer almaktadır. Plandan üretim kapasitesini iç ve dış talebin durumuna göre geliştirmesi beklenir. Yatırımların sektörler arası dağılımına da nihai ve ara talebe göre belirlenen üretim hedefleri ve öncelikleri esas oluşturmaktadır. Bu doğrultuda iç ve dış talep yapısına uygun bir üretim yapısı oluşması arzulanır. Kısa dönemde ortaya çıkabilecek sorunların ise ihracat ve ithalât olanaklarından etkin şekilde yararlanılmasıyla giderileceğine yer verilmiştir.⁵²⁶

Birinci beş yıllık plan temel hizmetlerle ilgili yatırımların, fazla sermaye ve geniş örgütlenme gerektirmesi niteliklerinden dolayı kısa sürede kâr sağlamadıklarını ifade etmektedir. Bu nedenlerle üretken yatırımları gerçekleştirmek üzere yatırımların Devlet tarafından yerine getirileceğini vurgulaması bakımından önemlidir. Buna göre, devlet, KİT'lerin iyi çalışması için plan doğrultusunda özel sektörün yatırım yapamadığı alanlarda, kamu fonlarının israfına neden olacak durumlarda ve ulusal nedenlerle kamu yararı gözetilen alanlarda faaliyet gösterecektir.⁵²⁷

⁵²³ Mustafa Ateş, 1999, s. 33.

⁵²⁴ Sencer, 1991, s. 36.

⁵²⁵ Ak., s. 37.

⁵²⁶ Kalkınma Plânı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967, 1963, s. 44.

⁵²⁷ Ak., s. 61, 62.

Birinci plandaki temel hedef gösterge hedefleri, karma ekonomik model, devletin iktisadi sistemdeki rolü, ithal ikamesi, planın kamu sektörü için emredici, özel sektör için yol gösterici ve destekleyici, bireylerin girişim gücünü ortaya çıkaran ve geliştiren niteliği 1968-1972 dönemi İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da benimsenmiştir.⁵²⁸

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973'te yeni strateji vurgusu ile başlamış ve uygulama süresi 1978'de sona ermiştir. Bu tarihten sonra, 1979-1983 dönemi Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı yürürlüğe girmiştir. Ancak, iktisadi ve toplumsal koşulların etkisiyle uygulanamamıştır. 1984'te yürürlüğe giren Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı öncelik olarak benimsediği kalkınma stratejisiyle kendinden önceki planlardan dikkat çekici farklılık göstermiştir. Bu nedenlerle Türkiye'de ilk planlı kalkınma sürecinin Üçüncü Planla son bulduğu ve Beşinci Planla yeni bir kalkınma sürecinin başladığı ifade edilmektedir.⁵²⁹

Burada dikkat çekilmesi gereken önemli bir nokta üçüncü beş yıllık kalkınma planının yeni bir strateji benimseme düşüncesini ortaya atması ve hali hazırda o dönemde yürütülmekte olan perspektif planın artık uygulanamaz olduğunu ileri sürmesiyle⁵³⁰ klasik planlama anlayışından ayrılmanın aslında 1970'lerde başladığını göstermektedir. Planlama sistemi açısından bir ülkede uzun vadeli planlamanın hedefleri izlenecek beş yıllık planların rotasını çizmektedir. Bu planlama anlayışında ortaya çıkan değişiklik kalkınma planlarına yansımaktadır. Dolayısıyla bu tez kapsamında birinci ve ikinci planın benimsedikleri ilkeler bakımından klasik plancılığın açıklanmasında referans alınmış, planlamadaki değişim durakları bu noktadan hareketle şekillendirilmiştir.

⁵²⁸ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**, s. 99.

⁵²⁹ Muzaffer Sencer, 1991, s. 36.

⁵³⁰ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yeni Strateji ve Kalkınma Planı: Üçüncü Beş yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**, s.123.

1.2.5. Türkiye Tipi Klasik Plan Modeli ve İlkeleri

Türkiye'nin planlama deneyimi 1960'larda hazırlık sürecinin altında yatan arka plan ile değerlendirildiğinde geçen on yıllık süreçte belirli metot ve ilkeler ortaya koymuştur. Bunlar beyan edilen metot ve plan metinlerinin ve uygulamanın değerlendirilmesine dayanan alanyazın çalışmalarının tezin kapsamı dahilince incelenmesi sonucu ortaya çıkarılan ilkeler ya da işleyiş özellikleri olarak tanımlanabilir.

Türkiye planlama sistemi kuruluşunda Tinbergen aşamalı planlama ilkesine göre Harrod-Domar büyüme modelini esas almıştır. Harrod-Domar tipi bir makro model, 1959 yılı için 15 sektörlü bir *girdi-çıktı tablosu (input-output)* ile sosyal kârlılığa dayanan projelendirme yöntemi ile teknik taslak biçiminde şekillenmiştir.⁵³¹ İktisadi sistemin yapısına dair teknik bilgilerin toplanması için birbirini tamamlayan *girdi ve çıktı araştırması, sektör çalışmaları, ön proje tahlilleri ve nihai talep tahminleri* yapılmıştır. Bu çalışmalarla iç ve dış talebin çeşitli mal ve hizmet grupları dağılımı, üretim kaynaklarının sektörler arası dağılımı ile ilgili temel bilgiler bir araya getirilerek, sektörler arası ilişkiler doğrultusunda ara mallar talebi saptanmıştır.⁵³² Aşamalı planlama metodolojisine göre her aşamada kalkınma politikası ile ilgili kararlar alınabilmektedir. Stratejik kararlar ise makro kesimde alınır ve dolayısıyla ilk aşamada alınacak kararlardır. İlk kararları açıklayacak ve onları destekleyecek özellikteki kararlar ise ikinci ve üçüncü aşamada alınacak kararlardır. Birinci aşama iktisadi sistemin tümünü kapsayan gelir, harcama, yatırım, tasarruf gibi büyükler ve bunlar arasındaki ilişkileri incelemektedir. Bu aşamadaki çalışmalar kalkınma hedeflerini ve politikalarını ortaya koymak üzere yapılır. İkinci aşamada tanımlanmış olan hedeflerin dengeli şekilde sağlanması araştırılır. Makro

⁵³¹ Yalçın Küçük, 1978, s. 274.

⁵³² Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), 1963, s. 44.

ve sektörlerde dengelerin sağlanması amaçlanır. Üçüncü aşamada ise, projelerin seçiminde hedeflere yönelik sınırlı kaynakların en etken kullanımı için yollar araştırılır.⁵³³

Sektör planlamasında kullanılan girdi-çıktı modeli, 1959 tablosu 15 sektörlüdür. Burada ilk beş sektör tarım, ormancılık, balıkçılık ve madencilikten oluşur. Diğer sekiz sektör imalat sanayii alt sektörleri ve iki sektör de hizmet alt sektörleridir. 1963 ve 1967 tabloları 37 sektörlüdür. Her iki tabloda ayrıntılı bilgi vermeleri bakımından 1959 tablosundan farklıdır. Bu tablolarda ilk üç sektör tarım, üç sektör madencilik, 21 sektör imalat sanayii sektörleri ve 10 sektör hizmetlerden oluşmaktadır. 1968 tablosu ise 50 sektörlüdür. Bu tabloda üç sektör tarım, dört sektör madencilikten oluşmaktadır. İmalat sanayii 32 sektöre ayrılmıştır. 1963 ve 1967 tablolarına kıyasla imalat sanayindeki endüstriler arası yapı konusunda ayrıntılı bilgi içermiştir. Bu tablonun son 11 sektörü hizmetlere ayrılmıştır. 1973 tablosu 64 sektörlüdür ve homojenlik ve endüstriler arası yapıda ayrıntılı bilgiler vermesi açısından önemlidir. İlk dört sektör tarım, sonraki altı sektör madencilikten oluşmaktadır. İmalat sanayii 41, hizmetler 13 alt sektöre bölünmüştür.⁵³⁴ Uygulamada tablolar çoğunlukla sanayi sayımlarından ulaşılan bilgilere dayanmışlardır. Bu toplanan bilgiler kuruluş esasına göre verilmiştir. Türkiye’de hazırlanan girdi çıktı tablolarında kullanılan yaklaşım kuruluş esasıdır.⁵³⁵

Türkiye tipi kalkınma planının klasik modeli uzun vadeli planlama (perspektif plan) anlayışına dayanır. Planlar öngörülen zaman kesitine göre uzun, orta ve kısa vadeli biçiminde sınıflandırılır. Uzun vadeli perspektif (15-20 yıl), iktisadi sistemin ve sosyal yapının gelişme yönelimini ortaya koyar. Genel çerçevede hazırlanacak kısa vadeli planlarda belirlenen hedeflerle kaynakların ve araçların dengesi kurulması sağlanır ve yapılacaklar öncelik sırası doğrultusunda programlarla bağlantılandırılır. Beş yıllık

⁵³³ Yalçın Küçük, 1978, s. 273.

⁵³⁴ Erden Öney, 1980, s. 157.

⁵³⁵ Ak., s. 157.

planların yürütülmesini sağlayan araçlar yıllık programlarda ayrıntıyla belirlenmiştir.⁵³⁶ Türkiye’de genellikle kalkınma planı beş yıllık planlar olarak anlaşılmaktadır. Yıllık programlar da kısa dönemlik uygulamaları anlatmaktadır. Kalkınma planlaması ise aslında belirlenen zaman dilimlerinin tümünü içermektedir.⁵³⁷ Beşer yıllık planlar bu anlamda on yıldan fazla süre içinde amaçlara ulaşmayı sağlayan dokümanlar niteliğindedir.⁵³⁸

Plan, strateji kararı doğrultusunda devlet ve özel sektörün bir aradalığını temel alan bulunduğu karma ekonomik sistem esaslı hazırlanmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plan’ında “*Türk ekonomisi devlet ve özel teşebbüs sektörlerinin yan yana bulunduğu karma bir ekonomidir*” biçiminde tanımlanmıştır. ⁵³⁹ Türkiye’de 1930’larda başlayan planlama serüveninde 1980’lere kadar izlenene kalkınma stratejisinin temeli karma ekonomik düzen koşullarında ithal-ikameci kalkınma stratejisine dayanır. Bu kalkınma stratejisi, ithal malların dış ticaret politikasıyla özendirici ve koruyucu önlemlerle ülkede üretilmesini amaçlayan sanayileşme yöntemini anlatır. Yöntemin amacı sanayinin kuruluşunda iç piyasanın taleplerine öncelik vermek ve yerli kaynak kullanımı ile iç talebi karşılamaktır. Bu yolla içe yönelik kalkınma stratejisi aracılığıyla, kurulan sanayilerin dış ticaret ve kambiyo önlemleriyle dış etkilere ve baskılardan korunması arzulanır.⁵⁴⁰

Kalkınma politikasının temel ilkesi olarak kaynak dağılımında adaleti sağlamada devlet ve özel teşebbüs birbirini tamamlayıcı kesimlerdir. Kamunun iktisadi hedefleri belirlenmesinde özel kesimin gelişme imkanları ve yönleri dikkate alınmıştır. Özel sektörün gelişmesi yolunda ona tanınacak imkanlarda plan hedeflerinin

⁵³⁶ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1933-1968),1963, s. 33.

⁵³⁷ Yakup Kepenek, 2016, s. 142.

⁵³⁸ Oya Turunçoğlu, **Türk Plancılığının Pozitif Hukuk Açısından Görünümü ve Değerlendirilmesi**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Uzmanlık Tezi, 1977, s. 18.

⁵³⁹ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), s. 525.

⁵⁴⁰ Muzaffer Sencer, 1991, s. 41.

gerçekleştirilmesine ve toplam tasarrufları ve yatırımları artırmaya odaklanılmıştır.⁵⁴¹ Karma iktisadi sistemde gelir, tüketim, tasarruf, yatırım, ihracat ve ithalat gibi iktisadi sistemin tümünü içine alan büyüklükler ve birbirleri arasındaki ilişkileri incelenir. Bu inceleme, iktisadi sistem için tutarlı olabilecek politikaların belirlenmesi ve bunlar arasında seçim yapılması adına önemlidir. Bu incelemeden hareketle sektörel büyüme ve yatırımlar belirlenir. Son olarak, sınırlı kaynakların en etken şekilde kullanımının yöntemleri araştırılır.⁵⁴² Karma iktisadi model içindeki gelişim yolundan kaynaklı olarak kalkınma planlarının etkileri kamu kesimi bakımından emredici, özel kesim için yol gösterici niteliklerinden doğmaktadır.⁵⁴³

Plan anayasal nitelikte bir devlet görevi olarak düzenlenmiştir. 1961 Anayasası'nda iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmanın plan ile sağlanacağına yer verilmiştir. Bu doğrultuda kalkınma planlarını hazırlamak devletin ödevi sayılmıştır.⁵⁴⁴ Bu, 1961 Anayasasının 10'uncu maddesi uyarınca iktisadi ve sosyal bütün engellerin kaldırılması adil bölüşüm ilkesinin gerçekleşmesi için devlete verilen bir görevdir. Devlete biçim veren siyasal iktidar sistemle ilgili bu yapısal engelleri kaldırmak zorundadır. Dolayısıyla plan teknik ve siyasal nitelikte bir belgedir.⁵⁴⁵

Planlama Merkez Teşkilatında hükümetten alınacak tercih direktifleri ve Anayasal kurallar göz önünde alınarak 91 sayılı Kanunun 12'nci maddesi uyarınca bir strateji tasarısı hazırlanır. Kalkınma planları ve yıllık programlar *hazırlanmadan önce* kalkınma hedef ve politikaları "Plan Hedef ve Stratejisi" adı alan bir belge DPT tarafından hazırlanır. Bu strateji belgesi kalkınma planının amaçları, teknik ve siyasi ilke ve hedefleri ile bu hedeflerin hayata geçirilmesinde izlenen yol ve yöntemleri içermektedir.

⁵⁴¹ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(1963-1967),1963, s. 59.

⁵⁴² Yalçın Küçük, 1978, s. 273.

⁵⁴³ Yakup Kepenek, 2016, s. 140.

⁵⁴⁴ 9.07.1961 tarih ve 337 nolu **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, md. 41,129.

⁵⁴⁵ Oya Turunçoğlu, 1977, s. 4.

Kalkınma planı hazırlanırken bu hukuksal ve teknik çerçeve izlenir.⁵⁴⁶ Plan hedefleri ve stratejisi dokümanına hukuki nitelik kazandıran Bakanlar Kurulu Kararıdır. TBMM'nin onayı, kalkınma planını mevcut hukuk düzenine eklemlenmede bir köprü görevi görmektedir ve planın sürekliliğinin sağlanmasının ön koşuludur. Turunçoğlu'na göre, beş yıl süre ile uygulanacak bir belgeyi, görev süresi dört yıl olan parlamentonun onayına sunmak yapısal bir çelişki olarak kabul edilebilir.⁵⁴⁷ Kalkınma planları hukuksal çerçeveden bakıldığında parlamento kararı biçiminde yasama işlemleridir. Bu yönüyle kalkınma planlarının onaylanması kararı Gözler'in dikkat çektiği gibi kişilere yönelik bağlayıcı, emredici hükümleri değil, direktifler ve temenniler içermesi yönünden ele alınabilir. Ayrıca uygulanmaları için bir kanuna ya da idari işleme ihtiyaçları vardır. Bir yasama işlemi olarak parlamento kararını kanundan ayıran özellik, kabul edilme ve yayımlanma prosedürlerinden de anlaşılabilir. Bu bakımdan parlamento kararları meclis genel kurulunda görüşüldükten sonra Resmi Gazete'de TBMM kararı olarak yayımlanırlar. Kalkınma planları TBMM Kararı olarak yayımlanmakta ve bu bakımdan kanunlardan nitelikleri bakımından ayrılmaktadırlar.⁵⁴⁸

Türkiye'de planlamanın işleyiş mekanizması, devletin, ekonominin hareketlerini merkezi bir karar verme süreci ile yürütür. Türkiye kalkınma plancılığı merkezi niteliktedir. Plan DPT kuruluşu tarafından merkezdeki diğer kuruluşların önerileri ile hazırlanmaktaydı. Toplumun bütününe kapsayan, toplumu ve kurumları etkileyen, yükümlülük ve sorumluluk getiren bir planın uygulanmasında merkezin değerlendirmesine dayanan plan hazırlığı vardır. Bu merkezi yapı içinde Yüksek Planlama Kurulu özellikle plana dair siyasal kararların alınmasında politikacılar ile

⁵⁴⁶ Ak., s.14; Mustafa Ateş, 1999, s. 95, 96.

⁵⁴⁷ Oya Turunçoğlu, 1977, s. 10-11,17.

⁵⁴⁸ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 1. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s.393, 376, 375.

teknisyenlerin iş birliğini sağlamaya, siyasi ve teknik boyutlar arasında denge kurmaya yönelmesi bakımından önemlidir.⁵⁴⁹

1961 anayasasının getirdiği düzenlemelerden doğan demokratik planlama anlayışı klasik plancılığın tanımlanmasında öne çıkmaktadır. Bu anlamda Türkiye’de planın demokratik niteliği, plan hedeflerinin hükümet ve TBMM tarafından belirlenmesi, planın yapılmasına ilgililerin katılması ile gerçekleşeceği kabul edilmiştir. Özşen’e göre, demokratik planlama için bazı koşulların planın hazırlanmasında hükümet ve TBMM’nin konumu açısından sağlandığı, ancak ilgililerin katılmasına ilişkin koşullar bakımından tam olarak sağlanamadığı not edilmelidir. Ayrıca özel İhtisas komisyonlarının konumu da bu noktada önem arz etmektedir. Bu komisyonlar Türkiye’de çıkar gruplarından değil, uzmanlar tarafından oluşmakta dolayısıyla gerçek bir katılım bu anlamda da sağlanamadığına dikkat çekilmektedir.⁵⁵⁰

Ekonominin tümünü kapsayan planlardır(bütüncül) ve plan bütünlüğü korunur. Kalkınma planlarını, devletçilik uygulamasının sanayi planları ve bunları izleyen plan önerilerinden ayıran özellik, iktisadi ve toplumsal gelişmeyi tüm boyutlarını içermesidir. Bu bakımdan bütüncül nitelikleri ile işaretlenebilirler.1980’lere kadar hazırlanan dört kalkınma planı, iktisadi ve toplumsal gelişmenin uzun dönemde geleceği duruma ve alacağı biçime dair önermeler barındırır.⁵⁵¹ Planın kapsayıcılığının iktisadi ve toplumsal gelişmenin tüm yönlerini içermesi, iktisadi sistemin makro büyüklükleri arasındaki ilişkilerin belirlenmesinden kaynaklıdır. Ulusal gelir ve sermaye kaynakları kullanımının, üretim ve dış ekonomik ilişkilerle bütünlüklü şekilde ele alınması istenmiştir.⁵⁵² Planlar, bu yönüyle kalkınmanın iktisadi ve sosyal hedeflerini içerir. Kalkınma planlarının en

⁵⁴⁹ Tayfur Özşen, 1987, s. 16, 28.

⁵⁵⁰ Ak., s. 23, 24.

⁵⁵¹ Yakup Kepenek, 2016, s. 140.

⁵⁵² Ak., s. 140.

büyük konularından biri dengeli kalkınma sağlama amacıdır. Bu, planların kalkınmanın iktisadi ve sosyal amaçları uzlaştıracak ortamı sağlamaya yönelmesi demektir.⁵⁵³

1980'lere kadar klasik planlama anlayışında hazırlanan planlar yeniden düzenleme ortamına karşı üretim yapısını veri almışlardır. Ayrıca iktisadi sistemin her yıl belirli bir hızla büyümesini amaçlamışlardır. Bu planlar sanayileşmeye öncelik vermişlerdir. İktisadi gelişme ile sanayileşme özdeş kabul edilmiştir. Planlarda sanayileşmede ölçek ve teknoloji seçimi gibi sorunlara yer verilmemiş, sanayileşmenin nasıl sağlanacağına ve niteliğine yönelik sorunlarına odaklanılmıştır. Planlarda sanayinin hangi sektörlerine öncelik verileceği konusunda genel düzenlemeler yapılmıştır.⁵⁵⁴ Türkiye deneyiminde olduğu gibi özel sektörün teşvik edilerek üretim artışı sağlanmasına bağlı olarak hazırlanan planlama anlayışı açısından sektörler arası uyum önemlidir. Kamu ve özel sektör birbirleriyle rekabet eder şekilde değil, birbirlerini tamamlar şekilde görülmüştür. Devlet iktisadi teşebbüslerde bulur ve karma planlamada özel sektörün de destek verdiği kısa orta ve uzun vadeli yatırım kararları merkezi düzeyde tespit edilir. Dolayısıyla devlet hem üretim ve yatırım politikalarını tespit ederek hem de fiilen uygulayarak iktisadi sistemin yönetimine katılır. Devlet üretim sürecinin içinde üretici kuruluşlar vasıtasıyla doğrudan bulunur.⁵⁵⁵

2. Klasik Ulusal Planlama Yönetiminde Dönüşüm ve Çözülme

SSCB tipi ve Türkiye tipi klasik planlamada dönüşüm ve çözülme, sosyoekonomik kalkınmayı planla yönetme pratiğindeki değişimi anlatmaktadır. Bu, SSCB'de 1950'lerden 1991'e kadar üç aşama ile sosyalist planlamanın; Türkiye'de ise 1970'lerden 2000'lere kadar aşamalı şekilde devam eden üç dönem ile kalkınma planlamasının çözülüşüne karşılık gelir.

⁵⁵³Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), 1963, s. 48.

⁵⁵⁴ Yakup Kepenek, 2016, s. 140, 141.

⁵⁵⁵ Aslı Akay, Argun Akdoğan vd., **Türkiye'de Ulusal ve Yerel Planlama İlişkileri: Mersin İli Örneği**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2013, s. 8.

2.1. SSCB’de Ademi Merkeziyetçi Planlı Yapıya Geçiş ve Sosyalist Planlamanın Çözölüşü

Sosyalist planlamada reformlar 1950’de Yugoslavya’da başlamış, ardından 1956’da Polonya, 1968’de Macaristan ve 1978’de Çin’de devam etmiştir. Bu reformlar tarım, kişisel tüketim, dış ticaret, teknik ilerleme ve iktisadi büyüme gibi kilit alanlarda memnuniyetsizliği yansıtır nitelikte olmuştur. Özellikle geleneksel modelin kaynağı olan SSCB’de 1958’den itibaren istikrarlı bir şekilde azalan iktisadi büyüme oranı, plan yönetiminin uluslararası kapitalist dünyada uzun vadede uygulanabilirliğini sorgulamaya açmış görünmektedir.⁵⁵⁶

Savaş sonunda Sovyet plan stratejisinin aslında esnek türlerini oluşturan Doğu Avrupa planları, Doğu-Batı ilişkilerinin bozulması üzerine 1950’lerde ağır sanayi ve savaş sanayisi önceliklerine daha da ağırlık vermiş ve dış ticarete açık özelliklerinde değişiklikler yapılmıştır. 1953’te Stalin’in ölümünden sonra tüketim malları üretiminin ve tarımın ihmal edildiğine dikkat çeken bazı iktisadi kararlar alınmıştır. 1956’dan itibaren ise Polonya’nın öncü olduğu bir model tartışması başlatılmış ve özellikle plan uygulama sisteminin bazı unsurlarında kısmi yenilikler yapılmıştır.⁵⁵⁷

Polonya’da iktisadi model kavramı üzerine tartışmalar Oskar Lange ve Michal Kalecki gibi iktisatçılar çevresinde sürdürülmüştür. Bu tartışmalar sistemli bir reform modeli içeren “1957 tezleri” ile sonuçlanmıştır. Çekoslovakya’da ileri bir ademi merkeziyetçi plan inşa denemesini bu yıllarda başlatmıştır. Macaristan da bu yıllarda reform tedbiri alan ülkeler arasında yerini almıştır.⁵⁵⁸ Polonya ve Macaristan’daki reformlar liberal eğilimli iktisatçılar tarafından formüle edilmiştir. Ancak fiilen uygulamaya konulması sınırlı olmuştur. Polonya’da işçi konseyleri 1956’da

⁵⁵⁶ Michael Ellman, **Socialist Planning**, UK, Cambridge University Press, 2014, s. 16.

⁵⁵⁷ Boratav, 1982, s. 183, 184.

⁵⁵⁸ Ak., s. 236, 237.

yasallaştırılmış, iktisadi sistemin yönetimine katılmak için endüstriyel birlikler kurulmuş, çok sayıda arazi kolektiflikten çıkarılmış ve piyasa araçlarıyla çeşitli deneylere girilmiştir. Macaristan’da (1957-59) planlama ve fiyat belirlemede ademi merkeziyetçilik getirilmiştir. SSCB’de (1957) iktisadi sistemin yönetimi bölgesel âdem-i merkeziyetçiliği gerçekleştirmeye yönelmiştir.⁵⁵⁹

İktisadi reform modelleri ve buna eşlik eden uygulamalar, merkezi planlama sisteminden giderek uzaklaşan bir değişim süreci sergilemiştir. Bu süreç merkeziyetçi planlamada piyasaların oluşumuna, mülkiyet biçimlerine, farklı mülkiyet haklarına ve toplumsal mülkiyetin farklı biçimlerine sorgulamasına evrilmiştir. Reformlar geçici ödünler veya uyarlamalar biçiminde işlemiştir. Merkeziyetçi planlamanın kapsamını daraltan kısmi reformların getirdiği uygulama, daha sonraki reformlar için ortam yaratmıştır. Her aşamada, reform süreci bir önceki reform programından daha geniş kapsamlı olmuş, merkeziyetçi planlamayı güçlendirmemiştir.⁵⁶⁰

2.1.1. GOSPLAN Reformu ve Bölgeselleşme Eğilimi Olarak Sovnarhozculuk

Stalin’den sonra 1953’te iktidara gelen Kruşçev’e göre, sanayi ve tarımda karar almanın desantralizasyonu, iktisadi sistemin yönetimini geliştirecek ve aynı zamanda da cumhuriyetlerin planların yerine getirilmesi konusundaki sorumluluğunu artıracak, merkezi aygıtın üretim planlarının uygulanmasını daha iyi kontrol etmesine olanak tanıyacaktır. 1953’te bu yolda iktisadi idarenin merkezden cumhuriyet aygıtına /ulusal düzeyden bölgesel düzeye devredilmesi düşüncesi araştırılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte, merkezdeki bakanların idari haklarının geliştirilmesi ve geleneksel olan idari birimlerin birleştirilmesi ve dairelerinin boyutunun küçültülmesi stratejisine

⁵⁵⁹ J. Wilczynski, **Socialist Economic Development and Reforms (From Extensive To Intensive Growth Under Central Planning In The USSR, Eastern Europe And Yugoslavia)**, Palgrave Macmillan, 1972a, s. 47.

⁵⁶⁰ Tülay Arın, “Sosyalizmde İktisadi Reform Modelleri: Merkezi Planlamadan Özel Mülkiyete”, **Onbirinci Tez**, 1990, (10), s. 41,42.

odaklanılmıştır.⁵⁶¹ 1953 yılında çiftçinin devlete satılan ürün fiyatı artırılmış, serbest piyasada daha uygun bir durum yaratılmış, ödeme şartları iyileştirilmiştir. 1954 yılında *Bakir Araziler Kampanyası* ile hububat veriminin artırılması amaçlanmıştır. Kazakistan ve Sibirya'daki arazinin dörtte bir oranında artırılması hedeflenmiştir.⁵⁶²

Mart 1953'te, birçok bakanlığın, özellikle de sanayi bakanlıklarının birleşmesi gerçekleştirilmiştir. Örneğin, dört bakanlık (Tarım Makine İmalatı, Takım Tezgâhı Sanayii, Otomobil ve Traktör Sanayii ile Makine ve Alet İnşaatı) tek Makine İnşaatı Bakanlığı olarak yeniden düzenlenmiştir. Diğer dört sanayi bakanlığı da (Gemi İnşaat ve Yol İnşaat Makineleri, Ağır Makine İmalatı ve Ulaştırma Makine İmalatı) bir süreliğine Ulaştırma ve Ağır Makine İnşaat Bakanlığı olarak tek bir bakanlık olarak birleştirilmiştir. Bu birleşme politikası ile ve çeşitli yöntemlerle bakanlıkların sayısı 51'den 21'e düşürülmüştür. Birleştirme aynı zamanda daha önce ayrı olan ülke çapındaki denetim ve planlama örgütlerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. GOSPLAN adını korumuş, ayrıca Devlet Tedarik Komitesi (Gossnab) ve Devlet Teknoloji Komitesi'ni (Gostekhnika) bünyesine katmıştır.⁵⁶³

1953-1955 yıllarında Başbakan Georgi Malenkov, ağır sanayide büyümenin yavaşlatılmasını ve serbest bırakılan yatırımların konut inşaatı, kamu sağlığı hizmetleri, ticaret, hafif sanayi ve tarıma yönlendirilmesini önerdi. Bu doğrultuda köylülere uygulanan vergiler azaltıldı ve vergi politikasının revizyonundan ardından tarımın gelişmesinin sorumluluğu devlet aygıtından Parti'ye devredildi. 1953 yılında, SBKP Genel Kurulu konuşmasında Birinci Parti Sekreteri Kruşçev, tarım sorununu gündeme taşıdı. Halihazırda uygulanmakta olan vergi politikasını ve kolektif çiftliklerin ve

⁵⁶¹ Nataliya Kibita, **Soviet Economic Management Under Khrushchev The Sovnarkhoz Reform**, Routledge, 2013, s. 15.

⁵⁶² Alec Nove, 1961, s. 84.

⁵⁶³ Alexander G. Korol, 1965, s. 9.

üyelerinin borçlarının silinmesi, devlet teslimatlarının hacminin azaltılması ve devlet satın alma fiyatlarının artırılması gibi yeni teşvik politikalarını onayladı.⁵⁶⁴

Yönetim ve planlamaya sektörel bir yaklaşımla, GOSPLAN'ın liderliğiyle eşit duran önemli isimlerin başkanlık ettiği, birbiriyle ilişkili birçok sektörü içeren yapılar olan süper bakanlıklar Malenkov döneminde geliştirilmişti. Kruşçev ise iktisadi sisteme tarım ekseninden bakarak gıda sorununu çözmeden iddialı planların uygulanmasıyla ülke içinde ve uluslararası alanda ilerlemenin mümkün olmadığını düşünmüştür. Kolektif çiftliklerde ve devlet çiftliklerinde başarı öncelikle iki faktöre bağlı görüldü. İlki, teşvikli satın alma fiyatlarının getirilmesi, ikincisi kaynakların kullanımında köylüye bir miktar özgürlük sağlanmasıdır. Yavaş yavaş benzer bir yaklaşım endüstriye de taşınmıştır. Kruşçev, ağır sanayinin hızlı gelişimini desteklemeyi, maddi teşviklerin getirilmesi ve yönetimin yeniden düzenlenmesiyle tarımın yükselişini sağlama yolunu seçti.⁵⁶⁵

1954 yılında doğrudan bakanlıklarla ilgilendiren karar alındı. Bu karar bürokrasi, aşırı büyüyen idari aygıt ve aşırı merkezileşme sorunlarına odaklanıyordu. Aşırı merkezileşmeyle mücadele etmek için bakanlara, Moskova'daki Birlik-Cumhuriyet bakanlıklarının yetki alanındaki işletme ve kuruluşların cumhuriyet bakanlıklarına devredilmesine yönelik imkanları incelemeleri talimatı verildi. 1954'te 200 temel idare (glavki) ve bunlara bağlı daire ve 147 tröst kaldırılmıştır.⁵⁶⁶

1954'ten 1960'ların ortalarına kadar, iktisadi yönetim ve planlamanın aşırı derecede yönlendirici karakterini ve aşırı merkezileşmesini ortadan kaldırmak için sürekli olarak önlemler alınmıştır. Çok sayıda işletme ve şantiye, Birlik Cumhuriyetlerinin doğrudan yetkisi altına alınmış ve işletmelerin ve yerel iktisadi kurumların hakları

⁵⁶⁴ Nataliya Kibita, 2013, s. 15.

⁵⁶⁵ Ю. Ольсевич, П. Грегори, **Плановая система в ретроспективе. Анализ и интервью с руководителями планирования СССР** [Yu. Olseviç, P. Gregori, **Geçmişteki Planlama Sistemi: SSCB Planlama Liderleriyle Analiz ve Röportajlar**], Москва, Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2000, s. 27, 28.

⁵⁶⁶ Nataliya Kibita, 2013, s. 16.

genişletilmiştir. Eğitim sistemi, sağlık hizmetleri ve kamu hizmetlerinin faaliyetlerinin planlanması tamamen Birlik Cumhuriyetlerinin Hükümetlerine devredilmiştir.⁵⁶⁷

1955'in başlarında, iktisadi sistemin ve üretimin planlamasında yönetim krizini çok açık hale getiren gelişmeler olmuştur. İktisadi yönetim krizinin belirtileri, beşinci beş yıllık dönem için onaylanmış kontrol görevlerinin olmaması, iktisadi sistemin sektörlerinin gelişimindeki dengesizlik, tüketim ve birikim, gelir ve maddi kaynaklar arasındaki orantısızlık, ülkenin iktisadi kalkınmasına yönelik uzun vadeli bir planın olmamasıdır. Kruşcev'e göre Beşinci Beş Yıllık Planın uygulanmasındaki kriz, SSCB GOSPLAN'ın planları dürüstçe hazırlayamamasıydı. Krizden çıkış yolu, üst düzey siyasi liderliğin iktisadi yönetimin etkinliğini artırmayı amaçlayan birçok karar almasında görüldü. 1955'in sonunda, yeni devlet komitelerinin oluşturulmasına ilişkin kararname ve kararlar kabul edildi. Bu kapsamda alınan önemli bir karar SSCB GOSPLAN'ın yeniden düzenlemesi olmuştur.⁵⁶⁸

SSCB GOSPLAN reformu, 1955-1956'da Sovyet ekonomisinin sistemsel krizine bir yanıt olarak belirlemekle birlikte Kruşcev'in ilk kurumsal reformudur. Sovyet iktisadi karar verme sisteminde, SSCB GOSPLAN, ulusal iktisadi planların hazırlanmasından, departmanların/birimlerin faaliyetlerinin eşgüdümlenmesinden, devletin genel çıkarlarının gözetimi ve savunulmasından sorumlu kilit bir kurumdu. 1950'lerin ortalarında, SSCB GOSPLAN başkanı, parti-devlet hiyerarşisinde (SBKP Merkez Komitesi Başkanlığı) yüksek bir konuma sahipti. SSCB GOSPLAN Başkanı, zorunlu

⁵⁶⁷ Mikhail Bor, 1967, s. 31.

⁵⁶⁸ В. Л. Некрасов, "Дилемма Хрущева": Реформы Госплана СССР, Нефтехимический Проект и Вызовы Холодной Войны (Вторая Половина 1950-Хпервая Половина 1960-Х гг.) [V. L. Nekrasov, "Kruşcev'in İkilemi": SSCB Devlet Planlama Komitesi Reformları, Petrokimya Projesi ve Soğuk Savaşın Zorlukları (1950'lerin İkinci Yarısı – 1960'ların İlk Yarısı)], Москва, Институт Всеобщей Истории РАН, 2019, s. 44.

olarak SSCB Bakanlar Kurulu Başkan Yardımcısı (Birinci Yardımcısı) görevini üstlenmiş durumdaydı ve SBKP Merkez Komitesi Başkanlığı'nın üyesiydi.⁵⁶⁹

1955 yılında geleneksel tek yapılı planlama modelinden, ekonominin uzun vadeli ve cari planlama işlevlerinin farklı otoriteler arasında paylaştırılmasına dayalı yeni bir modele geçiş yapıldı. SSCB GOSPLAN, “SSCB Bakanlar Konseyi Uzun Vadeli Planlama Devlet Komisyonu” ve “SSCB Bakanlar Konseyi Cari Planlama Devlet Komisyonu” olarak ikiye ayrıldı. İlk komisyon, beş yıllık ve uzun vadeli (10-15 yıllık) planların hazırlanmasından, ikincisi ise yıllık planların, malzeme ve teknik tedarik planlarının geliştirilmesinden sorumlu olacaktı. Aralık 1956'da düzenlenen bu planlama modeli, Haziran 1955'ten Mayıs 1957'ye kadar uygulanmıştır. 1955 GOSPLAN reformu, bu otoritenin 1955-1965 yılları arasında yaşadığı yeniden yapılanmanın ilkiydi. Bu yeniden yapılanmalar, GOSPLAN başkanının iktidar sistemindeki statüsündeki ve liderliğinde düzenli bir değişikliklerle birlikte, faaliyetinin tüm yönlerini, planlama mekanizmasını, yetkilerini, tabiiyetini, iç yapısını kapsıyordu.⁵⁷⁰

Cari planlamanın işlevleri (yıllık, üç aylık planlar) 1956 Aralık ayından itibaren bakanlıkların üzerine iktisadi yönetim organı olarak yeni kurulan Devlet Ekonomik Komisyonu'na devredildi. Böylece durum, yönetimin daha merkezileştirilmesine ve cari planlamayla güçlü bir organda birleştirilmesine doğru gitmiştir. Bundan iki ay sonra Merkez Komitesinin 1957 Genel Kurulunda bakanlıkların ve Devlet Ekonomik Komisyonunun kaldırılması, devlet çiftliklerinin kurulması ve GOSPLAN'a cari planlama işlevinin iade edilmesi konusunda kararlar alınmıştır. Ayrıca GOSPLAN bakanlar sıralamasında yer alan yöneticilerle güçlü sanayi departmanları oluşturmuştur.⁵⁷¹

⁵⁶⁹ В. Л. Некрасов, 2019, с. 43.

⁵⁷⁰ Ак., с. 41,42,45.

⁵⁷¹ Ю. Ольсевич, П. Грегори, 2000, с. 37.

1956-1960 dönemini kapsayan Altıncı Beş Yıllık Planda ise ağır sanayi yine önemini korumaktaydı. Otomatikleşmenin uygulanmasına ve üretim tekniğinin genel olarak ıslahına önem verilmişti. Plan aynı zamanda tarımsal verimde önemli bir artış sağlanmasına ve geniş çaplı bir iskân politikasına yer vermiştir. 1957 yılında sanayi kolunda teşkilat yeniliği gündeme gelmiştir. Merkezi bakanlıklar tarafından üretilen denetim sistemi (bazı askeri fabrikaların kontrolü hariç olmak üzere) kaldırılmış, sanayinin yeni idare tarzı bölge esasına bağlanmıştır.⁵⁷²

1957 yılında özel arazilerin ürününden devlete zorunlu satış yapma usulü kaldırılmıştır. Köylü kendi arazisinde yetiştirdiği üründen ihtiyaç fazlasını serbest piyasada satabilir hale gelmiştir. 1958’de hükümet kararı ile makine ve traktör istasyonları kaldırılmıştır. Bu istasyonlardaki makinelerin memurlarıyla kolektif çiftliklere satılması gündeme gelmiştir. Ziraat makineleri tamir etmek, teknik hizmetlerde bulunmak, kolektif ve devlet çiftliklerine yeni makine, gübre ve yedek parça ve benzin satmak için devlet kontrolü altında teknik-tamir istasyonları kurulmuştur. Kolektif çiftlik başkanları böylelikle hareket serbestisi kazanmıştır.⁵⁷³

1957’deki yeniden yapılanmanın ayrıntıları ve mantığına ilişkin kapsamlı inceleme, ilk olarak Kruşçev’in Sanayi ve İnşaat Yönetiminde Organizasyonun Daha da İyileştirilmesi Üzerine adlı raporunda (30 Mart 1957) ve 10 Mayıs 1957’de kabul edilen yasa metninde belirmiştir. Yasa, özünde sanayinin her bir ayrı dalı üzerindeki eski piramit şeklindeki endüstriyel denetim yapısında değişimi öngörmüştür. Sovyetler Birliği’nin tamamı için, belirli bir coğrafi bölgedeki tüm endüstrilerin ve inşaatların, “ekonomik konsey” kelimesinin kısaltması olan “sovnarhoz” olarak belirlenen yerel bir idari organ tarafından bölgesel olarak yönetilmesi sistemi getirilmiştir. Yasanın 2’nci maddesine göre bu organların görevi “*Sanayi ve inşaat yönetiminin iktisadi bölgeler temelinde bölgesel*

⁵⁷² Alec Nove, 1961, s. 16.

⁵⁷³ Ak., s. 84.

prensiplere göre yürütülmesini sağlamak” olarak belirlenmiştir. SSCB’nin merkezi planlama kurumu GOSPLAN hem uzun vadeli hem de cari planlamanın sorumluluğunu üstlenmiştir.⁵⁷⁴

Bundan böyle planlar, üretimi değil teslimat yükümlülüklerini belirleyecektir ve ekilen alanların genişliği ve hayvan sayısı kolhozların karar vereceği bir konu olacaktır. Her kolhozun ne yapması gerektiğine dair merkezi kararlara son verilmelidir. Aşağıdan gelen taslak planların değerlendirilmesi ve uzlaştırılması işi GOSPLAN’a verilmiştir.⁵⁷⁵ Bu arada hatırlanacak olduğu gibi GOSPLAN, Haziran 1955’te, Uzun Vadeli Planlama Devlet Komitesi ile Gosekonomkomissiya olarak bilinen Cari Planlama Devlet Ekonomi Komisyonu arasında bölünmüştü.⁵⁷⁶

Reform kapsamında, yerel önemi olmayan sivil sanayi ve inşaat işletmeleri, bölgesel ekonomik konseylerin (sovnarhoz) altına yerleştirildi. 105 sovnarhozun 70’i Rusya SFSC’de olacaktı. Diğer cumhuriyetlerden Kazakistan dokuz Ukrayna 11 ve Özbekistan dört bölge olmak üzere ayrılmıştır. Diğer 11 cumhuriyetin her biri bir sovnarhoz ile eş kapsamlıydı. Her sovnarhoz, işletmelerinin genel olarak komuta ediyordu. Sovnarhoz, cumhuriyetlerin Bakanlar kurulları tarafından atanacak ve ona karşı sorumlu olacak, dört çok sovnarhozlu cumhuriyette cumhuriyetlerin GOSPLAN’ı koordinatör(eşgüdümleyici) olarak görev yapacaktı. Tüm birlik GOSPLAN’ı, resmi olarak Sovyetler Birliği Bakanlar Kurulu’nda yürütme yetkisi olmasa da genel planlamadan, planların eşgüdümünden, kilit malların cumhuriyetler arasında paylaştırılmasından sorumlu olacaktı.⁵⁷⁷

1963 reformuyla sovnarhozlar üzerinde üçüncü bir kademe oluşturulmuştur. 1960 yılında büyük yüzölçümlü üç federe cumhuriyette birer süper sovnarhoz kurulmuştu.

⁵⁷⁴ Alexander G. Korol, 1965, s. 14,15

⁵⁷⁵ Alec Nove, 1992, s. 344.

⁵⁷⁶ Ak., s. 350.

⁵⁷⁷ Ak., s. 353.

Bunu tüm ülke genelinde yürütölmek üzere bir SSCB Sovnarhozu oluşturulması izledi. Bu kuruluşa, cari planların önemli kısmını hazırlamak, özellikle ham maddelerin dağılımını düzenlemek, işletmelere ayrıntılı üretim hedefleri saptamak gibi görevler verilmiştir. SSCB Sovnarhozu planların gerçekleştirilmesini sağlamakla yükümlüydü.⁵⁷⁸

Altıncı beş yıllık planın yenilenmiş versiyonu GOSPLAN tarafından hazırlanmış ve 9 Nisan 1957’de onaya sunulmuştur. Ne var ki 1959-65 yılları arasındaki yedi yıllık dönemi kapsayan yeni bir plan hazırlanmasına karar verilmiştir. Öne sürölen nedenlerden biri, yeni maden kaynaklarının keşfi ve sovnarhoz reformunu takip edecek olan yeni bölge planlarıydı. Ayrıca Kruşçev, nispeten geri kalmış kimya endüstrisinin büyümesini hızlandırmayı ve aynı zamanda çok fazla kömüre yönelmiş ve petrolü göz ardı eden SSCB’nin yakıt dengesini dönüştürmeyi amaçlamıştır.⁵⁷⁹ Hükümet, Altıncı Beş Yıllık Planı düzelterek uygulamak yerine, iktisadi sistemin karşı karşıya kaldığı zorlukları çözmeye bir yol olarak geniş kapsamlı bir reform hareketine girişmeyi tercih etmiştir. 1957 yılı baharında, yeni reform önlemleri açıklamıştır. İzleyen süreçte Eylül ayında Altıncı Planın uygulamadan kaldırılmış ve 1959-1965 yıllarını kapsayan ilk yedi yıllık planın hazırlanması kararı alınmıştır. Bununla beraber, beş yıllık planlar dönemi son bulmuş, iktisadi reformlar ve uzun süreli planlar dönemine kapı açılmıştır.⁵⁸⁰

GOSPLAN bu yıllarda yine yapısal değışiklik yaşadı. 1960 yılında SSCB düzeyinde perspektif planlama ve araştırma, bir İktisat Bilimi Konseyinin (Gosekonomsovet) sorumluluğuna verildi. Ardından, Kasım 1962’de Kruşçev GOSPLAN’ın özellikle uzun vadede planlar yaparken, yeni bir yapının tüm birlik sovnarhozlarının planları uygulayacağını duyurdu. Bunu 1963’te tarihsel geçmişte var

⁵⁷⁸ Çelebican, 1973, s. 273.

⁵⁷⁹ Alec Nove,1992, s. 362,363.

⁵⁸⁰ Çelebican, 1973, s. 266.

olan Yüksek Ekonomi Konseyi adı verilen, bir süper koordinatörün ortaya çıkması izledi.⁵⁸¹

Uzun vadeli planların hazırlanması için kurulan Gosekonomkomissiya'nın varlığına 1963 yılında son verilmiştir. SSCB GOSPLAN'ı uzun dönemli planlama görevini yeniden almıştır. Ama şimdi de merkezde iki kuruluş olmuştur. SSCB GOSPLAN ve SSCB Sovnarhozu, aynı adı taşıyan yerel kuruluşlar üzerinde karar verme hakkına sahip kurumlardı. 13 Mart 1963 tarihli bir kararname SSCB'de Ulusal Ekonomi Yüksek Konseyi meydana getirildi. Konsey çeşitli örgütleri eşgüdümlemek ile görevlendirilmiştir. SSCB GOSPLAN'ı, SSCB Sovnarkhozu, SSCB Gosstroï ve çeşitli Devlet Komiteleri bu komisyona sorumluydu. Komisyon yetkisi kapsamındaki konularda devlet kuruluşlarına bağlayıcı emirler verebilme yetkisine sahipti.⁵⁸²

Özetle, 1950'li yıllarda devlet idaresini sadeleştirmeye yönelik girişilen adımlar GOSPLAN'ın yapısında ve görevlerinde de değişiklikler yaratmıştır. GOSPLAN beş yıllık kalkınma planlarının oluşturulmasını daima yetkisinde bulundursa da ülkede güdülen bölgeselleşme eğiliminin getirdiği ademi merkeziyetçi karar alma yapısı, aynı konuda karar alan kurumların varlığını gündeme getirmiş, kuruluşu itibariyle merkezi rollerde olan GOSPLAN üst koordinasyon birimlerine bağlanmıştır. Kuruluşundaki planlama konusundaki görev bütünlüğü sürekli olarak değişmiştir.

2.1.2. 1965 Reformları: Planlamada Maddi Teşvik ve Kâr Unsuru

1960'ların ortalarından itibaren SSCB ve Doğu Avrupa ülkelerinde planlama yöntemlerinin tamamen veya önemli ölçüde değiştiği reformlar dönemi başlamıştır. Bu dönem, planlama modellerinin tartışmaya açıldığını, yeni planlama modellerinin arandığını ve değişik seviyelerde uygulanmaya çalışıldığını ifade etmektedir.⁵⁸³ Bu

⁵⁸¹ Alec Nove, 1992, s. 369, 370.

⁵⁸² Çelebican, 1973, s. 273, 274.

⁵⁸³ Korkut Boratav, 1982, s. 2.

dönem sosyalist planlamanın “klasik” modelinin değişikliğe uğradığı yeni arayışlar dönemi olarak ifade edilebilir. Reformlar sosyalist planlamaya bağlı ülkeler arasında planlamanın uygulanışındaki farklılıkları artıran bir süreci de ifade etmektedir.

1963-68 yılları Doğu Avrupa ülkeleri ve SSCB’nin planlama yönetimleri açısından yeni bir biçime evrilme aşamasıdır. Bu yıllarda bahsi geçen ülkelerde planlama yöntemleri, “iktisadi reformlar” adıyla köklü değişikliklere uğramıştır. Bu değişiklikler geleneksel model olarak adlandırılan planlama sisteminin önceki halinde önemli değişikliklerin yapıldığını ifade etmektedir. Bu değişiklikler ülkelerde 1965 yılının ürünü olduğu için “1965 reformları” olarak da anılır.⁵⁸⁴

1965 reformları ülkelerde ademi merkeziyetçi ve piyasaya duyarlı modeller ekseninde biçimlenmiştir. Boratav’a göre planlama bakımından bu biçimleniş ise, *“direktifleri esas alan merkeziyetçi bir modelden, parametreleri esas alan ademi merkeziyetçi modele geçiş”* ifade etmiştir. Direktif niteliğinde olan plan hedefleri reformlarla birlikte adeta parametrik görüntüler almışlardır. Geleneksel planlamada plan direktiflerine işletmelerine verilen toplam kâr hedefi ve üretim maliyetleri hedefi örnek olarak verilebilir. İşletme bu hedeflerle ifade edilen idari emirlere uymaya, kârlarını artırıcı, maliyetlerini azaltıcı faaliyetlere yönelmiştir. Reformlarla birlikte bazı ülkelerde bu iki hedef kaldırılmıştır. Ancak bu hedeflerin oranı (kâr/maliyetler) yeni bir plan hedefi olarak biçim kazanmıştır. Parametreler işletmelerin gerçekleştirmeye çabaladığı hedef göstergeler niteliğinde değil, dikkate almak zorunda oldukları veri niteliği taşımaktadır. Sistemde var olan ancak plan uygulamasında kullanılmayan vergi oranları, banka faizleri, fiyatlar gibi parametrik unsurların plan uygulama araçları olarak kullanılmaya başlaması,

⁵⁸⁴ Korkut Boratav, 1982, s. 231.

parametrik ve ademi merkeziyetçi bir modele yönelişin açık somut görünümüleri olarak değerlendirilebilir.⁵⁸⁵

1964 yılında başbakanlığa gelen Aleksey N. Kosigin, 9 Aralık 1964 günü Yüksek Sovyet'e bir rapor sunmuştur. Bu raporda planlama sisteminin hataları ve yetersizliğine vurgu yaparak iktisadi sistemin yönetimini iyi duruma getirmek için gerekli olan adımların atılması adına Parti Merkez Komitesi'nin çeşitli reform önerilerini incelemeye giriştiğini açıklamıştır. Merkez Komitesinin 1965 Eylül'deki toplantısına ait kararlar ve aynı yılda SSCB Yüksek Sovyeti'nin kanunları doğrultusunda iktisadi sistemin örgütlenme biçiminde, sınai üretimin planlanmasında ve yönetiminde önemli değişikliklere yönelinmiştir.⁵⁸⁶ Kruşçev sonrası Sekizinci Beş Yıllık Plan için (1966-1970) iktisadi politikanın merkezine verimlilik sorunu koyulmuştur. Verimliliğin artırılmasının yolu, sektördeki kârlılık standartlarının sistemde serbest bırakılmasına ilişkin anlayışın bir plan ile birleştirilmesi olarak görülmüştür. Bu, Kruşçev yönetiminin son yıllarında geliştirilen Kosigin-Liberman iktisadi reformunun asıl düşüncesi olarak temellenmiştir.⁵⁸⁷

Bu düşünce 1962'de Liberman'ın 1962'de Pravda'da yayınlanan bir makalesi (Plan, Profit and Bonuses) ve onu izleyen tartışmalar ile gündemde yerini almıştır. Liberman çalışmasında işletmelere verilen plan hedeflerinin azaltılmasını, üretim planlarının belirlenmesinde işletmeler arası doğrudan ilişkilere aktif rol verilmesini, kâr haddinin temel başarı göstergesi kabul edilmesini, primlerin ulaşılan kârlar doğrultusunda artırılmasını önermiştir.⁵⁸⁸

Liberman'a göre, Sovyetler Birliği Parti Programı tarafından belirlenen temel görevlerden biri işletmelerin çalışmalarını öncelikle ilgilendirecek şekilde planlama ve

⁵⁸⁵ Korkut Boratav, 1982, s. 258, 259.

⁵⁸⁶ Gürkan Çelebican, 1973, s. 275.

⁵⁸⁷ Ю.Ольсевич, П. Грегори, 2000, s. 41.

⁵⁸⁸ Korkut Boratav, 1982, s. 240.

değerlendirme sistemini geliştirmek için işletmelere yalnızca *çıkıtı hacmi, teslimat çeşitleri ve tarihlerine ilişkin planlar* sunulmasıdır. Çıkıtı hacmi ve çeşitliliğine ilişkin hedefler temelinde, işletmeler kendileri işgücü verimliliğini, işgücü miktarını, ücretleri, üretim maliyetlerini, birikimleri, sermaye yatırımlarını ve diğer konuları da içeren tam bir plan hazırlamalıdır. Bu, işletmelerin rezervlerini tam biçimde kullanma konusunda hem manevi hem de maddi olarak maksimum çıkara sahip olmaları durumunda yapılabilir görülmektedir. Bu amaçla, üretimin her kolu için uzun vadeli kârlılık planı normlarının belirlenmesi ve onaylanması gerekmektedir. Bahsi geçen normların, elde edilen kârlılık düzeyine göre işletme personelinin bağımsızlığına verilecek ikramiyelerin boyutunu belirleyen ölçekler biçiminde, merkezi olarak onaylanması en uygun yöntem olarak görülmektedir. İlke, öncelikle kârlılık ne kadar yüksek olursa ödülün de o kadar büyük olacağı biçimindedir. Ayrıca işletmelerin yaratılan gelire katılım payları oranında ikramiye almaları öngörülmüştür.⁵⁸⁹

Liberman'a iç destek Nemçinov'dan gelmiştir. Nemçinov'a göre ekonomi yönetimi, sosyalist toplumsal kalkınmanın iki temel ilkesi olan planlama ve maddi teşvikin uygun bir birleşimi üzerine inşa edilmelidir. Bu sosyal ilkelerin eşgüdümü, uzun vadeli plan normlarının getirilmesini, işletme fonlarının (teşvik fonunun) artırılmasını ve işletmelerin bu fonların harcanmasındaki haklarının genişletilmesini içerir. Fiyat mekanizmasının iyileştirilmesi, uzun vadeli kârlılık ve maddi teşvik normlarının getirilmesi, işletmelerin haklarının genişletilmesi ve üzerlerinde küçük denetimlerin kaldırılması planlamanın örgütlenmesinde takip edilmesi gereken başlıca dönüm noktaları olarak işaretlenebilir.⁵⁹⁰

⁵⁸⁹ E.G. Liberman, "Plan, Profits, Bonuses", The Liberman Discussion: 1962-1964, **Problems of Economics**, 8(3), s. 3-8 (Liberman'ın Pravda, September 9, 1962 tarihli yazısı).

