DPT'NİN KURULUŞ SÜRECİNDE İKTİDAR BLOĞU VE BÜROKRASİ ARASINDAKİ İLİŞKİLER ÜZERİNE BİR TARTIŞMA

Recep AYDIN[1]

Öz

Bürokrasi siyasal özneler arasındaki mücadelelerde yer alsa da kamu yönetimi yazınında tarafsız bir özne olarak kavranır. Bürokrat ise bu mücadelelerde bir toplumsal özne olarak ortaya çıkabilir. Bu bağlamda çalışma, siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki çelişkinin bir örneği olarak Devlet Planlama Teşkilatı'na (DPT) odaklanmaktadır. Çalışmanın amacı, Nicos Poulantzas'ın geliştirdiği teorik çerçeveyi de işleterek DPT'nin ve ilk planın ortaya çıkış sürecinde hem kurumun hem de bürokratların siyasal ilişkiler içindeki yerini incelemektir. Çalışma, böylelikle, Türkiye'de bürokrasi-siyaset ilişkisini farklı bir teorik çerçeve kullanarak ve DPT örneğine yoğunlaşarak, yazında değerlendirilmeyen Poulantzaşçı çerçeveden analiz etmek arzusundadır. Çalışma kamu yönetimi literatürü ve mevzuattan başka, Türk siyasal hayatı yazınına, DPT'ye odaklanan kimi çalışmalara ve bu çalışmalarda DPT bürokratlarıyla yapılmış olan görüşmelerin analizine dayanmakta olup, kamu yönetimini, toplumsal ve siyasal boyutlarıyla birlikte ele alma çabasındadır.

Anahtar Sözcükler: Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Bürokrasi, Siyasal İktidar, İktidar Bloğu, Türk Kamu Yönetimi.

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Hitit Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: recepaydin@hitit.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7700-2501.

Makale gönderim tarihi: 20.05.2020
Makale kabul tarihi: 02.06.2021

A DISCUSSION ON THE RELATIONS BETWEEN THE POWER BLOC AND BUREAUCRACY IN THE ESTABLISHMENT PROCESS OF THE STATE PLANNING ORGANIZATION OF TURKEY

Abstract

Despite taking part in the struggles between the political actors, the bureaucracy usually grasped as a neutral apparatus in the literature of public administration. Bureaucrats, however, may appear as one of the social actors in periods of political struggles or conflicts between the politicians and bureaucrats. In this sense, this study focuses on the State Planning Organization of Turkey (DPT) as a case of conflict between political power and bureaucracy, which makes bureaucracy a party in the political struggles. The study aims to examine the place of the organization and the bureaucrats within the social relations in the process of the foundation of DPT and preparation of the first five-year plan, by employing the theoretical framework of Nicos Poulantzas. Besides the public administration literature and legislations, the study is based on the literature of the Turkish political life, studies focusing on DPT and interviews made with DPT bureaucrats by some authors. The study also targets to analyze the public administration within its social and political dimensions.

Keywords: State Planning Organization of Turkey (DPT), Bureaucracy, Political Power, Power Bloc, Turkish Public Administration.

Giriş

Bürokrasi, kamu yönetimi yazınında tarafsız olması gereken, siyasilerin emrinde çalışan bir idari aygıt olarak resmedilir. Bundan başka bürokrasiyi bir hantallık ve verimlilik sorunu olarak inceleyen çalışmalar da bulunmaktadır. Bürokrasinin bir diğer boyutu da devletin bir bileşeni olmasından dolayı "siyasal olan"la kurulan ilişkisidir. Siyasal iktidarlar, varlıklarını sürdürebilmek, programlarını uygulayabilmek, iktidara gelirken vaat ettikleri politikaları geliştirip uygulayabilmek ve dolayısıyla dayandıkları toplumsal kesimlerin genel talep ve çıkarlarını temin edebilmek için idari araçlara gereksinim duyarlar. Bu nedenle devlet, egemen sınıfların egemenlik aracı olarak kurgulanabilirken bürokrasi de egemen sınıfların çıkarlarını temsil eden hükümetlerin varlıklarını sürdürme aracı olarak tasarlanabilir. Bu nedenle bürokrasi, siyasal öznelerin, ele geçirmek veya elinde tutmak için mücadele verdikleri bir güç mekânı/merkezi niteliğine

sahiptir. Bürokratlar ise bu güç mücadelesinde yer tutan, aldıkları kararlarda veya uygulamada toplumsal özneler lehine veya aleyhine karar vermekte olan kamu görevlileri olarak tanımlanabilir. Böyle bir tanım, bizi, bürokratların bilinçli veya bilmeden, toplumsal mücadelelerde yer almasından ötürü, birer toplumsal özne olarak anlaşılması mecburiyetine götürür.

Bürokrasinin ve bürokratın bu siyasal pozisyonu, kimi dönemlerde siyasal iktidarlarla bürokratlar arasında gerilimlerin doğmasına neden olur. Bu gerilimler, özellikle iktidar bloğunda kopmaların yaşandığı dönemlerde yoğunlaşmaktadır. Çalışmanın konusunu, kuruluşu böyle bir gerilime denk düşen Devlet Planlama Teşkilatı'nda (DPT) görevli bürokratlar ile dönemin siyasal iktidarı arasındaki gerilim oluşturmaktadır. DPT, kuruluşundan itibaren bürokratlarla siyasiler arasında gerilimin yaşandığı bir güç merkezi olma özelliğindedir. DPT uzmanları da, gerilim dönemlerinde birer toplumsal özne ve siyasal aktör olmaya daha yakınlaşmaktadır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP)'nın ortaya çıkış süreci, böyle bir gerilimi doğurmuş, gerek bürokrasi içinde gerekse siyasilerle bürokratlar arasında bir tür mücadeleye sahne olmuştur.

Çalışmanın amacı, siyasal iktidarlarla bürokrasi arasındaki çelişkilerin ortaya çıkışını ve aşılmasını, DPT örnek olayı vasıtasıyla analiz etmektir. Çalışmanın niyeti Türkiye'de siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkiye odaklanan alanyazına, Poulantzasçı bir kuramsal çerçeveden katkı sunmaktır. Bürokrasi ve iktidar arasındaki ilişkinin analiz edileceği çerçeve genişletilerek, toplumsal çelişkiler ve tarihsel özelliklerin de analize katılması hedeflenmektedir. Çalışmanın yanıt aradığı asıl soru 1960'lı yılların hemen başında kurulan DPT'nin ve üst düzey bürokratlarının, o *konjonktür*de toplumsal ilişkiler içinde nasıl bir yer tuttukları, bu yerin DPT'nin toplumsal işlevinin yarattığı "nesnel" konumla ilişkisidir.

Planlama ve Türkiye'nin "planlı yıllar "ı, iktisadî, siyasî, malî, tarihî pek çok boyutu barındıran bir konudur. Tüm bu boyutları tartışmak bu çalışmanın kapsamını aşacak niteliktedir. Burada arzu edilen, planlama sürecinin doğuşunun, iktisat politikalarının, siyasal kurumların veya DPT bürokratlarının çözümlenmesi değildir. Çalışma bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki ilişkiye odaklanmıştır. Bu nedenle planlamanın doğuşu, Türkiye'deki planlamanın teknik boyutu ve planlama teknik ve yöntemleri, 27 Mayıs darbesi ve planlama, karma ekonomi gibi konular çalışmanın birincil ilgi alanında değildir.

Çalışmada, DPT'nin kuruluş yıllarına ve ilk BYKP dönemine yoğunlaşılmış, DPT'nin sonradan yaşayacağı başka köklü krizler ve sonradan

doğacak olan başka gerilimler, çalışmanın kapsamı dışına tutulmuştur. Kuramsal ve kavramsal çerçeve olarak Poulantzas'ın önemli eserlerinden olan *Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar* (2014)'dan yararlanılmaktadır. Bu çerçevenin tercih edilme nedeni bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkiyi analiz ederken belli bir konjonktürün temel toplumsal özneleri arasındaki ilişkileri de analize dâhil etmeye imkân sağlamasıdır. Aşağıda tartışılacak olan yaklaşım, iktidar bloğunun bileşenleri ve devletin bu iktidar bloğuyla olan ilişkisine dayanarak bürokrasinin göreli özerkliğine ve bürokratın da iktidar bloğuyla olan bağına odaklanmaya imkân vermektedir.

Kuramsal çerçevenin bir diğer özelliği, bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki ilişkide, analizi "siyasal olan"a dayanarak türetmesidir. Bu manada, analizde bürokrasi, siyasete bağımlı bir değişken olarak karşımıza çıkmakta olup bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki ilişkinin "yönetsel" ve "siyasal" boyutlarına odaklanılacaktır. Şüphesiz bu ilişkide (uluslararası ilişkiler açısından veya iktisadi ve toplumsal) başka yönler de bulunmaktadır. Ancak çizilen çerçeve bu yönleri bir ölçüde dışarıda bırakmakta, "siyasal kerteye" odaklanmaktadır.

Bu çerçeveden yararlanırken, bürokrasi deyince akla gelen Weberyen, neo-Weberyen veya elit kuramları gibi kuramsal yaklaşımlar analize dâhil edilmemiştir. Keza bürokrasinin ne olduğuna dair ayrıntılı bir tartışma yürütülmeyecektir. İhmal edilen bir diğer husus da DPT'nin kuruluşunun hukuksal yansımaları yani mevzuat boyutudur. Pek çok yasal ve yasa altı düzenlemeden söz etmek mümkün olsa da çalışmanın asıl odağını kaybetmemek adına bu mevzuata gerektikçe yer verilmiş, ne DPT'nin kuruluş sürecinin ne de planın ortaya çıkışının hukuksal bir takibi yapılmıştır.

Çalışma temel olarak literatür taramasına dayanmaktadır. Literatür taranırken bürokrasi, siyasal iktidar, Devlet Planlama Teşkilatı, planlama, bürokrat, 27 Mayıs gibi anahtar kelimelerden ve alanla ilgili C. Ekiz ve A. Somel tarafından hazırlanan bibliyografyadan (2010) yararlanılmış, karşılaşılan eserler arasında, dönemin temel çelişkilerine dair tanıklıklara, siyasal iktidarla bürokrasi arasındaki gerilime odaklanan çalışmalara yoğunlaşılmıştır. Planlamaya dair pek çok eser bulunmakla beraber siyasal iktidarlarla bürokrasi arasındaki çelişkiye doğrudan odaklanan çalışma sayısı sınırlıdır. Yine de konuya dair önemli veriler sunan kaynaklardan görece daha fazla yararlanılmıştır. (Özellikle bkz. Akçay, 2007: Ek 6, 7 ve 10; Kansu, 2004; Mıhçıoğlu, 1983 ve 1988; Erder vd., 2003; Sezen, 1999, Türkcan, 2010d, Yılmaz, 2012).

Çalışmada öncelikle bürokrasinin toplumsal ilişkilerdeki yeri üzerine Poulantzas'ın (2014) çalışmasından mülhem temel kavramlar ve analiz

çerçevesi incelenmiştir. İkinci bölümde, analiz çerçevesinin temel kavramları, 1960'lı yılların hemen öncesi ve 1960'lı yıllardaki toplumsal yapı ve devletin bu yapıda üstlendiği toplumsal işlevler açısından ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise DPT'nin, kuruluş sürecinde çatışmalara da neden olan kimi yönetsel özellikleri ele alınmış ve kuruluşundaki yönetsel mantık takip edilmiştir. Takip eden bölümde ise siyasal iktidarla bürokrasi arasındaki çelişkinin doğup gelişmesi tarafları, niteliği ve aşılması çözümlenmiştir.

1. Bürokrasinin Toplumsal İlişkilerdeki Yeri: Bir Toplumsal Özne ve Siyasal Güç Merkezi Olarak Bürokrasi

Bürokrasi, Kamu Yönetimi sözlüğünde, kurumlar bütünü, memurlar ordusu, modern kurumların çalışma tarzı veya kırtasiyecilik gibi farklı anlamlarda kullanılmaktadır (Bozkurt, Sezen ve Ergun, 1998). Sosyoloji alanından yürütülen bürokrasi tartışmalarını bir kenarda tutarsak (örneğin bkz. Aytaç, 2005a, 2005b), kamu yönetimi yazınında, bürokrasinin toplumsal tarafının ihmal edilebildiği ileri sürülebilir.

Bürokrasi siyasal iktidarların çoğu zaman kendi politikalarına göre düzenlemek zorunda kaldıkları kurum ve insanlar bütünüdür. Bürokrasinin yeniden düzenlenmesi zorunluysa bu onun kimi önemli işlevler üstlendiğini gösterir. Öyleyse bürokrasi, hükümetlerin, iktidar partilerinin, parlamentonun vb. toplumsal-siyasal mücadele alanlarının ve öznelerinin varlıklarını sürdürmesiyle de ilişkilidir. Buradan da bürokrasinin siyasal mücadeleler içinde bir yer tuttuğu sonucuna varılabilir.

Tıpkı devlet gibi bürokrasi de toplumsal bir temele oturur. Oturduğu bu temelin dinamikleri toplumsal ilişkilerden kaynaklanmaktadır. Toplumsal ilişkilerin devlet ve bürokrasiye yansımaları siyasal mücadeleler formunda gözlemlenebilir. Tam da bu nedenle devlet ve bürokrasi incelenirken her iki toplumsal kurumun da siyasal ilişkiler içinde ele alınması gerekmektedir. Bunların siyasal ilişkilerdeki yeri, belli bir dönemdeki somut siyasal mücadelelerden hareketle tespit edilebilir. Bu yerin tespiti genel soyutlama düzeyinde geçerli olacak bir bürokrasi ve siyasal ilişkiler bağı kurmamıza olanak sağlayacaktır. Bu soyutlama çerçevesi de somut olarak DPT'nin, siyasal iktidarla girdiği çelişkiyi açıklama kabiliyetinde olacaktır.

Bürokrasi kapitalist toplumlara ve kapitalist devlet formuna özgüdür. Her ne kadar büyük örgütlere, tarihsel gelişimine bakmadan bürokrasi de-

nebilse de (örneğin Antik Mısır bürokrasisinden söz edilebilse de) bürokrasiyi kapitalist döneme has bir örgütlenme biçimi olarak görmemek, onun toplumsal ve tarihsel gelişimini ve dönüşümünü hesaba katmaya engel oluşturmaktadır. Diğer deyişle bürokrasi, devletin ortaya çıkışı kadar eskilere dayanmaz, ekonomik gelişmenin belli bir aşamasına ve özgül bir devlet formuna denk düşer, burjuva toplumunun ürünüdür (Fişek, 2016a: 23). Batı'da gelişmiş haliyle 18. yüzyılda oluşan bürokrasi (Kamenka, 1989: 91 vd.) belli toplumsal işlevler üstlenmiştir. Ortaya çıkışından itibaren merkezi bir idari aygıtın inşasına denk düşmüş, egemen hale gelen burjuvazinin diğer sınıflara karşı kullandığı siyasal araçlardan birine dönüşmüştür; bu nedenle anti feodal ve anti proleter özellikler taşımaktadır (Fişek, 2016b: 49-50).

