

İKTİSADÎ PLÂNLAMADA KARAR ALMA KRİTERİ
GELİŞEN ÜLKELERDE PLÂNLAMA HAREKETİ
VE PLÂNLAMA AMAÇLARI

Yazan

Max F. MILLIKAN

Massachusetts Teknoloji Enstitüsü

Uluslararası Çalışmalar Merkezi Müdürü

Çeviren

Necdet SERİN

Siyasal Bilgiler Fakültesi

İktisat Asistanı

1. Pek çok yeter derecede gelişmemiş ülkede, bölge halkının toplumsal ve diğer çeşitli amaçlarına ulaşmak için elindeki kaynakları ne şekilde kullanması gerektiği konusunda toplumun çok sayıda kararlar aldığı iki yoldan birisi iktisadî plânlamadır. Diğer yol, tüketenlerin ve belli kaynaklara ve verimli tekniklere sahip olanların kararlariyle cevaplandığı, az veya çok merkezden özerk fiyat - piyasa sistemidir. Her iki çeşit karar almada da iki takım kriter işin içine girmektedir: etkenlik kriteri ve değer kriteri. Etkenlik kriteri, toplumun istediği noktaya ulaşmasına yardımcı olan, teknik ve ekonomik bakımdan en etken yolların hangileri olduğunun tayinini sağlayan usullerdir. Değer kriteri ise, teknik ve ekonomik bakımdan mümkün olan çok sayıda farklı amaçlar arasında nasıl seçim yapılması gerektiği sorununu kapsıyan yollardır. İstenilen yere ulaşılması, bu yere ulaşılmasının ne kadar imkân dahilinde bulunduğuna bağlı olduğu için, etkenlik kriterinin ve değer kriterinin veya bu iki kriterin birbirinden ayırdedilmesi güçtür.

2. Etken bir şekilde işlediği zaman, fiyat - piyasa mekanizması, birbiriyle ilgili olan etkenlik kriteri ve değer kriteri için, çok iyi bir çözüm yoludur. Özellikle az gelişmiş ülkelerde, fiyat - piyasa mekanizmasının niçin, kaynakların kullanılması ile ilgili bazı kararları alan devlet iktisadî plânlama mekanizması ile tamamlanması gerektiği hususunda pek çok sebep vardır. Kalkınma literatüründe, iktisadî plânlama için etkenlik kriterinin gelişmesine çok fazla yer verilmiştir. Bu araştırmanın başlıca konusu, üzerinde pek fazla durulmamış olan değer kriterini aydınlığa çıkarabi-

lecek olan yolun araştırılmasıdır. İktisadî kalkınma plânlaması modelleri ve bu modellerde yer alan kriterlerin büyük bir kısmı, toplumun değer ölçülerinin mevcut fiyat sisteminde yeterli bir şekilde aksettirildiğini kabul etmektedir. Yol gösterici bir değer olarak, fiyat-piyasa sisteminin uygulanmasının mümkün olmadığı, eğitim ve kamu sağlığı gibi, alanlarda bir çeşit siyasi gayretin amaçları tesbit edeceği kabul edilir. Bu temele dayanarak, amaçlara ulaşılmasını sağlayacak en etken yolun bulunmasında plâncıların görevi sınırlıdır. Bu araştırma, kalkınma faaliyetinde bu noktanın, plânlama işinin çok dar bir kavramı olduğunu ve toplum değerlerinin aydınlığa çıkarılmasının plânlamanın başlıca hedeflerinden birisi olması gerektiğini tartışacaktır.

3. İlk olarak, gerçek gibi kabul edilmiş olan iki kuram veya inanca kısaca dokunmak istiyoruz. Toplumun kabul edeceği değerlerin, toplumun bütün üyelerinin kişisel değerlerinin eşit olarak hesaba katıldığı bir usule göre tayin edilmesi sorun'u birinci noktadır. İktisadî alanda bu, tüketenlerin egemenliği ile ilgili temel önermedir; siyasî alanda ise, bütün demokrasi doktrinlerinin hareket noktasıdır. İkinci kuram ise, ülkenin siyasî ideolojisi ne olursa olsun, toplumun amaçlarına ulaşmasını hızlandırmak bakımından fiyat-piyasa mekanizmasının kötü bir şekilde işlediği görüşü miyen her faaliyet dalında, bu sistemin kullanılması için kuvvetli bir sebebin var oluşudur. Bu yazının çerçevesi, bu kuramlarla ilgili sorunlar üzerinde geniş bir şekilde durmaya elverişli değildir, fakat bunların sonuçları dolayısıyla gerçek olarak kabul edildiğini açıkça söylemek önemlidir. Aynı zamanda, bu kuramların, örneğin; üretim unsurlarının kişisel sahipliği karşısında kamusal sahipliği, iktisadî düzenin sosyalist şekilleri karşısında kapitalist şekilleri ve diğer bazı konular üzerindeki, gizli olarak çok sayıdaki çeşitli görüşlerle tutarlı olduğunu kabul ettiğimizi de belki burada belirtmek gerekir.