⁵⁹⁰ V. S. Nemchinov, "The Plan Target And Material Incentive (Concerning the Proposals of Comrade Liberman)", Pravda, September 21, **Problems of Economics**, 1962, 8(3), s. 9-13.

Liberman modeli teşvik sistemi, temel ücret tabanı ve prim tavanlarının merkez tarafından belirlenmesi ancak ödemelerin işletme kârlarından yapılması ve teşviklerin uygulanmasındaki yöntemin belirlenmesinin işletmelere bırakılmasını öngörmektedir. Prim ödemeleri kârlılık üzerinden yapılacaktır. Bu, işletmelerin üretim verimliliğini artıracak bir unsur olarak görülmüştür. Tüm maddi özendiricilerin işletmenin, kârlı işleyişini gösteren bir özendirme fonunda toplanmasını önermiştir. Özendiricilik öncelikle maliyeti azaltıcı alanlara ve teknolojik buluşlara yönlendirilecektir. Böylelikle nicelik değil, niteliğin ödüllendirildiği bir uygulama getirilecektir. Maddi özendirmeye konu olan ilkeler en az bir yıl uygulanmalıdır. Maddi özendirme ilkeleri işçinin hangi ücreti alacağını bilmesi için ayrıntılı ve açık şekilde düzenlenmelidir.⁵⁹¹

Kosigin reformunda beş yıllık plan, ulusal iktisadi sistemin kalkınmasına yönelik ana planlama biçimiydi. Beş yıllık planların görevleri yine yıllık planlarda belirtilmiştir. İşletmeler kendileri için belirlenen hedef rakamlara göre beş yıllık ve yıllık planlar geliştirdiler. Ancak plan geliştirmede işletmelere belirli bir bağımsızlık sağlanmasına rağmen sınırsız bir özgürlük söz konusu değildi. İşletmelerin bağımsızlığı devlet planının görevlerini yerine getirme zorunluluğuyla sınırlıydı.⁵⁹²

Sovyetleri Birliği Parti Merkez Komitesi ve SSCB Bakanlar Kurulu'nun 4 Ekim 1965 tarih ve 729 sayılı Kararı uyarınca, sanayi üretiminin planlanmasının iyileştirilmesi ve ekonomik teşvikin güçlendirilmesi hakkında kanun kabul edildi.⁵⁹³ Buna göre işletmelerin iktisadi olarak canlandırılmasında kârın rolünün güçlendirilmesi ve işletmelerin ekiplerinin ve bireysel çalışanlarının daha iyi iş sonuçları elde etme

⁵⁹¹ Kurthan Fişek, “Yönetimde Özendirme ve Liberman Tartışması”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1976, 9(1), s. 38, 39.

⁵⁹² Дмитрий А. Лукашевич, 2021, s. 37.

⁵⁹³ Центральный Комитет КПССовет Министров СССР постановлениеот 4 Октября 1965 г. n 729 О Совершенствовании Планирования И Усилении Экономического Стимулирования Промышленного Производства [SBKP Merkez Komitesi, SSCB Bakanlar Konseyi, Endüstriyel Üretimin Planlanmasının İyileştirilmesi ve Ekonomik Uyarımının Güçlendirilmesine İlişkin 4 Ekim 1965 tarih ve 729 sayılı Karar].

konusundaki maddi çıkarlarının arttırılması ihtiyacı kabul edilmelidir. İşletmelerin kullanımına bırakılan kâr miktarı, iktisadi ve mali faaliyetlerinin sonuçlarının iyileştirilmesine bağlı olmalıdır. Kâr, işletme fonlarının oluşumunun, öz sermaye yatırımlarının finansmanının, işletme sermayesindeki artışın ve işletmelerin diğer giderlerinin kaynağı olmalıdır. İşletmelerin tasarrufunda, kârlar ve diğer öz kaynaklar ile ilgili *maddi teşvik fonu; sosyal ve kültürel etkinlikler ve konut inşaat fonu; üretim geliştirme fonu* oluşturulması belirtilmiştir. Maddi teşvik fonu, işletme çalışanlarına ikramiye sağlamayı, işletmelerin yıllık sonuçlarına göre ücret sağlamalarının yanı sıra çalışanlara bir kerelik yardım sağlamayı amaçlamaktadır.⁵⁹⁴ Ayrıca, işletmelerin beş yıllık ve yıllık planları, bir üst kuruluş tarafından belirlenen kontrol rakamları esas alınarak kendileri tarafından geliştirilmesine yer verilmiştir.⁵⁹⁵

Bu dönemde 1957 yılında kurulan Ulusal Ekonomi Yüksek Konseyi, SSCB Sovnarhozu ve federe cumhuriyetlerdeki sovnarhozlar kaldırılmıştır. Dolayısıyla 1957 reformuyla gündeme gelen sanayinin planlanmasında ve yönetiminde bölgeselleşme eğilimi yerine sanayinin yönetimi yeniden sektörel anlayışa göre şekillendirilmiştir. Sovnarhozların yönetiminde olan sanayi işletmeleri, reform öncesi dönemdeki gibi sınai nitelikli görevlere sahip olan bakanlıklara verilmiştir.⁵⁹⁶

SSCB’de merkezi parametrelerle direktiflere dayanan reform modeli takip edilmesine rağmen endüstri düzeyinde iktisadi birimler örgütlenmemiştir. Reformun başarılı olabilmesi için işletmelerle merkez arasında, iktisadi bir birim olarak ve özkaynak ilkesine göre örgütlenmiş bir ara kademenin kurulmasını desteklemişlerdir. Bu konuda iki öneri gelişmiştir. İlki, üretim kollarını temsil eden ve Bakanlık ve Genel Müdürlük

⁵⁹⁴ Центральный Комитет КПССовет Министров СССР постановлениеот 4 Октября 1965 г. n 729 О Совершенствовании Планирования И Усилении Экономического Стимулирования Промышленного Производства [SBKP Merkez Komitesi, SSCB Bakanlar Konseyi, Endüstriyel Üretimin Planlanmasının İyileştirilmesi ve Ekonomik Uyarımının Güçlendirilmesine İlişkin 4 Ekim 1965 tarih ve 729 sayılı Karar], md. 11, 12, 13.

⁵⁹⁵ Ak., md. 1.

⁵⁹⁶ Gürkan Çelebican, 1973, s. 275.

gibi kuruluşların iktisadi ilkelere göre çalışan birimler haline dönüşmesidir. İkincisi ise, süreç olarak aşağıdan yukarıya işleyerek küçük ve birbirini tamamlayan işletmeleri birleştiren, ardından da endüstri düzeyine ulaşmayı amaçlayan işletme birliklerinin geliştirilmesidir.⁵⁹⁷ Bor'a göre, bu reformlarla planlama ve yönetimi geliştirmenin temel çizgisi, bir yandan sektörel yönetim ilkesine geçerek iktisadi kalkınmanın, bilimsel ve teknolojik ilerlemenin ve emeğin bilimsel örgütlenmesinin merkezi rehberliğini geliştirmek, diğer yandan da operasyonel yönetimde yerel kurumların ve işletmelerin işlevlerini genişletmek demektir. İşletmelerin iktisadi bağımsızlığı sağlamlaştırılmış, üretim ve satışın planlanması ve yönetilmesine ilişkin hakları genişletilmiştir. Planlar merkezi olarak belirlenmiş daha az hedef içermiştir.⁵⁹⁸

SBKP Merkez Komitesi'nin Eylül 1965'teki genel kurul toplantısında aldığı kararlar ve SSCB Yüksek Sovyeti'nin ortaya koyduğu yasalar, endüstriyel üretimi yönetme, planlama ve canlandırma konusunda bir kez daha kapsamlı bir iktisadi reform başlatmıştır. Bu iktisadi reform, sosyalist endüstrinin ileri derecede önemli sorunlarını çözmek için tasarlanmıştır. Amacı, sanayinin yeni, daha yüksek bir aşamaya ilerlemesi için örgütsel ön koşulları ve iktisadi koşulları yaratmaktır.⁵⁹⁹

1970'e gelindiğinde, Nove'un işaret ettiğine göre 1965 reformuyla görünürde işletmelere verilen ek idari yetkilerinden bir şey kalmamıştır. Dolayısıyla, 1970'li yıllarda plan ve politikalar, yönetime dayatılan çok sayıda zorunlu hedef ve girdilerin idari tahsisi ile geleneksel merkezi planlama sistemi içinde uygulanmış, bu görev GOSPLAN, Gosplan ve bakanlıklar arasında bölünmüştür.⁶⁰⁰ SSCB'de işletmeler için belirlenen plan hedeflerinin ayrıntıları azaltılmış ve geniş karar serbestisi verilmiştir. Sanayi işletmelerinin satış hacmi, temel mal grupları, yatırımların hacmi ve bu yatırımlarla

⁵⁹⁷ Korkut Boratav, 1982, s. 264.

⁵⁹⁸ Mikhail Bor, 1967, s. 7, 8.

⁵⁹⁹ Ak., s. 32.

⁶⁰⁰ Alec Nove, 1992, s. 384.

oluşan üretim kapasitesi ve iktisadi değerlerin tahsisi, yeni teknolojinin kullanımı ve geliştirilmesi, ham maddelerin ve gerekli donanımın ihtiyaç sahiplerine verilmesi, ücret fonu, kâr hacmi ve kârlılık oranı, bütçeyle ilişkilere içeren plân hedefleri bakımından emredicilik ortaya konmuştur. Ancak diğer iktisadi faaliyetlerin işletmelerce serbest biçimde planlanabileceği düzenlenmiştir.⁶⁰¹ Bu Sovyet tipi reform modelinde işletmeler üzerindeki direktifler ve merkezi plan hedeflerinin tamamen kaldırılmadığını, merkezi tahsis sisteminin sürdürüldüğünü göstermektedir.⁶⁰²

Özetle, 1965 reformlarına zemin hazırlayan kuramsal tartışmalarda Liberman birey, işletme ve toplum çıkarlarını uyumlaştıracak bir teşvik sistemi önermiş, işletmenin faaliyetini değişik yönleriyle yansıtabilecek ortak bir paydanın bulunması gerektiğine dikkat çekmiştir. Tüm işletme ve her çalışan için maddi teşvik kaynağı olan kâr ölçütü ise bunu sağlayacak araç olarak kabul edilmiştir. Çıkarların uyumlaştırılması sorunu 1965'lere kadar Stalin döneminin planlama yönetimine hâkim olan yönetsel direktifler doğrultusunda çözülmekteydi. Bu tip planlama yönetiminde iktisadi birimlerin iktisadi anlamda özerkliği sınırlıydı. İktisadi birimler merkezi yönetimin bir unsuru olarak hiyerarşik düzende en alt aşamayı oluşturmaktalardı.⁶⁰³ Maddi teşvikler ile merkezi yönetim ve işletmenin genel çıkarlarının uyumlaştırılmasının iki önemli şartı bulunmaktaydı. İlki, işletmenin yönetsel gerek mali özerkliğe kavuşturulmasıdır. İkincisi ise kârın temel başarı göstergeleri arasında öncelikli öneme sahip olmasıdır. İşletmelerin kâr doğrultusunda somutlaşan maddi çıkarının dürtüsüyle plan hedeflerini gerçekleştirmeye idari direktiflerin baskısı ile olduğundan daha çok yöneleceği iddia edilmekteydi.⁶⁰⁴

⁶⁰¹ Gürkan Çelebican, 1973, s. 276.

⁶⁰² Korkut Boratav, 1982, s. 338.

⁶⁰³ Mircan Yıldız Tokathoğlu, 2005, s. 53,55.

⁶⁰⁴ Ak., s. 56.

Reformlarla merkezden onaylı plan göstergelerinin sayısının önemli ölçüde azaltılmasına karar verilmiştir. Bir işletmenin üretim hacmini para cinsinden sabitleyen mevcut brüt çıktı ve meta çıktısı genel göstergeleri yerine, satılan çıktının genel bir göstergesi getirilmiştir. Artık işletmelere çalıştırılacak işçi sayısı, işgücü verimliliği ve ortalama ücret düzeyi gibi konularda zorunlu hedefler ve üretim maliyetlerinin düşürülmesi için atamalar belirlenmeyecektir.⁶⁰⁵ Ancak zorunlu hedeflerin sayısındaki azalmanın yanında asıl mesele, gösterge sisteminin temelden değişmesidir. İşletmeleri üretim verimliliğini artırmaya ve malların kalitesini iyileştirmeye teşvik eden ve bir bütün olarak işletmenin ve her işçinin daha büyük ve daha iyi operasyon sonuçlarına olan ilgisini teşvik eden yeni bir sistem tasarlanmaktadır.⁶⁰⁶

Planlı rehberlik yöntemlerindeki değişiklik, merkezi devlet planlaması ile geniş iktisadi inisiyatif ve endüstriyel üretimin daha fazla iktisadi teşvikinin bütünleştirilmesini sağlamak için tasarlanmıştır. İşletmeler tam khozraschot⁶⁰⁷ veya iktisadi muhasebe esasına göre çalışmalıdır. Buna uygun olarak işletmelerin faaliyet sonuçları satılan çıktılara göre değerlendirilecektir. Sanayide işçilerin emeğinin ödenmesi, doğrudan sadece onların bireysel çabalarının sonuçlarına değil, aynı zamanda bir işletmenin faaliyetlerinin genel sonuçlarına da bağlı olacaktır. Bu karşılıklı maddi sorumluluk ilkesi, işletmeler arasındaki iktisadi ilişkilerin temelini oluşturur. Yeni planlama ve iktisadi teşvik sistemi, işletmelerin personelini, üretken varlıkların, insan gücünün, maddi ve mali kaynakların tam olarak kullanılmasını ve üretim tekniğinde ve malların kalitesinde

⁶⁰⁵ Mikhail Bor, 1967, s. 32.

⁶⁰⁶ Ak., s. 32, 33.

⁶⁰⁷ Khozrachot esasına göre faaliyet gösteren bir işletmeye iktisadi faaliyeti için devlet tarafından varlık verilir ve ürününün satışından elde edilen gelirle, tüm harcamaları tam olarak karşılaması, kâr elde etmesi gerekir. Kârın bir kısmı devlete aktarılır, bir kısmı da işletmede kalır ve teknik geliştirme fonu, konut ve kültürel yapı fonu ve teşvik fonuna tahsis edilir. Devlet tarafından onaylanan zorunlu görevler temelinde işletmenin kendisi ayrıntılı bir plan hazırlar, diğer işletmelerle iktisadi sözleşmeler yapar. Mikhail Bor, 1967, s. 33.

iyileştirme sağlayan daha yüksek plan hedefleri belirlemekle kişisel olarak ilgilenmesini sağlar.⁶⁰⁸

1965 reformunun hedefinde iktisadi sistem için iki zıt prensip olan direktife dayalı plan ve kâr odaklı serbestiyi bir araya getiren bir iktisadi sistem yaratma düşüncesi vardır. Devlet işletmelerinin iktisadi bağımsızlığının, kâra odaklanmasının emtia-para ilişkilerinin gelişmesine yol açtığına, ancak kapitalist sistemdeki gibi bir pazarın gelişmediğine inanç yaygındı. Bu nedenle piyasaya bağlılık iddialarını şiddetle reddedilmekteydi.⁶⁰⁹ SSCB’de planlamanın ilk uygulamaya koyulduğu yıllarda plan hazırlık sürecinde daha merkezi bir yapı hakimdi. Yukarıdan aşağıya doğru işleyen bu süreç özellikle 1965 reformlarından sonra yukarıdan aşağıya olduğu gibi aşağıdan yukarıya da bilgi akışının bulunduğu ve işletmenin de planlama sürecine kendi faaliyetlerini geliştirme olanaklarını sunan bilginin sağlanması sınırı ile daha aktif katıldığı görülmektedir.⁶¹⁰

2.1.3. Perestroyka ve Glasnost (1985-1991): Planlamada Direktiflerin Azaltılması ve Özel Girişim İçin Yol Gösterme İşlevi

Perestroyka, yeniden yapılanma (restruction-reorganization) terimi ilk olarak 1984 yılında Gorbaçov’un tarımsal-sınai kompleksin sorunlarına ilişkin Tüm Birlik Ekonomik Konferansı’na sunulan rapor ile ortaya çıkmıştır. Yine aynı yılda Gorbaçov’un programında yer almıştır. Bu açıdan perestroyka 1985-1991 dönemini kapsayan SSCB başkanı Mihail Gorbaçov tarafından başlatılan hem iktisadi sistemde hem de toplumda derin niteliksel değişikliklere yol açarak Sovyetler Birliği’nde radikal değişiklikleri

⁶⁰⁸ Mikhail Bor, 1967, s. 33.

⁶⁰⁹ Ю. Ольсевич., П. Грегори, 2000, s. 60.

⁶¹⁰ Mircan Yıldız Tokathioğlu, 2005, s. 23.

gerektiren reform programıdır.⁶¹¹ Perestroyka üretim ilişkilerinin dönüşümü, Sovyet sisteminin iktisadi ve sosyal örgütlenme tarzının değiştirilmesi anlamına gelir.⁶¹²

Gorbaçov reformları biçiminde de ilgili alanyazında yerini alan “perestroyka-yeniden yapılanma” ve “glasnost-açıklık” politikaları hem merkeziyetçilik-ademi merkeziyetçiliğe hem de merkeziyetçiliğin içeriğini ilgilendiren reformlara odaklanmaktadır.⁶¹³ Perestroyka iktisadi sistemin maddi temelini yeniden inşa edilmesi, yeni teknolojilerin kullanılması, yatırım politikasının değişmesi, yönetimde yüksek standartlara ulaşılması olarak tanımlanmıştır. Bütün bunların bilimsel ve teknolojik ilerlemenin ivme kazanması ve bunun “yoğun iktisadi büyüme” stratejisinin gerçekleştirilmesiyle mümkün olacağı vurgulanmıştır. Dolayısıyla yeniden yapılanmanın amacı, üretimde verimliliği ve kaliteyi sağlamak için yoğun iktisadi büyümeyi sağlama yolunda somut ve etkin yol ve araçları elde etme gerekliliğinde yoğunlaştırılmıştır. Bu gereklilik bilimsel ve teknolojik devrim, alternatif enerji kaynaklarının ve yeni malzemelerin kullanımı, materyallerin yeni yöntemlerle ve daha düşük maliyetle yönetimi, çevre tahribatına yönelik önlemler, yeni emek yöntemlerini içermektedir. Özellikle mikroelektronik, biyoteknoloji, otomasyon, haberleşme, uzay ve bilgisayarlaşmayla yeni teknoloji kullanımı anlamına gelmektedir.⁶¹⁴

Yoğun büyüme ve bilimsel ve teknolojik ilerlemeyi sağlamada öncelikli adım açıklık (glasnost) politikasının uygulamaya koyulması olmuştur. Açıklık, halkın ilgisini canlandırmak ve katılımını sağlamak, sosyal adalet ilkelerindeki bozulmayı ortaya çıkarmak, ifade özgürlüğü gibi söylemlerle yasakların kaldırıldığının duyurulması ile işler duruma gelmiştir. Bunun uzantısı olarak toplumun maddi temelinde değişiklik

⁶¹¹ Abel Aganbegyan, “The Economics of Perestroika”, **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)**, 1988, 64(2), s. 178; Vladimir Mau, “Perestroika: Theoretical and Political Problems of Economic Reforms in the USSR”, **Europe-Asia Studies**, May, 1995, 47(3), s. 388.

⁶¹² Vladimir Mau, 1995, s. 389.

⁶¹³ Tülay Arın, “Sovyetler Birliği’nde Yeniden Yapılanma ve İktisadi Reform Programı”, **Onbirinci Tez**, Haziran 1988, (1), s. 21.

⁶¹⁴ Ak., s. 38.

yaratmak için kitle girişiminin teşvik edilmesi, yeni bir düzen hedefinde halkın sosyal ihtiyaçlarının yerine getirilmesi ve iş yapmada dürüstlüğün üstün sayılması gibi manevi unsurların ön plana alınmasına vurgu yapmıştır. Açıklık, kitle iletişimi aracılığıyla var olan problemlere yönelik açık tartışma ve demokratikleşme ve eleştirinin geliştirilmesi olarak algılanmıştır.⁶¹⁵

Kapsamlı bir reform programı olarak perestroyka, glasnost ve her alanda demokratikleşmenin iktisadi alandaki reformlarla bağı Gorbacov'un ifadeleri ile açıklık kazanmaktadır. Buna göre:

“Bireyin kendini tam olarak ifade etmesinin ve düşünce özgürlüğünün koşullarını yaratacağına ve halihazırda yaratmakta olduğuna ve sosyal koruma, adalet ve üretimde hümanizm ve insan ilişkilerinde sosyalizmin doğasında var olan değerlerin geliştirilmesini tek başına mümkün kılacağına inanıyoruz. Bunu yaparken hem uluslararası alanda kabul edilen hem de kendi ideallerimizden, kültürel ve tarihi geleneklerimizden kaynaklanan en yüksek glasnost standartlarına ve insanları bilgilendirmeye odaklanıyoruz. İyi işleyen, sağlıklı ve dinamik bir ekonominin ancak demokratikleşme yoluyla inşa edilebileceğine inanıyoruz. Planlı düzenleme ile piyasayı bir araya getiren radikal ekonomik reform, yeni bir ekonomik mekanizma tasarlamamıza, sosyalist mülkiyetin ve ekonomik faaliyetlerin çeşitli biçimlerini uyumlu hale getirmemize ve üreticilerin inisiyatif ve girişimine geniş yer açmamıza yardımcı olacaktır.”⁶¹⁶

Aganbegyan'a göre 1970'lerden 1980'lere kadar iktisadi kalkınma durma noktasına gelmiştir. Çalışma ilişkileri ve iktisadi yönetim sistemini ülkenin üretici güçleri ve artan toplumsal ilerleme ihtiyacıyla uyumlu hale getirmek için girişimlerde bulunulmuştur. Eski bir iktisadi örgütlenme biçimi ile kalkınmanın yeni koşulları arasındaki çatışmanın dünyanın bilimsel-teknolojik devrimde yeni bir aşamadan geçmeye başladığı 1960'ların sonlarında ve 1970'lerin başlarında, özellikle şiddetli hale gelmiş sayılıyordu. Buna göre

⁶¹⁵ Tülay Arın, 1988, s. 38, 39.

⁶¹⁶ Mikhail Gorbachev, “The Progress of Perestroika”, **The World Today**, 1989, 45(6), s. 94.

Sovyetler Birliği'nin tüm örgütlenme ve yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik yeni bir politika ortaya koyulması gerekli görülüyordu.⁶¹⁷

Yeniden yapılanma dönemi, Sovyet toplumu için sürekli ve tekdüze bir gelişme dönemi değildir. Dolayısıyla perestroykanın yükseliş ve düşüşünün aşamalarından veya evrelerinden bahsetmek mümkündür. Perestroykanın ilk aşamasını, ılımlı komünist liberalleşme dönemi olan 1985-1987 yılları oluşturur. Bu girişim, Gorbaçov'un iktidara gelmesinden sonra, güç düzenini bozmadan komuta ekonomisini yeniden canlandırma girişimi olarak başlatılmıştı. 1987-1990 yıllarını kapsayan ikinci evre ise Sovyet toplumunun her kesiminde demokratik ve ulusal-özgürlükçü isteklerin yükselişine yol veren bir aşama olarak karakterize edilebilir.⁶¹⁸ Bu aşama, SSCB varlığının dağılması ve ortadan kalması ile kapanmıştır.

İktisadi ve sosyal yapıyı yeniden yapılandırmada belirleyici önlem, tüm iktisadi sistemin yönetimine ilişkin reformdur. Radikal bir yönetim reformu, iktisadi olarak yeniden örgütlenmenin ana unsuru olarak görülmüştür. Emirle/direktiflerle yönetim esasına dayalı eski idari sistemden, iktisadi yöntemlerin esas alındığı yeni bir anlayışın uygulanmasına geçilmesi olarak ifade edilmiştir. Bunun temel aracı, üretimin temel bileşenleri olan işletme ve birleşmelerin tam öz-muhasebeye, öz-finance ve öz-yönetim sistemine dönüştürülmesi olmuştur. Buna bağlı olarak yönetimin diğer tüm alanlarının da yeniden yapılandırılması hâkim olmuştur.⁶¹⁹ SSCB Bilimler Akademisi Ekonomi Bölümü Başkanı ve Mikhail Gorbaçov'un baş ekonomi danışmanı Abel Aganbegyan durumu şöyle ifade etmiştir:

“...Yönetim reformunda önemli bir önlem de daha önce bahsettiğim genel fiyat reformudur. Fiyat değerlendirmelerinde dünya fiyatları dikkate alınacaktır. Bütün bunlar, merkezi malzeme ve teknik

⁶¹⁷ Abel Aganbegyan, 1988, s. 177, 178.

⁶¹⁸ Liliia Shevtsova, “The Rise and Fall of Perestroika”, **August 1991: The Attempted Coup and Its Consequences**, 1992, s. 3, 4.

⁶¹⁹ Abel Aganbegyan, 1988, s. 183.

tedarik sistemini toptan ticaret sistemiyle değiştirmemize, başka bir deyişle, ilk kez tüketim malları pazarına ek olarak üretim araçları için de bir pazar yaratmamıza olanak tanıyacak. Dolayısıyla fiyatlandırma sistemi değişiyor. Merkezi olarak kontrol edilen fiyat sabitlemeyi kısıtlamak ve piyasada sözleşmeler veya serbest fiyatlandırma yoluyla fiyatlandırmanın kapsamını genişletmek istiyoruz. Son olarak yeni yönetim sistemindeki en önemli önlem ise öz yönetimin benimsenmesidir. Artık mesele, kendi planlarını formüle edecek ve bunları daha yüksek otoriteye onaylatmak zorunda kalmayacak olan işgücünün haklarının genişletilmesi meselesidir. İşletmeler uygulayacağı yöntemlerin yönünü kendileri belirleyecekler. İşgücü aynı zamanda kendi yönetimini seçme hakkına da sahip olacak.”⁶²⁰

Bu dönemin iktisadi reformlarının önemli yazarı ve organizatörü olan SSCB Bakanlar Kurulu Başkanı (1985-1990) N. I. Ryzhkov'du. Ryzhkov, mühendis ve vardiya ustabaşılığından en büyük makine yapım tesisi Uralmash'ın direktörlüğüne geçmiş, ardından bakan yardımcısı ve devlet başkanı yardımcısı olmuştur. Planlama Komisyonu ve 1983-1984'te Parti Merkez Ekonomi Komitesi sekreteri Andropov ve Çernenko yönetiminde yeni bir reform döngüsünün geliştirilmesine ve kısmen uygulanmasına başlamıştır.⁶²¹

SSCB'de bu yıllarda sürmekte olan iktisadi reform, toplumsal yaşamın tüm alanlarını kapsayan genel bir perestroyka sürecinin bir parçasıdır. Gorbaçov'un Genel Sekreterlik görevine yükselmesiyle başlayan 1985-1987 dönemi, önceki iktisadi gelişme dönemini anlama ve yeni reform için yol gösterici ilkeleri geliştirme çabasıyla karakterize edilebilir. Bu dönem boyunca, reformun radikal olması ve mevcut iktisadi sistemin köklerini değiştirmesi gerektiğı anlayışı geliştikçe, eğilim giderek daha radikal öneriler geliştirilmesi ve önlemler alınması yönündeydi.⁶²²

⁶²⁰ Abel Aganbegyan, 1988, s. 184.

⁶²¹ Ю. Ольсевич, П. Грегори, 2000, s. 62.

⁶²² Valery L. Makarov, “On the Strategy for Implementing Economic Reform in the USSR”, **The American Economic Review**, May, 1988, 78 (2), Papers and Proceedings of the One-Hundredth Annual Meeting of the American Economic Association, s. 457.

Planlamaya büyük müdahale, 1987 yılında ortaya çıkmıştır. Parti Merkez Komitesi ve SSCB Bakanlar Kurulu'nun 17 Temmuz 1987 tarih ve 816 sayılı Kararı uyarınca "SSCB Devlet Planlama Komitesinin Yeni Ekonomik Koşullarda Planlamanın Yeniden Yapılandırılması ve Rolünün Arttırılması Hakkında" karar çıkarılmıştır. Temel söylem, mevcut planlama sisteminin yeni gereksinimleri karşılamadığı ve geline aşamada ulusal iktisadın kalkınmasına yönelik görev ve koşullarla çeliştiği üzerine yoğunlaşıyordu. Kararın "Planlama sisteminin geliştirilmesi ve demokratik temellerini genişletmek" başlığında, devlet planlarının hazırlanma sistemini kökten değiştirmek gereğinden söz edilmiştir. İşletmelerin ve kuruluşların tam iktisadi muhasebe ve kendi kendini finanse etme ilkeleri üzerinde çalışmaları için yeni koşullar, işçi kolektiflerinin fiilen devletin çıkarlarını, sosyalist meta üreticileri olarak işletmeleri veya kişisel çıkarları organik olarak birleştiren planların aktif yaratıcıları haline gelmesi için yönetimin geniş ölçüde demokratikleştirilmesi öngörülmüştür.⁶²³ Tüm sistemin kapsamlı demokratikleşmesi koşullarında ulusal iktisadın planlı yönetiminin tek bir bütün olarak verimliliğinin arttırılmasında SSCB Devlet Planlama Komitesinin sorumluluğu üretim ilişkileri ve işletmelerin ve kuruluşların tam iktisadi muhasebe ve kendi kendini finanse etme ilkeleri ile rolü ve sorumluluğu artırılmıştır.⁶²⁴

1980'lerin sonunda biri işletmeleri diğeri kooperatifleri ön plana çıkaran ve bunların devletle olan bağlarını en az düzeye indiren iki önemli yasal düzenleme öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki, Ryzhkov hükümeti tarafından 1987 yılında hazırlanan, SSCB Yüksek Sovyeti tarafından kabul edilen "SSCB Devlet İşletmeleri (Ortaklık) Kanunu (О государственном предприятии (объединении)", işletmelerin planlama

⁶²³ Центральный Комитет КПСС Совет Министров СССР Постановление От 17 Июля 1987 г. и 816 О Перестройке Планирования и Повышении Роли Госплана СССР В Новых Условиях Хозяйствования [SSCB Bakanlar Konseyi Merkez Komitesinin 17 Temmuz 1987 tarih ve 816 sayılı Kararı, Planlamanın Yeniden Yapılandırılması ve SSCB Devlet Planlama Komitesinin Yeni Ekonomik Koşullarda Rolünün Arttırılması Hakkında].

⁶²⁴ Ak., md. 48.

sürecindeki bağımsızlıklarını göstermesi bakımından önemli bir gelişmeydi. Kosigin reformlarının uzantısı olan bu kanunla işletme ile bakanlık eşit karşılıklı sorumluluk ilişkisine koyulmuştur ve işletme, bakanlık aleyhindeki iddialarla tahkim mahkemesine başvurma hakkına sahip olmuştur. Buradan işletmelerin GOSPLAN'a ve bakanlıklara karşı önemli ve gerçek bir bağımsızlık kazandığı görülmektedir.⁶²⁵ Bu kanuna göre işletmenin faaliyetleri, Komünist Partinin ve Sovyet devletinin iktisadi politikasının uygulanmasında en önemli araç olan iktisadi ve sosyal kalkınmaya yönelik devlet planına dayanmaktadır. Kontrol rakamları, hükümet emirleri, uzun vadeli bilimsel temelli iktisadi standartlar ve limitlerin yanı sıra tüketici emirlerinin rehberliğinde işletme, planlarını bağımsız olarak geliştirecek, onaylayacak ve sözleşmeler yapacaktır.⁶²⁶

İşletmeler tam ekonomik muhasebe ve öz finansman ilkelerine göre faaliyet gösterecektir. İşletmenin üretim ve sosyal faaliyetleri ve ücretlendirme, işgücünün kazandığı fonlar pahasına gerçekleştirilmektedir. İşletme, maddi maliyetlerini ürünlerin (işler, hizmetler) satışından elde edilen gelirlerden karşılayacaktır. Kâr veya gelir, bir işletmenin iktisadi faaliyetinin genel bir göstergesidir. Kârın bir kısmı işletme tarafından bütçeye, bankalara ve üst düzey makamlara karşı yükümlülüklerin yerine getirilmesi için kullanılmalıdır.⁶²⁷

İşletmenin tam iktisadi muhasebe ve kendi kendini finanse etme koşullarındaki faaliyetleri, sosyalist özyönetim ilkesine uygun olarak yürütülmektedir. İşletmenin tam sahibi olan emek kolektifi, üretim ve toplumsal kalkınma ile ilgili tüm sorunları bağımsız olarak çözmektedir. İşletmenin başarılarının ve başarısızlıkların, ekibin gelir düzeyini ve çalışan refahını doğrudan doğruya etkileyeceği düzenlenmiştir.⁶²⁸ İşletmeler, sosyalist

⁶²⁵ Ю. Ольсевич, П. Грегори, 2000, s. 64.

⁶²⁶ Закон СССР от 30.06.1987 N 7284-XI “О государственном предприятии (объединении)”, Статья 2. Принципы деятельности предприятия [30.06.1987 tarih ve 7284-XI sayılı SSCB Devlet İşletmeleri (Ortaklık) Hakkında Kanun], İşletmelerin faaliyet esasları başlıklı madde 2., fıkra 1.

⁶²⁷ Ak., md.2, fıkra 2.

⁶²⁸ Ak. md.2, fıkra 3.

rekabetin en önemli biçimi olan kendi aralarında iktisadi rekabet koşullarında, tüketici talebinin etkili, kaliteli ve rekabetçi ürünlere en düşük maliyetle en eksiksiz şekilde karşılanması için faaliyet gösterir. Daha iyi ürünlerin daha düşük maliyetlerle üretilmesini ve satılmasını sağlayan bir işletme, daha fazla kendi kendini geçindiren gelire sahip olur ve üretimde, sosyal kalkınmada ve çalışanların ücretlendirilmesinde avantaj elde eder. Devlet, işletmeler arasındaki iktisadi rekabetin tam olarak gelişmesi için planlamayı kullanır, rekabetçi tasarım ve üretim, finansal ve kredi kaldıraçları ve fiyatları uygular.⁶²⁹ İşletme, sosyalist yasallık temelinde faaliyet gösterecektir. Tam ekonomik muhasebe ve kendi kendini finanse etme koşullarında geniş haklara sahiptir ve bunlara uyulması devlet tarafından garanti edilmektedir. Bu Kanunla belirlenen görev ve yetkilerin uygulanması amacıyla, bir işletmenin, mevcut mevzuata aykırı olmadığı sürece, kendi inisiyatifiyle tüm kararları alma hakkı vardır.⁶³⁰

İşletmenin planlama işlevi bakımından ise 10'uncu madde düzenlemeler getirmektedir. İşletmelerin faaliyetlerini planlamasının ve örgütlemesinin temel şekli, iktisadi ve sosyal kalkınmaya yönelik beş yıllık bir plandır. İşletme bağımsız olarak beş yıllık bir plan geliştirir ve onaylar. Doğası gereği kuralcı değildirler, bir plan geliştirirken iş gücünü kısıtlamamalıdır ve iş sözleşmeleri imzalarken kararları ve ortakları seçme konusunda onlara geniş bir alan bırakmalıdır. Kontrol rakamları, sözleşmelerin imzalanması için değer cinsinden hesaplanan iş, hizmet üretimi göstergesini, kâr ve kazançlarını, bilimsel ve teknolojik ilerlemenin en önemli genel göstergelerini ve sosyal kalkınmanın göstergelerini içerir.⁶³¹

1980 sonlarının ikinci öne çıkan düzenlemesi, 26 Mayıs 1988 yılında “SSCB’de İşbirliği Hakkında Kanun (О кооперации в СССР)” dur. Bu kanun potansiyel işbirliği

⁶²⁹ ⁶²⁹ Закон СССР от 30.06.1987 N 7284-XI “О государственном предприятии (объединении)”, [30.06.1987 tarih ve 7284-XI sayılı SSCB Devlet İşletmeleri (Ortaklık) Hakkında Kanun], md. 10, fıkra 4.

⁶³⁰ Ak., md. 10, fıkra 5.

⁶³¹ Ak., md. 10, fıkra 3.

olanaklarını ortaya çıkarmak, ülkenin sosyoekonomik kalkınmasını hızlanmasındaki rolünü artırmak, iktisadi yaşamın demokratikleşme sürecini güçlendirmek, kolektif çiftlik hareketine yeni bir ivme kazandırmak ve katılımın koşullarını yaratmak için tasarlanmıştır. Kanun, kooperatif demokrasisinin gelişmesi için temel ilkeleri belirlemekte devlet ile kooperatifler arasındaki işbirliği ilişkisini tanımlamaktadır. Ayrıca kooperatiflerin iktisadi faaliyet biçimlerinin özgür seçimini garanti etmeye, inisiyatif ve özyönetim için geniş alan açmaya ve kooperatiflerin sorumluluğunu artırmaya yönelmiştir.⁶³²

Planlama ile ilgili düzenlemeler ise madde 18’de yer almıştır. Buna göre, kooperatif, üretimini ve finansal faaliyetlerini ve ekibin sosyal gelişimini bağımsız olarak planlayabilir. Planlar (veya gelir ve gider tahminleri) kooperatif üyelerinin genel kurulu tarafından onaylanır. Bir kooperatif, planlar geliştirirken ürünlerine, mallarına, işlerine ve hizmetlerine yönelik etkin talebe, üretim ve sosyal kalkınma için gerekli gelir elde etme fırsatlarına ve ücretlendirmeye dayanır.⁶³³

İktisadi sistemin başlıca aktörleri olan işletmelerle kooperatifleri “şirket” ruhuna taşıyan bu kararlar, devletin karar gücünü sınırlandıran başka bir kararla tamamlanmıştır. SSCB Bakanlar Kurulu’nun 25 Temmuz 1988 tarih ve 889 sayılı “1989 ve 1990 Yılları İçin Devlet Emirlerinin Oluşturulması Prosedürü” Kararı bu bakımdan önemli bir girişimdir. Bu karar, SSCB Devlet yasalarının kapsam ve işleyişini yeni kurallara bağlamıştır. Yeni iktisadi yönetimin başta gelen unsurlarından biri olarak işletmelerin tam ekonomik muhasebe ilkelerine göre örgütlenebilmesi için hükümet emirlerinin oluşturulması hakkında açık bir prosedür oluşturulmuştur. Hükümet emirlerinin oluşturulması, iletilmesi ve uygulanmasına ilişkin çalışmalar, işletmelerin alanını

⁶³² Закон СССР от 26.05.88 N 8998-XI, “О Кооперации В СССР” [26.05.1988 tarih ve 8998-XI sayılı Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’nde İşbirliği Hakkında Kanun].

⁶³³ Ak., md. 18.

genişletmek üzere yürütülecektir. İşletmelerin retim programını şekillendirmedeki bağımsızlığının genişletilmesi hem ulusal iktisadi çıkarlar hem de belirli tüketicilerin çıkarları açısından uygulama koşullarının tercih edildiği işletmeler tarafından alınması amacıyla hükümet emirlerinin verilmesinde rekabetçi ilkelerin kullanılması, ayrıca hükümet emirlerinin iktisadi kaldıraçlardan ve teşviklerden geniş ölçüde yararlanılması düzenlenmiştir.⁶³⁴

1980’lerin sonundaki radikal dönüşümler, temelleri 1950’lerde başlayan 1960’lı yıllarda ivme kazanan adımlarla tarif edilecek değişmenin belli bir kritik eşiği geçmesidir. Bu dönüşümlerin merkeziyetçi planlama sisteminden başka bir düzenleme biçimine yönelmeyi ortaya çıkardığı açıktır.⁶³⁵ Bu dönemde yönlendirici nitelikteki 1986-1990 beş yıllık planının iptal edilmemiştir, bakanlıklar ve işletmeler açısından bağlayıcılığı devam etmiştir. Ancak, Ocak 1988’de kanunu yürürlüğe koyan hükümet, aynı zamanda zorunlu devlet emirleri, merkezden finansman ve kıt kaynaklar üzerindeki sınırlamalar, iktisadi standartlar, merkezi fiyatlandırma gibi kaldıraların yardımıyla işletmelerin merkezi yönetimini koruma beklentisinde olmuştur. Böylece işletmelerin bağımsızlığını merkeziyetilikle uzlaştırma yolunu seçmiştir.⁶³⁶

1987 reformunun asıl hedefi, planlanan sistemi sınırlı bir piyasayla tamamlamak olan 1965 reformcularının aksine, planlı bir piyasa sistemi yaratmaktır. Ancak ulusal iktisat ölçekte bir piyasa mekanizmasının ne olduğu, hangi zorunlu unsurlardan oluşması gerektiği ve nasıl çalıştığı, bu istenen değişikliklerin planlama mekanizmasına nasıl bağlanabileceğine dair boyutlara gerçek bir anlayış geliştiremediği söylenebilir.⁶³⁷ SSCB 1986 ve 1990 reform çabalarının amacı, resmi olarak iktisadi yöntemlere dayalı

⁶³⁴ Совет Министров СССР Постановление от 25 июля 1988 года N 889 “О Порядке Формирования Государственных Заказов на 1989 и 1990 годы [SSCB Bakanlar Kurulu’nun 25 Temmuz 1988 tarih ve 889 sayılı “1989 ve 1990 Yıllarına İlişkin Devlet Emirlerinin Oluşturma Usulü Hakkında” Kararı], md.1, md. 4.

⁶³⁵ Агп, 1990, s. 42.

⁶³⁶ Ю. Ольсевич, П. Грегори, 2000, s. 65.

⁶³⁷ Ак., s. 69.

mekanizmaya, başka deyişle düzenlenmiş piyasa mekanizmasına geçmektir. 1986 reformları farklı mülkiyet biçimlerini genişletmeyi, işletmelere özerklik vermeyi ve düzenlenmiş piyasa modelinin öğelerini yerleştirmeyi hedeflemiştir. Reform programı hedeflediği modelin piyasa sosyalizminin oldukça radikal bir biçimi benimsemiştir.⁶³⁸ Bu reformların vardığı nihai nokta 1991 yılında SSCB'nin çöküşüne varmıştır.

2.2. Türkiye’de Ulusal Kalkınma Planlamasının Çözülüşü

Kalkınmayı planlı yolla gerçekleştirme düşüncesi 1980’lerden itibaren gerilemeye başlamıştır. Bunun temel gerekçelerine bakıldığında, ilki kalkınma iktisadının önemini yitirmesidir. 1970’li yılların ikinci yarısından başlayarak batının kalkınma söylemi ile genişleme eğilimi, yapısal krizlerle kesintiye uğramıştır. Kalkınma, planlama gibi kavramlarının yerini almak üzere *şok tedavisi, yapısal, uyum, dışa açılma* gibi kavramlar gündeme getirilmiştir. Devletin işlevi ise yerini “müdahalecilikten, daha az devlet daha çok özel girişim” söylemine bırakmıştır.⁶³⁹ Bu söylemin işaret ettiği değişim süreci planlama açısından birbirini izleyen üç aşama ile incelenebilir görünmektedir.

2.2.1. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi ve Avrupa Ekonomik Topluluğu İlişkileri

Yolunda Yeni Bir Perspektif Plan Anlayışı

DPT’nin 1960’ta belirlenen danışma niteliği, izleyen 10 yılda siyasallaşmaya doğru adımlara dönüşmüştür. Özellikle 1967 yılı 933 sayılı Kalkınma Planının Uygulanmasına Dair Kanun, DPT’nin yapı bakımından değiştirilme adımıdır. Buna göre, DPT’nin bünyesine “teşvik uygulama” faaliyetlerini yürüten bir daire eklenmiştir. Dolayısıyla bu süreçte DPT’nin makro düzeyde yabancı sermaye ve teşvik uygulamaları politikasında danışmanlık yapması gerekirken, bu işlerin yürütülmesinde rol almaya başlamıştır. Böylece DPT klasik planlama işlevi yani uzun vadeli planlamayı ve kalkınma planlarını

⁶³⁸ Tülay Arın, 1990, s. 59.

⁶³⁹ Fikret Başkaya, 2005, s. 10.

yapmakla görevli bir örgüt iken, özel sektörün kaynak dağılımı konusunda doğrudan yer almaya başlamıştır.⁶⁴⁰

DPT'nin kuruluşundan kısa bir süre sonra ortaya çıkan bu nitelik değişiminin getirdiği sorunlar, 1971 Muhtırasının hemen sonrasında Bakanlar Kurulunun 29.5.1971 tarih ve 7/2527 sayılı kararıyla kurulan bir komisyon raporuyla ilan edilmiştir. Bu kararlar, kamu sektörünün yeniden düzenlenmesinin genel doğrultusunu ve stratejisinin saptanması amacıyla İdari Reform Danışma Kurulu kurulmuştur. Bu Kurul, "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler" başlıklı bir rapor meydana getirmiştir. Planlamayı ayrı bir başlıkta ele alan bu rapor, yeniden düzenleme faaliyetlerinde DPT'nin plan yapımındaki rolüne ilişkin saptamaları ve önerileri açısından dönemin resmini vermesi bakımından dikkat çekicidir. Rapora göre, bu teşkilatın görevleri, hizmetlerinin bölünüşü, yürütülüşü ve planların uygulanmasının izlenmesi yönünden çeşitli aksaklıklar ortaya çıkmıştır. Sorumlu bakanlıklar ve öteki kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi gereken görevler, çeşitli nedenlerle bu Devlet Planlama Teşkilatınca yapılmaya başlanmış ve böylelikle bu teşkilat gereksiz olarak genişlemiştir.⁶⁴¹ Dahası, Devlet Planlama Teşkilatı, kalkınma yolunda hedeflenen iktisadi ve sosyal politikanın belirlenmesinde hükümete yardımcı olma, uzun ve kısa vadeli plan ve programları hazırlama, planın başarıyla yürütülmesi adına gerekli önlemleri belirleme biçiminde özetlenebilecek olan asıl görevlerini yerine getirecek biçimde yeniden düzenlenmesine dikkat çekilmiştir. Plan çalışmaları, dikey bir yaklaşımla sektörler bakımından ele alındığına; sektörler arası bütüncül bir yaklaşımı gerektiren bölge planlamasının amaç, kapsam ve yöntem bakımından yetersiz şekilde İmar ve İskân Bakanlığı tarafından yerine getirilmeye çalışıldığına yer verilmiştir. DPT'nin yeniden düzenlenmesinde, plan uygulamasının izlenmesi ve eşgüdümü görevlerinin sektörler içinde yapılmasının ve sosyal ve iktisadi

⁶⁴⁰ Seriya Sezen, 1999, s. 89-91, 97.

⁶⁴¹ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Yayınları, No. 123, Ankara, Sevinç Matbaası, 1972, s. 57.

planların birlikte hazırlanmasının sağlayacağı yararlar doğrultusunda yapılmasına işaret edilmiştir.⁶⁴²

Raporda önemli bir nokta da DPT ve Maliye Bakanlığı arasındaki eşgüdüm sorununa ilişkindir. Devlet Planlama Teşkilatı, makro planlama dolayısıyla bütçe ödenek tavanlarını mikro planlama ile yatırım ödeneklerini belirlemekte etkilidir. Maliye Bakanlığı ise cari ve bazı transfer ödeneklerini belirlemektedir. Ancak Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı açısından gerekli eşgüdüm ve iş birliğinin kurulamaması sorunu dikkat çekmektedir. Bütçe hazırlama ve uygulama çalışmaları ile personel, donatım ve idareyi geliştirme çalışmaları arasında kurulması zorunlu ve gerekli olan ilişki kurulamamıştır.⁶⁴³

Raporda DPT'nin Başbakanlığa bağlı durumunun devam etmesi gerektiği vurgulansa da planlama sürecindeki rolü yeni kurulması önerilen başbakanlığa bağlı daha bütüncül bir araştırma görevine sahip olacak Türkiye Ekonomik ve Sosyal Araştırma Kurumu'nun ve dış örgütlerin araştırma tekliflerini hazırlamak olarak nitelendirilmiştir. Buna göre:

“Kalkınma planının hazırlanması için gerekli olan sosyal ve ekonomik araştırmaların, sektör temeli üzerine ilgili bakanlıklar tarafından yapılması esas olmalıdır. Sorunları daha geniş açılardan ele alan temel araştırmalar, kurulması önerilen Türkiye Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Kurumu ve ilgili öteki kuruluşlarca yapılmalıdır. Devlet Planlama Teşkilâtının bu alandaki görevi, planın yapılması için gerekli görülen ve Türkiye'nin sorunlarını bütüncül bir yaklaşımla ele alan araştırmaların, başta Türkiye Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Kurumu olmak üzere, dış örgütler tarafından yapılmasını sağlamak ve bunun gerektirdiği araştırma tekliflerini hazırlamak olmalıdır.”⁶⁴⁴

⁶⁴² İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972, s. 57.

⁶⁴³ Ak., s.178.

⁶⁴⁴ Ak., s. 59.

DPT'nin teklifler hazırlamak gibi danışma niteliğine vurgu yapan bu alıntı, aynı zamanda başka hem yeni kurulacak kurumun hem de dış örgütlerin araştırmalarına yer vermesi bakımından da bu niteliğindeki değişimin yönünü göstermektedir.

Rapordaki Planlama ile ilgili öne çıkan yaklaşımın 12 Mart 1971 ortamında hazırlanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) kapsamında yeni bir uzun vadeli gelişme stratejisinde içerildiği görünmektedir. 1963-1995 dönemlerini içeren *Yeni Strateji*, Türkiye'nin gelecek 22 yıllık dönemine işaret etmektedir. Önemli nokta kalkınma çabalarını başarıya ulaştırmak için kıt kaynakları kalkınmanın amaçlarını gerçekleştirmeye yöneltmede gereken dengeyi sağlamak, kurumsal yapıda istenilen yeniden düzenlemeleri uygulamak ve kalkınma araçlarını amaçlara ve hedefler doğrultusunda en etkin şekilde kullanmak gerekliliği vurgulanmaktadır. Türkiye için 22 yıl sonunda hedeflenen bu gelişmişlik düzeyine ulaşma bu uzun vadeli anlayışa dayandırılmaktadır.⁶⁴⁵

Özellikle kamu yönetimi reformu kapsamında planlama eksenli olarak kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliği ve planlama arasında doğrudan bağlantı olduğuna dikkat çekilmiştir. Kamu yönetiminin etkinliğine ve verimliliğin sağlanmasıyla plarlarda öngörülen hedeflere ulaşılmasının, kaynak tahsislerinin gerçekleştirilebilmesinin ve izlemenin yapılabilmesinin mümkün olabileceğine yer verilmiştir. Dolayısıyla planlı dönemde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinin hükümetlerin temel meselesi olacağına yer verilmiştir. *Yeni Strateji*'de belirlenen hızda ve biçimde sanayileşerek kalkınma amacı batı ile bütünleşmede bir hedef olarak alınmıştır.⁶⁴⁶

Bu planda ilk iki planda temel varsayılan 15 yıllık stratejiden bir vazgeçiş olduğu görülmektedir. “Yeni” olan uzun vadeli yaklaşım hedefinin tespitini belirleyen faktör

⁶⁴⁵ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yeni Strateji ve Kalkınma Planı: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**, s. 128.

⁶⁴⁶ Ak., s. 915, 916.

AET'ye ve Gümrük Birliğine üyelik yoluna girilmesidir. Planda Türkiye için bu yolda iktisadi ve toplumsal yapı değişikliği vurgulanmakta, 1995 yılını hedefleyen bir perspektif çizilmektedir. İktisadi ve toplumsal yapı değişikliği, sanayi ve tarım sektörleri açısından sanayi lehine bir yapısal değişim vurgusu taşımaktadır. Bunu sağlayabilmek adına kamu yönetimi reformu yapılmasına dikkat çekilmiştir. Yeni stratejinin bu reformların yapılmasının kabulüne dayandığı belirtilmektedir.⁶⁴⁷

Üçüncü Planın dayandığı stratejide bu anlamda Batılı sanayileşmiş toplumların iktisadi ve sosyal yapılarının oluşturulması amaçlanmış ve tek gelişme yolu olarak vurgulanmıştır.⁶⁴⁸ AET içinde rekabet edebilirliğin büyük ölçekli girişimlere yatırım yapılması gerektirdiği ve bunun da yeni bir düzenleme ihtiyacını gündeme getirdiği ifade edilmiştir.⁶⁴⁹ AET ile ilişkilerde yeni bir uzun dönemli strateji geliştirilmesi belirli niteliksel amaçlara ve süreye bağlanmıştır. Burada süre AET ile 1970'te imzalanan Katma Protokol doğrultusunda biçimlenmiştir. Buna göre Türkiye'nin 1995 yılına kadar AET ülkelerinin gelir düzeyi ve iktisadi yapısına 22 yılda ulaşmak üzere hızla büyümesi gerektiği belirtilmiştir.⁶⁵⁰

Türkiye'nin AET üyeliğinin geçiş döneminde kazanması hedeflenen iktisadi ve toplumsal yapı yolunda hızlı ve kuvvetli endüstrileşmenin gerçekleştirilmesi gerekli görülmüştür. Planda endüstrileşme yapısal değişiklik biçiminde ele alınmıştır. Güçlü ara malları endüstrileri ve teknoloji üretiminde özendiriciliğin yanında dış kaynak bağımlılığını azaltan yatırım malları ve mühendislik endüstrilerine yoğunlaşma bu yapısal değişikliğin hedefi olarak biçimlendirilmiştir.⁶⁵¹ Bu gerekliliği sağlama amacına yönelen Türkiye, Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda uzun dönem stratejisi ortaya

⁶⁴⁷ Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), s. iv, v.

⁶⁴⁸ Ak., s. iv.

⁶⁴⁹ Yakup Kepenek, 2016, s. 149.

⁶⁵⁰ Ak., s. 150.

⁶⁵¹ Muzaffer Sencer, 1991, s. 43.

koymakta, içsel faktörleri de bu amaca yöneltmek üzere reform önerileri ve yeniden yapılanma gibi köklü değişikliklere zemin hazırlamaktadır. Planda yer verilen reform önerileri, adalet, eğitim, kamu kesimi, toprak, tarım ve maden, doğal kaynakların ve tarım kesiminin yeniden düzenlenmesine yöneliktir.⁶⁵²

Yeni stratejide özel kesim geniş bir şekilde yerini almıştır. Girişimcilerin tüm sektörlerde yoğun yatırım faaliyetine girişmesi beklenmektedir. Makina ve madeni imalât, kimya sanayii kurmak isteyenlerin özellikle teşvik edileceği belirtilmiştir.⁶⁵³ Bu dönemde planın uzun vadeli gelişiminde amaçlar sınai üretimde ara ve yatırım malları üretimine öncelik verilmesine yoğunlaşmaktadır. AET'ye üyelik için beklenen üretim yapısının yalnızca bu şekilde sağlanabileceği düşünülmüştür.⁶⁵⁴ Yeni strateji ve planın, öncekilerden ayırt edici özelliği adımlarını Ortak Pazar koşullarına belirlemesidir.⁶⁵⁵

1979-1983 dönemi için uygulamaya konulan Dördüncü Kalkınma Planı, hızlı büyümede hedeflenen yatırımların büyük oranının kamu kesimince sağlanmasını, sınai üretimin yerli üretim politikasıyla yürütülmesini ilk üç planda olduğu gibi benimsenmiştir. Önemli özelliği dışsatımın artırılması amacıyla dışa açılma düşüncesi taşımasıdır. Bu düşünce, dönemde yaşanan dış ödeme güçlüklerine dayandırılmıştır.⁶⁵⁶ AET ile ilişkilerin kalkınma ve sanayileşmesini destekleyici şekilde yeniden düzenleneceğine yer verilmiştir. Planın hedefleri ve politikalarının bu ilişkilerle uyumu esas olarak kabul edilmiştir.⁶⁵⁷

Dördüncü planda yeniden düzenleme ve planlama çalışmaları yer almıştır. Üçüncü Planda kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ve iyileştirilmesine yönelik

⁶⁵² Yakup Kepenek, 2016, s. 151.