Kapitalist üretim tarzına özgü devlet biçimi ve onun idari kısmı, kapitalizmin özgül ekonomi-siyaset ilişkisinden etkilenmiştir. Kapitalist üretim tarzında, onu önceleyenlerden farklı olarak, artığa el koyma biçimi siyasal baskıdan ayrışmış, ekonomik bir nitelik kazanmıştır. Devlet de kapitalizme özgü olarak doğrudan bir baskı uygulayıcısı olma görevine ilaveten yeni işlevler üstlenmiştir. Devletin genel işlevi olarak görebileceğimiz "tutunum" (*cohesion*) işlevi bu üretim tarzında da sürmüştür (Poulantzas, 2014: 46-50)[2] Tutunum, antagonistik bir çelişki içinde bulunan iki temel sınıfın, çelişkileri nedeniyle toplumu yok etmesinin, devlet vasıtasıyla engellenmesi, devletin bu yok oluşun önüne geçme işlevi olarak açıklanabilir. Kapitalizmde devlet bu tutunum işlevinden sıyrılmamıştır.

Devlet, buna ek olaraksa kendi iç çelişkileri nedeniyle siyasal olarak bir araya gelmesi zor olan egemen sınıfların çıkarlarını bir siyasal parti gibi örgütlemektedir (Poulantzas, 2014: 217). Tekil sınıf ya da fraksiyonların çıkarları aleyhinde olabilse de, devlet, egemen sınıfların genel çıkarlarının savunucusudur. Egemenlik altındaki sınıfların ise örgütlenerek bir araya gelmesini engellemektedir. Devletin "yalıtım etkisi" (*isolation effect*), halk veya genel oy gibi kavramlarla siyasal mücadelenin sınıf mücadelesi değil eşitler (veya birey-özneler de denebilir) arasındaki bir ilişki olarak göste-

[2] Poulantzas'ın özellikle de devlet kuramlarındaki önemine binaen doğrudan onun kaleme aldığı veya onun eserleri üzerine yazılan genişçe bir literatür bulunmaktadır. Çalışmamızın kapsamı bu literatürü ayrıntılı olarak ele almaya imkân vermemekle beraber, ilgimiz dâhilindeki kuramsal çerçevenin öz halinde bulunulabileceği eser olan Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflara odaklanılacaktır. Bu eser, Poulantzas'ın, bürokrasiye dair temel çerçevesini inşa ettiği eser olduğundan konumuzla doğrudan ilgilidir, bu nedenle merkezde tutulacaktır. Poulantzas'ın devlet ve bürokrasi tartışmalarına dair ayrıntılı bilgi için (Bank, 2012; Clarke, 2004; İnsel, 1979; Jessop, 1985; Martin, 2013; Wright, 1982)

rilmesi işlevini ifade etmektedir (Poulantzas, 2014: 217). Bu siyasal işlevler farklı konjonktürlerde farklı biçimlere bürünüp kimi dönemde planlama veya kamulaştırma kimi dönemlerde serbestleştirme veya özelleştirme gibi formlar altında çalışabilmektedir. Devletin bu faaliyetleri, farklı konjonktürlerde, sınıfların karşılıklı güç mücadelesi tarafından belirlenmektedir.

Kapitalist toplumsal formasyonlarda, egemen sınıfların çıkarlarının devlet tarafından korunmasına dair daha somut analiz, "iktidar bloğu" kavramı yardımıyla yapılabilir. İktidar bloğu, "kapitalist devletin özel bir biçimiyle olan ilişkisi içerisinde politik olarak egemen olan sınıf ya da sınıf fraksiyonlarının özel ve çelişkili [birliğini] göstermektedir." (Poulantzas, 2014: 272-273). Diğer deyişle belli bir dönemde kendi iç çelişkilerini koruyarak da olsa, bir sınıf ya da fraksiyon altında örgütlenmiş egemen sınıfların bir arada bulunuşunu ifade eder. Bu bloğun birliği sadece politik değil ekonomik ve ideolojik boyutlara da yansımaktadır. İktidar bloğunun çıkarlarını siyaset sahnesine taşıyabilecek, ilgili makamlarda bu çıkarları kollayabilecek siyasal birim, siyasal partiler olarak karşımıza çıkmaktadır. Parlamento veya kabine gibi kurumlarda, siyasal partiler, güçlerini aldıkları toplumsal sınıfların ve/veya fraksiyonların çıkarlarına denk düşecek politikalar inşa etmektedirler.

Asıl inceleme nesnemiz olan bürokrasi, iktidar bloğunun çıkarlarına aykırı olamayacak politikaların inşa edilmesi sürecinde ve icrasında rol alır. Öyleyse bürokrasi, toplumsal çelişkiler tarafından belirlenen politika tercihleri içinde bir konuma sahip olarak, siyasal mücadeleler içinde, iradî veya değil, yer almış olmaktadır. Bu konum, somut durumun koşullarına göre, bazı kurumları siyasal özneler açısından bir siyasal güç mekânı/merkezi (*power place*) haline getirmektedir. Benzer biçimde, bu kurumların üst düzey bürokratik kadroları da, bu konum itibariyle, yine şartlara göre, kendilerini siyasal mücadelelerin içinde bir özne olarak bulabilmektedir. Böyle durumlarda siyasal mücadelede bir yer işgal eden birer toplumsal özneye, Poulantzas'ın kavramıyla "toplumsal kategori"ye dönüşebilmektedirler. Toplumsal kategori kavramından, uygun etkiler (*pertinent effects*) yoluyla "*ekonomik yapıların dışındaki yapılarla olan özgül ve üst belirleyici* ilişkilerine dayanan toplumsal birliktelikler" anlaşılabilir (2014: 94). Poulantzas, toplumsal bir aktör olarak toplumsal kategoriye "… devletle ilişkilerinde bürokrasiyi ve ideolojikle ilişkilerinde 'entelektüelleri'…" örnek vermektedir. Toplumsal kategorilerin toplumsal güç olma potansiyelleri, siyasal mücadeleler içindeki konumlarından kaynaklanmaktadır yoksa birel olarak geldikleri toplumsal sınıftan değil.

İktidar bloğunda ortaya çıkan köklü değişiklikler, yeni kurulan bloğun çıkarlarına göre devletin kimi işlevlerinin ve buna uygun idari aygıtın yeninden şekillendirilmesini gerektirebilir. Böyle durumlarda siyasal iktidarlar, yeni bloğun çıkarlarını da kollayarak bürokrasiyi yeni duruma uyarlamaya çalışmaktadırlar. Bu süreçte, eski iktidar bloğundan ve siyasal iktidarlardan arta kalan idari yapı ve bürokratlarla yenisi arasında bir çelişki ortaya çıkmaktadır.

Çizilen bu çerçeveden hareketle bürokrasinin, özellikle iktidar bloğundaki köklü değişiklikler döneminde, siyasal iktidarların önünde birer güç merkezi olarak yer alabildikleri, bürokratların da yeni iktidar bloğunun çıkarlarına denk düşmeyeceklerse birer toplumsal kategori olarak siyasal mücadele içinde konumlanabildikleri söylenebilir. İktidar bloğunun hâkimiyeti bozulmamışsa bürokrasinin barındırdığı bu siyasal potansiyel ortaya çıkmayıp somut bir siyasal etki veya direnç yaratmayabilir. İktidar bloğundaki değişimde ise tersi geçerli olabilir. Aşağıda ele alacağımız DPT etrafında yaşanan kriz, ikincisine denk düşmektedir.

Belirtmek gerekir ki Poulantzas'ın yöntemsel konumu, aslında aynı olgunun farklı katmanları olarak tasavvur ettiği ekonomik ve siyasal yapılar arasındaki ilişkiyi birbirinden görece ayrı olarak ele alır. Birbirinden ayrı olarak incelenebilen ama gerçekte bir bütün olarak kurguladığı bu yapılar arasındaki geçişlilik, analizde kendi başına bir sorun teşkil eder. Ekonomik düzeydeki ilişkilerin politik düzeye yansıması kimi dolayımlarla gerçekleşir. Çalışma örneğinden gidilirse farklı toplumsal sınıf veya fraksiyonların birbiriyle çelişen ekonomik çıkarları, politik düzeye farklı temsil mekanizmalarıyla taşınmaktadır. Bürokrasi bu taşınma sürecinde pasif olmayan ve toplumsal öznelerin doğrudan müdahale edemedikleri özerk, aynı anda belli kısımlarında egemenlik kuramayacakları bütünsel bir icra aygıtıdır (Poulantzas, 2014: 420). Hükümetlerin mecburen dikkate aldıkları ve yansıttıkları bu sınıf çıkarlarını gerçekleştirecek olan politikalar, bu icra aygıtında somutlaşır ve sonuç doğurur. Bu nedenle icra aygıtının olası bir direnişi veya hükümet üzerinde yaratabileceği olası bir müdahale, ekonomik çıkarların siyasal düzeydeki yansımasını etkileyebilir, hatta değiştirebilir de.[3] Tam da bu nedenle bürokrasi toplumsal sınıflardan ve iktidar bloğundan etkilenir. Ancak bu analiz çerçevesi bu etkilenimin somutta, kimler arasında ve nasıl gerçekleştiğini göstermekte eksik kalacak, analizi

[3] Diğer yandan bu çelişki geçicidir ve bürokrasinin, siyasal iktidara karşı direncinin sınırı vardır. Türkiye'de sıkça karşılaşıldığı üzere, "tensikat" veya "idarede yeniden yapılanma", "etkin ve verimli bir idarenin inşası" gibi formülasyonlarla bürokrasinin direngen kısmı genellikle tasfiye edilmektedir. Tasfiye eğer ciddi bir kırılma olarak karşımıza çıkıyorsa iktidar bloğunda birtakım değişikliklerin söz konusu olduğuna dair akıl yürütmek mantıksız olmayacaktır.

bireyler veya kurumlar düzeyine indirmek yerine yapısal bir ölçekte bırakacaktır.[4]

2. 1960'lı Yıllara Doğru İktidar Bloğu, Siyasal İktidar, Devlet ve Bürokrasi

1960'lı yıllar, darbe sonrasında yeni bir siyasi konjonktürün ortaya çıktığı bir döneme işaret etmektedir. DPT'nin kuruluş yıllarına denk düşen bu konjonktür pek çok idari ve adli kurum gibi DPT'yi de biçimlendirmiştir. DPT'nin örgütlenmesinde toplumsal sınıflar arasındaki çelişkilerin yansıması belli dolayımlarla da olsa bulunmaktadır. O nedenle konjonktürün kısa bir değerlendirmesini yapmak zaruridir.

Demokrat Parti'nin (DP) iktidara gelişinden önceki dönem, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)'nin ve ona sıkıca bağlı idari kadroların egemen olduğu; CHP bürokratlarının, siyasal iktidarın sürdürülmesinde önemli rol oynadıkları bir dönemdir. Bu dönemde planlamanın farklı formatlarda gündemde olduğunu da söylemek gerekir. CHP'nin iktidarının sona erişi ise idari ve siyasi ilişkilerde yeni bir dinamiğin oluşumuna sahne olacaktır. Yeni durumda siyasal iktidarı destekleyen toplumsal sınıflar arasındaki ilişkiler de farklılaşacaktır. DP'nin dayandığı temel toplumsal kesimler arasında özellikle büyük toprak sahipleri başta olmak üzere "tarımsal hâkim sınıflar" ve burjuvazi içinde özellikle ticaret burjuvazisinin öne çıktığı söylenebilir (Atılgan, 2015b: 403). Tarımda makineleşme, meraların kaçak olarak tarıma açılması, Ziraat Bankası kredilerinin çerçevesinin genişletilmesi, karayolu yapımının ve ağının yaygınlaşması gibi politikalar tarımda kapitalistleşmeyi beraberinde getirmiştir. Bu süreçte büyük toprak sahipleri, mülk sahibi çiftçiler ve ağaların güçlendiği söylenebilir. Örneğin tarımda makineleşmeden yararlanan çiftçi ailelerin oranı ancak % 1'dir (Atılgan, 2015b: 403). Atılgan'ın anlattıklarından ülke genelinde büyük toprak sahiplerinin kimi yörelerde hızlı kimi yörelerde ise daha yavaş olmak üzere kapitalistleştiği çıkarılabilir. Ege ve Çukurova'da hızlıca "işçi çalıştıran modern kapitalist çiftçi ailelerine" dönüşen bu kesim, İç Anadolu'da daha yavaş bir seyirle kapitalistleşti. Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki "hâkim tarımsal sınıflar" ise bu hıza ayak uyduramadı ve "prekapitalist ilişkiler pençesinde boğaz tokluğuna çalışan marabaların kol kuvvetinden yararlanarak hâkimiyetlerini sürdürdüler" (Atılgan, 2015b:

[4] Bu eksiklik, dönemin aktörlerine (sınıf temsilcilerine, siyasetçilere ve bürokratlara) doğrudan sorular sorularak kapatılabilir. Bunu yapma imkânımız çok sınırlı olduğundan, bahsettiğimiz eksiklik dönemin bürokratları ve siyasetçileriyle yapılmış kimi görüşme ve mülakatlar ile bazı anılar yoluyla kısmen de olsa kapatılmaya çalışılmıştır.

404) Tefeci ve aracılar da ilişkili toplumsal kesimler olarak görülebilir. Tüm bu kesimlerin iktisadi egemenliği, aynı zamanda avukat, parti başkanlığı, milletvekilliği, muhtarlık gibi görevleri üstlenmeleri veya bu görevleri yürüten ailelerden gelmeleri nedeniyle siyasal egemenlikle birleşmektedir (Atılgan, 2015b: 404).

