

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

BÜTÇE HUKUKUNDA KALKINMA PLANLARININ ROLÜ

Tezli Yüksek Lisans Tezi

Şuheda DEMİREL

ANKARA - 2021

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

BÜTÇE HUKUKUNDA KALKINMA PLANLARININ ROLÜ

Tezli Yüksek Lisans Tezi

Şuheda DEMİREL

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Cenker GÖKER

ANKARA – 2021

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

Şuheda DEMİREL

BÜTÇE HUKUKUNDA KALKINMA PLANLARININ ROLÜ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Cenker GÖKER

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

İmzası

Prof. Dr. Semih ÖZ

.....

Doç. Dr. Cenker GÖKER

.....

Doç. Dr. Oytun CANYAŞ

.....

Tez Savunması Tarihi: 08/07/2021

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Doç. Dr. Cenker GÖKER danışmanlığında hazırladığım “Bütçe Hukukunda Kalkınma Planlarının Rolü (Ankara.2021)” adlı yüksek lisans tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

...../...../2021

Şuheda DEMİREL

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

İÇİNDEKİLER.....	i
ŞEKİLLER.....	v
KISALTMALAR.....	vi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KALKINMA PLANLARININ KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	5
A. Kalkınma Kavramı	5
B. Planlama Kavramı	8
II. PLANLAMA YAKLAŞIMLARI	14
A. Merkezi/Sosyalist Planlama Yaklaşımı	17
B. Kapitalist Planlama Yaklaşımı	20
C. Kalkınma Planlaması Yaklaşımı	25

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PLANLI KALKINMANIN ORTAYA ÇIKIŞI VE GENEL

NİTELİKLERİ

I. 1920'LER VE 1930'LAR: PLANLAMADA İLK HAMLELER	37
A. Sınai Plancılık Çabaları: I. Beş Yıllık (1934-1938) ve II. Beş Yıllık (1938-1942) Sanayi Planları	40
II. 1940'LAR: KORUMACI POLİTİKALAR	43

A. İvedili Sanayi Planı (1946).....	43
B. Türkiye İktisadi Kalkınma Planı (Vaner Planı).....	45
III. 1950’LER: PLANSIZ KALKINMA DÖNEMİ VE 1958 KRİZİ.....	46
IV. 1960-1980: PLANLI KALKINMA DÖNEMİ	49
V. 1980 SONRASI DÖNEM: PLANLAMA YAKLAŞIMINDA DEĞİŞİM	53

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE PLANLAMANIN HUKUKİ ÇERÇEVESİ VE ÖRGÜTLENMESİ

I. TÜRKİYE’DE PLANLAMANIN ANAYASAL DAYANAĞI.....	59
A. 1961 Anayasası.....	60
B. 1982 Anayasası.....	64
II. TÜRKİYE’DE PLANLAMA KURUMUNUN ÖRGÜTLENMESİ	67
A. Devlet Planlama Teşkilatı.....	68
1. 91 Sayılı Kanun.....	70
2. 77 Sayılı Kanun.....	76
3. 933 Sayılı Kanun.....	77
4. 44 Sayılı KHK.....	79
5. 223 Sayılı KHK.....	80
6. 3067 Sayılı Kanun.....	82
7. 304 Sayılı KHK.....	85
8. 3701 Sayılı Kanun.....	86
9. 437 Sayılı KHK.....	88
10.470 Sayılı KHK.....	89

11.511 Sayılı KHK.....	90
12.540 Sayılı KHK.....	91
13.5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun.....	94
B. Planlamanın Bakanlık Düzeyinde Örgütlenmesi: Kalkınma Bakanlığı	96
1. 641 Sayılı KHK.....	102
C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı	107
1. 703 Sayılı KHK.....	109
2. 13 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	111
III. TÜRKİYE’DE PLANLAMANIN HUKUKİ NİTELİĞİ.....	115
A. Planlama Biriminin Hukuki Statüsü	116
B. Plan Hedefleri ve Stratejisinin Hukuki Niteliği.....	119
C. Kalkınma Planlarının Hukuki Niteliği.....	122
D. Yıllık Programların Hukuki Niteliği.....	132

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE PLANLAMANIN TEMEL ARAÇLARI VE BÜTÇE İLİŞKİSİ

I. 1050 SAYILI MUHASEBE-İ UMUMİYE KANUNU’NDA PLAN-BÜTÇE İLİŞKİSİ.....	135
II. 5018 SAYILI KMYKK’DA PLAN-BÜTÇE İLİŞKİSİ.....	145
A. Ulusal Düzeyde Planlama.....	150
1. Kalkınma Planı ve Yıllık Program.....	151
2. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan.....	156
B. Kurumsal Düzeyde Planlama	159

1. Stratejik Plan.....	159
2. Performans Programları	166
3. Faaliyet Raporları.....	169
III. PLANLAMA-BÜTÇELEME İLİŞKİSİNİN KURULMASINDA YAŞANAN GÜÇLÜKLER	172
IV. ON BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA KAMU BÜTÇESİNE YÖNELİK BELİRLENEN POLİTİKALARIN ANALİZİ.....	177
GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	184
KAYNAKÇA.....	194
ÖZET	207
ABSTRACT	208

ŞEKİLLER

Şekil 1: Devlet Planlama Teşkilatı Örgüt Şeması (1960)	73
Şekil 2: Kalkınma Bakanlığı Teşkilat Şeması.....	105
Şekil 3: Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilat Şeması	113
Şekil 4: Plan-Program-Bütçe İlişkisi.....	148



KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
age.	:	Adı Geçen Eser
agm.	:	Adı Geçen Makale
agp.	:	Adı Geçen Plan
BBYSP	:	Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı
Bkz.	:	Bakınız
CBK	:	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
Çev.	:	Çeviren
DBYKP	:	Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı
Der.	:	Derleyen
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	:	Editör
GOSPLAN	:	Devlet Planlama Komisyonu (Gosudarstvennaya Planovaya Kommissiya)
GSMH	:	Gayri Safi Milli Hâsıla
GSYİH	:	Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
IMF	:	Uluslararası Para Fonu
İBYSP	:	İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
OBYKP	:	Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı
OECD	:	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SSCB	:	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi

TODAİE : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TL : Türk Lirası
vb. : Ve benzerleri
YPK : Yüksek Planlama Kurulu



GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrasında az gelişmiş ülkelerde hızla artan ulusal kalkınma arayışları, planlamanın bir kalkınma yöntemi olarak ortaya çıkmasını ve iktisadi ve sosyal gelişmeyi bir bütün olarak ele alan kalkınma planlarının hazırlanmasını sağlamıştır. İktisadi ve sosyal etkenler arasındaki ilişkileri uzun vadeli bir perspektif bağlamında ortaya koyan, kamu kesimi açısından emredici, özel kesim açısından yol gösterici olarak kabul edilen planlar olarak değerlendirilen kalkınma planları; iktisadi ve toplumsal hayata ilişkin hedeflerin belirlenmesinde devletin sahip olduğu en önemli araçlardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Refah devleti anlayışıyla birlikte iktisadi hayatta müdahaleci ve düzenleyici bir role sahip olması ve sosyal nitelikli ödevler üstlenmesi beklenen devletin, bunları yerine getirebilmesi için planlamayı bir yöntem olarak kullanması gerektiği kabul edilirken 1970’li yılların ortalarından itibaren dünyada hâkim olan iktisat politikalarının değişmesi, kalkınma plancılığının ekonomideki ağırlığının azalmasına ve planlamanın gelişmiş ülkelerin yanı sıra gelişmekte olan ülkeler açısından da önemini yitirerek ekonomi politikası aracı olma özelliğini kaybetmesine yol açmıştır.

Türkiye’de dünyadaki gelişmelere paralel bir süreç kaydedilmiş ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)’nin kurulması ve 1961 Anayasası’nın ilk defa bütçenin planlarla belirlenen makro bir çerçeveye dayanarak kaynak/harcama dengesi içinde hazırlanmasını öngörmesi, devletin kalkınma planları aracılığıyla bütçe kurumuna ve genel ekonomiye yön vermesine olanak sağlamıştır. Ancak 1980’li yıllar itibarıyla neoliberal yaklaşımların ağırlık kazanması ve 24 Ocak kararlarının uygulamaya geçirilmesiyle birlikte 1982 Anayasası’nda planlama devletin bir ödevi değil görevi olarak düzenlenmiş ve DPT’nin anayasal kurum niteliğine son verilmiştir. Bu bağlamda; 2011 yılına kadar DPT’nin hukuki yapısı, rol, görev ve yükümlülükleriyle ilgili birçok

hukuki düzenleme yürürlüğe konulurken DPT'nin varlığına 2011 yılında Kalkınma Bakanlığının kurulmasıyla son verilmiş; planlama, 2018 yılında ise Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı bünyesinde yapılandırılmış ve Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tasfiye edilmiştir.

İktisadi ve toplumsal hayata ilişkin birçok kararın alınmasında temel bir araç olarak kabul edilen planlamanın hukuki bir çerçeveye sahip olması ve hukuki nitelik kazanması, hukuk devleti ilkesinin benimsendiği bir toplumda önem taşımaktadır. Devletin ekonomik yaşamı düzenlemek için ortaya koyduğu girişimlerin kamu hukuku çerçevesinde değerlendirildiği dikkate alındığında, planlamanın kamu hukuku kapsamında ele alınması gerekliliği ön plana çıkmaktadır. 1961 Anayasası'yla hukukumuzda giren planlama kavramı; anayasa hukuku, idare hukuku ve mali hukukun bir konusu haline gelerek hukuk sisteminin bir parçasını oluşturmuştur. Ancak planlamanın hukuki sorunlarına, kamu hukuku doktrinde tam anlamıyla bir çözüm sunulamamış; yargı organları tarafından da planlama işlemlerinin hukuki niteliği dava konusuyla sınırlı bir biçimde incelenmiştir.

Planlama, bütçe hazırlık aşamasının temellerini oluşturması sebebiyle bütçelere yönelik teorik ve hukuki kaidelerin yanı sıra bütçe hukukunun temel inceleme nesnelerinden birini oluşturmaktadır. Bu bağlamda planlama işlemi yerine getiren idarenin geçirdiği dönüşüm süreçlerinin hukuki çerçevede incelenmesi, planlamanın hukuki işlem olarak niteliği ve hukuk normları hiyerarşisindeki konumunun saptanması, plan, program ve bütçe ilişkisinin nasıl bir hukuki çerçevede kurulduğunun incelenmesi ve yaşanan sorunlara ilişkin çözüm önerileri geliştirilmesi önem arz etmektedir.

Tez kapsamında planlamanın kalkınma yöntemi niteliğini kaybetmesine yönelik dönüşüm süreciyle birlikte plan hedeflerinin uygulamaya geçirilebilmesi için kamu idarelerinin bütçeleriyle planda yer alan politikaların bağlantısını sağlayan hukuki

çerçevenin incelenmesi ve planlarda saptanan hedeflerin bütçeler aracılığıyla kamu idarelerince başarılı bir biçimde hayata geçirilebilmesi için öneriler geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmada yöntem olarak planlamaya ilişkin literatür ve mevzuat taraması ile On Birinci Kalkınma Planında yer verilen bütçeyle ilgili politikaların analizi gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda tezin birinci bölümünde; kalkınma ve planlama kavramları, planlama yaklaşımları ve özellikle kalkınma planlaması yaklaşımının genel nitelikleri, gelişim ve dönüşüm süreci, diğer planlama yaklaşımlarıyla benzer ve farklı yönleri izleyen bölümler için temel oluşturmak üzere açıklanmaktadır.

İkinci bölüm çerçevesinde, kalkınma planlaması yaklaşımının Türkiye’de ortaya çıkış ve gelişim süreci ile planlama uygulamasında öne çıkan genel ilkeler doğrultusunda meydana gelen dönemsel farklılıklar incelenmektedir. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)’den etkilenecek sanayileşmek amacıyla plan hazırlayan ve uygulayan ilk devletlerden biri olarak Türkiye’nin 1960-1980 arası benimsediği planlı kalkınma dönemi politikaları ve 24 Ocak 1980 kararları sonrası izlenen politikalar kıyaslanarak tarihsel süreçler itibarıyla yaşanan dönüşüm ortaya konulmaktadır.

Üçüncü bölümde; planların ekonomik ve toplumsal hayatın düzenlenmesinde temel araçlardan birisi olması nedeniyle planlamanın ve planları hazırlayacak örgütlerin hukuki bir çerçeveye dayalı olması gerekliliği göz önünde bulundurularak Türkiye’de DPT’nin kuruluşuyla başlayan planlama serüveninin anayasal ve yasal dayanakları kapsamında, planlamanın hukuki çerçevesi ve örgütlenmesinin dönüşüm süreci ele alınmaktadır. Ayrıca planlamanın hukuki işlem olarak niteliği ve hukuk normları hiyerarşisindeki konumunun saptanabilmesi için planın onama ve yürürlük safhaları, doktrindeki görüşler ve yargı kararları bağlamında incelenmektedir.

Kamu gelir ve harcamalarının kalkınma planları dâhilinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bütçelerin ekonomik ve mali işlevlerini yerine getirebilmesi için gerekli olan plan-bütçe ilişkisi, ülkemizde yıllık bütçelerin hazırlanması için temel ilkeleri ortaya koyan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)'da yer alan hukuki çerçeve bağlamında düzenlenmektedir. Dördüncü bölümde, bahse konu kanunlarda kalkınma planlarının başarılı bir biçimde hayata geçirilebilmesi için gerekli olan plan-bütçe ilişkisinin hangi araçlar ve ilkeler vasıtasıyla sağlanmasının öngörüldüğü incelenmektedir. Ayrıca On Birinci Kalkınma Planında bütçe hukukunun içeriğini ve uygulama esaslarını yönlendirebilecek ve bütçelerin temelini oluşturan kamu gelirleri, kamu harcamaları ve kamu mali yönetim sistemine yönelik belirlenen politikalar analiz edilmektedir.

Tezin genel değerlendirme ve sonuç bölümünde ise; önceki bölümlerde ele alınan konular çerçevesinde genel bir değerlendirme yapılarak tez çalışması kapsamında ulaşılan sonuçlar özet bir şekilde ifade edilmiştir. Türkiye'de plan-program ve bütçe ilişkisinin sağlanmasında kalkınma planlarının rolünün ve katkısının artırılabilmesi için çıkarımlar yapılmış; bulgular doğrultusunda Türkiye'de kalkınma planlarında yer alan politikalar ve bu politikalar esas alınarak hazırlanan diğer politika belgelerinin, bütçeler aracılığıyla kamu idarelerince başarılı bir biçimde hayata geçirilebilmesi için birtakım öneriler geliştirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KALKINMA PLANLARININ KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

İkinci Dünya Savaşı sonrasında az gelişmiş ülkelerde hızla artan ulusal kalkınma arayışları, planlamanın bir kalkınma yöntemi olarak ortaya çıkmasına ve “kalkınma” ve “planlama” kavramlarının çoğunlukla birlikte anılmaya başlamasına sebep olmuştur. Bu doğrultuda hazırlanan kalkınma planları, iktisadi ve toplumsal hayata ilişkin hedeflerin saptanmasında devletin sahip olduğu en önemli araçlardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Tezin birinci bölümünde; kalkınma ve planlama kavramları, planlama yaklaşımları ve özellikle kalkınma planlaması yaklaşımının genel nitelikleri, gelişim ve dönüşüm süreci, diğer planlama yaklaşımlarıyla benzer ve farklı yönleri ortaya konularak izleyen bölümler için temel oluşturmak amaçlanmaktadır.

A. Kalkınma Kavramı

Ekonomik büyüme, ekonomik ölçütlerdeki niceliksel artışa işaret etmekteyken ekonomik kalkınma kavramı, ekonomik büyümeden farklı olarak hem iktisadi hem de toplumsal içeriğe sahiptir ve yapısal bir değişim sürecine dikkat çekmektedir¹. Ekonomik kalkınma, bir ülkede kişi başına düşen gelir seviyesinin “sürekli” ve “önemli” ölçüde artmasını ifade etmektedir. Bu artışın sağlanması, ancak üretim düzeyinin nüfustan daha hızlı bir biçimde artmasıyla mümkündür². Kalkınmadan tam anlamıyla bahsedebilmek

¹ Flammang, Robert A., “Economic Growth and Economic Development: Counterparts or Competitors?”, **The University of Chicago Press**, Cilt: 28, Sayı: 1, 1979, s. 49-50.

² Üstünel, Besim, **Kalkınmanın Neresindeyiz**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1966, s.7.

için temel gereklilik, üretim hacmindeki artışın sürdürülebilir olması ve elde edilen refahın bütün topluma yayılmasıdır.

Mevcut yazına göz atıldığında; kalkınma kavramını işgücünün verimliliğindeki artışla eşdeğer gören ve emek verimliliğini daha hızlı kalkınmanın nedeni olarak kabul eden³ yaklaşımların yanı sıra kapsamlı bir yaklaşım benimseyerek ekonomik kalkınmanın *“kendi kendine sürdürülebilir büyüme, üretim biçiminde yapısal değişme, teknolojik yenilik, sosyal, siyasal ve kurumsal yenileşme ve insanların yaşam koşullarında yaygın iyileşme”* gibi ana öğeleri barındırdığını belirten yazarlar da bulunmaktadır⁴.

Ekonomik büyüme kavramıyla sıklıkla karıştırılmakta olan ekonomik kalkınma kavramı, ekonomik büyümeden çok daha geniş bir kavramı ifade etmektedir. Ekonomik büyüme, gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH) veya gayri safi milli hasıla (GSMH) ile ölçülen ulusal veya kişi başına gelirdeki artışı ortaya koymaktadır. Ancak kişi başına düşen GSYİH’deki artış bütün topluma eşit olarak dağıtılmadığı takdirde yaşam standartlarının yükselmesine neden olmamaktadır. Bu bakış açısıyla hareket edildiğinde ekonomik büyüme, ekonomik kalkınma için bir önkoşul ya da gerekli bir koşul olarak düşünülebilir. Ekonomik kalkınma, ekonomik büyümeye kıyasla onu da içeren çok boyutlu bir süreçtir⁵.

³ Küçük, Yalçın, **Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, İkinci Baskı, Bilim Yayınları, Ankara, 1975, s.42.

⁴ Şenses, Fikret, “Neoliberal Küreselleşme Kalkınma için Bir Fırsat mı, Engel mi”, **ERC Working Paper in Economic 04/09**, İstanbul, 2004, s.1, <https://erc.metu.edu.tr/en/system/files/menu/series04/0409.pdf>, Erişim Tarihi: 19.10.2019.

⁵ Grabowski, Richard; Self, Sharmistha; Shields, Michael P., **Economic Development: A Regional Institutional and Historical Approach**, M.E. Sharpe, New York, 2007, s.5.

Ekonomik kalkınma, ekonomik büyümeden daha kapsamlı bir kavram olarak ele alındığında kalkınmayı tanımlamak ve ölçmek için birçok farklı değişken kullanılması gerekmektedir. Çok boyutlu bir kavram olarak ekonomik kalkınmanın tek bir değişken dikkate alınarak ölçülmesi olası değildir. Bu nedenle bir ülkenin ekonomik kalkınmasının ortaya konulabilmesi için kişi başına GSYİH dışında, sağlık (yaşam beklentisi, bebek ölüm oranı vb.), eğitim (ortalama eğitim süresi, genç/yetişkin okuryazarlık oranı) veya diğer ekonomik koşullar (yoksulluk oranı, gelir dağılımı eşitsizliği, çocuk işçiliği, işsizlik oranı) gibi birçok değişken göz önünde bulundurularak analiz edilmesi önem arz etmektedir⁶. Bu çerçevede bir ülkenin ekonomik gelişimi, genellikle ekonomik büyümede dikkate alınmayan vatandaşların yaşam kalitesindeki artışla, diğer bir deyişle “okuryazarlık oranları, yaşam beklentisi ve yoksulluk oranları” gibi faktörleri dikkate alan biçimde ölçülmektedir.

Kalkınma kavramı, gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş olarak kabul edilen ülkelerin refah seviyesine erişebilmesi için kapsamlı bir alanda deneyimleme çabası gösterdiği ilerleme düzeyine işaret etmektedir. Bu ülkelerin gelişmiş ülkelerle arasındaki kalkınmışlık düzey farkını kapatabilmesi için hem iktisadi hem de sosyokültürel olarak aşmaları gereken yapısal birçok meseleleri bulunmaktadır. Yapısal engellerin ortadan kaldırılması ve yapısal reformların gerçekleştirilebilmesi için gelişmeyi sağlayacak akılcı ve uzun vadeli politikalara gereksinim duyulmaktadır. Bir plan doğrultusunda belirlenecek olan bu politikalar, toplumun sosyoekonomik yapısında arzu edilen değişiklikleri gerçekleştirebilmesi için fırsatlar sunmaktadır.

Sonuç olarak kalkınma kavramı; ülkenin toplumsal ve iktisadi yapısının dönüşümüyle meydana gelen kişi başına üretim artışı ile refah düzeyinde meydana gelen

⁶ Grabowski; Self; Shields, **age.**, s.7-8.

artışlara vurgu yaparken⁷ az gelişmiş/gelişmekte olan ülkelerin yapısal problemlerinin üstesinden gelebilmesi için “planlama” aracılığıyla uzun vadeli politikalar izlenmesi gerekliliğine işaret etmektedir.

B. Planlama Kavramı

Planlama kavramı, gerek teoride gerekse uygulamada zengin bir içeriğe sahiptir ve planlamaya dair hem daha genel ve kısa, hem de daha detaylı ve uzun pek çok tanım bulmak mümkündür.

Birçok yazar, planlamayı belirli hedeflere ulaşmak üzere mevcut en iyi alternatifleri seçmek için organize olan akıllı bir girişim olarak kabul etmektedir⁸. Planlama, durumları olduğu gibi ele almak ve problemleri çözmenin bir yolunu bulmak için akılcı bir yöntemdir ve düşünsel olarak Aydınlanma Çağı’nın izlerini taşımaktadır. Çünkü planlama temel olarak insanın akıl aracılığıyla geleceğini şekillendirebileceği inancını taşımaktadır.

Meydan Larousse Büyük Lügat ve Ansiklopedisi’nde planlama “*bir tasarımı gerçekleştirmek için önceden belirlenen hususların tümü*” anlamına gelirken, Türk Dil Kurumu planlamayı “*planlamak işi*” ve “*Hükümet tarafından ulaşılabacak amaçları belirleyen, tarım, ulaşım, sanayi vb. kesimlerdeki artış ölçüsünü tespit eden ve*

⁷ Köklü, Aziz, **Makro İktisat**, S Yayınları, Ankara, 1973, s.119.

⁸ Waterston, Albert, **Development Planning: Lessons of Experience**, Jhon Hopkins Press, Baltimore, 1969, s.8.

*uygulanması gerekli tedbirleri önceden gösteren ekonomik, sosyal programın belli süreler için hazırlanması işi” olarak tanımlamaktadır*⁹.

Planlama, ulaşılmak istenen sonuçların yerine getirilebilmesi için tüm gerekliliklerin önceden saptanmasını ifade etmektedir¹⁰. ÖVGÜN’e göre planlama, saptanan hedeflerin hayata geçirilebilmesi için kaynakların etkin kullanılmasını ve netice alınmasını ifade eden bilgi temelli bir çabadır. Planlama sadece teknik bir süreçten ibaret değildir ve planlamayı programlı ve akılcı davranmakla sınırlandırmak doğru değildir¹¹. Geleceği amaçlar doğrultusunda tasvir edebilmeyi sağlayan planlama, basit teknik sınırlamaların ötesinde siyasal, toplumsal ve yönetsel yönleri olan kapsamlı bir araçtır ve iktisat politikası ve yönetim bilimiyle yakın etkileşim içerisinde.

Planlama, “disiplinler arası” bir nitelik taşımaktadır ve farklı disiplin alanlarının, birbirleriyle olan ilişkisi gereği, planlama kavramını herhangi bir disiplini göz ardı ederek bağımsız bir biçimde ele alınması mümkün değildir¹².

Planlama, yönetim biliminin yönetsel süreçlerinin ilk adımını oluşturur. GLİCK’e göre, yönetim ilkeleri ve aşamaları planlama, örgütleme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm, denetim ile bütçelemeden oluşmakta ve bu süreçler POSDCORB¹³ olarak

⁹ Türk Dil Kurumu, **Güncel Türkçe Sözlük**, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 20.10.2019.

¹⁰ TODAİE, **Planlama ve Türkiye’de Uygulaması**, No:23, Ankara, 1961, s.7-8.

¹¹ Övgün, Barış, **Devlet ve Planlama**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010, s.115.

¹² Ekiz, Cengiz; Somel, Ali, “Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt:31, Sayı:256, Ankara, 2007, s.99-100.

¹³ Planning (planlama), Organizing (örgütleme), Staffing (personel), Directing (sevk-yönlendirme), Coordinating (koordinasyon), Reporting (denetleme), Budgeting

kısaltılmaktadır¹⁴. Bu süreçler dikkate alındığında, planlama kendisinden sonraki tüm yönetsel aşamaları etkilemektedir¹⁵. Bu niteliği gereği planlama safhasının etkililiği diğer yönetsel basamaklara da önemli destek sağlamaktadır. FAYOL’a göre plan yapmak, geçmişteki deneyimleri esas alarak gelecekteki ihtimallere yönelik çıkarımlarda bulunmayı ifade etmektedir ve iyi bir planın “birlik, süreklilik, esneklik ve açıklık” özelliklerini taşıması gerekmektedir¹⁶. FİŞEK ise planları, örgütün bütün kaynaklarının tek bir amaca yöneltilerek sınırlı kaynakların öncelikli olmayan alanlara harcanmasını engelleyecek biçimde denetim altına alınmasını sağlayan ve emek verimliliğinin en üst düzeyde sağlanması için bütün özendirici araçları kapsayan girişimlere düzen getiren yazılı bir belge olarak görmekte ve planlamanın başarılı olabilmesi için merkezi düzeyde yönlendirme ile örgüt düzeyinde yaratıcı bakış açısını bağdaştıran bir anlayışın benimsenmesi gerektiğini savunmaktadır¹⁷.

SEZEN, planlamayı ilerleyen süreçte elde edilmek istenen hedeflere ne zaman, hangi araç ve yöntemler kullanılarak erişileceğinin önceden tespit edilmesi biçiminde

(bütçeleme) kelimelerinin ilk harflerinden kısaltılarak yönetimin temel öğeleri olarak ortaya atılmıştır.

¹⁴ Fişek, Kurthan, **Yönetim**, Kilit Yayınları, Ankara, 2011, s.255-257. Yönetim süreçleri Fişek tarafından ise PÖPAYED biçiminde kısaltılmaktadır.

¹⁵ Övgün, Barış, “Kalkınma Planlamasından Stratejik Planlamaya”, **Kamu Yönetimi: Yapı-İşleyiş-Reform**, (Ed. Barış Övgün), Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2009, s.145.

¹⁶ Fayol, Henri, **Administração Industrial e Geral**, Editora Atlas SA, São Paulo, 1989, s.65-67.

¹⁷ Fişek, **age.**, s.258-259.

ifade etmektedir¹⁸. Bu tanım, planlamanın hedef, süre ve yöntem olarak üç temel niteliğini vurgulamaktadır. KÜÇÜK ise planlamayı belli bir amacı hayata geçirebilmek için alınan tedbirlerin tümü olarak ele almakta ve bir ya da birden fazla amacın önceden saptanmasının yanı sıra gerekli tedbirlerin alınmasına işaret etmektedir. Ayrıca planlamanın mevcudiyeti için iki koşul öngörmektedir: üretimin toplumsallaşması ve üretim araçlarının toplum tarafından kontrol edilmesi. Bu iki şart birlikte var olmadıkça planlamanın yapılamayacağını ve planlamaya gerek duyulmayacağını belirtmektedir¹⁹. Bu çerçevede KÜÇÜK, merkezi planlama düşüncesini benimsemekte ve planlamanın fiyat mekanizmasının etkin olduğu bir ekonomide işlevsiz olacağını iddia etmektedir.

SOYSAL, planlamayı ulusal ihtiyaçların tespiti ve bu ihtiyaçların karşılanabilmesi için kaynakların nasıl dağıtılacağını açıklayan, iktisadi ve sosyal yaşamı bir bütün olarak kapsayan ve zaman dilimleri çerçevesinde saptanan esasların ortaya konularak uygulanması olarak açıklamaktadır²⁰. Bu doğrultuda, plan kapsamında toplumsal ihtiyaçların tespit edilmesi, bu ihtiyaçlara yönelik hazırlanan planların uygulanmasının zaruri olması, planların iktisadi ve toplumsal hayatın bütün boyutlarını içermesi ve belli bir süreye bağlanması önem arz etmektedir. Bu bağlamda; planlama sistemli, mecburi ve çok yönlü devlet müdahalesini gerekli kılmaktadır²¹.

¹⁸ Sezen, Seriya, **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, TODAİE, Ankara, 1999, s.9.

¹⁹ Küçük, **age.**, 1975, s.15-17.

²⁰ Soysal, Mümtaz, **Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma**, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1958, s.17.

²¹ Övgün, **age.**, 2010, s.117.

ÖNEY; iktisadi açıdan planlamayı, belirli bir süre içerisinde tespit edilmiş sosyoekonomik amaçlara ve daha somut biçimde ifade edilen hedeflere erişebilmek amacıyla vazifelendirilen birimler tarafından belli araçları kullanarak spesifik bir bölgede sürdürülen bütün faaliyetler olarak açıklamaktadır²². Bu tanım gereği çok boyutlu bir sosyoekonomik araç olarak planlamanın sahip olması gereken bazı unsurlar bulunmaktadır. Bu unsurlar şu şekildedir²³:

- Planlama faaliyetlerinin icra edilebilmesi için planı hazırlayan, planla ilgili kararları veren, planı uygulayan ve planın uygulamasını izleyen organ ya da organlar oluşturulmalıdır.
- Plan hedefleri, somut ve miktar olarak ifade edilmelidir.
- Plan tahminleri gerçekçi ve hakikate en yakın biçimde gerçekleştirilmelidir.
- Plan dönemi ve planın uygulanacağı ülke/bölge belirlenmiş olmalıdır.
- Planlama sonucunda elde edilecek faydaların yanı sıra katlanılacak külfetler rasyonel biçimde ortaya konulmalıdır.
- Saptanan hedeflere ulaşmak için hangi araçların nasıl kullanılacağı net bir biçimde açıklanmalı ve plan hazırlık sürecinde kullanılan teknik ve yöntemler açıkça gösterilmelidir.

Bu açıklamalar doğrultusunda planlı ekonomi, planlama mekanizmasının ekonomik ve toplumsal yaşama ilişkin her türlü eyleme egemen olduğu durumu ifade etmektedir.

²² Öney, Erden, **İktisadi Planlama**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1980, s.19-22.

²³ Öney, **age.**, s.20-22.

Kalkınma iktisadı kurucularından W.A. LEWİS ise azgelişmiş ülkelerin sabit yapılarının dinamik bir hale getirilmesi ve kalkınmanın sağlanabilmesi için planlamaya ihtiyaç olduğunu belirtmekte ve devletin piyasa ilkeleri ile işleyen ekonomik sisteme planlama aracılığıyla müdahale etmesini desteklemektedir²⁴. LEWİS'i destekleyen biçimde MEİER de planlamayı, görünmez el fiyat mekanizmasının eksikliklerini ortadan kaldıracak ve tüm ülkeye yönelik belirlenen amaçlara ulaşmak için bir araç olarak görmektedir²⁵.

Siyasal, toplumsal ve yönetsel yönleri olan kapsamlı bir araç olarak planlama; İkinci Dünya Savaşı sonrasında az gelişmiş ülkelerde hızla artan ulusal kalkınma arayışlarıyla birlikte bir kalkınma mekanizması olarak ortaya çıkmıştır. Gelişmişlik-az gelişmişlik tartışmalarının odak noktasını oluşturan planlama, hem kamusal hedeflerin belirlenmesi ve icra edilmesinde hem de iktisadi hayatın şekillendirilmesinde devletin sahip olduğu en önemli araçlardan biridir²⁶. Kalkınma planlamasının kökenini oluşturan bu iki kavramın temel çerçevesinin ardından planlama kavramının hangi ayrımlar bağlamında ele alındığı ve devletin ekonomiye müdahale araçlarından birisi olarak nasıl ortaya çıktığını incelemek önem arz etmektedir.

²⁴ Akçay, Ümit, **Kapitalizmi Planlamak: Türkiye’de Planlama ve DPT’nin Dönüşümü**, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2007, s.28.

²⁵ Akçay, **age.**, s.29.

²⁶ Sezer, A. Deha, “Türkiye’de Planlamanın Hukuki Çerçevesine İlişkin Sorunlar ve Seçenekler Üzerine Bazı Gözlemler”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Özel Sayı, 1981, Ankara, s.163.

II. PLANLAMA YAKLAŞIMLARI

Bir kararlar bütünü olarak planlama, yaygın bir kullanım alanına sahiptir ve planlamayı birtakım ayrımlar bağlamında incelemek mümkündür. SEZEN, planlamayı kapsadığı alana, işlevlerine, bağlayıcılık durumuna, örgütlenme şekline ve sürelerine göre sınıflandırmaktadır²⁷.

Kapsadığı alana göre planlama; örgütsel, kentsel, bölgesel, ulusal ve uluslararası planlama olarak ele alınabilir. Örgütsel planlama, belirli bir örgüt bağlamındaki işgücü, teknoloji, sermaye ve diğer kaynakların koordine edilerek örgütün gelecek hedeflerinin saptanmasını ifade etmektedir. Kentsel planlama ise bir kentin fiziksel, coğrafi, toplumsal ve ekonomik varlıklarının kentin tüm koşulları göz önünde bulundurularak tespit edilmesini ve gelecekteki eğilimlerin değerlendirilerek kentsel hizmetlerin düzenlenmesidir. Bölgesel planlama; coğrafi, iktisadi, idari ve sosyal kıstasların belirlenerek birden fazla yerleşim birimini kapsayan bir mekâna yönelik hedeflerin tespit edilmesini ve bu hedeflere ilişkin kaynakların harekete geçirilmesini ifade eden planlamadır. Bölgesel planlama, genel olarak bir ülkenin diğer bölgelerine kıyasla daha az gelişen bölgelerini kalkındırmayı amaçlamaktadır²⁸.

Ulusal planlama, belirlenen bir süre kapsamında ulusal ve uluslararası boyutlar dikkate alınarak iktisadi, siyasi veya sosyal hedeflerin saptanması ve ulusal kaynakların bu doğrultuda harekete geçirilmesini öngörmektedir. Ulusal planlar, eğitim, sağlık, ulaşım gibi her bir alan için ayrı ayrı oluşturulabileceği gibi sosyal, kültürel veya ekonomik sektör bazında ya da bütün sektörleri içerecek şekilde çok daha geniş kapsamlı hazırlanabilir. Uluslararası planlama ise birtakım ülkelerin siyasi ya da ekonomik işbirliği

²⁷ Sezen, **age.**, 1999, s.14.

²⁸ Sezen, **age.**, 1999, s.14-17.

sağlamak üzere egemenlik yetkilerinin bir bölümünü devrettikleri uluslarüstü nitelikte örgütler tarafından hazırlanan planları ifade etmektedir²⁹.

İşlevlerine göre ise planlama, insan gücü planlaması ve stratejik planlama olarak ikiye ayrılır. İnsan gücü planlaması, örgüt ya da ülkelerin faaliyetlerini rasyonel bir biçimde sürdürebilmeleri için ihtiyaç duydukları insan gücünü miktar ve kalite esasında tespit ederek personel politikasını bu çerçevede gerçekleştirmesine denir. Stratejik planlama ise stratejik yönetim anlayışının bir aracı olarak örgütün iç ve dış çevresinin birlikte analiz edildiği ve geleceğe yönelik örgüt misyonunun ve bu misyonun yerine getirilebilmesi için gerekli araçların ve kaynakların eşgüdüm içerisinde belirlenmesini ifade etmektedir³⁰.

Bağlayıcılıkları açısından planlama, planda saptanan hedeflerin uygulanmasının zorunlu bir emir niteliğinde olduğu “sert-katı planlama” ve kapitalist yönetime özgü, emredici özelliği bulunmayan, daha çok yol gösterici ve düzenleyici “esnek-yönlendirici planlama” olarak ayrılmaktadır.

Örgütlenme şekline göre ise planlama, merkezi planlama ve merkezi olmayan planlama olarak ayrılmaktadır. Merkezi planlama, planlamaya ilişkin bütün süreçlerin merkezi tek bir birim tarafından yerine getirilmesini ve karar alma yetkisi hariç olmak üzere planlamaya dair tüm yetkilerin bu birim tarafından kullanılmasını ifade etmektedir. Literatürde genel olarak merkezi planlama sosyalist rejimlere özgü planlama anlayışını

²⁹ Sezen, **age.**, 1999, s.20-23.

³⁰ Sezen, **age.**, 1999, s.25-28.

ifade etmek için kullanılmaktadır. Merkezi olmayan planlama ise bunun tam karşıtı planlama biçimine işaret etmektedir³¹.

Kapsadığı süre esas alındığında ise planlar dörde ayrılabilir. Süre olarak bir yılı kapsayan planlar “yıllık plan ya da uygulama planı”, iki ila üç yıl süreli planlar “kısa dönemli plan”, dört ve yedi yıl arasındaki bir süreye ilişkin planlar “orta dönemli plan” ve on yıl ile yirmi yıl arasında değişen planlar “uzun dönemli ya da perspektif planlar” olarak ifade edilmektedir³².

Bahsedilen sınıflandırmaların yanı sıra; ÖNEY planlamayı; “kısmı-genel plan”, “uzun-orta ve kısa vadeli plan”, “ulusal-bölgesel plan”, “makro-mikro plan”, “tek merkezli-çok merkezli”, “tek hedefli-çok hedefli plan”, “büyüme tipi-kalkınma tipi plan” ve “yol gösterici-emredici plan” ayrımları temelinde incelemektedir³³. YILMAZ ise planlama yaklaşımlarını “akılcı-bütüncül planlama”, “küçük değişimler”, “stratejik planlama”, “eleştirel planlama”, “genel sistemler ve öğrenme-uyarlama yaklaşımı” ve “savunmacı planlama” olarak ele almaktadır³⁴.

ÖVGÜN ise planlamayı, üretim sistemlerini esas alarak “sosyalist”, “kapitalist” ve “karma” biçiminde sınıflandırmaktadır³⁵. Planlama düşüncesinin genel kapsamını tam anlamıyla yansıtması sebebiyle bu çalışmada ÖVGÜN’ün sınıflandırma ölçütü

³¹ Serin, Necdet, “İktisadi Planlama”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XX, No:1, 1965, s.20.

³² Serin, **agm.**, s.14.

³³ Öney, **age.**, s.40-46.

³⁴ Yılmaz, Cevdet, “Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:32, Sayı:1, 1999, s.94-100.

³⁵ Övgün, **age.**, 2010, s.120.

benimsenerek planlama yaklaşımları, tarihsel gelişimi ve genel nitelikleri itibarıyla ortaya konulmaktadır.

A. Merkezi/Sosyalist Planlama Yaklaşımı

Merkezi ve emredici nitelikteki planlamanın ilk örneğini SSCB tarafından gerçekleştirilen planlama modelinin oluşturduğu kabul edilmektedir³⁶. 1917’de Vladimir Lenin liderliğindeki Bolşeviklerin geçici hükümeti ortadan kaldırması ve iktidara tam anlamıyla hâkim olmasıyla dağılmış iktisadi faaliyetleri bir araya getirerek eşgüdüm sağlamak üzere bir plan hazırlamaları, planlama ve beş yıllık plan gibi kavramların sınırları aşan bir biçimde yaygınlaşmasına sebep olmuştur³⁷. İlk planlama pratiği ilk sosyalist devrimden on iki, planlama teşkilatının oluşturulmasından sekiz yıl sonra³⁸, 1928-29 yıllarında başlamış, daha sonra beş yıllık plan görüşü ortaya atılarak başarılı bir biçimde uygulanmıştır³⁹.

1929’dan itibaren uygulamaya geçirilen beş yıllık planlar, Bakanlar Konseyine bağlı olan Devlet Planlama Komisyonu (GOSPLAN) tarafından birlik cumhuriyetleri planlama kurulları ve Milli İktisat Kongresi’nin yanı sıra birçok araştırma kurumu, üniversite ve enstitülerin desteğiyle hazırlanmıştır. Planlamanın ana stratejisi politik olarak hükümet düzeyinde belirlendikten sonra bir direktif olarak GOSPLAN’a

³⁶ Sezen, **age.**, 1999, s.31.

³⁷ Soyak, Alkan, “Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var Mı?”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, 2003, s.169.

³⁸ Küçük, Yalçın, **100 Soruda Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1971, s.9.

³⁹ Küçük, **age.**, 1975, s.181.

iletilmektedir⁴⁰. Söz konusu planlar iki basamakta hazırlanmaktadır. İlk olarak planlama birimlerince ülke çapındaki her bir üretim unsurundan önceki yıllara ait üretim miktarları ve ilerleyen döneme ilişkin üretim seviyesi hedefleri talep edilmektedir. Bütün üretim unsurları, ürün ve hizmetlerini etkileyen ve etkilediği paydaşlarıyla birlikte koordineli biçimde bir plan tasarısı hazırlamaktadır. Daha sonra, merkezi planlama birimi ve hükümet tarafından diğer örgütlerden gelen plan tasarılarından faydalanılarak plan taslakları hazırlanmakta ve kamuoyunun görüşüne sunulmaktadır. Görüşler çerçevesinde gözden geçirilen planlardan tek bir plan oluşturularak GOSPLAN’da nihai hale getirilmektedir. Nihai plan, hükümete takdim edilmekte ve kanunlaşma işlemi sona ermektedir⁴¹.

SSCB’de ortaya çıkan merkezi planlamanın temel amacı, ülke geneline yönelik bütün iktisadi faaliyetlerin tespit edilmesi, üretimdeki yükseliş eğiliminin sürdürülmesi ve tüketim düzeyinin ivme kazanmasıdır⁴². Plan aracılığıyla toplumun tüm iktisadi ve sosyal kaynakları tespit edilen amaçlar doğrultusunda seferber edilerek idarenin hâkimiyeti altına alınmaktadır. Ayrıca beş yıllık planların yanı sıra bu planlarda saptanan hedefler ve alınan sonuçlarla birlikte yurt içi ve yurt dışı iktisadi ve siyasi gelişmeleri göz önüne alan yıllık programlar oluşturulmaktadır⁴³.

⁴⁰ Sezen, **age.**, 1999, s.31.

⁴¹ Övgün, **age.**, 2010, s.128.

⁴² Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu, **İktisadi Kalkınma İçin Planlama**, (Çev: Necdet Serin), Sevinç Matbaası, Ankara, 1967, s.206.

⁴³ Hamitoğulları, Beşir, “İktisaden Az Gelişmiş Ülkeler İçin Nasıl Bir Plan Gereklidir”, **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:21, Sayı:3, 1966, s.105.

Merkezi planlama, örgütlenme biçimi dikkate alındığında planlamanın tüm aşamalarının merkezi bir organ tarafından gerçekleştirildiği⁴⁴, üretim tesislerinin hangi miktarda ne üreteceği de dâhil olmak üzere karar verilen uyulması zaruri planlardır. Merkezi planlama, üreticilerin faaliyetlerini piyasadan bağımsız olarak toplumsallaştırdığı bir üretim ilişkisine işaret etmektedir⁴⁵. Sosyalist sistemlerde kamu mülkiyetinin hâkim olması sebebiyle ulusal ekonomi bir bütün halde planlanmakta ve işçilerin emek arzı ve tüketim hariç olmak üzere diğer ekonomik ölçütler merkezi bir birim tarafından saptanarak denetlenmektedir⁴⁶. Üretim araçlarının devlet mülkiyetine geçmesini esas alan sosyalist ekonomilerde piyasa etkin bir rol oynamamaktadır. Ulusal düzeyde planlama, piyasanın yerini alarak kaynakların paylaşımını sağlayan teknik bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır⁴⁷.

20. yüzyılın başlarında SSCB’de ortaya çıkan sosyalist planlama anlayışı, diğer sosyalist ülke rejimlerinde ve birtakım gelişmekte olan ülkelerde farklı biçimlerde uygulanmış; 1950-1999 arası dönemde ortaya atılan birçok ekonomik reformun da etkisinde kalmıştır. Söz konusu reformların etkisiyle merkezi planlama, daha esnek ve dar kapsamlı bir hale gelerek eski gücünü kaybetmiştir⁴⁸. Üretim araçlarının tamamının kamu mülkiyetinde olmasını ve tüm kaynakların merkezi düzeyde belirlenerek dağıtılmasını varsayan bu yaklaşım, SSCB’nin ekonomik açıdan yaşadığı dalgalanmalar

⁴⁴ Sezen, **age.**, 1999, s.31.

⁴⁵ Övgün, **age.**, 2010, s.125.

⁴⁶ Arın, Tülay, “Sosyalizmde İktisadi Reform Modelleri: Merkezi Planlamadan Özel Mülkiyete”, **11. Tez**, Sayı:10, Belge Yayınları, İstanbul, 1990, s.47.

⁴⁷ Hamitoğulları, **agm.**, 1966, s.104.

⁴⁸ Sezen, **age.**, 1999, 31-32.

ve dağılma süreci ile birlikte itibarını yitirmiştir⁴⁹. SSCB'nin dağılmasıyla birlikte birliğe üye ülkelerin ekonomi yönetiminde piyasa ilkelerini benimsemeleri merkezi planlamadan tam anlamıyla vazgeçilmesine sebep olmuştur⁵⁰.

Bütün bu açıklamalara ek olarak belirtmek gerekir ki, 1980 sonrası SSCB'de planlama düşüncesinde oluşan değişim süreci günümüzde etkin bir rolü olan stratejik planlamanın ortaya çıkmasında özel bir öneme sahiptir. Planlamanın ulusal boyuttan yerel boyuta evrilmesinde ve kurumsal düzeyde planlama anlayışının benimsenmesinde piyasa sosyalizmi olarak adlandırılan bu modelin güçlü bir etkisi bulunmaktadır. Piyasa sosyalizmi, özel mülkiyetin kolektif mülkiyet biçiminde devlet elinde bulundurulmasına itiraz ederek kaynak tahsisinde adem-i merkezîyetçi karar alma mekanizmalarını ön plana çıkaran ve bu durumu piyasa olarak adlandıran bir planlama yaklaşımıdır. Ekonominin işleyiş dinamiklerinin kapitalist ve sosyalist rejimlerde özdeş olduğunu ve merkezi düzeyde hüküm vermenin sosyalist düzenin amaçları ile bağdaşmadığını iddia eden piyasa sosyalizmi yaklaşımı, piyasa mekanizmasını yerel düzeyde karar almak için eşsiz bir ekonomik model olduğunu savunmaktadır⁵¹.