⁶⁵³ Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), s. vi.

⁶⁵⁴ Yakup Kepenek, 2016, s. 151.

⁶⁵⁵ Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), s. vi.

⁶⁵⁶ Yakup Kepenek, 2016, s. 152.

⁶⁵⁷ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, Yayın No. 1664, Ankara, 1979, s. 268.

politika ve önerilerin uygulanmasına yer verilmiştir. 1971 yılında sunulan Danışma Kurulu Raporu'nun Üçüncü Beş Yıllık Plana ve yıllık programlara yansıtılabildiği, ancak bu öneriler temelinde birtakım temel hususlarda yasaların oluşturulmadığına dikkat çekilmiştir. Planlı dönemde gerçekleştirilmesi beklenen politika ve önlemlerin uygulamamasının nedenleri kamu kuruluşlarınca yeniden düzenleme tekniklerine dair bilgi eksikliği, kamu yöneticilerinin önem vermemeleri ve yeniden düzenleme çalışmalarında temel politika ve ilkeleri belirleyecek, kuruluşları yönlendirip eşgüdümleyecek ve işbirliği geliştirecek bir merkezi organın olmayışı biçiminde sayılmıştır.⁶⁵⁸

Danışma Kurulu Raporu'nun işaret ettiği bütçe ve planlama ilişkilerindeki eşgüdüm sorunun çözümüne yönelindiği görülmektedir. Planlı dönemin başlangıcında 91 sayılı ve 77 sayılı kanunlarla yıllık program ve bütçelerin hazırlanmasında bazı sorumluluklar verilmişti. Bu sorumluluklar doğrultusunda DPT kısa dönemli talep yönetimi ile ilgilenmiştir ve ekonomik istikrar konusunda rol üstlenmiştir. İstikrar programlarını yürütmekle görevli olan Maliye Bakanlığına bilgi ve analiz desteği sağlama rolü görmüştür. Maliye Bakanlığı o dönemde içinde Hazine Müsteşarlığına bağlı birimleri de barındıran, Merkez Bankasına yön verebilen özellikleri ile öne çıkan bir bakanlıktı. Bu dönemde DPT ve Maliye Bakanlığı, 1978-79 istikrar programının tasarım ve uygulamasında bir işbirliği mekanizması geliştirebilmişlerdir. Ancak dönemde DPT üst yöneticileri ve hükümet arasında toplumsal ve iktisadi öncelikler ve stratejiler üzerinde görüş farklılıklarının bir gerilim nedeni olduğu ifade edilmektedir.⁶⁵⁹

1970-1980 döneminin Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden düzenleme ihtiyacının dile getirildiği ve plana yansıtıldığı görülmektedir. Bu yönelişe planlama

⁶⁵⁸ Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), 1979, s. 296,297.

⁶⁵⁹ Oktar Türel, "Türkiye'de 1978-79 Bunalımı ve Merkezi İktisadi Planlama", **Geç Barbarlık Çağı-II: Planlama Kurumsal Yapıda Dönüşüm ve Sanayileşme**, İstanbul, Yordam Kitap, 2011, s. 89.

açısından bakıldığında temel meselenin DPT'nin danışma niteliğinden uzaklaşarak özel sektöre kaynak dağıtan icracı bir rol edinmesi olmuştur.⁶⁶⁰ 1970'lerde bu değişimin yansımalarının yeniden düzenleme kapsamında DPT'nin planlama hedeflerini gerçekleştiremediği düşüncesine dayandırıldığı görülmektedir. Bu anlamda planlama yönetiminin temel kurumunda bir nitelik değişimi, daha 1970'lerde ortaya çıkmış görünmektedir.

DPT'nin nitelik değişimine uluslararası örgütlere üyelik amacı ile yeni bir uzun vadeli plan anlayışına yönlendirilmesi eklenmiştir. Üçüncü kalkınma planı, planlamanın kuruluşunda belirlenen perspektiften ayrılmayı AET yolunda yeni bir perspektifin izlenmesi gerekliliği ile donatılmıştır. Dört yıllık kalkınma planı, bu perspektifin ikinci beş yıllık uygulamasını oluşturmuştur. Dolayısıyla planlamada kalkınmaya yön verecek orta vadeli planları yönlendiren ana perspektifte değişimin ilk adımı 1970-1980 dönemi olmuştur.

2.2.2.Dışa Açılma ve Yapısal Uyum Etkisinde Planlama Anlayışı

1980'lerden başlayarak dünya genelinde küresel piyasaların hareket alanını genişletme liberalizasyon adı altında azgelişmiş ülkelere için dünya ile bütünleşme ve ihracata dayalı sanayileşme hedefleri çerçevesinde gündeme gelmiştir. Buna bağlı olarak kalkınma iktisadi anlayışı ve içe dönük ithal ikameci politikalar değişim geçirmiştir.⁶⁶¹ Bu değişimin süreci dışa açılma ve dünya ile bütünleşme olarak neoliberal politikanın kavramlarının IMF ve Dünya Bankası eksenli olarak yapısal uyum politikaları olarak gündeme gelmesidir. İstikrar kamu harcamalarının kısılması ve devalüasyon gibi politikaları ifade ederken; yapısal uyum iktisadi yapı ve kurumların dönüştürülmesi-uyarlanmasını içermektedir. Türkiye'de IMF destekli programlarla yapısal uyum süreci

⁶⁶⁰ Seriya Sezen, 1999, s.104.

⁶⁶¹ Birgül Ayman Güler, "Devletin Yeniden Yapılandırılması", **Devlette Reform Yazıları: Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona**, Ankara, Yayed, Paragraf Yayınevi, 2005, s. 16.

uygulamalarına 24 Ocak kararları ile geçilmiş; bu kararlar ekonominin genelini ilgilendiren makro düzenlemelerle Dünya Bankası yapısal uyum kredileri ve sektörel uyum kredileri ile yürütülmüştür.⁶⁶²

Bu sürecin Türkiye'deki ilk adımı 1979 yılında imzalanan IMF standby anlaşmasıdır. Bunun ardından 24 Ocak 1980 kararları gelmiştir. Bu iki gelişmenin bağlantısı Dünya Bankasının politikalarını uygulayacak kriz ortamının koşullarında yatmaktadır. Dünya bankasının standby anlaşmaları, yapısal uyarlama kredileri ve sektörel yapısal uyarlama kredileri ile devam etmiştir. Bu krediler genel olarak kamu kurumlarının modernizasyonunu da içermiştir. Dünya Bankası yönlendiriciliğinde kamu sektöründe örneğin KİT'lerin tasfiyesi gibi kamu sektöründe daralma yaratılarak kamu sektörünün sosyoekonomik kalkınmadaki öncü rolü özel sektöre verilmiştir.⁶⁶³

24 Ocak 1980'de Türkiye'de yeni bir ekonomi politikasının uygulamaya geçmesi bu değişimi anlatmaktadır. Bu politikanın öne çıkan özelliği iktisadi sisteme özgü süreçlerde fiyatların tek yol gösterici olmasıdır. Tüm iktisadi işlemlerde fiyatların piyasanın işleyişi doğrultusunda oluşacağı, her mal ve hizmet için arz ve talebe göre belirleneceği benimsenmiştir. Böylece fiyatlar tüketim, yatırım ve yeniden üretim kararlarını belirleyecektir. Ayrıca, üretici ve tüketicilerin yararlı ya da kârlı kabul ettikleri iktisadi faaliyetlerde bulunmalarını sağlayacaktır. Denge fiyatlarındaki sapmaları düzeltecek olan ise piyasanın kendisidir.⁶⁶⁴ 1980 İstikrar Önlemleri ile öngörülen ise uzun dönemli, kalıcı bir IMF programıdır. Uzun döneme ait yapısal amaçlar, kamu kesiminin küçültülmesi, sermaye emek piyasalarını arz ve talep koşullarının belirlenmesi, iç ve dış piyasalarda serbestlik olmasıdır. Dolayısıyla, bu durum sanayileşmenin de piyasa

⁶⁶² Alkan Soyak, *Ulusaldan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, İstanbul, Der Yayınları, 2006, s. 143.

⁶⁶³ Birgül Ayman Güler, 2005, s. 16-18.

⁶⁶⁴ Yakup Kepenek, 2016, s. 196.

koşullarına bırakılması demektir.⁶⁶⁵ Bu program kapsamındaki genel yaklaşıma göre özel girişimciliğe dayanan iktisadi sistemlerde fiyatların arz ve talep doğrultusunda belirlenmesi kural olarak esas alınmıştır. Fiyat serbestisi hem ülke içerisinde hem de uluslararası ticaret için geçerlidir. Bu anlayışta para arzını ve kamu harcamaları açısından talebi, arz ile dengede tutmak hükümetin temel görevidir. Hükümet iktisadi sisteme başka bir deyişle piyasanın işleyişine mümkün olduğunca az müdahale ederse, iktisadi sistem fiyat göstergelerinin doğrultusunda ve özel sektörün önderliğinde doğal olarak gelişecektir.⁶⁶⁶

Serbest piyasa koşullarının hâkim konuma getirilmesi anlayışı, dış alımın serbest bırakılmasını gerekli kılmaktadır. Bu durumda yerli üretim dış rekabete karşı korunmamalı, bu yolla yerli üretimin dış rekabet gücünü artırmaya yönelinmelidir. Bu süreçte hedef, rekabet edebilirlik çerçevesinde etkin kaynak kullanımı sağlamaktır. Dahası, bu yönde bir maliyet yapısına sahip işletmeler ya da karşılaştırmalı üstünlük taşıyan üretim birimleri hayatlarına devam edecek, aksi halde üretim yapamayacaklardır.⁶⁶⁷ Dışa açılma politikasının önemli amaçlarından birisi yabancı özel sermaye girişlerini artırmaktır. 24 Ocak kararları iktisadi büyümeyi ihracatın bir sonucu olarak algılamıştır. Programın uygulanmasıyla yabancı özel sermayeyi çekebilmek amacıyla Yabancı Sermaye Çerçeve Kararnamesi çıkarılmıştır. Bu kararnamenin önemi, 1980 öncesindeki yapıda değişiklik getirmesidir. 1980’den önce yabancı sermaye iç pazara satış yapmak için üretim yapmaktaydı. Bu karar ile yatırım tutarları saptanarak bazı sektörlerde yabancı sermaye yatırımı ile elde edilecek üretimin belirli bir miktarına ihracat zorunluluğu getirilmişti.⁶⁶⁸

⁶⁶⁵ Birgül Ayman Güler, 2005, s. 211.

⁶⁶⁶ Yakup Kepenek, 2016, s. 197.

⁶⁶⁷ Ak., s. 205, 206.

⁶⁶⁸ Ak., s.206.

24 Ocak Kararları ile Türkiye'nin sanayileşme ve kalkınma anlayışında dönüşüm yaşanmıştır. İzlenen ithal ikamecilik anlayışı yerini, ihracata yönelik bir kalkınma anlayışına bırakmıştır. Bu anlayışın ayırt edici özelliği, gelişme potansiyeli taşıyan sanayileri piyasalara açılması adına özendirmesidir. İhracata yönelik stratejiye göre üretimin temel amacı iç tüketimi karşılamaktan ziyade dış pazarlara yönelmektir. Böylelikle iç talebin sınırlayıcı doğasına takılmayan üretici kuruluşlar en uygun kapasiteyle kurulacak ve faaliyet göstereceklerdir. Bunun yanında yüksek gelişme potansiyeli olan kesimler özendirilecek ve yine bu yolla iktisadi sistemde kaynak israfı, dışa bağımlılık ve ihracatın kötüleştirilebilecek durumlar önlenecektir. Bu yaklaşımla sanayiye dış pazarlarda yarışmaya hazırlamak dış ticaret politikasının temel işlevidir. Dolayısıyla bazı sanayilerin ilk adımda dış rekabete karşı korunması gerekirken, uzun dönemde gerçekleştirilmesi hedeflenen şey dış ticareti serbestleştirmek, ulusal iktisadi sistemi uluslararası iktisadi sistem ile bütünleştirmektir.⁶⁶⁹

1985-1989 dönemi Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında AET ile olan ilişkiler iktisadi sistemin dışa açılma politikasına paralel şekillendirilmiştir. Bu açıdan ülkenin iktisadi bütünleşme politikası izlenmeye devam edeceği planın temel amaç ve politikaları arasında yer almıştır. Özellikle ülke tarımının Topluluğun tarım sektöründeki faaliyetlerine şekil veren ve yönlendiren ortak piyasa sistemine uyum sağlama olanaklarının nasıl sağlanacağına dair yollar aranacağına vurgulanması dikkat çekicidir. Türkiye'nin AET ile gelişme seviyesi farkından kaynaklı Türkiye'nin Topluluğa karşı karşılaştırmalı üstünlüğünün üretimin yönlendirilmesinde esas olarak dikkate alınacağına yer verilmiştir.⁶⁷⁰ Beşinci Kalkınma Planının temel amaçları, verimlilik ve ihracat artışını

⁶⁶⁹ Muzaffer Sencer, 1991, s. 43

⁶⁷⁰ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, s. 31.

teşvik edici ve tarımsal gelişme potansiyelini dikkate alan yapıda sanayi üretimin payının artırılmasına ve iktisadi ve sosyal alt yapının geliştirilmesine yönelmiştir.⁶⁷¹

İktisadi sisteme yarışmacı nitelik katmak isteyen anlayışın dayandığı iktisat politikası serbest piyasadır. Sencer'e göre devlet müdahalelerini en az düzeye çekerek iktisadi sistemi kendi akışına bırakan serbest piyasa sisteminin, böylece plan ve planlama kavramlarını ve onların uygulamasını pazar kurallarının işlemesine engel sayarak etkileyeceği ortadadır.⁶⁷² Ancak planlama anayasal metinlerden çıkarılmamış, 1982 Anayasası'nda planlama başlığı ile 166'ncı maddede şöyle düzenlenmiştir:

“Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir, kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir. Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

1982 Anayasası, 1961 Anayasasında devlet ödevi olarak tanımlanan çerçevesinden farklı olarak planlamayı bir devlet görevi olarak saymıştır. Daha planlamayı temel ekonomik hükümler bölümünde düzenlemesi ve DPT'yi anayasal kurum olarak düzenlememesi ile kalkınma planlarındaki değişimin göstergesidir.⁶⁷³ Sezen, değişme sürecinin 1980'lerden sonraki ilk adımını devletin planlama ödevinden planlama görevine uzanan değişimine yer vererek açıklamaktadır. 1961 Anayasasında planlama temel hak ve özgürlükler gibi anayasada öngörülen koşullarda sınırlandırılabilen bir ödev iken; 1982 Anayasasında devletin anayasanın düzenlediği koşullar dışında yerine getireceği görevdir. Bu

⁶⁷¹ Muzaffer Sencer, 1991, s. 46.

⁶⁷² Ak., s. 45.

⁶⁷³ Alkan Soyak, 2006, s. 143,144.

doğrultuda 1982 Anayasasındaki düzenlemenin devletin kalkınma planı yapmasının temel hak ve ödevler kapsamında değil, sosyal ve ekonomik hükümler kapsamında düzenlenmesi açısından öncelik ve önem bakımından farklılaşmaya dikkat çekmektedir.⁶⁷⁴

Bu değişim 1984'te ve 1987'de iki KHK ile Devlet Planlama Teşkilatının yapısının yeniden düzenlenmesi ile devam etmiştir. 8.6.1984 tarih ve 223 sayılı KHK ile 91 sayılı DPT'nin kuruluş yasasında iktisadi ve sosyal politikanın belirlenmesinde görevi hükümete müşavirlik yapmak olarak düzenlenmiştir. Bunun anlamı, yalnızca danışılan konu ile sınır bir faaliyetin tanımlanmasıdır. Dolayısıyla DPT'nin makro politikanın belirlenmesinde rolü dolaylı hale gelmiştir. Buna karşılık kurumlar arası eşgüdümleme görevi güçlendirilmiştir. Daha da önemlisi benimsenen dışa açık ekonomi gerekliliklerine uygun olarak DPT kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak uluslararası kuruluşlarla ilişkilerinin geliştirilmesinde görüş ve tekliflerde bulunmakla görevlendirilmiştir.⁶⁷⁵

1984 düzenlemesinde buna uygun olarak DPT bünyesinde hizmet birimleri 1960'ta kuruluşunda yer alan İktisadi Planlama, Sosyal Planlama, Koordinasyon birimlerine Kalkınmada Öncelikli Yörelere, Avrupa Ekonomik Topluluğu, Teşvik ve Uygulama, birimlerine Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler Başkanlıkları eklenerek çoğalmıştır. Yapıya dair önemli bir gelişme aynı tarihte Yüksek Planlama Kurulu'nun Başbakan'ın başkanlığında, devlet bakanı ya da Başbakan yardımcısı, Maliye ve Gümrük, Tarım Orman ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlarıyla bu dört bakanlığa ek olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı'ndan oluşmasıdır. Yeni

⁶⁷⁴ Seriyeye Sezen, 1999, s. 244.

⁶⁷⁵ Ak., s. 108, 109.

düzenleme ile YPK'nin siyaset-planlama teknokrasisinin eşitliğine dayanan eski hali gitmiş, siyasal bir yapı kazanmıştır.⁶⁷⁶

YPK değişiklikleri 1987 yılında 304 sayılı KHK ile kapsamı genişletilerek devam etmiştir. Bu kapsamda DPT müsteşarı YPK'nin dışında bırakılarak yapı tümüyle siyasal bir kuruma dönüşmüştür. Ayrıca YPK'nin görevlerinin kapsamı, bir planlama kurulunu aşan ölçüde ülkenin yurt içi ve yurt dışı ekonomisi ile ilgili karar almak, ihracat ve ithalat işleyişinin düzenlenmesinde esasları belirlemek ve dış ekonomik ilişkileri eşgüdümlemek gibi eklemelerle ekonomik kurula dönüşmüştür.⁶⁷⁷

223 sayılı KHK'dan dört ay sonra 30 Ekim 1984 tarih ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun ile 1962 yılında uzun vadeli kanunların yürürlüğe konulması kanunu kaldırılmıştır. Bu değişiklik sadece kalkınma planından söz etmesi ve Türkiye ulusal planlamanın kuruluşunda yer alan uzun vadeli bakış açısının yürürlüğe koyma prosedürlerine yer vermeyerek uzun vadenin oluşturulmasındaki işleyişi belirsiz hale getirmesi bakımından dikkat çekicidir.

1980'lerden itibaren piyasa-rekabet ve düzenleme kavramları ile kalkınma stratejisindeki değişime bağlı olarak planlama da önemini kaybetmeye başlamıştır. Kalkınmacı devletten düzenleyici devlete geçiş, kapitalist sistem içinde devletlerin ekonomiye müdahale biçimlerindeki değişimi göstermektedir.⁶⁷⁸ Sermayeye daha elverişli ortam yaratan düzenleyici devlet, ekonomik ve toplumsal yapının kamusal araçlarla doğrudan ya da dolaylı müdahalesini içermeyecek, onun yerine yapıda kapitalist üretim ilişkilerinin kurulmasına yol verecek genel gözetici görevi yerine getirecektir. Devlet bu görevini siyasi- idari mekanizmalarla değil, özel sektör ve devlet yönetişi ile gerçekleştirecektir. Dolayısıyla devletin yeni rolü için alanın uygun hale getirilmesi

⁶⁷⁶ Muzaffer Sencer, 1991, s. 46.

⁶⁷⁷ Serife Sezen, 1999, s. 110, 111.

⁶⁷⁸ Ak., s.197.

yolunda atılan adımlardan biri de planlama açısından ulusal kalkınma planlılığının yerini stratejik planlamaya bırakması olacaktır.⁶⁷⁹

Planlamadaki değişim Akçay'a göre uluslararası sistemin gereklilikleri doğrultusunda gelişmekle beraber aynı zamanda Türkiye'nin iç dinamikleri ile ilgilidir. Türkiye'de 1960-1980 arası uygulanan ithal ikameci uygulamalar dışarıya rağmen sürdürülmüş politikalar değildir. Planlama talepleri dış örgütlerden geldiği kadar yerel taleplerle de şekillenmiştir.⁶⁸⁰ Bu noktada planlama anlayışında 1980'li yıllarda yaşanan dönüşüm, dünya ekonomisi konjonktüründe dışa açılma, ihracata dayalı büyüme gibi kavramlarla yeni bir kalkınma stratejisinin benimsenmesinde bir rota çizmiştir. Ancak diğer yandan bu rota Türkiye'nin kendi kalkınma deneyiminden doğan ve var olan planlama pratikleri ile iç dinamiklerin de belirleyici olduğunu göstermektedir. Burada dış talepler ile iç dinamiklerin birlikteliğinin kalkınmada ortaya çıkardığı değişim planlama anlayışına yön vermiştir.

2.2.3. Uluslararası İktisadi Kuruluşların Planlamaya Etkisi: Yapısal Uyumun Sürekliliğine Giden Yol

1990'lar devletin iktisadi sisteme geniş müdahalesini belirten kapsayıcı ve bağlayıcı planlamanın, az gelişmiş ülkelerin küresel iktisadi sistemle bütünleşmesi yolunda engeller oluşturduğu görüşü esnek bir planlama anlayışına yönelinen yıllar olmuştur.⁶⁸¹ Bu yönelişin ardında uluslararası sistemdeki değişimin dinamikleri vardır. 1980'lerin IMF ile özdeşleşmiş istikrar-stabilization kavramı, Dünya Bankası'nın uyarılma-adjustment kavramı ile devam etmiştir. Bu aynı zamanda devletlerin ödemeler dengesi temelinde talep yoğun kısa dönemli parasal mali önlemlerle politikalarından, iktisadi sektörleri ele alan

⁶⁷⁹ Birgül Ayman Güler, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", **Devlette Reform Yazıları: Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona**, Ankara, Yayınevi- Paragraf Yayınevi, 2005, s. 88, 89.

⁶⁸⁰ Ümit Akçay, 2006, s. 247.

⁶⁸¹ Serife Sezen, 2011, s. 196.

arz boyutlu orta dönemli politikalara yönelmesi demektir. Bu yönelmedeki değişimler devletler açısından kamu sektörü reformu, kamu kesiminin yeniden düzenlenmesi olarak adlandırılmıştır.⁶⁸² Türkiye, 1980’li yıllarla dışa açılma hedefiyle politikalarını yenilemiştir. Bunun belirleyici adımı 14 Nisan 1987’te AB’ye tam üyelik başvurusunda bulunulmasıdır ve yapısal uyarlama yönünde yeni bir döneme işaret etmektedir. Bu kamu yönetimi bünyesinde işlevlerin yeniden tanımlanmasına karşılık gelen bir döneme işaret etmektedir.

Özel sektör esaslarına göre çalışmanın güvence altına alınması ve sözleşme hukukunun getirilmesi, kamu örgütlerinin özerkleştirilmesi başka bir ifade ile her kurumun görevi kapsamında piyasa unsurlarıyla bütünleştirilmesi, bakanlık yerine kurul tipi örgütlenilmesi, devleti her düzeyinde yönetim ve ademi merkeziyetçilik ilkesine örgütlenmenin sağlanması dönemin genel özellikleridir. Bu dönemde planlamanın işlevi ise, sosyoekonomik yapıyı bir bütün olarak kavramaktan uzaklaştırılmıştır. Parçacı bir yapıda projecilik ekseninde uygulamaya geçilmiştir.⁶⁸³

Bunun önemli bir adımı 1991 yılında çıkarılan 3701 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’dur. Buna göre, DPT temel politikanın belirlenmesinde hükümete müşavirlik yapacaktır. İşlevdeki bu değişim ana hizmet birimlerine Proje Geliştirme Genel Müdürlüğü’nün eklenmesini izleyen yapısal değişim ile desteklenmiştir. Bu müdürlük tüm ölçek, süre ve iktisadi, sosyal, kültürel, bölgesel, sektörel olmak üzere çeşitli türde plan ve programların oluşturulması, uygulanması ve eşgüdümüyle ilgili olarak araştırma, etüt ve proje yapımı ve incelemesi işleri ile görevlendirilmiştir.⁶⁸⁴

⁶⁸² Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları (1980-1995)**, 3.Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2016, s. 104,105.

⁶⁸³ Birgül Ayman Güler, 2005, s. 18,19.

⁶⁸⁴ 6.3.1991 tarih ve 3701 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, md.2, 10, 20.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) kapsamında büyüme ve refah artışının sağlanmasında iktisadi ve sosyal istikrarın korunması temel makro iktisadi hedefler arasında yerini almıştır. Esas olan büyümenin serbest rekabet koşullarında ve büyük ölçüde özel kesimden yararlanılarak gerçekleştirilmesidir. Dahası kamunun iktisadi faaliyetlerde yönlendirici ve teşvik edici olmasına, uluslararası boyutta bütünleşmeyi sağlayacak iktisadi sistemin oluşturulmasına dikkat verilmektedir.⁶⁸⁵ Hedeflenen iktisadi yapıda özel sektör yatırımlarının yapılması bakımından önemli etken olan finansman imkanlarının artırılmasında benimsenen yol, faiz politikasıyla mali tasarrufların teşvik edilmesi, mali sistemin etkinleştirilmesi, kamunun kullandığı kaynaklarının hacminin küçültülmesi, özel sektörün yurtdışı kaynaklarından daha çok yararlanmasının sağlanmasıdır.⁶⁸⁶

Kalkınma planlarının temel hedefi olan büyümenin temel ilkesi, bu planda uluslararası bütünleşmede rasyonelleşmeyi dikkate alan, rekabete açık ve dış talebe yönelen bir yapının kurulup işlemesine dayandırılmaktadır. Büyümenin temel ilkesine bağlı olan amaç ise AT'ye giriş sürecinde gereken yapısal uyumu hızlandırmaktır. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında yapısal uyumun 1990'lar için ilk ayağında devletin özelleştirmeye üretim alanından çekilmesi, onun yerine yönlendirme ve özendirme işlevleri ile sınırlandırılması istenmektedir. Özelleştirmeye yabancı sermayeyi artıran bir unsur olarak bakılmıştır. Bu yönleriyle uluslararası sistemle bütünleşme amacıyla olan bir iktisadi yapı oluşturulmaktadır. Örneğin planda bu yönde dikkat çeken bir nokta KİT'lerin modern yönetim anlayışı olarak tarif edilen bu adımlarla rekabet gücünün artırılması ve verimliliği sağlamak adına özelleştirilmesi yönünde çalışmaların hızlandırılacağına yer verilmesidir.⁶⁸⁷

⁶⁸⁵ T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, s. 1.

⁶⁸⁶ Ak., s. 2.

⁶⁸⁷ Ak., s. 343, 345.

1990’larda plan anlayışındaki değişimin diğer yönü, plan metinlerinde yer alan tahmin gerçekleştirmelerinin değerlendirilmesine yer verilmemesidir. Bu kalkınma planında gelişen eğilimlerin çözümlenerek planlar arası uyumu ve bir sonraki planın hedeflerine yön verme özelliğini tespit edebilmeyi de ortadan kaldırmıştır. Dolayısıyla Sezen’in işaret ettiği gibi, planlar artık geçmiş eğilimlerin ayrıntılı analizine dayanan öngöründen, plan hedeflerine yer verilen bir belge haline gelmiştir.⁶⁸⁸

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) da benzer doğrultuda klasik planlama yöntemi yerine devleti reforma tabi tutan sektörel planlama anlayışının yapısal değişim projelerini gündeme getirmiştir. Bu proje metinlerine göre, devletin rekabetçi piyasanın hakimiyetini sağlamak yolunda kural koyma ve bu kurallara bağlı olunmasını sağlama işlevine odaklanılacaktır. Bu koşullarda plan, orta ve uzun vadeli iktisadi, sosyal ve kültürel politika yürütülmesine ait genel ilke ve öncelikleri piyasa sistemi için belirleyecektir. Türkiye ekonomisinin dışa açık, rekabetçi piyasa mekanizmasına dayandığı göz önüne alınarak, kalkınma planlarının iktisadi ve sosyal hayatın tümünü ayrıntılı biçimde belirlemesi artık beklenmemektedir.⁶⁸⁹

Planda hedeflenen piyasacı yönetimi oluşturmada devletin belli fonksiyonlarını dönüştürmeye yönelik projecilik faaliyeti öne çıkmaktadır. Bu bakımdan Dünya Ticaret örgütü, Avrupa Topluluğu gibi uluslararası örgütlerle ilişkiler “Dışa Açılma ve Dünyaya Entegrasyon (Avrupa Birliği’ne Uyum) Projesi” yoluyla iktisadi bütünleşme olanaklarına uygun temel hazırlanmasına vurgu yapılmıştır. AT ile Gümrük Birliği’nin gündemde olduğu ortamda gümrük duvarları ve döviz kuru gibi korumaların ortadan kalkmış olması “Devlet İşletmeciliğinde Yapısal Değişim Projesi” adı verilen reform programıyla tamamlanmaktadır. Bu koşullarda devletin, doğrudan üretim ve dağıtım biçiminde iktisadi etkinliklerde bulunmasından ziyade iktisadi faaliyetlerin piyasa mekanizmasının

⁶⁸⁸ Seriyi Sezen, 2, s. 266, 267.

⁶⁸⁹ T.C. Başbakanlık, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, s. 19-21.

kurallarına paralel biçimde gerçekleştirilmekte olduğunu gözetme görevine “Devletin Düzenleyici ve Gözetici Fonksiyonlarını Geliştirme Projesi” kapsamında daha önem verilmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, devletin doğrudan yürüteceği ya da gözetici, destekleyici, yol gösterici veya izleyici görev üstleneceği faaliyetler belirlenerek kamu hizmetlerinin değerlendirilmesi, görev ve teşkilat uygunluğu sağlanması, hizmet etkinliğinin geliştirilmesi, şeffaflık, ihtiyaç duyulan nitelik ve sayıda personel istihdamı, adaletli ücret yapısının sağlanması, katılımcılık ve halka yönelik yönetim anlayışının oluşturulması esaslı “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi” kapsamında ele alınmıştır.⁶⁹⁰ Önceki planlarda gözlenmeyen devletin rolünü proje adı altında tanımlayan bu değişim oldukça dikkat çekicidir. Bunun nedeni, klasik işlevi sosyoekonomik yapıya yönelik bütüncül bir bakış açısı koymak olan planın, artık iktisadi bütünleşme amaçlarını doğrultusunda önceden gerçekleştirilmek istenen ve uluslararası programa göre işleyecek tasarıları ortaya koyma amacına yönlendirilmesidir.

Bunun en önemli göstergesi, 1994 yılına ait 540 sayılı KHK ile DPT’nin yeniden düzenlenmesi kapsamında yeni bir birimle genişletilmesidir. Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü adındaki bu birim, kalkınma planlarının makro dengelerinin oluşturulması, makro modellerle iktisadi ve sosyal politikaların uzun dönemli etkilerinin öngörülmesi, bölgesel entegrasyonlarla ilgili gelişmelerinin ve stratejilerinin izlenmesi, kalkınma planlarının yürütülmesinde izleme ve değerlendirme, görevlendirildiği hususlarda uluslararası kuruluşlarla ilişki ve görüş alışverişine katılma işlevi ile görevlendirilmiştir.⁶⁹¹ Ayrıca DPT’nin YPK ve müsteşarlardan oluşan yapısına Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu gibi üyelerinin arasında Maliye Bakanlığı müsteşarı, Merkez Bankası başkanı gibi ekonomi yönetimi ağırlıklı bir yapının dahil edilmesidir.⁶⁹²

⁶⁹⁰ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), s. 77, 90, 117, 168.

⁶⁹¹ 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 24 Haziran 1994, 21970(mükerrer), md. 9, 11.

⁶⁹² 540 sayılı KHK, md. 6.

Devlet planlama teşkilatı bu bakımdan, ekonomiyi yönlendirecek plan stratejilerinin uluslararası kuruluşların tavsiyeleri doğrultusunda plan hazırlama işlevlerini karşılayan bir kurum haline gelmiştir.

2000’li yıllara girerken iktisadi programların IMF tarafından şekillendirildiği, dış ticaret politikalarının AB ile imzalanan Gümrük Birliği, AB’ye tam üyelik için Kopenhag Kriterleri’nin yerine getirilmesi ekseninde ekonomi yönetimi ABD, IMF, DB; iç ve dış siyasetin kurumsallaşması ve yönetimi ise AB ve ABD’ye bağlı hale gelmiştir. Böylelikle 1980’lerden 2000’lere uzanan 20 yıllık süreç iktisadi politikalarının yapısal uyum olarak adlandırılan serbestleşme boyutunda bir süreklilik taşıdığını göstermektedir.⁶⁹³ Sonuçta 1980-2000 yıllarında kalkınma planları devletin küçültülmesi ve iktisadi sisteme doğrudan doğruya müdahalenin serbestleştirme ve özelleştirme yoluyla dönüşüme uğradığı yıllar olmuş ve 2000’lerle de düzenleyici devletin yapılandırılmasına ve devletin işletmecisi anlayışına açılmıştır.⁶⁹⁴

⁶⁹³ Korkut Boratav, “İktisat Tarihi (1981-2002)”, **Türkiye Tarihi 5: Bugünkü Türkiye (1980-2003)**, (Yay. Yön. Sina Akşin), 10. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi, 2014, s. 199.

⁶⁹⁴ Serife Sezen, 2011, s. 200.

Değerlendirme

Devletin planlama faaliyetinin sosyalist ve kapitalist örgütlenme biçimi, 20. yüzyılın ilk çeyreğinde SSCB’de sosyalist kalkınma temelinde, bundan neredeyse 40 yıl sonra kalkınma plancılığı temelinde Türkiye’de kurulmuştur. Bu ülkeler bakımından planlamayı şekillendiren bazı benzerlikleri ile model ve ilke farklılıklarını ortaya koymak mümkündür.

Tablo 1: SSCB ve Türkiye’de Klasik Planlama Yapısında Temel Farklılıklar

	SSCB	Türkiye
Plan Felsefesi	Sosyalist üretime dayalı iktisadi ve toplumsal örgütlenme	Kamu ve özel kesimin karmasına dayanan kapitalist üretime dayalı iktisadi ve toplumsal örgütlenme
Planın Dayandığı Model	Marksist büyüme modeli	Harrod-Domar büyüme modeli
Modelin Yöntemi ve Sektörleri Belirleyen Kriter	Maddi bilançolar Girdi-çıkıtlı yöntemi (ürün cinsi) Sosyalist işbölümü	Mali tablolar Girdi-çıkıtlı yöntemi (ürün ve fiyat cinsi), Aşamalı planlama
Planlamada Karar Alma	Demokratik merkezîyetçilik Siyaset-idare birliği	DPT önerileri ve merkez kurumlar eksenli merkezi karar alma
Planın Dayandığı Merkezi Gösterenin Niteliği	Direktif/komuta	Kamu için zorunluluk, özel sektör için yönlendiricilik
Uzun Vadeli Planlamanın Kapsamı	Hem ülke düzeyi hem de sektörel perspektif planlar -beş yıllık planlar	Perspektif planlar- beş yıllık planlar
Planlamada Fiyatların Rolü	Plan vasıtası ile merkezi tercihler temelinde uygulamada piyasa kategorisinin dışında tutulur	Piyasa kategorileri temelinde planın inşa ve uygulama sürecinde yer alır

İki planlama sistemi arasındaki ortak yön perspektif planlara dayandırılmalarıdır. Beş yıllık planlar perspektif planların ortaya koyduğu uzun vadeli hedefi gerçekleştirmede eşgüdümü sağlayan dönemleri anlatmaktadır. Ancak SSCB’de perspektif planlar hem ülke hem sektör düzeyinde anlaşılmaktadır. Türkiye’de ise bu planlar iktisadi sistemin tümüne yönelik olup, tek bir sektöre özgü perspektif planlar yapılmamıştır. Kapsam bakımından bu açıdan her iki plan bütüncül anlayışla hazırlanmıştır. Planların bütünlüğü ve sürekliliği hedeflenmiştir. Bunun sağlayıcı mekanizması planlamanın anayasal metinlerde bir devlet görevi olarak düzenlenmesi olarak görülebilir. Bu görev planların

her iki ülkede yasama organları tarafından onaylandıktan sonra yürürlük kazanması ile somutlaşmaktadır. Dolayısıyla hükümet politikalarının hedeflerini içeren planların hukuki metinler haline gelmesi (Örneğin Türkiye’de parlamento kararı gibi) anlamını taşır. Ancak burada nitelik SSCB’de ekonominin tüm alanları için emredici, Türkiye için ise kamu kesimi için emredici özel sektör için yönlendirici boyutta olmasıdır.

Sosyalist yönetim ve kapitalist yönetim kendi tarihsel gelişiminde planlama üzerinde farklı uygulamalar ortaya koyduklarını göstermektedir. Bu türler ülke uygulamalarında kendine özgü bir planlama modeli ile somutlaşmıştır. Planlamanın klasik türlerinin kurulup geliştiği 20. yüzyıl aynı zamanda bu türlerde ciddi değişimlerin gerçekleştirildiği bir yüzyıl olmuştur. Öyle ki bu yüzyılda sosyalist planlamanın öncü modeli olan SSCB tipi planlama çözülmüştür. Diğer türler piyasa sosyalizmi altında klasik türden oldukça ayıksı bir yapıya bürünmüşlerdir. Bütün bunlar, SSCB deneyiminde 1950 yıllarında başlayan ve 1965 reformları teorik uygulama alanı bulan, 1980’lerin sonuna doğru ise ivme kazanan süreçleri ifade etmektedir. Bu sürecin sonucu, merkezi plan direktiflerinin sayısının ve ayrıntı derecesinin azaltılmasıdır. Dahası, işletmelerin başarı göstergesi olarak fiziki miktarlardan ve kâr haddi gibi göstergelere yönelimi ve işletmelerin toplam kardan pay alması yaygınlaşmıştır. Ayrıca kârlardan finanse edilen işletme yatırımları önem kazanmıştır. Bu durum planlamada ademi merkezîyetçi eğilimin sistemde belirgin bir şekilde kendini gösterdiğine işaret etmektedir. Perestroykaya kadar planlamada etkili olan reformların planlamanın çözülüşüne teorik bir zemin hazırladığı görülmektedir. 1957- 1980’e kadar işleyen ilk iki aşama kârı işletme özgürlüğünü, maddi teşvikleri, kontrol rakamlarının direktif olmaktan çıkarak yönlendiriciliğine yönelme gibi olguları sosyalist iktisadi modele adeta tanıtmaya ve uygulama imkanlarını araştırma yıllarıdır. Bu kavramlar 1980’li yılların yeniden yapılanma döneminde özellikle 1985 sonrası yasal nitelik kazanması ile uygulanabilecektir. Klasik planlamada değişimin yönüne dair sorulması gereken

soruların başında planın inşasına hâkim olan eğilimin yönünün ne olduğudur. Bu eğilim SSCB bakımından ademi merkeziyetçilik olmuştur. Ancak işletme faaliyetlerinin planlanması, planların geliştirilmesi ve tartışılmasında iş gücünün geniş katılımıyla bilimsel temelde demokratik merkeziyetçilik ilkesine uygun olarak gerçekleştirileceğini düzenlemesine yer verildiğini not etmek gerekir. Burada âdemi merkeziyetçilik, inşa sürecine aittir. Planın içeriği buna uygun olarak iktisadi birimlerin karar alması bakımından ortalama değerleri içeren merkezi parametrelere geçişi ifade etmektedir. Özendiricilik açısından ise maddi teşvikleri içermektedir.

Türkiye’de 1970’ler planlı dönemde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi hükümetin başlıca gündemine yerleşmiştir. Bu dönemde belirlenen Yeni Strateji’nin çizdiği hız ve şekilde sanayileşerek kalkınma amacı batı ile bütünleşmede bir hedef olarak alınmıştır. Hedef tespitini belirleyen faktör AET’ye ve Gümrük Birliğine üyelik yoludur. Türkiye için bu yolda iktisadi ve toplumsal yapı değişikliği vurgulanmakta, 1995 yılını hedef alan bir perspektif çizilmektedir. İktisadi ve toplumsal yapı değişikliği, sanayi ve tarım sektörleri açısından sanayi lehine bir yapısal değişim vurgusu taşımaktadır. Bunu sağlayabilmek adına kamu yönetimi reformu yapılması gündeme getirilmiştir. 1980’lerde dışa açılma ve dünya ile bütünleşme olarak neoliberal politikanın kavramlarının IMF ve Dünya Bankası eksenli olarak yapısal uyum politikaları ana gündemdir. Yaşanan dönüşüm, dünya ekonomisi koşulları altında dışa açılma, ihracata dayalı büyüme gibi kavramlarla yeni bir kalkınma stratejisinin benimsenmesidir. Ancak diğer yandan bu rota Türkiye’nin kendi kalkınma deneyiminden doğan ve var olan planlama pratikleri ile iç dinamiklerin de belirleyici olduğunu göstermektedir. Burada planlama anlayışına dış talepler ile iç dinamiklerin birlikteliğinin kalkınmada ortaya çıkardığı değişim yön vermiştir. 1990’lar devletin ekonomiye kapsamlı müdahalesinin aracı olan kapsayıcı ve bağlayıcı planlamanın azgelişmiş ülkelerin küresel iktisadi düzenle bir bütün haline gelmesini engellediği anlayışı doğrultusunda şekillenen planlama yılları olmuştur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

RUSYA'DA VE TÜRKİYE'DE STRATEJİK PLANLAMA

Klasik ulusal planlama, 21. yüzyıla doğru başlayan reformlarla stratejik planlama yönetimine dönüşmüştür. Rusya ve Türkiye açısından piyasa ekonomisine bağlı olarak gelişen devlette stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları son 20 yılın ürünüdür. Bu değişikliklerin temel nedeni, devletin iktisadi ve toplumsal yapıdaki başat rolünün değişmesini öngören reform düşüncesinin ülkelerin yörüngesine girmiş olmasıdır. SSCB'nin dağılmasıyla birlikte dünya genelinde birinci dünya (kapitalizm), ikinci dünya (sosyalizm), üçüncü dünya (azgelişmişlik) ve doğu-batı bloku gibi sınıflandırmalar ortadan kalkmıştır. Uluslararası örgütlerin geliştirmekte olan ülkeler için önerdiği reformlar geniş uygulama alanı bulmuştur. Rusya'da *geçiş (transition) reformları*, Türkiye'de ise *uyarlama (adjustment) reformları* mevcut planlamanın kökten değiştirilmesi ve ardında da çözülüşü bu reformların iktisadi ayağını oluşturan kamu mali yönetiminin verimli bir yapıya kavuşturulması gerekçeleriyle ortaya çıkmıştır.

Rusya ve Türkiye'nin stratejik planlamaya geçişlerinin nasıl olduğu, stratejik plan anlayışları ve uygulamaları arasındaki farklar, iki ülkedeki stratejik planlamanın gelecekte nereye doğru yönlenebileceği sorularına ülkelerin kuruluş süreci, plan yapısı ve işleyişi, örgütlenme boyutlarının incelenmesiyle cevap bulunabilir.

1. Stratejik Planlamanın Kuruluş Adımları

1.1. Rusya’da Uzun Vadeli Kalkınma Programları ve Tahmin Sisteminden Devlet Stratejik Planlama Sistemine Geçiş

1991 yılında, daha SSCB dağılmadan Devlet Planlama Komitesi’nin kaldırılmış olması ekonomide yeni bir yönlendirici sistemin kurulmakta olduğunun işaretlerini vermiştir. Bu işaretler Dünya Bankası ve IMF rehberliğindeki iktisadi politikaların hayata geçirilmeye çalışılması sürecidir. Bu dönemde Rusya’da tasfiye edilen planlama sisteminin yerine piyasa sisteminin kurulması sürecinde ekonomide uzun vadeli gelişmeyi sağlayacak bir iktisadi programlama sisteminin kurulması amacı belirlemiştir. Rusya Federasyonu’nda uzun vadeli programlama amaçlarına bağlanmış olan stratejik planlama sistemi, plandan piyasaya geçişi anlatan reformlar ile kurulan yeni iktisadi ve kurumsal sistem üzerine inşa edilmiştir.

Rusya’da bu yıllarda yürütülen reformun kapsamı idari reform (organizasyon yapılarında reformlar, performans dayalı yönetim), bütçe reformu (orta vadeli sonuç odaklı bütçeleme), kamu hizmeti reformu (faaliyetlerin modernizasyonu) olarak üç ayaklı düşünülebilir. Bu reformda Batının yörüngesi izlenmiştir. Reformların kavramsal temeli, sonuç odaklı bütçeleme; program hedef yönetimi, özelleştirme ve devletin dış kaynak kullanımı, politika-program değerlendirmesi gibi bileşenleri içeren kamu yönetimi modeli yaratımıdır.⁶⁹⁵

1.1.1. GOSPLAN’dan Ekonomi ve Tahmin Bakanlığı’na: Geçiş Ekonomisi Reformları ve Planlamanın Tasfiyesi

Sovyetler Birliği’nin dağılması, iktisadi yönetimde 70 yılı aşkın süredir yürürlükte olan merkezi planlama ve sisteme ait komuta yapılarının çöküşü anlamına gelmektedir.

⁶⁹⁵ Ю. В. Кузнецов, Ю. А. Маленков, С. В. Соколова, В. П. Кайсарова, Н. Г. Кизян, Е. М. Анохина, Государственное стратегическое управление: Монография [Yu.V.Kuznetsov, Yu.A.Malenkov, S.V.Sokolova vd., Devlet Stratejik Yönetimi: Monografi], Под общ. ред. проф. Ю. В. Кузнецова, СПб., Питер, 2014, s. 184.

Merkezi komuta yapılarının parçalanması, piyasa ekonomisinin yaratılmasının başlatıcısı olarak görülebilir. Bu dönemin temel karakteristiğini sosyalizmden kapitalizme geçiş ekonomisi olarak tanımlanan Rusya’da iktisadi reformların, kaynakların önemli ölçüde yeniden dağıtımına yol açması ve merkezi planlamadan miras kaldığı iddia edilen sorunların düzeltilmesi beklentisi şekillendirmiştir.⁶⁹⁶

Sovyet sistemini çağrıştıran planlama kavramı, reformların başladığı dönemde resmi belgelerden kaybolmuştur. Bu yıllarda planlama sisteminin çöküşüyle, iktisadi kalkınma için bilimsel temelli uzun ve orta vadeli bir bakış açısı da mümkün olamamıştır. Ekonominin çeşitli düzeylerinde planlama çalışmaları yalnızca temel iktisadi göstergelerin kısa vadeli tahminleri şeklinde yapılmıştır.⁶⁹⁷ Bu ihtiyaca yönelerek var olan boşlukta Rusya SFSC, kaldırılan Devlet Planlama Komitesi yerine, 1990 yılında Rusya SSFC Devlet Ekonomi Komitesi’ni oluşturmuştur. Bir yıl sonra, 30 Temmuz 1991’de komite, Rusya SFSC Ekonomi Bakanlığı’na dönüştürülmüştür.⁶⁹⁸

Dört ay sonra bir kurumsal değişim daha yaşanmıştır. Sovyet Rusya Başkanı’nın 11 Kasım 1991 tarih ve 190 sayılı Kararnamesiyle Rusya Sovyet Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı ile Ekonomi ve Maliye Bakanlığı adı altında birleştirilmiştir. Sovyet Rusya Hükümeti’nin 15 Kasım 1991 tarih ve 8 sayılı Kararnamesiyle SSCB Maliye Bakanlığı tasfiye edilmiş, işletmeleri ve kuruluşları Rusya Sovyet Cumhuriyeti Ekonomi ve Maliye Bakanlığı’na devredilmiştir. Bu kuruma, SSCB’nin yıkıldığı 25 Aralık 1991’den itibaren Rusya Federasyonu Ekonomi ve Maliye Bakanlığı adı verilmiştir. Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı’nın 19 Şubat 1992 tarih ve 156 sayılı Kararnamesi ile yeniden Rusya Federasyonu Ekonomi Bakanlığı ve Rusya

⁶⁹⁶ Stilpon Nestor, “Corporate Reform in Russia And The Former Soviet Union: The First Ten Years”, **OECD Draft**, <https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/1932045.pdf>, s.1.

⁶⁹⁷ O.A. Ушакова, 2014, s. 243.

⁶⁹⁸ Указ Президента РСФСР от 11.11.1991 N 190 “О Министерстве Экономики И Финансов РСФСР”[RSFSC Başkanı 11 Kasım 1991 Tarih ve 190 Sayılı Kararnamesi “Rusya SFSC Ekonomi ve Maliye Bakanlığı Hakkında].

Federasyonu Maliye Bakanlığı olmak üzere iki bakanlığa bölünmüştür. 11 Kasım 1991'den 2 Nisan 1992'ye kadar Rusya Federasyonu Maliye Bakanı görevi Egor Gaidar tarafından yerine getirilmiştir. Gaidar'ın liderliğinde planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş sürecine girilmiş; fiyat serbestleştirilmesi, vergi sistemi yeniden düzenlenmesi, dış ticaretin serbestleştirilmesi ve özelleştirme adımları atılmaya başlanmıştır.⁶⁹⁹

28 Ekim 1991'de Rusya Halk Vekilleri Kongresi'nde yaptığı konuşmada Yeltsin, tam piyasa ekonomisi yaratmak için hızlı nitelikte tasarlanan iddialı bir özelleştirme, liberalizasyon ve istikrar programını ortaya koymuştur. Bununla birlikte yabancı uzmanlarla işbirliği içinde, uluslararası örgütlere kabul için gerekli stratejik verileri derhal açıklamaya ve IMF tüzüğünde belirtilen temel ilkeleri kabul etmeye hazır olduğunu; IMF'in, Dünya Bankası'nın ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası'nın iktisadi reformlara katılım ve işbirliği konusunda ayrıntılı bir plan hazırlamaya davet edileceği biçiminde açık bir rol ve bir dış yardım çağrısında bulunmuştur.⁷⁰⁰

1991 yılı Ekim ayında Sovyetler Birliği'ne ortak üyelik (associate membership) statüsü verildi ve IMF fonlarından yararlanma hakkı tanınmadan teknik yardım ve tavsiyeyle sınırlandırıldı. Bununla birlikte, bu erken dönemde IMF, SSCB için bir reform programının oluşturulmasına başlanmıştır. 1990 ortalarında Fon'un genel müdürü, G7 için Sovyet ekonomisinde nasıl reform yapılacağı ve Batı iktisadi yardımının hangi kriterler altında bu reformu etkili bir şekilde destekleyebileceği konusunda çalışma başlatmak üzere Moskova'ya gelmiştir. Rapor, radikal bir programın uygulanmasını savunmuştur. IMF ile yakın koordinasyon içinde, harcama kesintileri, vergi artışları ve fiyatların serbestleştirilmesi yoluyla acil ve hızlı istikrar sağlanması gündemdeydi. Aynı

⁶⁹⁹ История Министерства [Maliye Bakanlığı Tarihi], <https://minfin.gov.ru/ru/ministry/history/>, (e.t. 24.04.2022).

⁷⁰⁰ Nigel Gould-Davies, Ngaire Woods, "Russia and the IMF", **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)**, 1999, 75(1), s. 4, 5.

zamanda yeniden yapılanma sonrasında büyük işletmelerin özelleştirilmesi de tavsiye edilmiştir. SSCB döneminde yapılan IMF tam üyelik başvurusu, 1992’de Rusya’nın katılımı ile sonuçlanmıştır.⁷⁰¹

Bu tavsiyelerin birçoğu daha sonra Rus hükümetinin 1991 sonunda başlattığı kendi reform programına dahil edilmiştir. Ancak bu arada, Başbakan Valentin Pavlov hükümeti Ocak 1991’den itibaren reformdan geri çekilmesi, Sovyet yönetiminin Fona kabul kriterlerini karşılama olasılığını ortadan kaldırmıştır. 25 Aralık 1991 yılında SSCB’nin dağılmasıyla Rusya, Bağımsız Devletler Topluluğu devletlerinden biri haline gelmiştir. Bu topluluktaki devletler merkezi planlamayı tamamen ya da büyük ölçüde reddetmiş ve özel mülkiyetin desteklediği merkezi olmayan piyasa mekanizmalarına doğru bir geçiş sürecine girmişlerdir.⁷⁰²

Geçiş ekonomisi, sosyalist ve karma iktisadi sistemlerin küreselleşme ve açık ekonomi ortamında piyasa ekonomisine uyarlanma sürecini anlatmaktadır. Bu ekonomilerde geçiş sürecini harekete geçiren şey, piyasa ekonomileri ve ülkelerde var olan sistemler arasındaki rekabetle birlikte sistemsiz krizlerin çıkması, böylece bu sistemlerin iktisadi örgütlenmelerinin çökerek işlevlerini yitirmeleridir.⁷⁰³ Rusya bu dönemde piyasa ekonomisine geçiş modelini IMF ve Dünya Bankası’nın planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçişte önerdiği topyekûn yaklaşıma göre

⁷⁰¹ Nigel Gould-Davies, Ngaire Woods, 1999, s. 3, 4.

⁷⁰² The World Bank, **From Plan to Market**, World Development Report 1996, Oxford University Press, 1996, s. 3.

⁷⁰³ Geçiş ekonomisine sahip ülkeler dört kategoriye ayrılabilir: 1) Orta, Doğu ve Güney Avrupa Ülkeleri (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovenya, Slovakya, Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan, Makedonya), 2) Baltık Cumhuriyetleri (Estonya, Letonya, Litvanya), 3) Bağımsız Devletler Topluluğu Ülkeleri, 4) Doğu Asya Ülkeleri (Kamboçya, Çin, Laos, Vietnam). Birinci gruptaki ülkeler iki alt kategoride değerlendirilebilir. Avrupa Birliği üyelik yolunda ilerleme göstermiş veya o yolda devam eden Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya ve diğer Güney Doğu Avrupa Ülkeleri Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan, Makedonya şeklindedir. Güngör Turan, Abdurrahman Işık, **Devlet Sosyalizminden Piyasa Ekonomisine Geçiş (Reformlar ve Politikalar)**, Bursa, Ekin Yayınevi, 2007, s. 11, 13.