Burjuvazi açısından bakıldığındaysa DP döneminin hem ticaret burjuvazisinin hem de yeni oluşmaya başlayan sanayi burjuvazisinin geliştiği ve büyük kârlar ettiği bir dönem olmuştur. Tarım ürünlerinin yüksek fiyatı, serbest piyasayı ve ticareti destekleyen düzenlemeler ve teşvikler, bankacılık faaliyetleri gibi politikalar genel olarak sermayenin gelişimini destekler niteliktedir (Atılgan, 2015b: 404 vd.). Tarımda kapitalistleşmeye ilaveten sanayi ve ticaret alanında meydana gelen gelişmeler, DP ile ilişkili belli sermaye kesimlerinin doğuşunu beraberinde getirmiştir. DP ile ilişkili olan sermayedarların aksine, CHP'ye yakınlığı nedeniyle Koç grubunun yaşadığı gibi,[5] "zor duruma düşen" belli sermaye grupları olduğunu da belirtmek gerekir.

Üretken ve ticari sermayeye ilaveten iktidarın arkasında duran ve ondan nemalanan kimi kesimlerin varlığından da söz etmek gerekir. Müteahhitler bu grubun başında gelmektedir. NATO Antlaşmasına bağlı olarak inşa edilen binalar ve diğer kamu yatırımları nedeniyle bu kesim güçlenmiştir. Enka, Tekfen, Doğuş, Alarko gibi sermaye gruplarının temelleri bu dönemde atılmıştır. Başka pek çok sermaye grubu gibi Koç, Sabancı, Toprak, Çukurova gibi grupların faaliyet gösterdiği alanlardan biri de inşaat olmuştur (Atılgan, 2015b: 407). Müteahhitlik benzeri gelişen bir diğer alan da bankacılık ve sigortacılık faaliyetleri ile karayolu taşımacılığı olmuştur. Bu alanda yatırım yapan sermayedarların büyük kârlar elde ettikleri açıktır. Taşımacılık, arsa vurgunculuğu ve dış ticarette yolsuzluk, yüksek oranlı faizlerle arttırılan banka kârları ve sigortacılık faaliyetleri gibi başka gelir kapıları da bu kesimlerin hizmetine sunulmuştur (Atılgan, 2015b: 407).

1950'li yılların ikinci yarısındaki iktisadi daralma, tarım ve ticarete dayalı bir ihracat rejimini zorlar hale gelmiş, DP'yi destekleyen kesimlerin gelirlerini de tehlikeye sokmuş ve sermayedarların DP ile olan ilişkilerine zarar vermiştir. Bu dönemde DP'nin geleneksel olarak destekçisi olan toplumsal kesimlerin de gelirleri ekonominin durumu nedeniyle azalmıştır. Aynı dönemde iktisadi büyümenin temel aracının sanayi üretimi olduğu

[5] Vehbi Koç, 1959 yılında İstanbul emniyeti aracılığıyla Menderes'in huzuruna çağrılmış olup "DP'ye katılmaması durumunda bankalardaki kredilerinin kesileceği, kotalardan istifade edemeyeceği ve birçok müşkülat çıkarılacağı yönünde açıkça tehdit edilmişti"(Atılgan, 2015b: 485).

anlaşılmıştır. Mevcut siyasal üstyapının sanayi burjuvazisinin gelişip güçlenmesine imkân tanımayacağı ve DP'nin sanayinin gelişmesi için gereken yatırımları yapmaya veya bu süreci planlamaya dönük bir iktisadi akıldan kısmen uzak kaldığı söylenebilir. Her ne kadar, 1958 gibi, krizin yoğunlaştığı dönemde planlama faaliyetleri gündeme gelse de üzerinde yeterince durulmadığı, planlamanın yabancı kredi çekmenin bir yolu olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.

Sanayi açısından bakıldığında DP'nin tarıma ve ticarete yönelik açıkça destek verirken sanayiye dönük desteğinin sınırlı olduğu görülecektir. Hatta kriz sürecinde, ticaret ve tarımı desteklerken "enflasyona karşı mücadele adına sanayiye fiyat denetimi, özel bir komisyon aracılığıyla kredi tavanı ve KİT'lerin yatırımlarının kısıtlanması yolunda önlemler getirecektir 1956'da" (Savran, 1987: 137, dp. 2). 1950'li yılların sonu, toplumsal sınıflar *açısından iktidar bloğu*nda bir kırılmanın ve sanayi burjuvazisinin hegemonyasının inşasının (Hürriyet Partisi'nin CHP' ile işbirliği veyahut CHP kongresindeki planlamaya ve sanayi kalkınmasına dönük öneriler gibi) ilk izlerini taşımaktadır. 1958 yılından itibaren sanayi burjuvazisinin çıkarları Hürriyet Partisi[6] ve CHP'nin programlarında yer almaya başlamaktadır. Hürriyet Partisi'nin CHP'ye katılacağı düşünülürse bu yıllarda CHP'nin etrafında yeni bir bloğun ilk işaretlerinin görüldüğü söylenebilir. Bu *blok*, DP'nin kırsal çoğunluğu kayırmasından hoşnutsuz olan kentsel sınıf ve katmanların koalisyonudur, siyasal iktidar tarafından ezilen aydın kesimlerin de desteğini almaktadır. Buna rağmen azınlıkta kalacak olan bu grubun siyasal konumu temel bir çelişki tarafından yani hegemonyasını kuracak olan sanayi sermayesi ile gireceği çelişki tarafından da belirlenecektir (Savran, 1987: 138) ve 1960'lı yıllara bu çelişkilerle girilecektir.

Rejim içinde gerçekleşmeyen dönüşüm 27 Mayıs darbesi ile yani rejim dışı bir müdahale ile belli olacaktır. "(H)er şeyden önce, darbe, sanayi burjuvazisinin, iktidar blokunun o güne kadar yönetici konumda olan öteki unsurlarıyla çelişkisinin, başka araçlarla çözülemediği bir durumda, zora dayanan bir çözümüdür." (Savran, 1987: 139). Sanayi burjuvazisinin, reji-

[6] Parti Aralık 1955'te DP içinden bir grup milletvekili tarafından kurulmuştur. Kuruluş beyannamesini imzalayan 32 kurucu üyeden 29'u milletvekilidir (Milliyet, 21.12.1955, s. 1). Parti programında sanayi ile ilgili 69. madde şöyledir: "(S)anayi kısıtlayan yatırımları güçleştiren ve maliyetleri yükselten vergilerin kaldırılması, değiştirilmesi yada yeniden düzenlenmesi, devlet işletmelerinin özel işletmelere göre ayrıcalıklı tutulmaması" (Parti programından aktaran Albayrak, 2008: 359). Parti hakkında ayrıntılı bilgi için aynı kaynağa başvurulabilir.

min olağan şartları içinde hegemonik fraksiyon olamayışının önündeki engeller, 27 Mayıs askeri darbesi gibi rejim dışı bir yöntemle kalkmış ve sanayi burjuvazisinin hegemonyasının inşa süreci böylelikle başlamıştır. Konumuzu oluşturan DPT de böyle bir sürecin ürünüdür. 1960-71 dönemi sanayisi burjuvazisinin hegemonyası altında kalkınma atılımlarının ve dünya piyasalarına eklemlenmenin denendiği bir dönem olacaktır (Atılgan, 2015a: 517).

Sanayi burjuvazisinin hegemonyasının devlet aygıtına yansıması, kısmen, DPT aracılığıyla olacaktır. 27 Mayıs sonrasında askerlerin ve siyasetçilerin farklı siyasal görüşlerden de olsalar sanayiye dayanan bir kalkınmayı savunmaları rastlantısal değildir; aksine merkez siyasetin aktörleri iktidara giden yolda sanayi burjuvazisinin de desteğini almak durumunda kalmıştır. Bunun temel aracı olan DPT hem sağ hem de sol siyasetler içinde bir geçiş evresinden sonra meşruluk kazanacaktır.[7] Sol siyasetler halkçılık ve kalkınma bağlamında planlama aracına gereksinim duyarken sağ da yine ekonomik kalkınma/büyümede teknik bir danışma kurulu olarak planlama aygıtını işe koşmaya çalışacaktır. Merkezi planlama, 1960-80 yılları arasında altın dönemini yaşamıştır dersek yanlış olmaz. Altın dönem nitelemesini mümkün kılan dönemin toplumsal ilişkileridir. Sanayi sermayesinin yükseliş süreci, siyasal iktidarların ithal ikameci kalkınma modeline sadık kalmak zorunda oluşları, sağ veya sol siyasetten gelmeleri önemli olmaksızın planlamanın önemine yapılan vurgu gibi etkenler, planlamaya dair toplumsal açıdan ortak bir kabulü beraberinde getirmiştir. Bu durum, kurumsal yapı ve karma bir ekonomi kurulmasını mümkün kılmış, siyasal partiler arasındaki farklılıkların, planlamanın esasını etkilemesini engellemiştir (Ekiz ve Somel, 2007: 112).

Bunlara rağmen, andığımız geçiş aşaması, bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki bir gerilime işaret etmektedir. Bu gerilimi inceleyebilmek için öncelikle DPT'nin kuruluş süreci ve idari sistemdeki çelişkili konumu üzerinde durmak gerekmektedir.

[7] Planın, sanayi burjuvazisinin isteklerine koşut bir işlev kazanması, Atılgan'ın deyişiyle (2015a: 567), sanayi burjuvazisinin Adalet Partisi içinde hâkim sınıfların liderliğini ele geçirdikten sonra gerçekleşecek, Demirel, 1965 öncesi tutturduğu planlama karşıtı söylemi tersine çevirecektir.

3. DPT'nin Kuruluş Süreci, Yönetsel Özellikleri ve Yönetsel Çelişkiler

1960'lı yıllardaki toplumsal durum nedir ve neden planlama bu kadar önemlidir? Her şeyden önce dönemin iktisadi krizine yanıt olarak üretilen politika açık olarak ithal ikameci ve sanayici özellikleriyle nitelenebilir (Boratav, 2005: 118). Bu politikada kaynak üretmek ve özellikle sanayi yatırımlarını yönetmek (ayrıca borç yönetimi için gerekli olan) bir planlama zaruridir. Yönetime el koyan askerlerin de iradeleri, daha önce başlamış olan planlama çalışmalarını sürdürmek yönünde olmuştur. Krizden çıkmanın ve kalkınmanın temel aracının planlama olduğu bir döneme geçilecek ama bu dönem aynı zamanda planlamaya dönük bir güvensizlik, onun eleştirisi veya reddi biçiminde ilerleyecektir.

Oysa 1950'li yıllar dünya konjonktüründe hem iktisadi modelde hem de yönetim anlayışında önemli değişikliklerin yaşandığı yıllardır. Dönemin temel iktisadi paradigması olarak Keynesyen bir politika yelpazesi gelişmiş, buna dayanan ithal ikameci bir sanayi stratejisi ön plana çıkmış ve kalkınma iktisadına dönük genel bir akademik ilgi yükselmiştir. Bu anlayışta devlet, iktisadi hayatın önemli bir unsuru olarak yerini almıştır (Erder, 2010: 229-230). Bu dönemde IMF ve Dünya Bankası öncülüğünde organize edilen yardımların pek çoğu kapitalist Batı blokuyla azgelişmiş çevre ülkelerinin arasındaki işbölümünü biçimlendirmiştir. Bu yardımların kullanılması ve ulusal kalkınma temelinde planlama, hükümetlerin elindeki önemli bir araç haline gelecektir (Erder, 2010: 230). Uluslararası kuruluşların planlamaya dönük tavsiyeleri, 1957-60 döneminde yoğun olarak takip edilebilmektedir. 1956 yılına kadar uzun erimli mali ve iktisadi planlama talebi bulunmamakla birlikte sonraki yıllarda bu yönde bir talep oluşacaktır (Sönmez, 2010: 497-498). 1958 yılında ABD, OECD ve IMF görüşmelerinin sonucunda, kurulacak olan bakanlığın, yatırımların koordinasyonunu sağlamak üzere bir kalkınma programı çerçevesinde yetkili kılınması önerilecektir. Dönemin şartlarında, Batı bloğunun iktisadi hayatında etkili olan mantık planlamadır. Pek çok ülke planlamaya dönük teşkilatlanmaya bu yıllarda başlamış, dış yardım almak için dahi planlamanın örgütlenmesi bir şart olarak koşulmuştur (Erder vd, 2003: 8). DPT'nin kuruluşuna kadarki süreçte Türkiye'den beklenti, ekonomik gelişmesini belirli bir program dâhilinde gerçekleştirmesi ve aslında, ekonomisini alınan kredileri düzgün şekilde ödemesini sağlayacak bir biçimde kontrol etmesidir (Övgün, 2010: 233). Uluslararası kuruluşların planlamaya dönük talepleri ve destekleri 27 Mayıs sonrasında da sürecektir. Gerek uzman desteği gerekse finansman açısından yabancı kuruluşların desteklerine açık bir planlama süreci öngörülmüş, Erder'in anlatımına göre ilk plan süreci,

Amerika Birleşik Devletleri'nin uluslararası kalkınma örgütü AID, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, OECD ve Birleşmiş Milletler gibi kuruluşlar tarafından da desteklenmiştir (Erder vd, 2003:10).

1950'li yılların sonunda gelişen iktisadi bunalımın doğurduğu borçlanma gereksinimi, bir planlama sürecini dayatmıştır. Dönemin şartları içinde, Türkiye Batı Almanya'dan borç almaya yönlendirilmiştir. Dönemin Alman İktisat Bakanı Erhard, bu kapsamda Türkiye'yi ziyaret etmeden önce ilgili çalışmaları yürütecek olan, bir tür teknik uzmanlar komitesi olarak görebileceğimiz Envestisman Program Komitesi (EPK) kurulacaktır.[8] Erhard, Türkiye'de ağırlanmış, borca dair ayrıntılı bir hedef oluşturulmasa da yabancı bir planlama uzmanından yardım alınmasını salık vermiştir. Süreç sonunda dönemin ünlü plancısı Tinbergen ve yardımcısı Koopman ile (EPK'nin sekreteryasını yürüten Ayhan Çilingiroğlu ve kısmen Turgut Özal) Türkiye'de planlamanın örgütlenmesi konusunda çalışmıştır (bkz. Türkcan, 2010a).

Bu çalışmalar 27 Mayıs darbesine giden günlerde sürmekteyken, darbeyle birlikte süreç kesilmiştir. Ancak askerlerin de planlama teşkilatını bir zorunluluk olarak görmeleriyle, birbirinden bağımsız olarak farklı taslaklar halinde planlama teşkilatının kurulmasına dönük çalışmalar sürdüğü anlaşılmaktadır (Türkcan, 2010c: 246-249). Darbe sonrasında bu çalışmalar, Mıhçıoğlu'nun anlatımına göre, birkaç farklı komisyon tarafından yürütülen bir kurumsallaşmaya doğru gitmiştir (Mıhçıoğlu, 1983: 231). DPT ve planlama açısından bakıldığında, askerlerin planlamayı, mevcut toplumsal krizlerden çıkış yollarından biri olarak gördükleri anlaşılmaktadır. Planın anayasa giriş sürecinde askerlerle plancılar arasındaki çelişki de bunu göstermektedir. Askerler, Anayasada yer alacak planlamanın hem kamu sektörünü hem de özel sektörü bağlayacak bir plan olmasını talep etmişler, ancak bürokratların önerdikleri "sivil" versiyonu hayata geçmiştir. Erder'in deyişiyle askerlerin otoriter hatta sosyalist bir plan yaparak, "her sorunu çözecek bir araç, bir ütopya"yı hayata geçirmek arzusunda oldukları söylenebilir (Türkcan, 2010d: 286).