B. Kapitalist Planlama Yaklaşımı

Kapitalist planlama bir diğer deyişle liberal planlama yaklaşımı, serbest piyasa sisteminin aksayan yönlerinin ortadan kaldırılması ve mükemmel işleyebilmesine hizmet etmek için planlamayı gerekli görmektedir. Bu yaklaşımın etkin olduğu bir ekonomide

⁴⁹ Yılmaz, **agm.**, 89.

⁵⁰ Sezen, **age.**, 1999, s.32.

⁵¹ Övgün, **age.**, 2010, s.180-181.

piyasa ve fiyat mekanizması işlemeye devam etmekte ancak bunların yeterli olmadığı şartlarda devletin müdahalesine imkân verilmektedir⁵².

1929 yılında yaşanan Büyük Buhran öncesi dönemde, ekonomi genel olarak Batılı ülkelerde Adam Smith'in kurucusu olduğu klasik iktisat okulunun görüşleri çerçevesinde yönlendirilmiştir. Bu dönemde öne çıkan iktisat politikası "*laissez faire, laissez passer*" Türkçe ifadeyle "*bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler*" ifadesi ile özetlenebilir. Temel alınan görüş, piyasaya herhangi bir biçimde müdahale edilmediği takdirde ekonominin kendiliğinden dengeye ulaşacağı ve bu dengenin de tam istihdamı sağlayacağı üzerine kuruludur⁵³. Ancak 1929 Büyük Buhranı, klasik iktisat okulunun görüşlerinin çürümesine yol açarak devletin etki alanının genişlemesine katkı sağlamıştır. ABD'de başlayan krizin bütün dünya ülkelerine yayılmasıyla krizden çıkış için benimsenen ortak yöntem, devletin ekonomiye müdahalesinin artırılması olmuştur.

ABD Başkanı Franklin D. Roosevelt tarafından 1933 yılında ilan edilen "*New Deal*" programı çerçevesinde krize yol açan ana meselenin firmalar arasındaki yoğun rekabet nedeniyle ücret ve fiyatların düşmesiyle ilgili olarak talebin ve istihdamın azalması olduğu öne sürülmüştür. Bu bağlamda, istihdamın ve talebin artırılmasına yönelik önlemlerin alınması gerektiği ancak piyasa mekanizmasının bunu kendiliğinden sağlayamadığının açığa çıkması sebebiyle devletin ekonomiye müdahale edebileceği kabul edilmiştir⁵⁴.

⁵² Yılmaz, **agm.**, s.90.

⁵³ Kazgan, Gülten, **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993, s.251.

⁵⁴ Cole, Harold L.; Ohanian, Lee E., "New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis", **The Journal of Political Economy**, Cilt:

İktisat yazınına dolayısıyla ekonomi politikalarına devletin ekonomiye müdahalesi etmesi hususunu kazandıran kişi ise 1936 yılında “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” adını taşıyan yapıtıyla John Maynard Keynes olmuştur⁵⁵. KÜÇÜK’e göre, kapitalist planlama yaklaşımının ortaya çıkmasında en önemli etken; Keynes’in kapitalist düzenin dönemsel buhranlarıyla baş edebilmenin bir yolu olarak devletin üretim süreçlerini ve yatırım büyüklüklerini yakından takip etmesi ve işletmelerin yatırımlarını teşvik edici ya da kısıtlayan müdahalelerde bulunmasına ilişkin görüşleridir⁵⁶. Neoklasik iktisat kuramı, piyasa ekonomisinin tek başına istikrarsızlıkları önlemesinin imkânsız olduğunu ve tam istihdam dengesini sağlayamayacağını savunmaktadır. Bu sebeple, kapitalist sistemi benimseyen ülkelerin ekonomik işleyişlerini geliştirmek üzere devlete kapsamlı bir çerçevede müdahale imkânı tanınması ve devletin özel kesimin karar alma süreçlerine ve işleyişine yönelik belirsizlikleri en aza indiren eylemler gerçekleştirmesinin elzem olduğu düşünülmektedir. Ancak söz konusu devlet müdahaleleri sayesinde işsizliğin azaltılması mümkündür⁵⁷. Devletin temel rolü, bilhassa büyük ölçekli alt yapı projelerine öncelik vererek kamu harcamalarının boyutlarını genişletmek ve bu suretle talebi canlandırmaktır⁵⁸.

112, No.4, 2004, s.783-784.

⁵⁵ Backhouse, Roger E., **The Penguin History of Economics**, Penguin Books, Londra, 2002, s.229.

⁵⁶ Küçük, **age.**, 1975, s. 58-59.

⁵⁷ Arın, Tülay, “Keynesçi Akımlar: Keynesçiliğin Krizi ve İç Tartışmaları”, **İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası: Süleyman Barda’ya Armağan**, Cilt:45, Sayı:1-4, İstanbul, 1988, s.58.

⁵⁸ Kazgan, **age.**, s.205.

Keynesyen öğreti, İkinci Dünya Savaşı'nın sona erdiği yıllardan başlayarak 1980'li yıllara değin kapitalizmin hâkim olduğu ülkelerin ekonomi politikasına yön vermiştir. Ekonomik düzene devlet müdahalesi gereğinin ortaya çıkışı, planlama yapılmasını gündeme getirmiştir. Keynes, planlamayı reddetmeyerek ılımlı bir devlet planlamasını önermiş; doğası gereği bireyi aşan faaliyetlerle sınırlı olarak devlet planlamasını desteklemiştir⁵⁹. Bu görüşler doğrultusunda, sınırlı ve tamamlayıcı nitelikte bir planlamaya sıcak bakılmakta⁶⁰, ancak ekonominin işleyişinde başrol hala piyasaya verilmektedir. Bu çerçevede, planlama yalnızca piyasanın aksaklıklarını giderme görevini üstlenen sınırlı bir planlama yaklaşımı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Keynes tarafından ortaya atılan efektif talep yönetimi fikrinin kapitalist sistemin istikrarsızlıklarının önlenmesi için makbul bir yöntem olduğu önerisinin uygulamada desteklenmesi ve devlet müdahalesinin meşru görülmesi, planlama düşüncesinin gelişimine gerekli ortamı hazırlamıştır⁶¹. Kapitalist planlamanın temelini, özel sektörün herhangi bir eylemde bulunamadığı alanlarda devletin rol üstlendiği ve yatırımlar yaptığı bir ekonomide üretimin sağlanması oluşturmaktadır. Bu biçimde, üretim araçları temin eden firmalara yönelik talebin artacağı, dolayısıyla istihdam sağlanarak işçi gelirlerinin yükseleceği ve bu gelirin tüketim mallarına yöneleceği varsayılmaktadır⁶².

⁵⁹ Toye, John, “Keynes’in Kalkınma İktisadı İçin Önemi”, (Çev. Zeynep Başak), **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar**, (Der. Fikret Şenses), İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.56-57.

⁶⁰ Toye, **agm.**, s.57.

⁶¹ Soyak, **agm.**, s.169.

⁶² Küçük, **age.**, 1975, s.58.

Kapitalist planlama fikrinin gün ışığına çıkmasında sosyalist planlama anlayışının da önemli bir etkisi vardır. 1930'lu yıllarda ortaya çıkan ekonomik dalgalanmaların, serbest piyasa ilkelerine uygun olarak işleyen bir ekonomide özel şirketlerin problemlerin tek başına üstesinden gelemeyeceğini göz önüne sermesi ve aynı zaman diliminde Sovyetler Birliği'nde uygulanan planlar vasıtasıyla sanayileşme girişimleri başta olmak üzere sosyoekonomik hedeflerde başarılı olunması kapitalist dünya ülkelerinin de planlama hareketine girişmesine sebep olmuştur⁶³. Sovyet ülkelerinin planlama uygulamalarının oluşturduğu toplumsal refah, özellikle Batı Avrupa ve ABD olmak üzere sosyalist düşüncelere karşı olan dünya ülkelerine tesir ederek refah devleti modelinin yaygınlaştırılması ve planlama düşüncesi ile araçlarının kapitalist düzene uyarlanmasına zemin hazırlamıştır⁶⁴.

Kapitalist ülkeler tarafından kabul edilen planlama düşüncesi, merkezi bir planlama birimi tarafından bütün iktisadi ve sosyal yaşamın şekillendirilmesi biçiminde değil sınırlı bir müdahale mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yaklaşım ışığında, özel işletmelerin kararlarına doğrudan etki edilmesi olası değildir ve belli kıstaslar çerçevesinde para, faiz, kredi, vergi ve harcama politikalarına yönelik müdahaleye sınırlı olarak müsaade edilmektedir⁶⁵. Kapitalist planlama yaklaşımında devlet üretici olarak yer almamaktadır. Bu bağlamda, planlamadan umulan temel işlevin piyasa düzeninde yaşanan sorunların ve ekonomik krizlerin üstesinden gelmek olduğu söylenebilir.

⁶³ Övgün, **age.**, 2010, s.121-122.

⁶⁴ Ekiz; Somel, **agm.**, s.101.

⁶⁵ Övgün, **age.**, 2010, s.122.

Sosyalist ve kapitalist planlama yaklaşımlarının nitelikleri ortaya koymaktadır ki iki planlama yaklaşımı arasında önemli noktalarda farklılıklar bulunmaktadır. Sosyalist planlama anlayışında ekonominin tüm faaliyetleri planlanması öngörülmekteyken kapitalist planlamada ulusal ekonominin kalkınmasına ilişkin temel faaliyet alanları saptanarak öngörülerde bulunmaktadır. Sosyalist planlamada, fiyat düzeyleri ve üretim miktarları doğrudan merkezi düzeyde belirlenmekte ve devlet doğrudan ekonomik müdahalelerde bulunmaktadır. Bir diğer husus kapitalist planlama yaklaşımı pratiğinde devlet plandaki bütün amaçları tek başına üstlenmemekte, özel sektörden de birtakım alanlarda görev almasını beklemektedir. Sosyalist planlama anlayışında ise devlet, plan hedeflerini özel sektör desteği olmaksızın tek başına yerine getirmekle sorumludur⁶⁶.

Sonuç olarak kapitalist planlama yaklaşımında liberal ekonomik düzen temelinde rekabetçi ve serbest piyasa ilkeleri, bireylerin tercih özgürlüğü ve özel mülkiyet yapısı esastır. Genel olarak gelişmiş ülkelerde uygulanan kapitalist planlama yaklaşımı, sınırlı bir müdahale mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet sadece geleneksel kamu hizmetlerini icra etmekte ve devletin planlama aracılığıyla kısmi yönlendirmelerine ekonomi belirli bir seviyeye gelinceye değin müsaade edilmektedir. Bu sebeple, iktisadi ve toplumsal yaşamın devlet tarafından geniş bir biçimde kontrol edilmesine gerek duyulmamakta; devlet piyasa hâkimiyetindeki yapının kusursuz işlemlerini temin etmek ve gerekli tedbirleri almak üzere rol üstlenmektedir⁶⁷.

C. Kalkınma Planlaması Yaklaşımı

Kalkınma planlaması, kapitalist planlama esas alınarak az gelişmiş ülkelerin daha hızlı kalkınabilmesi için ortaya atılan bir planlama yaklaşımı olarak karşımıza

⁶⁶ Hamitoğulları, **agm.**, 1966, s.104.

⁶⁷ Övgün, **age.**, 2010, s.124.

çıkılmaktadır⁶⁸. Toplam üretimin daha yüksek bir ivme kazanması için iktisadi yapının yanı sıra sosyal yapının da değiştirilmesi ve kalkınma politikalarının siyasal, toplumsal ve ekonomik bütün güçlüklerin üstesinden gelmek üzere tasarlanması gerekmektedir⁶⁹. Bu yaklaşım çerçevesinde, planlamanın az gelişmiş ülkelerde ekonomik ve toplumsal gelişmeyle birlikte bütünsel bir değişim inşa etmesi beklenmektedir. Bu beklenti, azgelişmiş ülkelerde planlama düşüncesinin kapitalist planlama yaklaşımından kısmen farklı ve kamu kesimi açısından emredici nitelik taşımasına yol açmaktadır. Kalkınma planlamasıyla piyasa mekanizmasında ortaya çıkan aksaklıkların önüne geçmekten daha çok, hızlı ve dengeli bir kalkınma gerçekleştirebilmek amaçlanmaktadır⁷⁰.

KILIÇBAY, kalkınma planlamasını devletin iktisadi ve toplumsal hayatta üstleneceği görevlerin ve bahse konu görevlerin yürütülmesinde kamu teşebbüslerinin rollerinin yanı sıra özel teşebbüslerin planlamadaki yerinin ve konumunun belirlendiği ve bütün bu unsurların kamusal mekanizmalar tarafından merkezi düzeyde saptandığı planlama anlayışı olarak görmektedir⁷¹. Kalkınma planlamasında ülkeler, belirli bir zaman dilimi kapsamında ulaşılmak üzere ulusal ve uluslararası çerçevede hedeflerini saptayarak kaynaklarını bu hedeflere yönlendirmektedir⁷².

⁶⁸ Övgün, **age.**, 2010, s.130.

⁶⁹ Üstünel, **age.**, s.8.

⁷⁰ Öngüt, İbrahim, “Planlı Karma Ekonomide Özel Sektöre Rehberlik Türkiye’deki Tecrübeler”, **Karma Ekonomide Planlama ve Gelişme, Dördüncü Konferans**, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1965, s.241.

⁷¹ Kılıçbay, Ahmet, **İktisadi Planlama**, İstanbul Üniversitesi Basımevi ve Film Merkezi, İstanbul, 1990, s.614.

⁷² Sezen, **age.**,1999, s.20.

Kalkınma planlaması, az gelişmiş ülkelerin kalkınmasını sağlamak amacıyla kamu yatırımlarının planlanarak devletin ekonomiye sistematik biçimde müdahale etmesini içeren bir kalkınma yöntemidir. Kalkınma planlaması yaklaşımının tam anlamıyla kavranabilmesi için az gelişmiş ülkelerde bu yaklaşımın benimsenmesi sürecinin temel nedenlerinin ve genel niteliklerinin tespit edilmesi gerekmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Ragnar Nurkse, Arthur Lewis gibi kalkınma iktisatçıları tarafından az gelişmiş ülkelerde piyasaların istikrarsız işleyişi, dengesiz fiyat mekanizması, işsizlik, sanayileşme gibi birtakım problemlere çare olarak iktisadi kalkınma ve büyümeyi sağlamak üzere çeşitli kalkınma teorileri geliştirilmiştir. Özellikle, savaş sonrası dönemde birçok ülke temel makroekonomik sorunlarını üstesinden gelmek için bütüncül iktisadi plan tekniğini benimsemiş ve bu vesileyle planlama mekanizması özellikle az gelişmiş/gelişmekte olan ülkelerde yaygınlaşmıştır⁷³.

Az gelişmiş ülkelerde ekonomi piyasa mekanizmasının hâkimiyetine bırakıldığında fiyat mekanizması düzgün işlememekte, kaynak dağılımı ideal bir biçimde sağlanamamakta ve kalkınma sorunları çözümlenememektedir. Bu durumun temel sebepleri az gelişmiş ülkelerde devletin üretim kaynaklarının kullanımını etkilemesinden dolayı üretim faktörlerinin fiyat düzeylerinin arz-talep dengesi çerçevesinde oluşamaması, üretim faktörlerinde dinamizm eksikliği, tekelci eğilimler ile dışsal tasarrufların varlığı ve fiyat mekanizması öncü bir nitelik taşımadığı için özel sektörün üretim kararlarında yanılması gibi bir dizi yapısal problem bulunmasıdır⁷⁴.

İktisat yazınında, az gelişmiş ülkelerin varlığını piyasa mekanizmasının işleyişindeki aksaklıklara bağlayan ve ulusal kalkınma planlarını bu ülkelerin

⁷³ Soyak, **agm.**, s.170.

⁷⁴ Öney, **age.**, s.7-12.

kalkınmaları için en temel unsur olarak kabul eden görüşler oldukça yaygındır⁷⁵. Bu nedenle yapısal problemlerin varlığı, ekonomik işlem ve süreçlerin bir plan doğrultusunda yürütülmesini gerekli kılmakta ve piyasaya müdahale edilmesi zaruri görülmektedir⁷⁶.

Bu nedenlerin yanı sıra İkinci Dünya Savaşı sonrası birçok azgelişmiş ülkenin sömürgeci yaklaşımların etkisinden kurtularak bağımsızlıklarını kazanması ve ulus devlet olma çabaları, Batı ülkeleri tarafından bu ülkelerin yeni bir pazar ve kayda değer bir ortak olarak görülmesine sebep olmuş ve kapitalist sistemle bütünleşmeleri istenmiştir⁷⁷. Ayrıca SSCB'nin planlama yaklaşımındaki başarısının azgelişmiş ülkeleri etkilemesini istemeyen ve az gelişmiş ülkeleri kendi sistemleri içerisine çekmek isteyen kapitalist ülkeler, bazı gelişme yöntemleri ortaya atmak durumunda kalmışlardır. Bu yöntemlerden birisi de planlama olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak kapitalist ülkeler tarafından önerilen planlama modelinde, plan kapsamına sosyo-ekonomik hayatın unsurları bütüncül bir biçimde dâhil edilmemekte yalnızca ekonomik boyutları ele alan planlama yapılması öngörülmektedir⁷⁸.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem büyük ölçüde sömürgeciliğin sona erdiği zaman dilimi olarak kabul edilmesine rağmen, bu dönemi yeni-sömürgeciliğe geçiş süreci olarak tanımlayan ve kalkınma planlamasını bunun bir aracı olduğunu iddia eden bazı görüşler ortaya çıkmıştır. Çünkü bu dönemde ulusal bağımsızlığını elde eden ülkeler,

⁷⁵ Öney, **age.**, s.7.

⁷⁶ Öney, **age.**, s.15.

⁷⁷ Soyak, **agm.**, s.170.

⁷⁸ Övgün, **age.**, 2010, s.132-133.

geçmişe kıyasla çok daha belirgin biçimde uluslararası piyasaların ve eşit olmayan ticaret ilişkilerinin etkisinde kalmaya başlamışlardır⁷⁹.

Bu dönemde dünyada yaygın biçimde ulusal düzeyde kalkınma planlamasının benimsenmesinde sömürgeci etkenler, mali yardım ve destekler ile Dünya Bankası politikaları etkin bir rol oynamıştır. Savaş sonrası dönemde bağımsızlığını yeni kazanan ülkeler sömürge ülkeleri ile ilişkisini sürdürmeye devam etmişlerdir. Bilhassa İngiltere ve Fransa tarafından koloni hükümetlerine kalkınma planları hazırlamaları salık verilmiştir⁸⁰. Ayrıca az gelişmiş ülkeler planlarını emperyalist ülke ve örgütler tarafından sağlanan mali yardımların gereklerini karşılayacak biçimde tasarlamış ve bu sayede finansal yardımların etkin yönetilebileceği düşünülmüştür⁸¹. Dünya Bankası ise İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa ülkelerinin yapılanması için kurulmasına rağmen dikkatini az gelişmiş ülkelerin ekonomik kalkınmasına yönlendirerek bünyesindeki uzmanlar ya da diğer yöntemler vasıtasıyla ülkelerin ulusal kalkınma planlarının hazırlık ve uygulama süreçlerine katkı sağlamıştır. Özellikle 1980 sonrası dönemde sağladığı sektörel ve yapısal uyum kredileri karşılığında çeşitli koşullar öne sürerek ülkelerin kalkınma planlarının içeriğini etkilemiştir. Bu çerçevede kalkınma planlaması, sömürgeciliğin yerini alan yeni bağımlılık mekanizmalarından biri olarak ortaya çıkmış; özellikle stratejik öneme sahip ülkeler, bazı uluslararası finans örgütlerinin içine çekilerek mali açıdan yönlendirilmiş ve bu durum az gelişmiş ülkelerin deneyimlediği planlama yaklaşımının bağımsız değil güdümlü olmasına sebep olmuştur⁸².

⁷⁹ Soyak, **agm.**, s.170.

⁸⁰ Soyak, **agm.**, s.170.

⁸¹ Ekiz; Somel, **agm.**, s.102.

⁸² Soyak, **agm.**, 170-171.

KURUÇ da yukarıdaki açıklamalara paralel olarak planlamayı az gelişmiş ülkelerin bağımsızlık ve kalkınma eğilimlerine yönelik bir icat olarak görmekte; ulus devletlerin oluşumu için kayda değer bir araç olarak planlamanın kapitalizmin geç nüfuz ettiği ülkeleri kapsayan iktisadi bağımlılık ilişkilerini kalıcı hale getirmeye hizmet ettiğini düşünmektedir⁸³.

Bütün bu gelişmeler ışığında az gelişmiş ülkelerin planlama deneyimlerine göz atıldığında, bu ülkelerin ne sosyalist planlama yaklaşımı ve yöntemlerini ne de liberal/kapitalist yaklaşımın yöntem ve tekniklerini tam anlamıyla benimsedikleri söylenebilir⁸⁴.

Az gelişmiş ülkelerin kalkınma anlayışı, sosyalist ve kapitalist sistemin teknik ve yöntemlerinden birtakım unsurlarını barındıran karma bir nitelik taşımaktadır. Özel girişim, üretim araçlarının özel mülkiyeti, fiyat mekanizması gibi kapitalizmin temel unsurlarının yanı sıra bazı alanlarda kamu yatırımlarına ve ekonomiye planlama aracılığıyla müdahale bu ülkelerde kabul edilmiştir. Ancak bu müdahale bütün fiyat mekanizmasının yerini alacak biçimde değil daha iyi işlemesini sağlayacak bir ortam yaratacak ölçüde mümkündür. Bu sebeple az gelişmiş ülkelerdeki kalkınma planları, kamu kesimi için emredici ancak temel olarak serbest piyasa sisteminin işleyişinde oluşan aksaklıkları minimuma indirmek üzere hazırlanan “yol gösterici-yönlendirici” planlardır⁸⁵.

⁸³ Kuruç, Bilsay, “1961 Anayasası ve Planlı Ekonomi”, **27 Mayıs 1960 Devrimi Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, (Der. Suna Kili), Boyut Kitapları, İstanbul, 1998, 71-72.

⁸⁴ Öney, **age.**, s.16.

⁸⁵ Kazgan, **age.**, s.249.

Az gelişmiş ülkelerin kalkınma planı deneyimleri incelendiğinde, fiyat mekanizması ile planlama faaliyetinin her ikisinin birlikte sürdürüldüğü ve devletin planlama yolu ile piyasaya müdahalesinin her ülkede farklılaştığı görülmektedir. Birçok az gelişmiş ülkede planlamanın benimsendiği tarihsel sürecin başlangıcında piyasaya müdahalenin ölçüsü daha fazlayken uzun dönemde daha az düzeyde karşımıza çıkmakta ve serbest ekonomi ilkelerine daha fazla öncelik tanınmaktadır⁸⁶.

Kalkınmayı hedefleyen planlar, kamu kesiminin bir kısmı için emredici nitelik taşımasına rağmen; piyasanın işleyişini sürdürmesi ve özel kesim için zorunlu olmayan, yol gösterici perspektifler ortaya konulması sebebiyle yönlendirici/indikatif nitelik taşımaktadır⁸⁷. HAMİTOĞULLARI, az gelişmiş ülkelerde uygulanan karma ekonomi kurallarını sosyalist ve kapitalist sistemlerden bağımsız üçüncü bir sistem olarak kabul etmemekte; tam tersine karma ekonominin liberal kapitalist sistemin yapısında meydana gelen değişim ve dönüşüm süreci sonucunda ortaya çıkan müdahaleci kapitalizmin bir safhası olarak görmektedir⁸⁸.

Devletin iktisadi ve toplumsal yaşamda doğrudan kamu hizmeti sunmasıyla yakından ilişkili olan kalkınma planlaması, kalkınmayı ekonominin bütün katmanlarında ve aynı anda gerçekleştirmeyi hedeflemektedir⁸⁹. Kalkınma planlaması, ekonomik gelişmenin yanı sıra sosyal ve kültürel alanları da içeren bütüncül bir kalkınma

⁸⁶ Öney, **age.**, s.16.

⁸⁷ Hamitoğulları, **agm.**, 1966, s.95.

⁸⁸ Hamitoğulları, Beşir, “Karma Ekonomi, Planlama ve Büyümeye İlişkin Bazı Yanılgılar Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 35, Sayı:1, 1980, s.169.

⁸⁹ Övgün, **age.**, 2010, s.136.

düşüncesini ön plana çıkarmakta⁹⁰; bu doğrultuda iktisadi ve toplumsal hedefler arasında bir denklik sağlanarak sosyal adaletin bütün toplumda dengeli biçimde sağlanmasını öngörmektedir⁹¹.

Bütün bu gelişmelerin yanı sıra, özellikle 1970’li yılların ortaları ve 1980 sonrası dönem kalkınma planlaması için bir dönüm noktası niteliği taşımaktadır. 1970’li yıllarda patlak veren iki büyük petrol krizi ve sonrasında yaşanan durgunluğun yoğunlaşmasının günah keçisi olarak kalkınmacı amaçlar izleyen refah devleti anlayışı ve Keynesyen teori gösterilmiştir. Yaşanılan ekonomik ve toplumsal sorunların ana sorumlusu olarak devlet müdahalelerinin işaret edilmesi, 1980’li yıllarla birlikte daha farklı bir ekonomik düşünce tarzının benimsenmesine yol açmış⁹²; gelişmiş ülke ekonomilerine hakim teori ekonomide dengesizliklerin oluşmaması için para arzının her yıl sabit bir oranda artırılması gereğine vurgu yapan Milton Friedman’ın monetarist teorisi olmuştur⁹³. Bu dönemde hâkim kalkınma söylemi olarak Washington Konsensüsü’nde ifadesi bulan neoliberal düşünceleri benimseyen politikalar ön plana çıkmıştır⁹⁴.

⁹⁰ Soyak, **agm.**, s.168.

⁹¹ Övgün, **age.**, 2010, s.137.

⁹² Övgün, Barış, “Türkiye’de Planlama: Sektörel Gelişmeden Kalkınmaya Kalkınmadan Stratejiye”, **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt:5, Sayı:13, 2010, s.189.

⁹³ Niehans, Jürg, **A History of Economic Theory: Classic Contributions 1720-1980**, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1990, s.502-503.

⁹⁴ Öniş, Ziya; Şenses, Fikret, “Küresel Dinamikler, Ülkeiçi Koalisyonlar ve Reaktif Devlet: Türkiye’nin Savaş Sonrası Kalkınmasında Önemli Politika Dönüşümleri”, **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar**, (Der. Fikret Şenses), İletişim Yayınları, İstanbul, 2016, s.724.

1980’li yıllarda az gelişmiş ülkelerin tecrübe ettiği borç krizi, bu yılları kalkınmanın kaybedilmiş yılları haline getirmiştir. Ödemeler dengesi ve bütçe dengesinin sağlanması, yoksulluğun azaltılması ve ekonomik büyümenin yeni baştan temin edilmesi bu ülkelerin en önemli hedefi olarak gündeme gelmiştir⁹⁵. ABD yönetimi ve uluslararası örgütlerin uygulamalarından hareketle geliştirilen ve 1989 yılında “*Washington Konsensüsü*” olarak adlandırılan on ilke ortaya atılmıştır. Bu ilkeler, “*mali disiplin, kamu harcamalarının önceliklendirilmesi ve azaltılması, vergi gelirlerinin artırılması, faiz oranlarının piyasa şartlarında oluşumunun sağlanması, döviz kuru rejiminin serbestleştirilmesi ve ihracatın özendirilmesi, ticaretin serbestleştirilmesi, doğrudan yabancı sermaye girişinin sağlanması, özelleştirme ve iktisadi devlet teşekküllerinin özel sektöre devri, deregülasyon ve serbestleşmenin önündeki idari ve hukuki engellerin kaldırılması ve mülkiyet hakkının güvence altına alınması*” nı esas alan düzenlemeler yapılması olarak karşımıza çıkmaktadır⁹⁶.

Az gelişmiş ülkelerin uzun yıllar boyunca aldıkları dış borçları ödeyemeyecek duruma düşmelerinin bir sonucu olarak ABD’de klasik iktisat ilkelerini savunan ve özel sektörü merkeze yerleştiren iktisadi politikalar yeniden ortaya atılmış ve uluslararası kredi sağlayan örgütlerin politikaları doğrultusunda ekonomik düzene serbest piyasa ilkelerine dayalı olarak yön verilmiştir⁹⁷. Bunun sağlanması için devletin ekonomiye

⁹⁵ Thorbecke, Erik, “Kalkınma Doktrininin Evrimi 1950-2005”, **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar**, (Der. Fikret Şenses), İletişim Yayınları, İstanbul, 2016, s.143.

⁹⁶ Williamson, John, “A Short History of Washington Consensus”, **Conference of from the Washington Consensus towards a New Global Governance**, Barcelona, 2004, s.2-3, <https://piie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>, Erişim Tarihi: 02.11.2019.

⁹⁷ Kazgan, age., s.249.

ilişkin rollerinin sınırlandırılması gereği ortaya çıkmıştır. Uluslararası Para Fonu (IMF) ve diğer kurumlar tarafından az gelişmiş ülkelere kredi anlaşmaları karşılığında liberalizm karşıtlığının ve korumacı politikaların terk edilmesi şart koşulmuştur. Gelişmeler ışığında devlet müdahalesine dayalı kalkınma politikalarına olan güvenin sarsılması; kamu mülkiyetinde olan teşekküllerin özelleştirilmesine, devletçi gelişme görüşünün terk edilmesine ve finansal ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesinin temel alındığı bir ideolojik dönüşüme sebep olmuştur⁹⁸.

Zaman içerisinde gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan krizlerin sıklaşması ve özellikle 1997’de yaşanan Asya Krizi, IMF ve diğer kredi örgütlerin politikalarının sorgulanmasına yol açmıştır. Bu sorgulamalar sonucunda, devletin düzenleyici yönlerinin güçlendirilmesi gerektiği anlaşılarak serbest piyasanın işleyişiyle yakından ilişkili olan “bankacılık” ve “finans” gibi alanlara yönelik özerk kurumlar oluşturulması gündeme gelmiştir⁹⁹. Düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen devlet müdahalesi, kalkınma plancılığından farklı olarak piyasanın düzenlenmesi işleviyle sınırlı ve liberal ilkeler doğrultusunda hareket eden bir müdahale şekli olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç olarak 1970’li yıllarla başlayan dönem 1914 yılı öncesine bir geri dönüş olarak kabul edilebilir. Fakat bu iki dönem kıyaslandığında ekonomik faaliyetlerin boyutu ve niteliği önemli bir farklılık arz etmektedir. Son dönemde yaşanan teknolojik gelişmeler ve iletişim yenilikleri, sermayenin tüm ülkeler çapında üretim mekanizmaları işletmesini

⁹⁸ Keyder, Çağlar, **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**, Metis Yayınları, İstanbul, 2004, s.34.

⁹⁹ Öniş; Şenses, **agm.**, s.726-727.

mümkün hale getirirken çok uluslu şirketlerin varlığı, devletlerin ekonomiyi tek başına yönlendirmesini imkânsız kılmaktadır¹⁰⁰.

Küreselleşmeyle beraber çok yönlü etkileşim ve bağımlılığı temel alan iktisadi ilişkilerin boyutunun ulus devletlerin sınırlarını aşması, ulus devlet mekanizmasının geniş egemenlik sahasının görece olarak küçülmesine ve örgütsel ve fonksiyonel açıdan yeniden düzenlenmesine neden olmuştur. Ortaya çıkan zorunlu dönüşüm sonucunda devletin özellikle iktisadi fonksiyonları yeniden belirlenerek minimalist devlet anlayışı benimsenmiştir. İktisat teorilerine göz atıldığında; refah devleti ya da ulusal kalkınmacı devlet anlayışları yerini neoliberal politikalara bırakmış, kamu yönetimi alanında ise piyasa sistemine ait araçların ön planda tutulduğu yeni kamu yönetimi ya da kamu işletmeciliği gibi modern yaklaşımlar ortaya çıkmıştır¹⁰¹. Bu yaklaşımların ülke yönetimlerine uyarlanması sonucunda, ulusal kalkınma planlarının içeriği ve önemi boyut değiştirerek kısa dönemli istikrar programları ön plana çıkmıştır. Kamusal hizmetlerin görülmesinde süreç temelli yaklaşımı benimseyen ulusal kalkınma planlarının yerini piyasa işleyişine uygun planlama yaklaşımı olarak sonuç ve çıktılara odaklı bir işleyiş mantığına sahip olan ve kurum özelinde hazırlanan stratejik planlama almıştır¹⁰².

Stratejik planlama; piyasa mekanizmasının ilkeleri ile bağdaşan, kalkınma planlamasından farklı olarak detaylı düzenlemeleri değil genel stratejiye odaklanan, ekonomik ve toplumsal yapıya bütüncül yaklaşmayan, saptanan hedeflere rekabet ilkesini temel alarak ulaşmayı öngören bir planlama yaklaşımı olarak karşımıza çıkmaktadır.

¹⁰⁰ Keyder, **age.**, s.51-52.

¹⁰¹ Taner, Ahmet, “Kamuda Stratejik Yönetim ve Bütçe”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:99, 2015, s.30.

¹⁰² Övgün, **age.**, 2010, s.138-139.

Stratejik planlama, kurum bazında yeni bir uygulama önermekle birlikte kalkınma planlaması anlayışında da değişiklikler ortaya koymaktadır. Düzenleyici devlete özgü yapılanmayı esas alarak makro çerçevede ayrıntıları ele almaksızın genel bir strateji belirlenmesini yeterli görmekte; kurum düzeyinde ise her bir idarenin verimlilik, etkinlik ve etkililik değişkenleri çerçevesinde kendi gelecek öngörülerini belirlemelerini talep etmektedir.

Devletin rolünün müdahale etmek değil düzenleme yapmak olduğu bu yaklaşım, gelişmiş ülkelerden diğer ülkelere transfer edilmiş bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Ulusal gereksinimlerin aksine uluslararası örgütlerin politika transferleri aracılığıyla yaygınlaşan firma temelli stratejik planlama yaklaşımı, günümüzde kamu örgütleri tarafından da uygulanmaktadır¹⁰³.

¹⁰³ Övgün, **age.**, 2010, s.210-211.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE PLANLI KALKINMANIN ORTAYA ÇIKIŞI VE GENEL NİTELİKLERİ

Türkiye, SSCB’den etkilenerek sanayileşmek amacıyla plan hazırlayan ve uygulayan ilk devletlerden biri olmuştur. Bilhassa 1960-1980 arası dönemde planlı kalkınma yaklaşımı benimsenerek karma ekonomi koşullarında ithal ikameci bir politika izlenmiş ve devlet öncü bir rol üstlenmiştir. Ancak ülkemizde planlı kalkınmanın ilk nüvelerini oluşturan sanayi planlarıyla başlayan planlama anlayışı, tarihsel süreçler itibarıyla birtakım farklılıklar göstermektedir. Bu bölüm kapsamında, kalkınma planlaması yaklaşımının Türkiye’de ortaya çıkış ve gelişim süreci ile planlama uygulamasında ön plana çıkan genel ilkeler doğrultusunda ortaya çıkan dönemsel farklılıklar incelenmektedir.

I. 1920’LER VE 1930’LAR: PLANLAMADA İLK HAMLELER

Türkiye’de 1923-1929 dönemi ekonomik gelişmelerinin en önemli iki yapı taşı 1923 tarihli Lozan Antlaşması ile 1929 yılı Büyük Buhranı oluşturmaktadır. Bağımsızlık mücadelesinin kazanılmasının ardından imzalanan Lozan Antlaşması kapsamında, ekonomik kısıtlamaların kaldırılması ve Osmanlı İmparatorluğu’ndan kalan dış borçların 1929 yılında devralınan toprak miktarı ölçüsünde ödenmesi taahhüt edilmiştir. Ayrıca imzalanan Ticaret Anlaşması’yla Türkiye Cumhuriyeti’nin 1928 yılına değin gümrük tarifelerini yükseltmemesi koşulu, beş yıl boyunca uluslararası düzeyde uygulanacak iktisat politikalarında herhangi bir değişiklik yapılamamasına neden olmuştur¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Boratav, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2014, s.43-44.

Siyasal bağımsızlığın yanı sıra ekonomik yönden de bağımsızlığın sağlanabilmesi ve ekonomi politikalarının bütüncül biçimde tespit edilebilmesi için alınacak tedbirleri belirlemek üzere 17 Şubat 1923'te İzmir'de bir İktisat Kongresi düzenlenmiştir. Ekonomik anlamda toplumun her kesiminin temsilinin sağlanması arzu edilen Kongreye tüccarlar, sanayiciler, çiftçiler ve işçilerden oluşan kapsamlı bir katılım sağlanmıştır. Kongre'nin toplanmasında, yeni ülke rejimi tarafından meslek alanlarının sorun ve isteklerinin değerlendirilerek ülke ekonomisinin temel politikalarının belirlenmesinin yanı sıra yabancı ülkelere ve yatırımcı kesimlere ülke ekonomisinin gelecek hedeflerinin ilan edilmesi isteği etkili olmuştur¹⁰⁵.

İktisat Kongresinde özel teşebbüslerin canlandırılarak devlet tarafından kredi imkânlarının yanı sıra gerekli yasal ve kurumsal altyapının oluşturulmasına karar verilmiştir¹⁰⁶. İzmir İktisat Kongresi'nde ortaya çıkan "İktisadi Esaslar", devlet destekli bir biçimde milli burjuvazi oluşturmayı esas alan milli iktisat görüşünün bakış açısıyla büyük oranda bağdaşmakta ve ana hatlarıyla kalkınmacı, yerli ve yabancı sermayeyi teşvik edici, çiftçileri özendiren, iktisadi araçların denetiminin milli birimler tarafından sağlanmasını esas alan ve makul düzeyde korumacılığı kabul eden bir görüntü çizmektedir¹⁰⁷.

Kongre'de oluşan bakış açısı ülke ekonomisine yaklaşık yedi yıl hâkim olmuştur. 1923-1930 döneminde serbest piyasa ekonomisi esas alınmakla birlikte uygulanan politikaların kendine özgü nitelikleri bulunmaktadır. Liberalizmin temel ilkesi olan

¹⁰⁵ Kepenek, Yakup; Yentürk, Nurhan, **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2009, s.33-34.

¹⁰⁶ Kepenek; Yentürk, **age.**, s.35.

¹⁰⁷ Boratav, **age.**, s.45-46.

görünmez el mekanizmasının işlevleri yeterli yerli sermaye olmadığı için devlet tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde devlet, özel sektörün etkin olamadığı alanlarda harekete geçerek özel girişimlerin oluşturulması ve geliştirilmesinde destekleyici bir rol oynamakta; özel sektöre ihtiyacı olan temel altyapı yatırımlarını sağlamak ve bankalar aracılığıyla kredi olanakları sunmaktadır¹⁰⁸. Bu nedenle bu süreçte özel sektörün ağırlıkta olduğu karma bir ekonomi politikası izlendiği söylenebilir.

Boratav, 1923-1929 dönemini “*açık ekonomi koşullarında yeniden inşa*” olarak tasvir etmekte; bu dönemde milli gelirden hızlı bir gelir artışı yaşanmasına rağmen kayda değer bir sanayileşmenin sağlanamadığını belirtmektedir¹⁰⁹. Ülke ekonomisinde 1926 yılında başlayan dış kredi-dış ticaret sorunları başta olmak üzere yaşanan yapısal sorunların yanı sıra ABD’de 1929 yılında patlak veren ekonomik kriz, Türkiye’de yaşanan ekonomik çıkmazların seviyesinin doruk noktasına ulaşmasına¹¹⁰ ve ülke parasının değerinde ciddi düşüşler yaşanmasına neden olmuştur¹¹¹. Bütün dünyaya yayılan ekonomik krizin etkisiyle serbest ticareti esas alan ekonomi politikalarının ilke

¹⁰⁸ Sezen, **age.**,1999, s.148.

¹⁰⁹ Boratav, **age.**, s.49-57.

¹¹⁰ Küçük, **age.**, 1975, s.242.

¹¹¹ Tekeli, İlhan; İlkin, Selim, **1929 Dünya Ekonomik Buhranında Türkiye’nin İktisadi Politika Arayışları**, Orta Doğu Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1977, s.78.

ve pratikleri ciddi bir eleştiriye uğramış¹¹²; klasik iktisat teorisi önemini yitirerek Keynesyen yaklaşım ön plana çıkmıştır¹¹³.

Türkiye bu dönemde, 1929 ekonomik krizinin yol açtığı ekonomik sorunların üstesinden gelebilmek için liberal ekonomi politikalarını terk ederek korumacı ve devletçi politikalar doğrultusunda hareket etmiştir¹¹⁴. Yaşanan buhran döneminde Türkiye’de yabancı sermayenin yetersiz olması ve SSCB’nin hızlı bir planlı sanayileşme dönemine girmesi, ülkemizde kamu mülkiyetinde teşebbüsler oluşturulmasını ve sınai kalkınma planları hazırlanmasını tetiklemiştir. Türkiye, SSCB’den etkilenerek sanayileşmek amacıyla plan hazırlayan ve uygulayan ilk devletlerden biri olmuştur¹¹⁵ ve planlı bir sanayileşme sürecine girilerek dünyada ilk planlama girişimlerinden biri olarak görülen sanayi planları hazırlanmıştır¹¹⁶.

A. Sınai Plancılık Çabaları: I. Beş Yıllık (1934-1938) ve II. Beş Yıllık (1938-1942) Sanayi Planları

1930 yılında İktisat Vekâleti tarafından “İktisadi Vaziyetimize Dair Rapor” başlıklı bir çalışma hazırlanarak başlatılan çalışmalar, 1933 yılında SSCB uzmanlarının sanayi tesisleriyle ilgili hazırladıkları “Sınai Tesisat ve İşletme Raporu” ile “İktisat Vekâleti Teşkilatına İlaveler” raporlarının eklenmesiyle 1933 yılında Başbakanlığa

¹¹² Ekiz; Somel, **agm.**, s.103.

¹¹³ Temel, Adli, “Piyasalar, Kamu Müdahaleleri ve Planlama Yaklaşımları: Türkiye’de Planlama Deneyimi”, **21. Yüzyılda Planlama**, (Der. Gülbiye Yenimahalleli Yaşar ve Hakan Mihçı), Nika Yayınevi, Ankara, 2013, s.90.

¹¹⁴ Tekeli; İlkin, **age.**, 1977, s.2.

¹¹⁵ Ekiz; Somel, **agm.**, s.103.

¹¹⁶ Soyak, **agm.**, s.172.

sunulmuştur. 1933 yılının son zamanlarında Bakanlar Kurulu tarafından görüşülen raporlar, 1934'te Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı (BBYSP) adıyla kabul edilerek Sümerbank'a uygulanmak üzere iletilmiştir¹¹⁷. Plan hazırlıklarının sonlarına yaklaşıldığında ABD'li bir heyet de planı inceleyerek görüşlerini bir rapor aracılığıyla sunmuştur¹¹⁸.

Planlama yazınında bir plandan daha ziyade projeler topluluğu olarak görülen BBYSP, temel olarak tüketilen maddelerin ülke içinde üretilmesini önemseyen bir ithal ikame politikası izleyerek farklı alanlarda kamuya ait yaklaşık yirmi fabrikanın oluşturulmasını öngörmüştür. Planın finansmanı çoğunlukla iç kaynaklarla finanse edilmiştir ancak dış finansman olarak SSCB'den kredi alındığı da ileri sürülmektedir¹¹⁹.

Sanayileşmeye büyük önem veren ve ülkenin kendi kendine yeter bir ekonomik yapıya sahip olmasını ilke edinen BBYSP henüz uygulanmaktayken 1936 yılında toplanan Sanayi Kongresi'nde oluşturulan raporlara İktisat Vekâletince nihai hali verilerek "İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı Projeleri" raporu oluşturulmuştur ve Başbakanlığa sunulmuştur. Yaklaşık iki yıl sonra 1938 yılında, ilk sanayi planına dâhil edilmeyen bazı projeleri kapsayan, özellikle ara malların üretimine vurgu yapılan ve çeşitli resmi kuruluşlar için yatırım hedefleri belirlenen İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı (İBYSP) uygulamaya konulmuştur¹²⁰. Ancak planın yürürlüğe konulan projelerinin

¹¹⁷ Ekiz; Somel, **agm.**, s.103.

¹¹⁸ Sezen, **age.**, 1999, s.155.

¹¹⁹ Soyak, **agm.**, s.173.

¹²⁰ Sezen, **age.**, 1999, s.155-157 ve Ekiz; Somel, **agm.**, s.103-104.

önemli bir kısmı kısa bir süre sonra feshedilmiş¹²¹ ve İkinci Dünya Savaşı'nın patlak vermesi sebebiyle uygulanması için elverişli bir ortam yaratılamamıştır¹²².

Bu iki plan kıyaslandığında, her ikisinin de bütüncül birer kalkınma planı niteliği taşımadığı ve yalnızca yatırımlardan oluşan proje demeti olduğu, planlarda özel kesim yatırımlarının ve sosyal sektör projelerinin kapsanmadığı; BBYSP'de hammadde ülke içinde var olan sanayi ve tüketim mallarına öncelik tanınırken İBYSP'de üretim mallarına ve ara mallara üstünlük verildiği görülmektedir. Ayrıca ilk planın finansmanında SSCB'den kredi desteği sağlanırken ikinci planda dış finansman olarak İngiltere'nin mali destek sunması tercih edilmiştir¹²³.

1930'lu yılların bu iki planı günümüzdeki planlama anlayışıyla tam olarak bağdaşmamasına rağmen; SSCB'den sonra belirli süreleri kapsayan ilk iktisadi plan örnekleri olması, ekonomik bağımsızlığı temel alarak sanayileşmeyi hedeflemeleri ve uluslararası dinamiklerden daha çok iç dinamiklerin etkisiyle hazırlanan planlar olması sebebiyle Türk planlama tarihi açısından önemlidir¹²⁴. Bahsedilen bu iki plan ithal ikameci sanayileşme modelini esas alan ilk ögelerdir ve 1960 yılı sonrası ortaya çıkan kalkınma planlılığı anlayışının ilk nüvelerini oluşturmaktadır¹²⁵.

¹²¹ Soyak, **age.**, s.173.

¹²² Boratav, **age.**, s.71.

¹²³ Künçe, Ergin, "Early Planning Experiences in Turkey", **Planning in Turkey**, (Ed. S. İlkin ve E. İnanc), Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi, Ankara, 1967, s.19-20 ve Ekiz; Somel, **agm.**, s.104.

¹²⁴ Sezen, **age.**,1999, s.158-159.

¹²⁵ Ekiz; Somel, **agm.**, s.105.

II. 1940'LAR: KORUMACI POLİTİKALAR

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'nda etkin herhangi bir rol üstlenmese de savaş koşullarının ortaya çıkardığı ekonomik sorunlardan yüksek oranda etkilenmiş; 1930'larda korumacı-devletçi politikalar doğrultusunda başlatılan iktisadi gelişme dönemi kesintiye uğramıştır¹²⁶. Savaş döneminde devletçilik ilkesine dayalı iktisat politikaları sürdürülmüş ancak ithalatta ve üretimde büyük daralmalar yaşanmış ve sanayi yatırımları büyük ölçüde durdurulmuştur¹²⁷.