şekillendirmiştir.⁷⁰⁴ Bu, peşi sıra (şok) reformlarla merkezi planlamanın yerine piyasa ekonomisinin temellerini koymayı amaçlayan modeldir. Bu süreçte piyasa ekonomisinin temelleri, fiyat istikrarını yeniden sağlamak veya sürdürmek için belirlenmiş bir istikrar programıyla hızlı şekilde fiyat ve ticaretin serbestleştirilmesi, piyasaların yeni özel işletmelerin girişine hemen açılması, devlete ait şirketlerin özelleştirilmesi, sanayinin tekelleştirilmesi ve muhasebe standartlarının, vergi sisteminin, hukuk sisteminin, mali sektörün ve kamu hizmetinin yeniden şekillendirilmesi gibi geniş bir yelpazedeki değişikliklerin başlatılmasını içermektedir. 1992’den sonra Bağımsız Devletler Topluluğunda başlatılan programların birçoğu bu kapsamlı modele yaklaşmıştır.⁷⁰⁵

Bir anlamda şok tedavisi, arz talep dengesinin yeniden kurmak için fiyat kontrollerinin hızla sona erdirilmesi anlamına gelir. Böyle hızlı liberalleşmenin önemli bir unsuru, uluslararası mal ve hizmet ticareti amacıyla para biriminin serbestçe konvertibilitesine izin vermek için döviz ticareti olabilir. İkinci anlamıyla şok tedavisi, bir “serbest piyasa” ekonomisi kurmak için ekonomideki tüm devlet müdahalesinin ortadan kaldırılması anlamına gelir. Şok terapisinin bu ikinci çeşidine bazen neoliberalizm de denir. Bu politikanın Rusya’daki aktörü Yegor Gaidar olmuştur. Gaidar iktisadi reformların planlanmasına yardım etmesi için büyük ölçekli Batı yardımının nasıl seferber edileceğine dair arayışlarda ekonomist Jeffrey Sachs’e danışmanlık yapmasını teklif etmiştir.⁷⁰⁶ Böylelikle Rusya’da geçişin şok politikaları ile geri dönülmez şekilde sürdürülmesi iç ve dış aktörler ile şekillenmiştir.

⁷⁰⁴ İkinci model ise parça parça ve aşamalı reformdan oluşmaktadır. Bu model, yerleştirilmiş deneylerle başlayabilir ve başarılar ortaya çıktıkça genişletilebilir. Tarım gibi baskı altındaki birkaç sektör baştan liberalleştirilir. Bu ilk adımlardan sonra, piyasa sisteminin kurumsal yapısı yerleştikçe, piyasalar yavaş ancak istikrarlı bir şekilde ekonominin diğer bölümlerine doğru genişletilir. Bu strateji, ilk kısmi reformlardan büyük verimlilik kazanımları elde edilebilmesine dayanır. The World Bank, 1996, s. 10.

⁷⁰⁵ The World Bank, 1996, s. 9.

⁷⁰⁶ Jeffrey D. Sachs, “What I did in Russia”, March 12, 2012, s. 1-14. <https://www.jeffsachs.org/newspaper-articles/b4gxfntzkl76ajz2w6yey8ss7sn9m>, (e.t.23.05.2022).

Sachs'e göre reform kapsamında dönüşüm zor ve bir iki yılı kapsayacak nitelikteydi. Rusya'da dönüşümde altı çizilen temel eksenler, Rusya'nın özel mülkiyete dayalı piyasa ekonomisi olmayı hedeflemesi, ilk ve en acil gerekli eylemler olarak vurgulanan makroekonomik istikrar, piyasaların serbestleştirilmesi, açık ticaret ve özel sözleşmeye dayalı ilişkilerin yasal altyapısının oluşturulması, fiyat kontrollerinin kaldırılması, sıkı para politikası uygulanması, özelleştirme ve Batı'nın büyük ölçekli parasal yardımını (istikrar fonu) sağlamaktır.⁷⁰⁷ Sachs'in önerileri, Rusya'nın bu süreçte izlemesi gereken adımlar ülkenin Sovyet tarzı merkezi planlamadan piyasa ekonomisine nasıl geçileceği konusunda adeta yapılacaklar listesi olarak görülebilir.

Ekonomist Grigory Yavlinsky, bu dönemde reform deneyimini gözlemlemek için 1990'ın başlarında Polonya'ya gitti. Yavlinsky, radikal bir reform programı tasarlamaya başlamak için Sovyet reformcularından oluşan bir ekip kurdu. Bu ilk olarak 1990'ın ortalarında 400 günlük plan olarak önerildi ve daha sonra 1991 yılında başlarında 500 günlük plan⁷⁰⁸ olarak değiştirildi. Yavlinsky ve ekibiyle 1990 sonbaharında bir grup Amerika Birleşik Devletleri'nde Jeffrey Sachs ile tanıştı ve Sovyetler Birliği'nde radikal reformun uygulanabilirliği tartışılmaya başlandı.⁷⁰⁹

500 günlük plana göre piyasa ilişkilerine dayalı bir ekonomik sisteme geçiş, ülkenin en ciddi sorunlarını çözmenin, dünya ekonomisi ile bağlantının geliştirilmesi, üretimin insanların ihtiyaçlarına ve dolayısıyla ekonominin sosyal ihtiyaçlarına göre büyümesini sağlamanın tek yolu olarak görülmüştür. Dahası, piyasa, farklı devletleri ve ekonomik sistemlerini birbirine bağlayabilen tek mekanizma olduğu ve bu nedenle,

⁷⁰⁷ Jeffrey Sachs, 2012, s. 6.

⁷⁰⁸ Mihail Gorbacov ve Boris Yeltsin tarafından ortaklaşa atanan bir Çalışma Grubu tarafından yazılan ve Sovyetler Birliği'nin merkezi biçimde planlanmış sosyalist sistemden serbest piyasa sistemine dayalı bir ekonomiye tarihsel geçişini özetleyen ve adını bu sürecin 500 günde tamamlanması hedefinden alan belgedir. Grigory Yavlinsky, B. Fedorov, S. Shatalin, etc., **500 Days (Transition to the Market)**, (Trs. David S. Kushner), Newyork, St.Martin's Press, 1991.

⁷⁰⁹ Jeffrey Sachs, 2012, s.4.

yalnızca piyasa araçları, yenilenmiş bir Birlik çerçevesinde egemen cumhuriyetlerin gönüllü birliğinin inşasını mümkün kılacağı düşünülmüştür.⁷¹⁰

İktisadi aktörlere maksimum özgürlük, özel mülkiyet de dahil olmak üzere her türlü mülkiyetin yasal olarak tanınmasına dayalı olarak, bir iktisadi aktörün işinin sonuçları için tam sorumluluğu, ticari faaliyetler için ana teşvik kaynağı olarak üreticilerin rekabeti, pazar gereksinimlerini karşılamak için malların çeşitliliği ve kalitesinde iyileştirme, maliyetlerin düşürülmesi ve fiyat istikrarı, piyasa fiyatlarının etkinliği, piyasa ilişkilerinin devletten veya diğer düzenleme biçimlerinden daha verimli olan tüm alanlara genişletilmesi, SSCB ekonomisinin dışa açılması ve dünya ekonomik sistemi ile sürekli olarak bütünleştirilmesi öngörülmektedir. Ayrıca her iktisadi bireye, dış ekonomik faaliyetler yürütme hakkı verilmesi, yabancı tüzel kişiler veya gerçek kişiler, var olan mevzuatta ve tanınan uluslararası düzenlemelere göre, tüm üreticilerle eşit olarak iç pazarda faaliyet gösterebilmesini sağlayacak ortam tavsiye edilmiştir. Dahası, tüm devlet organları bazı özel alanlar dışında iş dünyası ile doğrudan ilgilenmeyi terk etmelidir ve devlet makroekonomik bir politika izlemelidir. Burada devletin rolü öncelikle kamu yararına olan alanlarda girişimciliği teşvik eden bir ortamın yaratılmasına yardımcı olması gerekliliği ile tanımlanmaktadır.⁷¹¹ Bu açıdan reformcular tarafından tasarlanan yeni iktisadi düzende devlete biçilen rol, tekelci politikaların önlenmesi, böylece sağlıklı rekabetin teşvik edilmesi, tüketicilerin ve çevrenin korunması da dahil olmak üzere iktisadi faaliyetlerin yasal düzenlemesi, uluslararası para ve bankacılık sistemleri ve para arzının düzenlenmesi, vergi, teşvik ve mali cezalar için bir sistem kurulması, fiyat denetimi, amaca yönelik sosyal, iktisadi, bilimsel, teknolojik ve yatırım programları çerçevesinde biçimlendirilmektedir.⁷¹²

⁷¹⁰ Grigory Yavlinsky vd., 1991, s. 13,14.

⁷¹¹ Ak., s. 14-15.

⁷¹² Ak., s. 15-16.

Sachs ve yakın çalışma arkadaşı ekonomist David Lipton, GOSPLAN'ın üst düzey yetkililerine 1991 yılında reform ekonomisi hakkında bir haftalık bir ders vermeye davet edildi. Reform stratejisini tartışmak ve GOSPLAN eğitim kursunu başlatmak için GOSPLAN şefi ve Politbüro adayı Yuri Maslyukov ile Gorbaçov'un danışmanı Abalkin ile görüşmeler yapıldı.⁷¹³ Sachs ve ekibi, Harvard Kennedy Hükümet Okulu'ndan Graham Allison ve Grigory Yavlinsky tarafından yönetilen, Batının mali ve teknik desteğini alan, demokratikleşmeyi ve iktisadi reformu kolaylaştırmaya yönelik bir Sovyet ve ABD eylemleri paketi tasarlamak için Harvard tabanlı, *Grand Bargain* olarak adlandırılan bir proje üzerinde çalıştı. ⁷¹⁴ Allison ve Blackwill'in bu projeyi ele aldığı 1991 yılına ait çalışması yorumlandığında, projenin özü itibariyle SSCB'nin piyasa sistemine geçerken gerçekleşecek reform süreçlerinde Batı'nın yardımının en iyi başarı şansını sunacağına düşünüldüğü görülmektedir.⁷¹⁵

Bu süreci ardı ardına gelen kararlar izlemiştir. 23 Kasım 1990'da Rusya Sovyet Cumhuriyeti Yüksek Konseyi'nin Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Rusya SFSR Ulusal Ekonomisinin Devlet Tarafından Yönetilmesini Sağlayacak Tedbirler Hakkında (О Мерах по Обеспечению государственного Управления Народным Хозяйством РСФСР При Переходе к Рыночной Экономике) yayınlanmıştır. Bu karara göre, piyasa ekonomisine geçiş sırasında kamu yönetiminin verimliliğini artırmak için Yeltsin süper yetkilerle donatılmıştır. 1990-1991 yılları arasında Başbakan Rusya SFSC Yüksek Kurulu tarafından onaylanan ödenekler çerçevesinde, cumhuriyet bakanlıkları, devlet komiteleri listesinde gerekli değişiklikleri yapabilecektir. Ayrıca Rusya SFSC Hükümetinin yeni üyelerinin atamalarını gerçekleştirecektir. Aynı karar, 1990-1991 yıllarında Rusya SFSC Bakanlar Kuruluna, Rusya topraklarında faaliyet gösteren

⁷¹³ Jeffrey Sachs, 2012, s. 5.

⁷¹⁴ Ak., s. 5.

⁷¹⁵ Graham Allison, Robert D. Blackwill, "On With the Grand Bargain", **The Washington Post**, Aug. 27, 1991, <https://www.belfercenter.org/publication/grand-bargain>, (e.t. 22.12.2023).

Sovyetler Birliği organlarının ve yetkililerin (mahkeme çalışanları ve savcılar hariç) Rusya SFSC Hükümetinin düzenlemeleri ve kararlarıyla çelişen kararlarını iptal etme hakkını vermektedir.⁷¹⁶

Rusya Sovyet Cumhuriyeti bu ve benzeri kararlar alırken, henüz varlığı sona ermemiş olan SSCB organları da çeşitli kararlar almaktadır. 1 Nisan 1991’de “Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği’nin Bakanlıkları ve Diğer Merkezi Hükümet Organları Listesi Hakkında Kanun” ıkarılmıştır. Bu Kanun, SSCB Anayasasına uygun olarak, SSCB’nin bakanlıklarının ve diğer merkezi hükümet organlarını listelemiştir. Burada dikkat çeken nokta Ekonomi ve Tahmin Bakanlığı (Министерство экономики и прогнозирования)’nın kurulmasıdır. SSCB bakanlarının başkanlık ettiği SSCB’nin merkezi hükümet organları arasında yer alan Gıda Kaynaklarının Tedarikinden Sorumlu Devlet Komitesi, Devlet Ormancılık Komitesi, Makine Mühendisliği Devlet Komitesi, Devlet Halk Eğitimi Komitesi, Devlet Bilim ve Teknoloji Komitesi, Ulusal Sorunlar Devlet Komitesi, Devlet İstatistik Komitesi, İnşaat ve Yatırımlar Devlet Komitesi, Devlet Kimya ve Biyoteknoloji Komitesi sayılırken merkezi planlama kurumu olan GOSPLAN komitesi yer almamıştır. Piyasa ekonomisine geçişe yönelik birbiriyle ilişkili bir dizi önlemin cumhuriyetlerle koordineli olarak geliştirilmesi ve tutarlı bir şekilde uygulanması görevi, Ekonomik Reform Devlet Konseyi’ne (государственный совет по экономической реформе) verilmiştir.⁷¹⁷

Bu karara bağlı olarak 30 Temmuz 1991 tarihinde Rusya SFSC Yüksek Konsey Başkanlığı tarafından 1617-1 sayılı Cumhuriyet Bakanlıkları ve Rusya SFSC Devlet

⁷¹⁶ 23 Kasım 1990 Tarihli İlgili Kararın Orijinal Metni. Верховный Совет РСФСР, Постановление от 23 Ноября 1990 Года О Мерах По Обеспечению государственного Управления Народным Хозяйством РСФСР При Переходе К Рыночной Экономике [Rusya SFSC Yüksek Konseyi, Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Rusya SFSC Ulusal Ekonomisinin Devlet Tarafından Yönetilmesini Sağlayacak Tedbirler Hakkında Kararı].

⁷¹⁷ Закон СССР от 1 Апреля 1991 г. N 2073-I “О Перечне Министерств и Других Центральных Органов государственного Управления СССР” [1 Nisan 1991 N 2073-I Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği SSCB’nin Bakanlıklar ve Diğer Merkezi Hükümet Organlarının Listesine İlişkin Kanun], md.1-4.

Komiteleri Listesinde Değişiklikler Hakkında Karar çıkarılmıştır. Buna karara göre, Rusya SFSC Başbakanı, kararda yayınlanan listede Rusya SFSC'nin mevcut cumhuriyet bakanlıklarının ve devlet komitelerinin yeniden oluşturulması, birleştirilmesi ve yeniden adlandırılmasına ilişkin öneri yer almaktadır. Dört bakanlık ve sekiz komite sayılmakta iken aralarında yine GOSPLAN komitesi yoktur.⁷¹⁸

1 Nisan 1991'de kurulan SSCB Ekonomi ve Tahmin Bakanlığı işlevsel olarak SSCB Devlet Planlama Komitesi'nin devamı olarak konumlanmıştır. Faaliyeti çok kısa sürmüş, yapı tümüyle 25 Aralık 1991'de SSCB ile tasfiye edilmiştir. SSCB'nin çöküşü ile bakanlığın faaliyetleri yeniden düzenlenmiştir.

1990'ların başında ekonomik sistemin değişmesi sadece ülkenin ekonomik yapısında değil, aynı zamanda hükümetin ekonomik süreçlerde de köklü değişikliklere yol açmıştır. 25 Aralık 1991'de resmen doğan Rusya Federasyonu'nun kuruluş yıllarında iktisadi durumu ve jeopolitik şartları ile ülkenin uzun vadede sürdürülebilir kalkınması için bir modernizasyon ve yenilik geliştirme ihtiyacı dile getirilmiştir. Bu gereklilik stratejik planlama sisteminin belirleyici bir rol oynayacağı sürecin koşullarını yaratmaktadır.⁷¹⁹

1.1.2. Uzun Vadeli Strateji Arayışı: Sosyoekonomik Kalkınma Programları ve Tahmin Sisteminin Kuruluşu

Planlama 1990'lı yıllarda geçiş ekonomisi reformlarının etkisiyle kurum ve mevzuat düzeyinde terk edilmiştir. Direktiflere dayanan göstergeler sistemi, bir tahmin sistemine dönüştürülmüştür. Bu bakımdan Rusya Federasyonu'nda devlet stratejik planlama

⁷¹⁸ İlgili Karar. Президиум Верховного Совета РСФСР Постановление от 30 Июля 1991 г. N 1617-1 О Внесении Изменений В Перечень Республиканских министерств И Государственных Комитетов РСФСР [Rusya SFSC Yüksek Konseyi Başkanlığı'nın 30 Temmuz 1991 tarihli Kararı N 1617-1 RSFSR Cumhuriyet Bakanlıkları ve Devlet Komiteleri Listesinde Değişiklik Yapılması Hakkında].

⁷¹⁹ E.B. Борисова, “Стратегическое Планирование в Управлении Экономическими Системами” [E.V. Borisova, “Ekonomik Sistemlerin Yönetiminde Stratejik Planlama], Вестник Российского университета кооперации, 2016, 3(25), s. 13.

sisteminin oluşturulmasına dönük adımlar piyasa sistemine geçiş adı altında yürütülen reformlarla ortaya çıkan tahmin sisteminin geliştirilmesi üzerine kurulmuştur. Kuruluş yıllarında devlet ulusal planlama sisteminin oluşturulmasından ziyade bölgesel planlamayla ilgilenmiştir. 1994 yılından itibaren, neredeyse otuz yıl boyunca devam edecek olan bölgesel düzeyde kalkınmaya yönelik federal programlar uygulanmaya başlanmıştır. Örneğin, Sakhalin bölgesi için Kuril Adaları'nın kalkınmasına yönelik federal program geliştirilmiştir. Bu programlar tüm bölgelerin kalkınmasına yönelik federal programlarla Saha cumhuriyeti (1995) ve Başkurdistan (1996) için devam ettirilmiştir. Rusya'daki ilk federal olmayan bölgesel strateji, 1997 yılında St. Petersburg'da geliştirilmiştir.⁷²⁰ St. Petersburg planının ilk yıllarında stratejik planlamaya yönelik bilimsel, metodolojik çerçeve ve prosedürler geliştirilmiş ve denenmiştir. Bu anlamda stratejik planlama, rekabet ortamında yerel bir topluluk tarafından hedeflerin ve sosyal ve iktisadi kalkınmanın temel alanlarının bağımsız olarak tanımlanması olarak kavranmıştır.⁷²¹ Rusya'nın bu dönemde bölge düzeyinde planlama konularına verdiği önem büyük ölçüde federal yapı içerisinde farklı etnik unsurlar bakımından devlet bütünlüğünü koruma düşüncesinden gelmektedir. Reformlarla birlikte SSCB döneminin farklı düzeylerdeki yönetim birimlerini demokratik merkeziyetçilik ilkesiyle yöneten planlı iktisadi kalkınma modeli çözüldüğü için devlet yeni işleyiş geliştirmek durumunda kalmıştır.

Ulusal düzeyde sosyoekonomik kalkınmanın uzun vadeli tahmin ve program sisteminin yeniden canlanması, "20 Temmuz 1995 tarihli ve 115-FZ sayılı Rusya Federasyonu'nun Sosyoekonomik Kalkınmasına Yönelik Devlet Tahminleri ve

⁷²⁰ Николай А. Трусков, 2022, s. 42.

⁷²¹ Leonid Limonov, Artur Batchaev, "Strategic Planning in Russia: From National to Local Government Approaches", **Shaping Regional Futures: Designing and Visioning in Governance Rescalings**, Eds.Valeria Lingua, Verena Balz, Switzerland, Springer, 2020, s. 134.

Programları Hakkında Federal Kanun” ile gelmiştir.⁷²² Bu kanuna göre, Rusya Federasyonu’nun sosyoekonomik kalkınmasının devlet tahmini, piyasa yönetimi yasalarına dayanan, ülkenin sosyoekonomik gelişiminin yönleri hakkında bilimsel temelli bir sistem olarak tanımlanmıştır. Rusya Federasyonu’nun sosyoekonomik kalkınma kavramı, devletin sosyoekonomik politikasının stratejik hedefleri ve öncelikleri, bu hedeflere ulaşmanın en önemli yönleri ve araçlarını kapsamaktadır. Ülkenin sosyoekonomik kalkınmasına yönelik program ise hedef kılavuzlarından ve devlet tarafından planlanan bu hedeflere ulaşmanın etkili yol ve araçlarından oluşmaktadır.⁷²³

Uzun, orta ve kısa vadede ülkenin sosyoekonomik kalkınmasına ilişkin devlet tahminlerinin (sosyoekonomik kalkınma tahmini) geliştirilmesi Rusya Federasyonu Hükümeti’nin sorumluluğundadır. Bir bütün olarak Rusya Federasyonu, ulusal iktisadi kompleksler, ekonominin sektörleri ve bölgeler için sosyoekonomik kalkınma tahminleri geliştirmektedir. Ekonomide kamu sektörünün gelişimine ilişkin tahminler de ayrıca vurgulanmaktadır.⁷²⁴ Sosyoekonomik kalkınma tahminleri demografik, çevresel, bilimsel ve teknik, dış ekonomik, sosyal ve ayrıca sosyal açıdan önemli bireysel faaliyet alanlarını içeren sektörel, bölgesel ve diğer tahminlerden oluşan bir sisteme dayanmaktadır.⁷²⁵

Uzun vadeli sosyoekonomik kalkınma tahmini, on yıllık bir süre boyunca her beş yılda bir geliştirilir. Uzun vadeli sosyoekonomik kalkınma tahminine dayanarak, Rusya Federasyonu Hükümeti, ülkenin uzun vadeli kalkınmasına yönelik bir “konsept”in geliştirilmesini biçimlendirmektedir. Sosyoekonomik kalkınma tahmininin ve kalkınma “konsept”inin geliştirilmesinde yol ve yöntem federal hükümet tarafından belirlenir.⁷²⁶

⁷²² Федеральный закон от 20 июля 1995 г. N 115-ФЗ “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации [20 Temmuz 1995 tarihli Federal Kanun N 115-FZ Rusya Federasyonu’nun Sosyo-Ekonomik Kalkınmasına Yönelik Devlet Tahminleri ve Programları Hakkında Federal Kanun]”. <https://base.garant.ru/1518908/>

⁷²³Ak., md. 1.

⁷²⁴Ak., md. 2.

⁷²⁵ Ak., md. 2/3.

⁷²⁶Ak., md. 3.

Orta vadeli sosyoekonomik kalkınma tahmini, üç ile beş yıllık bir süre için geliştirilir ve yıllık olarak ayarlanır. Orta vadede sosyoekonomik kalkınma tahmininin geliştirilmesine ilişkin yol ve yöntem, Rusya Federasyonu Hükümeti tarafından belirlenir. Hükümeti, Rusya Federasyonu Başkanının mesajında yer alan hükümlere dayanarak orta vadede bir program geliştirmektedir. Bu program Federasyon Konseyi'ne ve Devlet Duması'na sunulur. Rusya Federasyonu'nun orta vadeli programını, Rusya Federasyonu'nun önceki döneme ait kalkınma sonuçlarını ve ülke ekonomisinin durumunun değerlendirilmesini; orta vadede kalkınma programını, makroekonomik politikayı; kurumsal değişiklikleri, yatırım ve yapısal politikalarını; tarım politikasını, çevre politikasını; sosyal politikayı; bölgesel ekonomi politikasını ve dış ekonomik politikayı yansıtmaları gerektiği düzenlenmiştir.⁷²⁷

Kısa vadeli sosyoekonomik kalkınma tahmini ise yıllık olarak geliştirilmektedir. Rusya Federasyonu Hükümeti, federal bütçe taslağının sunulmasıyla eş zamanlı olarak ülkenin ilgili yılın son dönemindeki gelişiminin sonuçları, gelecek yıla ait kalkınma tahmini gibi ekonomiye yönelik verileri Devlet Duması'na sunar.⁷²⁸

Kanun, üçlü bir iktisadi programlama sistemi kurmuştur. Özellikle orta vadeli programın makroekonomik politika, kurumsal değişiklikler, yatırım ve yapısal politika, tarım, çevre, sosyal politika, bölgesel ekonomi gibi konularda iktisat politikasını yansıtmaları beklenmektedir. Kanun incelendiğinde yalnızca genel yapıyı tanıttığı görülmektedir.⁷²⁹ Ancak stratejilerin, planların ve kavramların Rus politika döngüsündeki hukuki yeri konusunda herhangi bir açıklama yoktur. Dahası, yıllık başkanlık mesajları uzun vadeli kalkınma hedefleri için bir kaynak olarak belirlenmiş durumdadır.⁷³⁰

⁷²⁷ 20 Temmuz 1995 tarihli Federal Kanun N 115-FZ Rusya Federasyonu'nun Sosyo-Ekonomik Kalkınmasına Yönelik Devlet Tahminleri ve Programları Hakkında Federal Kanun, md. 4.

⁷²⁸ Ak, md. 5.

⁷²⁹ Ak, md. 4.

⁷³⁰ Alexandra Shubenkova, "Strategic Management in Public Administration in Russia", **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, Ed. Ali Farazmand, Springer, 2018, s. 5774.

Trusov'a göre bu kanun ülkenin ekonomik koşulları nedeniyle uygulamada etki sağlayamamıştır. Önemli eksikliği, program belgelerinin bir listesini, bunlara ilişkin gereklilikleri veya diğer usul konularını ortaya koymamasıdır.⁷³¹ Ancak kanun on yılı aşkın süre yürürlükte kalmıştır, bu süreç uzun vadeli tahmin sistemini kurumsallaştırmaya yönelik devlet başkanı ve hükümetin adımları ile 2000'li yıllarda biçimlenmiştir.

2000'li yıllar merkezi yetkililerin federal devletin “yönetişim ve piyasa ekonomisine yönelik bir rota” belirledikleri yıllardır. Bu yıllarda Dünya Bankası fikirlerine ve uzmanlığına dayanarak, 2004 yılından itibaren kamu sektörü bütçe ve muhasebe sistemini modernleştirmeye (kamu sektörü kurumları için çok yıllık bütçeleme ve tahakkuk esaslı muhasebenin uygulamaya konulması) yönelik girişimlerle kamu sektörüne girmiştir.⁷³² 2000'lerin ilk on yılı, program hedefli yaklaşımın kamu otoritesinin her kademesinde uygulanmaya başlandığı ve uygulanmasına yönelik yasal zeminin oluşturulduğu dönem olmuştur.⁷³³ Dönemde yürütülen federal reformlar esas olarak siyasi kaygılar ve merkezi gücü pekiştirme ihtiyacının yanında kapsamı bakımından Rusya Federasyonu'nun yönetimini iyileştirmeye yönelik uzun vadeli bir strateji olarak da görülmüştür.⁷³⁴

Rusya'da görevi ilk uzun vadeli kalkınma stratejisini hazırlamak olan kurum, 1999 yılında Stratejik Araştırmalar Merkezi (Центр стратегических разработок) adıyla kurulmuştur. Bu merkez, Rusya Federasyonu Hükümeti'ne bağlı temel/kilit merkezlerden biri ve kâr amacı gütmeyen bir kuruluştur. Kurucuları İktisat Yüksek Okulu, Rusya Bilimler Akademisi Ekonomik Tahmin Enstitüsü, Rusya Hükümeti Mevzuat ve Karşılaştırmalı Hukuk Enstitüsü, Ekonomik Analiz Enstitüsü'dür. 2000

⁷³¹ Николай А. Трусов, 2022, s. 42.

⁷³² Evgenii Aleksandrov, vd., 2021, s. 9.

⁷³³ Александр С. Емельянов, 2021, s. 63.

⁷³⁴ Gulnaz Sharafutdinova, “Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and the Problems it Created for Medvedev”, **Publius: The Journal of Federalism**, 2010, 40 (4), s. 681.

yılıının Mayıs ayında, ülkenin 2010 yılına kadar olan sosyoekonomik kalkınma stratejisine ilişkin çalışmaların tamamlanması görevini üstlenmiştir. 2001 - 2003 yılları arasında orta ve uzun vadede sosyoekonomik politikanın ana yönlerini de içeren, Hükümet tarafından geliştirilen yasal ve kavramsal belgeler üzerinde uzman tartışmaları yürütmüştür.⁷³⁵ Merkez, Putin'in seçim programı çalışmalarına paralel olarak, "Strateji 2010" olarak adlandırılan kalkınma stratejisini oluşturup hükümete sunmuştur. Strateji 2000 yılında Rusya hükümeti tarafından onaylanmış, ancak normatif bir kanun şeklinde kabul edilmemiştir.⁷³⁶

Uygulamada strateji, kaynak temeli bütçe fonları olan öncelikli ulusal projelerin geliştirilip uygulanmaya başlandığı yeni bir yönetim ve çalışma yöntemlerini içeren ulusal projeler demeti biçimindedir. Başkan Putin, 25 Nisan 2005 tarihli yıllık mesajında ülkede öncelikli ulusal projelerin uygulanmaya başlandığına yer vermiştir. Sağlık, eğitim, konut olmak üzere üç öncelikli ulusal proje geliştirilmiş ve uygulanmaya başlanmıştır.⁷³⁷

Rusya ekonomisinin geliştirilmesi ve ulusal güvenliğinin sağlanması için stratejik planlamanın evrimindeki en önemli aşama, V.V. Putin'in 17 Kasım 2008'de *uzun vadeli konsepti* onaylayan 1662-R sayılı Kararı olmuştur. Buna uygun olarak Rusya Federasyonu'nun 2020 yılına kadar olan dönem için sosyoekonomik gelişimini ifade eden *Konsept 2020* ortaya çıkmıştır.⁷³⁸ *Konsept 2020*, Sovyet sonrası dönemde uzun vadeli stratejik planlamanın ulusal düzeydeki ilk resmî belgesiydi. Bu, 12 yıllık stratejiye ilişkin olarak dört yıllık plan kabul edilmiş, *Konsept 2020*'nin her dört yılda bir revizyona tabi tutulması beklenmiştir.⁷³⁹

⁷³⁵ Центр стратегических разработок [Stratejik Araştırmalar Merkezi], <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1672639?ysclid=lly5lsen1c745286883>; Фонд Центр стратегических разработок, <https://ria.ru/20160420/1415869540.html?ysclid=lly60ptqgn67903573>, (e.t. 23.04.2023).

⁷³⁶ Николай А. Трусков, 2022, s. 42.

⁷³⁷ Ак., 2022, s. 43.

⁷³⁸ Ак., s. 44.

⁷³⁹ Alexandra Shubenkova, 2018, s. 5776.

Putin 2012 yılında üçüncü başkanlık dönemiyle sosyal politika, eğitim, bilim ve sağlık hizmetleri gibi farklı alanlarda Rusya'nın uzun süreli kalkınmasına yönelik 11 başkanlık kararnamesi imzalamıştır. 596 sayılı “Uzun Vadeli Devlet Ekonomi Politikası Hakkında” Kararname, on sektörel politika için kapsayıcı bir belgedir. Bu kararname ve Konsept 2020, resmî belgeler olarak eş zamanlı olarak yürürlükte kalmıştır. Devlet belgeleri hiyerarşisi açısından değerlendirildiğinde farklı normatif güce sahiptirler. Konsept 2020, bir hükümet kararnamesi niteliği taşıırken, kararname daha yüksek normatif güce sahip bir başkanlık kararnamesi niteliğindeydi. Bu niteliği ile kılavuz rolündeydi.⁷⁴⁰

1.1.3. Uzun Vadeli Strateji Belirlemede Yeni Durak: Devlet Stratejik Planlama Sisteminin Kuruluşu

Stratejik planlamaya geçiş, 2000’lerde şekillenen iktisadi ve siyasi nedenler bütünüdür. En başta, Rusya ekonomisini son 30 yılda dönüştürme deneyiminin gösterdiği gibi, piyasanın kendi kendini düzenlemesi yoluyla çözölemeyen bir dizi yapısal sorunun belirmesi gelir. Ayrıca, çeşitli yönleriyle ulusal güvenlik söz konusu olduğunda, sosyoekonomik kalkınmanın stratejik planlamasının kesinlikle gerekli olduğu dikkate alınmıştır. Ülke güvenliğini tehdit eden kriz durumlarına stratejik planlama çerçevesinde hazırlanmanın bu durumlardan daha hızlı çıkılmasını sağlayacağı düşünülmüştür.⁷⁴¹

Rusya’da devletin uzun vadeli hedefler belirme yönündeki gayretleri, 2014 yılında yeni bir döneme açılmıştır. 28 Haziran 2014 tarih ve 172-FZ sayılı “Rusya Federasyonu’nda Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun” kabul edilmiştir.⁷⁴² Bu

⁷⁴⁰Alexandra Shubenkova, 2018, s. 5776.

⁷⁴¹ E. B. Lenchuk, F. G. Voitlovskii, D. B. Kuvalin, “Strategic Planning in Public Administration: Experience, Opportunities and Prospects”, **Studies on Russian Economic Development**, 2020, 31(6), s. 624.

⁷⁴² Федеральный Закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ “О Стратегическом Планировании в Российской Федерации [28 Haziran 2014 tarih ve 172-FZ sayılı Rusya Federasyonu’nda Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun]”.

kanun ile 1995 yılında sosyoekonomik devlet tahmin sistemini kuran kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Bunun yerine devletin uzun vadeli stratejik planlama amaçlarıyla ilke ve belgelerini ortaya koyan sistem getirilmiştir. Federal yasa, ülke stratejik planlamasının yasal temellerini, devlet ve belediye stratejik yönetimini ve bütçe politikasının koordinasyonunu, federal devlet kurumlarının yetkilerini, Rusya Federasyonu federe birimlerinin devlet otoritelerinin yetkililerini, yerel yönetimlerin kurumlarının ve stratejik planlama alanında kamu kuruluşlarıyla, bilimsel ve diğer örgütlerle etkileşimlerinin yol ve yöntemini belirlemektedir.⁷⁴³

*Bu yasada stratejik planlama, ülkenin sosyoekonomik gelişiminin, federe birimlerin ve belediyelerin, iktisadi sektörlerin ve devlet ve belediye yönetimi alanlarının hedeflerinin belirlenmesi, tahmin, planlanma ve programlama faaliyetleri olarak tanımlanır. Rusya Federasyonu'nun ulusal güvenliğinin sağlanması ve ülkenin sürdürülebilir sosyoekonomik kalkınması bu faaliyetlerin temel amaçlarıdır.*⁷⁴⁴

Bu kanun ile stratejik planlama sistemi de ayrıca tanımlanmıştır. Bu sistem, stratejik planlama belgelerinin geliştirilmesi ve uygulanmasında stratejik planlama ilkelerine dayanan stratejik planlama katılımcılarının tutarlı bir şekilde etkileşime girmesinin yanı sıra düzenleyici, bilgilendirici, bilimsel, metodolojik, finansal ve diğer kaynak desteklerini kullanarak hedef belirleme, tahmin etme, planlama ve programlama yoluyla stratejik planlama belgelerinin uygulanmasını izleme ve kontrol etme mekanizması olarak tanımlanmıştır.⁷⁴⁵

Rusya Federasyonu'nun stratejik tahmini, Federasyon Hükümeti tarafından federal yürütme organlarının, federe birimlerin yürütme organlarının ve Rusya Bilimler Akademisi'nin verilerini dikkate alarak, devlet başkanının talimatıyla Federasyon

⁷⁴³ 28 Haziran 2014 tarih ve 172-FZ sayılı Rusya Federasyonu'nda Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun, md. 1.

⁷⁴⁴ Ak., md. 3.

⁷⁴⁵ Ak., md. 3/9.

Hükümeti tarafından 12 yıl veya daha uzun bir süre için geliştirilmektedir. Strateji tahmini her altı yılda bir gözden geçirilecektir.⁷⁴⁶ Stratejik planlama belgeleri, Rusya Federasyonu'nun devlet, ticari, hizmet ve diğer yasal korunan sırlarla ilgili mevzuat gerekliliklerine tabi olarak, Rusya Federasyonu Hükümeti tarafından belirlenen prosedür ve zaman çerçevesinde federal devlet sicili kapsamında zorunlu devlet kayıtlarına tabidir.⁷⁴⁷

Rusya'da bahsi geçen kanun ile öngörülen sistem, bütünsel bir stratejik planlama sistemi görünümündedir. Bu, planlamanın sosyoekonomik amaçlarının ülkedeki tüm yönetim kademeleri için geçerli olması ile somutlaşmaktadır. Diğer önemli yön ise, planlamanın ulusal güvenlik konularını da içerecek şekilde sosyoekonomik kalkınma ile ilişkilendirilmesidir. Bu özellikler nedeniyle Emelyanov'a göre stratejik planlama, özü sosyoekonomik kalkınma ve ulusal güvenliğin sağlanmasına yönelik uzun vadeli temel önceliklerin seçimi için gerekli ve yeterli koşulları oluşturmak ve geliştirmek demektir. Bu durum çok sayıda göstergenin geliştirilmesi ve bunun yürütücü kuruluşlara iletilmesinin yanında devlet inşası ve iktisadi büyüme için gerçekleştirilebilecek hedeflerin belirlenmesi ve bunlara uygun araçların seçilmesi anlamına da gelmektedir.⁷⁴⁸ Didenko ise, stratejik planlama sistemini kurumsal ekonomi açısından uzun vadeli (kısa ve orta vadeli) öncelikleri, hedef göstergeleri, kamu düzeninin araçlarını ve kamu mülkiyet yönetimini tanımlamayı amaçlayan, uygulama için siyasi ve iktisadi birimlerin işbirliğini sağlayan işlevi ile tanımlamaktadır. Ayrıca Rusya Federasyonu'nda bu sistemin uygulamadaki ilk aşamasının başarısının eleştirel olarak değerlendirildiğini ve konunun SSCB'nin planlama deneyimi ile ilgili ampirik ve teorik gelişmelerle ilişkilendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.⁷⁴⁹

⁷⁴⁶ 28 Haziran 2014 tarih ve 172-FZ sayılı Rusya Federasyonu'nda Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun, md. 26/1.

⁷⁴⁷ Ak., md. 12.

⁷⁴⁸ Александр С. Емельянов, 2021, s. 63.

⁷⁴⁹ Dmitrii V. Didenko, "State Strategic Planning Experience in the USSR in Theoretical and Empirical Studies", **Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast**, 2019, 12(5), s. 212.

Berman ve Vorobyev ise 2014 yılına ait stratejik planlama ile ilgili bu federal kanunun önemli bir özelliğinin iç mevzuatta ilk kez hedef belirleme kurumunu normatif olarak netleştirilmesi ve aynı zamanda ülkenin kalkınmasının yönetilmesinde belirli hedeflerin saptanması olduğuna dikkat çekmiştir. Ülkede, her seviyedeki tüm stratejik planlama belgelerinin hedeflere ulaşmaya yönelik amaçlar, öncelikler ve göstergeler temelinde koordine edilmesi gereken birleşik bir stratejik planlama sistemi getirmesi, stratejik planlamanın üst düzey liderlerinin, milletvekillerinin ve belediye başkanlarının görev süresiyle ilgili 6-12 yıl arasındaki planlama sunması, ülkedeki yönetim kademelerinde stratejik planlamayı düzenlemesi ve strateji belgelerini açıklaması ile karakterizedir.⁷⁵⁰

2015 yılında, stratejik planlamada öncü rol oynayan Ekonomik Kalkınma Bakanlığı, yeni stratejik planlama kanununun uygulanmasına ilişkin öneriler oluşturmayı amaçlayan kapsamlı bir araştırma projesi başlatmıştır. Çalışma, Ulusal Araştırma Üniversitesi İktisat Yüksek Okulu Devlet ve Belediye Yönetimi Enstitüsü'ne devredilmiştir. Kurumun başkanı Andrey Klimenko ve çalışma grubu tarafından 2015 yılında hazırlanan *Devlet Stratejik Planlama Belgelerinin Uyumlaştırılması Hakkında* başlığını taşıyan raporda stratejik planlamanın teori ve metodolojisinin uluslararası ölçekte çözümlemesi yapılmakta ve federal mevzuatta değişiklik yapılmasına ilişkin öneriler sunulmaktadır.⁷⁵¹ Bu rapora göre, yönetim düzeyleri arasındaki bağlantı sistemindeki ve uçtan uca hedef belirlemedeki boşluklar devam etmektedir. 1995 yılında 115-FZ sayılı kanunun federal ve federe düzeyde ve belediye düzeyindeki hedef belirleme belgeleri arasında hiçbir bağlantı kurmadığı, 172-FZ sayılı Kanunda bu soruna düzenleyici bir çerçeve şeklinde bir çözüm sunduğuna işaret etmektedir. Ancak sistemsel uyumlaştırma amacıyla hedef belirleme, izleme ve kontrol prosedürünün federal, federe

⁷⁵⁰ C.C. Берман, А.А. Воробьев, 2018, s. 15,16.

⁷⁵¹ Igor Khodachek, 2018, s. 5771, 5772.

birim ve belediye düzeyinde yeni bir uzun vadeli planlamaya yönlendirilecek şekilde geliştirilmesi gereği burada geliştirilen önerilerin ana fikri olarak görülebilir.⁷⁵² Khodachek 2018 yılına ait çalışmasında rapora ilişkin önemli noktalara işaret etmektedir. Khodachek'in işaret ettiği şekilde, raporda yasa çözümlenmekte ve Rusya'daki stratejik planlama sisteminin tasarımının, Igor Ansoff'un 1965 yılında yayınlanan Corporate Strategy çalışmasındaki görüşleri ile geliştirildiği belirtilmekte ve Sovyet planlama sistemini anımsatan *rasyonel planlama modelini* ima ettiği sonucuna ulaşılmaktadır. Klimenko ve arkadaşlarının raporda belirttiği gibi, sistem tasarımı katı hiyerarşi, doğrudan yukarıdan aşağıya planlama ve bürokratik kontrol temel özellikleri ile ortaya çıkan stratejik planlama sisteminin klasik stratejik yönetim yaklaşımına ait olarak tanımlanmasına kapı açmaktadır. Oysa bu yaklaşımın temelde planlama sisteminin dış belirsizliklerle baş edememe gibi pek çok tuzağa sahip olduğu iddia edilmektedir. Ayrıca sistemin esnekliğinin düşüklüğüne ve daha yüksek maliyetlerle birlikte tahmin kapasitesinin zayıflığına işaret edilmiştir. Raporun analitik bölümünün sonucunda böyle bir planlama sisteminin benimsenmesiyle hem planlama sisteminin risklere maruz bırakılacağı hem de sistemin uygulama boyutuyla ilgili stratejik planlamanın bürokratikleşmesine ve strateji oluşturma sisteminin değerinin azalmasına yol açacağına yer verilmektedir. Bu da onu stratejik değil, daha çok bir “teknik planlama sistemi” haline getirecektir.⁷⁵³ Bu saptamaya karşılık raporda getirilen öneri, strateji formülasyonu ve uygulamasına dahil olan aktörler arasındaki etkileşime güçlü bir şekilde odaklanan, özel şirketlerin strateji oluşturma sürecine katılımını teşvik eden ve çeşitli kalite ve performans yönetimi tekniklerini kullanan, parça bütün ilişkisine sahip olan (integral) olarak

⁷⁵² А.В. Клименко, В.А. Королёв, Д.Ю. Двинских, И.Ю. Сластикина, **О Гармонизации Документов Государственного Стратегического Планирования** [A.V. Klimenko, V.A. Korolev, D.Yu. Dvinskikh, I.Yu. Slastikhin, **Devlet Stratejik Planlama Belgelerinin Uyumlaştırılması Hakkında**] WP8/2015/01, Москва, Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.

⁷⁵³ Igor Khodachek, 2018, s. 5771, 5772.

andlandırılan stratejik planlama sistemidir. Böylelikle bu önerilerle sistemin daha esnek hale geleceği ve belirsizliklerle mücadele yeteneklerinin artıracakı düşünülmektedir.⁷⁵⁴

Aleksandrov ve arkadaşları, stratejik planlamaya Kırım Krizi sonrasında gündeme gelmesiyle performans bütçeyi araç hale getirme boyutu ile açıklama getirmektedir. Yasanın tasarımıda yer alan politika yapıcıların stratejik planlama çerçevesini “ağ tabanlı GOSPLAN 2.0” olarak tanımlamasıyla performans esaslı bütçelemeye ilişkin değişim adımlarının iç içe geçmişliğine dikkat çekilmektedir. Bu yön, stratejik planlama kanunun yasal çerçevesinin devlet programlarını ve dolayısıyla genel olarak performans bütçelemeyi strateji uygulama araçları olarak belirlemesi ve onlara stratejik planlama belgesi statüsü vermesinden kaynaklanmaktadır. Bu, federal, federe birim ve yerel bütçeleri hükümet düzeylerindeki sosyoekonomik kalkınmayla koordine etmeyi amaçlayan tahminler, stratejiler ve planlardan oluşan karmaşık bir sistem ile sonuçlanmıştır. Aleksandrov vd. tespitine göre çerçevenin temel işlevi, merkezi öncelikleri ve denetimi düzene koymak bakımından Sovyet idari planlamasını çok andırmaktadır.⁷⁵⁵ Limonov ve Batchaev’e göre, Rus stratejik planlama belgelerinin ayırt edici yönü planlama gündemlerinin ortaya sektörel ve bütünsel olarak ortaya koyulması, önceliklerin geliştirilmesi ve yapılandırılması ve federal düzeydeki stratejik planlama belgelerinin ulusal güvenlik hedefi içermeleridir.⁷⁵⁶

2022’nin başından Rusya’nın ulusal çıkarların, devlet politikasının amaçlarının, önceliklerinin ve hedeflerinin açık bir tanımı, kamu yönetiminin ve stratejik planlamanın iyileştirilmesi; ülkenin sürdürülebilir uzun vadeli kalkınması ve güvenliği önem kazanmıştır. Bununla ilgili olarak dikkat çeken temel stratejik planlama belgeleri, Rusya Federasyonu Ulusal Güvenlik Stratejisi’nin yeni versiyonu ve 2021 yılında Rusya

⁷⁵⁴ Igor Khodachek, 2018, s. 5772.

⁷⁵⁵ Evgenii Aleksandrov vd., 2021, s. 15.

⁷⁵⁶ Leonid Limonov, Artur Batchaev, 2020, s. 143.

Federasyonu Cumhurbaşkanı Kararnameleri ile kabul edilen Rusya Federasyonu'nda Stratejik Planlama Alanında Devlet Politikasının Temelleri'dir. Nazarov ve Afinogenov'a göre, belgeler ulusal çıkarlar ve stratejik öncelikler sistemi hakkında yeni bir anlayış oluşturmuştur. 2021 Stratejisi, ülkenin siyasi, iktisadi ve sosyal gelişiminin sonuçlarını özetlemektedir. Rusya Federasyonu'nun iç ve dış politikasının ulusal çıkarlar ve stratejik ulusal öncelikler, hedefler ve önlemler sistemi olarak stratejinin amaçlandığı bir yaklaşımı ifade eder.⁷⁵⁷

1.2. Türkiye'de Stratejik Planlama

1980'lerden sonra birçok gelişmekte olan ülke gibi Türkiye'de ithal ikameci kalkınma modelinden ihracata dönük kalkınma modeline geçilmesiyle rekabetçilik önem kazanmıştır. Bir ülkenin karşılaştırmalı üstünlüğünün olduğu alanları belirleyerek devletin bu alanlarda rekabetçiliği özendirilmesi gerekliliği, planlama anlayışında değişikliğe neden olmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için uluslararası etkenlerin ulusal iktisadi sistemleri etkilemesi ve bu yolla kalkınma planlamasının sorgulanmasıyla kapsam ve nitelik bakımından bütüncül bir planlamadan parçacı stratejik planlamaya, planlamanın kontrol niteliği bakımından ulusaldan uluslararasıya geçiş yaşanmıştır.⁷⁵⁸

Dışa açılma sürecinde ve yeni dünya düzeni koşulları altında gelişmekte olan ülkelerin kalkınma planları, piyasa sisteminde kurumsal yapının değiştirilmesi ve denetlenmesi, makro düzeyde politika planlaması, karşılaştırmalı üstünlüklere önem ve öncelik vererek teşvik sisteminin rasyonelleştirilmesi, kamu sektörü planlamasını içeren yeni işlevler ile tanımlanmaktadır. Dış kaynaklı bu tanım önerisi, kalkınma planının gelecekte politika planlaması ve stratejik önemde iktisadi kararlar ile ilgilenmesi gerektiği

⁷⁵⁷ В.П. Назаров, Д.А. Афиногенов, "Стратегическое Планирование В России: Новый Этап Развития [V. P. Nazarov, D. A. Afinogenov, Rusya'da Stratejik Planlama: Kalkınmanın Yeni Aşaması]", **Политические Исследования**, 2022, (4), s. 32, 33.

⁷⁵⁸ Alkan Soyak, 2006.

anlamına gelmektedir. Oysa Türel'e göre "stratejik" deyiminin kapsam ve sınırlarının belirlenmesi, öznelliğe ve kısa dönemli siyasal tercihlere açıktır.⁷⁵⁹

Bu anlamda Yılmaz'ın işaret ettiği gibi stratejik planlama başlığı altında, politika planlamacılığı da ele alınabilir. Günün belirsizlik ortamında net nicel hedefler saptamak yerine seçici biçimde belirlenen alanlarda ve sektörlerde analitik çalışmalarla temellendirilen politikalar geliştirmeye başka bir deyişle nicel hedeflerden çok nitel hedeflere daha önem atfedilmektedir. Bu doğrultuda hukuki ve kurumsal altyapının geliştirilmesi vurgulanmaktadır. Türkiye deneyiminde Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) yapısal değişim projelerine yoğunlaşmasıyla böylesine değişimin örneğidir. Bunun planlama açısından anlamı bütüncül anlayıştan, stratejik ya da politika planlılığına geçilmesi demektir.⁷⁶⁰

Türkiye'de bu geçiş, uluslararası örgütler çerçevesinde gerçekleştirilmesi gereken taahhüt ve yükümlülüklerin planlamaya yansıtılmasıyla görünür hale gelmektedir. Planlama anlayışının temelinde olan karar alma yapısı, "yönetişim" anlayışında devlete toplumdaki aktörlerle ortaklaşa hareket eden işlev ve sorumluluk vermesiyle somutlaşır. Burada devletin geleneksel işlevlerinden görülen planlama, politika oluşturma sürecinde karar alma yapısının merkezi yapısı yerine çoklu karar alma yapısının önerilmesi ile sorgulamaya açılmaktadır.⁷⁶¹ Bu anlayış kamu sektöründe karar alma sürecinin güçlendirilmesi ve yönetim kalitesinin iyileştirilmesi gibi amaçlarla⁷⁶² anılan bir içeriğe sahiptir.

⁷⁵⁹ Oktar Türel, "Türkiye'de Merkezi İktisadi Planlama Üzerine Bir Deneme", **Geç Barbarlık Çağı-II: Planlama Kurumsal Yapıda Dönüşüm ve Sanayileşme**, İstanbul, Yordam Kitap, 2011, s. 49.

⁷⁶⁰ Cevdet Yılmaz, 1999, s. 98.

⁷⁶¹ Yılmaz Üstüner, "Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişimi Kuramı", **Amme İdaresi Dergisi**, 36 (3), 2003, s. 52, 59.

⁷⁶² M. Sait Arcagök, Ertan Erüz, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, Aktif Matbaa, 2006, s. 48.

1.2.1. Ulusal Planlamada Değişim ve Kamu Mali Yönetimi Reformuyla Stratejik Planlamanın Doğuşu

2000'lere kadar planlama anlayışındaki değişimin ana yönlendiricisi konumunda olan uluslararası örgütler ekseninde uygulanan yapısal uyarlama politikaları, yeni yüzyılın ilk yıllarında da sürdürülmüştür. 2000'li yıllarda IMF ve Dünya Bankası destekli programlar ekonomik reform projesi, mali ve kamu sektörü uyum projesi olarak yapısal uyarlama süreci devam etmiştir. Bu kapsamda kamu sektöründe yönelik geniş bir reform gerçekleştirilmesi gündeme gelmiştir.⁷⁶³

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) dönemi, ilki 1963 yılında 15 yıllık perspektif ile, ikincisi 1973 yılında 22 yıllık yeni strateji ile ortaya konulan uzun vadeli anlayışın üzerine yeni bir uzun vadeli stratejinin ortaya koyulduğu aşamayı ifade etmektedir. 22 yıllık bir uzun vadeli bakış açısı sunan planda, devletin yeniden yapılandırılması, ihracata yönelik, teknoloji yoğun, yüksek katma değerli, uluslararası standartlara paralel ve yerel kaynakları eyleme geçiren üretim yapısını hedefi, AB'ye üyeliğe atfedilen önem, piyasa ve devletin birbirini tamamlayıcı rollerinin esas kabul edilmesi gibi amaçlarla karakterizedir. Bu amaçla kalkınma planının politikaları arasında devletin rekabetçi piyasa düzenini yürütmesi için gerekli düzenlemelere devam edileceğine yer verilmiştir.⁷⁶⁴ Devletin rolündeki bu değişimin kalkınma planında yer almasının önemi, devletin asli görevi olarak iktisadi toplumsal yapıya müdahale edeceği alanlardan çekilmesinde somutlaşmaktadır. Bu doğrultuda oluşturulacak kalkınma planları da uluslararası sistemin rekabete dayanan piyasa düzeni doğrultusunda işleyen planlar olarak değerlendirilebilirler.

⁷⁶³Alkan Soyak, 2006, s. 144,145.

⁷⁶⁴T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Kalkınma Planı (2001-2005)**, s. 21-23,26.

Sekizinci Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda (2000) sonuç ve öneriler kısmında kurumsal anlamda reform niteliğinde düzenlemeler yapılırken, merkezi ve yerel kamu mali yönetim birimleri arasındaki hizmet ve kaynak dağılımının etkin bir planlama anlayışı ile yeniden tasarlanmasına yer vermiştir. Buna bağlı olarak kamu maliyesi politikasında esaslı değişikliklerle yeni hedef ve stratejilere vurgu yapılmıştır. O dönemde var olan sistemin doğru tanımlanması ve sisteme yönelik saptamaların yapılmasıyla birlikte hedeflerin sadece var olan sistemin düzeltilmesiyle sınırlanmaması gerektiğine yer verilmiştir. Planlama kavramı böylesine bir arayışın başlangıç noktası olarak işaret edilmiştir.⁷⁶⁵ Türkiye'de stratejik planlamanın gündeme gelmesi, bahsi geçen özel ihtisas komisyonunu takip eden ve DB ve Türkiye tarafından yapılan Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (PEIR) çalışmasıyla olmuştur. Akabinde 2001 yılında DB ile Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması (PFPSAL) imzalanmıştır. Bu politikanın üstlenilmesi kamu kuruluşlarının politika oluşturma kapasitesinin artırılması, politikaların orta vadeli ve somut hedeflere aynı doğrultuda ortaya koyulması amacına yönelmiştir. Bu doğrultuda kılavuzu Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı sorumluluğunda, politikaların maliyetlendirilmesini de kapsayacak ve kamu kuruluşlarına yardımcı nitelikte olacak bir stratejik planlama hazırlanmıştır.⁷⁶⁶

2001 yılında IMF ve Dünya Bankası destekli *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı* uygulanmıştır. Temel amacı, kur sisteminden vazgeçilmesi sonucu oluşan güven bunalımı ve istikrarsızlığı hızla gidermek ve aynı zamanda tekrar bu durumun yaşanmaması adına kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılması için altyapı oluşturulmasıdır. 2000'li yıllar bu programın uygulaması ile şekillenmiştir.⁷⁶⁷

⁷⁶⁵ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Yayın sayı: 2004/1, Ankara, Şubat 2004, s. 67-68.