4. Yeter derecede gelişmemiş ülkelerde plânlamanın niçin zorun olduğunu, yani, toplumun amaçlarına ulaşılmasına etken bir şekilde hizmet etmesi beklenen kıt kaynakların çeşitli kullanışlar arasında dağıtımını sağlama işinde, fiyat-piyasa mekanizmasının niçin başarısızlığa uğradığının sebeplerinden bazılarını gözden geçirmek faydalı olacaktır. Bu başarısızlık kaynaklarının incelenmesi, piyasa mekanizmasının desteklenmesinde veya bu mekanizmanın ek-sik taraflarının tamamlanmasında plâncıların gayretlerine ışık tutması mümkün olan kriteri ortaya çıkaracaktır. İlk olarak, az gelişmiş ülkelere, iyi bir şekilde işliyen fiyat-piyasa mekanizması-

nın iyi işliyebileceği pek çok durum vardır, fakat çok çeşitli kurumsal sebeplerden dolayı, bu böyle olmamaktadır. Örneğin, piyasalar çok iyi bir şekilde örgütlenmemiştir; piyasalar, bilgi akışını engelliyen çeşitli unsurlar tarafından birbirinden ayrılmıştır. Kuramın, bu mekanizmada yer alanların sahip olduğunu önceden kabul ettiği pek çok nokta ile ilgili bilgiler tam değildir, veya yetersizdir; kuramsal alanda elâstik olduğu kabul edilen fiyat hareketleri, gerçekte, örf, gelenek ve bilgisizlik sebebiyle akıcılığını kaybetmektedir; ve bütün bunlardan başka, yeni firmaların piyasaya girmesi çok çeşitli teknelci tutumlar tarafından sınırlandırılmaktadır. Gelişmiş ekonomilerde oldukça etken bir şekilde işliyen sermaye piyasası, döviz piyasası ve hattâ işgücü piyasası, pek çok az gelişmiş ekonomide bu kadar iyi işlememektedir.

5. Bu gibi durumlarda, uygulanacak iktisat siyasetinden sorumlu bulunan kişiler, piyasaların etkenliğini geliştirmek veya diğer bir çare olarak, aslında eğer piyasalar kuramsal alanda düşünülen modeller gibi çalışsaydı dahi, piyasanın hareketleri denetlemesi beklenen ilkeler tarafından yönetilen hükûmet karar alma mekanizmasını piyasa kuvvetleri yerine geçirmek için, bütün gayretlerini kullanma hususunda bir seçim yapmak hakkına sahiptir. Fiyat kuramı, alıcıların davranışlarının doğrudan doğruya veya dolaylı bir şekilde, iktisadî faaliyetlerin meydana getirdiği mallara karşı toplumun tercihlerini; satıcıların davranışlarının ise, satıcılar ve tercihlerini tatmin eden toplum için olan maliyeti çok çeşitli şekillerde aksettirdiğini kabul eder. Pek çok yeter derecede gelişmemiş ülkede, niçin bu önermelerin büyük bir olasılıkla yerine getirilmediğinin çok çeşitli sebepleri vardır. Çağcıl plânlama kuramının büyük bir kısmı, eğer piyasa mekanizması düşünüldüğü şekilde işleseydi, bu işaretlerin neler olabileceğinin aydınlatılmasıyla ilgilidir. Gölge fiyatların hesaplanması için son zamanlarda harcanan çaba, bu çeşit bir çalışmadır.

6. Kurumsal güçlüklerin ortaya çıkardığı bozukluklarla ilgili olarak, fiyat hareketlerini düzeltmek için mümkün olan her yerde, düzeltilmiş fiyat hareketlerine kaynakların dağılımı için uygulanacak kriter, rekabet piyasalarında kullanılan kriterden pek farklı değildir. Kaynaklar, maliyet üzerindeki kazancı en yüksek seviyeye çıkaracak olan belli faaliyetlere ve belli miktarlarda ayrılmalıdır. Halihazır doktrinde, plâncıların yatırım kararları ile ilgili olarak, ileri sürülen kriterlerin çoğu, rekabet edici bir fiyat sistemi çerçevesi içinde (bu ister kapitalist, ister sosyalist, isterse diğer başka bir durum olsun) çalışan kişisel kuruluşlar için, iktisat

kuramının ileri sürmüş olduğu kriterin başka bir şekilde ortaya konmasıdır. Burada, bu kriterleri tekrar gözden geçirmeyi düşünmüyoruz.

7. İkinci güçlük ise, fiyat sistemi ideâl modelde olduğu şekilde çalışsa bile, kalkınma hareketinde çok önemli olan bazı durumlarda sistemin doğru işaretler vermemesi olasılığından doğmaktadır. Ekonominin çeşitli dalları arasında, literatürde dış tasarruflar ve zararlar diye üzerinde durulan, bazı bağınlaşmalar vardır ki, iyi işliyen bir fiyat sistemi bile bunları yeteri kadar hesaba katabilmez. Bu bağınlaşmaların bazılarının, ileri ülkelere göre az gelişmiş ülkelerde, miktar bakımından daha önemli olduğuna inandırıcı gerekli sebep vardır. Bunlar, özellikle bütün yapısını hızlı bir şekilde değiştirme çabasında olan ekonomilerde daha önemlidir. Böyle bir ekonomide, bugünün fiyatları, kişisel kuruluşların bir süre sonra içinde yer alacakları çevre için çok kötü bir önder olabilirler. Bundan dolayı, yeni imkânların meyvalarını verme süresi uzun olduğu ve plânlama, tasarımı, kurma, eğitim ve yeni imkânların pilot bir bölgede uygulanması, için ihtiyaç duyulan alanlarda, maliyet-kazanç hesapları, şimdiki çevreden çok, gelecek çevreyle ilgili sorunlar üzerine dayandırılmalıdır. Fakat bir plânın mevcut olmaması halinde, yeni bir faaliyete girmeyi düşünen kişisel bir kuruluş için; ham madde arzı, enerji, ulaştırma, işgücü ve hizmetler alanında şartların; yeni kuruluş tamamlandıktan sonra piyasaya sürülen mala karşı gelecekteki talep şartlarının ne olacağını bilmek, imkânsız olmasa bile son derece güçtür. Özellikle yeter derecede gelişmemiş ülkelerde, bunların hiçbiri, mevcut etken fiyat işaretlerine dayanılarak kendilerini iktisadî yönden haklı çıkarmadığı halde, çok sayıda faaliyete girişildiğinde, aralarındaki bağınlaşma dolayısıyla bu faaliyetler birbirini haklı gösterir. Büyük bir olasılıkla bu, özellikle çok çeşitli dalda üretim kapasitesinin artmasının, teknik sebeplerden dolayı, ortalama masrafları büyük ölçüde azaltacağı şartlarda doğru olacaktır. Bu durum, iktisadî kalkınmanın ilk devrelerinde bulunan ülkelerin ortak bir özelliğidir.