1940-1946 arası dönemin Türkiye'de iktisat politikalarının yanı sıra ülkenin uluslararası konumu bakımından farklı bir doğrultuda ilerlemesine ve yeni güç dengelerinin oluşmasına neden olacak bir *"kuluçka dönemi"* olduğu söylenebilir¹²⁸. Bütçenin önemli bir kısmının savunma harcamalarına ayrıldığı bu süreç devam ederken kesintiye uğrayan planlama çalışmaları yeniden gündeme gelerek kısa zaman aralıklarıyla İvedili Sanayi Planı ve Türkiye İktisadi Kalkınma Planı (Vaner Planı) hazırlanmıştır¹²⁹.

A. İvedili Sanayi Planı (1946)

İkinci Dünya Savaşı devam ederken hazırlanan İvedili Sanayi Planı, ülkenin savaş sonrası yürüteceği ekonomi politikalarının temel çerçevesini çizmektedir¹³⁰. Plan hazırlıkları, bakanlık temsilcilerinden oluşturulan bir komisyona 1930'larda planlama

¹²⁶ Boratav, **age.**, s. 81.

¹²⁷ Soyak, **age.**, s.173.

¹²⁸ Boratav, **age.**, s.83.

¹²⁹ Sezen, **age.**, 1999, s.159.

¹³⁰ Sezen, **age.**,1999, s.159.

fikrinin önde gelen savunucularından Şevket Süreyya Aydemir ve İsmail Hüsrev¹³¹ gibi isimlerin eşlik etmesiyle beş yıllık sanayi planları paralelinde gerçekleştirilmiştir¹³². Bahse konu plan, açık pazar koşullarının saptayacağı bir ihtisaslaşma yapısından ziyade sanayi başta olmak üzere bütün sektörleri içine alan kapsamlı ve dengeli bir kalkınma modelini ön planda tutmaktadır¹³³. BBYSP ve İBYSP ile karşılaştırıldığında, İvedili Sanayi Planı'nın yatırımların listelenmesinden daha fazlasını içermesi ve sektörler arasındaki ilişkileri göz önüne alan kapsamlı bir iş planı olarak hazırlanması dikkat çekmektedir¹³⁴.

Ancak 1946'da 7 Eylül Kararları kapsamında liberal ideolojiye dayalı önlemlerle birlikte ülke tarihinin ilk büyük devalüasyonunun gerçekleştirilmesi, ülke ekonomisinde bir tercih değişikliğine işaret etmekte ve liberalleşme yolunda önemli adımlar atılmaktadır. 1947 yılında IMF'ye üye olunması, bu dönemde dış yardım ve kredi temini ile ilgili olumlu bir tavrın varlığını göstermektedir. Bu gelişmeler ışığında, İvedili Sanayi Planı'nın uygulanmasından da vazgeçilmiştir¹³⁵.

Türkiye'de devletçi politikaların terk edilerek liberal politikalara yönelimin içsel dinamiklerini ise savaş sürecinde rant ve vurgun gibi birtakım yöntemlerle sermaye

¹³¹ Kadrocular olarak da anılan bu isimler planlamayı devletin vazgeçilmez bir uygulama aracı olarak görmektedir.

¹³² Soyak, **agm.**, s.173.

¹³³ Boratav, **age.**, s.97-98.

¹³⁴ Tekeli, İlhan; İlkin, Selim, **Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı**, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1974, s.2-3.

¹³⁵ Soyak, **age.**, s.173.

birikimini elde eden ticari burjuvazi ve büyük toprak sahiplerinin serbest piyasaya dayalı politikalar izlenmesine yönelik talepleri ve 7 Ocak 1946'da Demokrat Parti'nin kurulması oluşturmaktadır¹³⁶. Bu çerçevede çok partili hayata geçilmesiyle birlikte ekonomi politikaları tartışmaları özellikle iktisadi hayatta kamu kesiminin yeri ve rolü üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu tartışmaların temel eksenini devletçilik ilkesinin mevcut koşullara uygun biçimde yeniden tanımlanarak devletin özel teşebbüslere destek vermesi ve ekonominin plan çerçevesinde kalkınması için tedbirler alınması oluşturmıştır¹³⁷.

B. Türkiye İktisadi Kalkınma Planı (Vaner Planı)

Planı hazırlayan kurulun başkanı Süleyman Vaner'in ismiyle de anılan Türkiye İktisadi Kalkınma Planı, savaş sonrası ortaya çıkan iki kutuplu dünya düzeninde ABD ve uluslararası finans kurumlarının sağladığı çeşitli yardım ve kredilerden yararlanabilmek amacıyla 1947 yılında hazırlanmıştır. Ancak yardımlar konusunda AB'ye öncelik tanıyan ABD tarafından Plan'ın yeterli görülmemesi sonucu Türkiye'ye kredi verilmemiştir. Bu durum, Plan'ın yıllık uygulama programı olarak ele alınmasına ve bazı projelerin özel sektöre aktarılmasına yol açmıştır¹³⁸.

Vaner Planı, daha önce hazırlanan planlardan özellikle temel strateji ve kaynak stratejisi yönünden farklılaşmaktadır. Bu planda sanayileşmeye değil tarım ve ulaştırma sektörlerine öncelik verilmekte ve planın uygulanması için tahmin edilen 3.7 milyar liranın 1,8 milyarının yani büyük bir çoğunluğunun dış kaynaklardan sağlanması öngörülmektedir¹³⁹. Ayrıca planda devletin rolü, özel kesimin istediği gibi hareket

¹³⁶ Sezen, **age.**, 1999, s.161.

¹³⁷ Kepenek; Yentürk, **age.**, s.94.

¹³⁸ Ekiz; Somel, **agm.**, s.109.

¹³⁹ Sezen, **age.**, 1999, s.163.

edebileceği koşulları oluşturmak ve herhangi bir ekonomik faaliyette bulunmamak üzerine şekillendirilmiştir.

Söz konusu plan, fiili olarak uygulanmasa da devletçi-korumacı sanayileşme modelinin kesin bir biçimde terk edildiğini ortaya koyan bir belge olarak kabul edilmektedir¹⁴⁰. Ülkenin planlama ve kalkınma tecrübelerinde bir kırılma noktasını temsil eden Vaner Planı, öncelikleri ve sektörel dağılım ağırlıkları dikkate alındığında 1948-1960 döneminin önsel bir belirleyicisi olarak tarihi gelişim çizgisinde yerini almıştır¹⁴¹.

III. 1950'LER: PLANSIZ KALKINMA DÖNEMİ VE 1958 KRİZİ

1950'li yıllar plansız bir dönem olarak düşünülmesine rağmen 1947 Vaner Planı'nın bu dönem iktisat politikalarında etki bıraktığı söylenebilir. 1950 yılında iktidarın el değiştirmesiyle birlikte yönetime liberal politikaları benimseyen, devletçilik ilkesi önceliği olmayan ve planlamaya sıcak bakmayan bir iktisadi kalkınma anlayışına sahip Demokrat Parti hâkim olmuştur¹⁴². Bu dönemde iktisadi olarak kalkınabilmek için temel sektör olarak sanayi sektörü yerine tarım sektörü seçilmiş; kamu mülkiyeti esaslı teşebbüslerin rolü yerini özel kesime bırakmış, iç kaynaklardan ziyade dış kaynaklara dayalı bir kalkınma stratejisi izlenmiştir¹⁴³.

Devlete ait toprakların toprağı olmayan köylülere dağıtılması ve Marshall yardımları çerçevesinde tarımda makinalaşmanın artırılmasıyla ekilebilir tarım alanları

¹⁴⁰ Boratav, **age.**, s.98.

¹⁴¹ Soyak, **agm.**, s.174.

¹⁴² Soyak, **agm.**, s.174.

¹⁴³ Sezen, **age.**, 1999, s.166.

genişlemiş¹⁴⁴; Kore Savaşının neden olduğu hammadde talep artışının ülke ihracatına pozitif etkisi ve tarım için uygun hava koşullarıyla birlikte 1953 yılına değin tarımsal üretim başta olmak üzere ülke ekonomisinde önemli bir büyüme kaydedilmiştir. Ancak kıtlık ekonomisi, yüksek enflasyon ve dış borçlanma gibi etkenler 1954 yılında dış ödemeler krizi yaşanmasına yol açmıştır¹⁴⁵.

Yaşanan kriz sonrasını kapsayan 1954-1961 arası dönem, liberal dış ticaret politikalarından vazgeçilerek dışa bağımlı gelişme anlayışının ithalat ve kambiyo sınırlamaları çerçevesinde sürdürüldüğü ve devlet öncülüğünde ithal ikameci politikaların gündeme gelmeye başladığı bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁴⁶. Fakat ülkenin döviz rezervlerinin azalması nedeniyle dış ödeme yükümlülüklerinin ifa edemeyecek duruma gelmesi, 4 Ağustos 1958 yılında devletin iflası olarak görülen moratoryum ilanını gerekli kılarak borç ertelemesi yapılmasını, fiili bir devalüasyonla birlikte dış ticaret kontrollerinin azaltılmasını ve Milli Korunma Kanunu uygulamalarının durdurulmasını kapsayan birçok tedbiri içeren bir istikrar programı ilan edilmesine neden olmuştur. Bu kararların karşılığında ise ABD ve diğer ülkeler tarafından borçların ertelenmesi kabul edilerek yeni kredi taahhüdünde bulunulmuş¹⁴⁷, fakat kredilerin hangi yatırımlara gittiğini

¹⁴⁴ Pamuk, Şevket, “Economic Change in Twentieth Century Turkey: Is The Glass More than Half Full”, **The Cambridge History of Turkey Volume 4**, (Der. Reşat Kasaba), Cambridge University Press, Cambridge, 2008, s.281, https://www.researchgate.net/publication/228381130_Economic_change_in_twentieth_century_Turkey_Is_the_glass_more_than_half_full, Erişim Tarihi: 03.01.2020.

¹⁴⁵ Akçay, **age.**, s.49-50.

¹⁴⁶ Boratav, **age.**, s.107-108.

¹⁴⁷ Boratav, **age.**, s.111.

görmek ve ekonomide eşgüdümü sağlamak üzere Koordinasyon Bakanlığı kurulması gerektiği ileri sürülmüştür¹⁴⁸.

Bu gelişmeler, liberal ideolojiyi benimseyen Demokrat Parti'nin planlamayı komünist rejimlerle bir tutmaktan vazgeçmesine neden olmuştur. Bu dönemde ekonominin istikrarlı bir çizgide olması ve ekonomik bunalımların önlenebilmesi için planlı sermaye birikim kurallarının benimsenmesi, güçlenen büyük toprak sahipleri ve ticari sermaye kesimi karşısında etkinliğini artırmak isteyen bürokrasi tarafından da desteklenmiştir¹⁴⁹.

Türkiye'nin uluslararası örgütlerden yetkili uzmanlar talebi doğrultusunda Hollandalı planlama uzmanı Jan TİNBERGEN'in başkanlığında küçük bir ekip Ankara'ya gelerek yatırımcı kamu idarelerinden uzmanlarla birlikte ilk plan çalışmalarını başlatmışlardır¹⁵⁰. Söz konusu çalışmalar, bu dönemde 27 Mayıs 1960'da gerçekleştirilen askeri darbe sonrası da sürdürülerek 30 Eylül 1960 tarihinde DPT'nin kurulmasını tetiklemiştir. Bütün bu gelişmeler ışığında 27 Mayıs rejiminin en dikkat çeken unsuru olarak kabul edilen planlı kalkınma düşüncesinin çoğunlukla Demokrat Parti döneminden devralındığı söylenebilir¹⁵¹.

¹⁴⁸ Soyak, **agm.**, 175.

¹⁴⁹ Kepenek; Yentürk, **age.**, s.144-145.

¹⁵⁰ Küçük, **age.**, 1975, s.271-272.

¹⁵¹ Soyak, **agm.**, s. 175.

IV. 1960-1980: PLANLI KALKINMA DÖNEMİ

Planlama, 27 Mayıs sonrası gündeme gelen ilk meselelerden birisidir¹⁵². 1950-1960 arası dönemde muhalefetin ekonomi yönetimine ilişkin en etkili söylemi, sorunların üstesinden ancak planlama aracılığıyla gelinebileceği ve toplumun kaderine politikacılardan ziyade bilgi ile özdeşleşen bağımsız planlama anlayışının yön vermesi gerektiği olmuştur¹⁵³. Kalkınma plancılığının en etkin dönemi olarak kabul edilen 1960 sonrası sürecin başlamasında 1930’ların sınai plancılığı, 1950’lerde gerçekleşen kapsamlı yatırımlar ve 1954 sonrası bozulan kaynak dağılımının yeniden sağlanması gerekliliği etkili olmuştur. Bu üç iç dinamiğin yanı sıra uluslararası örgütlerin merkezi planlama istekleri ve SSCB’nin planlamadaki başarısı dış dinamikler olarak planlama örgütünün kuruluşunda etkilidir¹⁵⁴. 30 Eylül 1960 tarihinde DPT’nin kurulması daha sonra 1961 Anayasası’yla birlikte hem planlamanın hem de DPT’nin güçlü bir hukuksal zemin bulması ile birlikte Türkiye’de iktisadi ve toplumsal unsurları birlikte ele alan planlama uygulamaları başlatılmıştır¹⁵⁵.

Bu dönemde hazırlanan kalkınma planları, ülkenin iktisadi ve toplumsal gelişiminin her bir yönünü kapsayan “bütüncül” bir niteliğe sahip olması ve bu gelişimin uzun dönemde nasıl bir eğilim göstermesi gerektiğine ilişkin politikalarıyla ilk plan

¹⁵² Aslan, Onur Ender, “Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:31, Sayı:1, 1998, s.104, <https://docplayer.biz.tr/4706678-Devlet-planlama-teskilati-1980-sonrasi-donusum.html>, Erişim Tarihi: 04.01.2020.

¹⁵³ Şaylan, Gencay, “Planlama ve Bürokrasi”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Özel Sayı, 1981, s.200.

¹⁵⁴ Aslan, **agm.**, s.105.

¹⁵⁵ Ekiz; Somel, **agm.**, s.111.

deneyimlerinden farklılaşmaktadır¹⁵⁶. 1930’lu yıllarda hazırlanan planlar, ekonomik bağımsızlığın sağlanmasını esas alan öncü bir araç rolündeyken 1960’lı yıllarda hazırlanan planlar dış yardımdan faydalanmak için bir araç olarak görülmektedir. Uluslararası iktisadi işbirliklerinden faydalanmak temel hedef olarak ön plana çıkmakta ve ekonomik bağımsızlık hedefinin yerini almaktadır¹⁵⁷.

1933’ten itibaren hazırlanan planlara bakıldığında, her birinin belli bir konuya yönelik ve belli sorunları çözmek için hazırlanmış olmaları dikkat çekmektedir. Bahse konu planlar yalnızca plan hazırlama görevini üstlenen tek bir örgüt tarafından hazırlanmamış; onaylanma ve uygulanma biçimleri önceden belirlenmiş usullere bağlanmamıştır¹⁵⁸. 1930 sonrası süreçte hazırlanan planlar, 1960’lı yıllarda kurumsallaşan planlama niteliğinden farklı olarak makro düzeyde ekonomik ve toplumsal hedefler içermemekte, ekonominin bütünüyle sektörler arası bağlantı kurmamakta, yalnızca belirli alanlara yapılacak yatırımlar öngörülmektedir. Bu dönemde plan-program adları altında hazırlanan belgeler, makro bir plandan daha çok “*yatırım projeleri listesi*” olarak kabul edilebilir¹⁵⁹.

1960 sonrası dönemde, Türkiye’de karma ekonomik modelin planlama anlayışı olarak kabul edilen “kalkınma planlaması” yaklaşımının benimsendiği söylenebilir.

¹⁵⁶ Mıhçı, Hakan, “Görelî Geri Kalmışlıktan Kurtulma Hamlesi ve Türkiye’de Planlı Kalkınma Deneyimi (1963-1983)”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 231, Ankara, 2002, s.174.

¹⁵⁷ Sezen, **age.**, 1999, s.177.

¹⁵⁸ DPT, **Planlama Nedir Niçin Plan Yapıyoruz?**, Ankara, Düzeltilmiş Beşinci Baskı, 1973, s.17.

¹⁵⁹ Sezen, **age.**, 1999, s.142-144.

Uygulanan planlama anlayışı, hem sosyalist hem de kapitalist planlamanın izlerini içinde barındırmakta ancak tam anlamıyla herhangi biriyle özdeş kabul edilememektedir. Üretim araçları kamusallaştırılmadığı için sosyalist planlamadan farklılaşırken kamu sektörü açısından emredici, özel sektör açısından yönlendirici olması sebebiyle kapitalist planlamadan ayrılmaktadır. Kapitalist planlama yaklaşımında planların yol gösterici niteliği ağır basmakta ve uyulup uyulmamasına ilişkin herhangi bir zorlama söz konusu olmamaktadır. Hukuki ve idari açıdan da destek bulan ve hem toplumsal hem de kültürel konuları yansıtmaları açısından kapitalist planlama anlayışından uzaklaşan planlar kalkınma planlaması yaklaşımının niteliklerini taşımaktadır¹⁶⁰.

1960-1983 döneminde DPT'nin koordinasyonu ile dört adet kalkınma planı hazırlanmıştır. Ayrık bir durum olarak 1977 yılında plan stratejisinin 16 Kasım 1977 tarihinde Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilmesi sebebiyle dördüncü kalkınma planı hazırlıkları tamamlanamamış ve 1978 yılını kapsayan herhangi bir kalkınma planı yürürlüğe konulmamıştır. 1978 yılı için oldukça kısa bir sürede yalnızca yıllık program hazırlanmış; daha sonra hükümet değişikliği sebebiyle 16 Kasım 1977 tarihinde belirlenen plan stratejisi iptal edilmiştir¹⁶¹.

Bu ilk dört planın özelliklerine göz atıldığında; her birinin iktisadi ve toplumsal yapıyı esas almaları, temel amaç olarak ekonominin her yıl belli bir oranda büyüme kaydetmesini öngörmeleri, ekonomik gelişme için sanayiye birincil sektör olarak ele almaları ve uzun bir süreci kapsayan kalkınma stratejilerinin bir parçasını oluşturmaları açısından ortak nitelik taşımaktadırlar¹⁶². Bu planların hazırlanmasında TİNBERGEN'in

¹⁶⁰ Övgün, **age.**, 2010, s.313.

¹⁶¹ Sezen, **age.**, 1999, s.99-100.

¹⁶² Kepenek; Yentürk, **age.**, s.147.

geliştirdiği aşamalı planlama tekniğinden faydalanılmış ve Harrod-Domar tipi büyüme modelleri aracılığıyla öncelikle “büyüme hızı, yatırım ve tasarruf düzeyi” gibi makro göstergeler tespit edilerek girdi-çıktı tablosu aracılığıyla sektörlerle yönelik üretim seviyeleri saptanmıştır. Daha sonra, projeleri içeren mikro ölçütler belirlenerek planların makro ve mikro düzeyde birbiriyle örtüşmesi sağlanmaktadır¹⁶³. Kısaca, bu dönemde planlarda kullanılan teknik model TİNBERGEN’in üç kademeli metodolojisidir ve bu yapı tek sektörlü Harrod-Domar büyüme modeliyle harekete geçirilmektedir¹⁶⁴.

Bu süreçte hazırlanan dört kalkınma planından ilk üç plan önemli ölçüde uygulama imkânı bularak kayda değer oranda hedeflerine ulaşırken dördüncü planın uygulanması 1970’li yılların sonunda etkilerini daha ağır biçimde hissettiren krizlerin ve yürürlüğe konulan istikrar programlarının neticesinde sektöre uğramıştır. 24 Ocak 1980 kararlarıyla ise planın uygulanma olanağı tamamen ortadan kaldırılmıştır¹⁶⁵.

1960-1980 arası dönemde, sanayileşme odaklı bir kalkınma anlayışı benimsenmiş ve kamunun imalat sektörü yatırımlarındaki payı artırılarak devlet, sanayileşmede özel bir rol üstlenmiştir. Bu dönemde hazırlanan planlarda karma ekonomi koşullarında ithal ikameci bir politika izlenmekte ve devlet öncü bir rol oynamaktadır. Bu süreçte planlamanın hukuki ve idari altyapısı oluşturularak planlı kalkınma bir ilke olarak kabul edilmekte; planlama ve planlama örgütünün yüce bir görev üstlendiği düşünülmektedir. Planların ülkeyi az gelişmişlikten kurtaracak bir araç olduğu ABD ve uluslararası

¹⁶³ Mıhçı, **agm.**, s.175.

¹⁶⁴ Kuruç, Bilsay, “21. Yüzyılda Planlamayı Düşünmek”, **21. Yüzyılda Planlamayı Düşünmek Kurultayı**, (Ed. Ali Somel, Aslı Yılmaz Uçar, Ozan Zengin), Kamu Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi, Ankara, 2014, s.76

¹⁶⁵ Soyak, **agm.**, s.176.

örgütlerin yanı sıra hem toplum hem de yönetenler tarafından sıklıkla vurgulanmaktadır¹⁶⁶. Ancak kapitalist ülkelerin 1970’lerde deneyimlediği krizlerin Türkiye’ye etkileri ve zaman içerisinde ekonomik koşulların ağırlaşması ülkeyi ekonomi politikalarında değişiklik yapmaya sürüklemiştir. Bu politika değişimi, planlı kalkınma anlayışında da köklü değişikliklere yol açmıştır.

V. 1980 SONRASI DÖNEM: PLANLAMA YAKLAŞIMINDA DEĞİŞİM

1980 yılı, 24 Ocak kararlarıyla yeni bir birikim modeline geçilmesi ve 12 Eylül askeri darbesiyle birlikte bu birikim modelinin siyasal ve hukuksal çerçevesinin belirlenmesi nedeniyle Türkiye’nin ekonomik, toplumsal ve siyasal tarihi açısından önemli bir dönüm noktası niteliği taşımaktadır¹⁶⁷.

1970’li yıllarla birlikte kapitalist dünya ülkelerinde stagflasyonist¹⁶⁸ eğilimlerin şiddetlenmesi bu ülkeleri yeni sermaye birikim modellerinin benimsenmesine itmiş ve bu süreçte Reagan-Thatcher yönetimlerinin de politikalarını temsil eden neoliberalizm yükselişe geçmiştir. Azgelişmiş ülkelerin iki bloktan farklı ve yeni bir güç olarak ortaya çıkması, sanayileşme çabalarının yaygınlaşması nedeniyle uluslararası rekabet gücünün

¹⁶⁶ Sezen, **age.**, 1999, s.276-277.

¹⁶⁷ Aslan, **agm.**, s.107.

¹⁶⁸ Stagflasyon üretim kapasitelerinin, işsizliğin ve yetersiz iktisadi büyüme ile yüksek fiyat artışının beraber açığa çıktığı ekonomik durumu ifade eder. Stagflasyonun odak noktasını ekonomide, yüksek enflasyonun yanı sıra iktisadi durgunluğun da hâkim olması oluşturmaktadır. (Turhan, Salih, “Stagflasyon ve Maliye Politikası”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 43 Prof. Dr. S. F. Ülgener’e Armağan, 1987, s.433.)

artması ve bu ülkelerin borçlarını ancak ihracata dayalı politikalar doğrultusunda ödeyebilecekleri doğrultusundaki öngörüler sonucunda az gelişmiş ülkelerin kapitalist sisteme eklenmesi gerektiği düşüncesi ön plana çıkmıştır. IMF ve Dünya Bankası'nın yapısal uyum politikalarının yanı sıra 1995 yılı sonrası Dünya Ticaret Örgütü'nün politikaları, az gelişmiş ülkelerde bilhassa dış ticaretin serbestleştirilmesi ve kamusal teşebbüslerin özelleştirilmesi gibi hususlar ilk sırada yer almak üzere neoliberal iktisat politikalarının yaygınlaşmasına yol açmıştır. Uluslararası örgütlerin de katkılarıyla şekillenen neoliberal politikalarla birlikte hızlanan küreselleşme süreci, mal ve sermaye akışlarının uluslararası düzeye taşınmasına ve çok uluslu şirketlerin faaliyet kapsamının genişlemesinde önemli rol oynamıştır¹⁶⁹.

Türkiye'de ise IMF destekli hazırlanan 24 Ocak 1980 kararları, dünyada meydana gelen bu paradigma değişiminin yansıması olarak kabul edilebilir¹⁷⁰. Diğer az gelişmiş ülkelere benzer biçimde, Türkiye'de de IMF desteklerinden faydalanabilmek için farklı süreçleri kapsayan istikrar programlarını yürürlüğe koymak bir koşul olarak ileri sürülmüştür¹⁷¹. 1980 yılı öncesi döneme kıyasla 1980 sonrası istikrar programları açık bir biçimde içerik ve etki yönünden farklılaşmakta ve ülkenin ekonomi politikalarına IMF ve Dünya Bankası etkin bir biçimde yön vermeye başlamaktadır¹⁷². 1980 İstikrar Programı, gelişmiş ülkelerde açığa çıkan ve yeni sağ olarak adlandırılan ideolojinin Türkiye'de uygulanması ve yaygınlaşmasının bir aracıdır ve kısa dönemli reformlardan ziyade uzun dönemli ve devletin tüm mekanizmalarını etkileyecek bir dönüşümün ilk adımıdır¹⁷³.

¹⁶⁹ Şenses, **agm.**, 2004, s.2-4.

¹⁷⁰ Soyak, **agm.**, s.177.

¹⁷¹ Sezen, **age.**, 1999, s.204.

¹⁷² Soyak, **agm.**, 178.

¹⁷³ Sezen, **age.**, 1999, s.204.

Bu çerçevede; Dünya Bankası'na takdim edilen taahhüt mektubu ve IMF'ye sunulan niyet mektubunda, genel olarak mikro düzeye inen ekonomik planlamadan vazgeçilerek serbest piyasanın hâkimiyetinde bir ekonomik ortam oluşturulması, devletçi politikalardan uzaklaşılması, kotalara dayalı sanayii koruma yöntemlerine son verilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin serbest piyasa ilkelerine göre yönlendirilmesine ilişkin politikalara yoğunlaşmaktadır¹⁷⁴.

Türkiye'de ise bahse konu piyasa ilkelerinin öncü olduğu ekonomi politikalarının benimsenmesinde ve 24 Ocak 1980 kararlarının hazırlanmasında Turgut Özal ve ekibi önemli rol oynamış, neoliberal politikalarla bağdaşan ve planlı kalkınma düşüncesinin yerini alan bir anlayış benimsenmiştir. Ancak 1990'larla birlikte yoğun ekonomik ve siyasi krizler sebebiyle hükümetlerin yapısal reformlardan daha çok kısa dönemli ve geçici politikalara yönelmesi, bu dönemin ülke kalkınması için kaybedilmiş bir dönem olarak görülmesine neden olmuştur. İlerleyen zaman diliminde, 2001 krizinin ardından ortaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve daha sonra iktidara gelen hükümet politikalarında da Özal'ın öncüsü olduğu serbest piyasa ilkelerine dayalı bir iktisadi yaklaşım benimsenmiştir¹⁷⁵.

1980 sonrası dönemde, ekonomi politikalarının ulusal tercihlerden ziyade uluslararası kuruluşların güdümünde sürdürülmesi neticesinde devletin ekonomiye müdahale aracı olarak görülen planlama anlayışında da bir çözülme dönemi başlayarak 1982 Anayasası başta olmak üzere planlama ve planlama teşkilatına ilişkin sık sık yeni

¹⁷⁴ Sezen, **age.**, 1999, s.205.

¹⁷⁵ Yavuz, Mehmet, **Kamu Yatırımlarının Yönetimi: Müstakil Projelerden Toplulaştırılmış Projelere Geçiş**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2017, s.47-52.

yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir¹⁷⁶. Bu düzenlemelerin en önemli ortak paydası, planlama örgütünün uzmanlık kuruluşu olmaktan çıkartılarak daha çok siyasetçi yetiştiren ve siyasileşen bir yapıya bürünmesi¹⁷⁷ ve örgütsel yapısının radikal biçimde değiştirilmesidir¹⁷⁸.

Planlama anlayışında önemli bir değişim sürecine işaret eden 1980 sonrası dönemde¹⁷⁹ hazırlanan kalkınma planlarında, devletin ekonomideki ağırlığını azaltan ve piyasa araçlarının önemini arttırmayı hedefleyen politikalar ön plana çıkmakta ve bu nedenle planlar daha çok “yönlendirici” nitelik taşımaktadırlar¹⁸⁰. 1980 sonrası dönemde, 1960 sonrası dönemde benimsenen planlı kalkınma yaklaşımı temelinde ithal ikameci ve korumacı ekonomi politikalarını esas alan planlama anlayışı terk edilerek serbest piyasa ekonomisinin ilkelerini ve ihracata dayalı büyüme modelini benimseyen planlar hazırlanmaya başlanmıştır. Planlama anlayışındaki değişimin odak noktası, devletin üretici niteliğinin sınırlandırılarak iktisadi ve sosyal hayatta üstlendiği rollerin kısıtlanması ve piyasa için kuralları belirleyen bir mekanizmaya dönüşmesidir¹⁸¹.

1980 sonrası bazı yazarlar tarafından ekonomi politikasının uygulama aracı olarak planlamadan vazgeçildiği düşünülmektedir. Ancak 1980 sonrası planlama anlayışının değiştiği ve kalkınma planlarının 1960-1980 döneminde uygulanan planlardan farklılaştığı söylenebilir. 2011 yılına değin DPT varlığını sürdürmüştü; daha sonra

¹⁷⁶ Övgün, **age.**, 2010, 238-239.

¹⁷⁷ Soyak, **agm.**, s.178.

¹⁷⁸ Aslan, **agm.**, s.109.

¹⁷⁹ Övgün, **age.**, 2010, s.237

¹⁸⁰ Soyak, **agm.**, s.178.

¹⁸¹ Övgün, **age.**, 2010, s.237-238.

planlama görevi başka kamu idarelerine devredilerek kalkınma planlarının hazırlanmasına devam edilmiştir. 1980 sonrası dönemde hazırlanan planların ilk dört kalkınma planından temel farkı, ekonomiyi etkin bir biçimde yönetme işlevlerini yitirmeleridir. 1980 sonrası dönemde planlama örgütünün geçirdiği köklü dönüşüm süreçlerine rağmen kalkınma planları biçimsel olarak varlığını sürdürmüştür ancak plan sistemi ve yöntemi açısından da bir çözülme ortaya çıkarak plan-program ve kamu yatırımları ilişkisi kopmuştur¹⁸². Kalkınma planları 1980-2000 arası dönemde, devletin küçültülmesini ve ekonomiye doğrudan müdahale yöntemlerinin serbestleştirme ve özelleştirme yöntemleri kullanılarak dönüştürülmesini temel alırken 2000’li yıllardan itibaren düzenleyici devletin yapılandırılmasını ve devletin işletme temelli bir yaklaşım benimsemesini esas almakta ve bu çerçevede yol haritaları sunmaktadır¹⁸³.

1980 sonrası dönemde hazırlanan kalkınma planları, TİNBERGEN’in aşamalı planlama tekniğine dayalı olarak hazırlanmış ancak Bretton-Woods sisteminin sunduğu öngörülebilirliğin ortadan kalkması ve dalgalı kur rejimine geçilmesi nedeniyle yaşanan finansal serbestleşme, ekonominin uzun vadeli bir biçimde planlanılabilir olmasını imkânsızlaştırmıştır. Bu doğrultuda; Türkiye’de Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar’la sağlanan tam serbestleşmeden sonra hazırlanan kalkınma planlarında makro model olarak kullanılan Harrod-Domar büyüme modelini temel alan yöntemlerden vazgeçilerek ilk kez 1987 yılında yıllık programın temel makroekonomik büyüklüklerinin tespit edilmesinde faydalanan “DPT Makro” olarak adlandırılan

¹⁸² Yavuz, **age.**, s.108-109.

¹⁸³ Sezen, Seriyi, “Küresel Düzenlemeler Karşısında Ulusal Planlama”, **21. Yüzyılda Planlamayı Düşünmek Kurultayı**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi, Ankara, 2014, s.200.

makroekonometrik bir model oluşturulmuştur¹⁸⁴. Ancak özellikle son dönem kalkınma planlarına göz atıldığında ekonominin temel makro göstergelerine ilişkin tahmin çalışması ve gerçekleşme durumunun başarısız olduğu gözlemlenmektedir. Ekonomi politikasının uygulama aracı olarak planlamadan vazgeçilmesiyle birlikte DPT'nin ekonomi yönetimindeki ağırlığı gitgide azalmış; kullanılan modelin ekonomiyi açıklama gücü açısından modelde esas alınan döviz kuru tahminleri büyük oranda başarısız olmuştur¹⁸⁵.

Sonuç olarak 1970'lerin sonunda başlayan süreç, planlı kalkınma döneminin bir kırılma noktasının ifade etmekte ve karma ekonomi modeli çerçevesinde ithal ikameci kalkınma anlayışı yerini serbest piyasa ilkelerine dayalı, ihracatçı ve dışa açık büyüme yaklaşımlarına bırakmaktadır. Bu gelişmelerin en önemli sonucu, devletçi bakış açısının son bularak devletçilik karşıtı ve devleti küçültmeye yönelik eğilimlerin ve bilhassa “özelleştirme” kavramının güçlenmesi ve planlı kalkınma anlayışının öncü gücünü yitirerek gözden düşmesidir¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Yavuz, **age.**, s.118-122.

¹⁸⁵ Yavuz, **age.**, s.118-122.

¹⁸⁶ Sezen, **age.**, 1999, s.277.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE PLANLAMANIN HUKUKİ ÇERÇEVESİ VE ÖRGÜTLENMESİ

Planların ekonomik ve toplumsal hayatın düzenlenmesinde temel araçlardan birisi olması, planlamanın ve planları hazırlayacak örgütlerin hukuki bir çerçeveye dayalı olmasını gerektirmektedir. Türkiye’de DPT’nin kuruluşuyla başladığı kabul edilen planlı ekonomi anlayışının hukuki çerçevesine ve örgütlenmesine, planlamadaki yaklaşım değişiminin birtakım yansımaları olmuştur. Bu bölümde; Türkiye’nin planlama serüveninin anayasal ve yasal dayanakları dikkate alınarak planlamanın hukuki çerçevesinin ve planlama teşkilatının örgütlenmesinin dönüşüm süreci ele alınmaktadır.

I. TÜRKİYE’DE PLANLAMANIN ANAYASAL DAYANAĞI

Türkiye’de, 1961 Anayasası henüz kabul edilmeden önce 5.10.1960 tarih ve 10621 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki Kanun aracılığıyla ilk defa merkezi bir planlama organı kurulmuştur¹⁸⁷. 91 sayılı Kanun’un yanı sıra 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası’nda planlamaya ilişkin hükümler yer almaktadır. Hukuki düzenin temel ilkelerini ortaya koyan ve normlar hiyerarşisi dikkate alındığında en üst sırada yer alan anayasanın planlamaya ilişkin normlarını öncelikle incelemek; daha sonra planlamaya ilişkin yasal düzenlemeleri analiz etmek, planlamaya ilişkin çizilen genel çerçeveyi ve bu doğrultuda Türkiye’de ulusal düzeyde planlama örgütlenmesinin dönüşümünü ortaya koymak bakımından önem arz etmektedir.

¹⁸⁷ Bayram, Mehmet Emin, **Türkiye’de Planlama Teşkilatının (Türk Plancılığının) Hukuki ve İdari Yapısı ile İlgili Sorunları ve Çözüm Önerileri**, DPT Yayınları, Ankara, 1994, s.54-55.

A. 1961 Anayasası

1961 Anayasası, sosyal ve ekonomik haklara ve özgürlüklere verdiği önemin yanı sıra devleti sosyal bir hukuk devleti olarak düzenlemesi ve sosyal ve ekonomik yönden yeni bir örgütlenme modeli benimsemesiyle dikkat çekmektedir¹⁸⁸. Sosyal nitelikli ödevler üstlenen devletin bunları yerine getirebilmesi için iktisadi hayatta müdahaleci ve düzenleyici bir role sahip olması ve planlamayı bu doğrultuda bir yöntem olarak kullanması gerektiği kabul edilmektedir¹⁸⁹.

1961 Anayasası'nın 41'inci ve 129'uncu maddelerinde planlama konusunda temel düzenlemelere yer verilmektedir. 1961 Anayasası'nın "Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler" içerisinde yer alan "İktisadi ve Sosyal Hayatın Düzeni" kenar başlıklı 41'inci maddesinde; iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevi olarak düzenlenmektedir¹⁹⁰. Bu maddede bahsi geçen yatırımlar hem kamu hem de özel kesim yatırımlarını kapsamakta, demokratik planlama ise planın hazırlanma sürecine bütün ilgililerin katılım sağlaması ve bireylerin temel hak ve özgürlükleri ile eşitlik ilkesine uygun bir planlama anlayışının benimsenmesi gerektiğine işaret etmektedir¹⁹¹.

Planların Devletin ödevi olarak düzenlenmesi, planlamanın kamu hizmeti olarak değerlendirilmesine yol açmış; planın uygulanmasında kamu kesiminin yanı sıra özel

¹⁸⁸ Tan, Turgut, **Planlamanın Hukuki Düzeni**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976, s.18-19.

¹⁸⁹ Tan, **age.**, 1976, s.20.

¹⁹⁰ Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası, **Resmî Gazete**, 20.7.1961/10859.

¹⁹¹ Tan, **age.**, 1976, s.24.

kesimin rol üstlenmesi, bu faaliyetlerin kamu hizmeti olarak ele alınıp alınmayacağı hususunda farklı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur¹⁹².

Anayasal olarak kalkınma planlarını hazırlamanın devletin ödevi olduğuna ilişkin getirilen bu hükmün yanı sıra “İktisadi ve Mali Hükümler” kapsamında yer alan “Kalkınma” kenar başlıklı 129’uncu maddede kalkınma ve DPT hükme bağlanmakta ve iktisadi, kültürel ve sosyal kalkınmanın planlar vasıtasıyla yerine getirileceği ve DPT’nin kuruluş ve görevleri ile ilişkili ayrıntıların yasalar vasıtasıyla düzenleneceği belirtilmektedir¹⁹³:

1961 Anayasası’nda ekonomik ve sosyal hayatın düzenlenmesine ilişkin temel ilkeleri içeren 41’inci maddenin yanı sıra kalkınma planlarının 129’uncu maddeyle yeniden düzenlenmesi ve DPT’ye anayasal bir kuruluş olarak yer verilmesi, planlı kalkınmanın kurumsallaşmasına verilen önemi göstermektedir¹⁹⁴. Planlamaya ilişkin düzenlemelerin Anayasa’da yer alması, planlı kalkınmanın anayasal olarak güvence altına alınmasını sağlamıştır. ONAR’a göre; Anayasa’nın 129’uncu maddesinde yasama organına planın hazırlık, yürürlüğe konma ve uygulamasına ilişkin esasların ve tedbirlerin bir kanun aracılığıyla tespit edilmesi buyrulmaktadır. Bahse konu madde tarafsız, teminatı olan bir planlama örgütünün kurulmasını ve kural-işlem niteliğinde genel bir plan hazırlanmasını gerektirmektedir¹⁹⁵.

¹⁹² Tan, **age.**, 1976, s.23-24.

¹⁹³ Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası, **Resmi Gazete**, 20.7.1961/10859.

¹⁹⁴ Bayram, **age.**, s.60.

¹⁹⁵ Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s.770.

Belirtmek gerekir ki, 1961 Anayasası'nın Temsilciler Meclisi ve Milli Birlik Komitesinde görüşülmesi sürecinde planın kapsamı, planın yürürlüğe konulma yöntemi ve planlama örgütüne Anayasa'da yer verilip verilmeyeceği hususlarında görüş ayrılıkları yaşanmıştır¹⁹⁶.

Planın kapsamı konusunda, planlamanın gerekli olduğu kabul edilmekteyse de komünist rejimlerde uygulanan merkezi planlama anlayışını çağrıştırmaları nedeniyle tereddütler yaşanmıştır¹⁹⁷. Görüşmeler sonucunda, planlı kalkınma anlayışının bütün iktisadi faaliyetlerin devletin kontrolü altına alınması ya da devlet tarafından yürütülmesi anlamına gelmediği sonucuna ulaşılarak kapsam konusundaki endişelere son verilmiştir¹⁹⁸. Bu düzenlemeler bağlamında, iktidara gelen hükümetlerin planlar aracılığıyla ülke kalkınmasını sağlayacakları düşünülmektedir.

1961 Anayasası'nın taslak halinde, planın bir “yasa” vasıtasıyla yürürlüğe konulmasına ilişkin bir hüküm bulunmaktadır. Ancak taslağın Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sürecinde planların yasayla yürürlüğe konulmasının planın esnek, koşullara uyumlu ve iktidarların politikalarını yansıtan belgeler olmaktan çıkaracağı savunularak planların değil plan esaslarının bir yasayla belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir¹⁹⁹. 1961 Anayasası'nın nihai halinde, hazırlanan kalkınma planının Bakanlar Kurulu ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından mı onaylanacağı ve bir idari işlem

¹⁹⁶ Sezen, **age.**, s.178.

¹⁹⁷ Sezen, **age.**, s.178.

¹⁹⁸ Öztürk, Kazım, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Cilt: 3, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966, s.3406.

¹⁹⁹ Sezen, **age.**, s.179.

olarak mı yoksa kanun olarak mı düzenleneceği belirlenmemiş, kalkınma planının onaylanma usulüne ilişkin herhangi bir hüküm getirilmemiştir²⁰⁰.

Görüşmelerde bir diğer tartışma konusu, planlama teşkilatının anayasada yer alıp almayacağı hususudur²⁰¹. DPT'nin anayasada yer almasını talep eden görüş bağlamında, kurumun anayasal olarak güvence altına alınmasının hükümetlerin kurumu ortadan kaldırmasını zorlaştıracığı düşünülmektedir²⁰². Karşıt görüşler kapsamında önemli her kurumun anayasada yer alamayacağı, planın hazırlanmasında ve yürütülmesinde DPT temel rol oynasa da diğer kamu kurumlarının da planın yürütülmesinden sorumlu olduğu, yürütme görevi üstlenen kuruluşların anayasada düzenlenmesinin anayasanın tekniği bağlamında doğru olmadığı ve planlamaya ilişkin asıl teminatın toplumun ilgisi ve sahiplenmesi olduğu ifade edilmiştir²⁰³. TAN; planlama örgütünün Anayasa'da açık bir biçimde düzenlenmesini doğru bulmamakta, Anayasa'nın 129'uncu maddesinden planlamanın yalnızca DPT tarafından gerçekleştirilen bir eylem olduğu anlamı çıktığını ve planların hazırlanması ve uygulanmasında diğer kamu idarelerinin katkılarını göz ardı ettiğini düşünmektedir²⁰⁴.

Tartışmaların son bulmasıyla devletin bir ödevi olarak tanımlanan planlama ve planlama teşkilatının ilk kez en üst norm olarak Anayasa'da düzenlenmesi, planlama ve planlama teşkilatına önemli bir kurumsal saygınlık kazandırmış ve anayasanın

²⁰⁰ Bayram, **age.**, s.56-57.

²⁰¹ Sezen, **age.**,1999, s.181-182.

²⁰² Öztürk, **age.**, s. 3418.

²⁰³ Sezen, **age.**, 1999, s.182-183.

²⁰⁴ Tan, **age.**, 1976, s.33.

değiştirilmesinin kanunlara kıyasla daha sıkı kurallara bağlanmış olması, hukuksal olarak mevcudiyetlerini sürdürmeleri için bir güvence oluşturmuştur.

B. 1982 Anayasası

1980’li yıllarda bütün dünyada piyasa sisteminin iktisadi ve sosyal açıdan bütün araçlarıyla etkin bir rol oynamasıyla birlikte devlet, iktisadi ve sosyal gelişmenin önünde bir engel olarak görülmeye başlanmış ve planlama anlayışında önemli bir değişim yaşanmıştır²⁰⁵. Değişen planlama anlayışı, devletin iktisadi ve sosyal hayatta üretici rolünü sınırlandıran ve rekabete açık piyasanın oyun kurallarını belirleyen bir niteliğe sahiptir. Türkiye’de de 24 Ocak 1980 kararlarıyla yeni bir birikim modelinin benimsenerek ihracatın ön plana çıkartılması ve devletin piyasaya müdahalesinin söz konusu olmaması gerektiği düşüncesinin hakim olması sebebiyle kalkınma planlaması önemini yitirmiştir. 1961 Anayasası’ndan planlama yaklaşımı açısından farklılaşan 1982 Anayasası’nda, Türkiye’de 24 Ocak kararları ve 1980 ihtilaliyle başlayan değişme sürecinin izlerini bulmak mümkündür²⁰⁶.

Planlama, 1982 Anayasası’nın mali ve ekonomik hükümleri düzenleyen Ekonomik Hükümler bölümünde 166’ncı maddeyle düzenlenmektedir²⁰⁷. 1982

²⁰⁵ Övgün, **age.**,2010, s.237.

²⁰⁶ Aslan, Onur Ender, **agm.**, s.107 ve Soyak, **agm.**, s.177-178.

²⁰⁷ 18/10/1982 tarihinde kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, **Resmi Gazete**, 9.11.1982/17863 (Mükerrer). 7/5/2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun’un 23’üncü maddesiyle 166’ncı maddenin kenar başlığı “Planlama” iken “Planlama ve Ekonomik ve Sosyal Konsey” olarak 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun’un 16’ncı maddesiyle,

Anayasası'nın 1961 Anayasası'ndan planlama yaklaşımı açısından farklılıkları şunlardır²⁰⁸:

- Planlama, 1961 Anayasası'nda temel haklar ve ödevler bölümünde ve iki madde olarak yer almaktayken 1982 Anayasası'nda planlama Mali ve Ekonomik Hükümler kapsamında ve tek bir madde olarak düzenlenmektedir.
- 1961 Anayasası kalkınma planlarını yapmayı Devletin “ödevi” olarak düzenlemekteyken 1982 Anayasası kalkınma planlarını hazırlamayı ve bu amaçla gerekli teşkilatı kurmayı bir “görev” olarak Devlete vermektedir.
- 1961 Anayasası'nda planlama teşkilatına anayasal bir kuruluş olarak yer verilmekte ve DPT'nin kuruluş ve görevlerinin bir kanunla düzenleneceği ifade edilmektedir. Ancak 1982 Anayasası'nda DPT'den doğrudan söz edilmemekte ve DPT yirmi yılı aşkın süreyle taşıdığı “anayasal kurum” kimliğinden yoksun bırakılmaktadır.