⁷⁶⁶ Kamuda Stratejik Yönetim, <http://www.sp.gov.tr/tr/html/16/Hakkimizda/>, (e.t. 20.10.2022).

⁷⁶⁷ Yakup Kepenek, 2016, s. 216.

24 Mart 2001 tarih ve 24352 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olan *AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*, 2003 yılında gözden geçirilerek Bakanlar Kurulu’nca kabul edilmiştir. Kamuda muhasebe birliği, bütçenin sadeleştirilmesi, devletin satın alım ve yapım işlerinde rekabetin sağlanması, meclis adına denetim yapan Sayıştayın etkinliğinin artırılması, kamu kaynağından yararlanan kuruluşların Sayıştay denetimi kapsamına alınması, Sayıştay’ın performans yönetimine daha fazla yönelmesi gibi mali kontrol ve denetim ilkelerini içermektedir.⁷⁶⁸ Dolayısıyla AB ile ilişkiler bakımından Katılım Ortaklığı Belgelerinin imzalanması, Ulusal Programın kabulü ve İlerleme Raporlarının yayınlanmaya başlaması doğrultusunda Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, AB uyum sürecinin gerekli yapısal düzenlemelerini yansıtan belge olmuştur.⁷⁶⁹

58. Hükümetin 2002 yılında iktidara gelmeden önce yapacaklarını kamuoyuna açıkladığı Acil Eylem Planı’nda kamu yönetimi reformu kapsamında yer alan 45 faaliyet alanı içinde merkezi idare reformları kapsamında “kuruluş düzeyinde stratejik planlamaya geçilmesi” faaliyetinin DPT sorumluluğunda gerçekleştirileceğine yer verilmiştir. Tüm kamu kurum ve kuruluşların işbirliğinde, stratejik planlamanın gerektirdiği mevzuat değişikliği ile pilot uygulama için bir yıl, sonrası için ise sürekli yapılacaktır.⁷⁷⁰ Kuruluş düzeyinde stratejik planlama yapılmasının temel gerekçesi şu şekilde belirtilmiştir:

“Aşırı merkeziyetçi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal

⁷⁶⁸ Fikret Gülen, 2006, s. 20.

⁷⁶⁹ Alkan Soyak, 2006, s. 146.

⁷⁷⁰ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar İçerisinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Yayın sayı: 2004/1, Ankara, Şubat 2004, s.35-38. 2004 yılında yayınlanan bu başbakanlık yayınında resmî belgelerde kamu mali yönetimi ve kontrolüne ilişkin ilgili bölümlere yer verilmiştir.

plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebileceklerdir. ...Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu planlarda dış (vatandaşlar) ve iç (çalışanlar) müşteri memnuniyeti esas alınacak, planlama sürecine ilgili tüm taraflar dahil edilecektir...Kuruluş stratejik planlarının hazırlanması sonrasında kuruluş bütçeleri bu planlara dayalı olarak oluşturulacaktır...ABD başta olmak üzere birçok ülkede uygulanan bu yapının ülkemize uyarlanması pilot uygulamalar yapılarak sağlanacaktır.”⁷⁷¹

Kamu kuruluşlarında stratejik planlamayı yaygınlaştırma amacıyla 2003 yılında Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi’nden oluşan sekiz kamu kuruluşunda stratejik planlama ile ilgili pilot uygulamaya girilmiştir.⁷⁷²

Türkiye’de kamu kuruluşlarında stratejik planlamayı tanımlayan ve zorunlu hale getiren düzenleme ise 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Bu kanuna göre stratejik plan tanımı, *“kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan”* olarak yapılmıştır.⁷⁷³ Demir-Saygılı’ya göre, Türkiye’de stratejik planlama yaklaşımı Amerika Birleşik Devletleri’nde görülen anlayışa benzer yapıda kurulmuştur. 5018 sayılı Kanun, mali yönetim sisteminde kalıcı değişiklikler getirmiş, performans esaslı bütçeleme hem bütçeleme sistemi hem de stratejik planlamanın uygulama aracı olarak kabul edilmiştir.⁷⁷⁴

5018 sayılı kanunda kamu kaynaklarının kullanılmasında üç esas sıralanmıştır. Bunlar mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı

⁷⁷¹ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Yayın sayı: 2004/1, Ankara, Şubat 2004, s. 38.

⁷⁷² Kamuda Stratejik Yönetim, <http://www.sp.gov.tr/tr/html/16/Hakkimizda/>, (e.t.20.10.2022).

⁷⁷³ 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RG: 24.12.2003, 25326, md. 3/n.

⁷⁷⁴ Duygu Demir Saygılı, 2014, s. 1.

bütçelemedir. Buna göre kamu idarelerinin kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuatın getirdiği gerekler ve temel ilkeler doğrultusunda geleceğe dair misyon ve vizyonlarını ortaya koymak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler belirlemek, önceden saptanmış göstergeler doğrultusunda performanslarını ölçmek, bu süreçleri izlemek ve değerlendirmek amacıyla katılımcı şekilde stratejik plan hazırlamakla yükümlendirilmişlerdir. Kamu idareleri, bütçelerini, program ve projelerinin kaynak tahsislerini stratejik planlarına ve yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergeleri doğrultusunda temellendirmelidir. Stratejik plan yapma yükümlülüğü taşıyan kamu idarelerinin ve stratejik planlamanın gerçekleştirilmesine dair takvimin oluşturulması ve ayrıca stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesi hususunda usul ve esasların düzenlenmesinde yetki (kanunun yürürlüğe girdiği zamanki yıllarda) Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'ndadır. Maliye Bakanlığı ise kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu doğrultuda yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçeyle ilgili diğer hususları belirlemeye yetkili şekilde düzenlenmiştir.⁷⁷⁵

Düzenlemeler ile 2000'li yılların başında şekillenmekte olan stratejik yönetim sisteminde kamu kurumlarının stratejik planlarının üst politika belgeleri ile bütünleştirilmesi görevi DPT'ye verilmiştir. Kamu idarelerinin bütçe faaliyetlerinin performansa dayalı olarak hazırlanması ise Maliye Bakanlığı'na verilmiştir. Dolayısıyla hem stratejik planlama hem de bütçe süreçleri bakımından performans göstergeleri önemli bir hal almıştır.

Strateji geliştirme birimlerine stratejik yönetim sürecinde görev ve sorumluluklar verilmiştir. Bu Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında da yer almış, ancak tasarının yasalaşmaması üzerine, 2005 yılında 5436 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanun'a

⁷⁷⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md. 9.

yansıtılmıştır. Bu doğrultuda 5436 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde kamu idarelerindeki Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlıkları ve bütçe daireleri kaldırılmıştır. Bunlar yerine Strateji Geliştirme Birimleri kurulmuştur.⁷⁷⁶ 2006 yılında Strateji Geliştirme Birimleri Hakkında Yönetmelik ile birimlerin çalışma usul ve esaslarını düzenlemiştir. Buna göre strateji geliştirme birimleri strateji geliştirme başkanlıkları ve strateji geliştirme daire başkanlıkları ile strateji geliştirme ve mali hizmet müdürlüklerinden oluşmaktadır.⁷⁷⁷

Strateji geliştirme birimlerinin görevi stratejik yönetim ve planlama, misyon belirleme, kurumsal ve bireysel hedefler oluşturma, veri-analizi ve araştırma-geliştirme, performans ve kalite ölçütleri geliştirmeyi içermektedir. Ayrıca yönetim bilgi sistemi, bütçe ve performans programı, muhasebe, kesin hesap ve raporlama, iç kontrol gibi faaliyetleri içeren mali hizmetler kapsamında yürütülmektedir.⁷⁷⁸ Bu doğrultuda ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı doğrultusunda idarenin orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlenmektedir. İdarenin görev konularında performans ve kalite ölçütleri geliştirilmektedir. Ayrıca bu birimler tarafından performans bilgi ve verilerinin toplanması ve analizi yapılmaktadır. Ayrıca idarenin görevli olduğu konulardaki hizmetler bakımından dış faktörleri incelemektelerdir. Kurum içi kapasite araştırması yaparlar. Dahası, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyinin analizi gerçekleştirmek de görevleri arasında sayılmıştır.⁷⁷⁹ Bu birimler adeta stratejik yönetim ilkelerinin idare düzeyinde uygulanmasını sağlayan araçlardır. Hizmetler bakımından dış faktörlerin incelemesi

⁷⁷⁶ Ahmet Taner, 2015, s. 40; 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG:14.12.2005, 26033.) 91 sayılı DPT kanun, planlamanın üst kademelerini ele almış, başka bir deyişle uygulayıcı daire ve kuruluşları düzenlemiştir. 1962 yılında Merkezi Hükümet Araştırma Projesinde bu yardımcı planlama birimlerine (Araştırma Planlama ve Koordinasyon Birimleri) yer verilmiş, 1968 yılı Programında yer almıştır. Tayfur Özşen, 1987, s.112.

⁷⁷⁷ 6.01.2006 tarih ve 2206/9972 nolu Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG: 18.02.2006, 26084, md.3/f.

⁷⁷⁸Ak., md.4.

⁷⁷⁹Ak., md. 5.

yanında kurum içi kapasiteye yönelmek SWOT analizi yapmak anlamına gelir. Hizmetlerin etkili ve tatmin düzeyinin analizine atfedilen önem ise çıktı odaklılık ile örtüşmektedir.

Stratejik planlar beş yıllık dönemi olarak hazırlanır. Bu planlar en az iki yıllık uygulamanın ardından kalan zamanda güncellenebilir. Güncellemenin niteliği hedeflerde yapılan “nicel” değişiklikler olarak tanımlanmaktadır. Başka deyişle stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden yapılmaktadır. Ancak bazı özel durumlarda süreye bağlı olmadan stratejik planların yenilenmesi öngörülmüştür.⁷⁸⁰

5018 sayılı kanun, muhasebe sistemi açısından da bir anlayış değişikliğinin göstergesidir. Buna göre Kıta Avrupası ülkelerinde uygulanan sisteme uygun olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yerine Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanan kamu mali yönetim sistemi getirilmiştir. Performans bütçe, stratejik plan, şeffaflık, hesap verme sorumluluğunu gündeme getiren Anglo-Sakson sistemi, uygulandığı ülkelerde kamu kuruluşlarının kendi iç kontrol sistemini oluşturması ve faaliyetlerini etkili şekilde yürütme için planlama kapasitelerini artırmaları esasına dayanmaktadır. Türkiye’de kurulan sistem Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanan süreçlerden farklı olarak mali kontrolün Maliye Bakanlığı ve DPT müsteşarlığı gibi kurumlarda olmasıdır.⁷⁸¹

AB eksenli kamu iç kontrol sistemi, Maliye Bakanlığının sıkı harcama öncesi kontrollerinin değişim geçirmesiyle Anglosakson ülkelerde uygulanan yönetim sorumluluğu yapısına geçişi ifade etmektedir. Bu yapı, siyasi sorumlu olan Bakan’a bağlı denetim sisteminin yerini üst yöneticiye bağlı performans denetiminin alması anlamına gelir. Ancak Saltık-Turan’a göre bu değişim süreci ülkelerin deneyimleri daha

⁷⁸⁰ M. Sait Arcagök, Ertan Erüz, 2006, s. 49. Bu özel durumlar 1) görev, yetki ve sorumlulukları saptayan mevzuatta değişiklik, 2) hükümetin değişmesi, 3) bakanın değişmesi, 4) mahalli idarelerde üst yöneticinin değişmesi 5) doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar ya da ağır iktisadi kriz durumlarında ilgili kamu idarelerinin stratejik planları yenilebilir. Yenileme halinde stratejik plan 5 yıllık şekilde için yeniden hazırlanır. Ak., s. 50.

⁷⁸¹ Fikret Gülen, 2006, s. 21,22.

görülmenden hızlı gerçekleştirilmiş olduğundan, Türkiye’de yönetim geleneği ile bağ kurulamamıştır. Bu durum sadece mevzuatın Anglo-Sakson geleneğini yansıtmaması sorununu ortaya çıkarmıştır.⁷⁸²

1.2.2. Devlet Planlama Teşkilatı Sonrası: Planlamada Yapısal ve İşlevsel Dönüşüm

2011 yılına kadar DPT, düzenleyici devletin planlama türünü ifade eden ve kamusal harcamalarında disiplin sağlamaya yönelik stratejik planlamayı eşgüdümleyen kuruluş olmuştur. DPT buna ek olarak kalkınma ve bölgelerarası gelişme meselesini, yerel düzeye bırakma ve bölgelerarası rekabetle kalkınma sorunlarını çözmeye girişen kalkınma ajanslarını da eşgüdümleyen kuruluştur.⁷⁸³

Ayrıca DPT, AB’ye katılım sürecinde merkezi kurum olarak rol üstlenmiş durumdaydı. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)⁷⁸⁴ Çerçeve Anlaşmasında, Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörünün sorumluluğunda, Bölgesel Kalkınma Bileşeni ile İnsan Kaynaklarını Geliştirme Bileşenini eşgüdümlemek için, yararlanıcı tarafından stratejik koordinatör atanması gerekli görülmüştür. Bu koordinatörün IPA uygulama tüzüğüünün 154’üncü maddesi uyarınca stratejik uyum çerçeve belgesini hazırlamakla sorumlu kılınmıştır. Avrupa Birliğinden Sağlanacak Fonların Yönetimi konulu 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Stratejik Koordinatör olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşar Yardımcısı görevlendirilmiştir. Ayrıca Stratejik Koordinatörün sekreteryasının Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca yapılacağı kararlaştırılmıştır.⁷⁸⁵

⁷⁸² Nihal Saltık Turan, “Kamu Mali Reformların Ortaya Çıkışı, Gelişimi ve Çerçevesi”, **Kamu Mali Yönetiminin Paradigması ve Gelişim Süreci (Türkiye Örneği)**, 1. Baskı, Nobel Yayınları, 2022, s. 80-83.

⁷⁸³ Serije Sezen, 2011, s. 201.

⁷⁸⁴ Avrupa Birliği 2007-2013 mali yılları için Katılım Öncesi Mali Yardımlar ve bunlara ilişkin düzenlemelerde tek bir mali yardım aracı olan IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) benimsemiştir. İbrahim Çeliktas, “Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının Merkezi Olmayan Yapılanmada Getirdiği Değişiklikler ve Yardımların Planlanması”, **Sayıştay Dergisi**, 2009, (74), s.78.

⁷⁸⁵ Ak., s. 88

2010 Avrupa Komisyonu raporunda IPA uygulamasındaki merkezi kurumların güçlendirilmesine yönelik eğitim ve teknik yardım sürdürülmüş, yönetim ve kontrol sistemlerinin kurulması ileriye sürülmüştür. IPA fonlarının kurumlarca etkili ve verimli olarak yönetilme kapasitesine dair kaygı ifade edilmiştir. Katılım sonrasında yapısal araçların kullanımına etkili biçimde hazırlanmak amacıyla merkezi, bölgesel ve yerel kurumların idari kapasitesinin güçlendirilmesi gereklilik olarak öne sürülmüştür.⁷⁸⁶ Dünya Bankası da aynı yıl yatırım ortamının iyileştirilmesi kapsamında en etkili yolun uluslararası kabul görmüş “iyi düzenleme” ilkelerine dayanan açık bir düzenleyici reform politikası oluşturmak olduğu gerekliliğini vurgulamaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de düzenleme ve düzenleme süreçlerinin kalitesinin iyileştirilmesine yönelik kurumsal zorluklar olduğuna dikkat çekilmektedir.⁷⁸⁷

Uluslararası örgütlerin kamu yönetiminin kurumsal yapısında yeniden düzenleme yapılması gerekliliğini öne çıkarması, 2011 yılında bir yetki kanunu çıkarılmasına varmıştır. Bu, 6223 sayılı “Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu” adlı yasadır. Buna göre, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik biçimde yerine getirilmesi adına bu hizmetlerinin bakanlıklara dağılımı baştan belirlenecektir. Bu düzenlemenin kapsamına mevcut bakanlıkların birleştirilmesi, kaldırılması, yenilerinin kurulması, anılan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi girmektedir.⁷⁸⁸ Kanun kapsamına 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı

⁷⁸⁶ European Commission, **Turkey 2010 Progress Report**, Commission Staff Working Document, Brussels, 9 November 2010, s.73,74.

⁷⁸⁷ The World Bank, **TURKEY Investment Climate Assessment: From Crisis to Private Sector Led Growth**, Report No. 54123-TR, May 2010, s.128.

⁷⁸⁸ 6.04.2011 tarih ve 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu, RG:3.05.2011, 27923, md. 1.

Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamesi de alınmıştır.⁷⁸⁹ Böylece bu kurumların ortadan kalkma süreci başlamıştır.

Yetki Kanunu çerçevesinde 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK çıkarılmıştır. Bu kararname ile DPT kaldırılarak, DPT'nin hükümete müşavirlik yapmak, hükümetin ortaya koyduğu amacalar ışığında makroekonomik, bölgesel ve gelişme alanlarında ulusal ve yerel analiz ve çalışmalar yürütülerek kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık program, strateji ve eylem planları hazırlama görevi Kalkınma Bakanlığına verilmiştir. Ayrıca, bölgesel ve sektörel gelişme programları hazırlanması ve kalkınma ajanslarının koordinasyonunun sağlanması da bakanlığın görevleri arasında yerini almıştır.⁷⁹⁰ Kalkınma planıcılığının kurumu DPT'nin bakanlığa dönüşmesi, kalkınma planlamasının devrinin kapandığına ilişkin en somut yapısal kanıttır. Planlama kurumunun yok oluşu, 20. yüzyılda sosyalist planlamanın kurumu olan GOSPLAN'ın dönüşümü ile ele alındığında, 20 yıl arayla benzerlik göstermektedir.

Kalkınma Bakanlığı uluslararası kuruluşlarla işbirliği yaparak çalışacak, geleceğe yönelik stratejiler geliştirecektir. Ayrıca politika önerilerini katılımlı yaklaşımla belirleyecektir. Özel kesim için ise orta ve uzun vadedeki belirsizlikleri ortadan kaldıran yönlendirme görevini yapacaktır.⁷⁹¹ Bu belirsizlikleri gidermekle oldukça bağlantılı görülebilecek bir boyut ise Bakanlığın kurumsal kapasiteyi her yönüyle geliştirmek üzere tedbirleri alma görevinin yanında kurumsal stratejik yönetim ve planlama konusunda merkezi uyumlaştırma ve yönlendirme işlevidir.⁷⁹²

⁷⁸⁹ 6223 sayılı Yetki Kanunu, md. 2 / 14,18.

⁷⁹⁰ 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RGT:08.06.2011, 27958.

⁷⁹¹ Ak., md. 2/ ç,d.

⁷⁹² Ak., md. 2/d.

Yeni bakanlık 13 hizmet biriminden oluşmuştur. DPT’de var olan 1) Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme, 2) Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar, 3) İktisadi Sektörler ve Koordinasyon, 4) Sosyal Sektörler ve Koordinasyon, 5) Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum, 6) Dış Ekonomik İlişkiler ve 7) Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlükleri korunmuştur. Bunlara 1) Yatırım Programlama, İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, 2) Kurullar Sekreteryası Daire Başkanlığı, 3) Hukuk Müşavirliği, 4) Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, 5) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, 6) Özel Kalem Müdürlüğü eklenmiştir.⁷⁹³

Bakanlık plan ve programların hazırlanmasında ve uygulanmasında bakanlıklar, kamu kurumları, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, özel kesim üst düzey kuruluşlarıyla yakın işbirliği kuracaktır. Bakanlık plan ve programlara ilişkin süreçlerde gerekli olan verilerin amacını, zamanını ve sunuluş şeklini belirleyecektir.⁷⁹⁴

Kalkınma Bakanlığı’nın KHK kapsamındaki görevleri incelendiğinde uzun vadeli planlama ifadesine yer verilmediği görülmektedir. 1963 yılından beri kalkınma planlarının parçası olan uzun vadeli anlayış yerine plan ve programlar ifadesi yer almıştır. Bakanlık, sosyal ve iktisadi hedefler kapsamında Yüksek Planlama Kurulu’nda görüşülerek politikaların tespitini yapacak, Bakanlar Kurulunun belirlediği esas ve hedefler doğrultusunda kalkınma planlarını ve orta vadeli program, yıllık programların hazırlama görevini üstlenecektir.⁷⁹⁵

Sezen’e göre bu değişim, Türkiye’nin kalkınma planlılığı açısından kapanışın göstergesidir. Kalkınma Bakanlığının kuruluşu icracı nitelikte olmayan planlama işlevinin (DPT’nin) icrai hizmetlerin örgütlenmesi olan bakanlık biçiminde

⁷⁹³ 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, md. 6.

⁷⁹⁴ Ak. md. 26.

⁷⁹⁵ Ak. md. 29, 30, 31, 32.

yapılandırılmasıdır. Başka bir yönü ise bakanlığın kalkınma ajanslarını eşgüdümleyen kuruluş olması ve bölgesel kalkınma projelerinin yürütücüsü kuruluşlarla ilişkilendirilmesidir. Dolayısıyla uygulamada, eşgüdümleyicilikle sınırlı olarak plan-program yapmanın yanında bölgesel projelerin yürütülmesini eşgüdümleyen bir işlev üstleneceği izlenimini vermiştir.⁷⁹⁶

Kalkınma Bakanlığı'nın ulusal planlama konusundaki ilk faaliyeti 2014-2018 dönemine ilişkin Onuncu Kalkınma Planını hazırlamak olmuştur. Planda yer alan politikaların etkili olarak gerçekleştirilebilmesinde kalkınma planıyla olacak uyumlu kamu kurumlarının orta ve uzun vadeli amaçları, temel ilke, hedef ve öncelikleri ve bu doğrultuda takip edilecek yöntemler ile kaynak dağılımlarına dikkat çekilmiştir. Bu anlamda kurumsal düzeyde stratejik planlar etkili araçlar olarak görülmüştür. Stratejik planların kalkınma planlarıyla gerekli bütünlük ve uyumun gerçekleştirilmesine yönelik kapsayıcı bir anlayış ile tüm kurumları yönlendirecek ve önceliklerin belirlenmesinde yardımcı olacak politika seti oluşturulduğu belirtilmektedir.⁷⁹⁷

Stratejik yönetimin temel araçları olan stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarının bağlantısının güçlendirilmesi, performans bilgisinin bütçeleme süreçleri ile bütünleştirilmesi, denetim sistemlerine hesap verebilirlik sağlanması ve stratejik yönetimin eşgüdümünde sorumlu olan kurumların işbirliğinin oluşturulması ihtiyacına yer verilmiştir. Bu açıdan üst politika belgelerinin *stratejik plan ve performans programlarını* yönlendirme düzeyini artırma konusunda *orta vadeli harcama çerçevesinin* güçlendirilmesi önemli görülmüştür. Stratejik plan ve performans programlarındaki amaç ve hedeflerin performans göstergeleri ile ölçülebilirliğinin

⁷⁹⁶ Seriy Sezen, 2011, s. 201.

⁷⁹⁷ T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**, s. 2.

artırılması istenmektedir. Ayrıca faaliyet raporlarının performansı gösterme niteliğinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır.⁷⁹⁸

Planda AB mali yardımlarının verimli ve etkili bir biçimde kullanılmasının sağlanmasına, AB üyeliği sonrası Yapısal Fonlar ve Uyum Fonundan faydalanmak için hazırlık çalışmalarının yürütülmesine ve kurumsal kapasite geliştirilmesine yer verilmiştir. Bu, 2023 hedeflerine ve Onuncu Kalkınma Planının amaçlarına ulaşılabilmesinde plan kapsamında önemli görülen öncelikli dönüşüm programlarının tasarlanması ile yapılacaktır. Bu programlar temel yapısal sorunları gidermek, dönüşüm sürecini desteklemek üzere birçok bakanlığın sorumluluğuna giren, kurumlar arası etkin eşgüdüm ve sorumluluk gerektiren önemli reform alanlarını kapsamaktadır. Programların genel koordinatörlüğünü Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı yapacaktır. Ancak her program için alt bileşenler belirlenmiş ve bu bileşenlerden sorumlu olan kuruluşlar belirtilmiştir. Özellikle Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı'nın bir bileşeni olarak tanımlanan “program ve bütçe bağlantısının güçlendirilmesi” kapsamında stratejik planlar ve performans esaslı bütçeleme sistemiyle kaynak tahsis sürecinin ilişkisinin güçlendirilmesi öncelikli dönüşüm alanı sayılmıştır. Bu başlık, yönetim bilgi sistemlerinin bütünleştirilmesi, bütçe yapısına kademeli olarak geçişin kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alması anlayışla yerine getirilmesi gibi hedeflerle açıklanmaktadır. Sorumlu kuruluş Maliye Bakanlığı olarak gösterilmiştir.⁷⁹⁹

Gerek kuruluş gerekçeleri gerekse görevleri bakımından Kalkınma Bakanlığı, klasik yönetim anlayışının karşısına seçenek olarak öne çıkarılan stratejik yönetimin merkezi düzeyde uyumlaştırma ve yönlendirme örgütü biçiminde konumlandırılmıştır. Bakanlığa stratejik yönetim düşüncesinin kamu yönetiminde benimsenmesinde öncü rol verilmiştir. Bu durum DPT'nin 2000'li yıllarda yapılan yasal düzenlemeler temelinde

⁷⁹⁸ Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), s. 51, 52.

⁷⁹⁹ Ak., s. 144, 149, 159.

stratejik planlama çalışmalarında ve diğerkurum ve kuruluşların hazırlamış oldukları stratejik planlar arasında uyumlaştırma görevinden farklı bir yönetim anlayışı çizgisini anlatmaktadır.⁸⁰⁰ Burada dikkat çekilmesi gereken planlamayı yerine getiren kurumun zaten öncü rol oynaması gerektiğidir. Ancak asıl mesele bütün ülkede sosyoekonomik kalkınma stratejisini belirleyecek plan hazırlama görevinin bir bakanlığa verilmesidir. Temel stratejiyi belirleme ve ulusal planlama, üst politika yapım faaliyetleridir. Dolayısıyla bakanlık düzeyinde örgütlenme devletin her düzeyinde (daha da özelde bakanlıklar arası düşünülürse) benimsenip uygulamasını da etkileyecek bir örgütsel sorunu ifade etmektedir.

Dahası bu dönemde stratejik planlamayla ilgili düzenleme yetkisinin Kalkınma Bakanlığına, performans esaslı bütçelemeyle ilgili düzenleme yetkisinin ise Maliye Bakanlığına verilmesi üzerine ortaya çıkan dikkat çekici bir nokta vardır. Bu, yetki dağılımı bakımından performans esaslı bütçeleme sisteminin yönetsel araçlar ortaya koyan modelden farklı olarak salt bir bütçe sistemi olarak algılanmasıdır. Bu durum stratejik planlamadan ayrı kavram olarak düşünülmesine neden olmuştur. Ancak Demir-Saygılı'ya göre stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları planlama, bütçeleme ve denetimden oluşan bir süreçtir ve gerçekleştirilen bütçeleme sistemi de performans esaslı bütçelemedir.⁸⁰¹

Kalkınma Bakanlığının planlama konularındaki öncü rolü yedi yıl sürmüştür. 16 Nisan 2017 tarihli Anayasa değişikliği referandumu, Türkiye’de yeni bir hükümet sistemi yaratmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak anılan bu sistem 24 Haziran 2018 genel seçiminden sonra 9 Temmuz 2018’de yürürlüğe girmiştir. 2007 yılı Cumhurbaşkanlığı seçimi krizine işaret edilerek yeni reform gereklilikleri gündeme

⁸⁰⁰ Barış Övgün, “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı”, **AÜ SBF Dergisi**, 2011, 66 (3), s. 263- 281.

⁸⁰¹ Duygu Demir-Saygılı, 2014, s. 10.

getirilmiş, bu aşmak için yapılan çalışmaların yeni bir sisteme vardığı belirtilmiştir. 2017 referandumu, bu açıdan yönetim sistemi üzerinde büyük bir reform biçiminde adlandırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yasama, yürütme ve yargı organlarının görev kapsamlarının net şekilde belirleneceği ileri sürülmüştür. Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin tek gücü olduğu ve milli iradeye engel olan sistemdeki bütün vesayet mekanizmalarının kaldırıldığı vurgusu dönemin baskın anlayışını ifade etmektedir.⁸⁰²

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, 1982 Anayasasında değişiklikler öngören 2017 yılında yayımlanan 6771 sayılı kanun ile şekillenmiştir.⁸⁰³ Bu kanunun yürütme yapısında getirdiği değişiklikler temel politikanın belirlenmesindeki aktörlerin rolünü belirlemesi bakımından önemlidir. Bu kanuna göre yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı devlet organlarının çalışmasında düzen ve uyumu devlet başkanı olması sıfatıyla sağlayacaktır.⁸⁰⁴ Cumhurbaşkanı, Anayasa ve kanunlar doğrultusunda kullanılan, TBMM'den yetki almadan çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yoluyla asli düzenleme yetkisine sahip olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişte devlet teşkilat yapısındaki merkeziyetçi yönelim, Cumhurbaşkanlığı özelinde yoğunlaşmıştır.⁸⁰⁵

Bu yoğunlaşma 703 sayılı KHK ile 5018 sayılı Kanun ile stratejik planlama konularında Kalkınma Bakanlığına verilen görevlerin ve performans esaslı bütçeleme konularında Maliye Bakanlığına verilen görevlerin Cumhurbaşkanlığında birleştirilmesi

⁸⁰² Cumhurbaşkanı TBMM 27. Dönem 2. Yasama Yılı Açılış Konuşması, <https://tccb.gov.tr/konusmalar/353/98884/cumhurbaskanimiz-sayin-recep-tayyip-erdogan-in-tbmm-27-donem-2-yasama-yili-acis-konusmasi> , (e.t. 13.02.2021).

⁸⁰³ 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 11.02.2017, 29976.

⁸⁰⁴ Ak. md. 8.

⁸⁰⁵ Ozan Zengin, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, 2019,10(15), s. 10, 19.

ile sonuçlanmıştır.⁸⁰⁶ Yeni hükümet sisteminde 24 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kalkınma Bakanlığı'nı kaldırmış, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konularındaki görevleri Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın ortaklaşa sorumluluğuna verilmiştir.⁸⁰⁷

2011-2018 arasındaki Kalkınma Bakanlığı dönemi ile karşılaştırılarak değerlendirildiğinde, yeni hükümet sisteminde bir üst yönetim faaliyeti olarak temel strateji belirleme işlevinin Cumhurbaşkanlığı bünyesinde toplanması anlamlı görünmektedir. Bu stratejik yönetim sistemini benimseyen bir ülke açısından bütünleşik bir sistem oluşturmaya dair umutları canlandırabilir. Ancak mesele, kalkınma planlarını hazırlayan kurum geleneğinin tamamen tasfiye edilmesi ve strateji-bütçe ilişkisini sağlama amacı altında klasik ulusal planlamanın devlet stratejik yönetimi anlayışı içerisinde eritilmesidir.

⁸⁰⁶ 703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 9.7.2018, 30473 (3. Mükerrer), md.17, md.13, md. 213.

⁸⁰⁷ 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 24.07.2018, 30488.

Tablo 2: Türkiye’de Beş Yıllık Kalkınma Planları ve Beş Uzun Vade Anlayışı ⁸⁰⁸		
Planlar- Hazırlayan Kurum	Temel Özellikler	Uzun Vadeye Bakış ve Ayırt Edici Yön
Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) (1963-1967) -DPT	Girdi- çıktı modeli, kuruluş esasına göre girdi çıktı tabloları, Kalkınmanın sosyal ve iktisadi boyutuyla ele alınması, Karma ekonomi, hızlı ve dengeli kalkınma, devlet uzun süreli gelişme yatırımları, özel sektörün gerçekleştiremediği yatırımları yapacağı ilkesi	Birinci Uzun Vade Uzun vadeli planlama (15 yıllık perspektif plan)
İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)-DPT		
Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl (1973-1977) -DPT	Kamu yönetimi reformu kapsamında planlama eksenli olarak kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliği ile planlama	İkinci Uzun Vade 1963-1995 dönemlerini içeren Yeni strateji, Türkiye’nin gelecek 22 yıllık dönemine <i>Yeni Strateji</i> ’de işaret edilen hız ve yolda sanayileşerek kalkınma amacı batı ile bütünleşmede hedefi AET’ye ve Gümrük Birliğine üyelik yoluna girilmesi
Dördüncü Beş yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) - DPT	Hızlı büyümede ihtiyaç duyulan yatırımların çoğunlukla kamu kesimince sağlanması, sınai üretimin ihracat artırılması amacıyla dışa açılma düşüncesi, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine yönelik politika ve önerilere yer verme	
Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) -DPT	AET ile iktisadi bütünleşme politikası, üretimin yönlendirilmesinde karşılaştırmalı üstünlük, verimlilik ve ihracat artışı teşviki ve tarımsal gelişme potansiyelinin önemsenmesiyle sanayi üretimin payının yükseltilmesi	
Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) -DPT	Büyüme ve refah artışının sağlanmasında iktisadi ve sosyal istikrar koruma, büyümenin serbest rekabet ortamda özel kesimden yararlanılarak gerçekleştirilmesi, kamunun yönlendirici ve teşvik edici niteliği, uluslararası bütünleşmeye ortam hazırlayacak bir iktisadi yapı isteği	
Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)- DPT	Yapısal değişim projeleri, devletin özelleştirme yoluyla küçültülmesi, planın orta ve uzun vadeli iktisadi, sosyal ve kültürel politika önceliklerinin piyasa mekanizması adına belirlemesi	
Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) - DPT	Devletin yeniden yapılandırılması, ihracata yönelik, teknoloji yoğun, yüksek katma değerli, uluslararası standartlar doğrultusunda ve yerel kaynakları teşvik eden üretim yapısı hedefi, AB’ye üyeliğine vurgu, devlet işlevinde değişim ve özelleştirme	Üçüncü Uzun Vade 22 yıllık (Uzun Vadeli Gelişme Stratejisi, 2001-2023)
Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)-DPT	İstikrar içinde büyüme, küresel ölçekte rekabet edebilirlik, AB’ye uyum sürecini tamamlama amacı, piyasaların daha etkin işleyişi, kurumsal ve yapısal düzenlemeler, temel amaç ve önceliklere odaklı stratejik yaklaşım hedefi, etkinlik ve şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması	

⁸⁰⁸ Bu tablo, Beş Yıllık Kalkınma Planları metinlerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)- Kalkınma Bakanlığı	Kamu kurumlarının orta ve uzun vadeli amaçlarının, temel ilke, hedef ve önceliklerinin ve kaynak dağılımlarının kalkınma planıyla uyumu, kurumsal düzeyde stratejik planlar etkili araçlar, stratejik plan ve performans programlarını yönlendirme düzeyini artırma konusunda orta vadeli harcama çerçevesinin güçlendirilmesi, performans üzerinden ölçülebilirlik	
On Birinci Kalkınma Planı (2019- 2023) - Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, iyi yönetim, istikrar ve sürdürülebilir bir ekonomik büyüme, kamu hizmetlerine program yaklaşımıyla bakan bütçe yapısına geçiş	Dördüncü Uzun Vade Değer üreten, adil paylaşımcı, güçlü ve zenginlik refah içinde Türkiye vizyonu 15 yıllık Uzun vadeli bir perspektif
On İkinci Kalkınma Planı (2024- 2028) - Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı	Bilgi ve teknoloji yoğun, ihracata dönük, katma değer yüksek, üretim yapısının uluslararası boyutta geliştirilmesi, dijital dönüşüm, sürdürülebilirlik, iyi yönetim, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, performans esaslı program bütçe ve program-alt program analizi uygulaması	Beşinci Uzun Vade 2024-2053 Uzun Vadeli Gelişimin Stratejisi (29 yıllık) 2053 vizyonu

Stratejik yönetim konusunda son 20 yıl boyunca aynı politika ve tedbirler sıralanmaktadır. On Birinci Kalkınma Planı’nın (2019-2023) planın hedef ve politikaları arasında iyi yönetim kapsamında “*kamuda stratejik yönetimin uygulama etkinliğinin artırılması ve hesap verebilirlik anlayışının, planlamadan izleme ve değerlendirmeye kadar yönetim döngüsünün tüm aşamalarında hayata geçirilmesi temel amaç olduğuna*” yer verilmesi bunun örneğidir.⁸⁰⁹ On İkinci Kalkınma Planı’nda (2023-2028) da bu ifade kelimesi değiştirilmeden iyi yönetim ideolojisi tekrar plan kapsamında yerini almıştır. Dikkat çeken nokta, daha önce yine On Birinci Kalkınma planında sağlık, göç ve stratejik yönetim alanında yeni bir eğilim olarak kamu stratejik yönetimi kapsamında politika oluşturma süreçlerinin “kanıta dayalı” ve “katılımcı” şekilde yürütüleceğine On İkinci Plan’da da yer verilmesidir. Bu politika oluşturmada karar alma, planlama, izleme

⁸⁰⁹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **Onbirinci Kalkınma Planı (2019-2023)**, s. 179.

süreçlerinin kanıta dayalı yapılması için mekânsal konumu referans alan ölçütler temelinde nüfus istatistiklerinin yapılmasına yer verilmiştir.⁸¹⁰ Bu bilimsel yöntemlerle elde edilen araştırma sonuçlarının yanında farklı biçimlerde toplanan nicel ve nitel kaynaklardan kanıt olarak faydalanabileceği bir plan hazırlık sürecini anlatmaktadır.⁸¹¹ *Kanıta dayalı yaklaşım*, kamu politikaları oluşturma sürecini bilimsel araştırma verileri temelinde yeniden yapılandırmak için politika yapımında ideolojik, pragmatist ve değere dayalı süreçten bilimsel verilerin oluşturduğu kanıtların esas alındığı bir politika yapım sürecine geçişi önermektedir. Ancak siyasal karar verme süreçlerinin doğrusal ve sistematik olarak işlemeyeceği açıktır.⁸¹² Ulusal politika belgesi olarak kalkınma planlarının da ulusal stratejilerin de ülkenin iç ve dış faktörlerine, dünyadaki ekonomik dengelere yüklediği anlam ve değer açısından kanıta dayalı bir politika ile sürdürülmesi güç görünmektedir.

Planda açık yönetim politikaları ve Ulusal Açık Yönetim Stratejisi oluşturulması kamu stratejik yönetimi politika tedbir önerileri arasında yer almıştır.⁸¹³ *Açık yönetim anlayışı* 2011 yılına dayanır ve ABD çıkışlıdır. Buna göre saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılmasıyla yolsuzluğun önlenmesi amaçlanır. Kamusal karar alma ve uygulama süreçlerine vatandaşların ve sivil toplumun daha fazla katılımı hedeflenir. Ayrıca açık ve etkin bir kamu yönetimi yaratmak adına teknolojik imkanlardan büyük oranla yararlanılması ve vatandaşların devlet karşısında güçlü hale getirilmesi

⁸¹⁰ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028)**, s. 238-239.

⁸¹¹ Kanıta dayalı politika yapımı Birleşik Krallık Kabine Ofisi orijinli bir uygulamadır. Buna yön veren “21. Yüzyılda Profesyonel Politika Yapımı” raporuna göre kanıtların ham maddesinin bilgi olduğu kabul edilir. Politika yapım sürecinin bilgi kaynakları arasında ulusal ve uluslararası bilimsel araştırmalar, aktörler ve paydaşlar arasındaki müzakereler, uzman bilgisi, mevcut istatistikler, önceki politikaların değerlendirilmesi ve yeni politika konusunda yapılacak araştırmalar, politika alternatiflerine yönelik iktisadi ve istatistiki modellemeler, maliyet analizleri ve internet olmak üzere ikincil kaynaklar bulunmaktadır. Politika yapımında kullanılacak bilgi ve verilerin uzmanlar ve politika yapımcıların karşılıklı etkileşimiyle yorumlanması görüş olarak ileri sürülmektedir. Ömer Faruk Köktaş, Özer Köseoğlu, “Kanıta Dayalı Kamu Politikası Yapımı: Sosyal Bilim Araştırması ve Kamu Politikaları İlişkisini Yeniden Dizayn Etmek için Bir Fırsat Mı?”, **Yasama Dergisi**, 2015, 29 (32), s. 40.

⁸¹² Ak., s. 53.

⁸¹³ On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028), s. 239.

düşüncesini de taşımaktadır. Türkiye'nin 2011 yılında Açık Yönetim Ortaklık Bildirisi'ni⁸¹⁴ onaylaması ile girdiği sürecin stratejik yönetimle bağlantılı adımları Türkiye'de 5018 sayılı Kanun ile mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, açık ve katılımcı bütçe sürecine dair ilkelerin hukuki düzenlenmesiyle atılmıştır.⁸¹⁵ Ulusal Kalkınma Planı'na yansımış bu yaklaşımlarla örülmüş politika hedefleri, klasik ulusal planlama anlayışının tasfiyesi ile düşünüldüğünde stratejik yönetim alanında Türkiye'nin kendine özgü bir stratejik kalkınma yönetimi ve ulusal plancılık yürütmeye yönelik geleceğe yönelik adımlarını zayıflatmaktadır.

2. Stratejik Planlamanın Yapısı ve İşleyişi

Stratejik planlamanın iki ülkedeki tarihsel gelişiminin yanında kuruluş yapısı ve işleyiş özellikleri de ülkelerdeki uygulamanın aldığı biçim konusunda çözümleme yapabilmek için önemlidir. Stratejik planlamanın yapısı, hangi esaslarla şekillendirildiği sorusuna cevap vermektedir. Dolayısıyla Rusya ve Türkiye açısından stratejik planlama yapısının düzenlenişi ve işleyiş ilkelerini incelemek ülkelerin kendilerine özgü işleyiş özelliklerini anlamada önemli bir faktördür ve stratejik planlamaya dair değerlendirmelerimizi genişletmeye yardım etmektedir.

2.1. Yapı ve Temel İlkeler Bakımından Stratejik Planlama

2.1.1. Rusya'da Federal Devlet-Federe Birimler ve Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama

Rusya'da Stratejik planlamanın yapısı federal sisteme uygun olarak federal düzeyde, federe birimler düzeyinde ve belediyeler düzeyinde gerçekleştirilmekte ve

⁸¹⁴ 2011 yılında ABD ve Brezilya önderliğinde ABD, İngiltere, Norveç, Brezilya, Meksika, Endonezya, Filipinler, Güney Afrika olmak üzere sekiz üye ile kurulmuştur. Saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması ile yolsuzluğun önlenmesi, kamusal karar alma ve uygulama süreçlerinde vatandaş ve sivil toplum katılımının artırılması, açık ve etkin kamu yönetimine sağlamak için teknolojik olanakların kullanımı gibi hedeflere yoğunlaşmaktadır. Bu girişime dahil olmak isteyen ülkelerden ilk olarak açık yönetimle ilgili asgari yeterlilikleri sağlaması beklenmekte ve Açık Yönetim Ortaklığı Bildirisini onaylamaları istenmektedir. Akın Ak, "Türk Kamu Yönetiminde Açık Yönetim İlkesi ve Açık Yönetim Ortaklığı", *İdarecinin Sesi*, 2014, s. 51.

⁸¹⁵ Ak., s. 50-52.

yönetim düzeylerine göre şekillenmektedir.⁸¹⁶ Rusya federal yapısı, 1993 Anayasası'nın “anayasal sistemin temelleri” başlığında düzenlenmiştir. Buna göre Rusya Federasyonu “demokratik, federal hukuk devleti” olarak tanımlanmıştır.⁸¹⁷ Federal devleti federal yönetim, federe birim yönetimleri ve yerel yönetimler düzeyinde ele almak mümkündür. Federal yönetim, Rusya Federasyonu egemenlik organları olarak tanımlanır; yasama (Federal Meclis: Federasyon Konseyi ve Devlet Duması), yürütme (RF Başkanı ve Hükümet) ve federal yargı organlarından oluşur. Federe birimler ise Rusya Federasyonu'nun kurucu birimleri olarak anılır. Bunlar, federal şehir, oblast, özerk okrug, özerk oblast, cumhuriyet (devlet), kray olmak üzere altı türde düzenlenmiştir. Yerel (öz)yönetimler ise Anayasada federal kuruluş içinde (yönetim düzeyleri arasında) düzenlenmeyen, ancak federe birimlerin içinde yer alan yerel yönetimler ise belediyeler biçiminde örgütlenmiştir. Belediyeler yerleşim yerinin kentsel-kırsal özelliklerine göre sekiz tipte kurulmuş durumdadır.⁸¹⁸

Stratejik planlama alanında devlet politikasını Rusya Devlet Başkanı yönetmekte, Rusya Federasyonu'nda stratejik yönetimin amaç ve hedeflerini belirlemektedir. Devlet Başkanı bu çerçevede sosyoekonomik politikanın yönlerini, hedeflerini, önceliklerini, sosyoekonomik kalkınmanın hedeflerini ve ulusal güvenliğinin sağlanmasına dönük öncelikleri belirlemektedir. Ayrıca ulusal güvenliğin sağlanması alanında ve Rusya Devlet Başkanı'nın yetkisi içindeki diğer konularda stratejik planlama belgelerini onaylamakta, bunların geliştirilmesi ve ayarlanmasına ilişkin prosedürleri belirlemektedir.⁸¹⁹ Federal meclis ise Rusya Federasyonu'nun sosyoekonomik kalkınma stratejisini ve Rusya Federasyonu Hükümetinin temel faaliyet alanlarını tartışmaktadır.⁸²⁰

⁸¹⁶ 172 sayılı Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun, md. 1/ 1, 2.

⁸¹⁷ Конституция Российской Федерации [Rusya Federasyonu Anayasası], md.1. <http://www.kremlin.ru/acts/constitution>, (e.t. 5.01.2023).

⁸¹⁸ Rusya Federasyonu Anayasası, md. 5, 84, 94, 110, 130.

⁸¹⁹ Ak., md.10/1.

⁸²⁰ 172 sayılı Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun, md. 10/2.

Rusya Hükümeti, yetkisi içindeki konulara ilişkin stratejik planlama belgelerinin geliştirilmesi ve ayarlanması prosedürünü belirlemekte ve onaylamaktadır. Rusya Federasyonu'nun ve federe birimlerin ortak yargı yetkisine tabi olan konularda federe birimlerin devlet yetkilileri ile etkileşim halinde stratejik planlama belgelerinin eşgüdümünü sağlamaktadır.⁸²¹ İki başkanlık dönemine eşit olan 12 yıllık uzun vadeli dönemde hükümet, başka bir deyişle Rusya Federasyonu Ekonomik Kalkınma Bakanlığı bölgesel ve belediye hükümetlerindeki diğer kurumlar ve ilgili yapılar stratejik belgeler geliştirir. Bu belgeler, mesajlarda açıklanan hedeflere ve uzun vadeli öngörülere dayanmaktadır. Ulusal düzeydeki belgeler başkan tarafından onaylanmaktadır. Bunu uygulama aşamasına yönelik belgelerin geliştirilmesi izlemektedir. Uygulama düzeyinde sistem, yürütme organları için devlet programlarının ve faaliyet planlarının formüle edilmesini içermektedir. Uygulama düzeyindeki belgeler, stratejik hedefleri belirli faaliyet planına, bütçe kaynaklarına ve netleştirilmiş zaman planına bağlamaktadır. Federe birimler ve yerel yönetimler seviyeleri olarak bölgeler ve belediyeler de benzer şekilde stratejileri, en yüksek ulusal stratejiyi ve ulusal ve alt-ulusal öngörülerini yansıtır nitelikte hazırlanmaktadır.⁸²²

Stratejik planlama sistemine ait 12 ilke belirlenmiştir. İşleyiş, örgütlenme ve uygulamada 1) birlik ve bütünlük ilkesi, 2) yetkilerin sınırlandırılması (yetki ayrılığı) ilkesi, 3) süreklilik ilkesi, 4) stratejik planlama sisteminde öncelik hedef ve faaliyetlerin kaynaklara ve uygulama zamanına göre dengelenmesi ilkesi, 5) stratejik planlamanın etkinliği (результативность) ve verimliliği ilkesi (эффективность), 6) stratejik planlamaya katılanların sorumluluğu (ответственность) ilkesi, 7) stratejik planlamanın şeffaflığı (açıklık) ilkesi (прозрачность-открытость), 8) plan hazırlığında belirli bir zaman dilimi içinde hedeflere ulaşma ve sorunları çözmeye dayanan gerçekçilik ilkesi, 9) kaynak

⁸²¹ 172 sayılı Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun, md.10/3.

⁸²² Alexandra Shubenkova, 2018, s.5777.

sağlama ilkesi, 10) hedeflerin ölçülebilirliği ilkesi(измеряемости), 11) göstergelerin hedeflere uyma ilkesi, 12) program ve hedef ilkesi çerçevesinde stratejik yönetim sisteminin yönetimi öngörülmektedir.⁸²³

Rusya’da Devlet Başkanı’nın yıllık başkanlık mesajları, devletin uzun vadeli sosyoekonomik kalkınma stratejisinde belirtilen ulusal uzun vadeli hedeflerin tek kaynağı olmuştur. Bu durum, sosyoekonomik kalkınmanın stratejik hedeflerini belirleme yetkisinin başkanda toplanması anlamına gelmektedir. Shubenkova’ya göre yeni yasal çerçevedeki bu özellik bütünleştirici bir amaç taşımasına rağmen, karar alma ve politika sistemindeki stratejik belgelerin normatif gücü zayıf kalmıştır. Federal Kanun stratejinin uygulanmasına fon sağlayamamış ve yürütme organlarının politikaları stratejik metinlere uygun olarak belirleme yükümlülüklerini netleştirememiştir. Ayrıca stratejik belgelerle çelişen politikalara yönelik açık bir yaptırım getirilmemiştir. Stratejik belgelerin politika döngüsüne bu şekilde yerleştirilmesi, onlara düşük kurumsal özerklik bırakmakta, dolayısıyla stratejik yönetimin bir kalkınma kurumu haline gelme potansiyelini azaltmaktadır.⁸²⁴

⁸²³ 172 sayılı Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun, md.7.

⁸²⁴ Alexandra Shubenkova, 2018, s.5775.

Tablo 3: Rusya’da Stratejik Planlamada Düzeylere Göre Stratejik Planlama Katılımcıları ve Temel Yetkileri ⁸²⁵

Federal Düzey Rusya Federasyonu Devlet Organları 1) Rusya Devlet Başkanı 2) Federal Meclis (Federasyon Konseyi ve Devlet Duması) 3) Hükümet 4) Güvenlik Konseyi 5) Hesap Odası (Sayıştay) 6) Merkez Bankası 7) Federal yürütme makamları 8) Belirlenen hallerde diğer kurum ve kuruluşlar	1) Stratejik planlama sisteminin örgütlenme işleyiş ilkelerini oluşturma 2) Stratejik planın uygulanma düzenini belirleme 3) Sosyoekonomik politikalara ve sosyoekonomik kalkınmanın hedeflerine öncelik vermek ve ülkenin ulusal güvenliğini sağlamanın yollarını ve kaynaklarını önceliklendirme 4) Sosyoekonomik politikanın önceliklerine ve ülkenin sosyoekonomik kalkınmasının hedeflerine ulaşmayı amaçlayan bir dizi etkinliğin oluşturulması, ulusal güvenliğini sağlama zorluklarının çözülmesi 5) Stratejik planlama belgelerinin içeriği, bunların geliştirilmesi, düzeltilmesi, gözden geçirilmesi ve onaylanması (onayları) ilişkin esasların oluşturulması 6) Stratejik planlama alanında federe birimlerin federal yürütme organlarının ve devlet yetkililerinin faaliyetlerini koordine etme düzeninin kurulması 7) Federal düzeyde ve federe birimler düzeyinde geliştirilmekte olan stratejik planlama belgelerinin tutarlılığının ve dengesinin sağlanması, devlet yetkililerinin faaliyetlerinin amaçlarının tutarlılığı, bu hedeflere ulaşma göstergeleri ve bu görevlerin çözümü 8) Rusya Federasyonu’nun gözetimine ve Rusya Federasyonu’nun Rusya Federasyonu’nun ve federe birimlerin ortak yürüteceği yetkilere ilişkin yetkileri ile ilgili konularda stratejik planlama belgelerinin geliştirilmesi ve onaylanması; 9) Stratejik planlamanın metodolojik olarak destek sağlanması 10) Federal devlet yetkilileri tarafından onaylanan stratejik planlama belgelerinin uygulanmasını izleme ve denetleme 11) Rusya Federasyonu’nun devlet otoritesinin organlarına verilen stratejik planlama alanındaki diğer yetkiler
Federe Birimler Düzeyi RF Kurucu Birimleri Devlet Organları 1) Federe yasama organı (temsili) organı 2) Federe birimin en yüksek yürütme organı 3) Federe birim yürütme organları 4) Federe birim denetim organı 5) Diğer kurum ve kuruluşlar	1) Rusya Federasyonu’nun sosyoekonomik politikanın önceliklerinin, Rusya Federasyonu’nun sosyoekonomik kalkınmasının öncelikleri ve hedefleri ile uyumlu olarak Rusya Federasyonu’nun sosyoekonomik kalkınmasının uzun vadeli amaçlarının ve hedeflerinin federe birimlerin yetkileri dahilinde belirlenmesi 2) Bu Federal Yasanın hükümlerine, diğer federal yasalara, Rusya Federasyonu’nun diğer düzenleyici yasal düzenlemelerine ve federe birimler düzenleyici yasal düzenlemelerine tabi olarak federe birimlerin stratejik planlama belgelerinin içeriği, bunların geliştirilmesi, değerlendirilmesi ve onaylanması için gerekliliklerin oluşturulması 3) Federe birimlerin yetkilerine atfedilen konularda stratejik planlama belgelerinin geliştirilmesi ve onaylanması 4) Federe birimlerin devlet yetkilileri tarafından onaylanan stratejik planlama belgelerinin uygulanmasını izleme ve kontrol etme 5) Federe birimler düzeyinde geliştirilen stratejik planlama belgelerinin tutarlılığının ve dengesinin sağlanması 6) Federe birimlerde stratejik planlamanın uygulanması için prosedürün oluşturulması 7) Rusya Federasyonu’nun ortak yönetim ve federe birim topraklarında uygulanan federal düzeyde geliştirilen stratejik planlama belgelerinin oluşturulmasına katılım 8) Federe birim yetkililerine stratejik planlama alanında verilen diğer yetkiler
Yerel Yönetimler Düzeyi -Belediyeler 1)Belediye yasal düzenlemelerinde öngörülen yerel yönetim organları 2) Belediye kuruluşları	1) Rusya Federasyonu’nun ve federe birimlerinin sosyoekonomik kalkınmasının öncelik ve hedeflerine uygun olarak, belediye yönetiminin ve belediyelerin sosyoekonomik gelişiminin uzun vadeli amaç ve hedeflerinin belirlenmesi 2) Yerel yönetimlerin yetkilerine ilişkin konularda stratejik planlama belgelerinin geliştirilmesi, değerlendirilmesi, onaylanması ve uygulanması 3) Yerel yönetim organları tarafından onaylanan stratejik planlama belgelerinin uygulanmasının izlenmesi ve denetimi 4) Stratejik planlama alanındaki federal yasalar ve belediye düzenleyici yasal düzenlemelerle belirlenen diğer yetkiler

⁸²⁵ 2014 yılı ve 172 sayılı Rusya Federasyonu’nda Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun’un 4, 5, 6, 8, 9 ve 10’uncu maddelerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Stratejik planlama belgeleri, bu düzeylerde hedef belirleme, tahmin, planlama ve programlama çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Kamu yönetiminde stratejik yönetim döngüsü strateji oluşturma, uygulama ve değerlendirme aşamalarından oluşmaktadır. 172 sayılı Federal Kanun, stratejik döngüdeki düzen için 1) hedef belirleme, 2) tahmin, 3) planlama ve programlama aşamalarını önermiştir. *Hedef belirleme grubu*, sosyoekonomik kalkınma stratejilerinden (Konsept 2020), mekânsal kalkınma stratejisinden, makro bölgelerin sosyoekonomik kalkınma stratejilerinden ve federal, bölgesel ve belediye düzeylerinde bölgesel planlamadan oluşur. *Tahmin grubu*, Rusya'nın bilimsel teknolojik gelişiminin tahminini ve uzun vadeli sosyoekonomik gelişme tahminini içermektedir. *Planlama ve programlama grubu*, devlet programlarından, Rusya Federasyonu'nun hükümet faaliyetlerinin temel yönlerinden ve federal yetkililerin yürütme planlarından oluşur. Aynı zamanda orta vadeli stratejileri de içermektedir. Öngörülen stratejik belgeler seti ulusal, bölgesel ve belediye düzeyleri için eşittir.⁸²⁶ Federal düzeyde hedef belirlemenin hem ulusal hem de bölgesel-sektörel olarak iki yönü vardır. Stratejik planlama sisteminin çerçevesi yönetim düzeylerine ayırt edilebilir.