[8] Komite'nin Dışişleri Bakanlığı bünyesinde kurulduğu söylenebilir; zira toplantıları dahi Dışişleri Bakanlığında yapılmaktadır. Bunun muhtemel nedeni de dış ticaretle ilgilenecek kadroların bulunmayışı ve fiili olarak Dışişleri Bakanlığının bu işlerle ilgilenmesidir. Komite'ye Tarım, Sanayi, Koordinasyon bakanlıklarından genel müdürler ile Sümerbank, Etibank, Devlet Su İşleri, Elektrik İdaresi Etüt İşleri Genel Müdürü, Çimento Sanayi Genel Müdürlüğü gibi kurum ve kuruluşların üst düzey yöneticileri dahil olmaktadır (Türkcan, 2010a: 117; 118, dp. 6).

27 Mayıs darbesi sonrasında, önceki çalışmaların da etkilerinin olduğu bir teşkilat olarak Devlet Planlama Teşkilatı, 5 Ekim 1960 günü yayımlanan kanun ile kurulmuştur.[9] Anayasa henüz hazırlanmamışken doğan DPT, yeni Anayasa ile anayasal bir kurum hüviyetini kazanacak, yürütme içinde güçlendirilecektir. DPT tasarısı görüşülürken, DPT'nin de özerk bir kuruluş olması yönündeki öneri, DPT'nin, hükümetçe yürütülecek politikaları uygulamak üzere plan yapması amaçlandığından, yürütmenin içinde kalması gerektiği yönündeki argümanla reddedilmiştir (Dik ve Yılmaz, 2012). Bir bakanlık olarak kurulabilmesi de mantıken mümkün olan DPT, diğer bakanlıklarla aynı düzeyde bir yapı olarak değil, Başbakanlık bünyesinde, yani işleyiş açısından bakanlıklara eşit mesafede bir konumda tasarlanarak yer almıştır. Teşkilat'ın Başbakanlığa bağlı olması hem Başbakanın Bakanlar Kurulunun başı olarak bakanlıklar arasındaki işbirliğini sağlaması ve hükümet politikalarının yürütülmesini gözetmesi görevi, hem de DPT'nin genel olarak hükümete danışmanlık etme işlevi nedeniyle tercih edildiğini söylemek mümkündür (Gonca, 1988: 482). İdari yapılanmasına ilaveten başka kimi özellikler de DPT'yi yürütme içinde önemli bir konuma taşımaktadır. Siyasilerle bürokratlar arasında kurulan denge, anayasal ve yasal başka ayrıcalıklara ilaveten DPT'nin sahip olduğu göreli bir özerklikten de söz edilebilir. DPT'nin "göreli otonomi"si, kaynakların dağıtımında ve yaratılacak olanakların kimler tarafından kullanılacağını belirleme işlevinden kaynaklanmaktadır (Şaylan, 1981: 195-196). Bu işlevin, planlı dönemde önemli bir merkezi karar organı olarak kurgulanan DPT'nin üzerindeki baskıların artmasına ve partizanlaşmaya yol açtığı iddia edilmektedir (Şaylan, 1981: 196).

Anlaşılıyor ki, DPT daha kuruluşundan itibaren ayrıcalıklı bir yönetsel aygıt olarak tasarlanmıştır. Dönemin toplumsal ilişkileri ve siyasal mücadelesi içinde özel öneme sahip olan Kurum'un, tasarlanışı itibariyle kimi çelişkilerin düğüm noktası olacağı açıktır. Aşağıda tartıştığımız (diğer kurumların görece üzerinde yer alışı, uzmanlarının yüksek statü ve imkânlara sahip oluşu, faaliyetlerinde plancılarla bürokratların denk sayılarda çalışmaları ve bir denge gözetilmesi, sadece iktisadi değil sosyal sorunlarla da ilgilenişi gibi) kimi özellikleri, Kurum'u, siyasal iktidarların ellerinde tutmak ve uygun politikalar planlayarak iktidarlarını sürdürmek için etkin olarak kullanmak zorunda oldukları bir konuma eriştirmiştir.

91 sayılı yasada DPT'nin, Yüksek Planlama Kurulu (YPK) ve Merkez Teşkilatı olmak üzere iki kısımdan oluşması öngörülmüştür. YPK yarısı

[9] "Devlet Plânlama Teşkilâtının Kurulması hakkında Kanun" RG: 5.10.1960/10621.

bürokrat yarısı siyasilerden oluşan bir organ olarak tasarlanmıştır. Bürokrat üyeler, DPT Müsteşarı ile üç daire başkanıdır. Siyasi üyeler ise Başbakan (veya Yardımcısı) ile üç bakandan oluşacaktır. Siyasal iktidarla bürokrasi arasındaki ilişki göz önünde bulundurulduğunda anlaşılacağı üzere siyasilerle eşit düzeyde temsil edilen plancıların varlığı bile Planlama Teşkilatı'nın bakanlıklarla ilişkisi açısından oldukça güçlü bir biçimde yapılandırıldığı anlamına gelir. DPT'nin anmamız gereken ilk özelliği belki de budur. Buna destekleyecek biçimde doğrudan Başbakan Yardımcısına bağlanmış olan bir kurum olarak, dönemin (başta Maliye Bakanlığı bürokrasisi ama özellikle Hazine Genel Müdürlüğü gibi örgütlerinin) diğer önemli kurumlarının karşısında ayrıcalıklı bir yerde konumlandırılmıştır. Bürokrasinin diğer unsurlarında kimi zaman artan bir tepkiye neden olmuş görünmektedir. İlk bakışta Maliye bürokrasisi, dönemin dış ekonomik ilişkilerini yürüten Dışişleri Bakanlığı ve DPT arasında bir yetki aktarımının izleri görülebilmektedir.

Planlamacı bürokratların diğerlerinden ayrılan özelliklerinden biri, yürüttükleri hizmetin görece yüksek statülü olmasıdır. Yetkileri itibariyle plancılar, yatırımcı kuruluşların temel kararlarını denetleme işlevi üstlenmektedir. Aynı zamanda, kuruluş döneminde de görüldüğü gibi doğrudan Başbakan'ın takibinde olmaları, Yüksek Planlama Kurulu'nda, plancılarla bakanların aynı sayıda olmaları ve beraber çalışmaları, karar alma sürecindeki siyasetçi tekelini bir anlamda kırmaları gibi hususlar kurumun statüsünü arttırmaktadır. Ayrıca yabancı burslar, yurtdışı gezileri gibi sunulan görece daha geniş olanaklar bürokratlar arasındaki gerilimi arttırmaktadır. (Gonca, 1988: 487; Şaylan, 1981: 196-197).

Diğer kurumlardan DPT'ye yönelen tepki, DPT kurulduktan hemen sonra, DPT'nin yetkilerinde genişleme öngören bir tasarının (veya tasarı söylentisinin) etkisiyle, tasarı uygulama kazanmasa bile, kalıcılaşmıştır:

> ...Necdet Erder, her şeyi kapsayan Sovyet türü bir GOSPLAN'a karşı olduklarını ve bunu Anayasaya taşıma konusunda askeri kanatla çatıştıklarını ifade etse bile, Aralık 1960'ta, çok daha etkili-kapsamlı bir plan yapılması görüşünün yetkililerle tartışıldığı, ama bu tasarının orada kaldığı anlaşılmaktadır. Ama bu girişimin, bazı siyasi çevrelerde plancıların "komünist" olduğu görüşlerini pekiştirdiği, maliyecilerde, özellikle de hazinecilerde, haklı olarak, bir meslek içgüsüdü ile kendi iç işlerine karışıldığı veya karışılabileceği korkusunu uyandırdığı açıktır. Maliye ve daha sonra hazinenin DPT karşıtlığı, başta ticaret ve sanayi, diğer bakanlıkların ve kuruluşların da, bazı dönemlerde, devreye girmesiyle, Türkiye'deki son 50 yılın en önemli bürokratik savaş temalarından birini oluşturmuştur.

> Liberalleşen bir ekonomide, zamanla, bu kavgalar, kuruluşların hepsinin gücünü yitirmesiyle arka plana çekilmiştir[10] (Türkcan, 2010c: 252-253):

Diğer kurumlarla olan sürtüşmenin hem yönetsel hem de siyasal açıdan, ilk plan boyunca da sürdüğünü de söylemek gerekir. Siyasal açıdan bakıldığında, krize neden olacak yeni vergi politikaları önerisi Maliye Bakanlığı tarafından, Bakanlığın yetki alanına müdahale olarak anlaşılmış olmalıdır. Planın uygulanması için gereken kaynağın bulunmasının Maliye Bakanlığının görevi olduğu, siyasilerce belirtilmiştir (Yılmaz, 2012: 213). Yönetsel açıdan ise diğer kurumlarla bilgi alışverişinde sorunlar yaşanmıştır. İlk plancılardan Karaosmanoğlu'na göre İstatistik ve Hazine bilgi paylaşmakta tereddüt etmiştir. Hatta dış borç rakamlarını vermeyen Hazine Genel Müdürlüğü'nün başındaki isim Ziya Müezzinoğlu, DPT Müsteşarı olduğunda, ilk iş olarak daha önce vermediği bilgileri yazıyla talep etmek durumunda kalmıştır (Karaosmanoğlu ile görüşmesinden aktaran Akçay, 2007: 198).

DPT'nin bir diğer özelliği planlamanın sadece iktisadi değil sosyal yönünün de dâhil edilmesiyle ilgilidir. Merkez teşkilatı Başbakan yardımcısına bağlı bir Müsteşar ile İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon olmak üzere üç daire başkanlığından oluşmaktadır. DPT her şeyden önce sadece bir iktisadi planlama aracı olarak değil sosyal boyutu da içerecek bir kalkınma aracı olarak tasarlanmıştır. Diğer deyişle iktisadi büyümenin değil kalkınmanın da yönetimini amaçlanmıştır. Dönemin siyasetçilerine ve bürokratlarına hâkim olan kalkınma fikriyle bu yapı arasında bir uyum bulunmaktadır diyebiliriz. 1960-80 döneminde kalkınmaya farklı siyasal geleneklerce yüklenen farklı anlamlara rağmen, bu döneminin anlayışı ile 1980 sonrasındaki anlayış birbirinden kesin olarak ayrılabilmektedir. 1960-80 dönemi veya diğer deyişle planlı döneme bakıldığında, planlamanın da kalkınmanın da iç içe geçtiği ve sermaye sınıfıyla emekçi kitleler arasında çelişkili de olsa göreli bir denge arayışının olduğu görülecektir. Bu göreli denge, siyasal iktidarları, hem Türkiye'nin egemen sınıflarına hem de emekçi kitlelerine düşman etmeyecek bir pozisyon almaya zorlamıştır.[11] İlk planda önerilecek olan aile planlamasından toprak refor-

[10] Türkcan devam eden kısımda bürokraside kalıcı bir yer edinen, plancıların Bakanlıkları üstü bir konuma erişmek isteyip istemediklerine dair kuşkuların başlangıcı olarak bu noktayı görme eğilimindedir. Ancak ilk plancılardan görüştüklerinin kendilerinin böyle bir tasarı hazırlamadıklarını söylediklerini de eklemektedir (Türkcan, 2010c: 254).

[11] Sınıflar arasındaki bu göreli denge durumu, siyasal iktidarları, hem sermayedarları hem de emekçileri belli ölçüde hoşnut tutmaya yarayacak bir politika izlemek zorunda

muna kadar pek çok konunun bu sosyal yönle ilişkisi olduğu açıktır. Dahası bu yönün dönemin sınıf dengelerine yansımaları da olduğundan ilk kriz, plancıların istifasıyla sonuçlanacaktır.

Ciddi bir krize neden olan ilk planın çok radikal değişiklikler önermediği de iddia edilebilmektedir. Türkcan'a göre planın finansmanı ve toprak reformu çekişmesinin, plancıların sonlarını getirdiğini söylemek kolaydır. Ancak siyasi baskı yokken de "siyasi iktisadın katı kanunlarına uymaktansa, dar 'ekonomizm' çerçevesinde" kalmışlardır (Türkcan, 2010b: 267). Buna rağmen tartışma iki boyutla devletin iktisadi alanda faaliyet göstererek özel sermayeye rakip olması ama asıl olarak toprak reformu korkusu boyutlarıyla alevlenecektir.

Kurumsal bu özelliklerinden başka ilk planın ortaya çıkışındaki ihtilafları yoğunlaştıran bir diğer etken de belirsizliktir. Plan ilk defa yapıldığından, deneyimli danışmanlar olsa da plana dair bir belirsizlik hâkimdir. Normal şartlar altında hükümetin yönlendirmesi öngörülse de ilk planın ortaya çıkışında ortada olağan bir hükümet bulunmamaktadır. Yasası yapılırken Kurum'un, ne yapacağını bilen bir hükümetle nasıl çalışacağı düzenlenmiştir. Oysa bu dönemde hem henüz cunta egemendir (ki kendi içinde bir uzlaşıdan da söz edilemez) hem de yeni kurulacak olan hükümet bir koalisyon olacaktır. Koalisyonun da temel politika hedefleri belirsizdir. İlk plan böyle bir siyasal ortamda yapılmak durumundadır. Özetle DPT, Türkiye'de bir siyasal kargaşasının olduğu dönemde kurulmuştur (Türkcan, 2010c: 148-149).