8. Bu şartlar altında, plânlamanın yerine getirebileceği iki çeşit görev vardır. Plânlama, eğer diğer kuruluşlar da beklenen şekilde hareket ederse, gelecekte kendi kuruluşlarını ilgilendiren talep ve maliyet şartlarının, büyük bir olasılıkla nasıl olacağı hususunda kişisel kuruluşlara bilgi sağlayarak, bu çeşit kuruluşlardaki merkezden özerk karar alma uzuvları ile ilgili olarak, toplumsal açıdan arzu edilen davranışı uyarmaya gayret eder. Veya, çeşitli

sebeplerden dolayı, böyle bir hareketin etken olmayacağına plânlama uzuvları inanırsa, çevrede beklenen değişiklikleri meydana getirmek için zorunlu olan, önemli bazı yatırım kararlarını plânlama uzvu kendisi alabilir. Pek çok karma ekonomide, uygulama alanında, plânlama uzvu, bu iki tekniğin karışımına baş vurmaktadır.

9. Her iki durumda da, kaynakların plânda tasarımlanmış olduğu şekilde dağılımına karar verirken kullanılacak olan kriterin esas özelliği aynıdır. Bu, fiyat - piyasa sisteminin; maliyet - kâr kriterinin faaliyet seviyesinin değişmesinden dolayı ortaya çıkması beklenen masraflardaki değişmeler ve gelirdeki plânlanmış artış sebebiyle meydana gelen toplum talebindeki değişmelerin her ikisini de kapsamaları için, fiyat - piyasa sisteminin ve maliyet - kâr kriterinin alanının genişletilmesidir. Plân yönünden etkenlik kriteri, sanayilerarası çözümlenmelere dayanan birbirine bağlı faaliyetlerin tutarlılığı ve teknik - iktisadî unsurlara dayanan maliyetin mümkün olan en düşük seviyeye indirilmesi ile ilgili tecrübeleri kapsıyacaktır. Değer kriteri ise, normal olarak, son zamanlarda açık bir şekilde ortaya konan tercihlere dayanarak gelir seviyelerini yükselttikçe, tüketenlerin ne yönde davranışlar göstereceği ile ilgili olasılıkları bulmaya çalışarak elde edilir. Üzerinde önemle duracağımız gibi, bu hareket, gelişen bir ekonomide yer alan, çok kere temel toplumsal, siyasî ve psikolojik değişmelerle ilgili olan, tercih şekillerindeki köklü değişiklikleri dikkate almama eğilimindedir.

10. Fakat, bundan daha önemli bir güçlük vardır. Çünkü, halihazır fiyat sistemi ideal rekabet modelinde olduğu gibi çalışıyor olsa, hattâ biraz önce üzerinde durulduğu şekilde önemli bağınlaşmaları hesaba katacak şekilde ve zamanında bunların ileriye doğru tasarımlanması mümkün olsa bile, toplumsal kazancı fiyat sistemi tarafından ya hiç veya çok kötü olarak ölçülen, geniş ölçüde kaynağa ihtiyaç olan ve çok kere hükümet tarafından yönetilen faaliyetlerde kaynakların dağıtımını ile ilgili bir kriter sağlayamayacaktır. Bu çeşit bir sınıflama, iktisat literatüründe, tek tek tüketenlere değil, fakat bütün topluma arz edilen ve toplum tarafından ortaklaşa tüketilen kamu mallarını kapsar. Kendilerine hiç arzedilmese bile, kişiler kamu mallarından faydalanmak konusunda hiçbir kayıtlama ile karşı karşıya değildirler; çünkü, bu malların niteliği gereğince toplumda yer alan herkes, bu mallardan eşit bir şekilde faydalanır. Buna örnek olarak; millî savunma, merkezî hükûmet masrafları, millî onur veya etkiyi arttırmak için yapılan yatırımlar, kamu sağlı-

ğı programları ve bu çeşit diğer faaliyetler gösterilebilir. Mevcut kaynakların sınırının, nüfusun hiç değilse varlığını devam ettirmesi için gerekli olanlardan çok az ötede olabileceği yeter derecede gelişmemiş ülkelerde, bu fazlalığın büyük bir kısmı bu tip faaliyetlere ayrılmıştır.

11. Başka bir sınıf ise, tek tek kişilere arz edilen mal ve hizmetleri kapsamaktadır ve bu sebeple, teknik bakımdan piyasada satılabilecek çeşittendir. Fakat bu malların arzı, alışverişte bulunan taraflara değil, toplumu meydana getiren insanların genlik seviyelerine, çeşitli şekillerde ve doğrudan doğruya etki eder. Örneğin, eğitim, şehirlerin kurulması, tarımsal yayım gibi bilgilerin yayımını hızlandırmak için çok çeşitli faaliyetler gösterilebilir. Kaynakların ne kadarının bu çeşit faaliyetlere ayrılabilceğini tayin etmek için uygun bir kriter, fiyat - piyasa kriterinin uygulama alanının genişletilmesiyle kolaylıkla elde edilememekle beraber, hükümet tarafından, eğitim ve tarımsal yayım alanına yapılan masraflar, pek çok gelişmemiş ülkede, toplam devlet bütçesinin önemli bir kısmını kapsamaktadır.