Federe birimin yürütme organları stratejik planlama alanında tek bir devlet politikasının uygulanmasına katılmakta, söz konusu alanda düzenleyici yasal eylemlerin taslaklarının geliştirilmesini düzenlemekte ve federe birim düzeyinde stratejik planlamanın metodolojik olarak yerine getirilmesini sağlamaktadır. Federe birimin stratejik planlama belgelerinin tutarlılığını ve dengesini sağlamakta, uygulanmasını izlemekte ve kontrol etmektedir. Federe birimlerin stratejik planlama belgelerinin uygulanmasına ilişkin raporların nasıl hazırlanacağını belirlemektedir.⁸²⁷

⁸²⁶ Alexandra Shubenkova, 2018, s. 5777.

⁸²⁷ 172 sayılı Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun, md. 10/8.

Tablo 4: Rusya’da Devlet Stratejik Planlama Sisteminde Düzeylere Göre Temel Politika Belgeleri ⁸²⁸

Federal Düzeyde	<u>1) Hedef belirleme çerçevesi</u> a) RF Devlet Başkanının Federal Meclis’e yıllık mesajı b) RF sosyoekonomik kalkınma stratejisi c) RF ulusal güvenlik stratejisinin yanı sıra ülkenin ulusal güvenliğini sağlama alanındaki kamu politikalarının, doktrinlerinin ve diğer belgelerin temelleri d) RF bilimsel ve teknolojik gelişme stratejisi
	<u>2) Sektörel ve bölgesel bazda hedef belirleme çerçevesi</u> a) RF stratejik planlamasına ilişkin sektörel belgeler b) RF mekânsal kalkınma stratejisi c) Makro bölgelerin sosyoekonomik kalkınmasına yönelik stratejiler
	<u>3) Tahminin bir parçası olarak geliştirilen belgeler</u> a) RF bilimsel ve teknolojik gelişiminin tahmini b) RF stratejik tahmini c) RF uzun vadeli sosyoekonomik kalkınmasının tahmini d) RF uzun vadeli bütçe tahmini e) Rusya Federasyonu orta vadeli dönem için sosyoekonomik kalkınmasının tahmini
	<u>4) Planlama ve programlamanın bir parçası olarak geliştirilen belgeler</u> a) RF Hükümetinin ana faaliyet alanları b) RF devlet programları c) Devlet savunma programı d) RF bölgesel planları e) Federal yürütme makamlarının faaliyetlerine ilişkin planlar
	<u>1)Hedef belirleme çerçevesi</u> RF federe biriminin sosyoekonomik kalkınmasının stratejisi
Federe Birimler Düzeyinde	<u>2) Tahmin olarak geliştirilen</u> a) Sosyoekonomik gelişiminin uzun vadeli bir dönem için tahmini b) Uzun vadeli dönem için bütçe tahmini; c) Orta vadeli dönem için sosyoekonomik gelişiminin tahmini
	<u>3)Planlama ve programlamanın bir parçası olarak geliştirilen belgeler</u> a) Sosyoekonomik kalkınma stratejisini uygulamak için önlemler planı b) Federe birimlerin devlet programları c) Rusya Federasyonu iki veya daha fazla federe birimi için bölgesel planlama planı, Rusya Federasyonu federe birimi için bölgesel planlama planı
Yerel Yönetimler Düzeyi (Belediyeler)	1) Belediyenin sosyoekonomik kalkınmasına yönelik strateji 2) Sosyoekonomik kalkınmasında stratejinin uygulanmasına yönelik eylem planı 3) Orta veya uzun vadede belediyenin sosyoekonomik gelişiminin tahmini 4) Belediyenin uzun vadeli bütçe tahmini 5) Belediye programları

⁸²⁸ Bu tablo 172 sayılı Rusya Federasyonu’nda Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanunu madde 11 kapsamında oluşturulmuştur.

Stratejik planlama federal kanunu gibi bu tür yasama işlemlerinde ilk kez belediye düzeyi bağımsız bir stratejik planlama nesnesi olarak ayrılmaktadır. Belediye düzeyine ilişkin yasada yer alan tüm hükümler, belediye yönetiminin iyileştirilmesine yönelik bir adım olarak ifade edilmektedir.⁸²⁹

Bölgesel ve belediye düzeyindeki stratejik belgelerin külliyatı eşit unsurlardan oluşur ve ulusal düzeydeki stratejik belgelerin içeriğini yansıtmalıdır. Stratejik planlama kanunu öncesinde bu gereklilik yerine federal düzeyin altındaki birimler için uzun vadeli stratejiler geliştirilmesi biçiminde tavsiye ediliyordu. Uygulamada uzun vadeli planların oluşturulmasında ortaya çıkan belgeler, formülasyon ve uygulama prosedürlerine, içeriklerine, planlamanın zaman dilimlerine ve başlıklarına göre büyük ölçüde farklılık göstermektedir. 172 sayılı federal kanunla belirlenen sosyoekonomik kalkınmaya ilişkin tüm alt federal stratejilerin yeni mevzuatın gerekliliklerine uygun şekilde güncellenmesi 2019 yılına kadar devam eden bir sürece yayılmıştır.⁸³⁰

2.1.2. Türkiye’de Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri (I sayılı cetvel -genel bütçe kapsamındaki idareler, II sayılı cetvel- özel bütçeli idareler, III sayılı cetvel-düzenleyici ve denetleyici kurumlar), sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetimini ve kontrolünü kapsamaktadır. Burada stratejik planlama bütçe türlerine göre gruplandırılan kamu idareleri üzerinden işletilmektedir. Buna bağlı olarak genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanıp

⁸²⁹ C.C. Берман, А.А. Воробьев, 2018, s. 16.

⁸³⁰ Alexandra Shubenkova, 2018, s. 5777.

uygulanmaktadır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı düzenlenmiştir.⁸³¹

Türkiye’de 5018 sayılı kanuna göre kurumsal düzeyde stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe hazırlanmaktadır. Kamu idareleri stratejik planlarını kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde şekillendirmektedir. Misyon, vizyon oluşturmaya, stratejik amaçlar belirlemeye ve ölçülebilir hedefler oluşturmaya, sürecin izlenmesine ve değerlendirmesine ve katılımcı şekilde yürütülmesine, kamu kurumları açısından stratejik planlamanın adeta tamamlayıcı parçaları olarak yer verildiği görülmektedir. Kamu idareleri kamu hizmetlerinin sunumunda kaliteyi ve istenilen düzeyi yakalamak için bütçelerini, programlarını ve proje bazlı kaynak tahsislerini stratejik plan hazırlayarak ve performans göstergelerini temel alarak hazırlamak zorundadırlar.⁸³²

Hali hazırda beş yıllık kalkınma planları “ulusal düzeyde” planlama faaliyeti olarak yürütülmeye devam etmektedir. Kurum düzeyinde ise stratejik planlama süreci işletilmektedir. Stratejik planın kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesi adına kamu idarelerinin stratejik planlarını üst politika belgeleri olan kalkınma planı ve Cumhurbaşkanlığı programı ile faaliyet alanlarıyla ilgili diğer ulusal, bölgesel, sektörel ve tematik plan, program ve stratejilerle uyumlu bir şekilde hazırlaması ve uygulaması hedeflenir. Kamu idareleri, stratejik planlarını hazırlarken orta vadeli programda yer alan amaçlar, politikalar ve makro büyüklükleri, orta vadeli malî planda belirlenen ödenek teklif tavanları ile bütçelerinde sorumlu oldukları program ve alt programları dikkate alarak hazırlamak zorundadır.⁸³³

⁸³¹5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md. 12.

⁸³²Ak., md. 9.

⁸³³ Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG: 22.04.2021,31462, md. 9.

Yerel yönetimler açısından belediyeler için 5393 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelere stratejik plan yapma yükümlülüğü getirilmiştir. Belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerini izleyen 6 ay süresinde kalkınma planı ve programı, bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili yıl öncesi yıllık performans programı hazırlarlar. Stratejik plan ve performans programı, bütçenin hazırlanmasına temel oluşturur. Stratejik plan üniversiteler ve meslek odalarıyla ve ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleriyle hazırlanmakta ve belediye meclisi tarafından bütçeden önce görüşülüp kabul edildikten sonra yürürlüğe girmektedir.⁸³⁴ Ayrıca belediye başkanı, stratejik plan ve performans programı doğrultusunda gerçekleştirilen faaliyetleri belirli performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ve hedeflerdeki sapmaların nedenlerini ve borç durumunu açıklayan faaliyet raporu hazırlamaktadır.⁸³⁵

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da kamu mali yönetimi kanununun gerektirdiği şekilde büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinin görüşleriyle büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bu doğrultuda bütçesini hazırlama görev ve sorumlulukları yüklemiştir. Belediye başkanı ise belediyeyi yönetiminde stratejik plana uyması, belediye yönetimine ait kurumsal stratejilerini oluşturması, bu kurumsal stratejiye göre bütçenin hazırlanması ve yürütülmesi, belediyede faaliyet ve personel bazında performans ölçütlerinin belirlenmesi, bunların izlenmesi ve değerlendirilmesi, bunlarla ilgili raporların meclise sunulması ile görevlidir.⁸³⁶

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda ise vali, mahalli idareler genel seçimlerini izleyen 6 ay süresinde kalkınma plan ve programları, bölge planına uygun biçimde

⁸³⁴ 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG: 13.7.2005, 25874, md. 41.

⁸³⁵ Ak., md. 56.

⁸³⁶ Ak.md.7,18.

stratejik plan ve yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunmakla sorumludur. İl özel idarelerinde hazırlanacak stratejik plan da üniversiteler ve meslek odaları, ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınacaktır. Stratejik plan ve performans planı il özel idaresi bütçesinin hazırlanmasına temel oluşturur. Bunlar il genel meclisinde bütçeden önce görüşülüp kabul edilir. Bu doğrultuda stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek, bunları karara bağlamak il genel meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. İl encümeni ise stratejik plan ve yıllık çalışma programı, bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş vermekle yetkilendirilmiştir.⁸³⁷

Kamu mali yönetimi açısından mahalli idare tanımı “*yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler*” olarak yapılmaktadır.⁸³⁸ Dolayısıyla köylerin bu kanunun kapsamının dışında tutulduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin stratejik planlama yapma sorumluluğunun arka planı, 2004 yılında TBMM’de onaylanmasına rağmen kanun haline gelemeyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nda yeni yönetim ve planlama anlayışı doğrultusunda bakanlıkların taşradaki teşkilatlarının planlama ve yönetim işlevlerinin ve görev ve kaynaklarının yerel yönetimlere devri öngörülmesine dayanmaktadır. 2005 yılında yürürlüğe giren yerel yönetim kanunların da bu anlayışın yansımaları vardır. Aynı yıl kabul edilen 5018 sayılı kanun ile de stratejik planlama zorunlu hale gelmiştir.⁸³⁹

Başka bir boyut ise hangi kamu idarelerinin stratejik plan hazırlama yükümlülüğünden istisna tutulacağıdır. Bu istisna *Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve*

⁸³⁷ 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RG: 04.03.2005, 25745, md.9, 25, 31.

⁸³⁸ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md.3/e.

⁸³⁹ Aslı Akay, Argun Akdoğan vd., 2013, s.15.

Esaslar Hakkında Yönetmelikte yer almaktadır. Buna göre yürütmekte yükümlü bulundukları hizmetlerin niteliğinden ötürü Cumhurbaşkanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığı stratejik plan ve performans programı hazırlama konusunda zorunlu tutulmamıştır.⁸⁴⁰

Tablo 5: Türkiye’de Stratejik Planlamanın Strateji Belirleme Sistemindeki Yeri

Cumhurbaşkanı Tarafından Belirlenen Temel Hedef, İlke ve Amaçlar Çerçevesi⁸⁴¹ Kalkınma Planı (5 yıl) Cumhurbaşkanlığı Programı Orta Vadeli Program (3 yıl) Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı Strateji Belgeleri (Bölgesel, Sektörel, Tematik) Stratejik Planlar (5 yıl)	
Stratejik Planlamaya İlişkin Temel Mevzuat	
1)5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003)	Kamu mali yönetiminin temel ilke ve esasları düzenleme, stratejik planlama ve performans esaslı program bütçeleme
2)5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2005)	5018 sayılı Kanunda değişiklikler
3) Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2006)	5436 ile kurulan Strateji Geliştirme Birimlerine ilişkin
4) Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2006) yenilenmiş (2018), son olarak (2021)	Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareleri tarafından hazırlanacak stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarına ilişkin usul ve esaslar

⁸⁴⁰ Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG: 22.04.2021, 31462, md.2/2.

⁸⁴¹ Tabloda oluşturulan sıralama 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md.2, a; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md.9; T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi), 2020, s. iv kapsamında yer alan düzenleme ve bilgiler doğrultusunda yapılmıştır.

5) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004)	Büyükşehir belediyelerin tümünde
6) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005)	İl özel idareleri tümünde
7) 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005)	50.000 ve üzerindeki tüm belediyeler
8) 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018)	Stratejik planlama merkezi kurum uyumlaştırma kurumu
9) 7254 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2020)	Stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe, performans programı hazırlanması

Stratejik planlamada kamu kurumlarında bakanlara ve üst yöneticilere sorumluluk yüklenmektedir. Buna göre Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanmasını sağlamaktan sorumludur. Ayrıca bakanlıklarının ve bağlı, ilgili ve ilişkili idarelerinin stratejik planları ve bütçelerinin kalkınma planları ve programlar doğrultusunda oluşturulmasından ve yürütülmesinden de sorumludurlar. Ayrıca sorumluluğun kapsamına diğer bakanlıklarla eşgüdüm ve işbirliği kurmak da girmektedir. Bu sorumluluklar, Yükseköğretim Kurulu, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanına, mahalli idareler için Çevre ve Şehircilik Bakanına verilmiştir.⁸⁴²

Böylelikle idarelerinin stratejik planı ve performans programlarının oluşturulmasından, uygulanmasından ve izlenmesinden üst yöneticiler sorumlu kabul edilmiştir. Bu sorumluluk, idare faaliyet raporlarının hazırlanma işini, raporun içeriğini ve rapordaki bilgilerin doğruluğunu sağlamayı içermektedir. Üst yöneticilerin sorumluluğu bulundukları makam idarelere göre farklılık göstermektedir. Örneğin üst yöneticiler Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili ve ilişkili idarelerde Cumhurbaşkanına sorumludur. Bakanlıklar ile bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili idarelerde ilgili bakana sorumludur. Mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludur.⁸⁴³

⁸⁴² Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md.5.

⁸⁴³ Ak., md. 6.

Stratejik planlama sürecine yönelik 10 genel ilke belirlenmiştir. Bunlar; 1) planın kamu idareleri ve idarelerin çalışanları tarafından hazırlanması, 2) planın stratejik yönetim döngüsü bir bütünlük oluşturacak şekilde tasarlanması ve uygulanması, 3) plan hazırlıklarında idare çalışanlarının, hizmetten yararlananların, faaliyet ve hizmetlerle alakalı sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu idareleri ve paydaşların katılımının sağlanması, 4) taşra teşkilatı olan kamu idarelerinde, stratejik plan hazırlama sürecinin taşra teşkilatıyla işbirliği sağlanarak yürütülmesi, 5) çalışmaların bakanlıklarda bakan veya bakan tarafından belirlenen bir üst yönetici, diğer idarelerde üst yönetici başkanlığında, tüm birimlerin aktif katılımı ve katkıları sağlanarak strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde gerçekleştirilmesi, 6) stratejik planlama sürecinin etkili ve etkin biçimde yürütülmesinden tüm birimlerin sorumlu olması, 7) kamu idareleri için uzun süreli analiz gerekli olan hususlarda stratejik plan hazırlık süreci öncesi özel çalışma yapılması, 8) tüm süreçle ilgili kamu idarelerinin uyum, işbirliği ve eşgüdüm ile çalışılması, 9) plan hazırlama süreci Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile işbirliği içerisinde yürütülmesi, 10) ilgili kanun ve yönetmeliğe, kılavuza, stratejik planlamaya dair rehberlere ve tebliğler uyarınca stratejik planların hazırlanmasıdır.⁸⁴⁴

2.2. Bütçe ve Stratejik Planlama İlişkisi

Bütçe tahsisleri, stratejilerin ve planların uygulanması için önemlidir. Bütçeler genellikle hükümetlerin ve kâr amacı gütmeyen kuruluşların yaptığı en önemli işlerden biridir ve sonuç olarak ortaya çıkan politika beyanlarını temsil eder.⁸⁴⁵ Bütçeleri planlama amaçları için kullanmanın zorluğu, kısmen bütçeleme yer aldığı politik bağlamdan kaynaklanmaktadır. Bu bütçeleme, tipik olarak kısa vadeli, artımlı, reaktif ve uzun vadeli, kapsamlı, yenilikçi, proaktif ve geniş amaçların, hedeflerin ve önceliklerin

⁸⁴⁴ Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 7.

⁸⁴⁵ John Bryson, 2004, s. 244.

gerçekleştirilmesine yönelik olmaktan ziyade harcamaları ve gelirleri izlemeye yönelik olduğu anlamına gelir.⁸⁴⁶

Performans ve bütçeyi stratejik planlama amaçları ile bütünleştirmek için bir performans bütçeleme sistemi oluşturması önerilmektedir. Performans bütçelerin politika yapıcılarının uygun buldukları çıktıları ve sonuçları tanımlamayı, bunların maaliyetini görebilmeyi, ayrıca finanse ettikleri stratejilerin ve çıktıların gerçekten istedikleri sonuçları sağlayıp sağlamadığını öğrenmelerine yardımcı olacağı ifade edilir. Bununla birlikte önemli nokta politika yapıcılarının yön belirleme, bütçeleme ve değerlendirme-performans denetimi- üzerinde durmaları ve stratejilerin ve eylemlerin ayrıntılı özelliklerini, çıktıları ve sonuçları üretmekten sorumlu yöneticilere bırakılması beklenmektedir.⁸⁴⁷

2.2.1. Rusya’da Orta Vadeli Mali Planlama Çerçevesinde Sonuçlara Yönelik Bütçeleme ve Stratejik Planlama İlişkisi

Rusya’da bütçe planlama ve yönetim uygulaması, bir bütün olarak performans yönetimi sistemiyle birlikte gelişmektedir. Performansa dayalı yönetim ve bütçelemenin yasal ve örgütsel ön koşullarını oluşturmaya yönelik ilk sistematik çabalar 2000’li yılların başında başlatılmıştır. Bu yıllarda tartışmalar program bütçeleminin geliştirilmesi, performans göstergelerinin kullanılması, finansman ve teşviklerle ilgili konulara odaklanmıştır. Rusya Federasyonu’nun başkanlığını yaptığı 2006 G8 zirvesinde, Rusya Maliye Bakanlığı, sonuç odaklı bütçelemeyi uygulamaya koyma teklifini de içeren kamu maliyesinin iyi yönetimine ilişkin bir girişimle öne çıkmıştır.⁸⁴⁸

⁸⁴⁶John Bryson, 2004, s. 245.

⁸⁴⁷ Ak., s. 245, 246.

⁸⁴⁸ Andrey Klimenko, “Performance-Based Budgeting in Russia”, **Performance-Based Budgeting in the Public Sector**, (Eds.) Michiel S. de Vries, Juraj Nemec David Špaček, Palgrave Macmillan, 2019, s. 162.

Rusya Federasyonu’nda performansa dayalı bütçelemenin aktif aşaması, 22 Mayıs 2004 tarih ve 249 sayılı Rusya Federasyonu Hükümeti Kararnamesi’nin 2004-2006 yılında Rusya Federasyonu’nda Bütçe Sürecini Reform Etme Konseptini onaylamasıyla 2004 yılında başlamıştır. ⁸⁴⁹ Rusya Federasyonu Hükümeti’nin 22 Mayıs 2004 tarih ve 249 sayılı Kararı, Rusya Federasyonu Maliye Bakanlığına ve diğer federal yürütme organlarına, federal yürütmenin oluşumu ve organizasyonunda ayrıca Konsept hükümlerine göre rehberlik edilmesini düzenlemiştir. Rusya’nın federe birimlerinin yürütme makamları Federasyona ve yerel özyönetim organlarına, bu Konsept’in ana hükümlerine uygun olarak ilgili bütçe harcamalarının verimliliğini artıracak önlemler geliştirmeleri ve uygulamaları önerilmiştir. 2004 yılı 249 sayılı karara göre bu reformun özü, bütçe sürecinin vurgusu “bütçe kaynaklarının (maliyetlerin) yönetiminden sonuçların yönetimine”, bütçe sürecinin katılımcılarının ve bütçe fonlarının yöneticilerinin sorumluluğunu ve bağımsızlığını artırarak, orta vadeli açık kriterler çerçevesinde kaydırmaktır. Kaynak yönetimi kavramı çerçevesine bütçe esas olarak mevcut harcamaların Rusya Federasyonu’nun bütçe sınıflandırmasının maddelerine göre ayrıntılı bir şekilde bölümlendirilip endekslenmesiyle oluşturulmuştur. Sonuç yönetimi kavramı çerçevesinde bütçe, kamu politikasının amaçlarına ve planlanan sonuçlarına dayanarak oluşturulmuştur. Bütçe tahsisatları işlevlerle (hizmetler, faaliyetler) bağlantılandırılmıştır. Bunları planlarken bütçe programları içindeki nihai sonuçların gerekçelendirilmesine odaklanılmaktadır. Bütçe sürecinin yeni kuruluşunun özü, dünyada son dönemde yaygın olarak kullanılan “orta vadeli mali planlama çerçevesinde sonuçlara yönelik bütçeleme” kavramına odaklanır. Bunun temeli, sosyoekonomik politikanın orta vadeli önceliklerine uygun ve uzun vadede öngörülen bütçe kaynaklarının kapsamı dahilinde belirli sonuçların elde edilmesine (hizmetlerin sağlanmasına) bağlı olarak, bütçe kaynaklarının tahsis edilmesidir. Bütçe harcamalarının performansını

⁸⁴⁹ Andrey Klimenko, 2019, s.163.

izlemek için bir sistem oluşturma yanısıra, bu model, tahsisat hacmindeki ve yapısındaki değişiklikler için açık kurallar belirleyerek ve bütçe yöneticilerinin yönettiği kaynak miktarının öngörülebilirliğini artırarak yıllarca süren bütçe planlamasına geçmeyi içermiştir. Bu bağlamda, harcama yükümlülüklerini, önceden belirlenmiş derecelere ve bunların yerine getirilmesi için tahsisat planlama kurallarına bağlı olarak gruplandırmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bütçenin hazırlanması ve onaylanması prosedürü, açık harcama önceliklerinin geliştirilmesine ve bunların uygulanmasının değerlendirilmesine (planlanan pozisyonların genişlemesini ve bütçe belgelerinin listesinin ve formatının değiştirilmesini gerektiren), bütçenin yürütülmesinde yürütme organlarının yetkilerinin önemli ölçüde genişlemesine odaklanmalıdır.⁸⁵⁰

Bütçe sınıflandırması ve bütçe muhasebesi, devlet kurumlarının ve bütçe yöneticilerinin faaliyetlerinin şeffaflığını garanti eden ve mali sonuçların analizinden bütçe sürecinin tüm aşamalarında gerekli miktarda mali bilgi sağlayan güvenilir ve yüksek kaliteli bir araç haline gelmelidir. Üç hedefe yönelmelidir. Bunlar; a) bütçe sürecindeki katılımcıların ve bütçe fonlarının yöneticilerinin bağımsızlığının ve sorumluluğunun artırılması da dahil olmak üzere, nihai sonuçlara ulaşmak için bütçelerin yönlendirilmesi; b) giderlerin işlevsel sınıflandırma yapısının devlet organları ve yerel yönetim organları tarafından gerçekleştirilen ana işlevlerle uyumlu hale getirilmesi; c) bütçe sınıflandırmasının uluslararası mali raporlama standartları ve devlet maliyesi istatistikleriyle uyumlu hale getirilmesidir.⁸⁵¹

2010 yılında programlar ile bütçeleri birbirine bağlamaya yönelik önemli bir girişimde bulunulmuştur. Bu girişimin düşüncesi, federal bütçeyi tamamen program bazlı

⁸⁵⁰ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах(одобрена постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. N 249), 2. Цель и основные направления реформирования бюджетного процесса[2004-2006 Yıllarında Rusya Federasyonu'nda Bütçe Sürecinin Reformu Konsepti (22 Mayıs 2004 tarihli ve N 249 sayılı Rusya Federasyonu Hükümeti Kararnamesi ile onaylanmıştır), 2. Bütçe Süreci Reformunun Amacı ve Ana Yönleri başlığı].

⁸⁵¹ 2004-2006 Yıllarında Rusya Federasyonu'nda Bütçe Sürecinin Reformu Konsepti, 3. Başlık.

hale getirmek, yani federal bütçe harcamalarının neredeyse tüm hacmini federal programlar arasında tahsis etmek ve bütçe sübvansiyonlarının miktarlarını federal bütçenin performans göstergelerine bağlamaktı. Rusya cumhurbaşkanının 2014-2016 bütçe politikasına ilişkin konuşmasında, ulusal programlardan stratejik ve bütçe planlamasını birbirine bağlayan temel araç olarak bahsedilmiştir. Ulusal programların hedeflerini göz önünde bulundurarak yeni düzenlemelerin (federal yasalar dahil) gerekçelendirilmesinin zorunlu olduğu gündeme gelmiştir.⁸⁵²

Stratejik planlama sisteminde Rusya Federasyonu'nun uzun vadeli bütçe tahmini, Rusya Federasyonu Bütçe Kanunu'na uygun olarak geliştirilmiştir.⁸⁵³ Rusya Federasyonu bütçe sisteminin organizasyonu ve işleyişine ilişkin genel ilkelerin, bütçe sürecinin temellerinin ve bütçeler arası ilişkilerin oluşturulmasında rol oynar. Rusya Federasyonu bütçe sisteminin taslak bütçelerinin hazırlanması ve gözden geçirilmesine ilişkin esasların belirlenmesi, Rusya Federasyonu bütçe sisteminin bütçelerinin onaylanması ve yürütülmesi, bunların yürütülmesine ilişkin raporların hazırlanması, doğrulanması, değerlendirilmesi ve onaylanması ve izlenmesini gerçekleştirir.⁸⁵⁴ Federe birimler ve belediyeler de yerel bütçe taslağının hazırlanması ve değerlendirilmesi, yerel bütçenin onaylanması ve yürütülmesi, uygulanmasının izlenmesi ve yerel bütçenin uygulanmasına ilişkin bir raporun onaylanması prosedürünün oluşturulmasını sağlamaktadır.⁸⁵⁵

Bu kanuna zamanla Rusya Federasyonu bütçe sisteminin bütçeleri arasında gelir, gider ve bütçe açıklarının finansman kaynaklarının sınırlandırılması (2007); Rusya Federasyonu'nun federe birimlerinin ve belediyelerin bütçe haklarının eşitliği (2004); gelir, gider ve bütçe açıklarının finansman kaynaklarının tam olarak yansıtılması (2007);

⁸⁵² Andrey Klimenko, 2019, s. 166.

⁸⁵³ 172 sayılı Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun, md. 25.

⁸⁵⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ [31.07.1998 tarih ve 145-FZ nolu Bütçe Kanunu], md. 7.

⁸⁵⁵ Ak., md. 8,9.

bütçe fonlarının verimli kullanımı (2013); şeffaflık (açıklık) (2007); bütçe fonlarının hedef niteliği ve bütçelerin harcamalarının yetkisi (2007); hazine birliği (2007) ilkeleri içermektedir.⁸⁵⁶ Bütçe Kanununa eklenen ilkelerin stratejik planlama sisteminin temel ilkelerine içerildiği de görülmektedir.

Öncelikle Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun'un birinci maddesinde devlet stratejik yönetiminin ve bütçe politikasının eşgüdümüne vurgu yapılmaktadır. Bu kanunda yer verilen temel ilkeler arasında stratejik planlamanın etkinliği ve verimliliği ilkesi, kamu mali yönetiminde bütçe ve stratejik planlama ilişkisini açıklamak bakımından önemlidir. Bu ilke, sosyoekonomik kalkınma hedeflerine ulaşma ve Rusya Federasyonu'nun ulusal güvenliğini sağlama yol ve yöntemlerinin seçiminin, sonuçları en az maliyetle elde etme ihtiyacına dayanması gerektiği anlamına gelir. Ayrıca kaynakların planlaması ve programlaması kapsamında geliştirilen stratejik planlama belgelerine uygun olarak harcanması anlamına gelir.⁸⁵⁷

Kaynak sağlama ilkesi, planlama ve programlamanın bir parçası olarak ortaya koyulan stratejik planlama belgelerini geliştirirken ve onaylarken bu belgelerin sağladığı faaliyetler için mali ve diğer kaynakların belirlenen sınırlar dahilinde yürütülmesi gerektiği anlamına gelir. Tahmin çerçevesinde geliştirilen stratejik planlama dokümanları ile gerçekleştirilmektedir.⁸⁵⁸

Hedeflerin ölçülebilirliği ilkesi, sosyoekonomik kalkınma hedeflerine ulaşılmasının ve Rusya Federasyonu'nun ulusal güvenliğinin sağlanmasının niceliksel ve niteliksel hedef göstergeleri, kriterleri ve yöntemleri kullanılarak değerlendirilmesinin mümkün olması gerektiği anlamına gelir.⁸⁵⁹

⁸⁵⁶ 31.07.1998 tarih ve 145-FZ nolu Bütçe Kanunu, md. 28.

⁸⁵⁷ 172 sayılı Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun, md. 7/6.

⁸⁵⁸ Ak., md. 7/10.

⁸⁵⁹ 172 sayılı Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun, md. 7/11.

Göstergelerin hedeflere uygunluğu ilkesi, stratejik planlama belgelerinde yer alan ve her yönetim düzeyindeki devlet makamlarının faaliyetlerinin etkinliğini değerlendirirken kullanılan, Rusya Federasyonu'nun sosyal ve ekonomik kalkınma ve ulusal güvenliğinin sağlanması hedeflerine uygun göstergelerin olduğu anlamına gelir.⁸⁶⁰

Program-hedef ilkesi, Rusya Federasyonu'nun sosyoekonomik kalkınmasının önceliklerini ve hedeflerini belirlemek ve ülkenin ulusal güvenliğini sağlamak, karşılıklı olarak bağlantılı hedefler geliştirmek, Rusya Federasyonu'nun devlet programlarının uygulanması için zaman çizelgeleri, federe birimlerin devlet programları, belediye programları ve bunların finansmanlarının kapsamlarını ve kaynaklarını belirlemek anlamına gelir.⁸⁶¹

Rusya'da bütçe ve stratejik planlama arasındaki bağlantıyı sağlama hedefi, orta vadeli mali planlama odağında bir bütçeleme sistemi ile kaynakların yönetiminden sonuçların yönetimine geçmek, bütçe süreçlerine ilişkin prosedürler geliştirme ve stratejik planlamanın temel yasal düzenlemesinde yer alan kaynak sağlama, ölçülebilirlik, gösterge-hedef uygunluğu, program-hedef ilkeleri ile stratejik yönetim ve bütçe politikası eşgüdümüne yönelmiştir. Bu yolla kamu mali yönetiminde stratejik planlamanın etkinlik ve verimlilik içinde yürütülmesi resmin bütününde ülkenin sosyoekonomik kalkınmasının ve ulusal güvenliğinin sağlanması için de temel gereklilik olarak kabul edilmektedir.

2.2.2.Türkiye’de Performans Esaslı Program Bütçe-Stratejik Planlama-Ulusal Planlanma İlişkisi

1963 yılında hazırlanan Birinci Kalkınma Planı'nda dahi *“kuruluşların bütçe ve malî kontrol usullerini düzeltmek ve muhasebe ve maliyet hesaplarını modern kuruluşların*

⁸⁶⁰ 172 sayılı Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun, md. 7/12.

⁸⁶¹ Ak., md. 7/13.

ihtiyaçlarını karşılayacak duruma getirmek ”⁸⁶² idarede yeniden dzenleme⁸⁶³ ihtiyaının ilkelerinden biri olarak sayılmıştı. 2000’li yılların başında uygulamaya giren Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı aynı ihtiyaı, stratejik yönetim kavramları ile donatılmış yapısal düzenlemeler ekseninde dile getirmiştir. Bu plana göre belirli yapısal düzenlemeler yapılacağına yer verilmiştir. Bunlar kamu mali yönetiminde etkinliği, şeffaflığı artırmak, hesap verebilirliği sağlamak, verilerin daha güvenilir ve analize uygun şekilde tutulması amacını taşımaktadır. Bu çerçevede genel bteli idareler ve katma bteli idarelerde analitik bte sınıflandırması uygulamasına 2004’ten itibaren geçileceğine ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemine ilişkin çalışmalar sonulandırılacağına, stratejik planlama anlayışı doğrultusunda performans esaslı bteleme çalışmalarına devam edileceğine yer verilmiştir.⁸⁶⁴

Stratejik planlamanın Türk kamu yönetimine girişini anlamak için kamu mali yönetiminin yapısına bakmak gerekir. Kamu mali yönetiminde stratejik planlama, *orta vadeli bteleme sistemi* içerisinde kurumsal düzeyde orta vadeli mali planlamanın bir parçası olarak kurulmuştur. Orta vadeli bteleme sistemi “ulusal düzeyde orta vadeli planlama” ve “kurumsal düzeyde orta vadeli planlama” olarak ayrılabilir. Ulusal düzeyde orta vadeli planlama Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan’dan oluşur. Kurumsal düzeyde Orta Vadeli Mali Plan ise stratejik planlama, performans esaslı bteleme ve çok yıllık btlerden oluşur.⁸⁶⁵

⁸⁶² Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), 1963, s. 79.

⁸⁶³ Planda yeniden düzenleme, idarenin zaman geçtikçe beliren ihtiyaçlar çerçevesinde ayarlanması, hizmetlerin değişen şartlara uygun hale getirilmesi ve eşgdmlenmesi, idareye sürekli düzgün duruma getirme gerekliliğinden ortaya çıktığı belirtilmiştir. İdareyi günün ihtiyaçlarına uygun hale getirmek için yapılacak idari reform belirli bir zamanda tamamlanacak tek bir faaliyet biçiminde düşünülmektedir. Bunun için ilk olarak başlatılacak ve idarenin tümünü kapsayan ve gelişme yönlerini, ilkelerini ortaya koyan yeniden düzenleme hareketinden bahsedilmektedir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), 1963, s. 80.

⁸⁶⁴ **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2004 Yılı Programı**, <https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/>.

⁸⁶⁵ M. Sait Arcagök, Ertan Erz, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, Aktif Matbaa, Eylül 2006, s. 43-45.

İlk Orta Vadeli Program 2006-2008 dönemini kapsamaktadır. Kamu ve özel kesim bakımından öngörülebilirliği geliştirecek bir yol haritası biçiminde görülmüştür. Orta Vadeli Programın çeşitli alanlarda birbirleriyle tutarlı bir amaç, politika ve öncelikler seti sunduğu kabul edilmektedir. Bu program hem makro politikaları hem de temel gelişme eksenlerini ve temel sektörleri içermektedir.⁸⁶⁶

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla etkili, ekonomik ve verimli kaynak kullanımı, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda performans esaslı bütçe sistemine geçilmiştir. Ortaya koyulan bütçe sistemi, plan ve programların içerdiği amaç, hedef ve öncelikler ve bütçelerde tahsis edilen kaynakların kullanımıyla oluşan çıktı ve sonuçların ilişkilendirilmesini bir başka deyişle sonuç odaklı bir mali yönetim anlayışını gündeme getirmiştir. Böylece *stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları* performans esaslı bütçe sisteminin temel bileşenleri olmaları nedeniyle sisteme dahil edilmiştir. 2008 yılından itibaren genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde bu yönde faaliyete başlanmıştır. Bu kapsamda üst politika belgelerinde belirlenen hedef ve öncelikler uyarınca beş yıllık stratejik planlar, bu planlar ile bütçeleri bağlantılı hale getiren yıllık performans programları kamu idareleri tarafından hazırlanmaktadır. Bu belgeler uygulama sonuçları her yıl faaliyet raporları ile açıklanmakta ve kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Böylece kamu idarelerinde yönetsel sorumluluk temelli bir bütçeleme ve raporlama sistemi meydana getirilmeye çalışıldığı ifade edilmektedir.⁸⁶⁷

2000’li yılların başında 5018 sayılı kanun başta olmak üzere kamu mali yönetim sisteminde yapılan düzenlemelerle plan-program-bütçe ilişkisini güçlendirecek sistemler oluşturulması yönündeki söylemi bütçenin hazırlık sürecinin ve kapsamının yeniden

⁸⁶⁶ **Orta Vadeli Program (2006-2008)**, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/> .

⁸⁶⁷ T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **Program Bütçe**, <https://www.sbb.gov.tr/program-butce-yolculugu-basladi/#1568104374273-060da52c-23a5> .

tanımlanmasını ortaya çıkarmıştır. Bu doğrultuda merkezi yönetim bütçe kanunu hazırlama sürecini başlatan ve makro politikalar, ilkeler ve temel iktisadi büyüklükleri içeren Orta Vadeli Programın ve bütçe gelir-gider tahminlerini ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren Orta Vadeli Mali Planın üç yıllık olarak, her yıl hazırlanması karara bağlanmıştır.⁸⁶⁸ Bu yenilikler 5018 sayılı kanun ile orta vadeli bütçeleme sistemine geçişin ürünleridir. Harcama planlama ve tahmini, çok yıllık bütçeleme, orta vadeli harcama sistemi, orta vadeli bütçeleme çerçevesi gibi adlandırılan bu anlayış, politikalar ve bütçelerin bağlantılandırılmasına ve bütçede mali disiplinin sağlanmasına vurgu yapmaktadır. Burada bakanlıklara kaynakların kullanımı ve dağıtımında sorumluluk veren hükümet düzeyinde stratejik politika ve harcama çerçevesi anlamına gelmektedir.⁸⁶⁹

Bu sürecin planlama yönetimine etkisi, planlama kademelenmesini etkilemesidir. Orta vadeli kalkınma planları ile idarelerin stratejik planları arasında somut ilişkiler kuracağı beklenmekte, kalkınma planlarının sistem çerçevesinde evrilmesini gündeme getirmektedir. Kamu mali yönetim sistemi ile bütçesel sürece orta vadeli program ve mali plan kademeleri eklenmiş, bu belgelerin kuruluş düzeyinde planlar ile kalkınma planları arasında geçiş aşamasını oluşturacağı beklenmiştir.⁸⁷⁰ 5018 sayılı kanunun düzenlediği bu çerçevede bütçeleme sisteminin ana unsurları makro düzeyde ve kamu idaresi düzeyinde hazırlanacak program ve planlarla bir işleyiş mekanizması öngörmüştür. Makro düzeyde Orta Vadeli Plan (3 yıl), Orta Vadeli Mali Plan (3 yıl)⁸⁷¹ hazırlanacaktır. Kamu idarelerince ise stratejik plan (5 yıl), performans programı (3 yıllık perspektifte yıllık), çok yıllık bütçe (3 yıl) hazırlanacaktır. Bütçeleme sisteminde etkili kaynak dağılımı

⁸⁶⁸ Ahmet Taner, 2015, s. 38.

⁸⁶⁹ M. Sait Arcagök, Ertan Erüz, 2006, s. 43.

⁸⁷⁰ Nahit Bingöl, 2006, s. 199.

⁸⁷¹ 20.5.2021 tarihli ve 7319 sayılı 7319 Sigortacılık ile Diğer Bazı Alanlara İlişkin Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 8'inci maddesi ile orta vadeli mali plan kaldırılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md.17/a.

ve kullanımı, bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlü bir duruma getirilmesi, mali saydamlık gibi sistemsel beklentilerle performans esaslı bütçe uygulanmaktadır. Dolayısıyla performans esaslı bütçeleme sürecinin işleyişi, stratejik plana dayalı bir modelde yürütülmektedir.⁸⁷² 2021 yılında orta valî mali planının kaldırılmasıyla artık merkezi yönetim bütçe gelir ve gider tekliflerinin oluşturulması sadece orta vadeli programda ortaya koyulan temel büyüklükler, ilke ve esaslar dikkate alınmaktadır.

2020 yılında bütçe konusunda dikkat çeken Cumhurbaşkanlığı'nın 2 sayılı Olur'larıyla değişiklik yapılmıştır. Buna göre 2020 yılında performans esaslı program bütçe sistemine geçilmiştir.⁸⁷³ Program bütçe, *“harcamaların program sınıflandırmasına göre tasnif edildiği, harcama önceliği geliştirme konusunda karar alıcılara kamu hizmet sunumu performansına ilişkin bilgilerin sağlandığı ve bu bilgilerin kaynak tahsisi sürecinde sistematik olarak kullanıldığı bir bütçeleme sistemidir”*.⁸⁷⁴

Performans esaslı program bütçe ise, *“malî saydamlığın, hesap verebilirliğin ve kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması ile harcama önceliği geliştirilmesine yönelik; hükümet harcama ve faaliyetlerinin program sınıflandırmasına göre tasnif edildiği, politika amaç ve hedefleriyle ilişkilendirildiği ve karar alıcılara bilgi sağlamak üzere kamu hizmet sunumu performansına ilişkin bilgilerin bütçeleme süreçlerinde sistematik olarak kullanıldığı bütçe sistemi”* olarak tanımlanmaktadır. Bu bütçe sistemi çerçevesinde program-alt program analizinde, idarenin sorumluluğunda olan program ve alt programlar listelenmektedir. Hali hazırda uygulanan stratejik plan dönemine ait alt program hedeflerinin gerçekleşme seviye ve başarıma ya da başarısızlığa nedenlerine ve idarenin sorumlu olduğu program adına ve amacına, alt programın adı ve hedeflerine

⁸⁷² M. Sait Arcagök, Ertan Erüz, 2006, s. 45.

⁸⁷³ Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (Sürüm 3.1)**, 2021, s.18. <http://www.sp.gov.tr/tr/kutuphane/s/102/> , s. 3.

⁸⁷⁴ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi)**, Ocak 2020, s. iv.

de yer verilmektedir. Alt program hedeflerinin gerçekleşme seviyesine saptamalar yapılmaktadır. İdarenin sorumlu olduğu alt programlara ilişkin ortaya çıkan ihtiyaçlara bu saptamalar doğrultusunda yer verilmektedir.⁸⁷⁵

Bütçe ve planlama ilişkisi politika belgelerin üzerinden daha net açıklanabilir. Üst politika belgeleri Kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile idareyi ilgilendiren ulusal, bölgesel ve sektörel strateji belgelerinden oluşmaktadır.⁸⁷⁶ Bu sistemi “stratejik” başka deyişle en üst politikanın benimsendiği seviye, bir de uygulama seviyesinden oluşan bir yapı şeklinde düşünebiliriz. Amaç-hedef-sonuç ilişkisi stratejik seviyede *başarılmak istenilen ne olduğu ve hangi sosyoekonomik ihtiyacın karşılanacağı* sorularına yöneliktir. Faaliyetler ise uygulama seviyesinde amaç ve hedeflerin nasıl ve hangi kaynaklarla karşılanacağı sorularına yöneliktir. Kalkınma planı ve kamu idaresinin stratejik planı stratejik seviye ile ilişkiyken, performans programları uygulama seviyesiyle ilişkilidir.⁸⁷⁷

Kamu mali yönetiminde stratejik plan-bütçe ilişkisi, plan, performans programı ve faaliyet raporlarıyla sağlanmaya çalışılmıştır. 5018 sayılı Kanun’un 9’uncu maddesinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme başlığıyla kamu idarelerinin misyon ve vizyonlarını oluşturmak için katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamakla yükümlendirilmiştir. Kamu idarelerine stratejik plan hazırlama sürecinde yardımcı olmak üzere DPT tarafından (o zamanlardaki sorumlu kurum) hazırlanan Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu’nda, stratejik yönetim süreci planlama, bütçeleme, uygulama ve değerlendirme aşamalarına dayandırılmıştı.⁸⁷⁸

⁸⁷⁵ Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (Sürüm 3.1)**, 2021, s. vi, 18, 19.

⁸⁷⁶ Ak., s. vii.

⁸⁷⁷ Ak., s.1.

⁸⁷⁸ Ahmet Taner, 2015, s. 38.

Stratejik plan- bütçe ilişkinin sağlanması kapsamında önemli bir boyutu oluşturan program bütçe ile üst politika belgeleri ilişkisidir. Hükümetlerin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikaları ile hedef ve önceliklerini ortaya koyarak idarelerin yürütecekleri faaliyetler ve hedefleri bakımından yol gösterici olan üst politika belgeleridir. Kalkınma planları başta olmak üzere orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve yıllık programlar temel üst politika belgeleri arasında sayılmaktadır. Hükümet düzeyinde ulaşılabilecek amaç ve hedefler de bu belgelerde yer almaktadır. Program bütçe harcamaların programlar bazında sınıflandırılması, politika-amaç- hedeflerle programların ilişkilendirilmesi ve bütçeleme süreçlerinde performans bilgisinin kullanılmasını temel gereklilik olarak görmektedir. Kamu idareleri tarafından üretilen ürünler ile sunulan hizmetlerin amaçlarına göre sınıflandırılmasını ifade eden harcamaların programlar bazında sınıflandırılması, belirli bir sistematığa göre bütçe ve harcama verilerinin sürekliliğini gerçekleştirecek ve idarelerin tüm ürün ve hizmetlerini kapsayacak biçimde belirlenmiştir. Burada program ve alt programların, kamu hizmetlerinin devamlılığı kapsamında yıldan yıla değişmeyecek biçimde belirlenmesi uygulanmıştır.⁸⁷⁹

Merkezden taşra birimlerine ya da üst yönetimden ödenek tahsisi yapılan alt birimlere kamu mali yönetimi kapsamında yetki ve sorumluluğun aktarılması kamu yönetiminde karar almada çok merkezli anlayışın yansıması olarak değerlendirilebilir. Merkezi planlamaya dayalı bütçe anlayışından, her kamu idaresinin kendi stratejik öncelikleri doğrultusunda hazırladığı bir bütçe anlayışı bunun en temel somut göstergesidir. Bütçe uygulamalarının performans göstergeleriyle izlendiği ve raporlandığı, harcamacı birimlerin uygulama sonuçlarıyla ilgili üst yönetime, dış denetim

⁸⁷⁹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi)**, Ocak 2020, s. 44.

organlarına ve kamuoyuna hesap verme yükümlülüğüne girdiği mali yönetim sistemi hedeflenmiştir.⁸⁸⁰

Türkiye’de plan ve bütçe bağlantısının performans programlarıyla sağlanması öngörülmüşse de Demir-Saygılı’nın değerlendirmesine göre bütçe teklifleri incelenirken performans programları yeteri kadar incelenmemektedir. Dahası performans programlarına gerekli önem verilmemesi nedeniyle sistemin önerilen şekilde işlemediği görülmektedir.⁸⁸¹ Demir-Saygılı’ya göre mevcut durumda performans programları çoğunlukla stratejik plandan bağımsız hazırlanmaktadır. Stratejik planların bütçe görüşmelerinde dikkate alınmadığı ifade edilmektedir. Bu kamu idaresinin performans programını hazırlamasının ya da hazırlamamasının bütçe görüşmelerinde etkisinin olmadığını da göstermektedir. Burada başlıca nedenin performans programlarının gerekli takibinin yapılmaması ve herhangi bir yaptırım gücünün olmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Dolayısıyla merkezi uyumlaştırma ile görevli kamu idareleri eşgüdümленerek performans programlarının takibinin yapılması, bu programların bütçe görüşmelerinde etkili olmalarının sağlanması ve yaptırım-ödül mekanizmalarının uygulanması önerileri sorunların giderilmesinde öne çıkmaktadır.⁸⁸²

Planlama sistemi açısından performans bütçe ile plan ve bütçe ilişkisi değişmiştir. Plan, bütçeye bağımlı hale gelmiş, ölçülebilir amaç ve hedefleri gerektirmesi nedeniyle performansa dayalı bütçeleme sürecine doğrultusunda işleyecek bir planlama pratiği ortaya çıkmıştır. Politika belgelerinin bütçe ile ilişkisinin etkin şekilde kurulmasına dair öneriler kalkınma planının bu yolla işlevsiz kaldığı iddialarına kaynaklık etmektedir. Kamu sektöründe kaynakların kontrolü ve planlamayı etkileyen bütçe ve mali yönetim sistemi performans bütçeyi öne çıkarmakta ve stratejik planlama da performans bütçenin

⁸⁸⁰ Ahmet Taner, 2015, s. 33.

⁸⁸¹ Duygu Demir Saygılı, 2014, s. 60-61.

⁸⁸² Ak. 2014, s. 120,121.

yönetmelik olarak kaynakların rasyonel olarak dağıtılmasında kamu kurumlarında bu yolla mali disiplinin sağlanacağı doğrultusundaki amaçlarla şekillendirilmektedir.⁸⁸³

Türkiye'nin plan-bütçe bağlantısının sağlanması açısından önünde çözülmeyi bekleyen sorun, belirlenen strateji, hedef ve yürütülmesi hedeflenen faaliyetlere göre kaynak tahsisinin etkin bir program gözden geçirilmesi yapılması gerekmektedir. Uygulanan programlar gözden geçirilerek bir sonraki yılın bütçe görüşmelerinde dikkate alınmalı, bu sayede hedeflere ulaşma düzeyi de gözden geçirilmektedir. Bu sorun kesinlikle performans değerlendirmesinin yapılamaması ile de bağlantılıdır. Stratejik yönetimin bütçe bağlantısı kaynak tahsisinde stratejik yönetimin ilkelerini yönetim süreçlerine tam benimsendiğinde uygulanabilir olduğunu göstermektedir. Bu durum ise kendine özgü planlama ve bütçe süreçleri olan Türkiye gibi ülkeler için temel sorun alanı olmaya devam etmekte ve ülke gerçekliği bakımından işlevsiz hale geldiğini göstermektedir. Bunun en açık örneği kamu kurumlarının belirlenen göstergelerle ölçülmeye çalışılması sorunudur.

2.3. Stratejik Planlamada Yönlendirici Kurumlar

Ülkelerde stratejik planlama hakkında düzenleme yetkisinin verildiği kurumlar, stratejik planlamanın işleyişine dair bilgiler vermesi bakımından önemlidir.

2.3.1. Rusya Federasyonu Ekonomik Kalkınma Bakanlığı - Maliye Bakanlığı'nın Stratejik Planlamadaki Roller

Rusya'da Ekonomik Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Rusya Federasyonu stratejik Kanununa göre, Rusya Federasyonu'nun Sosyoekonomik Kalkınma Stratejisi ana planlama belgesinin geliştirilmesine temel oluşturması gereken tahmin belgelerinin

⁸⁸³ Barış Övgün, **Devlet ve Planlama**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010, s. 295, 296.

hazırlanmasından ve onaylanmasından sorumludur.⁸⁸⁴ Ekonomik Kalkınma Bakanlığı (Министерство экономического развития Российской Федерации) kısaca “Minekonomipazvitiya Rossii (Минэкономразвития России)” stratejik planlama konusunda baş aktör olarak belirlemektedir. Söz konusu bu yasaya göre, Rusya Federasyonu’nun sosyoekonomik kalkınmasına yönelik iç ve dış koşullar için seçeneklerin tanımını da içeren uzun vadeli bir sosyoekonomik kalkınma tahmini taslağı geliştirir.⁸⁸⁵

Bakanlık stratejik planlama konusunda ulusal hedeflere ulaşılmasının izlenmesi federal projeler çerçevesinde stratejik uzmanlık, iktisadi politika önlemlerinin uygulanmasına yönelik mekanizmaların karşılıklı bağlılığını artırmak, devletin çok düzeyli stratejik planlama sisteminin (разноуровневой системы государственного стратегического планирования) normatif güvencesini kurmak, stratejik yönetim sisteminin bilgi sağlama (sayısallaştırma) sorunlarının yönetimi, federal düzeyde stratejik planlama belgelerinin geliştirilmesi (разработка) ve düzeltilmesi (корректировка) işlerini gerçekleştirmekten sorumludur.⁸⁸⁶

Rusya Ekonomik Kalkınma Bakanlığı, sosyoekonomik kalkınma stratejisi, Rusya Federasyonu’nun stratejik tahmini, Rusya Federasyonu Hükümetinin ana faaliyet alanları için bir dizi temel stratejik planlama belgelerinin geliştirilmesini yürütmektedir.⁸⁸⁷ 21 Temmuz 2020 tarihli “Rusya Federasyonu’nun 2030 Ulusal Kalkınma Hedefleri Üzerine” başlıklı 474 sayılı Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı Kararnamesinde tanımlanan ulusal kalkınma konusunda hedefler, araçlar ve mekanizmalar dikkate

⁸⁸⁴ A.B. Zolotareva, I.A. Solokov, “Topical Issues of Strategic Planning and Audit in Modern Russia”, **Studies on Russian Economic Development**, 2021, 32(5), s. 471.

⁸⁸⁵ Ak., s. 471.

⁸⁸⁶ Стратегическое планирование [Stratejik Planlama], https://economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie/ (e.t. 5.03.2023).