Tüm bu aksaklıklara ilaveten, ilk plana karşı geçmişten gelen bir siyasal husumetin olduğu da açıktır. Hem CHP içinden hem de Adalet Partisi'nden (AP) ve Yeni Türkiye Partisi'nden (YTP) planlamaya dönük tepkiler yükselmiştir. Planlamayı komünistlikle bir tutan pek çok siyasetçi bulunmaktadır.[12] 27 Mayıs sonrasındaki temel eleştirilerden biri planlamanın ve devletçiliğin hür teşebbüs karşıtı olduğu yönündedir. Her ne kadar CHP içinde İsmet İnönü veya Turhan Feyzioğlu'nun desteği söz konusu olsa da Maliye Bakanı CHP'li Ferit Melen ve DPT'nin bağlandığı Başbakan Yardımcısı Ekrem Alican (YTP) gibi farklı siyasi çizgideki isimler DPT'ye karşı birleşebilecektir (Kansu, 2004: 107-116). DPT ve planlama karşıtlığının nesnel bir temeli vardır. Tam da bu temel DPT'ye dönük eleştiriler nedeniyle İnönü, Feyzioğlu hatta olumlu bir tavır beklenen Ecevit gibi

bırakmıştır. Boratav bu durumu "popülizm" kavramıyla ilişkilendirerek açıklamaktadır (Boratav, 2005: 123).

[12] Bu durum 1960'lı yılların ikinci yarısında, planlama konusunda önemli bilgi birikimi bulunan Süleyman Demirel'in "kendi ekibine" planlamayı benimsetmesiyle kısmen aşılmıştır denebilir.

isimlerin DPT'yi ve ilk plancıları yeterince savunamamalarıyla sonuçlanacaktır.

Nihayetinde DPT, pek çok çelişkinin düğümlendiği bir merkez olarak doğmuştur. Özetlemek gerekirse DPT'nin kuruluşu iktisadi paradigmada bir dönüşüme ve yeni bir uluslararası iktisadi işbölümüne denk düşmüştür. Bu manada, devletin iktisadi ilişkilerdeki yeni konumunun önemli sağlayıcılarından biri planlama faaliyeti olacaktır. Planlama faaliyeti çalışmaları, uluslararası kuruluşların etkileriyle 1960 öncesine kadar gitmektedir. 27 Mayıs darbesi, bu yeni işbölümüne uygun bir idari yapıyı kurmaya uygun bir ortam sağlamış, ulusal ölçekte, yeni bir toplumsal işbölümünün inşasına da yine planlama vasıtasıyla müdahil olmuştur. Bu ilişkideki konum açısından bakıldığında, yeni dönemin hegemonik fraksiyonu olacak sanayi sermayesinin gelişimine ön ayak olmuş, bu çerçevede uluslararası taleplerle ulusal dinamikler, planlama ve DPT vasıtasıyla örtüştürülmüştür diyebiliriz. Böyle bir çelişki ve müdahale anında doğan DPT'nin ilk Müsteşarının asker olması, askerlerin planlamaya verdikleri önem, Anayasadan bile önce doğan DPT'yi önemli bir çelişki merkezi haline getirmiştir. Bakanlıklar ve kurumlar arasındaki güçlü konumu, diğer etkili kurumlar arasında ayrıcalıklı bir yere sahip olması, sosyal boyutu ve sosyal boyutuna dair siyasilerle uzlaşamayan özellikleri ve son olarak merkezi planlama karşıtı siyasal kültürün etkisiyle, DPT'nin ilk yöneticileri hem yönetsel hem de siyasal olarak zor durumda kalacaklardır.

4. DPT ve Hükümet Arasındaki Çelişkinin Niteliği, Tarafları ve Aşılması

1960'lı yılların başında yaşanan krizin teknik bir boyutu olmakla beraber asıl özelliğinin siyasal olduğunu baştan belirtmek gerekir. Merkezi planlamanın kendisi, Türkiye örneğinde de olduğu gibi iktisadi faaliyetlerin, devlet gücü kullanılarak yönlendirilmesi anlamına gelmektedir. Planlama, tam da bu nedenle, hükümetlerin ve plancıların, belli toplumsal sınıf ve/veya fraksiyonların ekonomik mücadelelerinde, iradi veya değil bir konum tutmasının, bu mücadele içinde yer almasının bir formudur. Yöneticilerin tarafsızlığı, idarenin siyasetten ayrı olması ve yönetim-siyaset ikilikleri gibi tartışmaları boşa düşüren bu durum nedeniyle DPT'nin ilk krizinin teknik tarafı bir kenarda tutularak, siyasal boyutunu ve taraflarını göstermek, Kurum'un kamu yönetimi içindeki yerini anlamak için zorunludur.

Yukarıda da değinildiği üzere DPT, darbe sonrasındaki yeni iktisadi paradigmanın bir aracı olarak yaratılmıştır. Bu araç, idari aygıtın diğer parçalarına nazaran ayrı bir ihtimamla karşılaşmış ve buna denk bir işlevle

donatılmıştır. Hem bürokrasi içindeki ayrıcalıklı konumu hem de siyasetçi ve idareciler/plancılar arasında gözetilen denge nedeniyle Türk idare sisteminde ayrıcalıklı bir yeri olacak olan DPT, bir kriz odağı olarak dünyaya gelmiştir. Bu krizin etkisi plan çalışmaları boyunca da hissedilmiştir.

İlk plan çalışmaları biraz da ilk plancıların yaratıcılıklarıyla şekillenmiş, ellerindeki sınırlı veri ve deneyimden de yararlanarak plan yapma süreci başlamış; 1962 yılı için bir geçiş programı, on beş yıllık bir perspektif program ve Birinci BYKP'nin hazırlanması sorumluluğunu üstlenmişlerdir. Önlerinde örnek olmadan, sonraki yıllarda büyük oranda takip edilecek bir yöntem geliştirmeyi de başarmışlardır (Kansu, 2004: 92). Hindistan ve Pakistan ziyaretleri, Tinbergen'in danışmanlığı ve kendi çalışmaları, ilk planın ortaya çıkışını kolaylaştırmıştır. Planı tanıtmak ve uluslararası bir kabul edilirliğe kavuşturmak için bir kolokyum düzenlenmiş, plan uluslararası alanda "görücüye" çıkarılmış ve hem ulusal hem uluslararası anlamda destek toplayabilmiştir (Kansu, 2004: 99 vd.). Ulusal destek açısından bakıldığında dönemin şartları gereği, olumlu bir ortamdan söz etmek mümkündür. Darbe sonrası, Demokrat Parti geleneğinden gelen siyasetçiler etkisizdir, İnönü, plancıları açıkça desteklemekte (Kansu, 2004: 91), mesai dışında DPT'ye ziyaretlerde bulunarak desteğini açıkça göstermekten de çekinmemektedir (Akçay, 2007: 87, dp. 66). Hatta terminolojiyi anlamakta zorlandığını belirten İnönü, DPT'den yardım istemiş ve bir süre ders mahiyetinde bilgiler almıştır (Erder, 2010: 236, dp. 4). Başbakanlığa geçmeden önce sıklıkla DPT'ye uğrayıp genç plancılarla sohbet etmektedir (Kansu, 2004: 106). Siyasetteki bu olumlu havaya rağmen koalisyon hükümetleri ve planlamanın temel özellikleri ortaya çıkınca destek zayıflayacak hatta durum, İnönü'yü de zora sokacaktır.[13]

Planın ortaya çıkış sürecinde siyasetçiler arasında önemli gruplaşmalar oluştuğunu belirtmek gerekir. Seçimlerle birlikte değişen politik atmosfer hem CHP hem de DP geleneğindeki partiler açısından "parçalı"dır denebilir. İnönü hükümetinin seçim vaatlerindeki temel vurgu planlamaya ve refahın bu yolla arttırılmasınadır. İnönü "CHP'nin iktidara gelmesi halinde, yatırımların uygun bir şekilde planlanacağını ve enflasyona asla izin vermeyeceğini" vaat etmiş, kamu yatırımlarının artacağı ve aynı zamanda özel girişime de destek olunacağını belirtmiştir. (Ahmad, 1996: 336). Vergilendirme sosyal adalet merkezli olacak ve köylülerin de refahtan paylarını alabilmeleri için tarımda da adalete dayanan bir vergilendirme uygulanacaktır. Kalkınma için sanayiye önem verilecek, devlet "modernizasyon

[13] Örneğin Yön Dergisi plancıların istifasını İnönü açısından bir tehlike olarak yorumlamış, 3 Ekim 1962 tarihli 42. sayısını planlamaya dair tartışmalara ayırmıştır (http://www.tustav.org/sureli-yayinlar-arsivi/yon-dergisi/; Erişim Tarihi: 08.07.2019)

için küçük esnafa, büyümesi için sanayiciye" yardım edecektir (Ahmad, 1996: 336).

Hükümet kurulduktan sonra yukarıda da anılan sosyal adalet meselesi ve vergilendirme, planlamayla beraber bir siyasal krizi beraberinde getirecektir. Planlama açısından bakıldığında CHP içinde planı destekleyen kesim çok güçlü değildir. Başta İnönü ve Turhan Feyzioğlu planı desteklemekte olsa da, ilk krizin akıbeti açısından, bu kesimin CHP içinde görece zayıf kaldığını anlayabiliriz.[14] Planlama karşıtlığını hükümet dışında Adalet Partisi, YPK'da ise Ekrem Alican ve Hasan Dinçer yürütmektedir. Turhan Feyzioğlu'nun CHP'nin müstakbel başkanı gibi davrandığı, Ekrem Alican'ın ise kendini DP'nin gerçek varisi olarak gördüğü söylenebilir. Hem Alican hem de Dinçer, koalisyon hükümetinin ortaklarındandır. Destekleyen İnönü ve Feyzioğlu'na rağmen Ferit Melen, Fethi Çelikbaş ve Fahrettin Kerim Gökay gibi CHP'li isimlerin de planlamaya sıcak bakmadığı açıktır. (Kansu, 2004: 109). Özetle bu süreçte, siyaset sahnesinde bir yanda CHP'nin başında olan ve başında olmaya aday olan iki isim, diğer yanda ise CHP'nin içinde ve dışında, planlamaya karşı güçlü isimler rol almaktadır. CHP'nin sağ kanadı, Ekrem Alican'la birlikte hareket etmektedir. (Kansu, 2004: 110)

1961 Haziranının sonunda, önce plan hedefleri ve stratejisi tamamlanmış ve 5 Temmuz 1961'de Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Böylece 1. BYKP aşamasına geçilmiştir (Kansu, 2004: 208). Yoğun geçen planlama çalışmaları sonucunda % 7'lik bir büyüme hedefi tespit edilmiştir. Bunun içinse GSMH'nin % 18 kadarının yatırımlara ayrılması gerektiği düşünülmüştür. Yatırımlar için gereken bu kaynağın % 14'ünün iç, geri kalanınınsa dış kaynaklardan elde edilmesi önerilmiştir (Akçay, 2007: 88). İç kaynak yaratmanın temel araçlarından biri olarak önerilen tarım vergileri ve tarıma dair reform önerileri, krizin asıl çıkış noktası olmuştur. Bahsi geçen tarım vergileri, tarım arazisinden ürün bazlı değil "potansiyel" olarak alınacaktır. Tarımsal vergi meselesi özellikle büyük toprak sahiplerinin tepkileriyle karşılanmıştır. DPT ve siyasal iktidar arasındaki çelişkinin ortaya çıkışında tarımsal vergi meselesi en temel sorun alanıdır. Plan çalışmaları sürerken vergi meselesi sonradan tartışılmak üzere bir kenara bırakılmıştır.

Planlama süreci tıkandığında askerler ilgili plancılardan bilgi almak istemişler, bu talep üzerine Koordinasyon Dairesi Başkanı Çilingiroğlu,

[14] Süreç sonunda İnönü'nün kendinde yeteri gücü bulamadığını söyleyen Kansu, durumu Köy Enstitüleri'nin çöküşünde Hasan Ali Yücel ve İsmail Tonguç'un feda edilmesine benzetmektedir.

başka plancılarla beraber Askeri Şura'ya giderek askerlere bilgi vermişlerdir (Akçay, 2007: 92-93). Bu durum askerlerin planlama sürecine verdikleri önemi de göstermektedir. Planlama meselesi 27 Mayısçılar için önemli hususlardan biridir ve darbeyi takip eden günlerden itibaren de sıklıkla vurgulanmıştır. Akça'ya göre (2010: 395) planlama, DP'nin daralttığı alanın açılması ve yeni hegemonya projesinin kuruluşunda hegemonya aygıtı olarak işlev görecek, hem iktidar bloğunun birliğini kurmak hem de sosyal planlama ve sosyal adalet boyutlarıyla egemenlik altındaki sınıfların desteğini toplama işlevini üstlenecektir. Bu nedenle DPT'nin kuruluş sürecindeki yerlerine ilaveten, planın akıbetini de takip ettikleri ve bu konuda olası bir engel veya başarısızlık istemedikleri anlaşılmaktadır.

Sürecin geldiği noktada, plancıların önerilerinden birkaç önemli konu, Bakanlar Kurulu tarafından dikkate alınmamıştır. Bunlardan ilki, temel tartışma konusu olan vergi meselesidir. Tarımda vergilendirme hususuna getirilen şartlar esnetilmiş ve planın hazırlık sürecindeki halinden uzaklaştırılmıştır. Bir diğer konu iktisadi devlet teşekküllerinin reorganizasyonudur. (Akçay, 2007: 96). Reorganizasyonda amaç KİT'lerin, bakanlıkların siyasal etkilerinden uzaklaşması ve holding biçiminde örgütlenerek piyasa aktörü gibi faaliyette bulunması, tek merkezden yönetilerek eşgüdümlerinin sağlanması gibi hususlarda yoğunlaşmıştır. Hükümet ise KİT'leri, bakanlıkların birer uzantısı olarak değerlendirip piyasaya müdahale etmelerini sağlayacakları bir araç olarak düşünmekte ve aslında siyasal hesaplarla kullanılabilmesini de mümkün kılmayı amaçlamaktadır. Plancıların öngördüğü bu değişiklikler de yapılmamıştır (Yılmaz, 2012: 215-218). Sonuç olarak Bakanlar Kurulu'yla yaşanan gerilim DPT'nin en üst düzey bürokratlarının istifasıyla sonuçlanmıştır. DPT Müsteşarı, İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon Dairesi başkanları, yani DPT'nin tüm üst düzey yöneticileri istifalarını toplu olarak 26 Eylül 1962'de sunmuşlar[15], İsmet İnönü'nün daire başkanlarını istifadan vazgeçirme çabası da işe yaramamıştır (Akçay, 2007: 93-94).