12. Eğitim, kamu sağlığı gibi bazı belli faaliyetler, ekonominin geri kalan kısmında verime yaptıkları katkı ile bir bakıma haklı gösterilebilir. Son zamanlarda, plâncılara, masraflar karşısında denge sağlayacak olan kazançlarla ilgili hesapları yapma imkânı veren bir yol olarak, adı geçen iki faaliyet dalının yaptığı katkıyı ölçmek için, bazı, ilgi çekici çabalar gösterilmiştir. Fakat, bu faaliyetlerin ikisini de haklı çıkararak görüşler, hiç olmazsa kısmen, daha yüksek verim sağlama şeklinde her dolaylı katkılarına değil, fakat toplumun genliğine doğrudan doğruya yaptıkları katkıya dayanmaktadır. Verimle ilgili görüşlere dayanan kriter, etkenlik kriteri olarak belirttiğimiz şeydir. Eğer kaynakların sonuncu biriminin eğitim alanına ayrılmasının, bu kaynakların yönetilebileceği diğer kullanış yerlerinden çok, piyasada açıklandığı gibi toplumun istediği mal ve hizmet üretimine daha büyük bir katkıda bulunacağı tanıtlanabilirse, kaynakların bu şekilde dağılımı, etkenlik esasına göre açık bir şekilde haklı çıkarılabilir. Fakat, toplum bu faaliyetleri kendi yönünden arzu edilir kabul ettiği derecede, fiyat - piyasa sorunlarından sağlanması mümkün olmıyan değer kriterine ihtiyaç duyulur. Bu sebeple, daha fazla eğitim ve daha çeşitli mal ve hizmet - ki her ikisinde de aynı kaynaklar kullanabilir - arasında bir seçim yapması için topluma yön verecek bir yol bulunmalıdır. Kanaatimizce, demokratik toplumlardaki plâncıların böyle bir seçi-

min şartlarının formüle edilmesine yardım etmek gibi bir görevleri de vardır.

13. Şu ana kadar gözden geçirmiş olduğumuz fiyat-piyasa mekanizmasının hudutları, iktisat literatüründe geniş bir şekilde tartışılmış olup, kalkınma plânlaması kuramı, kalkınma plânlarda yatırımlara ve diğer tercihlere uygulanacak olan etkenlik kriterinin geliştirilmesinde çok önemli bir ilerleme sağlamıştır. Fakat, sonuçlarına ulaşılması daha zor olan ve biraz önce tartışılmış bulunan sorunlarla ilgili ve onların bir sonucu olan fiyat-piyasa mekanizmasının etkenliği ile ilgili diğer bir kayıtlama vardır. Bu, talep edilen kaynakların kullanılma amaçlarından açıkça anlaşılın, toplum üyelerine ait değerlerin kendi kendilerini ortaya çıkardıkları yolla yakından ilgilidir. Fiyat-piyasa kuramı, halkın ne istediğini bildiğini ve iktisadî karar alma görevinin toplum üyelerinin birbirine ve tercihleri tatmin etme imkânını tayin eden kıt kaynaklara zıt olan isteklerini uzlaştırmak olduğunu kabul etmektedir. Belirli değerler olduğu kabul edilmiştir ve iktisatçının görevi, piyasa veya plânlama kanalıyla, bu değerleri karşılayacak en etken yolları bulmaktır.

14. Fakat, yeter derecede gelişmemiş ülkelerle ilgili olarak, değerlerin ve tercihlerin her ikisinin de çok kesin olmayışı ve git-tikçe artan bir hızla akan ve değişen bir durumda bulunması belki de en çok dikkati çeken olgudur. Pek çok ülkede, gelişme imkânının, sebeplerdeki, görünüşteki, davranışlardaki ve toplum üyelerinin değer yargılarındaki köklü bir değişikliğe dayandığı herkesçe bilinen bir noktadır. Fiyat sisteminin ve plânlama mekanizmasının her ikisinin de görevlerinden biri, değerlerde görülen değişimlere karşı tepki göstermek ve toplumun değişen amaçlarına uygun bir şekilde kaynakların dağılımını devamlı olarak sağlamaktır. Çok az bilinen ve çok az tartışılmış olan, fakat, bunun kadar önemli diğer bir görev de, değerlerin kendilerinin gelişmesine şekil vermektir. Kişi ve toplum değerlerinin demokratik bir şekilde geliştirilmesinin uyarılması ve amaçlara varmak için ideal düşüncenin çeşitli yönlerine ait bilgiler ile ilgilenen plâncılar için, bütün toplumlarda, fakat, özellikle az gelişmiş diye adlandırdığımız geçiş döneminde bulunan ülkelerde, bu önemli bir görevdir.