⁸⁸⁷ Документы стратегического планирования [Stratejik Planlama Belgeleri], https://economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie/dokumenty_strategicheskogo_planirovaniya/ (e.t.05.03.2023).

alınarak, Rusya Federasyonu'nun 2050 Sosyoekonomik Kalkınma Stratejisi'nin geliştirilmesine yönelik kavramsal yaklaşımlar belgesi (2050 Stratejisi) oluşturulmuştur.⁸⁸⁸ Buna ek olarak, Rusya Ekonomik Kalkınma Bakanlığı'nın sorumluluğu, federal yürütme faaliyet planları (Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти) gibi stratejik planlama belgelerinin geliştirilmesi ve izlenmesinde uyulacak yöntemler ile belirlenmiştir.⁸⁸⁹

Ekonomik Kalkınma Bakanlığı bünyesinde stratejik planlamayı öncelikli alan olarak belirlemiş iki departman vardır. Bunlar Bütçe Planlama, Devlet Programları ve Ulusal Projeler Departmanı (Департамент бюджетного планирования, государственных программ и национальных проектов) ile Stratejik Planlama ve İzleme Departmanı'dır (Департамент стратегического планирования и мониторинга).⁸⁹⁰

Bütçe Planlama, Devlet Programları ve Ulusal Projeler Departmanı'nın temel görevi, Rusya Federasyonu devlet programlarının etkinliğinin geliştirilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesinde düzenleyici yasal düzenlemelerin, metodolojik tavsiyelerin ve yönergelerin geliştirilmesidir. Departman, devlet programlarının geliştirilmesi ve uygulanması için metodolojik rehberlik sağlar, Rusya'nın devlet programlarıyla yapılan çalışmaların iyileştirilmesi de dahil olmak üzere, Rusya Federasyonu'nun bütçe sürecini, bütçe planlamasını ve bütçe mevzuatını iyileştirmeye yönelik teklifler hazırlamak için Bakanlıktaki çalışmaların koordinasyonundan sorumludur. Departman, devlet programlarının ve ulusal projelerin uygulanmasını izleme yetkisini kullanır. Departmanın

⁸⁸⁸Документы стратегического планирования, https://economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie/dokumenty_strategicheskogo_planirovaniya/ (e.t.05.03.2023).

⁸⁸⁹https://economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie/dokumenty_strategicheskogo_planirovaniya/ (e.t.05.03.2023).

⁸⁹⁰ https://www.economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie/ (e.t.5.03.2023).

faaliyetleri, devlet programlarının ve ulusal projelerin uygulanması çerçevesinde değişikliklerin analizini, izlenmesini ve yönetimini içerir.⁸⁹¹

Temel olarak Rusya Federasyonu'nun sosyoekonomik kalkınma tahmininin ve gelecek yıl için federal hedefli bir yatırım programının ve bir planlama döneminin geliştirilmesi için gerekli belge ve materyallerin cari yılda hazırlanması ve değerlendirilmesi için bir programın geliştirilmesini; gelecek mali yıl ve planlama dönemi için federal bütçe taslağının ve Rusya Federasyonu'nun bütçe dışı devlet fonlarının taslak bütçelerinin hazırlanmasında geliştirilen federal yasa taslaklarının, belgelerin ve materyallerin hazırlanması ve değerlendirilmesi için programın koordinasyonunu yerine getirmektedir.⁸⁹²

Bakanlık bünyesinde stratejik planlamayı önceliğine almış ikinci departman Stratejik Planlama ve İzleme Departmanı'dır. Bu departmanın işlev ve görevleri, 1) Rusya Federasyonu'nun ulusal kalkınma hedeflerine ulaşma sorunlarının metodolojik olarak çözümü, 2) Stratejik planlama sisteminde süreklilik ve denge ilkelerine uyumu izlemek ve eşgüdümlemek, bunlara sektörel (отраслевой) ve bölgesel ilkelere (территориальные принципы) yönelik hedef belirleme belgelerinin geliştirilmesi, ayarlanması ve eşgüdümlenmesi, 3) Rusya Federasyonu'nun sosyoekonomik kalkınma stratejisinin, Rusya Federasyonu'nun stratejik tahmininin, Rusya Federasyonu'nun ekonomik güvenlik stratejisinin, Rusya Federasyonu Hükümetinin ana faaliyetlerinin geliştirilmesi, uygulanması ve düzeltilmesinin koordinasyonu, metodolojik olarak sağlanması, bunların uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünün uygulanması, 4) Departman planlamasının (ведомственное планирование) tek tip belgelerinin oluşturulması, 5) Rusya Federasyonu Güvenlik Konseyi ile stratejik planlama

⁸⁹¹ Департамент бюджетного планирования, государственных программ и национальных проектов, <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d19/> (e.t.5.03.2023).

⁸⁹² <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d19/>, (e.t.5.03.2023).

konularında işbirliği, 6) Bakanlığın sorumluluk sınırları dahilinde Devlet veri yönetimi süreçlerinin iyileştirilmesine ilişkin yasal düzenlemeye katılım, 7) Bakanlık işlevlerinin uygulanması için gerekli sosyoekonomik süreçler hakkında bilgi içeren etkileşimli analitik raporlar oluşturmak için göstergelerin oluşturulması ve hesaplanması için gerekliliklerin belirlenmesine katılım, 8) özellikle Bakanlığın odaklandığı konular dahilinde, devlet bilgi sistemlerinden elde edilen verilere dayanarak da dahil olmak üzere sosyoekonomik süreçlerin göstergelerinin dinamiklerini yansıtan derecelendirmelerin oluşturulmasını ve oluşturulmasını organize etmek, izlemenin sistemleştirilmesi için gerekli düzenleyici ve yasal çerçevenin, örgütsel, metodik, bilgi ve diğer koşulların oluşturulmasına katılım, 9) sosyoekonomik süreçlerle ilgili bilgilerin sistematik olarak elde edilmesini, analiz edilmesini ve birikmesini sağlamanın yanı sıra analitik çalışmaların sonuçlarının Bakanlık yönetimine getirilmesini sağlamaktır.⁸⁹³

Sistemin diğer bütünleyici kurumu Maliye Bakanlığı'dır. Bakanlığın *Bütçe Politikası ve Stratejik Planlama* departmanı, 29 Nisan 2008'de (o zamanki adıyla Uzun Vadeli Mali Planlama Dairesi) olarak kurulmuştur. Departman, bütçe politikalarının geliştirilmesinde yer almakta ve aynı zamanda devletin ekonomik politikalarının oluşturulmasına da katılmaktadır. Ana faaliyet alanları, federal bütçenin uzun vadeli sürdürülebilirliğine ve bütçe sisteminin dengelenmesine yönelik yaklaşımların oluşturulması; makroekonomik ve finansal risklerin analizi ve bunların yönetilmesi/dengelenmesine yönelik önlemlerin hazırlanması; ekonomik durumun planlanması ve tahmin edilmesi için araçların oluşturulmasıdır. Özellikle, üç yıllık bir süre için bütçe politikasının temel yönlerini ve uzun vadeli bir perspektif için bütçe tahminini hazırlamakla sorumludur. Ayrıca yapısal ekonomik reformların geliştirilmesi; krizle mücadele planlarının oluşturulması, vergi harcamalarının federasyon, kuruluşlar ve

⁸⁹³ Департамент стратегического планирования и мониторинга, <https://economy.gov.ru/material/departments/d36/> (e.t.5.03.2023).

belediyeler düzeyinde değerlendirilmesi için kuralların ve gerekliliklerin belirlenmesi üzerine çalışmaktadır.⁸⁹⁴

Stratejik planlama açısından çeşitli roller üstlenmiş durumdadır. Bunlar 1) stratejik planlama alanında talimat (указание) ve tavsiyelerin (рекомендация) hazırlanmasına katılıma ve ayrıca stratejik planlama konularında Bakanlık birimlerine metodolojik yardım sağlanması; 2) Rusya Federasyonu mevzuatının gerekliliklerine ve Rusya Federasyonu'nun stratejik planlama alanındaki diğer düzenleyici yasal düzenlemelere uygunluğuna ilişkin stratejik planlama konularına, stratejik planlama belgelerinin taslaklarına değinen federal yasalar ve diğer yasal eylemlerin taslaklarına ilişkin sonuçların hazırlanmasına katılım; 3) Rusya Federasyonu'nun stratejik tahmin projelerine, ülkenin stratejik planlama alanındaki devlet politikasının temellerine, ülkenin ulusal güvenlik stratejisine, Rusya Federasyonu'nun ekonomik güvenlik stratejisine, Rusya Federasyonu'nun sosyoekonomik kalkınma stratejisine, Rusya Federasyonu'nun mekânsal gelişim stratejisine, Rusya Federasyonu'nun ana faaliyet alanlarına ilişkin görüşlerin değerlendirilmesi ve oluşturulması; 4) stratejik planlamada dünya deneyiminin en iyi uygulamalarının analizi, özetlenmesi ve pratik uygulaması; 5) Rusya Federasyonu'nun ulusal güvenliğine yönelik tehditlerin belirlenmesine katılım, Rusya Federasyonu'nun ulusal güvenlik durumunun bölümün yetkisinde yer alan konularda izlenmesi; 6) Bakanlık yapısal birimleri tarafından sunulan verilerin özetlenmesi ve Rusya Federasyonu'nun ulusal güvenlik stratejisinin ve Rusya Federasyonu'nun ekonomik güvenlik stratejisinin uygulanmasına ilişkin bilgi ve analitik materyallerin hazırlanması, Rusya Federasyonu'nun Cumhurbaşkanı'na ulusal güvenlik ve ekonomik güvenlik durumu açısından ilgili yıllık raporların oluşturulması, 7) bakanlığın yapısal birimlerinin faaliyetlerinin koordinasyonu ve Rusya Federasyonu'nun ulusal kalkınma

⁸⁹⁴ МИНФИН РОССИИ, Департамент бюджетной политики и стратегического планирования
https://minfin.gov.ru/ru/ministry/structure/departments/?id_4=4-departament_byudzhethnoi_politiki_i_strategicheskogo_planirovaniya , (e.t. 10.04.2023).

hedeflerine ulaşmak için birleşik bir planın oluşturulması (düzeltilmesi) ve uygulanması açısından özet önerilerin hazırlanmasıdır.⁸⁹⁵

2.3.2. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı- Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Stratejik Planlamadaki Roller

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin stratejik planlamaya örgütsel düzeyde etkisi 703 sayılı KHK ile 5018 sayılı kanun ile stratejik planlama konularında Kalkınma Bakanlığına verilen görevlerin ve performans esaslı bütçeleme konularında Maliye Bakanlığına verilen görevlerin Cumhurbaşkanında toplanması olmuştur.⁸⁹⁶

2018 yılında çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığının bağlı kuruluşu *olarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı* kurulmuştur.⁸⁹⁷ 24 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konularındaki görevleri bu idareye vermiştir.⁸⁹⁸ Bu kararnameye göre Başkanlık, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar doğrultusunda kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları, ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini alarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ortaklaşa hazırlamak ve makro dengeleri oluşturmakla görevlidir. Aynı zamanda bu belgelerde belirtilen konuların izlemekte ve değerlendirmektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı

⁸⁹⁵ Приказ Минфина России от 13.08.2020 N 865 “Об утверждении Положения о Департаменте бюджетной политики и стратегического планирования” [Rusya Maliye Bakanlığı'nın 13 Ağustos 2020 tarih ve 865 sayılı Emri “Bütçe Politikası ve Stratejik Planlama Departmanının Yönetmeliğinin Onaylanması Üzerine], (4.3.19- 4.3.25 numaralı maddeler arasında).

⁸⁹⁶ 703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, md.17, md.13.

⁸⁹⁷ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 10.7.2018-30474, md. 37.

⁸⁹⁸ 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 24.07.2018, 30488.

bünyesindeki Politika Kurullarının görüşünü alarak temel makro plan ve programların hazırlanmasında esas alınacak kısa, orta ve uzun vadeli makroekonomik tahminleri yapmak bu idarenin görevidir.⁸⁹⁹ Bu grup görevler Strateji ve Bütçe Başkanlığının *Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü* tarafından yürütülür. Bu müdürlük, stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin genel ilke, esas ve usulleri saptamaktadır. Kamu idarelerinin stratejik planlarının kalkınma planı, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar ve orta vadeli programda belirlenen hedef ve amaçlar doğrultusunda hazırlanmasını sağlamak, uygulamasını takip etmek ve sonuçlarını değerlendirmektir. Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politika, strateji ve öncelikler doğrultusunda iktisadi ve sosyal kalkınma konularıyla ilgili her türlü araştırmayı yapmaktadır. Küresel ve bölgesel ekonomik entegrasyonlar ve platformlarla ilgili gelişmeleri, stratejileri takip etmek ve bunlar için alternatifler hazırlamak görevleri arasındadır.⁹⁰⁰

Başkanlığın, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile eşgüdümlü olarak bütçe sürecine ilişkin üstlendiği görevler de mevcuttur. Harcama ve bütçe politikalarının geliştirilmesine ilişkin çalışmalar, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçe hazırlık çalışmalarında uyulacak teknik ilke, esas ve usullerin geliştirilmesi, bütçe hazırlık çalışmalarının eşgüdümü hazırlık çalışmaları sürecine ilişkin görevlerdir. Kamu idarelerince hazırlanan ve Başkanlığa gönderilen bütçe tekliflerini incelenmesi ve bunların kalkınma planı, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen hedef ve amaçlar, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, stratejik planlar, performans programları ile bütçe hazırlıklarına esas teknik ilke, esas ve usullere uygunluğunun sağlanması planının oluşturulma sürecine ilişkin görevlerdir. Ayrıca Başkanlık, Hazine ve Maliye Bakanlığının gelir tahminlerini esas alarak hazırladığı gelir bütçesi teklifi taslağı ile kamu

⁸⁹⁹13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md.2.

⁹⁰⁰Ak., md. 6.

idarelerinin bütçe tekliflerini birleştirerek merkezi yönetim bütçe kanun teklif taslağının oluşturmaktadır.⁹⁰¹ Bu işler başkanlık içindeki yedi genel müdürlükten biri olan *Bütçe Genel Müdürlüğü* tarafından yürütülür. Bütçe Genel Müdürlüğü, kamu idareleri bütçe tekliflerini inceleyerek bunların kalkınma planı, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen hedef ve amaçlar, orta vadeli program, stratejik planlar, performans programları ile bütçe hazırlıklarına esas teknik ilke, esas ve usullere uygunluğunu sağlamakla görevlidir.⁹⁰²

Kurumsal Stratejik Planlama ve Performans Programı Dairesi Başkanlığı ise kamu idarelerinin stratejik planlarının ve performans programlarının hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin mevzuat düzenlemesi yapmaktadır. Stratejik plan ve performans programı konusunda kılavuz ve rehberler hazırlama görevine sahiptir. Kamu idarelerinin stratejik planlarının kalkınma planı, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar ve orta vadeli programda belirlenen hedef ve amaçlar doğrultusunda hazırlanmasını sağlamak ve taslak stratejik planlara yönelik değerlendirme raporlarını hazırlamaktadır. Kamu idarelerinin stratejik planlarının ve performans programlarının uygulanmasını izlemek ve sonuçlarını değerlendirme, kamu idarelerine stratejik plan ve performans programı hazırlanması, uygulanması ile izlenmesi ve değerlendirilmesine ilişkin kapasite geliştirme programları ile rehberlik, danışmanlık ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmektedir. Performans programlarına ilişkin ise kamu idarelerinin bütçe tekliflerine ilişkin yapılan bütçe görüşmelerinde değerlendirmektedir. Ayrıca faaliyet raporlarının hazırlanması ve ilgili mercilere sunulmasına ilişkin usul ve esasları belirlemektedir.⁹⁰³

⁹⁰¹13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md.2.

⁹⁰² Ak. md.14.

⁹⁰³ Ak., md.11/4.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Dairesi Başkanlığı ise KİT'lerin stratejik planlarının ve performans programlarının hazırlanmasını koordine etmek, bu plan ve programları onaylamak, izleyip değerlendirmek ile görevlidir.⁹⁰⁴

Ekonomik Modelleme ve Konjonktür Belirleme Genel Müdürlüğü bünyesinde yer alan Ekonomik Modelleme Dairesi Başkanlığı ülke ekonomisine ilişkin modelleme çalışmalarını yürütmek, tahmin ve politika analizlerini yapmak, uzun vadeli stratejileri ve kalkınma planlarının makro dengelerini oluşturmak, geliştirilen makro modellerle iktisadi ve sosyal politikaların uzun dönemli etkilerini tahmin etmek, sektörel ve ulusal düzeyde yapısal analiz çalışmaları yürütmek, ekonomik ve sosyal politika önerilerinde bulunmak, büyümenin kaynaklarına ve uzun dönem büyüme dinamiklerine ilişkin analizler yapmak, potansiyel büyüme, çıktı açığı ve yapısal bütçe dengesi hesapları yaparak ekonominin döngüsel durumuna ilişkin yapısal analizleri yapmak, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Ekonomik Reform Programı ile ilgili gerekli işleri yürütmek ve ulusal düzeyde eşgüdümü sağlamak, iktisadi modelleme, dünya ekonomisi, ülke ekonomileri, ulusal ve uluslararası stratejiler gibi konularda araştırma ve analizler yapmak ile görevlidir.⁹⁰⁵

Hazine ve Maliye Bakanlığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde, temel olarak maliye ve ekonomi politikalarının hazırlanmasına yardım etmek ve bu politikaları yürütmekle görevlidir. Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar doğrultusunda kalkınma planı ve diğer üst politika belgelerinin oluşturulmasında Strateji ve Bütçe başkanlığı ile ortaklaşa görevler üstlenmektedir. Sayılan plan ve programlar bakımından uygulanmayı izlemek, değerlendirmek, gerekli durumlarda yetkileri dahilinde usule uygun biçimde değişiklik yapmak veya bu değişiklikleri teklif etme yetkisine sahiptir. Bakanlığın kamu mali yönetimi kapsamında değerlendirilebilecek

⁹⁰⁴13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md.11/7.

⁹⁰⁵T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Görev Yönergesi, md.12. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/SBB_Teskilat-Gorev-Yonergesi_28022023.pdf.

görevleri de kamu harcamalarında etkinlik, etkililik, ekonomiklik ve verimlilik doğrultusunda gereken standartları ve sınırlamaları koymak ve tüm kamu kurum ve kuruluşları bakımından uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmak ve önlemleri almaktır.

⁹⁰⁶ Bakanlığın *Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü* bu kapsamdaki görevleri ile yetkilendirilmiş birimdir.⁹⁰⁷

Strateji ve Bütçe Başkanlığı stratejik planları uygunluk bakımından incelemektedir. Bu uygunluk kapsamının başında kalkınma planı, Cumhurbaşkanınca belirlenecek politikalar, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlardan meydana gelen üst politika belgeleri yer almaktadır. Uygunluk kapsamının diğer yönü ise yönetmelikte, kılavuzda ve stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlerde belirtilen usul ve esaslardır. Başkanlık uygunluğun yanında stratejik planın içerdiği misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin birbirleri ile bağlantılarını kavramsal tutarlılığını da incelemektedir. Başkanlık, taslak stratejik planlara ilişkin hazırladığı değerlendirme raporlarıyla kamu idarelerine geri bildirim yapmaktadır. Bu geri bildirimle stratejik plan hazırlama sürecini desteklemekte ve ulusal ve kurumsal düzeyde politika ve strateji yönetiminde uyumun gerçekleştirilmesini göz önünde bulundurmaktadır.⁹⁰⁸

Stratejik planlamanın yönlendirici temel kurumları Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı'nın ulusal kalkınma planlamasının hazırlanmasından ortak sorumlu olmaları dikkat çekicidir. Bu ortak sorumlulukta Strateji ve Bütçe Başkanlığı Cumhurbaşkanınca belirlenen hedeflerle stratejik planların kalkınma planlarına uygun hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin genel esası belirleyen kurum olarak

⁹⁰⁶ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md.127.

⁹⁰⁷ Ak., md.123/A.

⁹⁰⁸ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi)**, Ocak 2020, s. 45.

belirmektedir.⁹⁰⁹ Ancak başkanlık plan ve programlar bakımından kalkınma planına uygunluğu belirtse de bünyesinde kalkınma planı adını taşıyan bir birim taşımamaktadır. Stratejik planlama ve kalkınma planı hazırlığı tek bir birimin sorumluluğunda yürütülmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişki ise harcama ve bütçe politikalarının geliştirilmesine yönelik çalışmalar ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçe hazırlık çalışmaları sırasında uyacakları teknik ilke, esas ve usulleri saptanmasında kendini göstermektedir. Başka bir deyişle bütçe hazırlık çalışmalarının eşgüdümle yürütmek için Başkanlığa gönderilen bütçe tekliflerinin bunların kalkınma planı, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen hedef ve amaçların da bulunduğu üst politika belgeleri doğrultusunda gerçekleştirilmesinde ve stratejik planlar, performans programları ile bütçe hazırlıklarına ilişkin sürecin esas, ilke ve yöntem bakımından incelenmesinde somutlaşmaktadır. Buradaki esas nokta Türkiye'nin kalkınma planına özgülenmiş kurumlarının plan- bütçe ilişkisinde stratejik yönetim esaslı merkezi bir yapıda eritilmiş olmasıdır.

⁹⁰⁹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Görev Yönergesi, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/SBB_Teskilat-Gorev-Yonergesi_28022023.pdf (e.t. 06.03.2023).

Değerlendirme

1991 yılında, daha SSCB henüz resmi olarak dağılmadan Devlet Planlama Komitesinin kaldırılmış olması ekonomide yeni bir yönlendirici sistemin inşa adımlarının atıldığıнын göstergesiydi. Sosyalist planlamanın örgütü GOSPLAN önce SSCB düzeyinde, sonra ise Rusya Federasyonu’nda ortadan kaldırılmıştır. Dünya Bankası ve IMF rehberliğinde ekonomik politikaların hayata geçirilmesi, tasfiye edilen planlama sisteminin yerine piyasa sisteminin kurulması anlamına gelmiştir. Bu dönemde bir geçiş ekonomisi olan Rusya’da iktisadi reformların, kaynakların önemli ölçüde yeniden tahsisine yol açması ve merkezi planlamadan miras kaldığı iddia edilen sorunların düzeltilmesi beklentisi bu dönemin temel karakteristiğidir. Diğer yandan ekonomide uzun vadeli gelişmeyi sağlayacak bir iktisadi programlama sisteminin kurulması ihtiyacı kendini göstermiştir. Rusya federasyonunda uzun vadeli programlama amaçlarına bağlanmış olan stratejik planlama sistemi, plandan piyasaya geçişi anlatan reformlar ile kurulan yeni ekonomik ve kurumsal sistem üzerine inşa edilmiştir.

Rusya’da reform kapsamı, performansa dayalı yönetim, orta vadeli sonuç odaklı bütçeleme, kamu hizmeti reformu olarak gibi alanlarını içeren Batı orijinli yörüngeyi izlenmiştir. Reformların başladığı dönemde Sovyet sistemini çağrıştıran planlama kavramı resmî belgelerden kaybolmuştur. Bu yıllarda iktisadi kalkınma için bilimsel temelli uzun ve orta vadeli bir bakış açısı mümkün olamamıştır. Bu dönemde GOSPLAN’ın yerini önce Ekonomi ve Tahmin Bakanlığı sonra da Ekonomi ve Maliye Bakanlığı almıştır.

Ekonominin çeşitli düzeylerinde planlama çalışmaları yalnızca temel iktisadi göstergelerin kısa vadeli tahminleri şeklinde yapılmıştır. Ulusal düzeyde sosyoekonomik kalkınmanın uzun vadeli tahmin ve program sisteminin yeniden canlanmasına ilişkin ilk girişim, adında “plan” sözcüğü olmayan 20 Temmuz 1995 tarihli ve 115-FZ sayılı “Rusya

Federasyonu'nun Sosyo-Ekonomik Kalkınmasına Yönelik Devlet Tahminleri ve Programları Hakkında" federal kanunu ile ortaya çıkmıştır. Bu anlayış, 2000'li yılların ilk on yılında hedefledikleri yıllarla anılan "strateji" metinleriyle ilerlemiştir. Stratejik planlamaya geçiş, 2014 yılına gelindiğinde ekonomik ve siyasi nedenler bütününe şekillendirdiği bir stratejik planlama kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Piyasanın kendi kendini düzenlemesi yoluyla çözülemeyen yapısal sorunların çözümünün gerekli görülmeyle başlanmasıyla şekillenen süreç, ulusal güvenliğe dair çıkarlarla birleşerek sosyoekonomik kalkınmada stratejik planlamasının kesinlikle gerekli olduğunu göstermiştir. Ülke güvenliğini tehdit eden kriz durumlarının üstesinden stratejik planlama ile gelmek ve böylelikle kriz durumlarından daha hızlı çıkılacağına düşünülmesi süreci hareketlilik kazandıran nedenler olmuştur. Böylelikle Rusya'nın devletin uzun vadeli hedefler belirme yönündeki gayretleri, 2014 yılında devletin uzun vadeli stratejik planlama amaçlarını ilke ve belgelerini ortaya koyan sistem getirilmesine temel oluşturan yeni bir planlama sistemi yolunda yasal çerçevenin oluşturulmasına varmıştır. Şu anda Ekonomik Kalkınma Bakanlığı stratejik planlamada ana kurumu olarak görünmektedir.

1980'lerden sonra birçok gelişmekte olan ülke gibi Türkiye de ithal ikameci kalkınma modelinden ihracat yönelimli kalkınma modeline geçilmesiyle rekabetçilik önem kazanmıştır. Bir ülkenin mukayeseli üstünlüğünün olduğu alanları belirleyerek devletin bu alanlarda rekabetçiliği özendirilmesi gerekliliği, planlama anlayışında değişikliğe neden olmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için uluslararası aktörlerin kalkınmakta olan ülkeleri etki altına alması ve bu yolla kalkınma planlamasının sorgulanması kapsamı açısından bütüncül olan planlamadan sapmalar meydana getirmiştir. Bunun sonucunda stratejik planlamaya ülkelerin gündemlerine girişi planlamanın yönlendiriciliğinin ulusaldan düzeyden uluslararası düzeye geçişi ile birlikte ortaya çıkarmıştır. Dışa açılma sürecinde ve yeni dünya düzeninin koşulları altında gelişmekte olan ülkelerin kalkınma planlarını, piyasa sisteminde kurumsal yapının

değiştirilmesi ve denetlenmesi, makro düzeyde politika planlaması, karşılaştırmalı üstünlüklere önem ve öncelik vererek teşvik sisteminin rasyonelleştirilmesi, kamu sektörü planlamasını içeren yeni işlevler ile tanımlanmaktadır. Dış kaynaklı bu tanım önerisi, kalkınma planının gelecekte politika planlaması ve stratejik önem de iktisadi kararlar ile ilgilenmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Türkiye’de de 2000’lere kadar planlama anlayışındaki değişimin ana yönlendiricisi konumunda olan uluslararası örgütler ekseninde uygulanan yapısal uyarlama politikaları yeni yüzyılın ilk yıllarında da sürdürülmüştür. 2000’li yıllarda IMF ve Dünya Bankası destekli programlarla iktisadi reform, kamu sektörü uyum adını alan projeler kapsamında yapısal uyarlama süreci devam etmiştir. Bu kapsamda kamu sektöründe yönelik geniş bir reform gerçekleştirilmesi gündeme gelmiştir.

2000’li yılların başında Güçlü Ekonomiye geçiş AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Acil eylem planı ile değişimin sinyalleri verilmiştir. Temel vurgu, Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi çerçevesinde tanımlanan “program ve bütçe bağlantısının güçlendirilmesi” kapsamında stratejik planlar ve performans esaslı bütçeleme sistemiyle kaynak tahsis sürecinin ilişkisinin kuvvetlendirilmesi öncelikli dönüşüm alanı sayılmıştır. Tüm bunlar 2003 yılında 5018 sayılı kanun ile kamu mali yönetiminin yeniden düzenlenmesine açılmıştır. Bu kanunun planlama açısından önemi kamu kuruluşlarında stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçil ile sonuç odaklı bir yönetim sisteminin hedeflenmesidir. Böylelikle bir yanda ulusal düzeyde kalkınma planları diğer yanda kuruluş düzeyinde stratejik planlama ülkedeki kamu kaynaklarının etkin kullanımı için planlama sisteminin temel politika belgeleri halini almıştır.

Tablo 6: Rusya’da ve Türkiye’de Stratejik Planlamada Ayırt Edici Temel Nitelikler

	Rusya	Türkiye
Devlet Yapısında Stratejik Planlama Yapan Düzeyler	<i>Yönetim Kademelerine göre</i> Federal Yönetim Federe Birim Yönetimleri Yerel Yönetimler	<i>Bütçe türlerine göre</i> Genel Yönetim kapsamındaki kamu idareleri Merkezi kamu idareleri (Genel bütçe, özel bütçe, Denetleyici ve Düzenleyici Kurumlar bütçesi) Sosyal güvenlik kurumları Mahalli İdareler
Stratejik Planlama Kapsamı	Tüm devlet sistemi için bütünsel	Görevin niteliği itibarıyla istisna kurumlar, yerel yönetimlerde ise köyler kapsamı dışı, kurumsal düzeyde
Stratejik Plan/planlama Temel Hukuki Tanımı	Stratejik planlama, ülkenin sosyoekonomik gelişiminin, federe birimlerin ve belediyelerin, ekonominin sektörlerinin ve devlet ve belediye yönetimi alanlarının hedeflerinin belirlenmesi, tahmin, planlanma ve programlama faaliyetlerini ve sonucunda ortaya çıkan belgeler	Kamu idarelerin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunların gerçekleşmesinde takip edilecek yöntemler ve kaynak dağılımlarını gösteren plan
Yapı-İşleyiş İlkeleri	1) birlik ve bütünlük ilkesi, 2) yetkilerin sınırlandırılması (yetki ayrılığı) ilkesi, 3) süreklilik ilkesi, 4) stratejik planlama sisteminde öncelik hedef ve faaliyetlerin kaynaklara ve uygulama zamanına göre dengelenmesi ilkesi, 5) stratejik planlamanın etkinliği (результативность) ve verimliliği (эффективность) ilkesi, 6) stratejik planlamaya katılanların sorumluluğu (ответственность) ilkesi, 7) stratejik planlamanın şeffaflığı (açıklık) ilkesi (прозрачность-открытость), 8) plan hazırlığında belirli bir zaman dilimi içinde hedeflere ulaşma ve sorunları çözmeye dayanan gerçekçilik ilkesi, 9) kaynak sağlama ilkesi, 10) hedeflerin ölçülebilirliği (измеряемости) ilkesi, 11) göstergelerin hedeflere uyma ilkesi, 12) program ve hedef ilkesi	1) planın kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanlarınca hazırlanması, 2) planın stratejik yönetim döngüsü bütünlüğü, 3) plan hazırlıklarında katılımının sağlanması, 4) taşra teşkilatı olan kamu idarelerinde, stratejik plan hazırlama süreci taşra teşkilatlarıyla işbirliği içinde yürütülmesi, 5) çalışmaların bakanlıklarda belirlenen üst yönetici, diğer idarelerde ise üst yönetici başkanlığında, tüm birimlerin aktif katılımıyla strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde yürütülmesi, 6) stratejik planlama sürecinin etkili ve etkin biçimde yürütülmesinden tüm birimlerin sorumluluğu, 7) kamu idareleri için uzun süreli analiz gerektiren konularda, stratejik plan hazırlık sürecinden önce özel bir çalışma yürütülmesi, 8) ilgili tüm kamu idareleri arasında işbirliği ve eşgüdüm içerisinde çalışılması, 9) plan hazırlama süreci Başkanlık ile işbirliği içerisinde yürütülmesi 10) stratejik planların ilgili kanun ve yönetmeliğe, kılavuza, stratejik planlamaya ilişkin rehberlere ve tebliğlere göre hazırlanması.
Plan- Bütçe İlişkileri	Orta vadeli mali planlama çerçevesinde sonuçlara yönelik bütçeleme, uzun vadeli stratejik planlama	Orta Vadeli bütçeleme sistemi Kurumsal düzeyde Orta vadeli mali planın bileşeni olarak stratejik planlama
Temel Merkezi Yönlendirici Kurumlar	RF Ekonomik Kalkınma Bakanlığı (plan belgelerinden sorumlu)- Maliye Bakanlığı (bütçe süreçlerinin stratejik yönetime uygun işletilmesinden sorumlu)	Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (Kalkınma Planlaması açısından ortak sorumlu- stratejik planlamada temel yönlendirici) -Hazine ve Maliye Bakanlığı (Kalkınma planları açısından ortak sorumlu, kamu mali yönetimi bütçe süreçlerine ilişkin esasların ve makro ekonomik politikaların üretimi)

2011’de kamu yönetiminin sadeleşmesi kapsamında ulusal kalkınma planı ve stratejik planlamanın koordinasyonundan sorumlu DPT teşkilatı yerine Kalkınma Bakanlığı’nın dönemi açılmıştır. Bu bakanlık neredeyse yedi yıllık süreyle planlamada temel yönlendirici kurum olmuştur. 2018’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı planlama faaliyetinin temel yönlendirici kurumu haline gelmiş, kalkınma planlamasında Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ortak sorumluluklar almıştır. Stratejik karar almanın üst yönetim faaliyeti olduğu düşünüldüğünde bu işlevin Cumhurbaşkanlığı bünyesinde toplanması anlamlı görünmektedir. Bu stratejik yönetim sistemini benimseyen bir ülke açısından bütünleşik ve eşgüdümü sağlama yolunda bir sistem oluşturmaya dair umutları canlandırabilir. Ancak mesele kalkınma planlarını hazırlayan kurum geleneğinin tamamen tasfiye edilmesi ve strateji- bütçe ilişkisini sağlama amacı altında klasik ulusal planlamanın devlet stratejik yönetimi anlayışı içerisinde planlamanın süreç, yapı ve işleyişinin yitirilmesidir. Mevcut durum, adeta “*planlama yoktur ancak plan vardır*” biçiminde özetlenebilir.

İki ülkede planlamanın tarihsel değişimi sonucunda kurulan stratejik planlama sistemlerinin ortaya koyduğu ortak nitelikler aslında etkinlik, verimlilik, açıklık, kaynak sağlama, dengeleme hedeflerin ölçülebilirliği gibi ortak kavramların içerildiğini göstermektedir. Kamu mali kaynaklarının yönetiminde orta vade vurgusu ve bunu sağlamaya yönelik performansa dayalı bütçe ile sonuç odaklı yönetim anlayışının kamu yönetimi sistemlerine taşınmasında bir amaç olarak belirlemektedir. Bu amaçları yönlendirecek merkezi kurumlarda yüklendikleri görevler bakımından kamu yönetiminde farklı düzeylerde olmalarına rağmen benzer işlevleri üstlenmek üzere yetkilendikleri görülmektedir.

Yapı ve işleyiş bakımından benzer görünen sistemleri ayıran nokta Rusya’nın federal devlet yapısında yönetim düzeylerini baz alarak bütünleşik bir stratejik planlama

sistemi kurmasıdır. Türkiye ise genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri kapsamında merkezi kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları için geçerli olan bütçe türlerine göre yapılan bir tasnifi temel alan stratejik planlama sistemi uygulamaktadır ve kapsam bakımından da bazı kamu idareleri için istisnalara yer verilmektedir. Düzenleniş bakımından ise Türkiye’de stratejik planlama- performans esaslı program bütçe ilişkisinde kamu mali yönetimi kanunu kapsamında tanımlama içermektedir. Bu tanımda kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçları ve kaynak yönetimi öncelikli vurguyu taşımakta kapsamı iktisadi içeriği ile sınırlanmaktadır. Rusya’da ise stratejik planlama ayrı bir federal kanun ile düzenlenmiş, ülkenin sosyoekonomik gelişiminin, federe birimlerin ve belediyelerin, ekonominin sektörlerinin ve devlet ve belediye yönetimi alanlarının hedeflerinin belirlenmesi, tahmin, planlanma ve programlama faaliyetlerini ve sonucunda ortaya çıkan belgeleri kapsayıcı şekilde tanımlanmıştır. Temel yönlendirici kurumlar açısından ise strateji belirlemenin politika oluşturma sürecinde yönetimde en üst kademelerin işi olduğu göz önüne alındığında Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın planlamanın eşgüdümle yönetimi açısından doğru konumlandırıldığına varmaktadır. Ancak halihazırda kalkınma planları yapan ve bu planları üst politika belgesi içerisinde tanımlayan bir ülke için bu üst merkezi mekanizmada planlama kurulu/komitesi gibi bir yapının kurulmamış olması, var olan planlama deneyiminin yitirilişi yanında Kalkınma planı-bütçe- stratejik plan bağlantısının sağlanmasında kurumsal bir eksiklik olarak kabul edilebilir. Rusya’da ise yönlendirici kurumlar arasında temel sorun, ülkenin en üst çıkarlarını kapsamayı hedef alan bütünleşik planlama sistemi sağlama görevinin bir bakanlığa verilmiş olmasıdır. Bu durum plana dair kararların benimsenmesi ve özellikle federe birim düzeyinde uygulanmasında eşgüdüm sorunları yaratabilecek bir faktördür.

SONUÇ

Rusya ve Türkiye açısından piyasa ekonomisine bağılı olarak gelişen devlette stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları son 20 yılın ürünüdür. 1980'lerden itibaren neredeyse 40 yıldır ülkeler bu dönemde “küresel” adı verilen uluslararası sistemden gelen talepler doğrultusunda şekillenen kapsamlı reformlarla ulusal planlama geleneklerinin barındırdığı öz nitelikler üzerinde köklü değişikliklere gitmişlerdir. Kamu yönetimi reformlarının kamu mali yönetimi ayağında yoğunlaşan değişiklikler, devlette klasik ulusal planlamanın SSCB’de olduğu gibi ya kökten tasfiyesine ya da Türkiye’de olduğu gibi etkisiz hale getirilmesine yol açmıştır. Süreç, planlamacılığın yerini stratejik planlama yönetimi anlayışına bırakmasıyla sonuçlanmıştır. Biri sosyalist planlamanın öncüsü, diğeri kapitalist sistemin kalkınma planlılığının örneği olan bu iki ülkede klasik ulusal planlama, reformlarla 21. yüzyılda stratejik planlama yönetimine nasıl dönüşmüştür? Tez böyle bir soru odağında günümüzde hemen tüm devletlerde ortaya çıkan bu eğilimi pratik bir sorun haline getirerek tartışmaya açmıştır.

20. yüzyılda sosyalist planlamanın öncüsü olan SSCB tipi planlama, üretim araçlarının ortak mülkiyeti, merkezi örgütlenme ve yönetim, egemen siyasal partinin sistemdeki merkezi rolü, demokratik merkeziyetçilik ve ikili bağılılık özellikleri ile işaretlenebilmektedir. Bu doğrultuda planlama devletin temel işlevi olarak görülmesi, merkezi nitelikte düzenleme aracı ve karar verme eylemi, toplumsal üretimin şartlarını belirleyici unsur, kalkınmanın gerçekleştirilmesinde hukuki bir gereklilik olarak kabul edilmiştir. Başka bir deyişle, SSCB uygulamada klasik sosyalist planlama modelinde planı ekonomik yapının özüne oturtmuş ve ekonominin tüm dallarını devlet planlamasına tabi kılmıştır. Bu yönüyle devlet çapında planlama faaliyetinin ya da ulusal planlamanın 1928 yılında Batılı gelişmiş ülkelerden neredeyse 15 yıl önce (İkinci Dünya Savaşı ardından bir devlet faaliyeti biçiminde başvurulduğu göz önüne alındığında) SSCB’de ilk

kez uygulandığı ve dünyadaki planlama deneyimine (Doğu Avrupa, Yugoslavya, Küba, Çin) esin kaynaklığı ettiği görülmektedir.

Bu somut gerçeklikte sosyalist planlamaya temel karakteristiğini veren SSCB deneyiminden yola çıkıldığında, Batı Avrupa ve ABD devletin iktisadi ve toplumsal yapıya müdahale tarzına iktisadi programlama adı vermek planlama deneyimleri açısından yerini devlet plancılığından ayırt etmek bakımından anlamlı ve önemlidir. Bunun nedeni, planlamanın SSCB'deki doğuş özelliklerinden kaynaklanan toplumsallaşma, planın direktif/emredici niteliği ve sosyalist üretimin sosyoekonomik koşullarında işleyebilecek bir müdahale aracı olarak kabul edilmesidir. Kapitalist yönetimde iktisadi kalkınma odaklı programlama/planlama, ulaşmak istenilen amaçları belirlemek, bu amaçlara ulaşmak için özendirici mali ve finansal araçları kullanmak, gelişme hızını ve mevcut olanakların rasyonel kullanımını hayata geçirecek politikaları ortaya koymak ve sermayeyi planın amaçlarına yönlendirecek teşvik edici önlemler almayı içermektedir. Kapitalist sistemde planlama/programlama bu bakımdan ancak gönüllü, yönlendirici ya da karma ekonomik modelde Türkiye'de uygulandığı şekli ile kamu sektörü için emredici özel sektör için yol gösterici niteliklerle kurulabilmiştir. Dolayısıyla dünyada ortaya çıkan planlama türleri devlet yönetimindeki sosyoekonomik sistemin yapısından bağımsız değildir, bu bakımdan da yönetim sistemine bağlıdır.

Yönetim sistemlerine bağlı olarak 20. yüzyılda kurulan sosyalist planlama ve kalkınma plancılığı yine aynı yüzyılın sonuna doğru planlama reformları ile değişim sürecine girmiştir. Özellikle 1980 sonrası neoliberal politikaların ülkelerin gündemine girmesi ile ivme kazanan bu dönem, devletin ekonomik ve toplumsal aktif rolünü, uluslararası kuruluşlarca şekillenen reform programları ile değişimin niteliğini de belirlemiştir. Bu değişimin vardığı nokta SSCB'de sistemin ve dolayısıyla sosyalist planlamanın kökten çözülüşüdür. 1991 yılında “geçiş ekonomisi reformları” adı altında şok, hızlı reform programları ile plan/planlama kavramlarını, kurumlarını

terminolojisinden çıkarmış, piyasa ekonomisine geçiş için gerekli olan koşulların yaratılmasına odaklanmıştır. Bu koşullarda önce uzun vadeli tahmin sistemi geliştirilmesi ve ardından *Strateji Konseptleri* ile uzun vadeli sosyoekonomik kalkınmaya yönelik devlet programları öne çıkmıştır.

Türkiye ise 1980'lerde, bu tarihte neredeyse yirmi yıldır uygulamakta olduğu kalkınma plancılığı deneyimini dışa açılma, yapısal uyarılma ve AB'ye uyum gibi uluslararası politikalarla yapı, kurum ve işleyiş bakımından klasik biçiminden uzaklaşmış; ekonomik ve toplumsal yapıda müdahalecilikten düzenleyiciliğe geçmiştir. Bunun için güzel bir örnek kalkınma planlarına önderlik eden uzun vadeli planlama anlayışındaki aşınmalardır. Bugüne kadar Türkiye'de beş uzun vade belirlenmiş durumdadır. Birincisi 1963 yılında 15 yıllık perspektif plan; ikincisi 1973 yılında Yeni Strateji adıyla 22 yıllık; üçüncüsü ise 2001 yılında Uzun Vadeli Strateji adıyla 22 yıllık; dördüncüsü ise 2019 yılında 15 yıllık bir perspektif; beşincisi ise 29 yıllık bir Uzun Vadeli Gelişme Stratejisi adıyla hazırlanmıştır. İkinci uzun vade AET ile ilişkilerin doğrultusuna girilen eylemlere yönelik bir uzun vadedir. Üçüncü vadede ise artık uzun vadeli yerine strateji sözcüğü tercih edilmiş, beşinci vade döneminde de bu söylem gelişme stratejisi adını almıştır. Bu değişimler klasik uzun vadeli planlama anlayışının yerine stratejik uzun vadeli planlamanın getirilmesi ihtiyacı ile 1980'lerden itibaren süre gelen piyasacı düşüncenin planlama sistemine yansımalarıdır.

Ülkelerde ortaya çıkan değişimler, 21. yüzyılda kapitalist dünyanın ABD'de özel sektör orijinli stratejik plancılığa açılmıştır. Stratejik planlama, özel sektör kaynaklıdır. 21. Yüzyılda kamu sektöründe stratejik plancılığın uygulanması ile yapılmak istenen, özel sektör temelli stratejik plancılığı devletin planlama/programlama faaliyetinde uygulamaya çalışmaktır. Bunun altında yatan temel neden, bu tez kapsamında araştırılan tarihsel arka planın gösterdiği gibi devlet tarafından ortaya koyulmuş uzun vadeli bakış

açısının yönlendirildiğindeki plancılık yerine stratejik yönetim doğrultusunda stratejik uzun vadeli bakış açısının benimsenmesi ile stratejik plancılığa geçiştir.

Stratejik plancılık ile klasik plancılık arasında farklılıklar vardır. Klasik planlama yönetiminin input-out put modeli yerine outcome modeli getirilmiştir. Bu değişimden planlama için ortaya çıkan sonuç, var olan kaynakların değerlendirilmesinde artık dış paydaşların ve sonuçların yönetimine odaklanılmasıdır. Bu ise özel sektör işleyişinin öncelendiği bir yönetim yapısında iktisadi yaşama müdahale aracı olarak ortaya çıkan klasik planlama ve planlama sürecinin çıktısı olan planların özel sektör için yönlendiricilik niteliğini de artık kaybetmesi demektir. Bunun siyasi sonucu devletin 20.yüzyılın başından temel işlevi olarak görülen planlamadan uzaklaşması, çoklu karar alma yapısı ve çok aktörlü bir planlama yapısının kurulmasına yönelik gerekli ortamı sağlamasının beklenmesidir.

Klasik planlama sisteminin yapı ve işlev sürekli olarak yeniden düzenlenmek istendiği bir değişim süreci üzerine gelen stratejik planlamanın istenilen değişimi yaratmada etkili olup olmadığı sorusu kritik görünmektedir. Bunun yolu seçilen stratejinin iktisadi ve toplumsal hedeflerle tutarlı olmasında ve aynı zamanda uygulanabilir olmasında yatmaktadır. İki ülke örneğinin incelenmesi sonucunda Rusya'nın planlama deneyiminin ülke gerçeklerine ve toplumsal amaçlara uygun bir stratejik planlamayı ortaya koyma gayreti olduğu göstermiştir. Entegre bir plan ülkenin güvenliği ve kalkınması için etkili mekanizmalar arasında sayılmaktadır. Yalnız böylesine entegre bir sistemin işleyişinde örgütsel mekanizmada bazı düzenlemeler yapılması gerektiği de açıktır. Diğer bir sorun ise ülkenin yönetim düzeylerine göre kapsayıcı olarak kurgulanan sistemde birçok stratejik planın oluşturulması ve bu planların yönlendirilmesinin tek bir bakanlığa verilmesi planlamada eşgüdüm sorunlarını getirebilir. Türkiye ise, uygulama bakımından ulusal kalkınma planlarını yapmaya devam etmektedir. Ancak 1960'lı yılların başından bugüne kalkınma plancılığının temel

kurumunun önce işlev ve görev bakımından değişmesi ardından kaldırılması kurumsal yapıda planlama deneyiminin yok oluşunu göstermektedir. Diğer taraftan kurumsal yapıda stratejinin gündeme gelmesi buna uygun kurumsallaşma aracı olarak stratejik planlamanın kamu mali yönetimi kapsamında öne çıkarılmasının işaretidir. Burada Türkiye için kritik olan bir şeyi ayırt etmek gerekir. Mali yönetim, ulusal kalkınma planını ilgilendiren boyutu ile planın gerçekleştirilmesi için finansmanı sağlamaya yarar. Burada mali planlama yani bütçe planlaması devreye girer. Bu sistemin içinde stratejik planlama kaynakların kullanımında performans kriterine bağlı bir belirleme yöntemine denk gelir. Özetle asıl olan ulusal kalkınma planlamasıdır. Planlama sistemindeki diğer planlar ulusal kalkınma planını gerçekleştirme amacına yönelmiş olmalıdır.

Nasıl ki 20. yüzyılda sosyalist planlama ve kapitalist programlama kendi içinde değişik uygulamalar ve ilkeler geliştirebiliyorsa, stratejik planlama da ülkelerin yönetim ve planlama geleneklerine bağlı bir gelişim göstermektedir. Ancak açık olan 21. yüzyılda devlette uygulanması önerilen stratejik planlamanın özel sektör dünyasında kapitalist yönetim sistemine bağlı olarak gelişmiş olduğudur. Dolayısıyla 21. yüzyılda Rusya’da ve Türkiye’de devlet yönetiminde uygulanmaya çalışılan stratejik yönetim ve stratejik planlama, her iki ülkenin klasik olarak nitelendirilen planlama geleneklerinin çözülüşü ile gündeme gelen, planlamanın yerine piyasanın egemen olduğu kuralların yerleşmeye başladığı dönemde uygulamaya koyulmuştur. Yeni bir uzun vadeli perspektif plan anlayışı ile gündeme gelen bu yaklaşım, SSCB’nin direktif göstergelerine (kontrol rakamlarına), Türkiye’nin iktisadi göstergelere/ekonomik büyüklüklere göre belirlenen planlamanın performans büyüklükleri/ölçütüne göre belirlenmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla yeni bir ölçüt, yeni bir planlama modeli ve devletin ekonomiye yön vermesinde yeni bir kamu mali yönetim sistemi ile şekillenen adeta piyasa odaklı bir yeni bir programcılık inşa edilmektedir. Bu inşa süreci nereye varacaktır?

Türkiye 2023 yılında ekonomi politikasında dönüşüm yılına girmiştir. Bunun önemli bir etkisi Cumhurbaşkanlığı seçimleri ve ardından makroekonomik ve finansal istikrarı güçlendirmeyi yönelik hedeflere yönelmesidir. Cumhurbaşkanının 2023 Seçim Beyannamesi'nde yerli ve milli kalkınma stratejileri hedefine ortaya koyulmasına rağmen kalkınma hedeflerinde ulusal planlamanın rolüne dair bir vurgu olmaması, dahası Küresel Dönüşüme Açık Dış Politika kapsamında yirmi yıllık tecrübe ve sahip olunan stratejik planlama kapasitesi ne yer verilmesi dikkat çekicidir. 2024-2028 Orta Vadeli Program yılı, enflasyonu orta vadede tek haneye düşürme, ihracat artışı yoluyla büyüme gibi izleyen dönemde makro ekonomik politikalar üzerine yoğunlaşacağını göstermektedir. Diğer taraftan 2023 yılı Ekim ayı yeni bir uzun vadeli dönemin belirlendiği On İkinci Kalkınma Planı metni incelendiğinde stratejik yönetim konusunda 20 yıldır politika ve tedbirler bakımından yörüngenin değişmediği görülmektedir.

Rusya'da 2021 yılı Devlet Başkanı Kararnamesi Rusya Federasyonu'nun stratejik planlama faaliyetlerine ilişkin geleceğe yönelik değerlendirmeleri mümkün kılmaktadır. Bu karara göre, devlet politikasının hedeflerini ve ana yönlerini, ayrıca bu politikayı uygulama mekanizmalarını ve sosyoekonomik kalkınma ile ulusal güvenliğin ayrılmaz ilişkisine ve karşılıklı bağımlılığına dayalı stratejik planlamayı sağlamaya yönelik mekanizmaları tanımlamaktadır. Stratejik planlama alanındaki devlet politikası, Rusya Federasyonu'nun ulusal çıkarlarını, sosyoekonomik kalkınmanın uzun vadeli hedeflerini ve ulusal güvenliği, stratejik ulusal öncelikleri, yöntemleri belirlemeyi, dikkate almayı amaçlayan bir dizi koordineli önlem olarak görülmektedir. Stratejik planlama sistemini iyileştirmek için sosyal ve ekonomik kalkınma risklerini ve ulusal güvenliğe yönelik tehditleri tahmin etmeye ve bunları başarmak için temel araçlar ve temel araçları kullanmaya vurgu yapmaktadır. Tüm bu kapsamda stratejik planlama alanındaki devlet

politikası Rusya Federasyonu Başkanı tarafından yürütülür.⁹¹⁰ Bu karar, gündemdeki ağ tabanlı GOSPLAN 2.0 düşüncesi ile değerlendirildiğinde Rusya’da stratejik planlamanın entegre ve ülkenin bütününe kapsayan plancılık geleneği ile değerlendirilebileceğini göstermektedir. Stratejik planlama kamu kurumlarının faaliyetlerinde etkinliği sağlama amacından daha da ileride, ülkenin geleceğinde devlet düzeyinde önem taşıyan kritik alanlarla ilişkilendirilmiş durumdadır. Bu ise Rusya’da stratejik planlama sisteminin ülkenin uluslararası gündeminden ve devlet yönetim anlayışından ayrı düşünülemeyeceğini göstermektedir. Dahası alanyazında Rusya’da piyasa ekonomisi modelini terk etmeden, planlama yöntemleriyle desteklemeyi öneren ve bunu Rusya’da ülkenin yeniden sanayileşmesiyle ilgili sorunların çözümünü sağlamanın tek yolu olarak gören görüşler yükselmektedir.⁹¹¹ Rusya’da mevcut koşullarda, var olan ve var olabilecek zorluklara ve tehditlere karşı koymanın tek yolu, mevcut kaynakların yönetiminin verimliliğini artırmaktır. İç ve dış politikanın uygulanmasında bu etkinliğin artırılmasının etkili araçlarından biri de planlamadır.⁹¹² Tüm bunlar 21. yüzyılda Rusya için bütünsel bir planlama gayretinin ülkenin öncelikli çıkarları doğrultusunda uygulanabileceğini göstermektedir.

⁹¹⁰ Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. N 633 “Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации” [Rusya Federasyonu’nda Stratejik Planlama Alanında Devlet Politikasının Temellerinin Onaylanması Üzerine], Genel Hükümler, 1-4 arası maddeler.

⁹¹¹ Sergey Dmitrievich Bodrunov, “Modern Development Strategy Requires Turn about to Planning”, **World Review of Political Economy**, Fall 2022, 13(3), s. 391- 400.

⁹¹² Николай Александрович Трусов, 2022, s. 41.

KAYNAKÇA

- Adler, Ralph W., **Strategic Performance Management: Accounting for Organizational Control**, Second Edition, Newyork, Routledge, 2023.
- Aganbegyan, Abel, “The Economics of Perestroika”, **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)**, 1988, 64 (2), s. 177-185.
- Agarwala, Ramgopal, **Planning in Developing Countries: Lessons of Experience**, World Bank Staff Working Papers No. 576, Management and Development Series 3, 1983.
- Ak, Akın, “Türk Kamu Yönetiminde Açık Yönetim İlkesi ve Açık Yönetim Ortaklığı”, **İdarecinin Sesi**, 2014, s. 49-53.
- Akay, Aslı, Argun Akdoğan, Mustafa Tamer, Nejla Kılınç, **Türkiye’de Ulusal ve Yerel Planlama İlişkileri: Mersin İli Örneği**, Ankara, TODAİE, 2013.
- Akçay, Ümit, “Türkiye’de Planlama Deneyimine DPT Üzerinden Bakmak”, **Türkiye’de Kapitalizmin Gelişimi**, Yapıcılar Türkü Söylüyor-III, 1. Baskı, Ankara, Dipnot Yayınları, 2006, s. 229-255.
- Akdoğan, A. Argun, “Stratejik Planlama Kavram ve Kuramı Üstüne Değınmeler”, **Memleket Mevzuat Dergisi**, Kasım 2006, 2(17), s. 3-9.
- Akhundova, Jale, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Reformları: Türkiye ve Rusya Örneği**, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2014.
- Aktan, Coşkun Can, “Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s.167-192.
- Aktan, Coşkun Can, “Türkiye’de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Uygulanabilirliği”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s. 323-327.
- Алексеев, С.С., **Механизм правового регулирования в социалистическом государстве** [S.S. Alekseyev, **Sosyalist Devlette Yasal Düzenleme Mekanizması**], Москва, Издательство Юридическая Литература, 1966.