Bahsedilen bu çelişkinin aşılması bürokratların istifasıyla veya bürokratları bir politik güç olarak görürsek, tasfiyeleriyle sonuçlanmıştır. Bu tasfiye süreci basit bir çelişki veya kişisel bir süreç olarak algılanmamalıdır. Plancıların genç ve idealist olmaları; DPT'nin, kuruluşundan itibaren bürokrasinin diğer birimlerince tepkiyle karşılanmış olması; plan sürecinde geleneksel bürokrasinin tepkisi gibi pek çok tekil etkenden söz edilebilir. Ancak siyasal boyutuna bakıldığında bu gerekçeleri aşan başka bir siyasal

[15] Süreç, DPT Müsteşarı Osman Nuri Torun, İktisadi Planlama Dairesi Başkanı Atilla Karaosmanoğlu, Sosyal Planlama Dairesi Necat Erder, Koordinasyon Dairesi Başkanı Ayhan Çilingiroğlu'nun istifası ile son bulmuştur.

ilişkiler ağıyla karşılaşılabilir. Bu ilişkilerdeki temel özneleri belirlersek aradaki çelişkiyi tespit etmek kolaylaşacaktır.

Yukarıda da anlatıldığı üzere DPT'nin kuruluş sürecinden itibaren, 27 Mayıs darbecilerinin planlı bir ekonomi kurma eğiliminden etkilendiği açıktır. Ancak bir planlama örgütünün kurulması süreci, darbeden öncesine uzanmaktadır. Bu kapsamda ülkeye kredi vermeden önce planlama teşkilatının kurulmasını öneren uluslararası kuruluşlar ve özneler, merkezi planlamanın oluşum sürecinde uluslararası bir özne olarak yer almaktadır denebilir. Planlamanın önerilmesi, verilecek kredilerin etkin yönetimiyle ilgili olarak görülebilir. Planlamanın uygulanabilmesi için kimi uluslararası kuruluşlardan kaynak da bulunmuş, hatta planlama dış kaynak yardımının ön koşulu sayılmıştır (Yılmaz, 2012: 204). 1950'li yılların sonunda sanayi odaklı planlama çalışmaları yapmak üzere Türkiye'ye davet edilen uzmanların varlığı ilginçtir. Yeni konjonktürde uluslararası sermaye, uluslararası kuruluşlar ve yerli sanayi sermayesi arasında bir ilişkinin inşa edilmesine dönük bir eğilimden söz edebiliriz. İçe dönük birikim modeli olarak anlatılan bu modelin kuruluşu, 1950'li yılların ikinci yarısına denk düşmektedir. Bu süreç, savaş öncesinde etkili olan uluslararası sanayi sermayesinin yeni dönemde ülkelerin iç pazarlarına yeni yöntemlerle yönelmeleriyle iç içe geçmiştir. Bu yolla uluslararası sermaye, planlamayla güçlendirilecek olan sanayi sermayesiyle yeni bir işbirliği yapmış olacaktır.

> Bu çerçevede, içe dönük birikim modelinin temeli olan korumacılık ile, uluslararası üretken sermayenin azgelişmiş ülkelerin iç pazarlarına yönelmeleri birbirini tamamlayan süreçler olarak gerçekleşmektedir… önceden dış ticaret vasıtasıyla uluslararası sermaye ile ilişkisi olan yerel ticari sermaye, içe dönük birikim çerçevesinde uygulanan korumacılık sonrasında, dışarıdan aldığı malların yurt içinde üretimine yönelmiş, bu da yerel sermaye ile uluslararası sermaye arasında yeni bir ilişkinin doğmasına neden olmustur (Akçay, 2007: 54).

Sanayi üretiminin teşviki ve ithal ikamesine dayanan politikanın inşası, darbe sonrası askerler ve bürokratlar ve CHP'deki bazı gruplar tarafından savunulan bir politika olarak karşımıza çıkmaktadır. Sanayici bir kalkınmanın başlaması için gereken yeni yatırım kaynağı yaratma çabası, plancıları, tarımsal faaliyetleri vergilendirmeye götürmüştür. Bu durum açıkça sanayi sermayesi ile büyük toprak sahipleri arasındaki gerilimi ortaya çıkarmıştır. Plancıların ve askerlerin pozisyonları büyük toprak sahiplerinin karşısında konumlanmalarını beraberinde getirmiştir. Buna rağmen, konjonktürdeki dengeler ve parlamentodaki temsil kabiliyeti açısından toprak sahipleri ağır basmış olmalıdır ki sonuçta Bakanlar Kurulu yeni vergi kaynaklarını dikkate almamıştır. Bu çekişmede toprak sahiplerinin

sanayi sermayesinden daha etkili olmuş olması gerekir; ancak ilginç olan tarımsal geliri az olan İstanbul burjuvazisinin kimi kesimlerinin de planlamaya karşı çıkmasıdır. Kansu'ya göre (2004: 110) plancı bürokratlar, gelirleri tarımdan kaynaklanan Sabancı'nın değil belki ama Koç ve Eczacıbaşı gibi şirketlerin tarım vergisine neden muhalefet ettiklerini pek anlayamamışlar, bunu İstanbul ve Anadolu sermayesi arasında bir koalisyon olarak yorumlamışlardır.

Sevim Görgün de bu yorumu paylaşır görünmektedir. Görgün'e göre (Görgün'le görüşmesinden aktaran Akçay, 2007: 281), İstanbul sermayesinin bir kısmının topraktan kopmadığından İstanbul sermayesi planı duyunca irkilmiştir. Vergi meselesinde alternatif çalışma yürüten Maliye Bakanlığı uzmanları, İstanbul sermayesine daha yakındır. Bu durum, DPT ile Maliye Bakanlığı arasındaki çelişkinin İstanbul sermayesinin konumlanışına da yansımış olabileceği biçiminde de yorumlanabilir. Maliye uzmanları, DPT'nin vergi politikasına dönük öneride bulunmasına karşı çıktıklarından, İstanbul sermayesinin kimi kesimlerini de ikna etmiş olabilecekleri ileri sürülebilir. Yine de İstanbul sermayesinin plana karşı çıkışı, sanayi sermayesinin kendi içinde çelişkili bir pozisyon anlamına gelmektedir. Akçay (2007: 98) durumu Türkiye'de, sermaye kesiminin sınıf bilincinin o yıllarda çok yüksek olmamasına bağlamaktadır.

Sanayi sermayesinin sınıf çıkarı açısından tutarsız olan pozisyonunu, sermayedarların devlet müdahaleciliğine doğrudan karşı olmaları, devleti, kârlarını azaltacak bir özne olarak görmeleri biçiminde de açıklamaya çalışmak mümkündür. Sebebi her neyse veya her ne refleksle bu pozisyon alınıyorsa alınsın, plan karşıtlığının zamanla azalacağı 1960'lı yılların ikinci yarısı ve 1970'li yıllarda planlamayla sermaye arasındaki ilişkilerin, en azından 1970'lerin sonundaki krize kadar, olumlu olduğu da akılda tutulmalıdır. Akçay (2007: 58), bu konuda Gencay Şaylan tarafından yürütülen bir araştırmayı hatırlatmaktadır. Şaylan tarafından, 1974 yılında yapılan bu araştırmaya göre, bürokratların planlamaya dönük tavırları eleştirelken, hatta planlamayı faydalı bulan geleneksel bürokratların oranı yüzde 14'te kalırken, planlamaya dair olumlu bir tavra sahip girişimcilerin oranı yüzde 86,7 olarak görünmektedir (Şaylan, 1974: 145). Şaylan'a göre (1974: 145), 1970'li yıllara gelindiğinde ortaya çıkan bu tavrın altında, "kapitalizmin planlamaya ters düşen bir gereç olarak plancılığın kısa zamanda egemen burjuva sınıfının yararına çalışan bir etken haline gelmiş" olması yatmaktadır

Merkezi planlamanın karşısındaki temel özne ise büyük toprak sahipleridir. 1960'lı yılları önceleyen dönemde iktidarın önemli bir ortağı olan büyük toprak sahipleri, kuruluşundan ilgilendiğimiz yıllara kadar siyaset-

teki etkisini sürdürmüştür. 1960'lı yıllarda da toprak sahiplerinin çıkarlarının korunması, merkez sağın temel politikalarından olmuş ve merkez sol siyasetin en azından bir kesimi için de önemli bir araç olarak kalmıştır. Büyük toprak sahiplerinin döneme dair çekinceleri, darbenin hemen sonrasında başlamış, "DPT oluşturulmadan önce bile, radikal sözlerden ve MBK'nin bazı üyelerinin özlemlerinden bu çevreler rahatsız olmuşlardı[r]"(Ahmad, 2016: 333). İnönü hükümetleri de özel sektörün desteğini almak üzere tavizler vermek durumunda kalacaktır. 1962'de, plancıların istifasından önce, özel sektör, devletin kârlı olmayan politikaları üstleneceği bir karma ekonomiyi hükümete benimsetebilecektir. Özel sektörün içinde toprak sahiplerinin de güçlü olduğu açıktır. Tarımsal vergi meselesinde de büyük toprak sahipleri, hükümeti, orta ve küçük ölçekli toprak parçalarını istisna tutarak vergilendirmeyi mecbur kılacaktır. (Ahmad, 2016: 337-338). Toprak reformu benzeri girişimleri çağrıştıran 1960'lı yıllardaki finansman kaynağı ve tarımın vergilendirilmesi meselesi büyük toprak sahiplerinin temsilcileri tarafından doğrudan müdahaleye uğramıştır.

Belirtilmesi gereken bir diğer önemli husus ise parlamentodaki vekillerin geldikleri toplumsal kesimlerdir. 1961 Meclisinde "kendilerini toprak ağası olarak tanımlayan" 40 milletvekili bulunmaktadır. Yanı sıra, yaptıkları işler farklı olmakla beraber, büyük olasılıkla toprak ağası kökenli olan 158 milletvekili daha vardır (Ahmad'dan aktaran Akçay, 2007: 88). İlk plana hem CHP hem de diğer partilerin vekillerinden itirazların gelmesi bu nedenle anlaşılırdır. Büyük toprak sahiplerinin çıkarları parlamentoda temsil edilmektedir. Dahası bu temsil doğrudan, bu fraksiyona dâhil kişiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Nihayetinde hükümet tarafından planın taslak metinlerine en fazla müdahale finansman konusunda (Soysal, 1962: 7), diğer deyişle tarım alanından alınacak vergiler hususunda gerçekleşecektir.

Planlama konusunda işçi ve köylülerin parlamentoda temsili ise, ilgili yıllarda görece az olmalıdır. Bu nedenle iktidar bloğunun çıkarlarıyla veya refleksleriyle uyuşmayan merkezi planlama konusunda, iktidar bloğunun karşısında yer alacak sınıfların *doğrudan* temsili söz konusu olmamıştır.[16] Ancak emekçi kitlelerin dolaylı temsili, bu yıllarda, asker ve bürokrat "top-

[16] 12. Yasama dönemi milletvekillerinin mesleklerini de gösteren milletvekili albümlerinden hareketle, köylü veya işçi kesimlerin TBMM'de organik temsili de yoktur diyebiliriz. İlgili albümlerde özellikle, ziraatçi, hukukçu (hâkim veya avukat), askeri veya sivil üst düzey bürokrat gibi mesleklerin ağırlığı hemen göze çarpmaktadır (Bkz. TBMM, 2010: 771-833).

lumsal kategoriler" tarafından, "halkçılık" veya toplumculuk, sosyal adalet, kalkınma ve modernleşme gibi, politik-ideolojik motiflerle iç içe gerçekleşmiştir. DPT'nin kuruluş süreci, basitçe bir iktisadi planlama mantığıyla ortaya çıkmamıştır. Teşkilat'ın sosyal planlamaya dair birimlerinin varlığı, sağlık, istihdam, sosyal adalet, konut, tarım ve tarımda reform, bölgeler arası eşitsizlikler, gelir adaletsizliği, toplum kalkınması gibi konularda çalışması ve plancıların toplumcu / "sosyalizan" kimi özellikleri, DPT'yi, emekçi kitlelerin de kısmen temsil edildiği ve düşünüldüğü bir kurum haline dönüştürecektir. Mümtaz Soysal, (1962) plan taslaklarına yapılan müdahaleye dair analizinde, emekçi kitlelerle ilgili genel bilgiler veren kısımların bile metinden çıkarıldığını göstermektedir. Keza gerekli sosyal adalet tedbirlerinin alınması, büyük toprak sahiplerinin gelirlerinin yüksekliğinden ve onlardan alınan vergilerin düşüklüğünden söz edilmesi, servet sahiplerine dair analizler, hükümet tarafından yapılan düzenlemelerde ya değiştirilmiş ya da tamamen kaldırılmıştır. Vergilerle ilgili ifadeler ise daha az tepki çekecek biçimde düzenlenmiştir. "(V)ergi konusundaki yuvarlak ifadelerin altında büyük sermaye ve toprak sahiplerinden değil, çalışan kütlelerden, işçiden, köylüden ve memurdan alınacak vasıtalı ve vasıtasız yeni vergiler veya enflâsyon yatmaktadır." (Soysal, 1962: 7).

Merkezi planlama konusunda çalışanlar, planlama karşıtı siyasetçiler tarafından sıklıkla komünistlik veya anarşistlikle suçlanacaktır.[17] Bürokratlara bakıldığında güncel siyaset tartışmalarında da genel olarak solcu veya komünist olarak algılandıkları anlaşılacaktır. Siyasilerin atfettikleri anlamdan başka, kimi gazetelerde, bürokratların emekçi yanlısı olmaları olumlanarak anlatılmaktadır. Öncü Gazetesi'nde, 30 Eylül 1962'de yayımlanan başyazıda, istifaları değerlendiren Müşerref Hekimoğlu, "istifa eden plancılar kalkınmanın yükünü emekçi kitlelerin sırtına yüklemek istemiyordu" diyerek planın değiştirilmesini bu tavırdan uzaklaşma olarak yorumlamaktadır. Aynı günlü Akşam ve Vatan gazetelerinde de benzer yorumlar bulunmaktadır. Örneğin Vatan Gazatesi'nde "[g]ençler ve işçiler

[17] Bu hususta Kansu'dan aktarımla (2004) ilginç bir olay paylaşmak uygun olacaktır. Planın ortaya çıkış sürecinde, gerginliğin sürdüğü dönemde İsmet İnönü, üzerindeki kimi yerleri işaretlediğini belirterek plan dokümanlarından birini plancılara vermiştir. Evrak üzerinde eski yazıyla yazılmış, "Bu komünistliktir" gibi kimi ifadeler yer almaktadır ancak İnönü'nün, harf inkılabından beri eski yazı kullanmadığı da bilinmektedir. Sonradan anlaşılacağı üzere YPK içinde eski harflerle not alma alışkanlığı olan tek üye Ekrem Alican'dır. Kansu bu olayı aktarırken İnönü'nün bu notu, plancılara yanlışlıkla vermediği, hatta tarım vergisine asıl muhalefetin nereden geldiğini göstermek istediği biçiminde yorumlamaktadır (Kansu, 2004: 111). Asıl vurgulamak istediğimiz konu ise DPT'nin bağlı olduğu Başbakan yardımcısının plancılara bakışıdır.

plancılardan yana: Sermayedarları destekleyen planı sendikalar kabul etmeyecekler" ifadeleri yer almaktadır. (Öncü ve Vatan gazetelerinden aktaran Türkcan, 2010b: 281).