15. Bunun doğru olmasının sebepleri, geçiş döneminde bulunan bir ülkede ulaşılacak istenen amaçların evrimine şekil veren kuvvetlerle ilgilidir. Gelenekçi bir toplumun değerleri ve amaçları, üyelerinin, neyin gerçekten mümkün olduğunu bilmelerine

bağlıdır, Hem kişilere, hem de devlete açık olduğu anlaşılan imkânlar, böyle bir toplumda, çok kesin olarak hudutludur. Pek çok kimse, tüketim şekilleri, meslekî imkânlar, toplum içindeki yerleri, toplumun niteliğine etki, mülk ilişkileri, eğitim, hayatın bütün yönleri ile ilgili olarak kendilerine ait olan seçme hakkı konusunda çok sınırlı ve kaderci bir görüşe sahiptir. Kalkınmanın ilk devreleri, çeşitli imkânların kavranışında büyük kolaylıklar yaratır. Bu ise, tersine, ortaya konmuş olan değerlerde köklü değişiklikler meydana getirir. Kişilerin ve toplumların ne istediği, büyük ölçüde, kendi tecrübelerinin onları neye ulaşabileceklerine inanmaya yönelttiğinin bir fonksiyonudur. Kalkınma plânlamasında geniş ölçüde açıkça ortaya konmamış olan düşünce sistemi, toplumun gitmek istediği yönleri evvelâ kararlaştırması ve sonradan nasıl ulaşılacağı hakkında bilgi elde etmek için plâncılara baş vurma gerektirir. Oysaki, bu, gerçeğe uymamaktadır, çünkü, gerçekte hedeflerin aranmasında izlenen yol ve plâncılarınca ortaya konan gelecekte izlenmesi gereken diğer yollar hedeflere şekil verecektir.

16. Buna dayanarak ileri sürmek istediğimiz, plânlama için önemli bir kriter olan şey, toplumun değer sisteminin evrimini sağlayacak şekilde, belli bazı çok önemli imkânların topluma sunulmasıdır. Burada kaçınılması gereken iki zıt tehlike vardır. Bunlardan birisi neyin mümkün olduğu hususunda geleneksel toplumun görüşlerinin çok dar bir şekilde sınırlanması sonucunda, topluma açık olan çok sayıdaki değerlerin bilinmeden kalmasıdır. Bu sebeple, gerçeklere uygun bir şekilde ortaya konduğunda ve kavrandığında tercih edilmesi mümkün olan seçimler yapılamıyacaktır. Özellikle, az gelişmiş ülkelerde çok geri tarımsal bölgelerin genlik seviyesini yükseltmek için harcanan çabalar, devamlı olarak bu engelle karşılaşmaktadır.

17. Bunun tam tersi olan bir tehlike ise, toplumun geleneksel kaderciliği birkere yıkılınca ve genellikle yaşayış şeklinde bazı köklü değişiklikler yapılması denenince, katlanılması mümkün bir kayıba karşılık, tatmin edilme imkânları yönünden tamamen gerçekten uzak olan emellerin ortaya çıkabilme olasılığıdır. Genellikle geleneksel değerlerin kökünden sarsılmış olduğu, geçiş döneminde bulunan ülkelerdeki şehirleşmiş toplumlarda, konut, eğitim, kamu görevleri gibi alanlarda, geniş ölçüde fayda sağlamak için, büyük bir olasılıkla bazı kuvvetli siyasî baskılar mevcuttur. Bu çeşit baskılar, eğer sonuçta sağlıyorsa, çeşitli imkânlar kendilerine gerçeğe uygun bir şekilde sunulmuş olsaydı, seçimleri mümkün olan şeylerden

toplumu kaçınılmaz olarak yoksun bırakacaktır. Hükûmet siyasî geniş ölçüde, gerçekte kendisine açık olan seçim imkânları ile ilgili olarak toplumun haberdar edilmesi imkânlarının çağaltılması ve, aynı zamanda, bu şekilde ortaya çıkmış olan değerlerin gerçek tatmin bedelinin anlaşılmasını yaymak gibi, iki amacın gerçekleştirilmesine yönelmelidir.

18. Etken bir şekilde işlediği yerlerde, fiyat sistemi bu görevlerin ikisini de yerine getirir. Piyasa genişledikçe ve piyasaya yeni mallar, yeni hizmetler getirmek, yeni iş alanları açmak için gerekse kamusal işletmeler mevcut imkânları araştırdıkça, toplum üyelerine yeni tüketim ve meslek şekillerinin sunulması mümkün olur. Aynı zamanda, fiyatlar toplumsal fırsat maliyetini gerçekten aksettirdiğinde, alıcıların emelleri bir uygulama usulüne karşı otomatik olarak denenmiş olur. Bundan da şu sonuca varılabilir: fiyat - piyasa sisteminin oldukça etken bir şekilde işlemesinin sağlanabildiği yerlerde, adı geçen sistemin yaygın hale gelmesi, toplumda değer yargılarının denenmesi olasılığını sağladığı gibi, uğurlarında katlanılacak fedakârlıkların gerçekçi bir gözle kıymetlendirilmesi de yapılarak, toplum amaçlarının daha bilgisel bir görüşle seçilmelerini de kolaylaştırır.

19. Bununla beraber, daha önceki kısımlarda ana hatları açıklanmış olan çeşitli sebeplerden dolayı, fiyat - piyasa mekanizmasının görevini iyi yapamadığı yerlerde mevcut olan şartlarda, değerlerin seçimi ile ilgili bütün imkânların topluma sunulması görevi, plâncılar tarafından yerine getirilmelidir. Kaynakların dağılımıyla ilgili çok sayıda önemli sorun'a gelince, değer seçimi ile ilgili olarak, halihazır fiyat - piyasa mekanizmasının verdiği işaretlerin etken bir gösterge olmasının beklenemeyeceği hakkındaki yargımız eğer doğruysa, topluma ait değerlerin gelişmesini hızlandırma yönünden plânlama çok önemlidir. Bu röl, kısmen kaynakların dağılımı ile ilgili olarak çok çeşitli farklı kuramlar altında fiyat sisteminin işaretlerinin ne olabileceğinin açık bir şekilde ortaya konmasıyla yerine getirilebilir. Kısmen de, kazancının veya maliyetinin fiyatlarla ölçülmesine imkân olmıyan, kaynakların kamusal kullanılışı ile ilgili olarak da, plânlama hareketinde çeşitli imkânlar çok daha ayrıntılı ve çok daha açık bir şekilde ortaya konmalıdır.