Sonuç olarak 1982 Anayasası'nda planlamayı yapacak kurumun açık bir biçimde ifade edilmemesiyle 1960-1980 döneminde DPT'nin kamu yönetimi sistemindeki etkililiğinin en önemli dayanaklarından biri olan “anayasallık” statüsüne son verilmekte ve planlama Devlete bir görev olarak atfedilmektedir²⁰⁹.

166'ncı maddenin üçüncü fıkrasında yer alan “hükümete” ibaresi “Cumhurbaşkanına” şeklinde değiştirilmiştir.

²⁰⁸ Övgün, **age.**, 2010, s.238.

²⁰⁹ Akçay, **age.**, s.167.

Ayrıca TBMM Genel Kurulunca 7/5/2010 tarihinde ve 12/09/2010 tarihinde halkoylamasıyla kabul edilen 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 23'üncü maddesiyle iktisadi ve toplumsal politikaların oluşturulmasında Cumhurbaşkanına istişari açıdan görüş sunmak üzere Ekonomik ve Sosyal Konseyin oluşturulacağı ve Konseyin yapılanmasına ilişkin ayrıntıların kanunla düzenleneceği 1982 Anayasası'nın 166'ncı madde hükmüne eklenmiştir. Ancak Ekonomik ve Sosyal Konseyin işleyişine ilişkin yaklaşık on yıldır yeni bir kanun hazırlanmamış, 2001 yılında yürürlüğe giren ve iktisadi ve toplumsal politikaların oluşturulmasında uzlaşma ve işbirliğini sağlamak üzere, istişari mahiyette görüşler oluşturmak amacıyla hazırlanan Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun²¹⁰ yürürlükte kalmaya devam etmiştir.

Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesinde Konseyin; Cumhurbaşkanının talebi üzerine, ekonomik ve sosyal nitelik taşıyan bütün hususlarda ve bu konulara ilişkin hukuki düzenlemelerle kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması süreçlerinde görüş belirtebileceği hüküm altına alınmaktadır²¹¹. Devlet ile toplumsal kesimler arasında uzlaşma ve işbirliğinin sağlanması üzere oluşturulması öngörülen Ekonomik ve Sosyal Konseye kalkınma planı ile yıllık programların hazırlanması esnasında yasal olarak rol verilmekte

²¹⁰ 4641 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun, **Resmî Gazete**, 21.4.2001/24380.

²¹¹ 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 109'uncu maddesiyle, bu fıkra da yer alan "hükümetin" ibaresi "Cumhurbaşkanının" şeklinde ve "kanun tasarıları" ibaresi "mevzuatın" şeklinde değiştirilmiştir.

ancak bu hüküm, Konsey en son 2009 yılında toplandığı için günümüzde uygulanmamaktadır.

II. TÜRKİYE’DE PLANLAMA KURUMUNUN ÖRGÜTLENMESİ

Türkiye’de planlama kurumunun örgütlenmesi, 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun’la başlamıştır ancak 24 Ocak Kararları sonrasında ihracata dayalı birikim modelinin benimsenmesi sonrasında başlayan süreçten 2011 yılına kadar DPT’nin hukuki yapısı, rol, görev ve yükümlülükleriyle ilgili olarak birçok hukuki düzenleme yürürlüğe konulmuştur²¹².

Planlamanın örgütlenmesinde; planlama politikasının iktisadi ve sosyal hayatın kalkınmaya ilişkin hedeflerle eşgüdüm içerisinde devlet tarafından planlanmasından, piyasa kuralları doğrultusunda planlanması yönünde değişmesi ve planlama boyutunun ulusal seviyeyi aşan bir düzeye ulaşmasıyla önemli farklılaşmalar yaşanmıştır²¹³. Bu değişim çerçevesinde, DPT’nin merkezi örgütlenmesinin yanı sıra YPK’nın yapısı, rol, görev ve sorumlulukları piyasa ilkeleri doğrultusunda şekillendirilmiştir. İktisadi ve sosyal hayatın planlanması fonksiyonu merkezi/ulusal düzeyden yerel/kurumsal düzeye taşınarak her kamu kurumu ve kuruluşunun görev alanları çerçevesinde kendilerine özgü politikalarını belirleyebilme kapasitelerinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir²¹⁴.

2000’li yıllarla birlikte ulusal düzeyde hazırlanan kalkınma planlarının önemli ölçüde yerini “stratejik planlama” almıştır²¹⁵. 5018 sayılı KMYKK’yla stratejik

²¹² Akçay, **age.**, s.165.

²¹³ Övgün, **age.**, 2010, s.230.

²¹⁴ Övgün, **age.**, 2010, s.231.

²¹⁵ Ekiz; Somel, **agm.**, s.123.

planlamanın yasal olarak genel ve özel bütçeli kamu idarelerinin yanı sıra sosyal güvenlik kurumları için mecburi hale gelmesiyle DPT bünyesinde kalkınma planlarını koordine eden birim stratejik planlamayı ulusal düzeyde koordine eden birime dönüşmüştür²¹⁶.

Bu kapsamda yasal düzenlemeler çerçevesinde Türkiye’de planlama görevini üstlenen kurum olarak DPT’nin örgütlenme, görev ve yetkilerinin incelenmesi, daha sonra 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı ve 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı olarak yapılanma aşamalarının analiz edilmesi planlamanın örgütsel boyutta değişim sürecinin ortaya konulması açısından önem arz etmektedir.

A. Devlet Planlama Teşkilatı

Türkiye’de planlamaya yönelik ilk çabalar, 1930’larda sanayi planlarıyla başlatılmış olsa da 1960’lara kadar planlama için herhangi bir kurumsal yapı oluşturulmamış; bu dönemde hazırlanan planlar, farklı kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere kurulmuş örgütlerin sorumluluğunda hazırlanmıştır²¹⁷. 1950’li yılların sonunda uluslararası kurumların tavsiyeleri sonucunda planlama çalışmaları yeniden gündeme gelmiştir²¹⁸. Özellikle Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından sürekli

²¹⁶ Güler, Birgül Ayman, **Türkiye’nin Yönetimi: Yapı**, İmge Kitabevi, Ankara, s.320.

²¹⁷ Sezen, **age.**, 1999, s.70.

²¹⁸ Sönmez, Atilla, “The Re-Emergence of the Idea of Planning and the Scope and Targets of the 1963-1967 Plan”, **Planning in Turkey**, (Ed. S.İlkin ve E.İnanç), Ankara, METU, 1967, s.32.

bir planlama yaklaşımının benimsenmesi gerektiği yönündeki öneriler planlama çalışmalarının yeniden başlamasını tetiklemiştir²¹⁹.

Türkiye'nin dış yardım taleplerine karşılık olarak kamu harcamalarında disiplin sağlanabilmesi için planlamanın bir şart olarak ileri sürülmesi, planlamaya olumsuz bir yaklaşım içerisinde olan Demokrat Parti hükümeti tarafından planlama çalışmalarına yönelik taleplerin zorunlu olarak kabul edilmesine neden olmuştur ve plan hazırlıklarını yönlendirmek üzere Jan TİNBERGEN görevlendirilmiştir²²⁰. Demokrat Parti döneminde başlayan planlı kalkınma çalışmaları, siyasi gelişmeler neticesinde ortaya çıkan 27 Mayıs 1960 sonrası rejimin de öncelikleri arasında yer alması sebebiyle sürdürülmüş ve bu bağlamda gerekli hukuki düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'de 1960'lı yıllarda planlama anlayışının ortaya çıkmasından itibaren 1980'e kadar geçen süreçte planlama iki temel yasa tarafından düzenlenmiştir²²¹. Bunlar, 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun ve 77 sayılı Uzun Vadeli Planların Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun'dur.

²¹⁹ Karaosmanoğlu, Attila, "DPT'nin Kuruluşu ve 21. Yüzyılda Planlama", **Attila Sönmez'e Armağan: Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980)**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, s.190.

²²⁰ Mihçioğlu, Cemal, "Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 43, Sayı: 1, 1988, s.119-122, <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/52780/3676.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Erişim Tarihi: 18.01.2020.

²²¹ Sezen, **age.**, 1999, s.184.

1. 91 Sayılı Kanun

91 sayılı Kanun planlı kalkınma modelinin Türk yönetim sisteminde ilk kez yer almasını sağlamıştır. Bahse konu Kanun'un görüşülmesi sürecinde planlama örgütün hangi kuruma bağlanması gerektiği konusunda tartışmalar yaşanmış²²²; Başbakanlığın bağlı kuruluşu olması, TBMM'ye bağlanması gibi farklı görüşler üzerinde durulmuştur²²³. DPT'nin herhangi bir bakanlığa bağlanmasından ve ayrı bir bakanlık olarak örgütlenmesinden kaçınılarak başbakana bağlı olmasına karar verilmiştir²²⁴. Yasaya göre başbakan, planlama örgütünün yönetimine ilişkin yetkilerini başbakan yardımcısı aracılığıyla kullanabilecektir. DPT'nin hükümetteki merkezi konumu sebebiyle başbakana bağlanması, DPT'ye bakanlıklar üstü bir konum kazandırarak plan hazırlık ve izleme safhalarında diğer bakanlıklarla ilişkilerin kolaylıkla yürütülmesini sağlamıştır²²⁵.

Ancak Anayasa henüz yürürlüğe girmeden 91 sayılı Kanun'la oluşturulan örgütün, geniş yetkilere ve herhangi bir teminata sahip olmayan başbakan yardımcısının hiyerarşisinde yer alması sebebiyle DPT'nin 1961 Anayasası'nda öngörülen biçimde

²²² Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, Cilt:1, Birleşim:14, Oturum:2, 29.9.1960, s.16-17, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c001/mbk_00001014.pdf, Erişim Tarihi: 20.05.2021.

²²³ Bayram, **age.**, s. 62-63.

²²⁴ 30/9/1960 tarih ve 91 sayılı Kanunun Gerekçesi: Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı, Cilt 3, s. 1484-1485' ten aktaran, Öner, **age.**, 2005, s.566.

²²⁵ Bayram, **age.**, s.66.

müstakil, tarafsız ve ulusal plan hazırlayacak hukuki ve yönetsel bir teşkilat niteliği taşımadığını düşünen görüşler de bulunmaktadır²²⁶.

91 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde DPT'ye ülkenin bütün kaynak ve olanaklarını eksiksiz biçimde tespit ederek izlenecek iktisadi ve sosyal politikaların belirlenmesinde hükümete yardımcı olmak, hükümet tarafından onaylanan hedefleri yerine getirmek üzere uzun ve kısa vadeli planlar hazırlamak ve bunların uygulamasını izlemek ve değerlendirmek, özel kesimin faaliyetlerinin plan hedefleri doğrultusunda teşvik ve tanzim edilmesi için önerilerde bulunmak gibi birtakım görevleri yerine getirme yükümlülüğü verilmektedir²²⁷:

91 sayılı Kanun'a bakıldığında, DPT hükümetlerin alacağı temel kararlar için siyasal iktidarlara “yardımcı olan”, “tavsiyede bulunan” ve “müşavirlik yapan” bir kurum olarak öngörüldüğü anlaşılmaktadır²²⁸. 91 sayılı Kanun'un DPT'ye verdiği görevler; iktisadi, toplumsal ve kültürel kalkınmayı bir siyasi parti söylem ve politikası olmaktan uzaklaştırarak teknik açıdan ulusal bir kalkınma planı hazırlanmasını gerektirmekte ve geçici hükümetlerin temel çabalarının ülkenin temel ekonomik politikalarını etkilemek yerine kalkınma planının uygulanmasını sağlamak olmasını arzulamaktadır²²⁹.

91 sayılı Kanun'da planlama örgütü, “Yüksek Planlama Kurulu” ve “Merkez Teşkilatı” olmak üzere iki ana birimden oluşmaktadır²³⁰.

²²⁶ Onar, **age.**, s.771-773.

²²⁷ 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki Kanun, **Resmi Gazete**, 5.10.1960/10621.

²²⁸ Akçay, **age.**, s.77-78.

²²⁹ Onar, **age.**, s.771-772.

²³⁰ Bayram, **age.**,s.78.

Kanun'un 4'üncü maddesinde düzenlenen YPK, ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesinde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanan planları Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce öngörülen hedeflere uygunluk ve yeterlilik düzeyi açısından incelemek üzere görevlendirilmektedir²³¹. YPK'nın hazırlanan planları politik-teknik açıdan inceleyerek rapor hazırlaması; Kurulun icrai karar alabilen bir organ değil yalnızca bir danışma organı olduğunu ortaya koymaktadır²³².

Kurulun başbakan ya da başbakan yardımcısının başkanlığında, Bakanlar Kurulunca belirlenecek üç bakan, DPT Müsteşarı, İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlarından oluşması öngörülmektedir²³³. Kurulun eşit sayıda siyasetçi ve bürokrattan oluşan biçimde tasarlanmasının temel nedeni, planın mahiyetinin siyasi ve teknik açıdan daha iyi ortaya konulması²³⁴ ve siyaset mekanizmasıyla bürokrasi arasında bir denge oluşturulmasıdır²³⁵. Ancak uygulamada bu yapının demokratik bir biçimde çalışmasının zor olduğu anlaşılarak diğer bakanların da YPK'ya davet edilmesi suretiyle yasa fiilen değiştirilmiş ve yasada öngörülen eşitlikçi kurul yapısı işlerlik kazanmamıştır²³⁶.

ONAR; YPK'daki dört bürokrat üyenin atama ve değiştirme açısından herhangi bir güvenceye sahip olmaması sebebiyle Kurulun esasen politik bir yapısının olduğunu ve bu yapısı itibarıyla kalkınma planının ulusal bir kalkınma planı niteliğinden çok siyasi

²³¹ Sezen, **age.**, 1999, s.77.

²³² Onar, **age.**, s.772.

²³³ Aslan, **agm.**, s.106.

²³⁴ Bayram, **age.**, s.79.

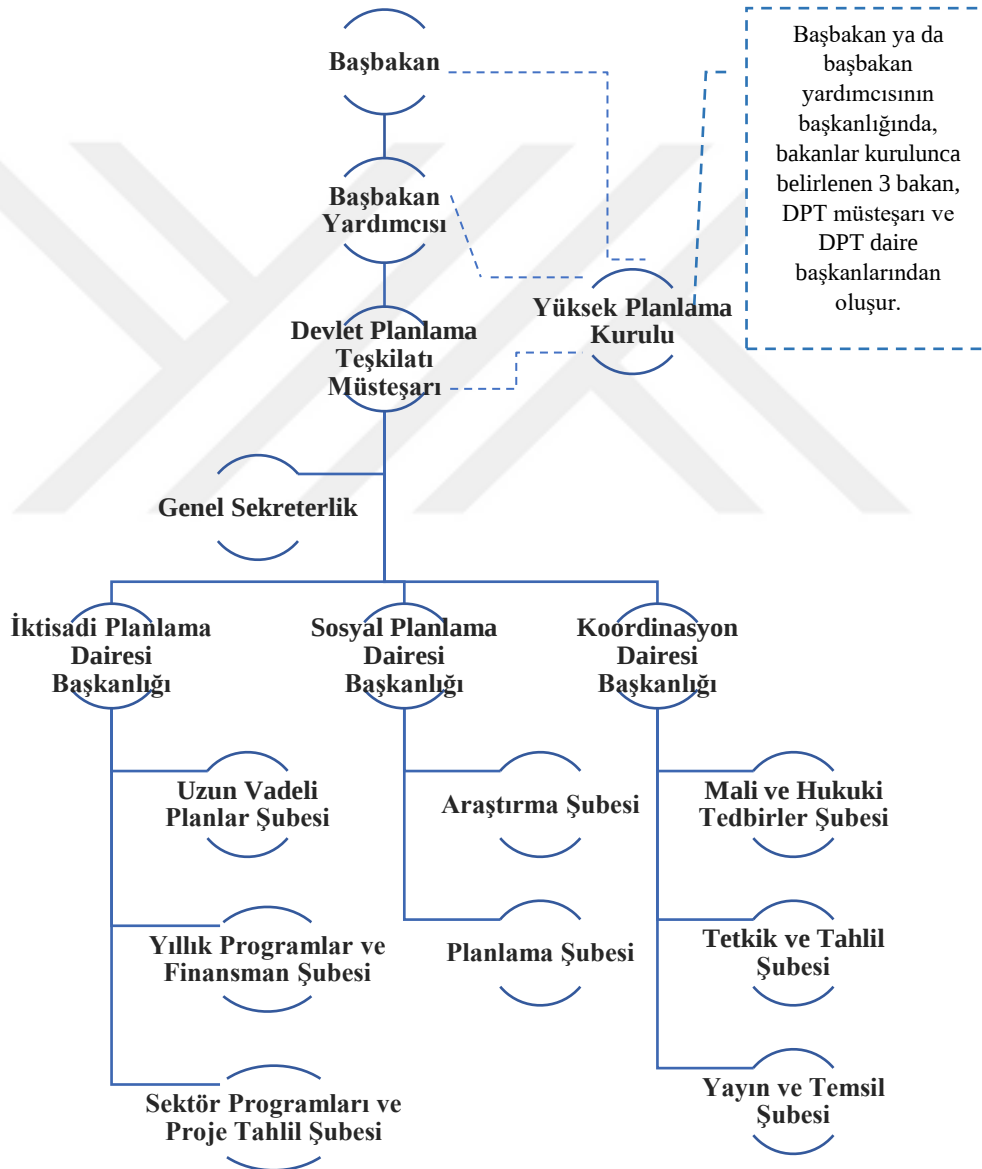
²³⁵ Övgün, **age.**, 2010, s.235.

²³⁶ Akçay, **age.**, 2007, s.80.

parti planı niteliği taşıyacağını düşünmektedir. ONAR'a göre, YPK'nın bu yapısı Anayasa'nın 129'uncu maddesinde öngörülen biçimde bağımsız bir teşkilat oluşturulması için uygun değildir²³⁷.

DPT'nin Kanun'da düzenlenen diğer ana birimi Merkez Teşkilatıdır. DPT'nin 91 sayılı Kanun'a göre teşkilat şeması Şekil 1'deki gibidir.

Şekil 1: Devlet Planlama Teşkilatı Örgüt Şeması (1960)



Kaynak: 91 Sayılı Kanun ve Sezen, **age.**, 1999, s.83'de yer verilen örgüt şemasından faydalanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

²³⁷ Onar, **age.**, s.772.

Kanun'un 5'inci maddesinde, DPT Müsteşarının başbakan yardımcısına bağlı olduğu ve Planlama Merkez Teşkilatının faaliyetlerini yürütmekle görevli olduğu düzenlenmektedir. Planlama Merkez Teşkilatı; İktisadi Planlama Dairesi Başkanlığı, Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığı ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığından oluşmaktadır.

91 sayılı Kanun'la DPT'ye ilişkin tespit edilen bir diğer husus ise personel politikasıdır. Türkiye'de ilk defa yabancı ve yerli uzmanların kadro karşılığı sözleşmeli personel olarak çalıştırılabileceği düzenlenmiş ve böylece DPT'de çalışan personel ücretlerinin barem sistemine bağlı kalınmaksızın Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilmesi olanağı sağlanmıştır²³⁸. DPT'nin uzmanlık kurumu üzerine inşa edilen temel yapısı, diğer birçok kamu kurum ve kuruluşuna örnek teşkil etmiştir.

Kanun'un 12'nci maddesine göre; ekonomik ve toplumsal hedefler ile politikaların tayininde esas teşkil edecek durumların YPK'da görüşülerek saptanması ve belirlenen bu esasların Bakanlar Kurulu'nda öncelikle görüşülerek karara bağlanması gerekmektedir. 91 sayılı Kanun'da belirlenen bu esaslar dâhilinde “uzun vadeli planlar” ve “yıllık programlar” olmak üzere iki farklı planlama yöntemi öngörülmüştür²³⁹. Yıllık programların bütçe ve iş programlarına esas oluşturması sebebiyle, bütçe ve iş programlarından daha önce DPT tarafından hazırlanması, YPK tarafından incelenmesi ve Bakanlar Kurulunda kabul edilerek yürürlüğe girmesi gerekmektedir. Uzun vadeli planlar yasama tasarrufu mahiyetindeyken yıllık programların idari tasarruf mahiyetindedir,

²³⁸ Bayram, **age.**, s.82.

²³⁹ Sezen, **age.**, 1999, s.186.

fakat maddi nitelikleri itibarıyla bunlar kaide tasarruf ya da hem kaide tasarruf hem de şart tasarrufu içeren karma bir işlem olarak kabul edilebilir²⁴⁰.

Kanun'da uzun vadeli planların hazırlanması sürecinde toplumun farklı kesimlerinin görüş, istek ve beklentilerinin bu belgelere yansıtılmasını sağlamak üzere özel ihtisas komisyonları oluşturulabileceği öngörülmektedir²⁴¹. Bu bağlamda DPT'nin ilgili daireleri tarafından Bakanlar Kurulunca karar verilen esaslara uygun olarak hazırlanan uzun vadeli kalkınma planları, ilk olarak YPK'nın görüşüne sunulmaktadır. YPK, bir hafta içerisinde plan hakkındaki görüşlerini içeren bir rapor hazırlayarak Bakanlar Kuruluna arz etmektedir. Bakanlar Kurulunda görüşülerek kabul edilen plan, yasama organına görüşülmek ve onaylanmak üzere takdim edilmektedir²⁴². 91 sayılı Kanun'a göre uzun vadeli olarak hazırlanan kalkınma planları, organik ve maddi bir yasama tasarrufu olarak kabul edilebilir²⁴³.

ONAR 91 sayılı Kanun'da belirlenen planların hukuki niteliği ve planların tekemmülüyle ilgili hükümleri 1961 Anayasası'na uygun görmektedir, ancak planlama teşkilatına ve usulüne ilişkin hükümleri anayasanın arzuladığı nitelikte olmadığını düşünmektedir. ONAR, planların hazırlık ve onay sürecine ilişkin şu ifadeleri kullanmaktadır:

Planın her türlü siyasi ve şahsi etkiler ve düşüncelerin dışında ve üstünde kalan, parti ve bakanların değişmesinden müteessir olmayan tarafsız bir organ tarafından serbestçe hazırlanması ve Bakanlarca Bakanlar Kurulunun, tüzüklerde olduğu gibi, bu mütalaalar üzerine başka bir görüş ve hareket tarzı

²⁴⁰ Onar, **age.**, s. 775.

²⁴¹ Ekiz; Somel, **agm.**, s.114.

²⁴² Öner, **age.**, s. 566.

²⁴³ Onar, **age.**, s. 774.

takip ederlerse sorumluluğu üzerine alması ve Meclisin de bu tarafsız mütalaayı da göz önünde bulundurarak karar vermesi ve plan bu suretle tekemmül ettikten sonra değişikliklerin de aynı şekilde ve yollardan yapılması lazım gelir. Bu suretle planın anayasa hükümlerine göre milli bir Devlet kalkınma planı olması imkânı hazırlanmış olur²⁴⁴.

Ancak DPT ve planlama, ONAR'ın arzuladığı biçimde siyasi etkilerden uzak bağımsız bir nitelik hiçbir zaman kazanamamıştır.

2. 77 Sayılı Kanun

Anayasa'nın 129'uncu maddesi gereği uzun vadeli plan olarak görülen kalkınma planlarının onaylanma usulünü belirlemek üzere, Mecliste grubu mevcut her bir siyasi partinin birer üyeyle temsil edildiği Komisyon tarafından 16/10/1962 tarihli ve 77 sayılı Uzun Vadeli Planların Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun teklifi hazırlanarak Meclise sevk edilmiştir²⁴⁵. Teklif edilen Kanun metninde kalkınma planlarının Meclis tarafından bir “kanun eki” olarak kabul edilmesi hükmü yer alırken Millet Meclisi Genel Kurulu'ndaki görüşmelerde kalkınma planlarının “meclis kararı” olarak onaylanması usulü benimsenmiştir.

Bakanlar Kurulunun belirlediği esaslar çerçevesinde DPT'ce hazırlanan planların sırasıyla YPK, Bakanlar Kurulu ve yasama organı tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Kalkınma planı, TBMM'de Bütçe Karma Komisyonu üyelerinden oluşan Plan Karma Komisyonuna sunulmakta; komisyon onayının ardından Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu'na daha sonra ise yeniden komisyona iletilmektedir. Senatodan gelen plan metnini inceleyen ve karara bağlayan Komisyon, son olarak planı Millet

²⁴⁴ Onar, **age.**, s.774-775'ten doğrudan aktarılmıştır.

²⁴⁵ Bayram, **age.**, s.83-84.

Meclisi Genel Kuruluna takdim etmektedir. Millet Meclisi Genel Kurulunun kabul etmesiyle kalkınma planı yürürlüğe girmektedir²⁴⁶.

3. 933 Sayılı Kanun

1965'te kurulan Demirel Hükümeti döneminde ilk olarak “İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Uygulaması Esaslarına Dair Kanun Tasarısı” adıyla TBMM’ye sunulan 933 sayılı Kanun’la²⁴⁷ kalkınma planlarının uygulanmasına ilişkin hukuki boşluk doldurulmaktadır²⁴⁸. Ancak üzerinde durulması gereken daha önemli husus, mezkûr Yasa’yla planlama konusunda Bakanlar Kuruluna kapsamlı yetkiler verilmesi ve DPT’nin görev alanına özel sektörün ve yabancı sermayenin teşvik edilmesi görevlerinin eklenmesidir²⁴⁹.

Bu düzenlemeyle birlikte 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu’yla oluşturulan Yabancı Sermayeyi Teşvik Komitesi kaldırılarak görevleri DPT’ye devredilmiştir. YPK ise yabancı sermaye hakkında alınan kararlara yönelik itirazlar için çözüm mercii olarak belirlenmiştir. Ayrıca çeşitli kuruluşlar tarafından ifa edilen teşvik uygulama faaliyetleri tek bir çatı altında toplanarak Başbakanlığa bağlı teşvik işlemlerini ve tedbirlerini hayata geçirmek ve dokümantasyon işlemlerini gerçekleştirmek üzere kurulan “Yatırımları ve İhracatı Geliştirme ve Teşvik Bürosu”, 13/09/1967 tarihli

²⁴⁶ Sezen, **age.**, 1999, s.186.

²⁴⁷ 933 sayılı Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun, **Resmi Gazete**, 11.08.1967/12671.

²⁴⁸ Bayram, **age.**, s.106-111.

²⁴⁹ Sezen, **age.**, 1999, s.89-90.

Başbakanlık Genelgesi'yle DPT'ye bağlanmıştır. Daha sonra bu birim, Teşvik Uygulama Dairesi olarak örgütlenmiştir²⁵⁰.

Kanun bağlamında kalkınma planları doğrultusunda özel sektörün yönlendirilmesi amaçlanmakla birlikte planların hayata geçirilmesinde teşvik sistemi uygulamalarının daha kolay hale getirilebilmesi için fonlar oluşturulmasına yönelik hukuki temel sağlanmaktadır²⁵¹. Ancak DPT kuruluş yasasında öngörülen amaçlarla örtüşmeyen bu değişiklikler, DPT'nin çekirdek örgüt yapısının bozulmasına ve geleneksel planlama işleviyle bağdaşmayan biçimde özel sektöre kaynak dağıtan bir kuruma dönüşmesine neden olmuştur. Sonuç olarak çıkarlar üstü bir nitelik taşıması gereken örgütün siyasileşmesi ve çıkar çatışmalarında taraf olması söz konusu olmuş; danışmacı ve teknik nitelikler taşıyan kurum uygulama içerisine dâhil edilmiştir²⁵². 1971 muhtırasından sonra I. Nihat Erim Hükümeti döneminde, örgüt görev alanından ilgili düzenlemeler kaldırılarak Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığına devredilmiştir²⁵³. Ayrıca 1971 yılında, DPT ana hizmet birimlerine kalkınmada öncelikli yörelerin gelişmelerini sağlamak ve uygulamada eşgüdüm sağlamak üzere “Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi” eklenmiştir²⁵⁴.

Nihai durumda ise 933 sayılı Kanun'un bütün maddelerinin Anayasa ve İçtüzük hükümlerine aykırılığı iddiasıyla Türkiye İşçi Partisi tarafından Anayasa Mahkemesine

²⁵⁰ Sezen, **age.**, 1999, s.90.

²⁵¹ Bayram, **age.**, s.112.

²⁵² Sezen, **age.**, 1999, s.90-91.

²⁵³ Sezen, **age.**, 1999, s.97.

²⁵⁴ Akçay, **age.**, s.133.

iptal davası açılmış; bu dava sonucunda mezkûr Kanun'un birtakım hükümlerinin iptaline karar verilmiştir²⁵⁵.

4. 44 Sayılı KHK

Türkiye'de iktisat politikalarında önemli bir dönüşüm sürecinin işareti olarak 24 Ocak kararlarıyla birlikte DPT'nin örgütsel yapısında da köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikler doğrultusunda, yabancı sermaye ile teşvik ve uygulama dairelerinin bağlı olduğu merciiler değiştirilerek Başbakanlığa, daha sonra ise DPT'ye bağlanmıştır²⁵⁶. 8/3967 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Avrupa Ekonomik Topluluğuna ilişkin işlemleri hızlı bir biçimde yürütmek üzere DPT bünyesinde "Avrupa Ekonomik Topluluğu Dairesi" kurulmuştur²⁵⁷.

Daha sonra yayımlanan 30/9/1960 tarihli ve 44 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'yla 1980 sonrası planlamanın hukuki ve idari yapısına yönelik ilk kapsamlı değişiklik yapılmıştır. Bu düzenleme kapsamında, başbakanın DPT'nin yönetimiyle ilgili yetkilerini devlet bakanı/başbakan yardımcısı ya da sadece devlet bakanı aracılığıyla kullanabileceği hükme bağlanmıştır²⁵⁸. Gerçekleştirilen bu değişiklik ile Başbakanın DPT'ye dair yetkilerinin herhangi bir devlet bakanı tarafından

²⁵⁵ Anayasa Mahkemesi'nin 23, 24 ve 25/10/1969 tarihli E. 1967/41-K. 1969/57 sayılı kararı, **Resmi Gazete**, 12.03.1971/13776.

²⁵⁶ Sezen, **age.**, 1999, s.104-105.

²⁵⁷ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Ekonomik Topluluğu Dairesi'nin Teşkilatlanma Şekli ve Görevleri ile ilgili Karar, **Resmi Gazete**, 9.4.1982/17659.

²⁵⁸ 30/9/1960 Tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanunun 1 inci ve 5 inci Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin KHK, **Resmi Gazete**, 31.08.1982/17798.

kullanılabilmesine imkân sağlanmış²⁵⁹, 91 sayılı Kanun’la DPT Müsteşarının başbakan yardımcısına bağlılığına ilişkin hüküm yürürlükten kaldırılmıştır²⁶⁰.

5. 223 Sayılı KHK

1980 sonrası döneme ilişkin DPT’yle ilgili incelenmesi gereken bir diğer düzenleme, 223 sayılı KHK olarak karşımıza çıkmaktadır²⁶¹. 223 sayılı KHK’yla DPT’nin görevleri genel olarak korunmasına rağmen, iktisadi ve sosyal politikaların tayininde hükümete yardımcı olmak görevi “müşavirlik yapmak” biçiminde değiştirilmekte ve çeşitli bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren iş ve eylemlerinde koordinasyonu sağlamak üzere tavsiye vermek görevi ise “görüş ve tekliflerde bulunmak” olarak düzenlenmektedir²⁶².

Ayrıca DPT, kalkınma planı ve yıllık programlar doğrultusunda uluslararası ekonomik kuruluşlarla ilişkilerin geliştirilebilmesi ve görüşmelerin sürdürülmesinde görüş ve önerilerde bulunmakla görevlendirilmekte ve ilişkileri geliştirmek üzere yurtdışında teşkilat kurma imkânı sunulmaktadır. Bu düzenlemelerle birlikte DPT’nin makro seviyede politika belirleme işlevi etkisizleştirilmekte, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon rolü ön plana çıkartılmakta ve DPT’nin odak noktası dışa açık ekonomi politikalarına uygun biçimde ulusal boyuttan uluslararası bir boyuta taşınmak istenmektedir²⁶³.

²⁵⁹ Bayram, **age.**, s.162.

²⁶⁰ Sezen, **age.**, 1999, s.105.

²⁶¹ Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, **Resmi Gazete**, 18.06.1984/18435 (Mükerrer).

²⁶² Övgün, **age.**, 2010, s.240.

²⁶³ Sezen, **age.**, 1999, s.108-109.

223 sayılı KHK'yla gerçekleştirilen bir diğerk önemli değişiklik, YPK'nın eşit sayıda siyasetçi ve bürokrattan oluşan biçimde tasarlanan yapısında siyasi ye sayısının artırılarak DPT Müsteşarı hariç diğerk DPT bürokratlarının üyeliklerinin sonlandırılmasıdır²⁶⁴. Yeni YPK; Başbakan, Başbakan Yardımcısı, Maliye ve Gümrük Bakanı, Tarım, Orman ve Köy İşleri Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı ile DPT Müsteşarı olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. 223 sayılı KHK'yla YPK'ya daha önce sahip olmadığı bir yetki olan yıllık programları inceleme yetkisi verilmektedir²⁶⁵.

Bunlara ek olarak KHK'yla, DPT'nin merkezi örgüt yapısında  müsteşar yardımcılığı²⁶⁶ kurulmakta ve örgüt yapısı karmaşıklaşarak uzman-baş yönetici arasındaki hiyerarşik kademe sayısı artırılmaktadır²⁶⁷. Ana hizmet birimlerine ise ‘‘Serbest Bölgeler Başkanlığı’’ eklenmekte ve gerek görülmesi halinde örgüt bünyesinde sözleşmeli personel alıştırılabileceğine ilişkin düzenleme yapılmaktadır²⁶⁸.

Sonuç olarak 223 sayılı KHK'yla eklenen yeni birimler ve kademeler aracılığıyla örgüt yapısı genişletilmekte, DPT'nin YPK'da temsil gücü daraltılmakta ve etki alanı zayıflatılarak teknik yönü eski önemini yitirmektedir.

²⁶⁴ vgn, **age.**, 2010, s.240-241.

²⁶⁵ vgn, **age.**, 2010, s.241.

²⁶⁶ KHK 4. maddesinde müsteşar yardımcılarının YPK toplantılarına katılabileceği belirtilmektedir.

²⁶⁷ Sezen, **age.**, 1999, s.109.

²⁶⁸ Akçay, **age.**, s.168-169.

6. 3067 Sayılı Kanun

3067 sayılı Kanun, kalkınma planlarının TBMM’de görüşölme usulünü düzenleyen teknik bir hukuki metindir. 1982 Anayasası’yla çift meclis yapısına son verilerek tek meclisli sistemin benimsenmesi nedeniyle 77 sayılı Kanun’da bazı değişiklikler yapılarak yürürlüğe konulmuştur. Kanun kapsamında, kalkınma planlarının TBMM’de görüşölme ve onaylanmasına ilişkin esaslar ile yasa tasarı ve tekliflerinin kalkınma planlarıyla uygunluğunun sağlanmasına ilişkin temel ilkeler düzenlenmektedir. 3067 sayılı Kanun, usul ve onay mekanizmalarını tek meclis sistemiyle bağdaşacak biçimde hükme bağlamakta ve planların onaylama biçimini 77 sayılı Kanun’da olduğu gibi “meclis kararı” olarak sürdürmektedir²⁶⁹.

3067 sayılı Kanun’a göre DPT tarafından hazırlanan kalkınma planı YPK tarafından görüşöldükten sonra Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulunca kabul edilen ve imzalanan plan, başbakan tarafından onaylanmak üzere Meclis Başkanlığına sevk edilir. Kalkınma planlarının TBMM’de görüşölme usul ve süreci 3067 Sayılı Kanun’un 2’nci maddesi dikkate alınarak şu şekilde özetlenebilir²⁷⁰:

- Plan, Meclis Başkanlığı tarafından Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilir.
- Komisyon, kendisine sevk edilen günden itibaren en fazla 24 saat içinde plan taslağını gündemine dâhil ederek görüşmeye başlar, planın incelenebilmesi için gündeme alındığı tarihten itibaren görüşmelere beş gün ara verir. Bu ara ile birlikte en fazla yirmi gün içinde kalkınma planını karara bağlar.

²⁶⁹ Bayram, **age.**, s. 223.

²⁷⁰ 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, 6.11.1984/18567.

- Plan görüşmeleri, Plan ve Bütçe Komisyonunda ve TBMM Genel Kurulunda aralıksız olarak ve planın tümü üzerinde bölümler itibarıyla yapılır.
- Plan ve Bütçe Komisyonunda planın tümü üzerindeki görüşmelerin sona ermesiyle, planın bütünlüğüne zarar vermeyeceği hükümet tarafından ifade edilen değişiklik önermeleri oylanır ve karara bağlanır, hükümet tarafından planın bütünlüğüne zarar vereceği ifade edilen değişiklikler ise gerekçeli geri verme önermesi sayılarak yeniden görüşülür ve bu önermelerin gerekçeleri ayrı ayrı oylanır. Komisyonca kabul edilen geri verme gerekçeleri, plan ile birlikte hükümete teslim edilir.
- Hükümet, Komisyonca kabul edilen geri verme gerekçelerinden kabul ettiği gerekçelere göre planda değişiklikler yapar ve kabul etmediği gerekçeleri Komisyona bildirir. Komisyon, bu durumun detaylarına raporunda yer verir. Plan ve Bütçe Komisyonu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve bahse konu Kanunda aksine bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir.
- Planın ve Komisyon raporunun bütünü üzerinde TBMM Genel Kurulundaki görüşmelerin sona ermesinin ardından, planın hükümete geri verilmesine dair gerekçeli önermeler ile komisyonca kabul edilip hükümet tarafından kabul edilmeyen geri verme gerekçeleri görüşülür ve bu gerekçelerin dikkate alınıp alınmaması hususu karara bağlanır. Dikkate alınmasına karar verilen gerekçeler hakkında yeniden görüşme başlatılır ve geri verme gerekçeleri ayrı ayrı oylamaya tabi tutulur. Kabul edilen geri verme gerekçeleri, plan ile birlikte hükümete teslim edilir.

- Hükümet, TBMM tarafından kabul edilen geri verme gerekçelerini de göz önünde bulundurarak planda gerekli gördüğü değişiklikleri yapar ve bu hususlar hakkında hazırladığı raporu TBMM Genel Kuruluna sunar.
- Geri verme gerekçelerinden hiçbiri TBMM tarafından kabul edilmemiş olduğunda ya da hükümet tarafından yapılan değişiklikleri bildiren raporun görüşülmesinin ardından plan bir bütün olarak açık oylamaya sunulur.

Ayrıca 3067 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde; 77 sayılı Kanun'la bağdaşan biçimde, TBMM'ye sevk edilen kanun tasarı ve tekliflerinin ve bunlara ilişkin değişiklik önergelerinin kalkınma planına uygunluk bakımından inceleneceği ve uygun bulunmadığı tespit edildiğinde reddedileceği hüküm altına alınmaktadır. TBMM'nin ihtisas komisyonlarında, kanun teklifleri ile bu tekliflerin bazı maddelerinin ya da kanun teklifleri hakkında önerilen kalkınma planının bütünlük arz eden yapısına zarar verecek nitelikteki değişiklik önergelerinin hükümet tarafından ilgili yıllar kapsamında yürürlükte olan kalkınma planına aykırı olması sebebiyle reddi istenilmesine rağmen Komisyon tarafından kabul edilmesi ancak üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyuyla mümkündür.

Söz konusu Kanun'da, kalkınma planının onaylanmasına ilişkin karar ve hükümetçe planın değiştirilmesi için verilen yetkiler saklı olmak kaydıyla, kalkınma planlarında değişiklik yapılması kalkınma planlarının kabulünde uygulanan usule uyularak gerçekleştirilebilir. Bu durum usulde paralellik ilkesinin benimsendiğini ortaya koymaktadır²⁷¹.

3067 sayılı Kanun günümüzde hala yürürlükte olmakla birlikte süreç içerisinde bazı maddelerinde değişiklikler yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin

²⁷¹ Bayram, **age.**, s.225.

benimsenmesiyle 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 91'inci maddesiyle, 3067 sayılı Kanun'da hükümete verilen yetkiler "Cumhurbaşkanı" olarak geri verme önergelerinin her biri hakkında görüşmeler kapsamında konuşma yetkileri ise "Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan" şeklinde değiştirilmiştir²⁷². Düzenlemeler doğrultusunda, mevcut durumda 3067 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde kalkınma planlarının DPT tarafından mevzuat kapsamında hazırlanarak Cumhurbaşkanı tarafından imzalandıktan sonra TBMM'de onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığı tarafından TBMM Başkanlığına sunulacağı belirtilmektedir²⁷³.

7. 304 Sayılı KHK

1987 yılında kabul edilen 304 sayılı KHK ile DPT'nin bağlı olduğu bakanlık ve YPK'nın yapısında yeni değişiklikler yapılmıştır. 304 sayılı KHK'nin 1'inci maddesinde; DPT'nin Başbakan'a bağlı olduğu ve Başbakanın DPT'nin yönetilmesine yönelik yetkilerini takdir ettiği durumlarda bir devlet bakanı aracılığıyla kullanabileceği düzenlenerek DPT'nin başbakan yardımcısıyla olan hiyerarşik bağı sona erdirilmektedir²⁷⁴.

304 sayılı KHK, YPK'nın yapısal değişiminde de önemli bir dönüm noktası niteliği taşımakta, Kurulda planlama teşkilatını temsil eden tek bürokrat olan DPT

²⁷² 700 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK, **Resmi Gazete**, 7.7.2018/30471 (2. Mükerrer).

²⁷³ 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3067.pdf>, Erişim Tarihi: 28.01.2020.

²⁷⁴ Akçay, **age.**, s.169.

Müsteşarının üyeliğine son verilmekte ve Kurulun Başbakan, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, başbakanın belirleyeceği üç devlet bakanı ile Maliye ve Gümrük, Tarım Orman ve Köy İşleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile Bayındırlık ve İskân, Ulaştırma Bakanlarından oluşacağı düzenlenmektedir²⁷⁵. 304 sayılı KHK'yla üye sayısı on bire çıkartılarak tamamen siyasi bir organa dönüşen YPK'nın görevleri de yeniden düzenlenmiştir²⁷⁶:

Özellikle kamu iktisadi teşebbüsleriyle ilgili her türlü kararın alınması işlevinin YPK görev kapsamına dâhil edilmesi, YPK'nın ilerleyen süreçte kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesinde önemli bir rol üstlenmesine sebep olmuştur²⁷⁷. Bu durum, YPK'nın geleneksel görev alanı olan planlamanın yanı sıra farklı işlevler üstlenmeye başladığını açık bir biçimde ortaya koymaktadır.

8. 3701 Sayılı Kanun

3701 sayılı Kanun'la²⁷⁸, DPT'nin merkezi örgütlenmesi genişletilerek kurum bir hizmet bakanlığına benzer biçimde düzenlenmekte²⁷⁹, YPK'ya yönelik daha sınırlı değişiklikler öngörülerek dış ekonomik ilişkileri koordine etme görevine son verilmekte

²⁷⁵ Sezen, **age.**, 1999, s.110.

²⁷⁶ Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair 304 sayılı KHK, **Resmi Gazete**, 31.12.1987/19681.

²⁷⁷ Övgün, **age.**, 2010, s.241.

²⁷⁸ 3701 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, 22.03.1991/20822.

²⁷⁹ Akçay, **age.**, s.170.

ve Kurulun oluşumunda başbakanın belirleyeceği devlet bakanı sayısı dörde çıkartılmaktadır²⁸⁰.

Kanun'un Komisyonda görüşülmesi esnasında Kanun tasarısının planlama anlayışında 1980 sonrası meydana gelen değişimin açık bir biçimde ifadesini bulduğu ileri sürülmüş; Kurulda DPT Müsteşarı ve ana hizmet birimleri başkanlarının üyeliğinin öngörülmemesinin DPT'yi YPK'nın sekreteryasını yapan bir konuma düşürdüğü, DPT'nin uygulamaya dair görev kapsamının ve birimlerinin genişlemesi hususlarında eleştirilmiş ve ekonomide önemli roller üstlenen kuruluşlar arasındaki eşgüdüm ve işbirliğinin yetersiz olduğu belirtilmiştir²⁸¹.

3701 sayılı Kanun'la DPT'nin var olan görevleri korunmakta, kalkınma planlarının ve yıllık programların bölge ya da sektör bazında hazırlanması ve özel konularda çalışmalar yürütmek için çalışma grupları oluşturulması görev alanına eklenmektedir²⁸². 3701 sayılı Kanun'un öngördüğü yapılanma, DPT'nin örgütsel yapısının herhangi bir hizmet bakanlığına benzer biçimde örgütlenmesine neden olmuştur. Mezkûr Kanun'la, müsteşar yardımcısı sayısı ikiden dörde çıkartılmakta, genel sekreterlik makamı kaldırılmakta, daire başkanlıklarından oluşan birimler genel müdürlük olarak örgütlenmekte, bürokratik yapı "müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, daire başkanı ve şube müdürü" olarak belirlenmekte ve böylece hiyerarşik kademe sayısı artırılarak tipik bakanlık yapılanmasına benzer bürokratik bir örgütlenme biçimi oluşturulmaktadır²⁸³.

²⁸⁰ Sezen, **age.**, 1999, s.113.

²⁸¹ Bayram, **age.**, s. 174-177.

²⁸² Sezen, **age.**, 1999, s.113.

²⁸³ Sezen, **age.**, 1999, s.113.

Bahse konu Kanun'la DPT bünyesinde Araştırma Enstitüsü ve İslam Ülkeleri ile Ekonomik İşbirliği Genel Müdürlüğü kurulması öngörülmekte²⁸⁴ ve Proje Geliştirme Genel Müdürlüğü adı altında yeni bir ana hizmet birimi eklenerek DPT'nin ilgi alanı, ekonomik ve sosyal yaşamın planlanmasından kamu kurumları tarafından hazırlanan projelerin kalkınma planı öncelikleriyle uyumlaştırılmasına doğru kaydırılmaktadır²⁸⁵. Plan ve programların hazırlanmasına ilişkin esaslar ise 223 sayılı KHK'ya benzer biçimde sürdürülmektedir²⁸⁶.

9. 437 Sayılı KHK

437 sayılı KHK'yla DPT'ye hukuki ve idari yapısına ilişkin değişiklikler sürdürülerek YPK'nın görev tanımı genişletilmektedir²⁸⁷. 437 sayılı KHK'yla dört müsteşar yardımcılığı kaldırılarak görev, yetki ve sorumluklar iki müsteşar yardımcısı ve bir genel sekretere dağıtılmıştır²⁸⁸. 437 sayılı KHK'yla DPT'nin ana hizmet birimi sayısı beşe indirilerek Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü ve Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesine dâhil edilmiş²⁸⁹; Proje Geliştirme Genel Müdürlüğü ve Araştırma Enstitüsü henüz kurulmadan kaldırılmış ve İslam Ülkeleri ile Ekonomik İşbirliği Genel Müdürlüğü

²⁸⁴ Akçay, **age.**, s.170.