- Aleksandrov, Evgenii, Igor Khodachek, Anatoli Bourmistrov, **Performance Budgeting Across Government Levels in Russia**, 2021, s. 1-37, https://www.researchgate.net/publication/348219643_Performance_Budgeting_a_cross_Government_Levels_in_Russia.
- Allison, Graham, Robert D. Blackwill, “On With the Grand Bargain”, **The Washington Post**, Aug. 27, 1991, <https://www.belfercenter.org/publication/grand-bargain>. (e.t. 22.12.2023).
- Anchiskin, A.I., R.A. Belausov, B.I. Braginsky et al., **Planning a Socialist Economy**, Vol. 1, L. Ya. Berri (Ed.), Moscow, Progress Publishers, 1977.
- Anderson, Evan E., “Central Planning and Production Instabilities in Eastern Europe”, **Slavic Review**, 1983, 42 (2), s. 221-229.
- Ansoff, H. Igor, Roger P. Declerck, Roberts I. Hayes, **From Strategic Planning to Strategic Management**, John Wiley & Sons, 1976.
- Ansoff, H. Igor, Edward J. McDonnell, **Implanting Strategic Management**, New York, Prentice Hall, 1990.
- Arcagök, M. Sait, Ertan Erüz, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, Aktif Matbaa, 2006.
- Arın, Tülay, “Sovyetler Birliği’nde Yeniden Yapılanma ve İktisadi Reform Programı”, **On Birinci Tez**, Haziran 1988, (1), s.21-52.
- Arın, Tülay, “Sosyalizmde İktisadi Reform Modelleri: Merkezi Planlamadan Özel Mülkiyete”, **On Birinci Tez**, (10), 1990, s. 41-62.
- Aslan, Onur Ender, “Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşümü”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1998, s. 103-122.
- Ateş, Mustafa, “Türkiye’de Kalkınma Planları ve Yıllık Programların Hazırlanması”, **Sayıştay Dergisi**, 1999, (33), s. 86-103.
- Avaner, Tekin, “Planlama Serüveninden Stratejik Planlama Serüvenine (Prof. Dr. Korkut Boratav ile Söyleşi)”, **Memleket Mevzuat**, 2006, 2(17), s. 27-29.
- Ayman Güler, Birgül, “Devletin Yeniden Yapılandırılması”, **Devlette Reform Yazıları: Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona**, Ankara, Yayed- Paragraf Yayınevi, 2005, s.13-30.

- Ayman Güler, Birgül, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, **Devlette Reform Yazıları: Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona**, Ankara, Yayed- Paragraf Yayınevi, 2005, s. 75-128.
- Ayman Güler, Birgül, “Sosyalist Yönetim Düşüncesini Araştırmak”, **Yönetim Üzerine (Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin)**, Yay. Haz. İpek Özkal Sayan, Ankara, AÜ SBF ve KAYAUM Yayını, AÜ Basımevi, 2010, s. 189-200.
- Ayman Güler, Birgül, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi (Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995)**, 3. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2016.
- Баринов, И. Я., В. Д. Раковск и В. В. Зубков, **Экономические Отношения СССР с Зарубежными Странами 1917-1967**[I. Ya. Barinov, V. D. Rakovsky ve V. V. Zubkov, **SSCB’nin Yabancı Ülkelerle Ekonomik İlişkileri 1917-1967**], A. П. Зацаринского (Под Ред.), Москва, Издательство, 1967.
- Başkaya, Fikret, **Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Çöküşü**, 5. Baskı, Ankara, Türkiye Orta-Doğu Forumu Vakfı Özgür Üniversite, 2005.
- Baykov, Alexander, **The Development of The Soviet Economic System (An Essay on the Experience of the Planning U.S.S.R.)**, Cambridge University Press, Newyork Macmillan Company, 1947.
- Берман, С.С., А.А. Воробьев, **Стратегическое Государственноеуправление: Учебное пособие**[S.S. Berman, A.A. Vorobyev, **Stratejik Kamu Yönetimi: Ders Kitabı**], Казань, Казанский Федеральный Университет Институт Управления, Экономики и Финансов, 2018.
- Bettelheim, Charles, **Sosyalist Planlama**, (Çev. Kenan Somer), İstanbul, Evren Yayınları, 1965.
- Bettelheim, Charles, **Sosyalist Ekonomiye Geçiş Sorunları**, (Çev. Kenan Somer), 1. Baskı, İstanbul, Bilgi Yayınevi, 1973.
- Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu, **İktisadi Kalkınma İçin Planlama**, (Çev. Necdet Serin, Ankara, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Sevinç Matbaası, 1968.
- Bingöl, Nahit, “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s. 193-204.

- Bodrunov, Sergey Dmitrievich, “Modern Development Strategy Requires Turn about to Planning”, *World Review of Political Economy*, Fall 2022, 13(3), s. 391- 400.
- Bor, Mikhail, **Aims and Methods of Soviet Planning**, London, Lawrence and Wishart, 1967.
- Boratav, Korkut, **Sosyalist Planlamada Gelişmeler**, 2. Baskı, Ankara, Savaş Yayınları, 1982.
- Boratav, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi (1908-2009)**, 16.Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2012.
- Boratav, Korkut, “İktisat Tarihi (1981-2002)”, **Türkiye Tarihi 5: Bugünkü Türkiye (1980-2003)**, (Yay. Yön. Sina Akşin), 10. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi, 2014.
- Борисова, Е.В., “Стратегическое Планирование в Управлении Экономическими Системами” [E.V. Borisova, Ekonomik Sistemlerin Yönetiminde Stratejik Planlama]”, **Вестник Российского университета кооперации**. 2016, 3 (25), s.12-15.
- Bozkurt, Ömer, Turgay Ergun ve Seriy Sezen(ed.), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, 3.Baskı, TODAİE Yayınları, 2014.
- Bracker, Jeffrey, “The Historical Development of the Strategic Management Concept”, **Academy of Management Review**, 1980, 5(2), s. 219-224.
- Bryson, John M., William D. Roering, “Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector”, **Journal of the American Planning Association**, 1987, 53(1) s.9-22.
- Bryson, John, “The Future of Public and Nonprofit Strategic Planning in the United States”, **Public Administration Review**, 2010, (70), s. 255-267.
- Bülbül, Duran, **Stratejik Plan ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Ankara, Sarıyıldız Ofset, 2012.
- Caiden, Naomi, Aaron Wildavsky, **Planning and Budgeting in Poor Countries**, New York, A Wiley Interscience Publication, 1974.
- Carr, Edward Hallet, R.W.Davies, **Foundation of A Planned Economy (1926-1929)**, Vol.1, Part 2, Macmillan,1969.

- Chen, Ding, “The Economic Development of China”, **Scientific American**, 243 (3), September 1980, s. 152-165.
- Chimhowu, Admos O., David Hulme, Lauchlan T. Munro, “The ‘New’ National Development Planning and Global Development Goals: Processes and Partnerships”, **World Development**, (120), August 2019, s. 76-89.
- Cole, Ken, “Cuba: The Process of Socialist Development”, **Latin American Perspectives**, 2002, 29(3), The Cuban Revolution Confronts the Future, Part 1, s. 40-56.
- Curristine, Teresa, “Government Performance: Lessons and Challenges”, **OECD Journal On Budgeting**, 2005, 5(1), s.127-151.
- Çelebican, Gürkan, “Sovyet Rusya’da İktisadî Planlamanın Gelişimi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1973, 29 (3), s. 247-287.
- Çelebican, Gürkan, “Sosyalist Planlama Kavramı”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1974, 31(1), s. 587-601.
- Çelikleş, İbrahim, “Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının Merkezi Olmayan Yapılanmada Getirdiği Değişiklikler ve Yardımların Planlanması”, **Sayıştay Dergisi**, 2009, (74), s. 73-95.
- Denhardt, Robert B., “Strategic Planning in State and Local Government”, **State & Local Government Review**, 1985, 17(1), s. 174-179.
- Dobb, Maurice, **Kapitalizm Sosyalizm Azgelişmiş Ülkeler ve İktisadi Kalkınma**, (Çev. Mehmet Selik), Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No. 464, 1981.
- Eadie, Douglas C., “Putting a Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector”, **Public Administration Review**, 1983, 43 (5), s. 447-452.
- Ekiz, Cengiz, Ali Somel (Haz.), “Bir Planlama Bibliyografyası”, **Atilla Sönmez’e Armağan Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980)**, Haz. Ergun Türkcan, 1.Baskı, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 546-567.
- Ellman, Michael, **Socialist Planning**, Cambridge University Press, UK, 2014.

- Емельянов, Александр С. “Мониторинг и Контроль в Механизме Стратегического Планирования” [Aleksandr S. Emelyanov. “Stratejik Planlama Mekanizmasında İzleme ve Denetim”], **Журнал российского права**, 2021, 25 (8), s.61-75.
- Engels, Friedrich, **Ütopik Sosyalizm ve Bilimsel Sosyalizm**, (Çev. Öner Ünalın), Ankara, Sol Yayınları, 1974.
- Erder, Necat, “Türkiye’nin İlk Planlama Deneyimleri”, **Atilla Sönmez’e Armağan Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980)**, Haz. Ergun Türkcan, 1.Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, s. 229-243.
- Eren, Erol, **İşletmelerde Stratejik Planlama**, İstanbul Üniversitesi Yayınevi, 1979.
- Espy, Siri N., **Handbook of Strategic Planning For Nonprofit Organizations**, USA, Praeger, 1986.
- European Commission, **Turkey 2010 Progress Report**, Commission Staff Working Document, Brussels, 9 November 2010.
- Demir Saygılı, Duygu, **Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Artırılması**, T.C. Kalkınma Bakanlığı Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı, Uzmanlık Tezi, 2014.
- Denhardt, Robert B. “Strategic Planning in State and Local Government”, **State & Local Government Review**, 1985, 17(1), s.174-179.
- Didenko, Dmitrii V., “State Strategic Planning Experience in the USSR in Theoretical and Empirical Studies”, **Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast**, 2019, 12(5), s. 211-228.
- Drucker, Peter F., “Long-Range Planning: Challenge to Management Science”, **Management Science**, 1959, 5(3), s. 238-249.
- Fadayef, A., E. Çerminski, G. Golikof, **Sovyetler Birliğinde Sosyalizmin Kuruluşu**, Payel Yayınları, İstanbul, 1966.
- Farazmand, Ali, “The New World Order and Global Public Administration”, **Comparative Public Administration: The Essential Readings**, (Ed. Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind), Research in Public Policy Analysis and Management Vol. 15, Elsevier JAI 2006, s.701-728.

- Fişek, Kurthan, **100 Soruda Sosyalist Devlet**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1970.
- Fişek, Kurthan, “Yönetimde Özendirme ve Liberman Tartışması”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1976, 9(1), s.31-49.
- George, Bert, “Successful Strategic Plan Implementation in Public Organizations: Connecting People, Process, and Plan (3Ps)”, **Public Administration Review**, 2020, 81(4), s.793-798.
- Gligorov, Kiro, “The Social and Economic Basis of Socialist Self-Management in Yugoslavia”, **Eastern European Economics**, Winter, 1981-1982, Vol. 20, No. 2, The Functioning of the Yugoslav Economy Part I, s. 3-22.
- Golunskit, S. A., M. S. Strogovich, “The Theory of The State and Law”, **Soviet Legal Philosophy**, (Trans. Hugh W. Babb), Cambridge, Massachusetts Harvard University Press, 1951, s. 351-425.
- Gorbachev, Mikhail, “The Progress of Perestroika”, **The World Today**, 1989, 45(6), s. 94.
- ГОСПЛАН СССР, **Пятилетний план народно-хозяйственного строительства СССР**, том 1,2,3, третье издание, Издательство “Плановое хозяйство”, Москва, 1930. [SSCB GOSPLAN, **SSCB’nin Ulusal Ekonomik Kalkınmasına Yönelik Beş Yıllık Plan**, Cilt 1,2,3, Üçüncü Baskı, “Planlı Ekonomi” Yayınevi, Moskova, 1930].
- Gould-Davies, Nigel, Ngaire Woods, “Russia and the IMF”, **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)**, 1999, 75(1), 1999, s.1-21.
- Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, 1. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000.
- Gray, Andrew, Bill Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution?”, **Comparative Public Administration: The Essential Readings**, (Ed. Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind), Research in Public Policy Analysis and Management Vol. 15, Elsevier JAI 2006, s.543-572.
- Gülen, Fikret, “Kamuda Stratejik Planlama ve Performans Bütçe”, **Memleket Mevzuat**, 2006, 2(17), s.18-26.
- Günçe, Ergin, “Türkiye’de Planlamanın “Dünü-Bugünü-Yarını””, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1981 Özel sayısı, s.117-132.

Hamitoğulları, Beşir, “Karma Ekonomi, Planlama ve Büyümeye İlişkin Bazı Yanılgılar Üzerine”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 1980, 35(1), s.167-186.

Hamitoğulları, Beşir, **Çağdaş İktisadi Sistemler: Oluşumları ve Değişim Aşamaları ile Strüktürel ve Doktrinal Bir Yaklaşım**, 4. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, 1986.

Ханковский, А., “План Гозлро и план электрификации на 1931 г. [А. Hankovsky, Goelro Planı ve 1931 Elektrifikasyon Planı]”, **Плановое Хозяйство - Ежемесячный Политико Экономический Журнал**, Под. Ред. Р. Е. Вайсберга, Л. М. Гатовского, и Друг. (12), Планхозгиз, Москва, 1930 г., s.63-115.

Hanna, Nagy, “Strategic Planning and the Management of Change”, **Finance & Development**, International Monetary Fund, March 1987, 24 (1), s.30-33.

Hayek, Friedrich A., **Kölelik Yolu**, (Çev. Turhan Feyzioğlu, Yıldırar Arsan), 2. Baskı, Ankara, Liberte Yayınları, 1999.

Hirschman, Albert O., “Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Gerilemesi”, **Kalkınma İktisadi Yükselişi ve Gerilemesi**, Der. ve Yay. Haz. Fikret Şenses, (Çev. Sedef Öztürk), 1. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 1999, s.23-52.

Huberman, Leo, **Sosyalizmin Alfabetesi**, 5. Baskı, İstanbul, Odak Yayınları, 1977.

Huges, Owen E., **Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi**, 1. Baskı, BigBang Yayınları, 2014.

Hüsrev, İsmail, “Plan Mefhumi Hakkında”, **Kadro**, 1932, (7), s.36-43.

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Yayınları, No. 123, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972.

İlkin, Akın, **Kalkınma ve Sanayi Ekonomisi**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, 1974.

İnan, Afet, **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Birinci Sanayi Planı 1933**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1972.

İnönü, İsmet, “Fırkamızın Devletçilik Vazfı”, **Kadro**, 1933, (22), s.4-6.

Kalfa, Ceren, “1933 Yılı: Planlamada Sümerbank Modeline Geçiş”, **Açıklamalı Yönetim Zamandizini (1929-1939)**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu

- Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA), Ankara, 2007, s. 413-520.
- Kansu, Günal, **Planlı Yıllar [Anılarla DPT'nin Öyküsü]**, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2004.
- Kazgan, Gülten, **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, 9. Baskı, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2000.
- Kepenek, Yakup, **Türkiye Ekonomisi**, 29. Basım, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2016.
- Khodachek, Igor, "State Strategic Planning System, Russia", **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, Ed. Ali Farazmand, Springer, 2018, s. 5768-5773.
- Kılıçbay, Ahmet, **Türk Plan Modeli ve Metodolojisi**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, Sermet Matbaası, 1966.
- Kibita, Nataliya, **Soviet Economic Management Under Khrushchev The Sovnarkhoz Reform**, Routledge, 2013.
- Клименко, А.В., В.А. Королев, Д.Ю. Двинских, И.Ю. Сластикина, **О Гармонизации Документов Государственного Стратегического Планирования [AV. Klimenko, V.A. Korolev, D. Yu. Dvinskikh, I.Yu. Slastikhin, Devlet Stratejik Planlama Belgelerinin Uyumlaştırılması Hakkında]** WP8/2015/01, Москва, Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.
- Klimenko, Andrey, "Performance-Based Budgeting in Russia", **Performance-Based Budgeting in the Public Sector**, Edited by Michiel S. de Vries, Juraj Nemec David Špaček, Palgrave Macmillan, 2019, s.161-176.
- Komiya, Ryutaro, "Economic Planning in Japan", **Challenge**, May-June 1975, 18 (2), s.9-20.
- Koraltürk, Murat, "Ali İktisat Meclisi (1927-1935)", **Ekonomik Yaklaşım**, 1996, 7(23), s.47-63.
- Korol, Alexander G., **Soviet Research And Development: Its Organization, Personnel, and Funds**, Cambridge, Mass., M.I.T. Press, 1965.

- Кошелев, Ф. П., **Сновные Итоги Выполнения Первой Послевоенной Сталинской Пятилетки** [F. P. Koşelev, Savaş Sonrası Birinci Stalinist Beş Yıllık Planın Uygulanmasının Temel Sonuçları], Москва, Военное Издательст Военного Министерства Союза, 1951.
- Köktaş, Ömer Faruk, Özer Köseoğlu, “Kanıta Dayalı Kamu Politikası Yapımı: Sosyal Bilim Araştırması ve Kamu Politikaları İlişkisini Yeniden Dizayn Etmek İçin Bir Fırsat Mı?”, **Yasama Dergisi**, 2015, 29(32), s.32-57.
- Kuo-Chün, Chao, **Economic Planning and Organization Mainland China: A Documentary Study(1949-1957)**, Vol. 1., East Asian Research Center Harvard University Press, 1963.
- Курский, А., **Социалистическое Планированиенародного Хозяйства СССР** [A. Kurskiy, SSCB Ulusal Ekonomisinin Sosyalist Planlaması], Госпланиздат, Москва, 1945.
- Kuruç, Bilsay, **Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi (Büyük Devletler ve Türkiye)**, 1. Baskı, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.
- Кузнецов, Ю. В., Ю. А. Маленков, С. В. Соколова, В. П. Кайсарова, Н. Г. Кизян, Е. М. Анохина, **Государственное стратегическое управление: Монография** [Yu.V.Kuznetsov, Yu.A.Malenkov, S.V.Sokolova, vd., Devlet Stratejik Yönetimi: Monograf], Под общ. ред. проф. Ю. В. Кузнецова, СПб., Питер, 2014.
- Küçük, Yalçın, **Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, 3. Baskı, İstanbul, Tekin Yayınevi, 1978.
- Lange, Oskar, “The Role of Planning in Socialist Economy”, **Indian Economic Review**, August 1958, 4(2), s.1-15.
- Lange, Oskar, **Sosyalizmin Yeni Meseleleri**, Çev. A. Bilgi, Ankara, Sol Yayınları, 1965.
- Lange, Oskar, **Theory of Reproduction and Accumulation**, Oxford, Newyork, Pergamon Press, Polish Scientific Publisher, First English Edition, 1969.
- Lenchuk, E. B., F. G. Voitlovskii, D. B. Kuvalin, “Strategic Planning in Public Administration: Experience, Opportunities and Prospects”, **Studies on Russian Economic Development**, 2020, 31(6), s. 621-628.

- Lenin, V. I., “Dual Subordination and Legality”, **I.V Lenin Collected Works (August 1921- March 1923)**, Vol. 33, Moscow, Progress Publisher, 1966, s. 363-367.
- Lenin, V. İ., **Nisan Tezleri ve Ekim Devrimi**, 2. Baskı, Ankara, Sol Yayınları, 1975.
- Lenin, **Devlet ve İhtilal**, 7. Baskı, Ankara, Bilim ve Sosyalizm Yayınları, 1989.
- Lenin, “Entegre Ekonomik Plan Üzerine”, **Seçme Eserler** Cilt 8, Ankara, İnter Yayınları, 1996, s.314-323.
- Lenin, “Yeni Ekonomik Politika Üzerine”, **Seçme Eserler**, Cilt 9, Ankara, İnter Yayınları, 1997, s.304-322.
- Lenin, V.I., **Kapitalizm Emperyalizmin En Yüksek Aşaması**, (Çev. Cemal Süreya), Ankara, Sol Yayınları, 2009.
- Lewis, Arthur, **Principles of Economic Planning**, London, Allen & Unwin, 1969.
- Liberman, E.G., “Plan, Profits, Bonuses”, The Liberman Discussion: 1962-1964, **Problems of Economics**, 8(3), s. 3-8.
- Limonov, Leonid, Artur Batchaev, “Strategic Planning in Russia: From National to Local Government Approaches”, **Shaping Regional Futures: Designing and Visioning in Governance Rescalings**, Eds.Valeria Lingua, Verena Balz, Springer, Switzerland, 2020, s. 133-144.
- Лукашевич, Дмитрий А., “Ликвидация Народнохозяйственного Планирования в СССР в Период Перестройки” [Dmitry A. Lukaşeviç, Perestroika Döneminde SSCB’de Ulusal Ekonomik Planlamanın Tasfiyesi]”, Вестник РПА, 2021, (1), s. 34-43.
- Makarov, Valery L., “On the Strategy for Implementing Economic Reform in the USSR”, **The American Economic Review**, May, 1988, 78(2), Papers and Proceedings of the One-Hundredth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1988), s. 457-460.
- Mau, Vladimir, “Perestroika: Theoretical and Political Problems of Economic Reforms in the USSR”, **Europe-Asia Studies**, May, 1995, 47(3), s. 387-411.
- Mıhçıoğlu, Cemal, “Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş Günleri”, **Fadıl H. Sur’un Anısına Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1983, s. 229-257.

Mihçioğlu, Cemal, “Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 1988, 43(01), 1988, s. 113-146.

Mikesell, John L., **Fiscal Administration Analysis and Applications for the Public Sector**, Tenth Edition, USA, Cengage Learning, 2018.

Milliband, Ralph, **The State in Capitalist Society**, Basic Books, Inc. Publishers New York, 1969.

Milor, Vedat, **Devleti Geri Getirmek: Türkiye’de 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]**, Çev. Feza Aygen, 1. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 2022.

Mintzberg, Henry, “The Fall and Rise of Strategic Planning”, **Harvard Business Review**, 1994, s. 107-114.

Mises, Ludwig Von, **Bürokrasi**, 2. Baskı, Ankara, Liberte Yayınları, 2000.

Myrdal, Gunnar, **Economic Theory And Under-Developed Region**, Gerald Duckworth Co. Ltd. London, 1957.

Nangır, Esin, “OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s. 291-311.

National Programme for Turkey 2010 under the Instrument for Pre-Accession Assistance, TR2010/0136.01-01/001- **Technical Assistance for Improved Strategic Management Capacity Country Report: France**, 22.11.2013, <http://www.sp.gov.tr/tr/kutuphane/s/84/>

National Programme for Turkey 2010 under the Instrument for Pre-Accession Assistance, TR2010/0136.01-01/001- **Technical Assistance for Improved Strategic Management Capacity Country Report: United Kingdom**, Final version, 12.03.2014. <http://www.sp.gov.tr/tr/kutuphane/type/14/>.

Назаров, В.П., Д.А. Афиногенов, “Стратегическое Планирование В России: Новый Этап Развития [V. P. Nazarov, D. A. Afinogenov, Rusya’da Stratejik Planlama: Kalkınmanın Yeni Aşaması]”, **Политические Исследования**, 2022, (4), s. 32-46.

Некрасов, В. Л., “Дилемма Хрущева”: Реформы Госплана СССР, Нефтехимический Проект и Вызовы Холодной Войны (Вторая Половина 1950-Хпервая Половина 1960-Х гг.) [V. L. Nekrasov, “Kruşçev’in İkilemi”: SSCB Devlet Planlama Komitesi Reformları, Petrokimya Projesi ve Soğuk Savaşın Zorlukları (1950’lerin İkinci Yarısı – 1960’ların İlk Yarısı)], Институт Всеобщей Истории РАН, Москва, 2019.

Nemchinov, V. S., “The Plan Target And Material Incentive (Concerning the Proposals of Comrade Liberman)”, Pravda, September 21, **Problems of Economics**, 1962, 8(3), s. 9-13.

Neuman, Jon Von, Oskar Morgenstern, **Theory of Games and Economic Behavior**, USA, Princeton University Press, 1953.

Nestor, Stilpon, “Corporate Reform in Russia And The Former Soviet Union: The First Ten Years”, **OECD Draft**, s.1-24.
<https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/1932045.pdf>.

Nove, Alec, **Yedi Yıllık Sovyet Planı: Sovyet İktisadi Kalkınma ve Potansiyeli Üzerine Bir Etüd**, Ankara, Altınok Matbaası, 1961.

Nove, Alec, **An Economic History of The USSR 1917-1991**, Penguin Books, England, 1992.

Olsen, Jonsen B., Douglas C. Eadie, **The Game Plan: Governance With Foresight**, Studies On Governance Vol.1., Council of State Planning Agencies, Washington,DC, 1982.

Ольсевич, Ю., П. Грегори, **Плановая система в ретроспективе. Анализ и интервью с руководителями планирования СССР** [Yu. Olseviç, P. Gregori, **Geçmişteki Planlama Sistemi: SSCB Planlama Liderleriyle Analiz ve Röportajlar**], Москва, Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2000.

Orta Vadeli Program (2006-2008), <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/> .

Организация Государственного Стратегического Управления: Международный Опыт [Devlet Stratejik Yönetimi: Uluslararası Deneyim], Рабочие материалы Центр междисциплинарных исследований, Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, 2019.

- Öney, Erden, **İktisadi Planlama**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No.438, 3. Baskı, Ankara, Sevinç Matbaası, 1980.
- Övgün, Barış, **Devlet ve Planlama**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2010.
- Övgün, Barış, “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı”, **AÜ SBF Dergisi**, 2011, 66(3), s. 263- 281.
- Özşen, Tayfur, **Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)**, T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Ankara, 1987.
- Пасмурцева, Наталья Н., “Формирование системы государственного стратегического управления: модель и проблемы реализации [Natalya N. Pasmurtseva, Devlet Stratejik Yönetim Sisteminin Oluşumu: Model ve Uygulama Sorunları]”, **Московский экономический журнал**, No.8, 2020, s. 573-582.
- Poister, Theodore H., Gregory D. Streib, “Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, And Processes”, **Public Productivity & Management Review**, 1999, 22(3), s. 308-325.
- Poister, Theodore H., **Measuring Performance In Public And Nonprofit Organizations**, Jossey-Bass, USA, 2003.
- Poister, Theodore H., Maria P. Aristigueta, Jeremy L. Hall, **Managing And Measuring Performance In Public And Nonprofit Organizations: An Integrated Approach**, 2nd Edition, Jossey-Bass Wiley, 2014.
- Полянин, А.В., В.М. Лебедев, “Стратегическое планирование в публичном управлении [A.V. Polyanin, V.M. Lebedev, Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama]”, **Вестник Поволжского института управления**, 2015, 5(50), s. 11-15.
- Porokhovsky, Anatoly, “A Comparative Study Of Indicative Planning in Turkey And Planning in Socialist Countries”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1981 Özel Sayısı, s.133-143.
- Reagan, Patrick D., **Designing A New America: The Origins Of New Deal Planning (1890-1943)**, Amherst, University of Massachusetts Press, 1999.

- Roca, Sergio, “Economic Policy and Institutional Change in Socialist Cuba”, **Journal of Economic Issues**, 1983, 17(2), s. 405-413.
- Roca, Sergio G., “State Enterprises in Cuba Under the New System of Planning and Management (SDPE)”, **Cuban Studies**, 1986, (16), s. 153-179.
- Rosefielde, Steven, **Socialist Economic Systems: 21st Century Pathways**, New York Routledge, 2023.
- Р.С.Ф.С.Р. Научно-Технический Отдел Высшего Сов. Нар. Хозяйства, **План электрификации Р.С.Ф.С.Р [RSFSC Yüksek Sovyeti Ulusal Ekonomisi Bilimsel ve Teknik Dairesi, RSFSC Elektrifikasyon Planı]**, Введение к докладу сесду советов государственной комиссии позлектрификации россии, москва,1920.
- Stalin, Josef, **Leninizmin İlkeleri**, 4. Baskı, Ankara, Sol Yayınları, 1978.
- Sachs, Jeffrey D., “What I did in Russia”, March 12, 2012, s.1-14.
<https://www.jeffsachs.org/newspaper-articles/b4gxflntzkl76ajz2w6yey8ss7sn9m>
(e.t.23.05.2022).
- Saltık Turan, Nihal, “Kamu Mali Reformların Ortaya Çıkışı, Gelişimi ve Çerçevesi”, **Kamu Mali Yönetiminin Paradigması ve Gelişim Süreci (Türkiye Örneği)**, 1. Baskı, Nobel Yayınları, 2022, s. 61-85.
- Sharafutdinova, Gulnaz, “Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and The Problems it Created for Medvedev”, **Publius: The Journal of Federalism**, 2010, 40(4), s. 672-696.
- Sedlar, Sasa, “Planning Achievements in Yugoslavia”, **Official Architecture and Planning**, 1965, 28(11) s. 1595-1599.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2004 Yılı Programı**,
<https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar>.
- Sencer, Muzaffer, “Türkiye’de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1991, 24(4), s. 25-55.
- Sezen, Seriye, **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1999.

- Sezen, Seriya, “Küresel Düzenlemeler Karşısında Ulusal Planlama”, **21. Yüzyılda Planlamayı Düşünmek Kurultayı (13-14 Mayıs 2011)**, (Ed. Ali Somel, Aslı Yılmaz Uçar, Ozan Zengin), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No. 609, Ankara, AÜ Basımevi, 2014, s.195-213.
- Shevtsova, Liliia, “The Rise and Fall of Perestroika”, **August 1991: The Attempted Coup And Its Consequences**, 1992, s. 3-8.
- Shubenkova, Alexandra, “Strategic Management in Public Administration in Russia”, **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, Ed. Ali Farazmand, Springer, 2018, s. 5773-5780.
- Sobacı, Mehmet Zahid, “Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 2008, 6(1), s. 103-119.
- Somel, Ali, “Kalkınma Plancılığının Kökenleri ve Türkiye Deneyimine Eleştirel Bir Bakış”, **Memleket Siyaset Yönetim**, 2007, 2(4), s.1-29.
- Sosyalizm ve Toplumsal Mücadeleler Ansiklopedisi**, Cilt 3 (1920-1945), İstanbul, İletişim Yayınları, 1988.
- Soyak, Alkan, **Ulusaldan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi**, İstanbul, Der Yayınları, 2006.
- Süreyya, Şevket, “Plan Mefhumu Hakkında”, **Kadro**, Mayıs 1932, (5), s. 5-12.
- Sürgit, Kenan, “Kuruluşundan Günümüze Dek (1952-1974) Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün Organizasyon ve Metot Etkinlikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1979, 12 (1), s. 27-53.
- Stojanovic, Radmila “Planning Economic Development In Yugoslavia”, Eastern European Economics, Winter, 1981-1982, 20(2), **The Functioning of the Yugoslav Economy Part I** (Winter, 1981-1982), s. 23-45.
- Talas, Cahit, **Ekonomik Sistemler**, Ankara, Doğan Yayınları, 1977.
- Taner, Ahmet, “Kamuda Stratejik Yönetim ve Bütçe”, **Sayıştay Dergisi**, 2015, (99), s.29-46.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) (1963-1967)**, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1963.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972).**

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yeni Strateji ve Kalkınma Planı: Üçüncü Beş yıllık Kalkınma Planı (1973-1977).**

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, Yayın No. 1664, Ankara, 1979.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989).**

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).**

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Kalkınma Planı (2001-2005).**

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013).**

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı ile İlgili Kanunlar ve Anayasa Mahkemesi Kararları**, KD. Mali ve Hukuki Tedbirler Şubesi, Haziran, 1980.

T.C. Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara, Ekim 2003.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **Onbirinci Kalkınma Planı (2019-2023).**

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028).**

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Program Bütçe, <https://www.sbb.gov.tr/program-butce-yolculugu-basladi/#1568104374273-060da52c-23a5>.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi)**, Ocak 2020.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Görev Yönergesi, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/SBB_Teskilat-Gorev-Yonergesi_28022023.pdf (e.t. 06.03.2023).

- T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**.
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Yayın sayı: 2004/1, Ankara, 2004.
- Tekeli, İlhan, Selim İlkin, **Savaş Sonrası Ortamında 1947 Planı**, Ankara, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi Serisi No.1, 1974.
- Tezel, Yahya Sezai, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)**, 3.Baskı, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1994.
- The World Bank, **From Plan to Market**, World Development Report 1996, Oxford University Press,1996.
- The World Bank, **TURKEY Investment Climate Assessment: From Crisis to Private Sector Led Growth**, Report No. 54123-TR, May 2010.
- Thornburg, Max Weston, Graham Spry, George Soule, **Türkiye Nasıl Yükselir**, (Çev. Semih Yazıcıoğlu), İstanbul, Nebioglu Yayınevi, 1949.
- Todaro, Michael P., **Kalkınma Planlaması Modeller ve Yöntemler**, (Çev. Orhan Sezgin), İstanbul, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No.417/651, 1987.
- Turan, Güngör, Abdurrahman Işık, **Devlet Sosyalizminden Piyasa Ekonomisine Geçiş (Reformlar ve Politikalar)**, Bursa, Ekin Yayınevi, 2007.
- Turunçoğlu, Oya, **Türk Plancılığının Pozitif Hukuk Açısından Görünümü ve Değerlendirilmesi**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Uzmanlık Tezi, 1977.
- Türel, Oktar, “Türkiye’de Merkezi İktisadi Planlama Üzerine Bir Deneme”, **Geç Barbarlık Çağı-II: Planlama Kurumsal Yapıda Dönüşüm ve Sanayileşme**, İstanbul, Yordam Kitap, 2011, s.38-53.
- Türel, Oktar, “Türkiye’de 1978-79 Bunalımı ve Merkezi İktisadi Planlama”, **Geç Barbarlık Çağı-II: Planlama Kurumsal Yapıda Dönüşüm ve Sanayileşme**, İstanbul, Yordam Kitap, 2011, s.54-93.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, **Planlama Teşkilatı İncelemeleri (İngiltere, Hollanda ve Hindistan İktisadi Planlama Teşkilatı)**, Türkiye’de İdari Reform Çalışmaları İdari Reform Serisi VIII, Ankara, Balkanoğlu Matbaacılık, 1961.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, **Türkiye’de İdari Reform Çalışmaları İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, İdarî Reform Serisi: 12, Ankara, Kardeş Matbaası, 1965.

Трусов, Николай А., “Стратегическое планирование в России: история становления, критика, последствия, состояние” [Nikolay A. Trusov, “Rusya’da Stratejik Planlama: Oluşum Tarihi, Eleştiri, Sonuçlar, Durum”], **Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России**, 2022, 2 (58), s. 40-48

United Nations, **Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries**, UN Department of Economic and Social Affairs, United Nations Publications, New York, 1951, <https://digitallibrary.un.org/record/708544>, (e.t. 21.02.2022).

Ушакова, О.А., “Развитие Стратегического Планирования В Мировой и Российской Практике” [O.A. Uşakova, Dünyada Stratejik Planlamanın Gelişimi ve Rusya Uygulaması, **ВЕСТНИК ОГУ**, 6 (167), 2014, s. 239-243.

Uz, Bilge, **Amerika Birleşik Devletleri’nin Yönetim Yapısı**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2022.

Üstüner, Yılmaz, “Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişimi Kuramı”, **Amme İdaresi Dergisi**, 2003, 36 (3), s. 49-65.

Varga, Yevgeni, **Politico-Economic Problems of Capitalism**, Moscow, Progress Publisher, 1968.

Веснин, Владимир Р., **Стратегическое управление** [Vladimir R. Vesnin, **Stratejik Yönetim**], учебник, Москва, Проспект, 2017.

Vibhu, Jain, Yuko Okazawa, **Case Study on Territorial Development in Japan**, Tokyo Development Learning Center Policy Paper Series No. 2, World Bank, Washington, DC, 2017,

<http://documents.worldbank.org/curated/en/434651560830510154/Case-Study-on-Territorial-Development-in-Japan> , (e.t.13.11.2023).

Vyshinsky, A.Y., **Lenin and Stalin: The Great Organizers of The Soviet State**, Moscow, Foreign Languages Publishing House, 1949.

Vyshinsky, Andrey, **The Law of The Soviet State**, New York, The Macmillan Company, 1948.

Waterston, Albert, “A Postwar Prodigy: Development Planning”, **Finance & Development**, 1965, <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0002/001/article-A001en.xml?ArticleTabs=fulltext>, s.1-8.

Wilczyhski, Josef, **Socialist Economic Development and Reforms: From Extensive to Intensive Growth Under Central Planning in the USSR, Eastern Europe and Yugoslavia**, Palgrave Macmillan, 1972a.

Wilczynski, Jozef, **The Economics of Socialism: Principles Governing the Operation of the Centrally Planned Economies in The USSR and Eastern Europe Under the New System**, London, Allen and Unwin, 1972b.

Wilczynski, Josef, **An Encyclopedic Dictionary of Marxism, Socialism and Communism: Economic, Philosophical, Political and Sociological Theories, Concepts, Institutions and Practices - Classical and Modern, East-West Relations Included**, London and Basingstoke, The Macmillan Press, 1981.

Whittington, Richard, “Strategic Planning: Choice and Competition”, **Opening Strategy: Professional Strategists and Practice Change, 1960 to Today**, Oxford University Press, 2019, s. 127-170.

Yavlinsky, Grigory, etc., **500 Days (Transition to The Market)**, (Trs.David S. Kushner), Newyork, St.Martin’s Press, 1991.

Yenal, Oktay, “Planlamaya Dair: Dünyada ve Türkiye’de İktisadi Planlama Kuram ve Uygulamaları”, **Atilla Sönmez’e Armağan Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çözülüşü 1960-1980**, (Haz. Ergun Türkcan), 1. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, s.518-526.

Yıldız Tokatlıoğlu, Mircan, **Merkezi Planlamada Mali Teşvik Sistemi: Sovyet Deneyimi**, 1.Baskı, Bursa, Alfa Akademi, 2005.

Yılmaz, Cevdet, “Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Mart 1999,32(1), s.85-101.

Yılmaz Uçar, Aslı, “Kapitalizmde Planlama: Tarihsel ve Kavramsal Çözümleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, 2014, 47(3), s.43-68.

Zengin, Ozan, “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, 2019,10(15), s.1-24.

Zimbalist, Andrew, Howard J. Sherman, **Comparing Economic Systems A Political-Economic Approach**, Orlando, Florida, Academic Press, Inc., 1984.

Zolotareva, A.B., I.A. Solokov, “Topical Issues of Strategic Planning and Audit in Modern Russia”, **Studies on Russian Economic Development**, 2021, 32(5), s. 467-475.

Звездин З. и др. (сост.), **Протоколы Президиума Госплана за 1921 - 1922 годы [Z. Zvezdin vd., 1921-1922 GOSPLAN Başkanlığı Tutanakları]**, T. 1, Москва, Экономика, 1979.

Mevzuat

30.09.1960 tarih ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun, RG, 5.10.1960, 10621.

9.07.1961 tarih ve 337 Nolu Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, RG:20.07.1961, 10859.

6.03.1991 tarih ve 3701 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun.

540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 24 Haziran 1994, 21970 (mükerrer).

10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RG: 24.12.2003, 25326.

22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RG: 04.03.2005, 25745.

3.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG: 13.7.2005, 25874.

22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG:14.12.2005, 26033.

6.01.2006 tarih ve 2206/9972 Nolu Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG: 18.02.2006, 26084.

18.04.2006 tarih ve 5488 sayılı Tarım Kanunu, RG: 25.04.2006, 26149.

6.04.2011 tarih ve 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu, RG:3.05.2011, 27923.

641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RGT:08.06.2011, 27958.

21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 11.02.2017, 29976.

703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 9.7.2018, 30473 (3. Mükerrer).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 10.7.2018, 30474.

13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 24.07.2018, 30488.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG: 22.04.2021, 31462.

Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) [1936 Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Anayasası, https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/].

Центральный Комитет КПССовет Министров СССР постановлениеот 4 Октября 1965 г. N 729 “О Совершенствовании Планирования И Усилении Экономического Стимулирования Промышленного Производства [SBKP Merkez Komitesi, SSCB Bakanlar Konseyi, Endüstriyel Üretimin Planlanmasının

İyileştirilmesi ve Ekonomik Uyarımının Güçlendirilmesine İlişkin 4 Ekim 1965 tarih ve 729 sayılı Karar]”.

Закон СССР от 30.06.1987 N 7284-XI “О государственном предприятии (объединении)”, [30.06.1987 tarih ve 7284-XI sayılı SSCB Devlet İşletmeleri (Ortaklık) Hakkında Kanun].

Центральный Комитет КПСС Совет Министров СССР Постановление От 17 Июля 1987 г. и 816 О Перестройке Планирования и Повышении Роли Госплана СССР В Новых Условиях Хозяйствования [SSCB Bakanlar Konseyi Merkez Komitesinin 17 Temmuz 1987 tarih ve 816 sayılı Kararı, Planlamanın Yeniden Yapılandırılması ve SSCB Devlet Planlama Komitesinin Yeni Ekonomik Koşullarda Rolünün Artırılması Hakkında].

Совет Министров СССР Постановление От 25 Июля 1988 года N 889 “О Порядке Формирования Государственных Заказов на 1989 и 1990 годы [SSCB Bakanlar Kurulu’nun 25 Temmuz 1988 tarih ve 889 sayılı “1989 ve 1990 Yıllarına İlişkin Devlet Emirlerinin Oluşturma Usulü Hakkında” Kararı],

Закон СССР от 26.05.88 N 8998-XI, “О Кооперации в СССР” [26.05.1988 tarih ve 8998-XI sayılı Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’nde İşbirliği Hakkında Kanun].

Верховный Совет РСФСР, Постановлениеот 23 Ноября 1990 Года О Мерах По Обеспечению государственного Управления Народным Хозяйством РСФСР При Переходе К Рыночной Экономике [Rusya SFSC Yüksek Konseyi, Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Rusya SFSR Ulusal Ekonomisinin Devlet Tarafından Yönetilmesini Sağlayacak Tedbirler Hakkında Kararı].

Закон СССР от 1 Апреля 1991 г. N 2073-I “О Перечне Министерств и Других Центральных Органовгосударственного Управления СССР” [1 Nisan 1991 N 2073-I Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği SSCB’nin Bakanlıklar ve Diğer Merkezi Hükümet Organlarının Listesine İlişkin Kanun].

Президиум Верховного Совета РСФСР Постановлениеот 30 Июля 1991 г. N 1617-1 “О Внесении Изменений В Перечень Республиканскихминистерств И Государственных Комитетов РСФСР [Rusya SFSC Yüksek Konseyi Başkanlığı’nın 30 Temmuz 1991 tarihli Kararı N 1617-1 Rusya SFSC Cumhuriyet Bakanlıkları ve Devlet Komiteleri Listesinde Değişiklik Yapılması Hakkında]”.

Указ Президента РСФСР от 11.11.1991 N 190 “О Министерстве Экономики И Финансов РСФСР” [RSFSC Başkanı 11 Kasım 1991 Tarih ve 190 Sayılı Kararnamesi “Rusya SFSC Ekonomi ve Maliye Bakanlığı Hakkında].

Федеральный закон от 20 июля 1995 г. N 115-ФЗ “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации [20 Temmuz 1995 tarihli Federal Kanun N 115-FZ “Rusya Federasyonu’nun Sosyo-Ekonomik Kalkınmasına Yönelik Devlet Tahminleri ve Programları Hakkında Federal Kanun]”.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ [31.07.1998 tarih ve 145-FZ nolu Bütçe Kanunu].

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах (одобрена постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. N 249),
2. Цель и основные направления реформирования бюджетного процесса [2004-2006 Yıllarında Rusya Federasyonu’nda Bütçe Sürecinin Reformu Konsepti].

Федеральный Закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ “О Стратегическом Планировании в Российской Федерации [28 Haziran 2014 tarih ve 172-FZ sayılı Rusya Federasyonu’nda Stratejik Planlama Hakkında Federal Kanun]”.

Приказ Минфина России от 13.08.2020 N 865 “Об утверждении Положения о Департаменте бюджетной политики и стратегического планирования” [Rusya Maliye Bakanlığı’nın 13 Ağustos 2020 tarih ve 865 sayılı Emri “Bütçe Politikası ve Stratejik Planlama Departmanının Yönetmeliğinin Onaylanması Üzerine”].

Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. N 633 “Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации” [Rusya Federasyonu’nda Stratejik Planlama Alanında Devlet Politikasının Temellerinin Onaylanması Üzerine].

Конституция Российской Федерации [Rusya Federasyonu Anayasası],
<http://www.kremlin.ru/acts/constitution>, 5.01.2023.

İnternet Kaynakları

Atatürk'ün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin II. Dönem, 4. Yasama Yılı'nı Açış Konuşmaları (1 Kasım 1926), Millet Meclisi Tutanak Dergisi D. II, C. 27, Sa.1, https://www5.tbmm.gov.tr/tarihce/ataturk_konusma/2d4yy.htm, (e.t. 25.10.2023).

Altılı Masa Kurumsal Reformlar Komisyonu Raporu, <https://www.altilimasa.biz/kurumsal-reformlar-komisyonu/calismalar-raporlar>, (e.t.26.11.2022).

Cumhurbaşkanı TBMM 27. Dönem 2. Yasama Yılı Açılış Konuşması, <https://tccb.gov.tr/konusmalar/353/98884/cumhurbaskanimiz-sayin-recep-tayyip-erdogan-in-tbmm-27-donem-2-yasama-yili-acis-konusmasi>. (e.t.13.02.2021).

Kamuda Stratejik Yönetim, <http://www.sp.gov.tr/tr/html/16/Hakkimizda/>, (e.t.20.10.2022).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları, Raporları (1/731), T.B.M.M. (S. Sayısı: 349), Dönem:22, Yasama Yılı:2,29.12.2003,Sayı:B.02.0.KKG.0.10/101-751/5767, <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (e.t.26.11.2023).

Outline of the 14th Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development and Vision 2035 of the People's Republic of China, https://www.fujian.gov.cn/english/news/202108/t20210809_5665713.htm#P1, (e.t.2.01.2024).

United States Library of Congress, **Progressive Era to New Era 1900-1929**, <https://www.loc.gov/classroom-materials/united-states-history-primary-source-timeline/progressive-era-to-new-era-1900-1929/>, (e.t.21.02.2022).

United States Library of Congress, **President Franklin Delano Roosevelt and the New Deal**, <https://www.loc.gov/classroom-materials/united-states-history-primary-source-timeline/great-depression-and-world-war-ii-1929-1945/franklin-delano-roosevelt-and-the-new-deal/>, (e.t.21.02.2022).

Regional Observatory on Planning for Development in Latin America and the Caribbean, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/en/countries>, (e.t. 26.11.2023).

The Colombo Plan, <https://colombo-plan.org/history/> , (e.t.19.11.2023).

Большая российская энциклопедия, Коммунистическая партия Советского Союза [Büyük Rus Ansiklopedisi, Sovyetler Birliği Komünist Partisi], <https://bigenc.ru/c/kommunisticheskaia-partiia-sovetskogo-soiuza-e8c17a>, (e.t.18.11.2023).

Большая русская энциклопедия, “Кулаки” [Büyük Rus Ansiklopedisi, “Kulaklar”, <https://bigenc.ru/c/kulaki-6fd800>, (e.t. 20. 11.2023).

“Совет Экономической Взаимопомощи”, **Современная энциклопедия**, 2000 [“Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi”, Modern Ansiklopedi, 2000], <https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc1p/44330>.

“Двойное Подчинение”, Братусь С. Н. (Глав. Ред.) и др., **Юридический словарь** [S.N. Bratus vd., **Hukuk Sözlüğü**], Москва, Госюриздат, 1953, https://soviet_legal.academic.ru/527.

Документы стратегического планирования [Stratejik Planlama Belgeleri], https://economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie/dokumenty_strategicheskogo_planirovaniya/ (e.t.05.03.2023).

Департамент бюджетного планирования, государственных программ и национальных проектов, <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d19/> (e.t.5.03.2023).

Департамент стратегического планирования и мониторинга, <https://economy.gov.ru/material/departments/d36/> (e.t.5.03.2023).

Фонд Центр стратегических разработок, <https://ria.ru/20160420/1415869540.html?ysclid=lly60ptqgn67903573>. (e.t.23.04.2023).

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, “Полный Текст Поправок к Конституции: Что Меняется? [Rusya Federasyonu Federal Meclisi Devlet Duması, “Anayasa Değişikliklerinin Tam Metni: Ne Değişiyor?], <http://duma.gov.ru/news/48045/>, (e.t.1.12.2022).

Госплан 2.0 может быть ограничен задачами гособоронзаказа [GOSPLAN 2.0 Devlet Savunma Tedarik Görevleriyle Sınırlı Olabilir], <https://www.vedomosti.ru/politics/characters/2022/12/22/956468-gosplan-mozhet-bit-ogranichen-zadachami-gosoboronzakaza>, (e.t. 5.01.2023).

Центр стратегических разработок,
<https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1672639?ysclid=lly5lsen1c745286883>.
(e.t.23.04.2023).

История Министерства [Maliye Bakanlığı Tarihi],
<https://minfin.gov.ru/ru/ministry/history/>, (e.t. 24.04.2022).

Круглый стол на тему “Госплан 2.0 как механизм стимулирования экономического развития” [İktisadi Kalkınmayı Teşvik Edecek Bir Mekanizma Olarak Gosplan 2.0” Konulu Yuvarlak Masa],
<http://council.gov.ru/events/multimedia/photo/208521/>, (e.t. 05.01.2023).

Кузнецов, С.А. (Гл. ред.), Большой Толковый Словарь Русского Языка [S.A. Kuznetsov, Büyük Rus Dili Sözlüğü], Первое издание, СПб., Норинт, 1998,
<http://www.gramota.ru>.

МИНФИН РОССИИ Департамент бюджетной политики и стратегического планирования [Rusya Maliye Bakanlığı Bütçe Politikası ve Stratejik Planlama Departmanı], https://minfin.gov.ru/ru/ministry/structure/departments/?id_4=4-departament_byudzhethnoi_politiki_i_strategicheskogo_planirovaniya.,
(e.t.10.04.2023).

Минпромторг допустил возрождение Госплана в оборонной промышленности [Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Savunma Sanayinde Devlet Planlama Komitesi’nin Yeniden Canlanmasına İzin Verdi],
<https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/11/01/948305-minpromtorg-dopustil-vozhrozhdenie-gosplana-v-oboronnoi-promishlennosti>, (e.t. 5.01.2023).

Путин Призвал Создать Целостную Систему Стратегического Планирования [Putin Entegre Bir Stratejik Planlama Sisteminin Oluşturulması Çağrısında Bulundu] - РИА Новости, 27.09.2021, <https://ria.ru/20210927/putin-1752012713.html?ysclid=layggsggh9r362461906>, (e.t. 25.03.2021).

Стратегическое планирование [Stratejik Planlama],
https://economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie/ (e.t. 5.03.2023).

<https://www.aa.com.tr/tr/politika/cumhurbaskani-erdogan-2021-yili-milletimize-soz-verdigimiz-gibi-demokratik-ve-ekonomik-reformlar-yili-olacak/2089361>
(e.t.04.02.2021).

<https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler/detay/cumhurbaskani-erdogandan-on-ikinci-kalkinma-plani-genelgesi> (e.t.21.04.2023).

<https://www.iletisim.gov.tr/turkce/Haberler/detay/ak-parti-secim-beyannamesini-acikladi> (e.t.21.04.2023).

<https://www.mckinsey.com/about-us/overview/history-of-our-firm> , (e.t.17.05.2023).

<https://www.haberturk.com/cumhurbaskani-erdogan-dan-onemli-aciklamalar-3003467-ekonomi>, (e.t.12.03.2021).

<https://www.prlib.ru/en/history/618973>, (13.02.2023).

<https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp>



ÖZET

Devletin iktisadi-toplumsal yapıyı yönetimi ve planlama arasında doğrudan bir ilişki vardır. Bu ilişki, 20. yüzyılda sosyalist yönetim- sosyalist planlama, kapitalist yönetim- iktisadi programlama, kalkınma yönetimi-kalkınma planlılığı biçiminde üç tür ile kurulmuştur. Her planlama kendi türü içinde planlama reformları ile değişiklikler geçirmiş, klasik planlama yönetimi yerini 21. yüzyılda stratejik planlama yönetimine bırakmıştır. Tez, Rusya’da sosyalist planlama ve Türkiye’de ise kalkınma planlılığı olarak kurulan türlerin 21. yüzyılda nasıl stratejik planlamaya geçtiği sorusuna odaklanmaktadır. Bu soru odağında Rusya’da ve Türkiye’de 20. yüzyılda iki ülkenin planlama deneyimlerindeki değişimlerden yola çıkılarak, 21. yüzyılda stratejik planlama yönetimine geçiş tarihsel gelişim, yapı ve işleyiş bakımından karşılaştırmalı yöntem ile incelenmiştir.

2000’lerin başından itibaren bu değişimin nasıl olduğuna bakıldığında tarihsel gelişim, yapı ve işleyiş bakımından iki ülkenin stratejik planlama yönetimlerine kendi özgünlüklerini verdiği görülmektedir. Rusya bütüncül ve federal sistemdeki yönetim kademelerine nüfuz eden, amaç bakımından ülkenin güvenlik çıkarlarını ve sosyoekonomik kalkınmayı içeren bir kapsamla ve federal kanun ile stratejik planlamayı ele almaktadır. Türkiye ise, kamu kurumları özelinde ve kamu mali yönetimini düzenleyen genel kanun kapsamında ele almaktadır. Günümüzde her iki ülkede de ilkeler ve süreçler bakımından benzerlik bulunduğunu söylemek mümkündür. Ancak stratejik planlamanın yönlendirildiği ana düşünce bakımından Rusya, daha kapsayıcı nitelikte bir stratejik planlama sistemi kurma yoluna girmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, ulusal planlama, stratejik planlama, kalkınma

ABSTRACT

There is a direct relationship between the state's administration of the economic-social structure and planning, and this relationship was established in the 20th century with three types: socialist planning, economic programming, development planning. It is claimed that these types of planning have undergone changes called planning reforms, and as a result, classical planning administration has been replaced by strategic planning management in the 21st century. The thesis addressed the question of how these classical types transitioned into strategic planning in the 21st century in Russia and Türkiye, and the historical development, structure and functioning were examined with a comparative method.

As a result, it is seen that the change since the 2000s has given the strategic planning managements of the two countries their own uniqueness in terms of historical development, established structure and functioning. Russia addresses strategic planning through federal law with a holistic scope that permeates all levels of government and includes the country's security interests in its purpose. Türkiye, on the other hand, considers as a dimension within the scope of the general law regulating public financial management at the institution level, specifically for public institutions. Today, it is possible to say that there are similarities in terms of principles and processes in both countries. However, in terms of the main idea that directs strategic planning, Russia has started to establish an inclusive strategic planning system that goes beyond the public financial management dimension.

Key Words: Public administration, national planning, strategic planning, development