Plancıların içinde önemli isimlerin sol siyasete yakın olduğu veya ilerleyen süreçte daha da yakınlaşacağı açıktır. DPT'nin ilk müsteşarının ve daire başkanlarının sosyalizan eğilimleri bilinmektedir (Atılgan, 2015a: 566). Hatta Sosyalist Kültür Dernekleri gibi derneklerde plancılar da yer almaktadırlar. Ahmad, (1996: 273), merkez partilerin dönemin gençleri ve aydınlarına siyaset yapma imkânı tanımadığını, sağ siyasetlere bir kayışın söz konusu olduğunu belirtirken, CHP'den istifa eden gençlerin "TİP'e, eski plancıların -Torun, Erder ve Atilla Karaosmanoğlu- son zamanlarda kurduğu Sosyalist Kültür Derneklerine ve Yön Grubuna katılmaya" başladığını vurgulamaktadır. Öyle ki, Sosyalist Kültür Dernekleri'nde "DPT eski müsteşarı Osman Nuri Torun Başkan, Sosyal Planlama Dairesi eski Başkanı Necat Erder, Genel Sekreter seçilmişti. DPT İktisadi Planlama Dairesi eski Başkanı Attila Karaosmanoğlu 'araştırma ve dokümantasyon işleri'ni… üstlenmişti" (Atılgan, 2008: 276).

Tüm bunlara rağmen, DPT yöneticilerinin kişisel politik tutumları, planlama sürecinde doğrudan emekçi kitlelerin de hesaba katılmasını beraberinde getirmemiştir. Poulantzas'ın da yukarıda kısaca değindiğimiz kuramsal çerçevesiyle örtüştüğü haliyle, bürokratların toplumsal işlevi, kişisel tutum veya davranışlarından değil devletle olan ilişkilerinden doğmaktadır. Benzer durum DPT için de geçerlidir. Hazırlanan plan aslında sosyalist bir perspektifle hazırlanmamıştır. Buna rağmen plan büyük toprak sahipleri, sanayiciler ve ithalatçıları harekete geçirmeye yetmiştir (Atılgan, 2015a: 566). Plan sosyal adalete dair önlemleri, tarımsal vergileri ve toprağa dair düzenlemeleri, gelir adaletsizlikleri ve ücret politikalarına dair tespitleri ile, iktisadi kalkınmanın toplumsal kalkınmadan ayrılamayacağına dair bir gizli ilke üzerinde yükselmiştir. Plancıların, devletin o dönemde üstlendiği sanayi sermayesini destekleyici ama büyük toprak sahiplerinin kısa dönemli çıkarlarına ters düşen politikaları önemeleri rastlantısal değildir. İstifalara neden olacak olan ilk taslak da sanayi sermayesinin önderliğinde kurulacak olan iktidar bloğu[18] ile emekçi kitleler arasında Boratav'ın belirttiği üzere (2005: 123) göreli bir denge kurma politikasının yansıması olarak görülebilir.

[18] Türkiye'nin ekonomik krizden çıkışının temel aracı olarak montajcılıkla, dayanıklı tüketim mallarının üretileceği bir sanayi anlayışına dönüşecek olan ithal ikameci bir iktisadi politika güdülmeye başlanacağı hatırlatmak gerekir.

Plancıların istifasının büyük toprak sahipleri başta olmak üzere sermayedarların tepkisiyle veya en azından sermayedarların temsilcilerinin direnmesiyle gerçekleştiği yönündeki yorum kabul edilmiş görünmektedir. Bir yanıyla da plancıların dolaylı olarak sanayi burjuvazisini geliştirecek bir politika önerdikleri, ithal ikameci ve sanayiye dayanan kalkınma modeli mantığına sahip oldukları da açıktır. Dönemin şartları gereği, karma ekonomiyle kalkınmanın en makul yolu olarak görülen ve farklı siyasal çevrelerce de benimsenecek olan bu mantık, bürokratları, mecburen veya değil, sanayi sermayesini destekleyecek politikaların plancısı haline getirmektedir. Bu durumda, yukarıda tartıştığımız biçimde, bürokratların pasif ve tarafsız memurlar olmadıkları ortaya çıkmaktadır. Bürokratların aldıkları veya önerdikleri kararların sonuçları itibariyle farklı toplumsal kesimleri etkilemesi söz konusudur. Planlama konusunda bu durum daha da nettir.

Türkcan'ın belirttiği gibi plan bir denge mekanizması olmaktan çok toplumsal ilişkilere ve yapılara müdahale etmeye yarayan, "planlanmış dengesizlik" üreten bir araçtır. Planlamayla "(s)ınıf yapıları, mülkiyet ilişkileri, üretim araçları kökten değişir, yani merkezi bir aklın veya siyasi kadronun-partinin belirlediği amaçlara göre ekonomiyi yönetir, hedeflere yakınlaşmağa çalışır." (Türkcan, 2010b: 271). İncelediğimiz krizde, gerilim, merkezi bir aklın veya kadronun amaçlara göre ekonomiyi yönetmesi konusunda yükselmiştir. Siyasal kadroların dayandıkları toplumsal kesimlerle plancıların "aklı" arasında bir gerilim doğmuş, sonuçları itibariyle farklı toplumsal sınıflara dönük farklı sonuçlar yaratacak olan planlama süreci, siyasal olan bu gerilimi krizle noktalanmıştır. Krizin aşılması süreci, ilk aşama olan plancıların istifası ile başlamış, sonrasında DPT'nin yapısına müdahale ve personel rejiminde farklılaşmayla birlikte tamamlanmıştır.

Plancıların istifasına ilaveten DPT'nin yapısının değiştirilmesi, hemen takip eden dönemde gündeme gelmiştir. İlk planda ortaya çıkan gerilim, plandaki önerilerin çıkarılarak kabul edilmesiyle sonuçlanmışken bütçe görüşmeleri süresince başka istifalar da gelmiştir (Akçay, 2007: 112). İkinci planın hazırlık aşamasında, 1965'te, başka gerilimler ortaya çıkmış, bu dönemde de planlama uzmanları arasında başka istifalar yaşanmıştır (Sezen, 1999: 89).

DPT'ye müdahale olarak yorumlanabilecek yasal düzenleme 1965'te ortaya çıkmıştır. 933 sayılı yasayla (RG: 11.08.1997/13776) birlikte DPT'ye yeni görevler yüklenmiştir. Yabancı sermayeye ilişkin kararlara yapılan itirazları çözüme bağlayacak merci olarak YPK gösterilmiştir. Oysa yabancı sermayeyi teşvikle ilgili olan yeni görevleri DPT'nin kuruluş amacıyla bağdaşmamaktadır. (Sezen, 1999: 90). DPT'ye verilen bir başka

görev ise teşviklerin yönetimidir. Yine kuruluş mantığıyla ilgisiz olan bu durum, DPT bünyesinde 1968'de Teşvik ve Uygulama Dairesi'nin kuruluşuyla kurumsallaşacaktır. Sezen'e göre (1999: 90), bu iki değişiklik, DPT'nin kuruluş amacından uzaklaşmasının başlangıcı olarak görülebilir. Genel bir yol gösterici olarak tasarlanan Teşkilat bu haliyle, uygulamayı üstlenecek biçimde yeniden işlevlendirilmiş olmaktadır.

1965 yılı, Kurum'un personel politikasında da bir kırılmaya neden olacaktır. DPT'nin personel sayısı 1963 yılı hariç sürekli artma eğiliminde olsa da, 1965 ve 1967, önemli sıçrama yıllarıdır. 1964'te 119 olan DPT'nin personeli sayısı, % 83'lük bir artışla 218'e çıkmıştır. Sonrasında sayı 1966'da 239'a, 1967'de 304'e, 1968'de ise 434'e çıkacaktır. Aynı zamanda sözleşmeli istihdamı da yaygınlaşmıştır. Böylelikle kuruluşunda tamamı kadrolu olan personel oranı 1969'a gelindiğinde % 9'a kadar geriletilmiştir. Sözleşmeli personelin işe alımında sadece sözlü sınav yapılmış, mesleki yeterlik ve yabancı dil sınavları ise yapılmamıştır. Sözlü sınavın da iktidarın ideolojisini paylaşanlara kolaylık sağladığı söylenebilir. Ayrıca sözleşmeli personelin ücretleri yüksekken kadrolularınki zaman içinde erimiştir (Sezen, 1999: 93-94). Dört senede neredeyse dört katına çıkarılan personel sayısıyla, yaratılan farklı statülerle, ücretler arası dengesizliklerle ve sıkça değişen idarecilerle Kurum'a sıklıkla müdahale edildiği, Kurum'un en azından kuruluşundaki siyasilerden görece bağımsız, karar alıp önerilerde bulunabilen bir çekirdek ekip olma özelliğinden hızla uzaklaştığı açıktır. 1962'de istifalarla başlayan sürecin sonu 1960'lı yılların bitimine doğru uygulamacı birimlere sahip, kadrosu şişirilmiş ve siyasileştirilmiş bir idari yapı olmuş, toplumsal özneler arasındaki çelişkide DPT, tuttuğu önemli yer itibariyle, siyasal iktidarlar tarafından bir mücadele alanı haline dönüştürülmüştür.

Süreçten de takip edilebileceği üzere siyasal iktidarla bürokrasi arasında bir gerilim ortaya çıkmış, gerilim, bürokratların tasfiyesiyle sonuçlanmıştır. Gerilimin temel dinamiği ise bürokratların toplumsal ilişkiler içinde tuttukları yer olmuştur. Kişisel görüşlerinden de bir ölçüde bağımsız olmak üzere plancıların Birinci BYKP'nin hazırlık sürecinde ortaya çıkardıkları plan taslağı, büyük toprak sahiplerinin genel çıkarlarıyla çelişmiştir. Gelişmekte olan sanayi burjuvazisinin de, kısmen kendi çıkarı aleyhine toprak sahiplerine destek vermesi, *iktidar bloğu*nun direnişi olarak çözümlenebilir. İktidar bloğunun parlamentodaki ve hükümetteki temsilcilerinin tepkisi ile bürokratların siyasal sistem içindeki konumları arasında meydana gelen çelişkiden, iktıdar bloğu ve "temsilciler" zaferle ayrılmış, nihayetinde de bürokratlar tasfiye olmuşlardır. Ortaya çıkan plan da DPT'nin kuruluşundaki yapısı da takip eden yıllarda müdahaleye uğramışlardır.

Sonuç

Bürokrasi, kamu yönetimi yazınındaki genel kanının aksine siyasal mücadelelerde yer tutan bir toplumsal özne olma potansiyeline sahiptir. Bu nedenle, iktidar bloğundaki kırılmalar gibi kimi siyasal kriz anlarında bürokrasi toplumsal bir özneye dönüşür. Bürokratların, birer "toplumsal kategori" olarak yaptıkları veya yapmadıkları eylemler, onların siyasal mücadelede bir taraf olmalarını beraberinde getirir. Siyasal mücadele sürecinde, çelişkinin niteliğine göre belli kurumlar ön plana çıkarak uğruna mücadele edilen bir güç merkezine dönüşebilir. DPT'nin kurulduğu dönem, iktidar bloğundaki bir kırılmaya denk düşmekteydi. Bu nedenle DPT'nin doğuşu da, ilk planın yapım aşaması da kimi çelişkilerin düğümlendiği birer kriz anı anlamına gelmiştir.

Dönemin büyük toprak sahiplerinin genel çıkarlarına aykırı olacak biçimde, sanayi yatırımlarını desteklemek ve sonuçta sanayi burjuvazisinin yaratılması veya geliştirilmesi sürecini mümkün kılmak için öngörülen tarım vergilendirmesi, iktidar bloğunun parlamentodaki temsilcileri ve hükümetin, plancılarla karşı karşıya gelmesine neden olmuştur. Hükümet içinde plancıların yanında konumlanan başta İnönü olmak üzere belli isimler bulunsa da, mücadelenin sonucunda plancıların karşısında konumlanan siyasal hattın galip geldiği anlaşılabilir. Bu galibiyet, plancıların istifayla uzaklaşması, DPT'nin yapısının değiştirilmesi ve personel politikasında bir dönüşümle tamamlanmıştır.

Bu kriz sürecinde, plancıların, siyasal mücadele içinde konumlandıkları siyasal pozisyona dair birkaç hususu tartışmak gerekecektir. Plancıların siyasal ideolojileri bu tartışmada önemlidir. İlk plancıların ama özellikle yönetici kadronun sosyalizan bir politik angajmana sahip oldukları iddia edilebilir. Bu pozisyon, dönemin siyasal yelpazesinde Kemalizmi dışlamayan bir "sosyalist" ideolojiye denk düşmektedir. Bu durum doğal olarak bürokratların, karar alırkenki tutumlarına yansımaktadır. Sadece yöneticilerin fikirlerini esas alarak bile planın toplumcu taraflarının bulunmamasının, plancıların hayatlarında büyük bir tutarsızlık ve çelişki yaratacağı tahmin edilebilir. Plancıların ideolojileri, DPT'nin kuruluş sürecinde hâkim olan iktisadi tasarımlara ve 27 Mayısçıların toplum kalkınmasına denk düşen politika önerileriyle örtüşmüştür denebilir.[19] Ancak plancıların

[19] DPT'nin kuruluş sürecine dair Atilla Karaosmanoğlu Milli Birlik Komitesi (MBK) toplantılarının birinde kendisiyle de görüşüldüğünü ve sosyalizme dair görüşlerinin sorulduğunu belirtmektedir: "MBK toplantılarının birinde… Sosyalizmin daha iyi bir düzen olduğunu bilimsel olarak ispat edebilir misiniz" dediler. Ben de bunu bilimsel olarak ispat edemeyeceğimi ama etik değerlerin, gelir dağılımı, sosyal adalet gibi konuların daha iyi olduğunu, fakat bunun bilimsel bir ispatının olmadığını söyledim"

şahsi ideolojileri, DPT'nin planlama sürecindeki yerini otomatik olarak halk kitlelerinin çıkarlarını sağlamak gibi bir misyonla inşa etmeye yetmez. Nitekim bu bürokratlar tasfiyeye uğramış, kurumun yapısı ve personel politikaları değiştirilmiştir. Buna rağmen DPT ve merkezi planlama, 1960'lı yıllarda kuruluşundan sapmalar barındırsa da, idari ve siyasi sistemde yerleşmiştir. Bunda etkili olan, plancıların siyasal ideolojileri, siyasal tavırları vs. değil, devletin ilgili konjonktürdeki toplumsal işlevidir. Planlı dönem boyunca, ithal ikamecilik ve reel üretimin teşviki, devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Nüanslar bulunmakla beraber 1960-80 dönemi, devlet eliyle, sermayenin kimi yükümlülüklerinin toplumsallaştırmasına, istihdam yaratılarak toplumsal krizlere engel olunmasına ve nihayetinde yükselen işçi sınıfı hareketlerine rağmen bir biçimde kitlelerin merkez sol veya merkez sağ siyaset içinde zapt edilmesine, özetle siyasal rejimde "yalıtım etkisi"nin işlediği bir döneme şahitlik etmiştir.