²⁸⁵ Övgün, **age.**, 2010, s.242.

²⁸⁶ Bayram, **age.**, s.184.

²⁸⁷ Övgün, **age.**, 2010, s.242.

²⁸⁸ Bayram, **age.**, s.190.

²⁸⁹ 436 sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK, **Resmî Gazete**, 14.08.1991/20960.

lağvedilerek görevleri Dışışleri Bakanlığına verilmiştir²⁹⁰. DPT'nin yurtdışı teşkilat kurma olanağına da son verilmiştir²⁹¹.

DPT'nin özel teşebbüs ve yabancı sermayenin teşvik edilmesine yönelik görevi kaldırılırken²⁹² YPK, “*ihtiyaç görülen durumlarda, gelir ortaklığı senetleri, hisse senetleri ve her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın satın alınmasına ve tekrar satılmasına karar vermek*” gibi geniş yetkilerle donatılmaktadır²⁹³. Bu düzenlemeler doğrultusunda YPK, özelleştirme sürecinin en mühim örgütlerinden biri haline getirilirken²⁹⁴ DPT merkez yapılanmasının etkinliği ve örgüt büyüklüğü daraltılmıştır²⁹⁵.

10. 470 Sayılı KHK

470 sayılı KHK'yla²⁹⁶ DPT'nin merkez örgütlenmesine herhangi bir müdahalede bulunulmamakta, YPK'nın birçok hukuki metinle genişletilen görev alanı ise daraltılarak YPK'nın yapısı ve görevleri yeniden tanımlanmaktadır²⁹⁷. Bahse konu KHK'yla dışışleri bakanı da Kurula dâhil edilerek üye sayısı on ikiye yükseltilmiştir. Ayrıca 437 sayılı

²⁹⁰ Bayram, **age.**, s.190

²⁹¹ Sezen, **age.**, 1999, s.119.

²⁹² Bayram, **age.**, s.187.

²⁹³ 437 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, **Resmi Gazete**, 14.08.1991/20960.

²⁹⁴ Övgün, **age.**,2010, s.242.

²⁹⁵ Sezen, **age.**, 1999, s.120.

²⁹⁶ 470 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK, **Resmi Gazete**, 06.01.1992/21103.

²⁹⁷ Sezen, **age.**, 1999, s.120.

KHK'nın YPK'ya getirdiği özelleştirmeye yönelik bütün görevler YPK görev tanımından kaldırılarak bu görevler Kamu Ortaklığı Yüksek Kuruluna devredilmiştir²⁹⁸.

11. 511 Sayılı KHK

511 sayılı KHK²⁹⁹, DPT'nin görevlerinin yanı sıra kuruluşundan itibaren otuz yılı aşkın süreçte varlığını sürdüren örgüt yapısında önemli değişikliklere yer vermektedir³⁰⁰. 511 sayılı KHK'da dikkat çeken bir düzenlemeyle YPK üyeliğine son verilen DPT Müsteşarı yeniden Kurul yapısına dâhil edilmekte ancak Kurulun diğer bütün üyelerinin başbakan tarafından belirleneceği hüküm altına alınarak başbakana önemli bir hâkimiyet alanı tanınmaktadır³⁰¹. Söz konusu KHK'yla DPT'nin merkez örgütlenmesine ilişkin de önemli düzenlemeler yapılmaktadır. DPT bünyesindeki müsteşar yardımcısı sayısı değiştirilmekte, klasik planlama fonksiyonuyla bağdaşan ve DPT'nin kuruluşundan itibaren varlığını koruyan iktisadi planlama, sosyal planlama ve koordinasyon birimlerinin varlığına son verilmektedir³⁰².

DPT'nin ana hizmet birimlerinin yapısı ve görevleri takip edilen yeni sağ politikalarla uyumlu biçimde belirlenmektedir³⁰³. DPT'ye yurtdışı teşkilatı kurulma imkânı yeniden sağlanarak yurtdışı teşkilatında görevlendirilecek personele yönelik düzenleme yapılmaktadır.

²⁹⁸ Sezen, **age.**,1999, s.120.

²⁹⁹ 511 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, **Resmi Gazete**, 16.09.1993/21700.

³⁰⁰ Bayram, **age.**, s 198.

³⁰¹ Övgün, **age.**, 2010, s.243.

³⁰² Sezen, **age.**, 1999, s.122.

³⁰³ Övgün, **age.**, 2010, s. 243.

511 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinde, DPT'nin görev alanına “*milletlerarası kuruluşlarla iletişim halinde çalışarak uzun vadeli stratejiler geliştirmek ve topluma perspektif sunan politikaları belirleyerek özel kesim için orta ve uzun vadede müphemiyet durumunu gidermek üzere umumi yönlendirme görevini icra etmek*”, “*Maliye, para, dış ticaret ve kambiyo politikalarının kalkınma planı ve yıllık programların hedefleriyle ahenk içinde uygulanması konusunda hükümete müşavirlik yapmak*” gibi önemli görevler eklenmektedir. Özel girişimlerin faaliyetlerini plan ilkeleri doğrultusunda yürütülmesini düzenlemek üzere teşvik ve yönlendirme politikaları hakkında temel çerçeveyi oluşturarak hükümete önerme görevi de yeniden DPT'ye devredilmektedir³⁰⁴.

Ancak gerçekleştirdiği düzenlemeler aracılığıyla DPT'nin örgüt yapısını 1980 sonrası dışa açık ve piyasa ilkeleriyle uyumlu ekonomi anlayışı ve yeni kalkınma düşüncesiyle bağdaştırmaya çalışan ve başbakanın hâkimiyet alanını genişleten 511 sayılı KHK³⁰⁵, Anayasa Mahkemesi tarafından 3911 sayılı Yetki Kanunu'nun iptal edilmesi üzerine anayasal dayanaktan yoksun kalması sebebiyle iptal edilmiştir³⁰⁶.

12. 540 Sayılı KHK

540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, 511 sayılı KHK'nın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi sonucu oluşan hukuki boşluğu doldurmak için 24/6/1994 tarih ve 21970 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak

³⁰⁴ Bayram, **age.**, s.200.

³⁰⁵ Sezen, **age.**, 1999, s.123.

³⁰⁶ Anayasa Mahkemesi'nin 25.11.1993 tarihli E: 1993/50 - K: 1993/52 sayılı kararı, **Resmi Gazete**, 27.12.1993/21801, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21801.pdf>, Erişim Tarihi: 24.02.2020.

yürürlüğe girmiştir³⁰⁷. 540 sayılı KHK, 1980 yılı sonrası DPT'nin yeni kalkınma modeli bağlamındaki konumu, rol ve işlevlerinin yenilenerek tanımlanması sürecinin son yasal düzenlemesidir³⁰⁸ ve 2011 yılında DPT lağvedilip Kalkınma Bakanlığı kurulana kadar yaklaşık on yedi yıl yürürlükte kalmıştır.

540 sayılı KHK'da DPT'nin başbakana bağlı olması ve başbakanın ilgili yetkilerini devlet bakanı aracılığıyla yürütebilmesi yetkisi sürdürülmekle beraber DPT'nin kuruluşundan itibaren herhangi bir müdahalede bulunulmayan ikili örgüt yapısı değiştirilmiştir³⁰⁹. DPT'nin Müsteşarlık ve YPK'dan oluşan ikili yapısı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına bağlı olan Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulunun eklenmesiyle üçlü bir mekanizmaya dönüştürülmüştür³¹⁰.

540 sayılı KHK'yla YPK'nın oluşumuna ilişkin herhangi bir değişiklik yapılmazken Toplu Konut İdaresinin gelecek yıl kapsamındaki programlarını değerlendirerek önlemler almak ve uygulamaları değerlendirmek için senede en az iki kez Başbakanın belirleyeceği tarihlerde toplanmaya ilişkin görevi “Toplu Konut İdaresi ve Toplu Konut Fonu bütçesini onaylamak” olarak değiştirilmiştir³¹¹.

Bahse konu KHK'nın 6'ncı maddesinin (b) bendinde düzenlenen Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulunun kökeni 1980 yılında oluşturulan Para ve Kredi Kuruluna dayanmaktadır. Kurula DPT Müsteşarlığının bağlı olduğu bakan başkanlık ederken Kurul üyelerini Başbakanın görevlendireceği bakanlarla birlikte Maliye Bakanlığı Müsteşarı,

³⁰⁷ Bayram, **age.**, s.210.

³⁰⁸ Sezen, **age.**, 1999, s.123-124.

³⁰⁹ Bayram, **age.**, s.210-211.

³¹⁰ Övgün, **age.**, 2010, s.246.

³¹¹ Bayram, **age.**, s.211-212.

DPT, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarları ile Merkez Bankası Başkanı oluşturmaktadır. Siyasetçilerin yanı sıra bürokratların temsiliyle oluşturulan ve sekreteryasını DPT Müsteşarlığının üstlendiği Kurulun ülkenin ana ekonomik politikalarının belirlemesinde ve koordinasyonunda rol oynaması³¹² ve YPK'ya bütünüyle siyasilerin hâkim olması sebebiyle bürokrasi ve siyaset arasında yeni bir iletişim yolu oluşturması beklenmektedir³¹³.

540 sayılı KHK'da, 511 sayılı KHK'da belirlenen üç müsteşar yardımcısı ve bir genel sekreter; beş müsteşar yardımcısı ve bir genel sekreter olarak değiştirilmektedir. Müsteşar yardımcılarının sayısının ise başbakanca saptanacağı hüküm altına alınmaktadır³¹⁴. Ayrıca 511 sayılı KHK'da öngörüldüğü biçimde birimlerin sektörlere dayalı geleneksel yapılanmasından farklı olarak genel müdürlük düzeyinde örgütlenmesi devam ettirilirken sekiz genel müdürlük olarak örgütlenen ana hizmet birimlerinin adlarında bazı değişiklikler yapılmaktadır³¹⁵.

540 sayılı KHK'nın ana hizmet birimlerine ilişkin temel görev tanımlamalarına³¹⁶ bakıldığında ise DPT, kuruluşuna ilişkin 91 sayılı Kanun'da öngörülen görev tanımından

³¹² 540 sayılı KHK'nın 6. maddesi (b) bendinde belirlenen Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun görevleri için bkz. **Resmi Gazete**, 24.6.1994/21970.

³¹³ Akçay, **age.**, s.174-175.

³¹⁴ Bayram, **age.**, s.213.

³¹⁵ Sezen, **age.**, 1999, s.124.

³¹⁶ Yatırımlar Sektör Programları ve Koordinasyon Genel Müdürlüğünün adı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yapısal Uyum Sosyal Politikalar ve Koordinasyon Genel Müdürlüğünün adı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Gelişme Politikaları Genel Müdürlüğünün adı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Avrupa

uzaklaşarak geniş kapsamlı planlama işlevlerini yitirmeye başlamış; özel teşebbüslerin gelecek öngörülerini etkileyen belirsizlikleri en aza indirecek politikalar tespit etmek ve milletlerarası kuruluşlarla ilişkilerin geliştirilmesi gibi görevlere hizmet eden bir teşkilata dönüşmüştür³¹⁷.

13. 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun

5449 sayılı Kanun’la kalkınma ajanslarının yapılanması ile görev, yetki ve sorumlulukları saptanmaktadır. Kamu örgütlenmesinde esneklik arayışları sonucunda neticesinde ortaya çıkan kalkınma ajansları³¹⁸, AB destekli bölgesel kalkınma programlarının yerel düzeyde uygulanması ve koordine edilmesi için oluşturulmuştur³¹⁹.

Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğünün adı Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ekonomik ve Sosyal Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığının adı Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığı olarak değiştirilmiştir. Tüm ana hizmet birimlerinin görevlerini düzenleyen hükümler de yeniden düzenlenmiştir. 540 sayılı KHK’ya göre DPT’nin ana hizmet birimlerinin görev ve yetkileri için bkz. **Resmi Gazete** 24.6.1994/21970.

³¹⁷ Övgün, age., 2010, s.245.

³¹⁸ Karasu, Koray, “Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları”, **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt: 4, Sayı: 11, 2009, s.29, <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12575/41985>, Erişim Tarihi: 30.07.2021.

³¹⁹ Övgün, Barış, “Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:62, Sayı:03, Mart 2007, s.248, <https://dergipark.org.tr/en/pub/ausbf/article/42708>, Erişim Tarihi: 30.07.2021.

Bölgeleri ekonomik açıdan cazibeli kılmak üzere kurulan kalkınma ajansları, AB istatistiki bölge sınıflandırmasına (NUTS) paralel şekilde hazırlanan 3 düzeyli İstatistiki Bölge Sınıflandırması Sistemi (İBBS) temel alınarak örgütlenmiştir. Türkiye’de 26 kalkınma ajansının kurulmasıyla ulusal planlama anlayışında esas alınan bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmak yerine bölgeler arasında rekabeti, girişimciliği teşvik ederek yerel kalkınmanın sağlanmasına odaklanılmaktadır. Bu durum, merkezden ulusal düzeyde yürütülen planlama anlayışının yerelden küresel düzeyde yürütülmek üzere değiştiğini açık bir biçimde ortaya koymaktadır³²⁰.

5449 sayılı Kanun’la kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonundan DPT sorumlu tutulmuştur³²¹. Merkezi yönetim ya da yerinden yönetim kuruluşları olarak tanımlanmayan kalkınma ajansları ile DPT arasında hiyerarşik ya da yönetsel bir vesayet ilişkisi söz konusu olmamasına rağmen mezkûr Yasa’yla DPT’ye önemli yetkiler verilmiştir. Ajansların hukuki olarak kurulmasına DPT’nin bağlı olduğu Bakanın teklif etmesi üzerine Bakanlar Kurulu karar vermektedir. DPT, yönetim kurulu tarafından teklif edilen ajans genel sekreterini onaylama yetkisine sahiptir. Ayrıca DPT ajanslara planlama, programlama ve projelendirme hususlarında danışmanlık sunmaktadır. Bunlara ek olarak plan ve programların uygulamasını izleyip değerlendirmek, kaynak kullanımına ilişkin temel ilkeleri saptamak, ajanslar arası işbirliğini sağlamak ve yıllık çalışma programlarını onaylamak gibi birçok görev ve yetkisi de bulunmaktadır³²². Söz konusu

³²⁰ Övgün, **agm.**, 2007, s.251.

³²¹ Güler, **age.**, s.334.

³²² 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, 8.2.2006/26074.

yetkiler, ulusal seviyede eşgüdümün sağlanmasından çok daha kapsamlı ve idari vesayet ya da hiyerarşik ilişki olarak değerlendirilebilecek ölçüdedir³²³.

DPT, ulusal düzeyde makro planlar olan kalkınma planlarının yanı sıra bölge düzeyinde planların hazırlanmasında ve kalkınma ajanslarının yönetsel olarak geliştirilmesinde etkin bir rol üstlenmiştir. DPT, kalkınma ajanslarının kurumsal kapasitelerini geliştirmek üzere ikincil mevzuat ve rehberler hazırlamış, bilgilendirme toplantıları, eğitim seminerleri ve Avrupa Birliği (AB) ile projeler gerçekleştirmiştir³²⁴. Bu durum, bölgesel planlamanın merkezi yönetim tarafından DPT aracılığıyla sürdürüldüğünü göstermektedir.

B. Planlamanın Bakanlık Düzeyinde Örgütlenmesi: Kalkınma Bakanlığı

1960 yılından itibaren ulusal kalkınma planlarının hazırlanması ve bu planların uygulanmasından yasal olarak görevli olan DPT, 1980’li yıllardan sonra benimsenen ulusal planlama anlayışının eski önemini yitirmesiyle yapısal açıdan köklü bir dönüşüm geçirmiştir. 1980’li yıllarla birlikte devletin düzenleyici ve yönlendirici bir işlev üstlenmesi gerektiğini savunan neoliberal görüşlerin ön plana çıkması, kalkınmanın bir aracı olarak görülen planlamayı da etkileyerek 1960-1980 döneminde uygulanan devletin daha etkin olduğu bütüncül planlama anlayışlarının terk edilmesine yol açmıştır³²⁵. DPT,

³²³ Güler, **age.**, s.335.

³²⁴ Çiner, Can Umut, **Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye’ye Karşılaştırmalı Bir Bakış**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2010, s.231.

³²⁵ Övgün, Barış, “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 66, Sayı: 3, 2011, s. 266, <http://static.dergipark.org.tr/article-download/imported/5000053258/5000050575.pdf?>, Erişim Tarihi: 05.03.2020.

bu dönemde piyasa sistemi ilkelerine uyumlu bir planlama anlayışını benimseyerek özel teşebbüslerin önündeki belirsizlikleri giderme görevini yerine getiren bir mekanizmaya evrilmiştir.

1990'lı yıllarla birlikte neoliberal kalkınma kuramını eleştiren, gelir dağılımında eşitliğin sağlanmasını ve insanların kalkınma sürecine doğrudan katılımını ön plana çıkaran yeni kalkınma anlayışı ortaya çıkmıştır. Yeni kalkınma anlayışı doğrultusunda ulusal planlama anlayışına ve kurumlarına ihtiyaç kalmadığını düşünen, planlamada katılımcılığı önemseyen ve merkezden daha çok yereli ön plana çıkartan bir model benimsenmiştir³²⁶. Birleşmiş Milletler, OECD ve AB gibi milletlerarası örgütlerin de yeni kalkınma düşüncesinin temel argümanlarını benimsemesiyle kalkınmanın tek ve merkezi düzeyde gerçekleştirilemeyeceği düşünülerek yerel düzeyde kalkınma önemiyet kazanmıştır.

Yerel ve bölgesel düzeyde planlamanın ön plana çıkmasıyla devletin kalkınmaya ve planlamaya ilişkin rolü “müdahale eden ve bütün süreçleri yerine getiren” bir konumdan “destekleyen ve denetleyen” bir biçime dönüşmüştür. Yeni kalkınma modelinde devletin rolü yerel aktörlerin etkin kılınmasına odaklanmaktadır.

DPT'nin lağvedilerek Kalkınma Bakanlığının kurulmasının bir diğer nedeni ise AB Katılım Öncesi Yardım Aracı fonlarının etkili bir biçimde yönetilebilmesi için yeni örgütsel yapıların oluşturulması beklentisidir. 1990'lı yıllardan itibaren AB'ye yeni üye olan ülkelerin kurumsal yapılanma süreçlerine bakıldığında, uyum çabalarının ve yeni kalkınma düşüncesinin etkisiyle “Kalkınma Bakanlığı” ve bölgesel düzeyde “kalkınma ajansları” oluşturulduğu gözlemlenmektedir³²⁷. Türkiye’de de Kalkınma Bakanlığı olarak

³²⁶ Övgün, **agm.**, 2011, s.266-267.

³²⁷ Övgün, **agm.**, 2011, s.270-272.

yeni bir bakanlık oluşturulmasının temel nedenlerinden biri olarak AB'ye yeni üye olan ülkelere benzer biçimde AB'nin bölgeselleşme politikalarına uyum sağlanması, yapısal fon kaynaklarının idaresinin etkin biçimde sürdürülmesi ve ilerleme raporlarında tespit edilen sorunlara ve çözüm önerilerine yönelik bir adım atılması arzusu olduğu düşünülmektedir³²⁸.

2000'li yıllarla birlikte kalkınma planlarının stratejik planlama anlayışıyla bağdaşan biçimde hazırlanması, planlamanın örgütlenmesinde değişiklik yapılmasını gündeme getirmiş; ulusal çerçevede planlamadan sorumlu DPT'nin kurumsal olarak lağvedilmesine ilişkin bazı girişimler gerçekleşmiştir. Merkezi düzeyde planlamanın değişiminin ilk işareti, 2000 yılında kurum içinde hazırlanan "Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun" tasarısı taslağıdır³²⁹. Hazırlanan Kanun tasarısı taslağı ile DPT'nin adının yanı sıra kuruluş amacının da değiştirilmesi arzu edilmektedir. ÖVGÜN, tasarının genel gerekçesinde yapılan bu değişikliğin basit bir tercih değişimi olmadığını, karar alma süreçlerinde uluslararası kuruluşların yükselen öneme sahip olması ve planlama örgütünün yapısal uyum politikaları ile bağlantılı olarak ortaya çıkan problemlerin çözümünde etkili olacak bir yapıda düzenlenmesinin gerekli görüldüğünü ifade etmektedir³³⁰.

Bu doğrultuda yeni oluşturulacak kurumun planlama uygulamalarında özel sektör kuruluşlarının stratejilerini izlemesi, bütüncül ve dengeli politikalar tespit etmenin ötesinde stratejik konularda araştırmalar yaparak geleceğe yönelik stratejiler belirlemesi

³²⁸ Ayrıntılar için bkz. European Commission, **Turkey 2009 Progress Report**, s.67-68 ve **Turkey 2010 Progress Report**, s.74.

³²⁹ Övgün, **age.**, 2010, s.255-256.

³³⁰ Övgün, **agm.**, 2010, s.195.

ve kamu yönetiminin sil baştan yapılandırılmasında ve sadeleştirilmesinde rol üstlenmesi beklenmektedir³³¹. Bu taslağın genel gerekçesi de göz önünde bulundurulduğunda, DPT'nin yeniden örgütlenmesine neden olan temel unsurun küreselleşme ve etkileri olduğu ortaya çıkmaktadır³³². Bahse konu kanun yasalaşmamakla birlikte stratejik planlama düşüncesinin nasıl bir planlama teşkilatı öngördüğüne ilişkin ipuçları sunmaktadır.

Merkezi düzeyde planlamanın örgütlenmesinde bir diğer değişiklik, kamu idaresi kapsamında kurum içinde kalkınma planı çalışmalarını ve DPT'yle ilişkileri koordine etmek ve kalkınma planlarının daha yüksek oranda uygulanmasını sağlamakla görevli Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairelerinin kaldırılmasıdır. Bu birimlerin yerini 5436 sayılı Yasa'yla³³³ kurulan ve bilhassa idarenin stratejik plan ve performans programı hazırlıklarını gerçekleştirmek ve koordine etmekle görevli “strateji geliştirme birimleri” almıştır. Bu birimlerin örgütlenmesinden ise DPT yerine Maliye Bakanlığı sorumlu tutularak her bir kamu idaresinin stratejik yönetim düşüncesiyle bütünleştirilmesi amaçlanmıştır³³⁴. Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairelerinden çok daha kapsamlı ve farklı bir bakış açısıyla görev ve yetkilerle oluşturulan strateji geliştirme birimlerinin

³³¹ Övgün, **agm.**, 2010, s.195-196.

³³² Çiner, Can Umut, “Planlama İşlevi ve Kalkınma Bakanlığı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek**, (Der: A. Argun Akdoğan), Alter Yayıncılık, 2012, s.84.

³³³ 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, 24.12.2005/26033.

³³⁴ Övgün, **agm.**, 2010, s.197.

Maliye Bakanlığıyla ilişkilendirilmesi, ulusal düzeyde planlama örgütlenmesinde DPT'nin lider rolünü farklı kurumlarla paylaşmaya başladığını ortaya koymaktadır³³⁵.

2000'li yıllarla birlikte planlama anlayışındaki değişim doğrultusunda planlamanın yapılanmasında ortaya çıkan bir diğer husus, her bir kamu idaresinin kendi geleceklerine yönelik kararlarını belirleyebilmeleri için planlamanın ulusal düzeyden kurumsal düzeye taşınması ve her bir idarenin politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi arzusudur. Bu dönemde planlamanın örgütlenmesinde vurgulanması gereken husus, yerel yönetimler ve kalkınma ajansları vasıtasıyla merkezi düzeyde planlamanın bölgesel düzeyde planlamaya evrilmesidir³³⁶.

Bu süreçte; 5018 sayılı KMYKK'da genel ve özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumları için öngörüldüğü gibi birtakım yasal düzenlemelerle tüm il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve nüfusu 50.000 üzerinde bulunan belediyelerin de özel sektör uygulamalarına benzer biçimde stratejik plan hazırlaması ve tüm işlevlerini bu planlar doğrultusunda yürütmesi zorunlu tutulmaktadır³³⁷. Ayrıca 2005 yılında 26 bölgeyi kapsayan kalkınma ajansları ve her bir ilde yatırım destek ofisleri kurularak yerel düzeye taşınan planlamayla kalkınmada öncelikli yöreleri tespit etmek ve kaynakların bu bölgelere nakledilmesini sağlamanın ötesinde kalkınmayı yerinden planlamak ve geliştirmek ve yerel düzeyde potansiyeli harekete geçirerek bölgesel düzeyde rekabet gücünü artırmak amaçlanmaktadır. Bölgesel planlama yaklaşımıyla bölge düzeyinde yurtiçi ve yurtdışı sermaye sahiplerinin dikkatini çekme isteği ön plana çıkmakta, makro düzeydeki planların yereldeki bütün problemleri etkin değerlendiremediği düşüncesiyle

³³⁵ Övgün, **age.**, 2010, s.265-266.

³³⁶ Övgün, **age.**, 2010, s.266.

³³⁷ Övgün, **agm.**, 2010, s.196.

planlama yerel düzeyden merkeze doğru evrilen bir seyir izlemektedir. DPT ise bu düşünce bağlamında bölge düzeyindeki politikaların belirlenmesinde yardımcı olan ve sonuçları izleyen bir görev üstlenmektedir³³⁸.

Merkezi düzeyde planlamanın değişimine ilişkin bir diğer işaret ise 2011 yılında hazırlanan Ekonomi ve Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK taslağıdır³³⁹. Taslak kapsamında DPT ve Hazine Müsteşarlığının yetkileri birleştirilmekte ve oluşturulan örgütün Bakanlar Kurulu kararıyla bölgesel düzeyde de teşkilatlanabileceği düzenlenmektedir. Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun tasarısı ile Ekonomi ve Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK taslağı göz önünde bulundurulduğunda her iki taslağın farklılıklar barındırmasına rağmen ekonomik örgütlenmedeki değişimi DPT üzerinde kurgulamaları dikkat çekmektedir. Mezkûr taslakların özellikle bölgeselleşme politikalarına yönelik hükümleri önemli benzerlikler gösterse de söz konusu iki taslak yürürlüğe girmemiştir. Bilhassa DPT ve Hazine Müsteşarlığının birleştirilmesini temel alan taslağın yürürlüğe girmemesinde yaşanan olası güç mücadeleleri etkili olmuştur³⁴⁰.

Söz edilen bütün bu gelişmelerin neticesinde, 3/05/2011 tarihli 6223 sayılı Yetki Kanunu çerçevesinde hazırlanan 641 sayılı KHK'yla Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur³⁴¹. Kalkınma Bakanlığı, 1960 senesinden itibaren Türkiye'nin milli kalkınma planlarını

³³⁸ Övgün, **age.**, 2010, s.269-271.

³³⁹ Çiner, **agm.**, 2012, s.85.

³⁴⁰ “Hazine ve DPT’de Müsteşarlık Kavgası”,
<https://www.memurlar.net/haber/194974/hazine-ve-dpt-de-mustesarlik-kavgasi.html>,
Erişim Tarihi: 08.03.2020.

³⁴¹ Övgün, **agm.**, 2011, s. 272.

hazırlayan ve söz konusu planların uygulanmasında başat rol oynayan DPT'nin tarihsel birikimi üzerine kurulmakta ve bu düzenlemeyle devletin planlamaya odaklanan örgütünün yerini kalkınmaya odaklanan bir bakanlık almaktadır. Bu durum, Türkiye'nin kalkınma planlaması geçmişinde önemli bir dönemin kapanış noktasını temsil etmektedir³⁴².

İcrai yönü ön plana çıkmayan planlama faaliyetinin icrai işlevleri üstlenen kamu idarelerinin örgütlenmesi olan “bakanlık” biçiminde yapılandırılması, bu bakanlığa kalkınma ajanslarını koordine etme rolünün verilmesi ve bölge kalkınma idarelerinin bu bakanlıkla ilişkilendirilmesi; Kalkınma Bakanlığının uygulamada düzenleyici/eşgüdümci rolle sınırlandırılmasına, plan-program yapmaktan daha çok bunların yaptırılmasını sağlayan ve bölgesel projelerin yürütülmesinde eşgüdüm işlevi üstlenen bir örgüt olmasına yol açmıştır³⁴³.

1. 641 Sayılı KHK

6223 sayılı Yetki Kanunu'yla kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve ekonomik bir biçimde sürdürülmesi için kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesi ve örgütlenmesinde köklü değişiklikler yapılması amacıyla düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmiştir³⁴⁴. Bu çerçevede, Yetki Kanunu'nun 3'ncü maddesinde ekonomiyle ilgili kamu idarelerince icra edilen faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak, ekonomiye yönelik politikaları tespit etmek için

³⁴² Övgün, **agm.**, 2011, s. 272.

³⁴³ Sezen, **agm.**, 2014, s.201.

³⁴⁴ 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu, **Resmî Gazete**, 3.5.2011/27923.

yeni bir bakanlık oluşturulacağı ve 540 sayılı KHK’da değişiklik yapılacağı belirtilmektedir. Düzenleme kapsamında değişikliğin temel noktalarının ortaya konulmaması, kamuoyunda ekonomik görevleri üstlenen tek bir bakanlık kurulmasına ilişkin beklentiler oluşmasına sebep olmuştur³⁴⁵. Ancak beklentilerin aksine 641 sayılı KHK’yla Kalkınma Bakanlığı ve 637 sayılı KHK’yla Ekonomi Bakanlığı ayrı iki bakanlık olarak kurulmuş³⁴⁶; Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı da ayrı örgütler olarak varlıklarını sürdürmüştür.

641 sayılı KHK’yla DPT’nin kuruluş ve görevlerine ilişkin son düzenleme olan 540 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmıştır. Kalkınma Bakanlığı’na KHK kapsamında verilen görevler ile DPT’nin görevleri konusunda önemli benzerlikler bulunmasının yanı sıra planlama anlayışındaki değişim doğrultusunda bazı noktalarda farklılıklar da göze çarpmaktadır³⁴⁷.

540 sayılı KHK’yla DPT’ye doğrudan planlamaya özgü görevler verilmiştir. 540 sayılı KHK’ya göre DPT’nin kuruluş amacı, kalkınmanın hız kazanmasının yanı sıra kaynakların verimli bir biçimde tahsis edilebilmesini sağlamak üzere ülkenin sosyoekonomik ve kültürel bağlamda planlama hizmetlerini bütüncül, etkin ve istikrarlı bir biçimde yürütmektir³⁴⁸. 641 sayılı KHK’da Kalkınma Bakanlığına verilen görevlerin

³⁴⁵ Övgün, **agm.**, 2011, s.273.

³⁴⁶ Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 641 sayılı KHK, **Resmi Gazete**, 08.06.2011/27958 (Mükerrer).

³⁴⁷ Övgün, **agm.**, 2011, s.273.

³⁴⁸ Mutluer, M.Kamil; Öner, Erdoğan; Kesik, Ahmet, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4.Baskı, İstanbul, 2018, s.168.

temel odağında ise ulusal düzeyde planlama değil bölgesel düzeyde planlama yaklaşımı vardır.

Mezkûr düzenlemelere göz atıldığında, hazırlanan planların niteliği açısından da farklılaşma dikkat çekmektedir. DPT, hükümet tarafından tespit edilen amaçlar çerçevesinde kalkınma planları ve yıllık program hazırlamakla görevliyen Kalkınma Bakanlığı, hükümetin saptadığı hedefler bağlamında makroekonomik, sektörel ve bölgesel düzeyde analiz ve çalışmalar gerçekleştirmek ve kalkınma planı, orta vadeli program ve yıllık programları hazırlamakla görevlendirilmektedir³⁴⁹.

2000’li yıllarda yürürlüğe konulan birtakım yasal düzenlemelerle DPT’ye verilen stratejik planlama çalışmalarındaki rol Kalkınma Bakanlığınca üstlenilmekte; Kalkınma Bakanlığı, stratejik yönetim anlayışının daha kapsamlı boyutta merkezi düzeyde uyumlaştırma ve yönlendirme birimi olarak ortaya çıkmaktadır³⁵⁰. Bu düzenlemeler bağlamında, Kalkınma Bakanlığı kamu idarelerinin özellikle stratejik plan hazırlama süreçlerini destekleyerek ulusal boyutta belirlenen politikalarla kurumsal düzeyde hazırlanan planların uyumunu gözetmektedir.

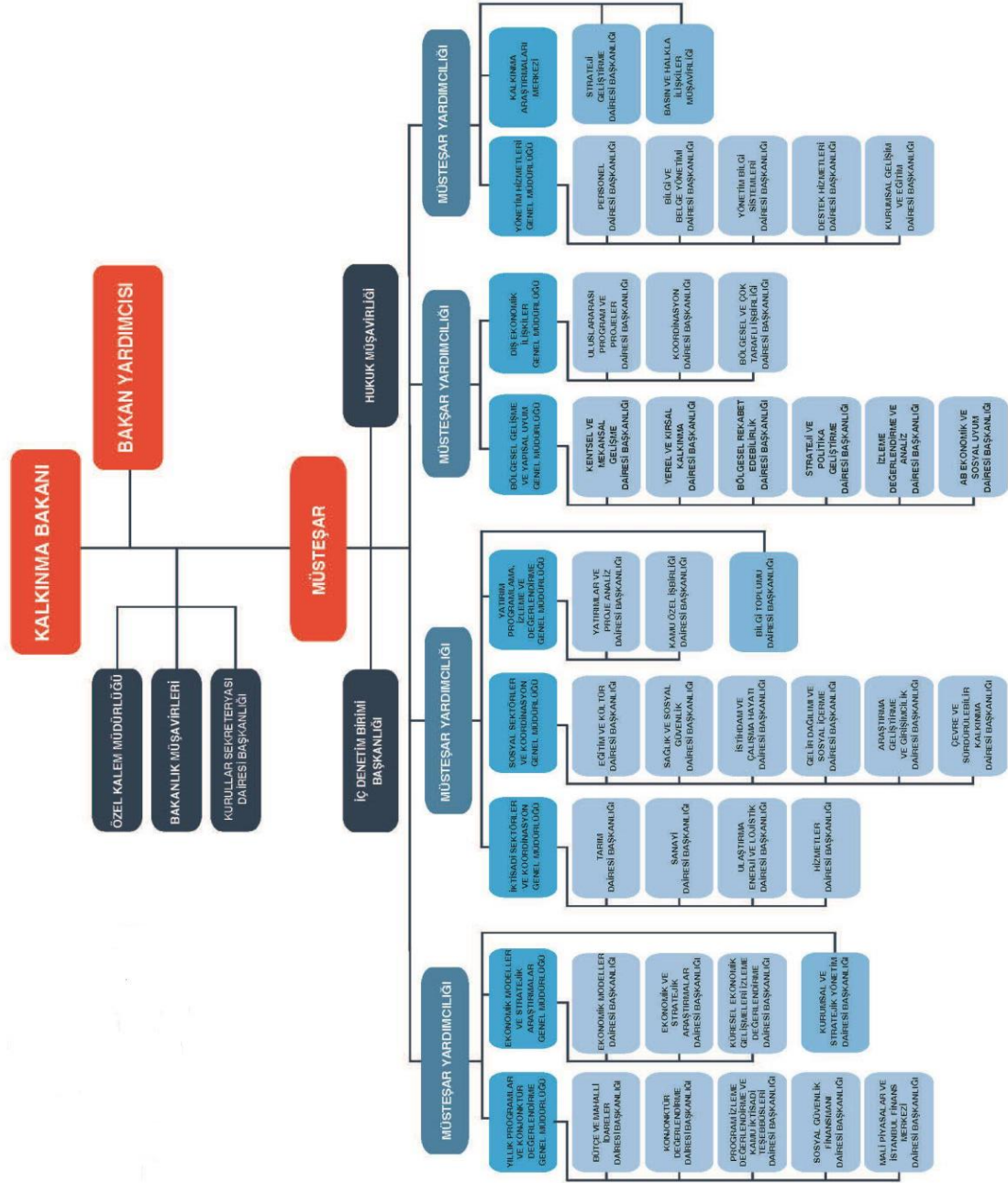
Kalkınma Bakanlığının teşkilat yapısı da DPT’yle görev yönünden var olan bazı benzerlikleri ve farklılıkları açıkça yansıtmaktadır. YPK, Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu ile DPT Müsteşarlığından oluşan örgütün yeni yapılanmasında planlamaya özgü ihtisas birimi olarak kurulmuş olan başbakanlığa bağlı müsteşarlık yapısının varlığına son verilmekte ve planlama örgütü tipik bir bakanlık olarak örgütlenmektedir. YPK ve Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu ise planlama örgütünün üç sacayağının iki parçası olarak

³⁴⁹ Övgün, **agm.**, 2011, s.273.

³⁵⁰ Övgün, **agm.**, 2011, s.274.

değil bakanlık bünyesinde kurullar çatısı altında düzenlenmektedir³⁵¹. 641 sayılı KHK çerçevesinde oluşturulan Bakanlığın teşkilat şeması Şekil 2’de yer almaktadır.

Şekil 2: Kalkınma Bakanlığı Teşkilat Şeması



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı 2014-2018 Stratejik Planından aynen alınmıştır.

³⁵¹ Övgün, agm., 2011, s.274.

Ana hizmet birimleri açısından ise DPT'nin bazı hizmet birimleri bakanlık yapısına dâhil edilmezken bazı hizmet birimleri bakanlık çatısı altında varlığını sürdürmektedir. DPT bünyesinde faaliyetlerini sürdüren birtakım genel müdürlük bakanlık yapısı içerisinde de varoluşunu korumaktayken bakanlık örgütlenmesinden Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü kaldırılmakta ve bağımsız bir bakanlık olarak örgütlenmektedir. 641 Sayılı KHK'yla Yatırım Programlama, İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü ve Kurullar Sekreteryası Daire Başkanlığının yanı sıra tipik bir bakanlık yapısına uygun bir şekilde Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ve Özel Kalem Müdürlüğü kurulmaktadır. Kalkınma Bakanlığı, bölgesel gelişme politikalarının yerelden merkeze doğru uygulanması yaklaşımına uygun olarak kalkınma ajansları için bir şemsiye örgüt görevini üstlenmiş ve kalkınma ajanslarının ülke çapında koordinasyonunu sağlamak ve bu ajansların faaliyetlerini yürütmekle görevlendirilmiştir³⁵². Ayrıca bölge kalkınma idareleri de Kalkınma Bakanlığına bağlı olarak düzenlenmiş; 649 sayılı KHK'da bölgesel kalkınma politikalarını saptama görevini yürütmek üzere oluşturulan "Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi" Bakanlık örgütlenmesi içine alınmıştır³⁵³. Ayrıca Başbakanlık Genelgesi'yle Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı da Kalkınma Bakanlığı ilgili kuruluşu olarak konumlandırılmıştır³⁵⁴.

Sonuç olarak 641 sayılı KHK'yla 1960 yılında oluşturulan DPT; yeni kalkınma yaklaşımı, AB katılım süreci, yapısal fonların etkin yönetimi ihtiyacı ve bölgeselleşme

³⁵² Övgün, **agm.**, 2011, s.275-276.

³⁵³ Çiner, **agm.**, 2012, s.91.

³⁵⁴ Kuruluşların Bağlı ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi İle İlgili İşlem, **Resmî Gazete**, 8.07.2011/27988.

politikalarının ön plana çıkmasının etkisiyle önemli bir örgütsel değişim göstererek tipik bir bakanlık yapısı içinde eritilmiş ve planlamaya özgü uzmanlık birimi niteliğine son verilmiştir.

C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin benimsenmesiyle yasama ve yürütme erklerinin oluşumu, seçimi, konumları, birbirleriyle ilişkileri ve denetlenmesine ilişkin önemli reformlar gerçekleştirilerek kuvvetler ayrılığı ilkesi katı bir biçimde tesis edilmek istenmiştir. Kamu yönetiminin yeniden şekillendirilmesini de gerekli kılan bu değişiklik doğrultusunda örgütlenmesi yeniden ele alınarak varlığına son verilen bakanlıklardan birisi de 641 sayılı KHK'yla kurulan ve planlama işlevini DPT'den farklı bir perspektif bağlamında üstlenen Kalkınma Bakanlığı olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi öngörmesiyle öne çıkan 6771 sayılı Kanun³⁵⁵, 16/04/2017 tarihinde mecburi olarak halkoylamasına sunulmuş; halkoylamasına ilişkin kesin sonuçlar Yüksek Seçim Kurulunun 27/04/2017 tarih ve 663 sayılı kararıyla ilan edilmiştir³⁵⁶. Türkiye’de yüzyılı aşan bir geçmişi bulunan parlamenter sistemin kaldırılarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin benimsenmesini temel alan bu düzenleme, kamu yönetiminin şekillendirilmesinde ve kamu bütçesinin bütün aşamaları üzerinde anayasal ve yasal olarak birçok değişikliğe sebep olmuştur³⁵⁷.

³⁵⁵ 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmî Gazete**, 11.02.2017/29976.

³⁵⁶ Yüksek Seçim Kurulunun 663 sayılı Kararı, **Resmî Gazete**, 27.04.2017/30050 (Mükerrer).

³⁵⁷ Yeğen, Baki, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kapsamında Bütçe Sürecinin Analizi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 22, Sayı:

Düzenleme kapsamında, Anayasa'nın mali hükümler başlığı altındaki 161'inci maddesi “...Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır...” olarak değiştirilmiştir³⁵⁸. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine fiili olarak da geçilmesi ve bütün anayasal hükümlerin yürürlüğe girmesiyle birlikte Bakanlar Kurulu kaldırılmış ve bütçenin hazırlanmasından yürütme organının bizzat kendisi olarak Cumhurbaşkanı sorumlu tutulmuştur. Ancak Cumhurbaşkanının Anayasa’da belirtilen kamu bütçesi üzerinde sahip olduğu bu yetkiyi kullanabilmesi için ihtiyaç duyduğu teknik bilgiye haiz olan kamu idarelerinin Cumhurbaşkanına yardımcı olması gereği bulunmaktadır.

Bu kapsamda yeni bir örgütsel yapı oluşturularak 13 sayılı CBK’yla Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuş ve planlama ve bütçeye ilişkin görevlerin Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müşterek biçimde yerine getirilmesi hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme ile Cumhurbaşkanının Anayasa’da belirtilen kamu bütçesi üzerindeki yetkilerini kullanmasında Cumhurbaşkanına teknik bilgi yönünden

1, 2020, s.153, <http://static.dergipark.org.tr/article-download/9666/00a1/b237/5e7bc509ed007.pdf?>, Erişim Tarihi: 18.03.2020.

³⁵⁸ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, **Resmi Gazete**, 9.11.1982/17863 (Mükerrer). Belirtmek gerekir ki, 6771 sayılı Yasanın 16’ncı maddesiyle Anayasa’nın bütçenin görüşülmesine ilişkin 162’nci maddesi, bütçelerde değişiklik yapılabilme esaslarına ilişkin 163’üncü maddesi ve Kesinhesap ile ilgili esasları düzenleyen 164’üncü maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

yardımcı olacak mercii olarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı belirlenmiştir³⁵⁹.

1. 703 Sayılı KHK

703 sayılı KHK'yla mevcut teşkilat kanunları lağvedilirken³⁶⁰ KHK'nın 17'nci maddesiyle 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın adı "Kalkınmaya İlişkin Bazı Kurullar Hakkında KHK" olarak değiştirilmiştir. 641 sayılı KHK'nın hükümleri önemli ölçüde yürürlükten kaldırılmış; KHK'nın mülga olmayan hükümleri ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile uyumlu hale getirilmiştir. Bu düzenleme bağlamında 641 sayılı KHK'daki YPK'nın oluşumuna ilişkin maddeler yürürlükten kaldırılmış ancak YPK'nın görev ve yetkileri korunmuştur. Yürürlükten kaldırılan maddeler doğrultusunda Kalkınma Bakanlığı merkez teşkilatının örgütlenmesine ve görevlerine ilişkin bütün maddeler yürürlükten kaldırılmıştır.

Ayrıca 703 sayılı KHK'nın 75'inci maddesiyle 5449 sayılı Kanunun adı "Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun" olarak değiştirilmiş ve hükümleri büyük oranda yürürlükten kaldırılmıştır. Mezkûr KHK'nın 146'ncı ve 147'nci maddeleriyle de bölge kalkınma idarelerinin Kalkınma Bakanlığına bağlılıklarına son verilerek yeni bağlı oldukları mercii Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.

2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'yle 703 sayılı KHK ile kaldırılan kurul, komisyon ve komitelerin mevzuatta verilen görev ve yetkilerinin hangi kurum ya

³⁵⁹ Yeğen, **agm.**, s.158.

³⁶⁰ 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK, **Resmi Gazete**, 9.07.2018/30473 (3. Mükerrer).

da makamlar tarafından yerine getirileceği belirlenmiştir³⁶¹. Bu kapsamda, ilk defa 1960 yılında 91 sayılı Kanunla kurulan YPK'nın varlığına tamamen son verilerek görev ve yetkileri Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Ekonomi Politikaları Kurulu ve diğer çeşitli kurum, kurul ve makamlar arasında dağıtılmıştır.

Bu düzenlemelere ek olarak 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'yle, 641 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinde düzenlenen Para Kredi ve Koordinasyon Kurulunun ülkenin temel iktisadi politikalarını tespit ederek koordinasyon sağlamak, ülke çapında gerçekleştirilen destekleme politikalarının ilkelerini saptamak ve ödemeler dengesindeki gelişmeler bağlamında önlemler almak gibi görevleri Hazine ve Maliye Bakanlığına ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına devredilmektedir. 641 sayılı KHK'nın 23/A maddesinde düzenlenen Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesinin görevleri Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Ekonomi Politikaları Kurulu ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı arasında dağıtılmaktadır.

2018/4 sayılı CBK'yla ise 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı ile ilişkilendirilen Türkiye İstatistik Kurumunun Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı olduğu hüküm altına alınırken³⁶², 30/06/2021 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 76 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Türkiye İstatistik Kurumu ilişkili kuruluş olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle birçok dünya ülkesine benzer biçimde planlamadan sorumlu kurumun çatısı altında ya da onunla ilişkili olan istatistik kurumunun bir zamanlar DPT daha sonra ise Kalkınma Bakanlığı bağlı kuruluşu niteliğine tamamıyla son verilmiştir.

³⁶¹ 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, **Resmi Gazete**, 2.8.2018/30497.

³⁶² 2018/4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, **Resmi Gazete**, 15.7.2018/30479.

2. 13 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

13 sayılı CBK'yla Cumhurbaşkanlığına bağlı, genel bütçeli Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmakta ve Başkanlığın yapılanmasına ilişkin temel hususlar düzenlenmektedir³⁶³. CBK'nın 2'nci maddesinde belirlenen Başkanlığın birçok görev ve yetkisinin Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müşterek biçimde yürütülmesi tasavvuru dikkat çekmektedir. Planlama da bu görevlerin başında gelmektedir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı; Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları, ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının görüşlerini de alarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ortaklaşa biçimde hazırlamak, makro düzeyde dengeleri belirlemek ve bahse konu plan ve programların uygulanmasını izlemek ve değerlendirmekle görevlendirilmektedir. Diğer görevleri ise kamu idarelerinin bütçe hazırlık süreçlerini yönetmek, stratejik planların üst politika belgelerine uygun biçimde hazırlanmasını sağlamak ve bunlara ilişkin temel ilkeleri saptamak üzerine yoğunlaşmaktadır.