20. Her halde, bir uzmanlar kurulu tarafından tutarlı ve etken bir plânın hazırlanması yeterli değildir. Şüphesizki, kalkınmak için toplumun değer yargılarında bağımsız, teknik bakımdan çok iyi bir

plân mevcut değildir. Toplumun halihazır değer yargıları olduğuna inanılan şeyleri aksettiren «iyi» bir plân olabilir, fakat, daha önce değinildiği gibi, eğer toplum, karşılaştığı gerçek seçim imkânlarının neler olduğunu açık bir şekilde görüyorsa, bu değerlerin önemli şekilde değiştirilmesinin mümkün olabileceğini düşünmek için her türlü sebep mevcuttur. Hızlı bir değişme hareketi içinde bulunan bir toplumda, seçim imkânlarını halkın gözü önüne serecek olan insanlar, sadece plâncılardır. Bu sebeple millî bir plân hazırlama yönetiminin, her türlü imkânla ilgili çok çeşitli önemli tercihleri ve değerlerin seçiminin tutarlılık ve etkenliğini gözeterek toplum için sonuçlarını da göstererek, bu noktaların tartışılmasını sağlamak için, plânın plâncılar tarafından topluma sunulması, şeklinde olması gerektiğini zannediyoruz. Ancak bu yolun uygulanmasıyla toplum, kendi kişisel ve toplumsal amaçlarını aydınlığa çıkarabilir.

21. Bütün az gelişmiş ülkelerin izledikleri kalkınma siyasetinde karşılaştıkları, bazı önemli değer seçimlerinin sonuçlarını plânlamanın aydınlatabileceği usulü tartışarak, bu genelleştirmelerden neyi kastettiğimizi ortaya koymak istiyoruz. Örnek olarak, bütün makro plânların temeli olan bir kararı, yanî, plânlama dönemi boyunca umulan ve arzu edilen gayrî safi millî gelirin veya millî gelirin artış hızını ele alalım. Ulaşılması mümkün olan gelişme hızı, burada tartışılmasını düşünmediğimiz, çeşitli kullanılma alanlarında sermayenin ve diğer girdilerin verimliliği, teknik ilerlemede umulan hız, dış kaynakların ne genişlikte mevcut olduğu ve şartlar, v.s. gibi, çeşitli unsura bağlıdır. Uygun bir gelişme hızının elde edilmesini tayin eden en önemli unsur, ülke içi tasarrufların artış hızıdır. Karma bir ekonomide, bu, kısmen doğrudan doğruya özel işletmelerin gönüllü olarak yapacağı veya bir çeşit sermaye piyasası kanalıyla yapılacak olan tasarruflar, kısmen de, vergileme yolu ile tüketim seviyesinin kısılmasından bir takım kaynakların sağlanması ve bunların hükümet tarafından sermaye yığılmasına ayrılması şeklinde yürütülecektir.

22. Demokratik bir toplumda, seçmenler tarafından hoş karşılanması mümkün olmayan bir vergi seviyesi için zorlama yapılamayacağından, birinci husus kadar ikinci hususun da yoğunluğu, toplumun değerlerini aksettirmektedir. Tasarruf sorunu ile ilgili olarak hükümet siyasetinin karşısına iki güçlük çıkmaktadır: Bunlardan birincisi, özel tasarruflar için piyasanın etkenliğinin artırılması; ikincisi, vergi ve maliye siyaseti kanalı ile tamamlanacak olan tasarruf hacmi için uygun bir seviyenin seçilmesidir.

23. Klâsik olarak, bu, yüksek kalkınma hızına karşılık daha yüksek bir tüketim seviyesi sorunu ile ilgili olarak, toplum değerlerinin araştırılmasını kapsar. Eğer özel sermaye piyasalarının etkinliği arttırılabilirse, siyasî kuvvet vergi ve maliye siyaseti kanalı ile tasarruf sağlamak hususunda toplumun hoşgörülülüğünü elde etmeye çalışırken, bu piyasaların, özel tasarruflar konusunda toplumun tercihlerini aksettireceği, çok kere kabul edilmiştir. Bununla beraber, gerçekte her iki değer grubu da kalkınma plâncıları tarafından öngörülen çeşitli imkânların kuvvetli bir şekilde etkisi altında kalmış olabilir. Geleneksel toplumların özelliği olan tasarruf seviyesinden daha yüksek bir seviyenin kabulünün sağlanması ile ilgili sorunun büyük bir kısmı, bu yüksek tasarrufların toplum için ne sağlayacağını daha geniş ölçüde takdirinin yaygın hale gelmesini kapsar. Klâsik kuram, bunun olagelen piyasa faiz oranlarıyla gösterilebileceğini ileri sürer. Sermaye piyasası, etken bir şekilde değerlendirilemeyen eğitim, kamu sağlığı gibi alanlarda yapılacak yatırımlara yol gösterebilecek olan kamusal tercihlerle ilgili olarak hiç bir faydalı bilgi sağlamamaktadır.