Bu süreçte devletin ve bürokrasinin herhangi bir toplumsal sınıfın eline doğrudan geçmediğini de vurgulamak gerekmektedir. Planlama örneğine bakıldığında da benzer bazı kurumlarda da, değişen hükümetlere veya siyasal kadrolara rağmen kurumlar varlıklarını korumuş ve kimi dönemlerde siyasal iktidarlara direnebilmişlerdir. Sermaye fraksiyonlarının doğrudan etkisi altına girmedikleri gibi (örneğin ilk planda büyük toprak sahiplerinin doğrudan emrine girmemeleri ama yine de tasfiye olmaları), siyasilerin baskısı altına da tam olarak girmedikleri, özetle görece özerk bir konumda yer aldıkları söylenebilir. Böylelikle farklı siyasal görüşler barındıran bürokratların varlığına rağmen DPT, kuruluş süreci veya 1970'li yılların sonunda olduğu gibi, kimi konjonktürlerde, müdahalelere kısmen direnebilen bir kuruma evrilmiştir. DPT'nin ciddi anlamda tasfiyesi tam da ilgili konjonktürde, devletin toplumsal işlevlerindeki köklü dönüşümle, yani neoliberalizmin inşa sürecinin başlamasıyla, son bulmuştur.

Yukarıda etraflıca tartışıldığı üzere siyasal iktidarla bürokrasi arasında her zaman bir uyum ilişkisinin bulunmadığı açıktır. Siyasal iktidarla bürokrasi arasında kimi dönemlerde uyum söz konusu olsa bile, kimi kriz anlarında çelişki dönemleri de ortaya çıkabilmektedir. DPT'nin 1960-80 döneminde, pek çok kez müdahale edilen ve krizin yoğunlaştığı bir birim olması, bürokrasinin, elde tutmak üzere mücadele edilen bir güç mer-

(Akçay, 2007: 197, Ek 7) Demek ki plancıların sol siyasetle olan temaslarından ötürü, en azından MBK'nin, plancıların görevlerine devam etmelerine engel olmadığını, bu anlamda da görüşlerinin dönem şartları içinde kısmen dahi olsa örtüştüğünü söyleyebiliriz.

kezi/mekânı olarak ortaya çıkmasına iyi bir örnektir. Kuruluşundan itibaren pek çok kez müdahale edilen DPT, en son 1980'li yıllarla bir tasfiyeye uğrayacak; ondan sonra yeni işlevlerle donatılarak sistem içindeki yeri ve önemi zamanla zayıflayacak, biçim değiştirecek ve sonunda ortadan kalkacaktır.

DPT'ye yapılan müdahalelerin, müdahale dönemlerindeki siyasal güç dengesiyle ilişkili olduğu açıktır. İncelediğimiz kriz döneminde DPT ve planlama süreci, asıl olarak büyük toprak sahiplerinin tepkisiyle karşılaşmıştır. İlgili dönemde ve konuda, gerek parlamentoda gerek siyasal partilerde büyük toprak sahipleri güçlü bir biçimde temsil edilmekteyken emekçi kitlelerin temsili sadece hükümette belli isimler tarafından ama asıl olarak DPT tarafından gerçekleşmektedir. Aynı DPT, sanayi sermayesinin gelişmesini de dolaylı olarak desteklemiş olmaktadır. DPT'nin içinde bulunduğu bu siyasal pozisyon, dönem konjonktürünü çok iyi yansıtmaktadır. Boratav'ın sözünü ettiği karşıt sınıflar arasındaki göreli denge durumu, DPT'nin müdahil olduğu politika sürecindeki sınıfsal temsile de yansımıştır. Çelişkili de olsa DPT, hem emekçileri hem de sanayi burjuvazisini, diğer sınıf ve fraksiyonlara karşı destekler bir konumda yer almıştır. DPT'yi bu nedenle çelişkilerin düğümlendiği bir nokta olarak görmek, siyasal aktörlerin de DPT'yi ellerinde tutmak zorunda olmalarını bu bağlamda incelemek gerekmektedir. DPT bu dönemde, önemli bir güç merkezi iken plancılar da, siyasal mücadelede pek çok siyasal parti için önemli uzmanlar olarak yer alacaktır. Pek çok plancının siyasete girmesi, partilerde görev alması veya partilerde aktif olarak çalışan pek çok kişinin DPT'ye atanması, DPT'nin bir güç merkezi oluşunun açık göstergesidir.

Bu bağlamda, DPT ilgilendiğimiz döneme, iktidar bloğunda hegemonik fraksiyon haline gelecek olan sanayi burjuvasinin gelişiminde önemli bir kurum olacaktır. Bürokratlar da bu iktidar bloğunun destekleyicisi toplumsal kategoriler olarak yer tutacaklardır. Buradan hareketle, incelediğimiz örnekte, bürokratların toplumsal ilişkilerde ve siyasal mücadelelerde tuttukları yerin, bulundukları kurumların o konjonktürdeki işlevi tarafından belirlendiği, bürokratların geldikleri toplumsal kesimlerin veya şahsi siyasal görüşleri ve ideolojilerinin tali bir etken olarak kaldığı tespit ve iddia edilebilir.

Kaynakça

Ahmad, Feroz (1996), *Demokrasi Sürecinde Türkiye: 1945-1980*, (Çev. Ahmet Fethi), (İstanbul: Hil Yayın)

Akça, İsmet (2010), "Ordu, Devlet ve Sınıflar: 27 Mayıs 1960 Darbesi Örneği Üzerinden Alternatif Bir Okuma Denemesi", Balta Paker, Evren ve İsmet Akça, (Der.), *Türkiye'de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 351-407.

Akçay, Ümit (2007), K*apitalizmi Planlamak: Türkiye'de Planlama ve DPT'nin Dönüşümü*, (İstanbul: SAV Sosyal Araştırmalar Vakfı).

Albayrak, Mustafa (2008), "Hürriyet Partisi'nin Türk Siyasi Tarihindeki Yeri ve Önemi", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi,* 24 (71), s. 341-380.

Atılgan, Gökhan (2015a), "Sanayi Kapitalizminin Şafağında", Atılgan Gökhan, Cenk Saraçoğlu ve Ateş Uslu (Der.), *Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Siyasal Hayat,* (İstanbul: Yordam): 501-657.

Atılgan, Gökhan (2015b), "Tarımsal Kapitalizmin Sancağı Altında", Atılgan Gökhan, Cenk Saraçoğlu ve Ateş Uslu (Der.), *Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Siyasal Hayat,* (İstanbul: Yordam): 387-501.

Atılgan, Gökhan (2008), *Yön-Devrim Hareketi: Kemalizm ile Marksizm Arasında Geleneksel Aydınlar*, (İstanbul: Yordam).

Aytaç, Ömer (2005a), "Modern Bürokrasiler ve Yabancılaşma Ethosu", *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15 (2), s. 319–348.

Aytaç, Ömer (2005b), "Modern Bürokratik Kurumlar ve Baskı Düzenleri", *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 15 (1), s. 249–278.

Bank, Berker (2012), Poulantzas'ın Kapitalist Devlet Kuramı: Sivil Toplum ve Devlet Arasındaki İkiliğin Aşılması. *Yakın Doğu Ünivesitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 5 (2), s. 21-53.

Boratav, Korkut (2005), *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2005,* (Ankara: İmge Yay.).

Bozkurt, Ömer, Seriye Sezen, ve Turgay Ergun (Der.), (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla),* (Ankara: TODAİE Yay).

Clarke, Simon (2004), "Marksizm, Sosyoloji ve Poulantzas'ın Devlet Kuramı", Clarke, Simon (Der.), *Devlet Tartışmaları,* (Çev. İbrahim Yıldız), (İstanbul: Ütopya): 89-135

Dik, Esra ve Aslı Yılmaz (2012), "Türkiye'de Planlama Yönetiminde Değişim: Devlet Planlama Teşkilatı'ndan Kalkınma Bakanlığı'na", Kavruk,

Hikmet (Der.), *Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi. (IX. KAYFOR) Bildiriler Kitabı,* (Ankara: TODAİE Yay.): 785-202.

Ekiz, Cengiz ve Ali Somel (2010), "Bir Planlama Biblyografyası", Türkcan, Ergun (Der.), *Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez'e Armağan*., (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 545-569.

Ekiz, Cengiz ve Ali Somel (2007), "Türkiye'de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi", *Mülkiye,* 31 (256), s. 97-136.

Erder, Necat, Ayhan Çilingiroğlu, Attila Sönmez ve Osman Nuri Torun (2003), *Planlı Kalkınma Serüveni:1960'larda Türkiye'de Planlı Kalkınma Serüveni,* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).

Erder, Necat (2010), "Türkiye'nin İlk Planlama Deneyimi", Türkcan, Ergun (Der.), *Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez'e Armağan*., (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 229-245.

Fişek, Kurthan (2016a), "Bürokrasi Üzerine" (Çev. Recep Aydın ve Meryem Çakır), Levent Demirelli ve Recep Aydın (Der), *Das Yönetim: Devlet, İktidar ve Bürokrasinin Marksist Analizi,* (Ankara: NotaBene): 21-49.

Fişek, Kurthan (2016b), "İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde Bürokrasinin Doğuşu" (Çev. Levent Demirelli ve Nurbanu Karataş), Levent Demirelli ve Recep Aydın (Der), *Das Yönetim: Devlet, İktidar ve Bürokrasinin Marksist Analizi,* (Ankara: NotaBene): 49-75.

Gonca, Nejla (1988), "Türkiye'de Planlama Mekanizmasının İşleyişi Üzerine: 1960-1980 Deneyimi", *Türk İdare Dergisi*, 60 (378), Mart, s. 477-531.

İnsel, Ahmet (1979), "Nicos Poulantzas", *Birikim,* (56-57), s. 40-43.

Jessop, Bob (1985), *Nicos Poulantzas: Marxist Theory and Political Strategy,* (Londra: Macmillan).

Kamenka, Eugene (1989), *Bureaucracy,* (Oxford: Basil Blackwell).

Kansu, Günal (2004), *Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü*, (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları).

Kuruç, Bilsay (2017), "Türkiye'de Plancılığın İlk On Yılı: Altmışlı Yıllarda Devlet Planlama Teşkilatı", Kaynar, Mete Kaan (Der.), *Türkiye'nin 1960'lı Yılları,* (İstanbul: İletişim): 895-909.

Martin, James (Der), (2013), *Poulantzas Kitabı: Seçme Yazılar*, (Çev. Akın Sarı, Selime Güzelsarı), (Ankara: Dipnot).

Mıhçıoğlu, Cemal (1983), "Devlet Planlama Örgütünün Kuruluş Günleri", *Prof. Dr. Fadıl H. Sur'un Anısına Armağan*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi): 229-257.

Mıhçıoğlu, Cemal (1988), "Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine", *SBF Dergisi*, 43 (1), s. 113-146.

Milliyet Gazetesi (21.12.1955), "Dün Ankara Valisine verilen beyannameyi imzalayan 32 kurucu âzadan 29'u mebus", s. 1.

Övgün, Barış (2010), *Devlet ve Planlama*, (Ankara: Siyasal Kitabevi).

Poulantzas, Nicos (2014), *Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar,* (Çev. Şule Ünsaldı), (Ankara: Ankara), 2014.

Savran, Savran (1987), "1960, 1971, 1980: Toplumsal Mücadeleler, Askeri Müdahaleler", *11. Tez,* (6), s. 132-168.

Şaylan, Gencay (1974), *Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, (Ankara: TODAİE Yay.)

Şaylan, Gencay (1981), "Planlama ve Bürokrasi", *ODTÜ Gelişme Dergisi, 1981 Özel Sayısı*, s. 183-207.

Sezen, Seriye (1999), *Türkiye'de Planlama: Devletçilikten Özelleştirmeye,* (Ankara: TODAİE Yay.).

Sönmez, Attila (2010), "Planlama Fikrinin Yeniden Doğuşu", Türkcan, Ergun (Der.), *Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez'e Armağan*., (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 495-507.

Soysal, Mümtaz (1962), "Plan ve Statüko: Plancılar Neden İstifa Ettiler?", *Yön, (42), s. 6-7*.

*TBMM (2010), "*Millet Meclisi, I. (XII.) Yasama Dönemi", *TBMM Albümü: 1920-2010, C. 2, (1950-1980)*, Yıldırım, Sema ve Zeynel Behçet Kemal (Der.),: 771-833, https://www.tbmm.gov.tr/TBMM_Album/Cilt2/index.html. *(13.01.2020).*

Türkcan, Ergun (2010a), "Ayhan Çilingiroğlu'nun Hatıralarında Planlama'nın Kuruluşu", Türkcan, Ergun (Der.), *Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez'e Armağan*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 113-153.

Türkcan, Ergun (2010b), "Birinci Kalkınma Planı ve Sonrası", Türkcan, Ergun (Der.), *Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez'e Armağan*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 261-283.

Türkcan, Ergun (2010c), "Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluş Süreci", Türkcan, Ergun (Der.), *Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez'e Armağan*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 245-261.

Türkcan, Ergun (Der.), (2010d), *Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez'e Armağan,* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).

Wright, Eric, O (1982), "Reading Guide to Political Power and Social Classes", https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Published%20writing/Poulantzas%20reading%20notes.pdf, (13.01.2020).

Yılmaz, Aslı (2012), *Türkiye'de Planlama Politikası ve Yönetimi: Planlamanın Siyasal İktisadı ve Yönetsel Kuruluşu.* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), (Ankara: Ankara Üniversitesi),

Yön Dergisi (1962), 1 (42), (3 Ekim), (http://www.tustav.org/sureli-yayinlar-arsivi/yon-dergisi/. (08.07.2019)

www.resmigazete.gov.tr

www.tbmm.gov.tr

www.tustav.org