Başkanlık; Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından oluşturulan gelir tahminlerini baz alarak gelir bütçesi teklifi taslağını ve kamu idarelerinin bütçe tekliflerini düzenleyerek merkezi yönetim bütçe kanun teklif taslağını oluşturmanın yanı sıra Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan kesin hesap kanun teklif taslağına son halini vermekle görevlendirilmektedir³⁶⁴. 13 sayılı CBK'yla mülga Maliye Bakanlığı tarafından

³⁶³ Bülbül, Duran, **Devlet Bütçesi (Teori, Politika ve Uygulama)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s.276.

³⁶⁴ Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, **Resmî Gazete**, 24.7.2018/30488.

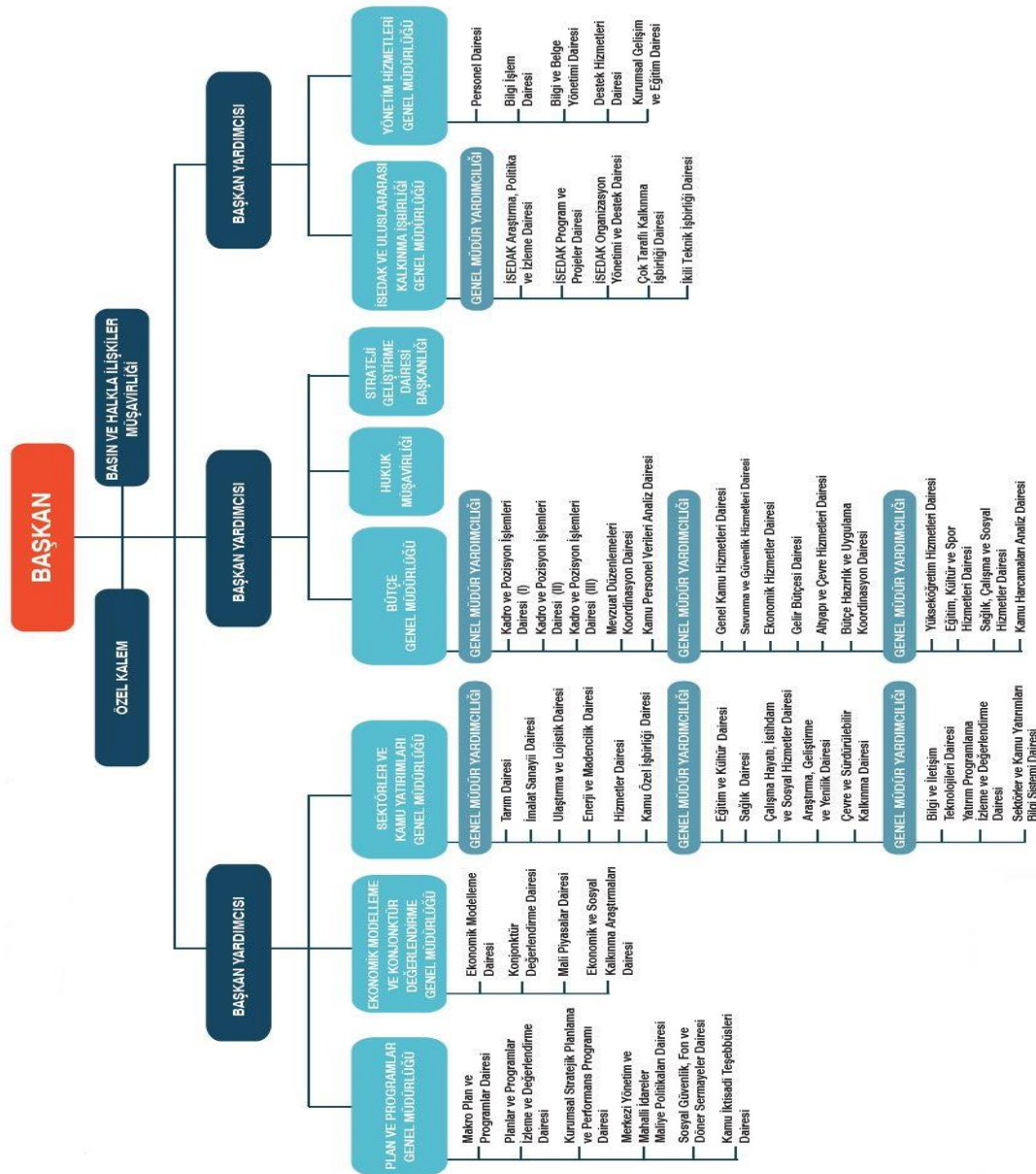
sürdürülmekte olan performans programları ile faaliyet raporlarının bütün aşamalarına ilişkin temel konuları düzenleme ve uygulamaya yön verme görevi de Strateji ve Bütçe Başkanlığı görev listesine eklenmektedir.

13 sayılı CBK'nın öngördüğü yapılanmayla planlama örgütü, ilk defa Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurum olarak örgütlenerek hiyerarşik açıdan önemli bir konuma yükseltilmiştir. Ancak kalkınma planlarının Cumhurbaşkanınca belirlenen ana hedef, ilke ve amaçlar doğrultusunda hazırlanacak olması, planların hazırlanmasında 1960'dan bu yana DPT tarafından farklı perspektifler bağlamında hazırlanan senaryolardan birinin seçilmesi ilkesinden uzaklaşılarak yalnızca yürütme iradesine uygun hazırlanması kuşkusunu açığa çıkarmaktadır.

13 sayılı CBK'nın 26/A maddesinde, Başkanlığın görev alanına girmesi koşuluyla hukuki düzenlemelerde mülga Kalkınma Bakanlığına yapılan atıfların Strateji ve Bütçe Başkanlığına yapıldığı kabul edilmiştir. Bu durum Başkanlığın Kalkınma Bakanlığının görevlerini idame ettiren yeni bir kurum olarak öngörüldüğünü ortaya koymaktadır.

Başkanlık örgütlenmesi, mülga Maliye Bakanlığının ana hizmet birimlerinden birisi olan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün ikiye ayrılması neticesinde cari bütçeyi hazırlamakla görevli birimlerden oluşan "Bütçe Genel Müdürlüğü" ve yatırım bütçesini hazırlamakla görevli Kalkınma Bakanlığının birtakım ana hizmet birimlerini içermektedir. Kalkınma Bakanlığı bünyesinde bulunan Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı himayesine merkezi birim olarak aktarılmıştır. Bu durum, Strateji ve Bütçe Başkanlığının DPT'nin devamı olarak tasavvur edilemeyeceğini ve basına yansıyan haberlerin aksine Kalkınma Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının birleştirilmediğini yalnızca tek bir ana hizmet biriminin

Şekil 3: Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilat Şeması



³⁶⁵ “Hazine ve Maliye Bakanlığı Kuruldu”, <https://www.dunya.com/gundem/hazine-ve-maliye-bakanligi-kuruldu-haberi-421831>, Erişim Tarihi: 27.03.2020.

Başkanlığın ana hizmet birimleri Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü, Ekonomik Modelleme ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Bütçe Genel Müdürlüğü, Sektörler ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü, İSEDAK ve Uluslararası Kalkınma İşbirliği Genel Müdürlüğü olarak düzenlenmektedir. Uygulamada ise Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulması öngörülen Makro Plan ve Programlar Dairesinin halen fiili olarak faaliyete geçmemesi dikkat çekmektedir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan ilk devlet bütçesi 2020 yılı için hazırlanırken³⁶⁶ ilk kalkınma planı 2019-2023 yıllarını kuşatan On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müştereken hazırlanarak TBMM Genel Kurulunda 18/07/2019 tarihinde onaylanmış ve 23/07/2019 tarihli 30840 sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Planlama örgütlenmesine ilişkin düzenlemelere bakıldığında Başbakanlığa bağlı ve görevi hükümete müşavirlik yapmak olan, bakanlıklar üstü bir örgütlenme olarak kurulan DPT’nin önce tipik bir bakanlık haline getirildiği, bu durum Müsteşarlıktan bakanlığa terfi olarak nitelendirilse de aslında tenzili rütbe olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Son düzenlemelerle planlamaya ilişkin görevlerin Cumhurbaşkanlığına bağlı bir başkanlık ve Hazine ve Maliye Bakanlığı arasında dağıtılması, DPT’de var olan temel planlama mirasının tamamıyla sona ermesine yol açmıştır. Nitekim bu aşamalarda;

³⁶⁶ “Cumhurbaşkanlığı Bütçeye İlk Kez Sahip Çıkacak”,

<http://www.indyturkish.com/node/88341>, Erişim Tarihi: 28.03.2020.

planlamaya dayalı bürokratik hafıza önemli oranda yok edilerek personel sayısı düşürülmüş³⁶⁷, 100’den fazla personeli istihdam fazlası olarak belirlenmiştir³⁶⁸.

III. TÜRKİYE’DE PLANLAMANIN HUKUKİ NİTELİĞİ

Planların başarılı bir biçimde hayata geçirilebilmesi için planların hazırlanması ve uygulanmasında takip edilen süreçlerin, planlama örgütünün statüsü ve etkisinin yanı sıra planın hukuki belge olarak niteliğine ilişkin karşılaşılan sorunların incelenmesi önem taşımaktadır³⁶⁹. Planların hukuki niteliğinin saptanabilmesi için o işlemi icra eden organ ile plan hazırlığının geçirdiği aşamalar ve bu aşamaların sorunlarının bilinmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede, planların hukuki niteliğinin belirlenebilmesi için planları hazırlayan idarenin yapısının yanı sıra yasama organı tarafından planların onanması ve yürürlüğe girmesi süreçlerinin incelenmesi ve bu aşamalarda ortaya çıkan hukuki ve idari sorunların tespit edilmesi de zorunludur³⁷⁰. Ancak yasal olarak tespit edilen usullere bağlı olarak hazırlanan kalkınma planı ve yıllık programların hukuki nitelikleri konusunda belgelerin yürürlüğe girmesinde izlenen usuller ve içeriğinden kaynaklanan birtakım

³⁶⁷ “DPT Uzmanı: Türkiye Ekonomisi Artık Plansız Bir Ekonomidir”, <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2018/10/12/dpt-uzmani-turkiye-ekonomisi-artik-plansiz-ongorulemez-bir-ekonomidir/>, Erişim Tarihi: 28.03.2020.

³⁶⁸ “Kalkınma Bakanlığı’nın Yetişmiş Personeli İFP Yapıldı”, <https://www.memurlar.net/haber/780147>, Erişim Tarihi: 28.03.2020.

³⁶⁹ Sezer, **agm.**, s.164.

³⁷⁰ Tan, **age.**, 1976, s.31.

anlaşmazlıklar bulunmakta ve farklı görüşler karşımıza çıkmaktadır³⁷¹. Bilhassa kalkınma planlarının bir yasayla ya da yasa eki olarak değil meclis kararıyla yürürlüğe girmesi, hukuksal nitelik açısından planları ihtilaflı bir duruma getirmektedir³⁷².

A. Planlama Biriminin Hukuki Statüsü

Kalkınma planlarının hukuksal niteliğine ilişkin değerlendirmelerden önce planlama biriminin idare içindeki konumu ve siyasal iktidarla ilişkilerinin hukuki çerçevede incelenmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

Daha önce bahsedildiği üzere 1960 tarihli ve 91 Sayılı Kanun'da kalkınma planlarının özel ihtisas komisyonlarının da katkılarıyla YPK ve Bakanlar Kurulu tarafından saptanan ekonomik ve sosyal amaçlar doğrultusunda DPT tarafından hazırlanması, hazırlanan planın YPK tarafından daha önce belirlenen temel hedeflere uygunluğunun değerlendirilmesi ve inceleme raporuyla birlikte Başbakanlığa gönderilmesi öngörülmektedir. Bakanlar Kurulu tarafından incelenerek kabul edilen plan ise yasama organının onayına sunulmaktadır³⁷³.

İlgili yasa hükmü bağlamında YPK'ya hazırlanan plan Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce saptanan hedeflere uygunluk açısından inceleme yetkisinin verilmesi Kurulun zamanla daha geniş görev ve yetki alanına sahip olmasına katkı sağlarken³⁷⁴

³⁷¹ Tan, Turgut, “20 Yıllık Planlama Deneyimi Işığında Türkiye’de Planlamanın İdari ve Hukuki Sorunları”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Özel Sayı, 1981, Ankara, s.157.

³⁷² Sezen, **age.**, 1999, s.186.

³⁷³ Atay, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 246-247.

³⁷⁴ Sezer, **agm.**, s.167.

Kurulun bileşiminin sıklıkla değiştirilmesi, YPK'nın planın hazırlanmasında kendisinden beklenen işlevleri yerine getirmekte etkili olabilmesini güçleştirmiştir.

1961 Anayasası'nda devletin “sosyal devlet” niteliği kazanmasının da etkisiyle planlama, toplumsal ve iktisadi kalkınmanın hızlandırılması için bir araç olarak benimsenmiş; DPT anayasal bir kurum olarak düzenlenerek örgütün varlığı daha sonra gelecek iktidarlar karşısında güvence altına alınmak istenmiştir³⁷⁵. Ancak bu durumun anayasa tekniği açısından doğru olmadığını savunan görüşler bulunmaktadır. Zira bu düzenlemenin, planlama hususunda ana role sahip kurum DPT olsa da diğer kamu kurum ve kuruluşlarının katkısının göz ardı edilmesine neden olduğu ve sanki planlamanın yalnızca DPT'nin göreviymiş gibi yanlış bir intiba uyandırdığı iddia edilmektedir³⁷⁶. Ayrıca bu düzenlemenin, planlama görevini adı DPT olmayan herhangi başka bir birim tarafından yerine getirilmesini engellediği ve koşullar çerçevesinde oluşturulması daha isabetli görülebilecek yeni bir birim ya da kamu idaresinin kurulmasını anayasa değişikliğine bağlı kıldığı düşünülmektedir³⁷⁷.

Kamu hukuku doktrininde; DPT'nin siyasi iktidar karşısında gerçek anlamda teminata sahip olan tarafsız bir kuruluş olmadığı³⁷⁸ ve Anayasa'nın 41 ve 129'uncu maddelerinde öngörülen yapılanmanın aksine hükümetlerin değişmesiyle personelin ve çalışma ilke ve esaslarının kolaylıkla değiştirilebileceği teknik bir örgüt olduğu³⁷⁹ savunulmuştur. Bu bağlamda, DPT'ye bir çeşit özerklik kazandırılmak istenmiş olsa da

³⁷⁵ Sezer, **agm.**, s.166 ve Tan, **age.**, 1976, s.33.

³⁷⁶ Tan, **age.**, 1976, s.33.

³⁷⁷ Tan, **age.**, 1976, s.34.

³⁷⁸ Tunaya, Tarık Zafer, **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**, İstanbul, 1969, s.754.

³⁷⁹ Onar, **age.**, s.741 dipnot.

bu görüş DPT'nin yürütme organının yetkilerini kısıtlayabileceği ve uygulamayı köstekleyebileceği ihtimali dikkate alınarak benimsenmemiş; DPT'nin bakanlıklar üstü müsteşarlık statüsünde kalmasının tarafsız ve bilimsel çalışabilmesi için daha isabetli olacağı, ulusal kalkınma planlarının daha gerçekçi hazırlanmasını sağlayacağı ve planın hazırlanabilmesi için ihtiyaç duyulan verilerin ilgili kamu idarelerinden kolaylıkla alabileceği iddia edilmiştir³⁸⁰. Fakat uygulamada DPT, kendisine tevdi edilen görevleri yerine getirebilmesi için yeterli yetkiye ulaşamamış; siyasal iktidar ve diğer kamu idareleriyle yaşanan sürtüşmeler ve işbirliği eksikliği planlamadan beklenen sonuçların elde edilememesinde önemli etki doğurmuştur. Bu çerçevede DPT'nin örgütlenmesi ve işleyişi sıklıkla değiştirilerek kamu idareleri arasındaki gücü ve etkisi zayıflatılmıştır³⁸¹.

DPT 2011 yılına kadar Başbakanlığa bağlı, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliği olmayan, genel bütçe idareleri arasında bulunan bir bağlı kuruluş olarak varlığını sürdürmüştür³⁸². Fakat planlama biriminin genel idare içindeki konumu, geçmişten günümüze önemli bir tartışma alanı olarak varlığını korumuştur. Nitekim DPT'nin anayasal niteliğine 1982 Anayasası'yla son verilmiş olması, DPT'nin yasa koyucu tarafından lağvedilebilmesine imkân sağlamış³⁸³; 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı olarak örgütlenerek bakanlıklar ile eş statüde konumlandırılması, planlama gibi geniş ve kapsayıcı bir faaliyetle görevlendirilmiş olan teşkilatın diğer bakanlıklar karşısında üstünlüğünün azalmasını daha fazla tetiklemiştir.

³⁸⁰ Tan, **age.**, 1976, s.36 ve Sezer, **agm.**, s.166.

³⁸¹ Sezer, **agm.**, s.168.

³⁸² Gözler, Kemal, **İdare Hukuku Ders Notları**, 4. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006, s.154.

³⁸³ Gözler, **age.**, s.155.

2018 yılında planlamaya ilişkin görevlerin Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı arasında dağıtılması ve YPK'nın lağvedilmesi ise DPT'de var olan temel planlama mirasının tamamıyla sona ermesine yol açarken örgütün siyasi etkilere açık hale gelmesine ve iki kurum arasında görev dağılımının belirsiz olması nedeniyle çeşitli sürtüşmelerin yaşanmasına neden olmuştur. Bu durumun planlamanın siyasal iktidar ve bakanlıklar karşısında olan konumunun zayıflamasına ve uzun vadeli planların uygulama gücünün azalmasına yol açabileceği düşünülmektedir. Bu bağlamda ortaya çıkan sorunların aşılabilmesi için planlamaya ilişkin yetki ve sorumluluklarının herhangi bir şüpheyi yer bırakmayacak biçimde ve tek bir örgüt çatısı altında düzenlenmesi gerekmektedir.

Planların hazırlanması ve uygulanmasının izlenmesi süreçlerinin yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanlığına bağlı, tek bir idare tarafından kamu kurum ve kuruluşları ile yakın bir işbirliği içerisinde yerine getirilmesinin planın daha gerçekçi, bütüncül ve yasal süreçlere uygun hazırlanıp uygulanabilmesi açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir. Böylece planlama biriminin herhangi bir bakanlık olarak örgütlenmesine kıyasla kamu kesiminin diğer kurum ve kuruluşlarının planlama biriminin kendi görev ve yetki alanlarına müdahale ettiği kanısı ile göstereceği tepkinin azaltılması ve üst düzeyde yol gösteren, birleştiren, eşgüdüm ve işbirliğini güçlendiren yönlerinin ön plana çıkartılması beklenmektedir.

B. Plan Hedefleri ve Stratejisinin Hukuki Niteliği

Gerek 1960 tarihli ve 91 Sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde gerek DPT'ye ilişkin daha sonra hazırlanan kanun ve KHK'larda plan hazırlanırken ekonomik ve sosyal hedef ve politikaların belirlenmesinde temel oluşturan konuların YPK tarafından saptanacağı ve Bakanlar Kurulunca karara bağlanacağı belirtilmektedir. Uygulamada ise plan hedefleri ve stratejisi DPT tarafından ön taslak olarak hazırlanmakta, YPK tarafından

görülmekte ve Bakanlar Kuruluna arz edilmektedir³⁸⁴. Fakat YPK tarafından yapılacak işlemin biçimi konusunda yasal olarak bir açıklık getirilmemektedir³⁸⁵. Bu durum, her bir kalkınma planında farklı kapsam ve nitelendirmelerle hedef ve stratejilerin saptanmasına neden olmuş ve uygulamada bir tutarlılık oluşturulamamıştır³⁸⁶.

YPK tarafından saptanan hedef ve stratejilere hukuki bir nitelik ve kuvvet tanınmanın mümkün olmadığı, bu işlemin Bakanlar Kurulu kararının bir parçasını oluşturduğu ve Bakanlar Kurulunun kararına hazırlık niteliğinde olduğu düşünülmektedir³⁸⁷. Bakanlar Kurulunun plan hedefleri ve stratejisini karara bağlaması hususu; yürütme faaliyeti içerisinde değerlendirilmeli, devlet idaresinin yüksek yönetimi bağlamında gerçekleştirildiği göz önünde bulundurularak idari değil siyasal bir faaliyet olarak kabul edilmelidir. Çünkü söz konusu belge plan hazırlıklarında uygulanacak esasları ortaya koyan siyasal bir direktif ve planı hazırlayacak olan birime kapsamlı bir çerçevede perspektif sunan bir emir niteliğindedir. Bu bağlamda, planlama birimine geniş bir takdir yetkisi sunulmaktadır³⁸⁸.

Plan hedefleri ve stratejisi, planın hazırlanmasında dikkate alınması gereken bir direktif olması sebebiyle önem taşımaktadır³⁸⁹. Plan hedefleri ve stratejisi, Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilse de yürütme organının düzenleyici işlemi olduğunu ve hukuki etki yaratan bir işlem olduğunu söylemek olası değildir. Bahse konu karar, siyasi

³⁸⁴ Tan, **age.**, 1976, s.58.

³⁸⁵ Sezer, **agm.**, s.171.

³⁸⁶ Tan, **age.**, 1976, s.58.

³⁸⁷ Tan, **age.**, 1976, s.59.

³⁸⁸ Tan, **age.**, 1976, s.60-61.

³⁸⁹ Sezer, **agm.**, s.171.

bir karar belgesi ve belirli bir zaman diliminde siyasal iktidarı elinde bulunduranların tasavvur ve amaçlarını ortaya koyan bir siyasi bildiri olarak görülebilir³⁹⁰. Ancak bu belgenin yargı kararlarında referans-norm olarak kabul edilmesi mümkündür. Danıştay, kamu yararının belirlenmesinde plan hedefleri ve stratejisinden referans-norm olarak faydalanmaktadır³⁹¹.

Günümüzde ise 13 Sayılı CBK’yla kalkınma planlarının Cumhurbaşkanı tarafından saptanan “temel hedef, ilke ve amaçlar” kapsamında hazırlanması öngörülmektedir. Kalkınma planının hazırlanmasında ilk aşama olarak Cumhurbaşkanı tarafından temel hedef, ilke ve amaçların belirlenmesi işleminin ne tür bir işlem olduğu CBK’da belirtilmemektedir. Bu işlemin başka Cumhurbaşkanı kararlarından farklılaştığı ve yargısal denetim kapsamında olmaması gerektiği düşünülmektedir³⁹². Çünkü Cumhurbaşkanı tarafından temel hedef, ilke ve amaçların tespiti işleminin birel nitelikte bir işlem olmadığı, hukuki bir etki yaratmadığı ve idari fonksiyon dışında olduğu şüphesizdir. Bu kararın yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı’na ait olması ve devletin yüksek menfaatlerine ilişkin olması nedeniyle 91 Sayılı Kanun döneminde Bakanlar Kurulu tarafından saptanan hedef ve stratejilerle eşdeğer hukuki nitelikte olduğu ve siyasi direktif niteliğinde bir yürütme faaliyeti olarak değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

³⁹⁰ Tan, **age.**, 1976, s.62.

³⁹¹ Tan, **age.**, 1976, s.63.

³⁹² İba, Şeref; Söyler, Yasin, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, **Anayasa Yargısı**, Cilt: 36, Sayı: 1, 2019, s.216, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/801452>, Erişim Tarihi: 20.05.2021.

Cumhurbaşkanı tarafından saptanan temel hedef, ilke ve amaçlar konusunda parlamento herhangi bir rol üstlenmemekte ve Cumhurbaşkanı tarafından sunulan perspektif ve temel tercihler doğrultusunda hazırlanan kalkınma planı ile doğrudan karşı karşıya bırakılmaktadır. Bu durum, yasama organının tercihlerinin kalkınma planına yansımaları sınırlandırmakta ve plan üzerinde etkili bir denetim yapılmasını zorlaştırmaktadır³⁹³. Bu bağlamda planlamanın daha demokratik bir biçimde gerçekleştirilmesi için planların bütün toplumsal kesimlerin temsilini sağlayacak biçimde hazırlanmasını sağlayacak oluşumların tesis edilmesi³⁹⁴ ve kapsamlı ve teknik nitelikte olan kalkınma planları üzerinde tasarrufta bulunma ihtimalinin zorluğunun yanı sıra planlara yasama organı tarafından verilecek değişiklik önergelerinin planın bütünlüğünü ve dengesini bozma ihtimali dikkate alınarak plan hazırlığına esas olan temel hedef, ilke ve amaçların değişik alternatiflere göre hazırlanıp parlamentoda tartışılması ve parlamenterlerin görüşlerinin alınmasının faydalı olabileceği değerlendirilmektedir³⁹⁵.

C. Kalkınma Planlarının Hukuki Niteliği

Gerek 1961 Anayasası gerekse 1982 Anayasasında, sosyal devlet ilkesi ile uyumlu olarak kalkınma planları iktisadi ve sosyal hayatın düzenlenmesinde ilke ve araçları saptayan en önemli doküman olarak kabul edilmiş olsa da ne anayasal düzeyde ne de yasal düzeyde planların hukuk düzenindeki konumuna yönelik bir tespit yapılmamıştır. Bu durum planın uygulama gücünün ve zorlayıcılığının saptanmasını güçleştirerek planın

³⁹³ Tan, **age.**, 1976, s 64.

³⁹⁴ Sezer, **agm.**, s.173.

³⁹⁵ Tan, **age.**, 1976, s 65-67 ve Sezer, **agm.**, s.173-174.

yargısal denetimine ilişkin duraksamalara neden olmuş ve planların normlar hiyerarşisi arasındaki yeri açısından belirsizliklere yol açmıştır³⁹⁶.

Kalkınma planının hukuki niteliğinin tespit edilmesinde planın yasama erki tarafından onanması ve bu onamanın biçimi en mühim aşamadır. Kalkınma planına kazandırılmak istenen hukuki nitelik ve güce göre bu onamanın biçimi farklılaşmaktadır. Ülkemizde kalkınma planlarının yasama organınca onanmasının temel nedenlerinden birisi; parlamenter sistemin benimsenmesi nedeniyle bütün hükümet faaliyetleri gibi toplumu doğrudan ilgilendiren temel kararların alınmasına ilişkin gerçekleştirilen iktisadi planlama faaliyeti üzerinde de milletin temsilcilerinden oluşan erkin de rol oynaması gerektiğinin düşünülmesi olmuştur. Ayrıca kalkınma planının etkili bir biçimde uygulanması için yasama organının birtakım yasal işlemler gerçekleştirmesi kaçınılmaz olduğuna göre planın yapılmasında hiçbir rol üstlenmeyen yasama organından uygulama aşamasında görev almasının beklenmesi bir paradoks oluşturmaktadır³⁹⁷.

Planların yasama organı tarafından onanmasının hukuk düzeninde daha değerli bir belge olarak kabul göreceği yönündeki beklentilere rağmen; planların teknik ve karmaşık bir yapıya sahip olması ve parlamenterlerin plan müzakerelerine ilgisizliği nedeniyle yasama organının plana müdahale ve katkısı oldukça sınırlıdır. 3067 sayılı Kanun'un kalkınma planının Plan ve Bütçe Komisyonunda 20, Genel Kurulda ise 8 gün içerisinde görüşülerek karara bağlanması yönünde öngördüğü süreler, plan müzakerelerinde parlamenterlerin katkıda bulunma gücünü azaltmakta ve meclis üyeleri planı incelemek için yeterli zamana sahip olamamaktadır³⁹⁸. Bununla birlikte plan görüşmelerinde siyasi

³⁹⁶ Sezer, **agm.**, s.174-175.

³⁹⁷ Tan, **age.**, 1976, s.68-69.

³⁹⁸ Sezer, **agm.**, s.172 ve Tan, **age.**, 1976, s.74.

tartışmaların ve vekillerin yöresel isteklerinin ön plana çıkması plan tartışmalarının verimsiz geçmesine yol açarken³⁹⁹ plan hakkında verilen değişiklik önergelerinin kabulü hususunda kabul edilen özel usul dolayısıyla da parlamenterlerin rolü sınırlanmaktadır⁴⁰⁰.

Ülkemizde 2018 yılı itibarıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi benimsenmiş olsa bile, kalkınma planlarının yasama organı tarafından onanması usulü konusunda bir değişikliğe gidilmemiştir; ancak Bakanlar Kurulu tarafından üstlenilen roller Cumhurbaşkanına tevdi edilmiştir.

Hazırlanan kalkınma planının TBMM tarafından görüşüldükten sonra onanmasında izlenen usul ve şekiller her ülkede farklılık göstermektedir. Türkiye’de kalkınma planlarının onaylanması görev ve yetkisi, hem 1961 Anayasası’nın 129’uncu maddesinde hem de 1982 Anayasası’nın 166’ncı maddesinde yasama organına bırakılmış⁴⁰¹ ve kalkınma planlarının onanmasının biçimi konusunda açık bir düzenleme yapılmamıştır. Böylece planların kabul edilmesinde yasama organı tarafından uygun görülen bir yöntemin seçilmesi öngörülmüştür⁴⁰².

³⁹⁹ Tan, **age.**, 1976, s.70-75.

⁴⁰⁰ Sezer, **agm.**, s.172.

⁴⁰¹ Şanlı, Denizer, “Planlama Yetkisinin Analizi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 3, 2009, s.50. <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2009-3/3.pdf>, Erişim Tarihi:20.05.2021.

⁴⁰² Özbudun, Ergun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1979, Cilt: 36, Sayı: 1, s.15, <http://static.dergipark.org.tr/article-download/dd4c/ab9a/4b4b/imp-JA78NB55TP-0.pdf?>, Erişim Tarihi: 15.01.2020.

1961 Anayasası tasarısının ilk şeklinde planların kanun ile yürürlüğe konulması önerilmiş, ancak önemli tartışmalar neticesinde ilgili madde hükmünde değişikliğe gidilmiştir. Planların kanunla yürürlüğe konulmasının planların koşullara göre değiştirilmesi olanağını kısıtlaması, planların iktidara göre değişebileceği, planın sert esaslara bağlanmaması ve daha sonraki iktidarların kanunla onanan bir plan aracılığıyla mevcut iktidar tarafından bağlanmaması gerektiği göz önünde bulundurularak bu onanma biçimi kabul görmemiş ve demokratik ilkelerle tam anlamıyla örtüşmediği düşünülmüştür⁴⁰³.

77 Sayılı Kanun'un taslağında kalkınma planlarının kanun eki olarak yürürlüğe konulmasına yönelik bir düzenleme öngörülmesine rağmen, Kanun'un nihai halinde kalkınma planlarının her iki mecliste de görüşülmesi ancak Millet Meclisi kararı ile onaylanması usulü benimsenmiştir. Planın onanması yetkisinin yasama meclislerinden sadece biri olan millet meclisine tanınması nedeniyle kalkınma planının onaylanma kararının biçimsel yönden tam anlamıyla yasama işlemi niteliği taşımadığı düşünülmektedir⁴⁰⁴. 77 Sayılı Kanun'la öngörülen kalkınma planının onaylanma kararının kanun niteliğinde olmadığı açıktır; onay kararı, organik ve şekli açıdan hukuk düzenince kabul edilen parlamento kararıyla da bağdaşmamakta ve hukuk düzenince ortaya konulmayan bir yasama işlemi yaratılmaktadır⁴⁰⁵.

1961 Anayasası'nın kalkınma planına hukuk düzeninde vermek istediği konum ile 77 Sayılı Kanun'da getirilen düzenlemeler ve onama biçimi birbiriyle

⁴⁰³ Tan, **age.**, 1976, s.77-80.

⁴⁰⁴ Duran, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1982, s.484-485.

⁴⁰⁵ Tan, **age.**,1976, s.99.

bağdaşmamaktadır⁴⁰⁶. 1961 Anayasası, kalkınma planlarını ekonomik ve sosyal yaşamın düzenlenmesinde dikkate alınacak ana ilkeleri saptayan bir doküman olarak kabul ettiğine göre bu düzenlemelerin idari işlemlerin yanı sıra kanunlar aracılığıyla da yerine getirilmesi muhakkaktır. Bu bağlamda, yasal düzenlemeler açısından da dikkate alınması gereken planların en azından yasa niteliği ve kuvveti taşıması gerekli görülmektedir⁴⁰⁷. 77 sayılı Kanun teklifinin gerekçesinde de planların kanun eki olarak onanmasının en doğru yöntem olacağı ifade edilirken bütçe kanunlarının da kalkınma planlarına uygunluğunun sağlanabilmesi için bu yöntemin en isabetli onama biçimi olacağı düşünülmektedir⁴⁰⁸.

1982 Anayasası'nda tek meclisli sistem benimsenmesiyle birlikte 1961 Anayasası ve 77 Sayılı Kanun'un uygulandığı dönemde kalkınma planlarının yasama meclislerinden yalnızca biri olan millet meclisince onanması yolu hakkındaki tartışmalar sona ermiş olsa da 1984 tarih ve 3067 sayılı Kanun'un da kalkınma planlarının meclis kararı olarak kabul edilmesini öngörmesi onama sistemine yönelik eleştirilerin sürmesine yol açmıştır.

Bu çerçevede yasama organınca parlamento kararı adı altında gerçekleştirilen işlemlerin yasama organının iç hukukuna yönelik olduğu iddia edilirken diğer bütün yasama işlemlerinin kanun biçiminde yapılması gerektiği savunulmuştur⁴⁰⁹. TEZİÇ ise genel ve objektif nitelikte bir işlem olan kalkınma planlarını onaylama kararının maddi açıdan parlamento kararıyla uyumlu olmadığını ve kamu kesimi için emredici kurallar

⁴⁰⁶ Sezer, **agm.**, s.176-177.

⁴⁰⁷ Tan, **age.**, 1976, s.100.

⁴⁰⁸ Tan, **age.**, s.100.

⁴⁰⁹ Şanlı, **agm.**, s.50.

içeren ve özel kişilere fayda sağlayabilecek birtakım politikalar içeren bu belgelerin ilave bir kanunla onaylanması gerektiğini düşünmektedir⁴¹⁰.

Türk hukuk sisteminde parlamento kararlarıyla vatandaşlar için muhakkak uyulması gereken kurallar belirlenemeyeceği için kalkınma planları da özel kişiler için bağlayıcı nitelik taşımamakta ve hak ve yükümlülük doğurmamaktadır. Ayrıca yasama organlarının karar adı altında yürütme organını bağlayıcı işlemler yapmalarına olanak bulunmadığı da ileri sürülebilir⁴¹¹. Bu durumda, kalkınma planlarının ekonomik ve sosyal hayatın düzenlenmesinde etkili bir rol oynaması beklenmemelidir. Eğer kalkınma planlarına hukuk düzeni içinde bir yer verilmek isteniyorsa yürürlükte olan onama biçiminin terk edilmesi gerekli görülmektedir.

Bu açıklamalara paralel olarak ÖZBUDUN da meclis kararıyla yürürlüğe konulan kalkınma planlarının özel kişi ve kuruluşların yanı sıra Devlet dışındaki kamu tüzel kişileri ve yürütme organını hukuken bağlayıcı özellikte olduğunu söylemenin mümkün olmadığını belirtmektedir. Planda ortaya konulan politikaların uygulanabilmesi ayrıca kanun veya idari işlem gibi yeni düzenlemelerin varlığını gerektirmektedir ve bu işlemler, yargısal denetime tabidir⁴¹². GÖZÜBÜYÜK ise kalkınma planlarının onaylanması işlemini yasama organı tarafından yerine getirilen idari nitelikte bir işlem olarak kabul etmektedir⁴¹³.

⁴¹⁰ Teziç, Erdoğan, “Parlamento Kararı ve Kanun”, **Anayasa Yargısı**, Ankara 1989, s. 128-129, https://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg5/tezic2.pdf, Erişim Tarihi: 15.01.2020.

⁴¹¹ Özbudun, **agm.**, s.15.

⁴¹² Özbudun, **agm.**, s.15.

⁴¹³ Gözübüyük, Şeref, **İdari Yargı**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970, s.71.

Kamu hukuku doktrinde, yasama organının kalkınma planını onaylama kararına ilişkin tartışmaların yanı sıra planların hukuki niteliğine ilişkin de farklı görüşler söz konusudur. ONAR'a göre; kalkınma planlarının hukuki mahiyeti, yasa biçiminde ve gücünde bir kaide-tasarruf (kural-işlem) olduğu yönündedir⁴¹⁴. Kalkınma planının hukuk normları hiyerarşisi bağlamında, kanunla eşit, ayrıca kanunla anayasa arasında yer aldığı görüşü de doktrinde sıklıkla ileri sürülmektedir⁴¹⁵. DURAN ise kalkınma planlarının kanun niteliğinde olmadığını ve kanunların yapılması usulüne uygun bir kararla da onaylanmadığını ancak hem kamu kesiminde hem de özel kesimde uygulanabilir kapsam, nitelik ve güce sahip olduğu için kanun olarak kabul edilebileceğini düşünmektedir⁴¹⁶. Öte yandan kalkınma planlarının aracısız olarak bir hukuki etkisinin olmaması, planlar ile hukuki işlemlerin bağlantılandırılmasını gerekli kılmakta; plana aykırılık doğrudan hukuka aykırılık olarak görülmemektedir. Kalkınma planlarının idari işlemlerin yargısal denetiminde referans-norm niteliğinde olduğu görüşüyse giderek kabul görmektedir⁴¹⁷.

Kalkınma planlarının hukuki niteliği konusunda yargı kararları açık ve kesin bir çözüm sunmamaktadır. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (DBYKP)'nin Millet Meclisinde onaylanmasına ilişkin kararın Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla iptali istemiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi; kalkınma planlarının onanmasına ve yürürlüğe konmasına ilişkin kararın biçim açısından kanun niteliğinde olmadığını, kalkınma planının içerdiği ilkelerin de yasalarda olduğu gibi emredici ve yasaklayıcı etkileri olmadığını ileri sürerek iptali istenen Meclis Kararının yasama meclislerinin çalışmalarıyla ilgili olmaması ve içtüzük niteliğinde kabul etmenin de olanaksız olduğu

⁴¹⁴ Onar, **age.**, s.743-744.

⁴¹⁵ Tan, **age.**, s.102.

⁴¹⁶ Duran, **age.**, s.487-488.

⁴¹⁷ Tan, **age.**, s.259.

gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinin görev alanına girmediğini tespit etmiş ve istemi reddetmiştir⁴¹⁸. Anayasa Mahkemesi, bazı kararlarında⁴¹⁹ kalkınma planlarının bir kanun değerinde olmadığını düşünse de kalkınma planlarının kanunların Anayasa'ya uygunluğunun denetiminde ölçü norm olarak kullanılması söz konusu olmuştur⁴²⁰. Anayasa Mahkemesi, kalkınma planlarıyla birtakım ödevlerin icra edilmesini gerekli kılan kararlar alınabileceğini kabul etse de planların hukuken bir kanun değerinde olmadığını; bu nedenle herhangi bir kişiye doğrudan ödev yüklemesinin ve yürürlükte olan kanunları değiştirmesinin mümkün olmadığını ileri sürmektedir⁴²¹.

Son olarak kalkınma planlarının bağlayıcılığı konusuna değinmek önem arz etmektedir. Doktrinde kalkınma planlarının bağlayıcılığı konusunda da farklı görüşler karşımıza çıkmaktadır. ONAR'a göre; kalkınma planlarında devlet ve özel sektör arasında üstlenilecek olan görevler arasında bir dağılım gerçekleştirilmekte ve bu görevlerin yerine getirilme koşulları ortaya konulmaktadır. Bu nedenle planda saptanan hususlara kamu idareleri ile hükümetin yanı sıra toplumun ve özel sektörün de riayet etmesinin zorunlu olduğu düşünülmektedir⁴²². DURAN da planlarda kalkınmayı sağlamak için tespit edilen yatırımlar kapsamında hareket edilerek özel sektörün birtakım

⁴¹⁸ Anayasa Mahkemesi'nin 12.4.1979 tarihli E. 1979/7- K. 1979/18 sayılı kararı, **Resmi Gazete**, 19.7.1979/16701, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/16701.pdf>, Erişim Tarihi: 14.01.2020.

⁴¹⁹ Anayasa Mahkemesi'nin 23-24 ve 25.10.1969 tarihli E. 1967/41-K. 1969/57 sayılı kararı, **Resmi Gazete**, 12.3.1971/13776, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13776.pdf>, Erişim Tarihi: 14.01.2020.

⁴²⁰ Tan, **age.**, 1976, s.257.

⁴²¹ Tan, **age.**, 1976, s.144.

⁴²² Onar, **age.**, s.742-743.

avantajlar sağlayabileceğini, bu durum dikkate alındığında kalkınma planlarının hem kamu sektörü hem de özel sektör tarafından uygulanabilir mahiyette olduğunu ifade etmektedir⁴²³.

Ancak günümüzde kalkınma planlarının kamu kesimi bakımından “emredici”, özel kesim bakımından ise “yol gösterici” olduğu görüşü yaygın biçimde kabul görmektedir. Kalkınma planlarının kamu sektörünü doğrudan doğruya bağladığı, ancak özel kişi ve örgütlerin daha dolaylı araçlar vasıtasıyla plan hükümlerinden etkileneceği iddia edilmektedir. TBMM tarafından onaylanan ve yürürlüğe giren kalkınma planları, özel kesim için destekleyici ve özendirici nitelikte görülmektedir⁴²⁴. ATAY da kalkınma planlarını yasama işlemi sonucunda ortaya çıktığı için kamu kesimi için bağlayıcı görmekte; idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince kalkınma planları doğrultusunda hareket edilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Buna karşılık, kalkınma planlarının özel kesim için bir bağlayıcılık öngörmediğini, teşvik edici nitelik taşıdığını ve kalkınma planı ve diğer programların (yıllık program) tek başına dava konusu edilmesinin mümkün olmadığını ortaya koymaktadır. Fakat kalkınma planı ve programların uygulanmasına yönelik işlemler dava konusu olabilirken bu davaların plan ve programları hazırlayan idareye yöneltilmesi söz konusu değildir; bu bağlamda plana dayalı olarak işlemi tesis eden idareye dava açılabilir⁴²⁵.

Kalkınma planlarının sektör bazında farklılaşarak bağlayıcı ve yol gösterici olması hususunun ne derece geçerli olduğu tartışılabilir. Kalkınma planların gereklerine

⁴²³ Duran, **age.**, s.488-490.

⁴²⁴ Gözübüyük, Şeref; Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Bası, Turhan Kitabevi, Cilt:1 Genel Esaslar, Ankara, 2010, s.230.

⁴²⁵ Atay, **age.**, s.247.

kamu kesimince uyulmaması ve plan hedeflerinin uygulamaya geçirilmemesi durumunda kamu idareleri yöneticilerinin bir hukuksal sorumlulukla karşı karşıya kalmaması planların bağlayıcılığına gölge düşürmektedir⁴²⁶. Hukukun “patere legem quam ipse facisti” temel ilkesi dikkate alındığında; planı hazırlayan, kabul eden ve yürürlüğe koyan organların planı usulüne uygun bir biçimde değiştirmedikçe ya da kaldırmadıkça bütün işlemlerinde planı göz önünde bulundurmaları gerekmektedir⁴²⁷.

DPT, planlamayla ilgili idarelere temel danışmanlık görevini üstlenmekle birlikte planlama dışında özel kanunlarla “görüş verme” mahiyetinde görevleri de bulunmaktadır⁴²⁸. DPT’nin ve günümüzde Strateji ve Bütçe Başkanlığının planlama dışında beyan ettiği bu görüşlerin bağlayıcı değil istişari nitelikte olduğu düşünülmektedir⁴²⁹.

Kalkınma planlarına Anayasa’da atfedilen önem bir bütün olarak değerlendirildiğinde planlamanın ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı ülke kaynaklarını en verimli şekilde kullanarak ülke çapında dengeli bir biçimde gerçekleştirebilmesi için kalkınma planlarının hem özel sektör hem de kamu kesimi için bağlayıcı olması gerektiği düşünülmektedir. Bu bağlamda parlamento kararlarının özel kesim için hukuki sonuç doğurmadığı düşünüldüğünde kalkınma planının yasama organı

⁴²⁶ Zabunoğlu, Yahya Kazım, **İdare Hukuku**, Cilt:1, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012,s.192.

⁴²⁷ Sezer, **agm.**, s.176.

⁴²⁸ Örneğin; 4 Aralık 1984 tarih ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, Madde 3.

⁴²⁹ Gözler, **age.**, s.156.

tarafından bir kanun ekinde onanmasının daha doğru olacağı değerlendirilse de, Türk hukuk sisteminde böyle bir onanma biçiminin de pek çok sakıncayı beraberinde getireceği tahmin edilmektedir.

Kalkınma planı bir kanunla onaylandığında daha sonra yürürlüğe girecek kanunların planı değiştirebileceği, kanunla onanan planın şekli kanun niteliği taşısa bile plan hükümleriyle çatışan kanuni düzenlemeleri değiştirecek ve kaldırabilecek güçten yoksun olması ve planların hedeflerin yanı sıra birtakım tahminler, temenniler ve değerlendirmeler içermesi, planların kanun ekinde onaylanması usulünün sakıncalarından birkaçını oluşturmaktadır⁴³⁰. Planların kanun ekinde onanmasının olumlu yönü ise 3067 sayılı Kanun'da öngörülen kanun tasarı ve tekliflerinin kalkınma planı politikalarına uygunluğunun normlar hiyerarşisine uygun biçimde denetlenmesi ve kalkınma planlarının hem yürütme organı ile kamu idareleri hem de özel kesim açısından bağlayıcı sonuçlar doğurması ihtimalini güçlendirmesidir.

Planların onama biçiminin değiştirilmesine ek olarak plan uygulamasına yönelik denetim sisteminin güçlendirilmesi, plan-program ve bütçe ilişkisinin etkinleştirilmesi, plana aykırı eylem ve işlemlerde uygulanacak yaptırımların açıklığa kavuşturulması ve kamu idarelerinin, yöneticilerin ve personelin hukuki sorumluluklarının tespit edilmesi planların bağlayıcılığına güç kazandıracaktır.

D. Yıllık Programların Hukuki Niteliği

Yıllık programlar, genel olarak beş yıllık zaman dilimi için hazırlanan kalkınma planlarının her yılı için hedef ve politikaların saptandığı belgelerdir⁴³¹. Yıllık program,

⁴³⁰ Tan, **age.**, s.127-134.