24. Bu sebeple, bir plânın en önemli görevi, halihazır tüketim seviyesinden (veya başka bir durum olan boş zamandan) çeşitli kademelerde yapılan fedakârlıkla ilgili olarak hem kamusal, hem de özel faaliyet dalının gelecekte genliğinin ne olacağını aydınlatmaktır. Bu şekilde, arzu edilebilir fedakârlık miktarı konusunda toplumun tercihlerinden tam bir şekilde haberdar olunabilecektir. Çok etken bir şekilde işlendiğinde bile, özel sermaye piyasaları bir plânın ortaya çıkarılmasından etkilenecektir. Çünkü, sadece bu yolla sermaye için özel talep, ve maliyet çerçevesinin - ki bu çerçevesinin içinde yapılmış olan mevcut yatırımlar, kullanılma süreleri boyunca çalışır bir halde olacaktır - yeterli bir şekilde anlaşılacağını gösterecektir. Toplumsal kârlılığı fiyatlarla ölçülemiyen sayısız mallarla ilgili olarak, gelecekteki kazançlılığın bugünkü fedakârlığı haklı kılıp kılmıyacağı sorunu ise, sadece doğrudan doğruya siyasî kuvvet tarafından test edilebilir. Fakat bu, farklı imkânlar açıkça ve gerçeklere uygun olarak ortaya konmadıkça, hiçbir zaman test edilemez.

25. Bundan dolayı, halihazır tüketim veya boş zaman seviyesinden yapılan fedakârlığın farklı kademelerdeki somut sonuçlarının biraz ayrıntılı olarak ortaya konması, tartışılması ve görüşülmesi için hazırlanmış uygun bir mekanizma, sadece değerleri ölçmez veya bulmaz; aynı zamanda bunları meydana getirir ve bunlara şekil verir. Kısacası, gayri safi üretimin artış hızı için uy-

gun hedefler ve bu hedeflerin yanı sıra ülke içi tasarruf seviyesi ile ilgili bir gelişme hızı arasında bağ kuran etkenlik kriterine ve toplumun ne ölçüde fedakârlık yapılmasını faydalı bulduğu ile ilgili olarak değer kriterine dayanır. Her iki kriter birbirine bağlıdır ve sadece toplumu, çok sayıda akla uygun, etken imkânlarla karşı karşıya bırakarak ve toplumu bunlar arasında bir seçim yapmaya yönelterek geliştirilebilir.

26. Şüphesizki, burada ileri sürüldüğü şekilde bu işin yürütülmesinde büyük güçlükler vardır. Pekçok yeter derecede gelişmemiş ülke, diğer engeller bir yana, tutarlı, etken bir plân hazırlanmasında büyük güçlüklerle karşılaşır. Fakat, plânın hazırlanması sırasında, tutarlılık veya etkenlikten bir şey kaybetmeden, sadece değer kuramları ile ilgili olarak farklı bir sistemi kapsayan değişiklikler yapılmasını sağlayacak olan, daha kısa yollar üzerinde düşünülmesi ileri sürülebilir. Bu, çok kere rasgele ve bu işe has bir esasa göre yapılmaktadır, fakat bu işin gerçekten sistemli bir şekilde yapılmasının denendiği hiçbir ülke bilmiyoruz.

27. Bu noktayla çok yakından ilgili, oldukça önemli, daha karışık olan sorun, plânın genişliği ile değil, fakat bunun kompozisyonu ile ilgili olarak değerlerin şekillendirilmesidir. Şüphesizki, plânın çeşitli kısımları arasındaki teknik bağınlaşmaların, bir plânın faaliyet dalları yönünden kompozisyonuna koyduğu sert kayıtlamalar vardır. Sanayiler ve faaliyet dalları, çeşitli girdiler ve pazarlar bakımından birbirine dayanır ve ve bu bağınlaşmalar göz önünde tutulmadıkça plân tutarlı olamaz. Plânların iç tutarlılığını test etmek için kullanılacak metodlar hususunda büyük bir ilerleme sağlamış bulunuyoruz. Fakat, herhangi bir belli yatırım ve tasarruf seviyesi için, herbiri tutarlı, aralarında toplumun değerlerine dayanan tercihler olan çok sayıda farklı plân vardır.

28. Eğer olagelen fiyatlar, toplumsal değerlendirme için yeterli bir önder olsaydı, tutarlı plânlar arasında yapılacak bir tercih basit bir kritere dayandırılabilirdi. Olagelen fiyatlarla ölçülen gayrî safi millî hasıla artış hızının en yüksek seviyeye çıkmasını sağlayan bir plân, genliği en yüksek noktaya çıkaran bir plân olabilir. Fakat, şimdiye kadar tartışılmış olanlar kadar diğer sebeplerden dolayı da, olagelen fiyatların önemsiz bir gösterge olduğu hususunda tartışmaya girmek yersizdir. Burada üzerinde önemle durmak istediğimiz nokta, değerlerin henüz olgunlaşmamış ve şekillenmemiş olduğu bir toplumda, üretim demetinin çeşitliliği hakkında değerlerin aydınlığa çıkarılmasının tek yolu, herbiri belli bir fe-

dakârlık oranı ile tutarlı olan, çok çeşitli üretim şekillerinin gösterilmesi ve daha fazla arzu edilen noktalar üzerinde tartışma ve bilinçli bir çözümlenme yapılmasını uyarmaktır. Bu çok ayrıntılı bir şekilde yapılamaz veya yapılacak olan tercihler karışıklığın yarattığı fikir şaşkınlığı içinde kaybolacaktır. Fakat, geniş değer grupları veya sınıfları bir arada toplanabilir ve amaçlar, meydana getirilmiş olan sınıflar arasında ilişkiler kurulabilir ki, bu da toplumun seçtiği amaçları iyi bir şekilde aydınlatılabilir. Halihazır fiyat sisteminin, ağırlık sağlayan bir unsur olarak kullanılabilineceği bu tip pek çok sınıf vardır. Gıda, giyim ve diğer tüketim mallarıyla hizmetler gibi, adam başına düşen şeylerin parasal değeri, büyük bir olasılıkla, adı geçen faaliyetlere farklı dağıtımların yapılmasından elde edilen kazancın daha anlamlı göstergeleri olarak kullanılabilir.

29. Fakat, bazı önemli değer tercihleri bu şekilde yapılamaz. Böyle bir seçim, bir taraftan fiyat-piyasa kanalıyla dağıtılabilen bütün mal grupları, diğer taraftan bir bütün olarak topluma arz edilen mallar arasında bir seçimdir. Bu çeşit kararlar, devamlı olarak merkezde yahut millî hükûmet veya bölgesel idareler tarafından ortaklaşa alınmalıdır. Fakat, bir bütün olarak toplumun kararlarını gerektiren değer seçimlerini, açık bir şekilde ortaya koyma yollarına çok gelişmiş ekonomilerde bile pek az dikkat edilmiştir. İktisadî plânlama, özellikle farklı tutarlı kaynak dağıtım şekillerinin topluma sunulmasıyla ilgileniyorsa, uygun imkânları yeterli bir şekilde yansıtan, toplum değerlerinin uyarılmasında son derece faydalı olabilir.

30. Demokratik bir toplum için değer kriterinin düzenlenmesinde, millî plânlamanın oynadığı rolü açıklamak üzere, burada belirtmek istediğimiz son tercih şekli, iktisadî faaliyetlerin bölgesel dağılım şeklinin seçimidir. Bu, şehirlerde toplanma karşısında yayılma ile ilgili sorunları; nüfus dağılımı ile iktisadî faaliyetlerin dağılımı arasındaki dengesizliği; ulaştırma ve haberleşme alanlarındaki yakınlık veya geniş yatırımlar tarafından ulaşılabilecek olan, birbiriyle çok yakın ilgisi bulunan faaliyetlerin birleştirilmesile ilgili büyük konuları kapsar. İktisatçıların gittikçe artan bir önem verdikleri, tamamen bu sorunlar üzerinde duran, maliyet ve etkenlikle ilgili önemli gayretler vardır. Fakat, aynı zamanda, iktisadî etkenlikle ilgili olmıyan toplum değerleri de bulunmaktadır.

31. Son derece kesin iktisadî etkenlik esasına göre bile, kuruluş yeri sorunu ile ilgili kararlar yönünden fiyat-piyasa mekanizmasının niçin doğru işaretler vermiyebileceği hususunda

önemli sebepler vardır. Fakat, bundan daha da önemli olan nokta, düzenlenmemiş fiyat - piyasa kararlarının, toplum hayatının özelliği ve niteliği ile ilgili bulunan anlaşılması güç değerlerin bazılarını aksettirme işini başaramamasıdır. Bölgesel sorunlarla ilgili kararların, bunların iktisadî sonuçlarından tamamen haberdar olunarak alınması esastır. Fakat, diğer değerler önemli bir şekilde kapsamadığından dolayı, olagelen fiyatlar tek değer rehberi olarak ele alınır. Sa, yalnızca etkenlik kriterine dayanarak bu kararlar alınamaz. Değer yargılarının aydınlatılmasını uyuracak bir şekilde topluma önemli seçim imkânlarını ve bunların bedelini göstermek için, geleceğin şartlarını göz önünde tutan plânlama, özellikle bu alanda çok zorunludur, çünkü bölgesel kararlar, hemen hemen hiç değişken bir nitelik göstermez. Bir kere geniş çaplı yatırımlar yapıldımı, kuruluş yerinin şekli, sadece gelecekteki seçim imkânlarını uzun bir süre ciddî bir şekilde sınırlamakla kalmaz, fakat toplumun çok çeşitli diğer değerlerinin evrimini de derin bir şekilde etkiler.

32. Özet olarak, bu yazıda söylemek istediğimiz şey, hem plânlama kriteri hakkındaki kuramsal literatürü meydana getirmiş, hem de plânlama işini yürüten plâncılar tarafından, yeter derecede gelişmemiş ülkelerde büyük ölçüde önem verilmemiş olan iktisadî plânlamanın önemli bir görevi olduğudur. Ulaşılabacak amaçların veya en yüksek noktaya çıkarılacak değerler dizisinin bilindiğini kabul edersek, kaynakların belli bir şekilde dağılımının, amaç bakımından en iyi yol olup olmadığının test edilmesi yönünden, etkenlik kriterinin gelişmesinde önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Fakat, hangi yönde gitmek istediği hususunda karar verme sorununu çözmeye çalışan toplumlar, bundan daha fazlasına muhtaçtırlar. Bu ülkeler, uygun ve etken çeşitli imkânlar arasındaki tercihleri kolaylaştıracak ve bu suretle, halihazırda üzerindeki önemle durdukları, toplumlarıyla ilgili köklü değişikliğin hiç olmazsa devamını sağlayacak olan bir topluluk şeklinin ana unsurlarının geliştirilmesine yardım edecek şekilde değer kriterinin formüle edilmesinde plâncıların desteğine muhtaçtırlar.

() Bu yazı şu eserden Türkçeye çevrilmiştir :

Organization, Planning, and Programming for Economic Development, United States Papers for the United Nations Conference on the Application of Science And Technology For The Benefit of the Less Developed Areas, Vol VIII, U.S. Government Printing Office, Washington, D. C., 1962.