⁴³¹ Zabunoğlu, **age.**, s.192.

kalkınma planlarının uygulanmasını sağlayan en önemli hukuki araçtır. Kalkınma planlarında uygulamaya yönelik detaylara yer verilmemesi ve uzun dönemde öngörülemeyen birtakım durumlarla karşılaşılması yıllık programların hazırlanmasını ve uygulanmasını gerekli kılmaktadır. Yıllık programlar, kalkınma planlarının hem kamu kesiminde uygulanmasına olanak sağlamakta hem de özel kesime yönelik düzenlemeler içermektedir. Yıllık programlarda, özel kesimin yatırım eğilimleri tahmin edilmekle birlikte planın özel kesime yönelik uygulanmasını öngördüğü teşvik tedbirlerine yönelik temel ölçütlerde saptanmaktadır⁴³². Yıllık programlar aracılığıyla beş yıllık kalkınma planlarının hayata geçirilmesinde karşılaşılan sorunlar tespit edilerek bunlara yönelik tedbirler alınmaktadır⁴³³.

2018 yılından önceki düzenlemeler çerçevesinde yıllık programlar, Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe girdiği için Anayasa Mahkemesi tarafından yürütme organına ait bir düzenleyici işlem olarak kabul edilmiş; Danıştay ise programları düzenleyici, icrai ve genel bir hukuki tasarruf olarak görmekle birlikte yıllık programların bütün hukuki sonuçlarını kabul etmeyerek iptal davasına konu olmayacağını ileri sürmüştür⁴³⁴. Danıştay'ın bu tutumu, yıllık program uygulama kararının düzenleyici işlem olarak kabul edilmesi fakat program metninin bu nitelikte olduğunun düşünülmemesinden kaynaklanmaktadır⁴³⁵.

Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilerek yürürlüğe giren programlar, bu karar neticesinde kesinleşerek hüküm ve sonuçlarını doğurmaktadır. Bu bağlamda, kalkınma

⁴³² Tan, **age.**, 1976, s.153.

⁴³³ Zabunoğlu, **age.**, s.192.

⁴³⁴ Tan, **agm.**, 1981, s.158.

⁴³⁵ Tan, **agm.**, 1981, s.158.

planlarının aksine bir yasama tasarrufu değil idari tasarruf niteliği ön plana çıkan yıllık programların bir idari karar olması sebebiyle doğrudan dava açılmasının mümkün olduğu ifade edilmektedir. Yıllık programa binaen yapılan idari işlem ve eylemlere karşılık ise işlemi tesis eden kamu idaresine karşı dava açılması mümkündür⁴³⁶.

İdarenin bir fonksiyonu olarak yıllık programlar, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte “cumhurbaşkanlığı yıllık programı” olarak anılmaya başlanmış ve 13 Sayılı CBK’da Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanması öngörülmüştür. Cumhurbaşkanı kararıyla onaylanan programlar Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmektedir. Bu çerçevede, yıllık programların düzenleyici idari işlem özelliği taşıyan bir Cumhurbaşkanı kararı olduğu, yargısal denetiminin ise Danıştay tarafından yapılması gerektiği düşünülmektedir.

⁴³⁶ Zabunoğlu, **age.**, s.193.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE PLANLAMANIN TEMEL ARAÇLARI VE BÜTÇE İLİŞKİSİ

Uzun vadeli stratejiler kapsamında hazırlanan kalkınma planlarında belirlenen politikaların hayata geçirilmesi için bu politika, amaç ve hedeflerin kamu idarelerinin programlarına alınması ve bilhassa idarelerin bütçeleriyle bağlantısının kurulması gerekmektedir. Bütçeler, plan ve programlara uygun olarak belirlenmekte ve bu süreç kaynak tahsisinin saptandığı ilk aşama olarak karşımıza çıkmaktadır⁴³⁷. Bütçe hukukunun kalkınma planları ile ilişkisi değerlendirildiğinde, yıllık bütçelerin hazırlanması için temel ilkeleri ortaya koyan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 5018 sayılı KMYKK’da yer alan düzenlemelerin incelenmesi gerekmektedir. Bu bölümde bahse konu kanunlarda kalkınma planlarının başarılı bir biçimde hayata geçirilebilmesi için gerekli olan plan-bütçe ilişkisinin hangi araçlar ve ilkeler vasıtasıyla sağlanmasının öngörüldüğü incelenmekte ve On Birinci Kalkınma Planında bütçelerin temelini oluşturan kamu gelirleri, kamu harcamaları ve kamu mali yönetim sistemine yönelik belirlenen politikalar analiz edilmektedir. Bütçe hukuku için önemli bir düzenleme alanı olan harcama kanunları ise kapsamının oldukça geniş olmasından dolayı çalışma kapsamı dışında tutulmaktadır.

I. 1050 SAYILI MUHASEBE-İ UMUMİYE KANUNU’NDA PLAN-BÜTÇE İLİŞKİSİ

1912 tarihli Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkati’nde gerçekleştirilen birtakım değişiklikler neticesinde hazırlanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları’nın yürürlükte olduğu dönemde

⁴³⁷ Altuğ, Figen, **Kamu Bütçesi**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2019, s.57.

uygulanmıştır⁴³⁸. Devletin rol ve işlevlerindeki değişime paralel olarak kısmi değişikliklere uğrayan 1050 sayılı Kanun, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı KMYKK'nın 81'inci maddesiyle 01/01/2005 tarihinde yürürlükten kaldırılana kadar yaklaşık seksen yıl kamu mali yönetim sisteminin temel çerçevesini düzenlemiştir⁴³⁹. Bu zaman diliminde dünyadaki gelişmeler ışığında Türkiye'de de kamu mali yönetim sistemlerinde önemli gelişmeler yaşanmış ve kayda değer yaklaşım değişiklikleri meydana gelmiştir⁴⁴⁰.

Bu dönemde 1960 yılına kadar devlet bütçesi Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmaktayken 1960 yılında DPT'nin kurulmasıyla uzun ve kısa vadeli planları hazırlamak ve hükümete müşavirlik etmekle görevlendirilen örgüt, uygulamada görevlerini aşan biçimde yatırım bütçesini bilfiil hazırlayarak Maliye Bakanlığına bütçeleştirilmek üzere iletmiştir⁴⁴¹.

1961 Anayasası'yla planlı bir kalkınma anlayışının benimsenmesi, planlarda tespit edilen hedeflerin yıllık programlar vasıtasıyla somut iş ve işlemlere dönüştürülmesi ve bu iş ve işlemleri yerine getirmek üzere bir bütçe sistemi oluşturma gereğini ortaya

⁴³⁸ Mutluer; Öner; Kesik, **age.**, s.101-102.

⁴³⁹ Yılmaz, Hakkı Hakan; Biçer, Mustafa, "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı: 158, Ocak-Haziran 2010a, s.205.

⁴⁴⁰ Mutluer; Öner; Kesik, **age.**, s.102.

⁴⁴¹ Coşkun, Gülay, **Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1976, s.119-120.

çıkarmıştır. Bu doğrultuda kalkınma planları ile bütçe arasında bağlantı sağlama amacı güden bir çalışma grubunun oluşturulması söz konusu olmuştur⁴⁴².

Bu dönemde 91 sayılı Kanun’da belirlenen esaslar dâhilinde “uzun vadeli planlar” ve “yıllık programlar” oluşturulması⁴⁴³, uzun vadeli planlarda belirlenen hedeflerin yıllık programlarla faaliyete dönüştürülmesi ve bu faaliyetlerin maliyetlendirilmesi sonucunda bütçelerin oluşturulması temel yaklaşım olarak benimsenmiştir. Bütçelerin hazırlanmasında yıllık program prensiplerinin esas alınması zaruriyeti, yıllık programların bütçelerden önce hazır hale getirilmesini gerekli kılmıştır⁴⁴⁴. Bu nedenle bütçe ve iş programlarına esas oluşturması beklenen yıllık programların DPT tarafından bütçe ve iş programlarından daha önce hazırlanarak YPK tarafından incelenmesi ve Bakanlar Kurulunda kabul edilerek yürürlüğe girmesi gerektiği öngörülmüştür.

Bu dönemde kamu idarelerinde emredici nitelikte olan planlama görevinin yerine getirilmesi için Araştırma, Planlama, Koordinasyon Kurulları kurulmuştur. Bu kurullar kalkınma planları ve yıllık programların kamu idareleri düzeyinde uygulanmasında rol oynamış, mevcut kaynaklarla belirlenen politikaların en rasyonel biçimde hayata geçirilmesini ve icracı birimlerden gerekli bilgilerin toplanarak DPT’ye sunulmasını sağlamıştır⁴⁴⁵.

⁴⁴² Kerimoğlu, Baki; Neyaptı, Bilin; Bilge, Ali; Emil, Ferhat, “Kamu Mali Yönetiminde Reform, Şeffaflık, Denetim, Hesap Verebilirlik”, **İktisat İşletme ve Finans**, Cilt: 19, Sayı: 218, 2004, s.5.

⁴⁴³ Sezen, **age.**, 1999, s.186.

⁴⁴⁴ Sezen, **age.**, 1999, s.186.

⁴⁴⁵ Bayram, **age.**, s.120-122.

İl ve ilçe düzeyinde kalkınma planı ve yıllık programların uygulanması vali ve kaymakamların gayretine bağlı tutulmuştur. Özel İdareler Kanunu'nun 64'üncü maddesine göre; valilerin ildeki hizmetleri plan ve programlar çerçevesinde icra etmesi ve il ihtiyaçları doğrultusunda kalkınma planı ve yıllık programlarla uyumlu il planı ve programı hazırlaması öngörülürken ilçelerde kaymakamlar, kalkınma planı ve yıllık programları valinin gözetiminde gerçekleştirmekten sorumludur⁴⁴⁶.

Plan ve bütçe arasında doğru bir bağlantı kurma ve klasik bütçe sisteminin içinde barındırdığı olumsuzlukların bertaraf edilmesi ihtiyacı doğrultusunda 1968 yılında program bütçe sistemine geçiş çalışmaları başlatılmıştır. Planlama-programlama-bütçeleme sistemiyle sıklıkla birlikte anılan program bütçe sistemi, bütçeyi bir planlama aracı olarak görmektedir⁴⁴⁷. İlk olarak hizmet programlarının belirlendiği, daha sonra bu hizmet programlarının düzey bazında sınıflandırılmasını ve kaynakların bu tasnife uygun biçimde tahsis edilmesini temel alan program bütçe sistemi; uzun dönemli planlar perspektifinde kıt kaynakların farklı programlar arasında tahsis edilebilmesi için karar alıcılara en iyi seçenekleri sunan bütçeleme tekniği olarak kabul edilmektedir⁴⁴⁸.

1973 mali yılı bütçesiyle birlikte uygulanmakta olan klasik bütçe sistemi terk edilerek bütçeyi bir planlama aracı olarak kabul eden program bütçe sistemi ilke, esas ve

⁴⁴⁶ Bayram, **age.**, s.124-126.

⁴⁴⁷ Edizdoğan, Nihat; Çetinkaya, Özhan; **Kamu Bütçesi**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2017, s.165.

⁴⁴⁸ Coşkun, Gülay, **Devlet Bütçesi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1997, s.142.

yöntemleri bütçe uygulamasına dâhil edilmiştir⁴⁴⁹. 1973 yılı mali bütçesi, program bütçe esaslarına uygun biçimde hazırlanmasına rağmen⁴⁵⁰; yaklaşık on beş yıllık süre zarfında 1050 sayılı Kanun’da hem program bütçe konusunda hem de plan-bütçe ilişkisi konusunda herhangi bir hukuki düzenleme gerçekleştirilmemiştir⁴⁵¹.

1988 yılında 3483 sayılı Kanun’la 1050 sayılı Kanun’un 28’inci maddesinde değişiklik yapılarak her mali yıla ilişkin gelir ve giderleri ortaya koyan bütçelerin kalkınma plan ve programlarında yer alan gereklilikler ve fayda-maliyet olguları gözetilerek verimlilik ve tutumluluk ilkelerine uygun biçimde hazırlanacağı ve icra edileceği hüküm altına alınmıştır⁴⁵². Ancak program bütçe sistemine özgü herhangi bir yasal düzenleme hazırlanmamış; program bütçe uygulamasının çerçevesi bütçe kanunları ve bütçe hazırlık rehberleri aracılığıyla sağlanmıştır⁴⁵³.

1973 yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberi’nde, planlı kalkınma döneminde bütçenin hizmet programları olarak ortaya konulan amaçlara ulaşılmasını sağlayacak bir

⁴⁴⁹ Yılmaz, Hakkı Hakan; Biçer, Mustafa, “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”, **İktisat İşletme ve Finans**, Sayı: 25, Cilt: 287, 2010b, s.45.

⁴⁵⁰ Falay, Nihat, **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1995, s.104-105.

⁴⁵¹ Coşkun, **age.**, 1976, s.123.

⁴⁵² 26/5/1927 Tarih ve 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanunun Bir Maddesinin Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin 27.2.1979 Tarihli ve 24 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun, **Resmî Gazete**, 5.11.1988/19980.

⁴⁵³ Yılmaz; Biçer, **agm.**, 2010b, s.45.

araç olarak görülmesi ve bütçe sistemiyle planlama arasında ilişki kurulması ihtiyacı açıkça vurgulanmıştır⁴⁵⁴.

Rehber’de plan-bütçe ilişkisinin sağlanmasının yanı sıra kamu hizmetlerinde yaşanan değişikliklere bağlı olarak bütçenin esnekliğinin sağlanması, bütçe hazırlık ve uygulama safhalarında görev alan yöneticilerin sorumluluklarının açık bir biçimde saptanması, hizmet-maliyet ve maliyet-fayda bağlantısının oluşturulması, bütçe hazırlık aşamalarında karşılaşılan sorunlara yönelik rasyonel çözüm mekanizmaları geliştirilmesi, kamu idareleri hizmet programları için saptanan hedeflerin etkinlik ve verimlilik açısından tahlil edilerek hukuki ve fiziki denetiminin gerçekleştirilmesi ve ödeneklerin yalnızca ayrıldığı proje ve faaliyetler için sarf edilmesinin sağlanması öngörülmüştür⁴⁵⁵.

Program bütçe sistemiyle plan-program-bütçe bağlantısına dayalı bir kamu mali yönetimi sistemi kurmak, kamu hizmetlerini önceliklendirmek ve yöneticilerin sorumluluk çerçevelerini netleştirmek amaçlanmıştır; ancak plan ve program arasında süreklilik arz eden bir yapı oluşturulamamıştır. Bütçe sisteminde reform olarak öngörülen program bütçe sisteminin çerçevesi ve uygulamasında birtakım eksiklikler var olagelmış⁴⁵⁶; başlangıçta oluşturulması öngörülen sistem yeterince geliştirilemeyerek klasik bütçe sisteminde karşılaşılan problemlerin üstesinden gelinememiştir⁴⁵⁷.

Program bütçe sisteminin başarılı olamamasında; kalkınma planları ve yıllık programlar ile bütçesel anlamda kamu hizmetlerinin planlanması ve programlanmasının birbiriyle karıştırılması; program sınıflandırmasının devletin temel fonksiyonlarıyla

⁴⁵⁴ Coşkun, **age.**,1997, s.143.

⁴⁵⁵ Mutluer; Öner; Kesik, **age.**,s.105.

⁴⁵⁶ Falay, **age.**, s.109.

⁴⁵⁷ Mutluer; Öner; Kesik, **age.**,s.105-106.

bağdaşan biçimde oluşturulamaması, fayda-maliyet ilişkisinin sağlanamaması, programların birim maliyetinin saptanmasında rol oynayan maliyet muhasebesi konusunda gelişme sağlanamaması, nakit esaslı muhasebe sisteminin sürdürülmesi, alternatif programların geliştirilememesi, ödeneklerin olması gereken meblağın üstünde saptanması, sistemin etkinliği için gerekli dinamik yapının oluşturulamaması, gerekli sahiplenmenin sağlanamaması, sistemle ilgili teoride ve uygulamada birçok yaklaşım bulunması ve geleneksel bütçe sisteminden kopulamaması gibi birtakım nedenler etkili olmuştur. Bu konular zaman içerisinde de çözüme kavuşturulamamıştır⁴⁵⁸.

Sistemin başarılı olamamasında ortaya çıkan bir etken olarak planlama-programlama-bütçeleme ilişkisinin ve bu aşamaların birbirleri karşısındaki konumlarının açıkça ortaya konulmaması ve “planlama” safhasıyla ekonomik planlamanın sınırlarının net bir biçimde belirlenmemesi, kalkınma planları ile “planlama” aşamasının aynı şeyler olarak algılanmasına yol açmıştır. Ancak program bütçede “planlama” safhasıyla kastedilen programların planlanmasıdır. Kalkınma planları, program planlamasına ışık tutmaktadır, fakat aralarında kati ve sistematik bir bağlantı kurulmamaktadır⁴⁵⁹.

Bu görüşün aksine, literatürde “planlama” safhasıyla iktisadi planlamayı eşanlamlı olarak kullanan yazarlar da bulunmaktadır. Coşkun’a göre; program bütçenin en başarılı olduğu husus, uzun vadeli planlama ile bütçe arasındaki süreçleri birleştirmesidir⁴⁶⁰. Program bütçe modelinde, programlar ile kalkınma planları arasında yeterli düzeyde bir ilişki kurulamaması etkin ve tutarlı bir sistem oluşturulmasını zorlaştırmıştır.

⁴⁵⁸ Altuğ, **age.**, s.48 ve Mutluer, Öner; Kesik, **age.**, s.106.

⁴⁵⁹ Falay, **age.**, s.109-110.

⁴⁶⁰ Coşkun, **age.**, 1997, s.157.

Program bütçe sistemi; 1991 yılında belediyelerde, 1998 yılında ise il özel idarelerinde uygulamaya geçirilmiş⁴⁶¹; ancak sistemin aksayan yönlerinin zaman içerisinde giderilememesi, bütçenin hazırlanmasında bürokratik ve siyasi alışkanlıkların sürdürülmesi ve alt yapıya yönelik düzenlemelerin yapılmaması gibi birtakım faktörler bir süre sonra program bütçe sistemini etkili bir reform olma niteliğinden uzaklaştırarak görüntüde varlığını sürdüren bir bütçe sistemi olmasına yol açmış ve uygulamada klasik bütçe sistemine geri dönmüştür⁴⁶².

1050 sayılı Kanun döneminde program bütçe sisteminin başarıya ulaşamamasının yanı sıra yıllık programların bütçelerden önce hazırlanması gerekliliğine rağmen, uygulamada uzun erimli plan olarak ele alınan kalkınma planları ve yıllık programların ekonominin bütününe yönelik genel ve kapsamlı belgeler olması ve doğrudan bütçe uygulamasına hitap etmemesi nedeniyle plan-bütçe arasında etkin bir bağlantı sağlanamamıştır⁴⁶³. Bazı dönemlerde kalkınma planı taslaklarının öngörülen zamanda TBMM'ye sunulmaması, kalkınma planlarının yıllık uygulama dilimlerini ortaya koyan yıllık programların da bütçelerden önce hazırlanamamasına ve bütçelerin yıllık programa dayalı olarak hazırlanma ilkesinin yok sayılmasına neden olmuştur⁴⁶⁴.

Plan-program ve bütçe bağlantısı için temel ilke olan yıllık programın bütçeden önce hazırlanması ilkesi özellikle 1980 yılı sonrası sıklıkla çiğnenmiştir. Bu dönemdeki bütçe ödenekleri saptama süreci, yıllık program bütçe büyüklükleri dikkate alınmaksızın

⁴⁶¹ Altuğ, **age.**, s.48.

⁴⁶² DPT, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, s.56.

⁴⁶³ Altuğ, **age.**, s.59.

⁴⁶⁴ Sezen, **age.**, 1999, s.193-194.

programlardan daha önce sonlandırılmıştır. Ancak yıllık programın bütçeden önce hazırlanması ilkesine uyulduğu süreçlerde de siyasi otoritenin plan-bütçe bağlantısını umursamayan yaklaşımı nedeniyle kurulması öngörülen bağlantı şekilsel olarak kalmış; TBMM'ye DPT tarafından hazırlanarak bütçe tasarısıyla birlikte takdim edilen Milli Bütçe Tahmin Raporları da işlevsiz hale gelmiştir⁴⁶⁵.

Bu dönemde bütçe dışındaki mali müdahale araçlarının sayısının artması, kamu mali yapısının genişlemesi ve müdahale araçlarının birbiriyle çakışması kamu mali yönetiminin yönetilemez bir duruma gelmesine yol açmıştır. Ortaya çıkan kaotik yapının sorunlarının çözülmesi için uluslararası kuruluşlardan destek alınması ve kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinliğin sağlanması gereği anlaşılmış; 1990'lı yıllardan itibaren kamu mali yönetimine yönelik değişiklik önerilerinde, geliştirilmesi beklenen ancak görünürde var olsa da uygulanmayan program bütçenin plan, program ve bütçe arasında doğru ve kesintisiz bir bağlantı sağlayamayacağı⁴⁶⁶ ve mevcut mali yapının sürdürülemez olduğu net bir biçimde ortaya konulmuştur⁴⁶⁷.

Türkiye'de 1970'li yıllarda itibaren başlayan hızlı ekonomik bozulmayı önlemek için yapılan birçok girişim etkili olamamıştır. Ayrıca 1050 sayılı Kanun'un uygulandığı süreçte, konsolide bütçenin yanı sıra mahalli idareler, döner sermaye kuruluşları, bütçe içi ve bütçe dışı fonlar, kamu tüzel kişiliği haiz diğer idareler ile vakıf ve dernekler için ayrı bütçeler uygulanmış ancak bunların bir kısmının harcamaları, ilgili kuruluşların

⁴⁶⁵ Konukman, Aziz; Aydın, Ali Rıza; Oyan, Oğuz., "Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler", **XV. Maliye Sempozyumu**, 2000, Antalya., s.170.

⁴⁶⁶ DPT, **age.**, 2000, s.58.

⁴⁶⁷ Konukman; Aydın; Oyan, **agm.**, s.172.

yetkili organlarınca bütçeleri onaylanıp uygulandığı için TBMM'nin bilgisi ve denetimi dışında kalmıştır⁴⁶⁸. Bu durum, bütçe hazırlık aşamasından itibaren bütçe hakkının kullanımında etkinliği sınırlandırarak yasama organının kamu kaynaklarının kullanımı ve denetimindeki rolünün giderek azalmasına ve hazırlanan plan ve programlardaki kamu kaynak yönetim politikalarının hayata geçirilememesine yol açmıştır. Devlet tüzel kişiliğindeki dağılma; devletten beklenen görevlerin etkili bir biçimde yerine getirilememesinde, harcama disiplinin bozulmasında ve devletin güvenilirliğini yitirmesinde etkili olmuş; bu kapsamda bütçenin bir politika aracı olarak rol oynaması imkânsız hale gelmiştir⁴⁶⁹.

Kamu mali yönetim sisteminde plan-program ve bütçe arasındaki ilişkinin yeterince kurulamaması, bütçenin kapsam açısından yetersizliği ve konsolide bütçe dışında yönetilen kaynak miktarının gitgide artması gibi sorunlara; idari sorumlulukların net bir biçimde belirlenmemesi nedeniyle kamu idareleri arasında görev çatışması yaşanması, bütçe denetiminin genellikle hukuka uygunluk denetimi biçiminde gerçekleştirilmesi nedeniyle ödenek kullanımına yönelik yapılan etkinlik, ekonomik ve verimlilik denetimlerinin göz ardı edilmesi, bütçenin esnek bir yapıda olmaması, harcama sorumluluklarının yetki temelinde dağıtılmaması, bir önceki yıl harcamalarına dayalı olarak kaynak dağıtımı yapılması, borçlanma ile ilgili birtakım işlemlerin bütçe dışında kalması, devletin sağladığı teşvik ve vergi indirimlerinin miktarının bütçeleştirilememesi gibi birtakım sorunlar da eşlik etmiştir⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸ Altuğ, **age.**, s.42-46.

⁴⁶⁹ Konukman; Aydın; Oyan, **agm.**, s.177.

⁴⁷⁰ Mutluer; Öner; Kesik, **age.**, s.106-109.

Sonuç olarak 1050 sayılı Kanun'da açık bir biçimde planlama-bütçeleme ilişkisi kurulması gerekliliği hüküm altına alınmasına rağmen; kalkınma planlarında belirlenen politikaların ve bunların yıllık bazda uygulamasını ortaya koyan yıllık program tedbirlerinin maliyetlendirilememesi ve dolayısıyla bütçe ile bağının kurulamaması, kaynaklar doğrultusunda yönlendirilen kamu politikasının da tayin edilmesini zorlaştırmıştır⁴⁷¹. Bu dönemde uzun vadeli mali planlamadan ziyade bütçe açıkları ile borç yükünün yönetimine ağırlık verilmesi ve dolayısıyla bütçe sisteminin etkin bir makroekonomik çerçeveye bağlı olmaması, etkin bir kaynak tahsisinin sağlanmasını engellemiştir. Bütçenin birlik ve genellik ilkeleri ile gayrisafilik, mali disiplin ve samimiyet ilkelerinden uzak yapısının yanı sıra⁴⁷²; 1994 ve 2001 yılında meydana gelen iki büyük ekonomik kriz neticesinde kamu mali sisteminin içine düştüğü makroekonomik dengesizlikler ve parlamentonun bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasını etkileyen birçok etken yeni yapısal düzenlemeleri gerekli kılmıştır⁴⁷³.

II. 5018 SAYILI KMYKK'DA PLAN-BÜTÇE İLİŞKİSİ

Kamu mali yönetim sistemindeki en temel değişiklik, uluslararası gelişmeler de dikkate alınarak sonuç odaklı bir yönetim anlayışı çerçevesinde hazırlanan 5018 sayılı KMYKK'nın kabulü ile gerçekleşmiştir. Türkiye'de yaşanan krizlerin ve AB'ye uyum çalışmalarının etkisiyle hazırlanan ve yeniden yapılanma çalışmalarının en önemli sonuçlarından biri olan Kanun'da kamu kaynaklarının kullanımında etkililik, ekonomiklik ve verimliliğin sağlanması ile kalkınma planı ve bütçeler arasında güçlü bir bağın tesis edilmesi, bütçe birliği, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik konuları

⁴⁷¹ Yılmaz ve Biçer, **agm.**, 2010b, s.47.

⁴⁷² Mutluer; Öner; Kesik, **age.**, s.106-109.

⁴⁷³ Yılmaz ve Biçer, **agm.**, 2010b, s.47.

üzerinde yoğunlaşarak köklü bir değişim süreci başlatılmıştır. Ayrıca Kanun çerçevesinde; etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeler doğrultusunda kaynak dağılımını sağlamak üzere önem atfedilen stratejik planlama ve stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme hayata geçirilmesi için temel düzenlemeler öngörülmüş ve planlama yaklaşımındaki değişim farklı araçlarla uygulamaya geçirilmiştir.

2003 yılı sonunda kabul edilerek 2006 yılından itibaren yürürlüğe giren Kanun, 1050 sayılı Kanun döneminde ortaya çıkan sorunlara yönelik çözüm mekanizmaları içermekte ve bütçe kapsamının genişletilerek bütçe hakkının en etkili biçimde kullanımının sağlanmasını, bütçe süreçlerinde etkinliğin artırılmasını, mali yönetimde şeffaflık, hesap verilebilirlik ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk ve görev dengesinin sil baştan inşa edilmesini, etkin bir iç kontrol sistemi ve dünya çapındaki gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasını amaçlamaktadır⁴⁷⁴.

Genel yönetim kapsamındaki idareler için hüküm doğurması öngörülen Kanun'da bütçe türlerinin yeniden tanımlanarak kamu kesimi kapsamının genişletilmesinin yanı sıra aşağıda özetlenen bir dizi köklü değişiklik gerçekleştirilmiştir⁴⁷⁵:

- Devlet faaliyetlerinin sınıflandırmasında analitik bütçe sınıflandırması benimsenerek kodlama yapısının uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi,
- Mali denetim kapsamında siyasi, idari ve mali sorumluluğun birbirinden ayrılması,

⁴⁷⁴ Kesik, Ahmet, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 9, 2005, s.95-96.

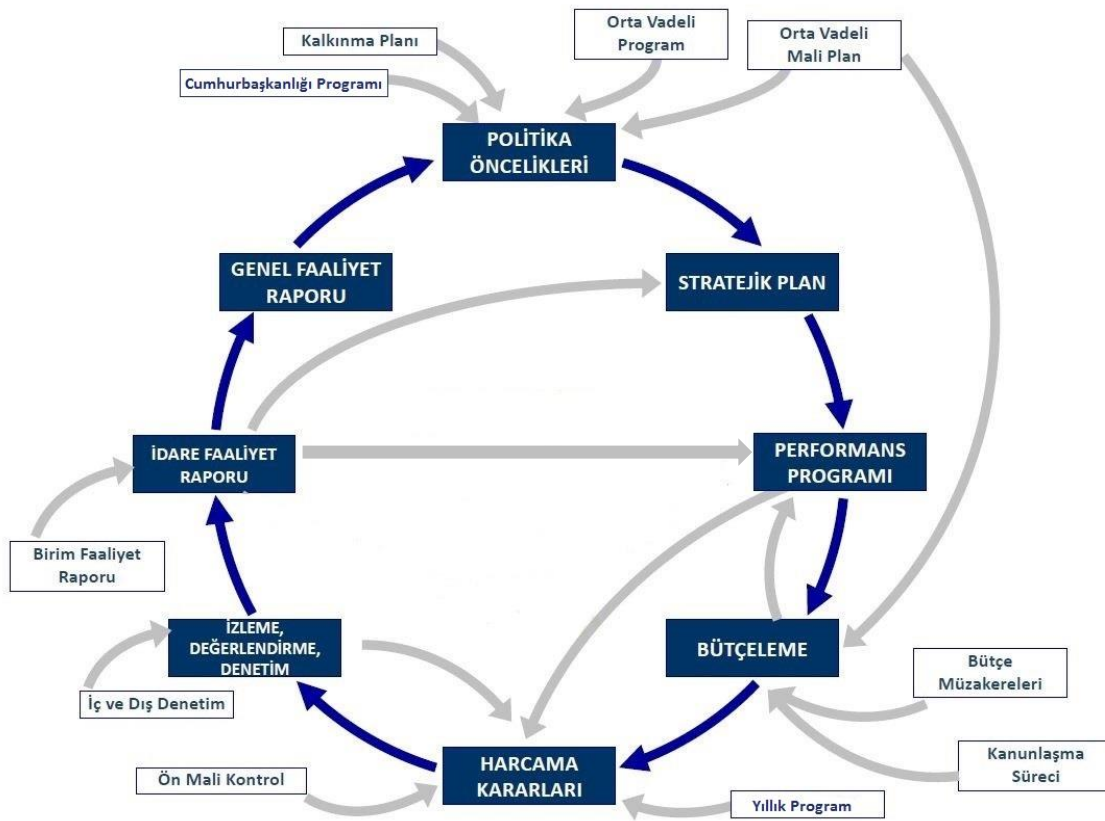
⁴⁷⁵ Mutluer; Öner; Kesik, **age.**, s.111-113.

- Kanun kapsamında olan bütün idarelerin Sayıştay denetimi kapsamına alınması ve harcama öncesi vize ve tescillerin kaldırılarak Sayıştay denetiminin performans denetimini de içerecek biçimde uluslararası denetim standartları çerçevesinde yeniden düzenlenmesi,
- Harcama öncesi kontrol ve harcama sonrası iç denetim mekanizmalarının ve süreçlerinin ilgili kamu idarelerince yönetilmesi ve kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden tesis edilmesi,
- Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçelerinin TBMM'nin bilgisine sunulması,
- Kamu idarelerinin mali verilerinin bütünlük içerisinde sunulması için müşterek muhasebe ve raporlama standartları benimsenmesi,
- Bütün kamu gelir ve giderlerinin bütçe kapsamında sunulmasına özen gösterilerek bütçe dışında gelir sağlanmasının ve gider yapılmasının engellenmesi,
- Bütçede kamu gelir ve giderlerinin gayrisafilik ilkesi doğrultusunda ortaya konulması,
- Vergi harcamaları vasıtasıyla vazgeçilen gelir tutarlarının bütçe kanununa eklenmesi,
- Kamu idarelerinin kalkınma planı ve yıllık programları dikkate alarak stratejik plan hazırlaması, bütçelerini stratejik plana dayandırmaları ve orta vadeli harcama programı doğrultusunda hazırladıkları bütçelerde izleyen iki yılın bütçe öngörülerine yer vererek çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş sağlanması,
- Kamu idarelerinin stratejik planları, bütçeleri, kamu hesapları ve mali istatistiklerinin kamuoyuna açık olması; idarelerin kesin hesap ve faaliyet raporu düzenlemesi suretiyle kamuoyunu bilgilendirmesi.

5018 sayılı Kanun’la TBMM’nin bütçe hakkını daha etkin kullanabilmesi için gerekli mekanizmalar güçlendirilmekte⁴⁷⁶, kamu idarelerine karar verme ve bu kararların icrası aşamalarında geniş bir yetki alanı sağlanmakta; bütçede birlik, mali saydamlık, mali disiplin ve hesap verebilirlik ilkelerinin yanı sıra kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik ilkelerinin tesis edilmesi için imkân tanınmaktadır⁴⁷⁷.

Şekil 4’te 5018 sayılı Kanuna göre bütçe sürecine esas teşkil eden stratejik yönetim yaklaşımı kapsamında plan-program-bütçe ilişkisine yer verilmektedir.

Şekil 4: Plan-Program-Bütçe İlişkisi



Kaynak: Maliye Bakanlığı, Plan-Program-Bütçe İlişkisi Program Yaklaşımının Bütçe Sistemine Dâhil Edilmesi, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/07/10665plan-program-butce-iliskisi-huseyin-isikpdf.pdf>, Erişim Tarihi: 20.09.2020 (yararlanılarak hazırlanmıştır.)

⁴⁷⁶ Yılmaz; Biçer, **agm.**, 2010a, s.217.

⁴⁷⁷ Mutluer; Öner; Kesik, **age.**, s.113.

Bu gelişmelere paralel olarak performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmekte ve plan-bütçe ilişkisinin sağlamak üzere performans esaslı bütçeleme sisteminin bir bileşeni olarak 5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde stratejik planlama konusu düzenlenmektedir. Bu çerçevede kamu idarelerinin ulusal düzeyde makroekonomik çerçeveyi ortaya koyan program hiyerarşisi doğrultusunda stratejik plan hazırlamaları ve stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturan performans programları ile uyumlu bütçe tekliflerini TBMM'ye sunmaları öngörülmektedir⁴⁷⁸.

5018 sayılı Kanun'la planlama konusunda yaşanan yaklaşım değişimi açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır. 1050 sayılı Kanun döneminde kalkınma planlaması yaklaşımı doğrultusunda kalkınma planı ve yıllık programlar aracılığıyla sürdürülen planlamanın işleyişi bu dönemde farklılaşmaktadır⁴⁷⁹. 5018 sayılı Kanuna göre bütçe süreci cumhurbaşkanlığı programı⁴⁸⁰, ulusal düzeyde hazırlanan kalkınma planları ve programlar ile yasal düzenlemelere uygun orta vadeli program ve orta vadeli mali planın hazırlanması ve bu dokümanlarda belirlenen politika öncelikleri doğrultusunda ilgili idarenin stratejik planının yürürlüğe konması suretiyle başlatılmaktadır. Bu dokümanlarda, bütçe sürecine temel teşkil edecek olan politikalar ve öncelikler saptanmaktadır. Daha sonra idarenin stratejik planında ortaya konulan amaç ve hedefler ile orta vadeli dokümanlar bağlamında idare performans programı ve bütçesi hazırlanmaktadır. Son olarak ise bütçe uygulamasını denetim süreci takip etmektedir. Bu süreçte, birim idare faaliyet raporlarından yararlanılarak idare faaliyet raporlarının

⁴⁷⁸ Altuğ, **age.**,s.57.

⁴⁷⁹ Övgün, **age.**, 2010, s.278.

⁴⁸⁰ Cumhurbaşkanlığı programı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte hükümet programlarına karşılık gelecek biçimde kullanılmaktadır. Ancak günümüzde cumhurbaşkanlığı programı adı verilen herhangi bir doküman hazırlanmamıştır.

hazırlanması ve performans denetimini de içerecek biçimde iç ve dış denetimin yapılması öngörülmektedir⁴⁸¹. Sonuç olarak planlamanın işleyişi, stratejik planlama anlayışı doğrultusunda kaynaklara göre stratejik amaç ve hedef saptanması biçiminde değiştirilerek bütçenin hazırlık ve uygulama süreçleri, kalkınma planlamasında var olmayan birtakım araçların mevcut yapıya eklenmesiyle işletilmeye başlanmaktadır⁴⁸².

A. Ulusal Düzeyde Planlama

Türkiye’de kalkınma planı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan⁴⁸³, yıllık programlar, sektör ve konu bazında hazırlanan stratejik doküman ve eylem planları ile bölgesel planlar üst politika belgeleri olarak kabul edilmektedir. Türkiye’de bütçe hazırlık süreci ise ulusal düzeyde hazırlanan “kalkınma planı”, “yıllık program”, “orta vadeli program” ve “orta vadeli mali plan” aracılığıyla yönlendirilmektedir. Bu dokümanlar, kamu kurumlarına kendi faaliyet alanlarına yönelik politikalarını ve bu politikalara yönelik bütçelerini oluştururken dikkate almaları gereken makroekonomik çerçeveyi sunmaktadır.

⁴⁸¹ Mutluer; Öner; Kesik, **age.**, s.119-121.

⁴⁸² Övgün, **age.**, 2010, s.278.

⁴⁸³ 20/5/2021 tarihli ve 7319 sayılı Kanunun 8’inci ve 9’uncu maddeleriyle “orta vadeli mali plan” ibaresi 5018 sayılı Kanun madde metinlerinden çıkarılarak orta vadeli program ve orta vadeli mali plan tek bir belge haline getirilmiş, mevzuatta orta vadeli mali plana yapılan atıfların orta vadeli programa yapılmış sayılacağı kabul edilmiştir.

1. Kalkınma Planı ve Yıllık Program

5018 sayılı Kanun'un "bütçe ilkeleri" adını taşıyan 13'üncü maddesi kapsamında; makroekonomik istikrarın ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasının bütçelerin hazırlık ve uygulama safhaları için önemsendiği belirtilmektedir. Ayrıca kamu idareleri bütçelerinin kalkınma planı ve programlarında yer verilen politika, hedef ve önceliklere uygun biçimde, idarelerin stratejik planları, performans kıstasları ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanıp uygulanacağı ve denetleneceği hükme bağlanmaktadır⁴⁸⁴.

İlgili hükümde bahse konu kalkınma planı ve programları; ülkemizde 1960'lı yıllardan itibaren uzun vadeli stratejilere uygun olarak hazırlanmakta olan kalkınma planlarına ve bu planların en somut halkasını oluşturan ve içinde bulunan kalkınma planı dönemindeki her bir yıl için makroekonomik gelişmeleri ve politikaları ortaya koyacak biçimde hazırlanan yıllık programlara işaret etmektedir⁴⁸⁵. 5018 sayılı KMYKK'nın 10'uncu ve 11'inci maddelerinde ise idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına ve yıllık programlara uygun bir biçimde hazırlanması ve uygulanmasından bakanlar ve üst yöneticiler sorumlu tutulmaktadır.

Kalkınma planları, anayasal bir gereklilik doğrultusunda küresel, bölgesel ve ulusal gelişmeler göz önünde bulundurularak tematik ve sektörel temellerde politikaların planlandığı, ülkenin beş yıllık vizyonunu ortaya koyan en üst düzey planlama dokümanıdır. Yıllık program, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve stratejik

⁴⁸⁴ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, **Resmi Gazete**, 24/12/2013/25326, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>, Erişim Tarihi: 26.09.2020.

⁴⁸⁵ Altuğ, **age.**,s.58.

planlar için kılavuz bir çerçeve sunan kalkınma planları; özel ihtisas komisyonları ve çalışma grubu toplantıları rehberliğinde hazırlanmaktadır.

Kalkınma planlarının hazırlanması, revizyonu ve müzakere süreçleri 3067 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda düzenlenmektedir. 3067 sayılı Kanun'da kalkınma planlarının hazırlanmasından sorumlu kurumun DPT olduğu belirtilse de, DPT'nin lağvedilmesi ve kaydedilen gelişmelere bağlı olarak planların hazırlanmasında yetkili mercilerde değişiklikler söz konusu olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte yürürlüğe giren 13 sayılı CBK'da, kalkınma planlarının ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının görüşleri alınarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığınca müşterek olarak hazırlanması hükmüne bağlanmıştır. Müşterek görev ve yetkiler bağlamında hazırlanan planlar, Cumhurbaşkanınca imzalandıktan sonra TBMM'ye sunulmakta ve Plan ve Bütçe Komisyonu ile TBMM Genel Kurulunda görüşülerek onaylanmaktadır.

TBMM kararı ile kabul edilerek Resmi Gazete'de yayımlanıp yürürlüğe giren planlar, bir kanun olarak ya da bir kanunla onaylanmamaktadır. Bu nedenle hukuk düzeninde kalkınma planlarına kanunlar için öngörülen konumun verilmesinin mümkün olmadığı, planların yasaları değiştirme ya da herhangi bir kimseye ödev yükleme gibi buyurucu ve yasaklayıcı nitelik taşıyamayacağı düşünülmektedir⁴⁸⁶.

Yıllık programlar, hükümetin kalkınma planında saptanan politikaları ve amaçları uygulamaya geçirmek için bir yıllık sürede gerçekleştirmesi gereken kamu yatırımları ve hukuki düzenlemelerden oluşan faaliyetleri ve bu faaliyetlerin bütçe ile bağlantısının

⁴⁸⁶ Tan, **agm.**, s.157.

kurulmasını sağlayan politika dokümanı olarak kabul edilmektedir⁴⁸⁷. Yıllık programlar, uzun vadeli olarak saptanan perspektif plandan başlayarak kalkınma planı ile sürdürülen üst politika belgeleri hiyerarşisinin en somut özellikler taşıyan nihai dokümanıdır. Planların uygulanabilirliğini güçlendirmeyi sağlayan yıllık program, kalkınma planının bir yıllık eylem planı olarak da nitelendirilebilir.

91 sayılı Kanun’da yıllık programların DPT tarafından hazırlanarak YPK tarafından incelenmesi ve Bakanlar Kurulunun onay vermesinin ardından yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Daha sonra Kalkınma Bakanlığı sorumluluğunda yürütölen yıllık programlar, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte “cumhurbaşkanlığı yıllık programı” olarak anılmaya başlanmış ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının görüşleri alınarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanması 13 Sayılı CBK’da düzenlenmiştir⁴⁸⁸. 11/10/2017 tarihli ve 2017/10924 sayılı 2018 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararında 16 sayılı 05/08/2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararıyla Kalkınma Bakanlığı ifadeleri Strateji ve Bütçe Başkanlığı, YPK ifadesi ise Cumhurbaşkanı olarak değiştirilmiştir⁴⁸⁹.

Yıllık programlar için parlamento onayı öngörölmemekte, cumhurbaşkanı kararıyla onaylanan programlar Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmektedir.

⁴⁸⁷ Tinbergen, Jan, **Development Planning**, World University Library, London, 1967, s.53-54.

⁴⁸⁸ Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, **Resmi Gazete**, 24.7.2018/30488.

⁴⁸⁹ 16 sayılı 05/08/2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararı, **Resmi Gazete**, 6.08.2018/30501.

Yürütme organına ait düzenleyici bir işlem olarak rol üstlenen yıllık programlar, bir önceki yıla ilişkin makroekonomik ve mali çıktının ayrıntılarını; küresel, bölgesel ve ulusal gelişmeler ve gerçekleştirmeleri sunmakta ve kalkınma planında belirlenen amaç, hedef ve politikalar doğrultusunda saptanan eylemlere ve bunların farklı devlet kurumları arasında rol ve sorumlulukların dağılımına yıllık olarak yer vermektedir.

Yıllık program, merkezi hükümet bütçe müzakerelerinde milletvekillerine yol gösteren önemli bir destekleyici belge olarak görülmektedir. Yıllık program, ilk olarak 1963 yılında hazırlanmıştır. 1978, 1984, 1995 ve 2006 yıllarına yönelik ise geçiş programları hazırlanmış, bunların ilgili oldukları yıl açısından yıllık program işlevine sahip olduğu kabul edilmiştir.

Yıllık programlarda yer alan tedbirlerin gerçekleştirme durumlarının tespit edilebilmesi için somut, ölçülebilir ve sadece bir yıllık zaman diliminde gerçekleşecek faaliyetler olarak ifade edilmeleri gerekmektedir. Yıllık programların hazırlık, izleme ve değerlendirme süreçleri Strateji ve Bütçe Başkanlığı Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü tarafından Cumhurbaşkanlığı Plan Program İzleme Değerlendirme Sistemi (CPPİDS) aracılığıyla yürütülmektedir. Yıllık programda saptanan tedbirlerin gerçekleştirme bilgilerinin sorumlu kuruluşlar tarafından yansıtılmasının ardından Strateji ve Bütçe Başkanlığı uzmanlarınca bu bilgiler değerlendirilmekte ve yıllık olarak izleme ve değerlendirme raporları hazırlanarak Cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Ancak hazırlanan bu izleme ve değerlendirme raporlarının kamuoyu ile paylaşılması mali saydamlık ilkesinin hayata geçirilmesini önlemektedir.

Planların ekonomiyi etkin bir biçimde yönetme işlevine sahip olduğu 1980 öncesi süreçte ekonomiyi yıllık olarak yöneten etkili temel dokümanlardan birisi olan yıllık programlar, planlamanın ekonomideki etkin rolünü kaybetmesiyle birlikte bu özelliğini kaybetmiştir. Yıllık programlar, ilerleyen zaman zarfında bütçe üzerindeki etkisini de

önemli ölçüde yitirirken bu durum 2003 yılında 5018 sayılı KMYKK'yla kayda değer biçimde kesinlik kazanmıştır. 5018 sayılı KMYKK'da bütçe sürecinde yıllık programların esas alınması gerekliliği belirtilmiş olsa da stratejik planlar ile performans programları ile bütçe ilişkisi kanunun lafzında ve uygulamada ağırlık taşımaktadır. Bu nedenle 1980 sonrası dönemde, bütçelerin kalkınma planları ve yıllık programlar tarafından sözde bir biçimde yönlendirildiğini ve idare stratejik planlarının daha çok önemsendiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Yıllık programların mütemmim cüzi niteliğinde olan “icra planı” ve “kamu yatırım programları” olarak adlandırılan iki doküman için de benzer bir durum söz konusudur. İcra planı; yıllık programdaki hukuksal düzenlemelere yer verilen, 1963-1995 yılları arasında yıllık programın eki olarak yayımlanan ancak 1996 yılı itibarıyla varlığına son verilerek yıllık programın içine dâhil edilen dokümandır. Kamu yatırım programları ise kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen politikaların hayata geçirilebilmesi için yapılacak yatırımların sıralandığı, yıllık programın eki olarak her yıl yayımlanan dokümandır. Bir iş planı özelliği ağır basan kamu yatırım programında, yatırımlar sektör ve kuruluş başlıkları altında proje bazında ortaya konulmaktadır⁴⁹⁰. Planlı kalkınma dönemi olarak kabul gören 1960-1980 arası dönemde kamu yatırımları plan-program-yatırım bütünlüğünü sağlayacak biçimde yönetilebilirken 1980 sonrası planlama yaklaşımındaki değişimle birlikte yatırım programı ile plan ve programlar arasındaki güçlü bağ kopmuş ve yıllık programın eki olması öngörülen doküman uygulamada daha bağımsız bir niteliğe bürünmüştür⁴⁹¹.

⁴⁹⁰ Yavuz, Mehmet, “Merkezi Yönetim Bütçesi ile Kamu Yatırım Programının Kodlama Sistemleri Bazında Karşılaştırılması: Tespitler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 106, 2017, s.36.

⁴⁹¹ Yavuz, **age.**, s.66.

2. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan

5018 Sayılı KMYKK'nın öngördüğü en önemli yeniliklerden birisi, nispeten uzun dönemli ve ekonomiyi bütün boyutlarıyla ele alan genel nitelikli dokümanlar olan kalkınma planları ile yıllık programların bütçe uygulamasına yönelik olmaması sebebiyle doğrudan bütçe uygulamasına yönelik ayrı belgelerin hazırlanmasını öngörmesidir⁴⁹². Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan olarak adlandırılan ve ulusal düzeyde hazırlanması öngörülen bu belgeler, 5018 sayılı Kanunun 16'ncı maddesinde düzenlenmektedir.

Türkiye'de 2006 yılından itibaren 5018 sayılı Kanun'un uygulamaya geçirilmesiyle birlikte orta vadeli harcama sisteminin ilk ana unsurunu, bütçe uygulamasına yönelik makro çerçevenin oluşturulmasını sağlayan orta vadeli program ve orta vadeli mali planların hazırlanması oluşturmaktadır⁴⁹³.

Kamu idareleri bütçesinin çok yıllık bütçeleme esaslarına uygun olarak hazırlanması için ilk olarak orta vadeli programın kabulü gerekmektedir. Orta vadeli programın; kalkınma planları, stratejik planlar ve ekonomik şartlar dikkate alınarak makro politikaları, ilkeleri ve temel ekonomik büyüklükleri de içerecek biçimde DPT tarafından hazırlanması ve "en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar" Bakanlar Kurulunda kabul edilerek Resmi Gazete'de yayımlanması gerekli görülmektedir⁴⁹⁴.

Merkezi kamu idarelerinin bütçe hazırlık süreci, orta vadeli programda yer verilen hususlara uygun ve bunların uygulamaya geçirilmesine olanak sağlayan, gelecek üç yıla

⁴⁹² Altuğ, **agm.**, s.59.

⁴⁹³ Yılmaz; Biçer, **agm.**, 2010b, s,48.

⁴⁹⁴ Mutluer; Öner; Kesik, **agm.**, s.147.

ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerinin yanı sıra hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarının belirlenmesiyle devam ettirilmektedir. Gelecek üç yılı kapsayan bu projeksiyon, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Eylül ayının on beşine kadar YPK tarafından onaylanması ve Resmi Gazete’de yayımlanması beklenen orta vadeli mali plan aracılığıyla gerçekleştirilmektedir⁴⁹⁵. Her iki belge de mevcut koşullar ve uygulama sonuçları göz önünde bulundurularak her yıl yenilenmektedir⁴⁹⁶.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin benimsenmesiyle birlikte bütçe teklifinin Maliye Bakanlığı yerine Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanması hüküm altına alınmıştır. Bu süreçte, orta vadeli program ve mali planın yayımlanma süresine yönelik herhangi bir değişiklik gerçekleştirilmemiş; ancak bu dokümanları hazırlayan ve yayınlayan makamlarda da değişiklik yapılarak Bakanlar Kurulu, DPT (Kalkınma Bakanlığı), Maliye Bakanlığı, YPK gibi görevli olan kamu kurum ve kurulların rolleri Cumhurbaşkanına ve Cumhurbaşkanlığına tevdi edilmiştir⁴⁹⁷. Bütçe hazırlık sürecinde hazırlanması öngörülen temel dokümanların hazırlanması görevi Cumhurbaşkanlığına verilmiş olsa da bu görevin 13 sayılı CBK’yla Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının görüşleri alınarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca müşterek biçimde icra edilmesi hüküm altına alınmıştır.

⁴⁹⁵ Mutluer; Öner; Kesik, **age.**, s.148.

⁴⁹⁶ Özen, Ahmet, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008, s.260.

⁴⁹⁷ Yılmaz, Hakkı Hakan; Akdeniz, İbrahim, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 117, 2020, s.97.

Bu düzenlemeler bağlamında 5018 sayılı Kanunla kalkınma planları ile bütçeler arasındaki ilişkinin kuvvetlendirilmesi için orta vadeli harcama sistemi benimsenirken yürütme organının üç yıllık politika önceliklerini bütçelere yansıtması için orta vadeli program ile orta vadeli mali planın hazırlanması ve elde edilmesi beklenen kamu kaynaklarına göre ödenek tahsis edilerek harcama alanlarının açık bir biçimde belirlenmesi öngörülmektedir. Orta vadeli program, kalkınma planları ile kamu idarelerinin stratejik planları arasında bağlantı kurulmasını sağlamakta ve stratejik planlarda saptanan kurumsal hedeflerin hayata geçirilebilmesi için hazırlayacakları bütçeleri yönlendirmektedir. Orta vadeli mali plan ise kamu idarelerine tahsis edilecek ödeneklerin tavan seviyesinin önceden saptanmasını sağlayarak idarelerin stratejik planlarında belirlediği önceliklerine uygun olarak yıllık maliyetlendirme yapmalarına imkân sağlamaktadır. Bu araçlar vasıtasıyla bir taraftan kamu idarelerinin kalkınma planlarına uygun olarak orta vadeli perspektifle politika çerçevesinin belirlenmesi, diğer taraftan önceden saptanan mali çerçevede idarelerin hazırlayacakları bütçelerinde gerekli ödeneğin tahsis edilmesi sağlanarak planlama ile bütçeleme ilişkisinin kurulması hedeflenmektedir⁴⁹⁸.

20/5/2021 tarihli ve 7319 sayılı Kanunun 8’inci ve 9’uncu maddeleriyle ise bütçe hazırlık sürecinde sadeleştirme yapılarak “orta vadeli mali plan” ibaresi 5018 sayılı Kanun madde metinlerinden çıkarılmıştır. Bu düzenlemeyle orta vadeli program ve orta vadeli mali plan tek bir belge haline getirilerek mevzuatta orta vadeli mali plana yapılan atıfların orta vadeli programa yapılmış sayılacağı kabul edilmiştir⁴⁹⁹. Sonuç olarak orta

⁴⁹⁸ Yılmaz; Biçer, **agm.**, 2010b, s.49.

⁴⁹⁹ 7319 sayılı Sigortacılık ile Diğer Bazı Alanlara İlişkin Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmî Gazete**, 25.05.2021/31491.

vadeli harcama çerçevesinin tek bir dokümanla ortaya konulmasının bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerinde plan bütçe ilişkisinin sağlanmasını kolaylaştıracağı düşünülmektedir.

B. Kurumsal Düzeyde Planlama

5018 Sayılı Kanunla birlikte performans esaslı bütçe sisteminin benimsenmesi, kamu kurumlarının mikro boyutta bütçe tekliflerini belirlemeleri için yerine getirecekleri faaliyet ve projeleri ve bunların maliyetini belirlemelerini ve bu kararları orta ve uzun dönemli plan ve programlara dayalı olarak ortaya koymalarını zorunlu kılmıştır⁵⁰⁰. Performans esaslı bütçelemeye göre bütçe sürecinin ilk kademesini oluşturan politika saptama, ulusal düzeyde hazırlanan kalkınma plan ve programları ile bunlara uygun olarak hazırlanan orta vadeli belgelerin hazırlanmasıyla başlamaktadır. Ancak bu aşama, ulusal düzeyde orta ve uzun dönem için belirlenmiş politikalar göz önünde bulundurularak kurumsal düzeyde stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesini içeren stratejik planların hazırlanmasını da içermektedir. Türkiye’de bütçeleme süreci, stratejik plan amaç ve hedefleri baz alınarak performans programının ve orta vadeli harcama çerçevesi esas alınarak idare bütçesinin hazırlanmasıyla devam etmektedir⁵⁰¹.

1. Stratejik Plan

Türkiye’de kamu kesimi açısından stratejik planlama, ilk kez Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmaları bağlamında hazırlanan Kamu Yönetimin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporunda yazılı olarak gündeme taşınmıştır. Sekizinci Kalkınma Planı ve yıllık programlarda da

⁵⁰⁰ Altuğ, **age.**, s.57.

⁵⁰¹ Mutluer; Öner; Kesik, **age.**, s.119-121.

öngörülen bu yaklaşım, uluslararası kuruluşlarla yapılan çalışmalarda ise ilk kez 2001 yılında Dünya Bankası ile yapılan I. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması'yla gündeme gelmiş; kamu idarelerinde stratejik planlama uygulamasının benimsenmesini de içeren kamu harcama yönetimine yönelik reform yapılması öngörülmüştür⁵⁰². 2003 yılında 58. Hükümet tarafından ortaya konulan Acil Eylem Planında stratejik planlamaya geçişin önemine ilişkin vurgular yapılmış; 4 Temmuz 2003 tarihinde yayımlanan YPK kararıyla kalkınma planı ve yıllık programlarda saptanan hedefler doğrultusunda kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları öngörülmüştür. Bu çerçevede sekiz pilot kuruluştaki stratejik plan çalışmaları başlatılırken DPT tarafından bu süreci yönlendirmek üzere stratejik planlamaya ilişkin bir kılavuz hazırlanarak bütün kuruluşların bilgisi ve kullanımına sunulmuştur⁵⁰³.

5018 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi kapsamında performans esaslı bütçeleme için temel oluşturan ve plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında önemli bir araç olan stratejik planlar; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarının, temel ilke ve politikalarının, hedef ve önceliklerinin, performans kıstaslarının ve bu kıstasları gerçekleştirmek için takip edilecek yöntemlerle birlikte kaynak dağılımlarının ortaya konulduğu planlar olarak tanımlanmaktadır⁵⁰⁴. Beş yıllık olarak hazırlanan planlar, bir kamu idaresinin bulunduğu ve ulaşmayı dilediği nokta arasındaki süreci yöneten dokümanlar olarak kabul edilmektedir⁵⁰⁵.

⁵⁰² Songür, Neşe, **Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama İl Özel İdareleri Deneyimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2011, s.106-107.

⁵⁰³ Songür, **age.**, s.107-108.

⁵⁰⁴ Mutluer; Öner; Kesik, **age.**,s.121.

⁵⁰⁵ Altuğ, **age.**, s.60.

5018 sayılı KMYKK'nın 9'uncu maddesiyle; kamu idarelerinin kalkınma planları ve diğer üst politika belgelerinde belirlenen politikalar doğrultusunda katılımcı yöntemler kullanarak misyon ve vizyonlarını oluşturması, amaç, hedef ve göstergeler belirlemesi ve belirlenen amaç, hedef ve göstergelere yönelik izleme ve değerlendirmelerini yapmak üzere stratejik plan hazırlamaları gerektiği düzenlenmektedir⁵⁰⁶. Ayrıca plan-bütçe ilişkisinin sağlanması açısından kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planda saptanan amaç ve hedeflerle uyumlu olarak ortaya koymaları ve bu kapsamda yerine getirecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını yıllık olarak hazırlanan performans programında ortaya koymaları öngörülmektedir.

Söz konusu düzenlemeler doğrultusunda kamu idareleri üst politika belgeleriyle uyumlu olarak misyon ve vizyonlarını, stratejik amaç ve hedefleri ile performans göstergelerini içeren beş yıllık stratejik plan; icra edecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren yıllık performans programı hazırlamaya başlamıştır⁵⁰⁷. Kalkınma planlarının bütçe ile ilişkisinin kurulmasında yeni bir araç olarak dâhil olan stratejik planların hazırlanmasından genel ve özel bütçeli kamu idareleri sorumlu tutulmuştur. Daha sonra büyükşehirler, belediyeler ve il özel idarelerine yönelik mevzuatta da bu idarelerin bütçelerinin stratejik plana uyumlu biçimde hazırlanmasına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

5018 sayılı KMYKK'daki düzenlemeye istinaden Cumhurbaşkanı stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların politikalar, kalkınma planı ve programlarla

⁵⁰⁶ Mutluer; Öner; Kesik, **age.**,s.121.

⁵⁰⁷ Altuğ, **age.**, s.60.

ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasları belirleme konusunda yetkili kılınmıştır⁵⁰⁸. Bu çerçevede daha önce DPT tarafından sürdürülmekte olan eşgüdümü sağlama rolü Kalkınma Bakanlığına, son olarak ise Cumhurbaşkanlığına devredilmiştir. Cumhurbaşkanlığına tevdi edilen bu görev, 13 sayılı CBK uyarınca Strateji ve Bütçe Başkanlığınca yerine getirilmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile daha önce farklı idarelerce hazırlanan yönetmeliklerle düzenlenen stratejik planlama, performans programları ve faaliyet raporlarına ilişkin hususlar, program bütçe süreci de göz önünde bulundurularak tek bir yönetmelik olarak hazırlanmış ve 22/04/2021 tarihli ve 31462 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir⁵⁰⁹. Stratejik planlama konusunda usul ve esasları düzenleyen ve son olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından güncellenmiş olan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ise stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları hususunda sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler açısından halen yürürlüktedir.

Stratejik planlar bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili idareleri açısından bakan onayı, mahalli idareler hariç diğer kamu idareleri bakımından ise üst yönetici onayı ile yürürlüğe girmektedir. Stratejik planlar, idarenin içyapısı ve işleyişine ilişkin hazırlanan düzenleyici işlem niteliğinde kararlardır. Stratejik planlar icrai olmayan, yani hukuk düzeninde değişiklik yapmayan ve yönetilenlerin menfaatini

⁵⁰⁸ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, **Resmi Gazete**, 24.12.2013/25326.

⁵⁰⁹ Kamuda Stratejik Yönetim, <http://www.sp.gov.tr/tr/haberler/s/36>, Erişim Tarihi: 27.04.2021.

doğrudan etkilemeyen kararlardır. Stratejik plan, bütün örgütü kapsayan bağlayıcı bir çerçeve sunar ve idarenin bütün iş ve işlemlerini stratejik planda öngördüğü amaç ve hedefler doğrultusunda ortaya koyması beklenir.

2003 yılında hazırlanan daha sonra 2006 yılında güncellenen Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2018 yılında yeniden güncellenirken stratejik planlama konusunda ulusal düzeyde eşgüdümün sağlanabilmesi için merkezi kamu idareleri, üniversiteler, belediyeler ve kamu iktisadi teşebbüsleri için ayrı ayrı kılavuz ve rehberler hazırlanarak kamu idarelerinin kullanımına sunulmuştur. Ancak Strateji ve Bütçe Başkanlığına devredilen yetkiler ve program bütçe süreci bağlamında kılavuz ve rehberlerde henüz değişiklik yapılmamıştır.

Bahse konu kılavuz ve rehberlerde, stratejik planlar hazırlanırken üst politika belgeleri analizinin gerçekleştirilmesi ve bu bağlamda öncelikle kalkınma planı olmak üzere politika dokümanlarında idarelere yüklenen görev ve sorumlulukların analiz edilmesi talep edilmektedir. Durum analizi bağlamında yapılan bu analiz, idarenin ihtiyaçlarının tespiti için önem arz etmekte ve elde edilen bulguların stratejik plan kapsamında belirlenen amaç ve hedeflere yansıtılması beklenmektedir. Stratejik planların söz konusu politika belgelerine uyumlu ve tutarlı olarak hazırlanması gerekliliği, stratejik plan amaç ve hedeflerinin bu politikalarla birebir aynı olması gerektiği anlamına gelmemektedir⁵¹⁰. Bu bölümün ve stratejik planın bilhassa yeni bir kalkınma planının yürürlüğe girmesi durumunda güncellenmesi plan-bütçe ilişkisinin sağlanmasına katkı sağlamaktadır. Ancak yeni bir kalkınma planının hazırlanmasının stratejik plan yenileme

⁵¹⁰ Kalkınma Bakanlığı, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, 3.Sürüm, 2018, s.15.

ya da güncelleme sebebi olarak ele alınması gerekliliği ilgili yönetmelik, kılavuz ve rehberlerde yer almamaktadır.

Kamu idarelerinin stratejik planlarında, kaynak tahmini ve belirledikleri her bir hedef için plan dönemini kapsayan biçimde maliyet tahmini yapmaları beklenmektedir. Stratejik planda hedeflerin maliyeti tahmin edilirken ayrıntılı maliyetlendirmenin performans programında ortaya konulması gerekmektedir. Bu çerçevede, tahmin edilen mali kaynakların plan döneminin ilk üç yılı için orta vadeli mali plan esas alınarak belirlenmesi Şart koşulurken bütçe dışı kaynaklar ile plan döneminin son iki yılına ilişkin kaynaklar idarenin öngörüsüne bırakılmaktadır. Stratejik planda öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların uyumlu olması; aksi takdirde harcama alanları arasında nceliklendirme yapılması, zamanlama değişikliği yapılması ya da hedefin kapsamının küçültülmesi önerilmektedir. Kılavuzda nceliklendirme yapılırken idarenin yetki alanı dâhilinde, başta kalkınma planı olmak üzere, politika oluşturulması sürecinde ereve oluşturan üst politika belgelerinin esas alınması gerektiği belirtilmektedir⁵¹¹.

5018 sayılı Kanunla düzenlenen kamu mali yönetim sisteminde stratejik planlar aracılığıyla planlama ve bütçeleme süreci arasındaki ilişkiselliğin güçlendirilmesi için abalanırken kalkınma planlaması yaklaşımındaki değişim de kendisini açık bir biçimde göstermiştir. Planlı kalkınma döneminde merkezi yönetim, kalkınmanın sağlanması hükümetin en mühim hedefi olmasından dolayı planlamanın ana aktörü konumundayken aşağıdan yukarıya doğru ilerleyen bir mekanizmayı temel alan ve ynetişimci bir kurguyu öngören stratejik planlama yaklaşımının benimsenmesi, merkezi yönetimin rolünde ciddi bir değişiklik ortaya koymuştur. Kamu mali yönetim sisteminde merkezi düzeyde yrtlen bir planlama sistemi işleyişi ortadan kaldırılarak yerel/kurumsal düzeyi baz

⁵¹¹ Kalkınma Bakanlığı, **age.**, 2018, s.50-51.

alan bir işleyiş ortaya çıkmaktadır⁵¹². Bu bağlamda planlı kalkınma döneminde ön plana çıkan yıllık program ile bütçe ilişkisinin önemi arka plana atılarak yıllık programların hem bütçe süreci hem de kamu politikası oluşturma sürecindeki işlevi azaltılmaktadır. Yıllık programlar ile hükümetin öngördüğü programlar, tema ya da sektör temelinde hazırlanan politika dokümanları ve kurumların stratejik planları arasında mühim çelişkiler söz konusu olabilmekte; kalkınma planlarında yer verilen birtakım amaç, ilke ve politikalar mikro düzeyde dikkate alınmayarak bütçe sürecine entegre edilememektedir.

Türkiye’de 5018 sayılı Kanunla getirilen performans esaslı bütçeleme uygulamalarıyla bütçe sınıflandırmasında temel alınan analitik bütçe sınıflandırması da birlikte değerlendirildiğinde mali yönetim reformlarının sürdürülmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Çünkü mevcut sistemde üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanan bütçeler arasında yeterli düzeyde ilişki kurulamadığı, stratejik planlar ve performans programları yoluyla üretilen performans bilgisinin bütçeleme ve diğer karar alma süreçlerine dâhil edilemediği düşünülmektedir. Performans esaslı bütçeleme uygulamalarıyla birtakım kazanımlar elde edilmiş olsa da ödenek tahsisi kararlarında büyük oranda girdilere odaklanılmaya devam edilmesi ve performans esaslı bütçelemenin tam olarak uygulanamaması, bütçe sisteminin klasik bütçe yaklaşımına benzer özellikler göstermeye devam ettiğini ortaya koymaktadır⁵¹³.

⁵¹² Övgün, **age.**, 2010, s.267.

⁵¹³ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi)**, Ocak 2020, Ankara, s.1-2, https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/programrehber_Ocak2020.pdf, Erişim Tarihi: 03.10.2020.

Bu nedenle 5018 sayılı Kanunla elde edilen kazanımlardan faydalanılarak mali yönetime ilişkin reformların sürdürülmesi önemli görülmektedir. Bu kapsamda performans esaslı bütçelemenin etkinleştirilebilmesi için program bütçe yaklaşımının yeniden ele alınması ve uygulamaya geçirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Bu ihtiyaca binaen 5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde 2020 yılında önemli bir yenilik yapılarak madde başlığı "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Program Bütçe" olarak değiştirilmekte ve bütçe sistemine program yapısı dâhil edilmektedir. Düzenleme bağlamında, kamu idarelerinin bütçelerini üst politika dokümanları ile stratejik planın yanı sıra program yapısına uygun biçimde hazırlamaları gerektiği hükmüne bağlanmaktadır⁵¹⁴. 2021 yılı devlet bütçesinin hazırlanmasında esas alınan bu düzenlemeyle birlikte plan-program-bütçe ilişkisine yeni bir boyut kazandırılarak performans programlarının ve bütçelerin hazırlanmasında ciddi değişiklikler öngörülmektedir.

2. Performans Programları

5018 sayılı KMYKK'nın 9'uncu maddesinde 2008 yılında yapılan ek düzenlemeyle kamu idarelerinin beş yıllık olarak hazırlanan stratejik planları ile bütçe arasında bağlantıyı sağlamak üzere bir mali yılda yürütülecek faaliyetler ve bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını ortaya koyan performans programları hazırlamaları hüküm altına alınmıştır. İdare bütçesinin hazırlanmasında temel alınan doküman olan performans programları, stratejik planların yıllık uygulama dilimi olarak kabul edilmektedir. Performans programları bakanlıklarda bakan, diğer idarelerde ise ilgili bakan veya üst

⁵¹⁴ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, **Resmi Gazete**, 24.12.2013/25326.

yönetici tarafından onaylanmaktadır. Bu bağlamda performans programları da idarenin içyapısı ve işleyişine ilişkin hazırlanan düzenleyici işlem niteliğindedir.

5018 sayılı Kanun’da üst politika dokümanları ile stratejik plan ve bütçe ilişkisinin kurulması hususundaki esasların belirlenmesinde Maliye Bakanlığı yetkili kılınmaktayken yeni hükümet sistemiyle gerçekleştirilen değişiklikler ile bu esasların Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi karara bağlanmaktadır. 13 sayılı CBK’yla ise bu hükme ilişkin ayrıntılar ortaya konularak performans programlarının ve faaliyet raporlarının hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin genel ilke, esas ve usullerin saptanması, uygulamanın yönlendirilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi süreçlerinin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşlerini de alarak Strateji ve Bütçe Başkanlığınca yerine getirilmesi düzenlenmektedir⁵¹⁵.

Maliye Bakanlığının yetkili olduğu süreçte, performans programlarının hazırlık ve uygulama süreçlerine yönelik ikincil mevzuat düzenlemeleri yapılmış ve “Performans Programı Hazırlama Rehberi” yayımlanmıştır. Performans programları, mali saydamlık ilkesi ve stratejik planın öncelikli olan amaç ve hedefleri temelinde hazırlanarak bütçe teklifleriyle birlikte Strateji ve Bütçe Başkanlığına ve parlamentonun bilgisine sunulmaktadır. Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin güçlendirilmesini ve bütçe hakkının etkin bir şekilde kullanılmasının sağlanması için önem arz eden performans programları, TBMM’de kabul edilen bütçe büyüklükleri doğrultusunda

⁵¹⁵ Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, **Resmî Gazete**, 24.7.2018/30488.

gözden geçirilerek nihai haline getirilmekte ve ocak ayının sonuna kadar yayımlanarak kamuoyunun bilgisine sunulması beklenmektedir⁵¹⁶.

Performans programlarının hazırlanmasında 2020 yılı itibarıyla önemli bir değişiklik gerçekleştirilmiş; program bütçeye geçiş çalışmalarında temel doküman olmasına karar verilmiştir. Bu doğrultuda, program ve alt programların yanı sıra koordinasyondan sorumlu ve programı yürütmekle sorumlu idareleri gösteren listeler Cumhurbaşkanlığından alınan 07/08/2019 tarihli ve 67 sayılı Olur ile kesinleştirilirken program bütçe sistemine geçişin ilk adımının 2020 yılı performans programlarının program bütçe esaslarına uygun olarak hazırlanmasıyla sağlanacağı, 2021 yılı merkezi yönetim bütçesinin ise bütün unsurlarıyla program bütçe sistemine uygun olarak hazırlanacağı ve uygulanacağı kamu idarelerine ve kamuoyuna duyurulmuştur⁵¹⁷.

2020 yılı performans programlarının program bütçe esaslarına uygun olarak hazırlanmasını kapsayan program bütçeye geçişin ilk aşamasında 5018 sayılı Kanun'da herhangi bir değişiklik öngörülmezken 2021 bütçesi TBMM'ye sunulmadan kısa bir süre önce kanun değişikliği gerçekleştirilmiştir⁵¹⁸. Gerçekleştirilen bu mali reformun etkilerinin ve tartışmaya açık hususlarının parlamentoda analiz edilmesi için yeterli bir süre öngörülmemiş; performans programı uygulaması değiştirildikten sonra mevzuat değişikliği hazırlanmıştır.

⁵¹⁶ Altuğ, **age.**, s.61.

⁵¹⁷ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <https://www.sbb.gov.tr/program-butceye-gecis-sureci-ve-2020-yili-idare-performans-programlari/>, Erişim Tarihi: 18.10.2020.

⁵¹⁸ 7254 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, 16.10.2020/31276 (Mükerrer).

Kamu idarelerinin 2020 yılı performans programlarında yer alan performans bilgileri, Strateji ve Bütçe Başkanlığınca belirlenen program yapısı ve Program Bütçe Rehberinde belirtilen usul ve esaslar dikkate alınarak hazırlanmıştır. Bu düzenleme kapsamında, stratejik planın yıllık uygulama dilimi olmaktan çıkan performans programlarının program bütçe esaslarına göre hazırlanması uygulamasının genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareleri kapsadığı görülmektedir. 2021-2023 dönemi bütçe çağrısı da bu minvalde hazırlanarak Bütçe Hazırlama Rehberi program yapısını benimseyen biçimde güncellenmiştir⁵¹⁹.

Ayrıca Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından program bütçe anlayışına uygun olarak hazırlanan performans programlarının sorumlu kamu idareleri tarafından izlenmesi ile raporlanması sürecine yön vermek ve bu süreçle ilişkin temel ilke ve esasları belirlemek için “Program Bütçe Esaslarına Göre Performans Programı İzleme Rehberi” yayımlanmış; bu rehber kapsamında üretilen rapor ve tabloların idare faaliyet raporlarında kullanılmasına karar verilmiştir⁵²⁰.

3. Faaliyet Raporları

5018 sayılı Kanunda stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemine ilişkin üç bileşen düzenlenmektedir. Bu bileşenler; kalkınma planları ile diğer üst politika metinlerine dayanan kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik planlar, bahse konu planlarla bütçe arasında ilişkinin kurulmasını sağlayan performans programları ile performans

⁵¹⁹ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <https://www.sbb.gov.tr/2021-2023-donemi-butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberi/>, Erişim Tarihi: 18.10.2020.

⁵²⁰ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <https://www.sbb.gov.tr/program-butce-esaslarina-gore-performans-programi-izleme-rehberi/>, Erişim Tarihi: 18.10.2020.

programı ve bütçe çerçevesinde icra edilen faaliyetlerin uygulama sonuçlarını ortaya koyan faaliyet raporlarıdır.

Bu bağlamda stratejik yönetim sisteminin son aşamasını oluşturan faaliyet raporları, 5018 sayılı Kanunun 41'inci maddesinde düzenlenmektedir. Her yıl hazırlanması gereken idare faaliyet raporlarının, harcama birimlerince yürütülen faaliyetlere yönelik performans göstergelerinin ve bunların hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini içerecek biçimde hazırlanan birim faaliyet raporları esas alarak hazırlanması ve kamuoyuna açıklanması gerekmektedir. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarınca hazırlanan faaliyet raporlarının nihai nüshalarının Sayıştaya ve Cumhurbaşkanlığına; mahalli idare faaliyet raporlarının ise Sayıştaya ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilmesi beklenmektedir.

Gönderilen raporlar çerçevesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı mahalli idareler genel faaliyet raporunu, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ise merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçlarını ortaya koyan genel faaliyet raporunu hazırlayarak Sayıştaya göndermektedir. Sayıştay, mahalli idare faaliyet raporları hariç olmak üzere bu raporları ve dış denetim sonuçları kapsamında gerçekleşen görüşlerini TBMM'ye sunmaktadır. TBMM tarafından bu dokümanlar üst yöneticilerin katılımıyla hesap verilebilirlik ilkesi uyarınca görüşülmektedir.

Sayıştay tarafından kamu idarelerinin bütün faaliyet ve işlemlerinin Kanunlara, kalkınma planlarına, stratejik planlara, performans programlarına, bütçelere ve ilgili diğer yasal düzenlemelere uygun olup olmadığı denetlenmektedir. Bu kapsamda; bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyetleri hakkında TBMM ve kamuoyuna bilgi sunulması amacıyla; stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları Sayıştay tarafından performans denetimi bağlamında incelenmektedir. Stratejik planlar

ve performans programları mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama ölçütleri açısından değerlendirilirken faaliyet raporları mevcudiyet, zamanlılık, sunum, tutarlılık, doğrulanabilirlik ve geçerlilik/ikna edicilik kriterleri doğrultusunda denetlenmektedir⁵²¹. Performans denetim raporunda denetim bulgularına ve önerilere yer verilerek ilgili kamu idaresinden görüşlerini bildirmesi talep edilmektedir. İdarenin 30 günlük yasal süre içerisinde görüşlerini yazılı olarak iletmesini müteakip performans denetim raporu taslağı hazırlanmaktadır⁵²². Denetim raporlarının Sayıştay raporuna dönüşmesine kadar geçen süreçler, Sayıştayın iç işleyişi ile ilgilidir ve bu çalışmaların hukuki bir bağlayıcılığı yoktur. Sayıştay raporları ise sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan ve hukuki bağlayıcılığı olan raporlardır.

13 sayılı CBK'yla stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarına ilişkin usul ve esasların Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından müşterek biçimde saptanacağı öngörülmektedir. Faaliyet raporlarının hazırlık sürecine ilişkin ayrıntılar ve raporun içeriği, Mülga Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelikle ortaya konulurken 2021 yılında bütün stratejik yönetim bileşenlerini içeren ve program yapısıyla uyumlaştırılmasını sağlayan yeni bir yönetmelik hazırlanmıştır. Bu Yönetmelik'le program bütçe bağlamında geçiş süreci dikkate alınarak sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler yönetmelik kapsamı dışında tutulmuş ve stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporları açısından ikili bir yapı öngörülmüştür⁵²³.

⁵²¹ Sayıştay Başkanlığı, **Performans Denetim Rehberi**, Ankara, 2014, s.17-35.

⁵²² Sayıştay Başkanlığı, **age.**, s.44.

⁵²³ Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, **Resmi Gazete**, 22.04.2021/31462.

Program bütçe sistemine geçişle birlikte 13/04/2020 tarihinde yayımlanan Program Bütçe Esaslarına Göre Performans Programı İzleme Rehberinde program izlemesinin faaliyet raporlarına temel teşkil edeceği belirtilmektedir. 2020 yılında 7254 sayılı Kanun’la 5018 sayılı KMYKK’da yapılan değişiklikler ile bu durum hükme bağlanarak kamu idarelerinin bütçeleri ile stratejik plan ve performans programlarını düzenli biçimde izleyerek sonuçlarını faaliyet raporunda yer vermesi gerektiği düzenlenmiştir.

III. PLANLAMA-BÜTÇELEME İLİŞKİSİNİN KURULMASINDA YAŞANAN GÜÇLÜKLER

Türkiye’de 5018 sayılı KMYKK’nın yürürlüğe girmesiyle birlikte 1050 sayılı Kanun döneminde yaşanan problemlerin üstesinden gelinmesi ve plan-program ve bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda; politika, plan ve bütçeler arasında ilişki ve bütünselliğin artırılmasına katkı sağlayacağı düşünülerek orta vadeli harcama sistemine geçilmesine ve stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme araçlarının kamu mali yönetim sistemine dâhil edilmesine yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerle birlikte 1050 sayılı Kanun döneminde ulusal düzeyde kurulan plan-program-bütçe ilişkisi, kurumsal düzeye taşınarak kamu idaresi bütçelerinin orta vadeli programlar, stratejik planlar ve stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini temsil eden performans programları doğrultusunda hazırlanmasına ilişkin bir reform süreci başlatılmıştır.

Bu bağlamda uygulamada önemli gelişmeler ve kazanımlar elde edilmiş olsa da plan-program ve bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi açısından hedeflenen düzeyde ilerleme sağlanamadığı düşünülmektedir. Hedeflenen ilerlemenin sağlanabilmesi için 2020 yılında performans esaslı bütçeleme sistemine program sınıflandırması araçları dâhil edilerek Türkiye’de bütçe uygulamasında önemli sayılacak yeni bir reform hayata

geçirilmiştir. Ancak politika-plan-bütçe ilişkisinin kurulması açısından hedeflenen gelişmelerin izleyen dönemde daha güçlü bir biçimde sağlanabilmesi için sistemde halen var olan birtakım sorunlara yönelik tespitlerin ortaya konulması önem arz etmektedir. Bu sorunlar şunlardır:

- Kalkınma planı, cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, yıllık programlar, sektörel ve tematik konularda hazırlanan birçok strateji belgesi ve eylem planları ile bölgesel planlar; üst politika belgesi olarak nitelendirilmektedir. Bu kapsamda bütçenin hazırlanmasında temel alınması gereken politika belgesi sayısındaki fazlalık, plan-bütçe ilişkisinin sağlanmasını zorlaştırmaktadır.
- Bütçenin makro çerçevesinin oluşturulmasında TBMM yalnızca kalkınma planlarının onay sürecinde sürece katkı sağlamaktadır. Ancak kalkınma planlarının hazırlık aşamasında ve diğer politika belgelerinin hazırlık ya da onay aşamalarında herhangi bir rol üstlenmemektedir.
- Orta vadeli programlar, kalkınma planındaki politika ve önceliklerin ortaya konulduğu, kamu sektörü ve özel sektör için yönlendirici ve kamuoyuna orta vadede bilgi sağlayan belgelere dönüşmemiştir. Programın son yıllarda sık sık “yeni ekonomik program” olarak anılmaya başlaması, programa olan güvenin azalmasına ve programın ekonomiyi yönlendirme etkisinin azalmasına yol açmıştır.
- Orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve bütçe çağrısı, yasal olarak öngörülen yayımlanma süresine uyulmayarak gecikmeli bir biçimde kamu idarelerinin bilgisine sunulmaktadır. Bu gecikmeli bütçe süreci başlangıcı ve 5018 sayılı Kanun’un ilk halinde öngörülen sürelerde de değişiklik yapılarak sürecin

kısaltılmış olması; bütçe teklifleri hazırlanırken politika-plan ve bütçe ilişkisinin sağlanması için yeterli sürenin kamu idarelerine sağlanmamasına ve gerekli değerlendirmelerin gelişigüzel biçimde yapılmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla politika ve öncelikler doğru bir biçimde belirlenmeden kamu idareleri bütçe tekliflerini oluşturmakta ve bu durum, kamu idarelerinin politika belgelerine bakış açılarının olumsuzlaşmasına neden olmaktadır.

- 13 sayılı CBK'yla kalkınma planı, yıllık program, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan gibi ulusal düzeyde hazırlanan politika dokümanları ile stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu gibi kurumsal düzeyde hazırlanan dokümanlara ilişkin usul ve esasların saptanması görevinin Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca müşterek biçimde yürütülmesi öngörülmektedir. Ancak bu iki kamu idaresi arasında nasıl bir görev dağılımı yapılacağına ilişkin usul ve esaslar belirlenmemiş; gerekli koordinasyon süreçleri açık bir biçimde kamu idareleriyle paylaşılmamıştır.
- Kalkınma planı, yıllık program, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan gibi ulusal düzeyde hazırlanan politika dokümanlarının hazırlanmasında Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının görüşlerinin alınması öngörülmektedir. Ancak Politika Kurulları kendi alanlarındaki politikaların ana itici gücü olarak konumlandırılmasına rağmen tam olarak faaliyete geçmemiştir. Ayrıca Kurulların detaylı çalışma prosedürleri henüz geliştirilmemiştir ve sürekli görev yapan sekreteryaya ve personelleri bulunmamaktadır. Bu bağlamda Politika Kurullarının planlama ve politika koordinasyonunun tutarlılığı ve etkinliği için nasıl bir katkı sağlayacakları ve kamu idareleriyle nasıl etkileşim kuracaklarına dair bir belirsizlik bulunmaktadır.

- 5018 Sayılı KMYKK’da mali yönetim ve bütçeleme, kalkınma planı ve orta vadeli dokümanlar temelinde ele alınmasına rağmen bütün politika belgeleri ile sektörel strateji ve eylem planlarının statüsünü ve hiyerarşisini belirleyen, ulusal planlama sürecinin adımlarını, uyumunu ve maliyetlendirmesini kamu idarelerine güçlü bir biçimde şart koşan tek bir yasal bir çerçeve bulunmamaktadır.
- Yıllık programın kesinleştirilmesi ve yayımlanması ekim ayında gerçekleştirildiği için yıllık programlar ile mali yıl bütçesinin TBMM’ye sunulması yaklaşık aynı sürece tekabül etmektedir. Bu durum göz önüne alındığında, öngörülenin aksine yıllık bütçenin ve performans programlarının yıllık program tarafından yönlendirilmesi olanaksız hale gelmektedir.
- Her bir kalkınma planında saptanan politikalar ile yıllık program düzeyinde yer verilen tedbirlerin gerçekleşme durumlarını içeren izleme ve değerlendirme raporları, mali saydamlık ilkesine katkı sağlamak üzere kamuoyunun bilgisine sunulmamaktadır.
- Kamu kaynaklarının kullanımına yönelik yeni düzenlemelerin gerçekleştirilmesi süreçlerinde katılımcılık öngörülmemekte; yürürlüğe girmesi beklenen yeni mali reformların kamuoyunda ve parlamentoda tartışılabilmesi için gerekli ortam ve yeterli süre sağlanmamaktadır.
- Planlama süreçlerinin koordinasyonuna yönelik birçok rehber ve kılavuz hazırlanmasına rağmen, bu süreçlerde kamu idarelerince politika önerilerinin nasıl geliştirileceği ve halkla istişarelerin nasıl yürütüleceği konusunda herhangi bir mekanizma öngörülmemektedir.

- Uygulamaya geçirilen performans esaslı program bütçe sistemi çerçevesinde belirlenen program sınıflandırmasının her kalkınma planı hazırlığı sürecinde gözden geçirilmesi ve bu sürece yasama organı ve kamu idarelerinin dâhil edilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.
- Performans programlarının program sınıflandırması temelinde hazırlanmaya başlaması, ancak bu süreçte kamu iktisadi teşebbüsleri, fonlar ve yerel yönetimlerin kapsamaması uygulama birliğinin oluşmasını engellemektedir.
- Stratejik planlama ile performans programı ve faaliyet raporlarına ilişkin mevzuat dağınık bir yapı arz etmektedir. Ayrıca stratejik yönetime ilişkin rehberler ile program bütçe sistemi kapsamında yayımlanan dokümanlar arasında çatışmalar bulunmaktadır.
- Kurumsal stratejik planlar, kalkınma planları yenilendiğinde mecburi olarak güncellenmemekte ve ihtiyari bir güncelleme süreci öngörülmektedir. Stratejik planlar makro-mali çerçevedeki değişiklikler bağlamında da güncellenmedikleri için bir süre sonra geçerliliğini yitirmekte ve kurumsal stratejik planların maliyet sonuçları ile orta vadeli harcama planlarının uyumu sağlanamamaktadır.
- Performans esaslı program bütçe sisteminin benimsenmesiyle bütçe süreçleri daha karmaşık bir yapıya bürünmüştür. Ancak kamu idarelerinin harcama birimlerinde plan-program ve bütçe ilişkisinin kurulmasını başarılı bir biçimde sağlayacak yetkin ve ilgili kamu personeli bulunmamaktadır.

IV. ON BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA KAMU BÜTÇESİNE YÖNELİK BELİRLENEN POLİTİKALARIN ANALİZİ

Kalkınma planları, devlet bütçesinin hazırlanmasında makro çerçeveyi belirleyerek plan-bütçe ilişkisinin sağlanmasında perspektif sunmanın yanı sıra saptanan politikalar aracılığıyla harcamaların yapılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları kurallara bağlayan bütçe hukukunun içeriğini ve uygulama esaslarını da yönlendirmektedir. Bu başlık kapsamında; On Birinci Kalkınma Planlarında bütçenin temelini oluşturan kamu gelirleri, kamu harcamaları ve kamu mali yönetim sistemine yönelik belirlenen politikalar analiz edilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk kalkınma planı olma niteliğini taşıyan On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2019-2023 yıllarını kapsamakta ve 15 yıllık bir perspektifin ilk beş yıllık dilimini oluşturmaktadır. 30/10/1984 tarihli ve 3067 sayılı Kanun gereğince, TBMM Genel Kurulunda 18/07/2019 tarihinde onaylanan Plan, 23/07/2019 tarihli ve 30840 sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Plan hazırlıkları 9/7/2017 tarihli ve 30138 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2017/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi’yle başlatılmasına rağmen⁵²⁴ 2018 yılında başlayan Türkiye döviz ve borç krizinin yanı sıra Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine fiili olarak geçilmesiyle birlikte Kalkınma Bakanlığının mülga olması, planın yaklaşık bir yıl gecikmeli olarak yayımlanmasına yol açmıştır. 13 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı

⁵²⁴ On Birinci Kalkınma Planı Hazırlıkları ile İlgili 2017/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi, **Resmi Gazete** 9.07.2017/30138.

tarafından müştereken hazırlanan Plan, plan dönemi başlangıç yılından önce yayımlanması gerekirken ancak 2019 yılı ortalarında yayımlanabilmiştir. Bu durum, kalkınma planlarının yıllık dilimlerini oluşturan 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programının ve kamu idareleri bütçelerinin Onuncu Kalkınma Planı dikkate alınarak hazırlanmasına yol açmış ve 5018 sayılı KMYKK'da öngörülen plan-bütçe ilişkisini sekteye uğratmıştır.

Ayrıca 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programının kapak sayfasında hangi kalkınma planının bir parçası olarak hazırlandığının belirtilmemesi ancak programda yer alan tedbirlerin Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (OBYKP)'yle ilişkilendirilmesi plan-program geleneğinden bütünüyle uzaklaşıldığının bir kanıtı olarak yorumlanmaktadır. 2014-2018 dönemine yönelik hazırlanan OBYKP'nin plan dönemi sona erdiğinde hükmünü yitirmesi söz konusudur. Bu nedenle OBYKP'ye atfedilerek yıllık program hazırlanması doğru bir yaklaşım olarak kabul edilmemekte ve 5018 sayılı Kanun'da öngörülen plan-program bağı kurulmuş gibi gösterilirken aslında gereken bağlantı kurulmamaktadır⁵²⁵.

Bu noktada kalkınma planının yasama organınca onanmasının biçiminin önemi ortaya çıkmaktadır. Bir kanun eki olarak yürürlüğe konulacak kalkınma planı hazırlık süreçlerinin daha ehemmiyetli ve ciddiyetle yürütüleceği muhakkaktır. Bu durumun hem plansız bir yıl geçirilmemesi hem de plan-bütçe ilişkisinin daha sağlıklı kurulabilmesi açısından katkı sağlayabileceği değerlendirilmektedir.

⁵²⁵ Konukman, Aziz, “2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı: Plan geleneğinin bitiş simgesi”, <https://www.birgun.net/haber/2019-yili-cumhurbaskanligi-yillik-programi-plan-geleneginin-bitis-simgesi-239632>, Erişim Tarihi: 10/10/2020.

Plan dönemi içerisinde kabul edilerek yürürlüğe giren ve yaklaşık yedi aylık bir süreyi geriye yönelik işleten On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, her alanda rekabetçiliği ve verimlilik artışını sağlamaya odaklanırken istikrarlı ve güçlü ekonomi, rekabetçi üretim ve verimlilik, nitelikli insan ve güçlü toplum, yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevre ile hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetim olmak üzere beş temel gelişme eksenini temel almıştır. Plan’da; insan odaklılık, katılımcılık, kapsayıcılık, hesap verebilirlik, şeffaflık ve verimlilik ilkelerinin temel alınması ve belirlenen politikaların bütün toplum tarafından sahiplenilmesi arzu edilmektedir⁵²⁶.

Plan’da maliye politikasının mali disiplin ilkesine bağlı kalınarak büyümeyi destekleyen, sürdürülebilir kaynaklar çerçevesinde etkinlik ve verimliliği esas alan bir harcama yaklaşımıyla icra edileceği belirtilmektedir⁵²⁷. Bu çerçevede; GSYİH’ye oran olarak 2023 yılı sonunda; genel devlet gelirlerinin yüzde 32,3 olması, genel devlet harcamalarının yüzde 34,1’e düşürülmesi, 2018 yılında yüzde 2 olan merkezi yönetim bütçe açığının sabit kalması ve yüzde 2,4 olan kamu kesimi borçlanma gereğinin yüzde 1,8 olması öngörülmektedir⁵²⁸.

Kalkınma planlarında GSMH’ye oranla toplam kamu geliri, kamu harcamaları ve kamu kesimi borçlanma gereği gibi bütçe büyüklükleri için hedeflenen ve plan dönemi sonunda gerçekleşen değerler kıyaslandığında, genel olarak hedeflerde olumlu ya da olumsuz yönde sapmalar gerçekleşebilmekte ve tahminlerin başarısız olduğu bir görüntü ortaya çıkabilmektedir. Bu bağlamda; bütçe hukuku açısından temel alınan gelir ve gider

⁵²⁶ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023)**, Ankara, 2019, s.30.

⁵²⁷ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **agp.**, 2019, s.34.

⁵²⁸ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **agp.**, 2019, s.50.

tahminleri ile dönem sonu gerçekleşmeleri arasında tutarlılık olmasını gerekli gören objektif doğruluk ilkesine aykırı birtakım gelişmeler olması, bütçelerin kalkınma planı uyarınca hayata geçirilmediğini ya da planlarda yapılan öngörülerin doğru saptanmadığını göstermektedir. Bu nedenle kalkınma planlarını ve bütçeleri hazırlayan ve uygulayan makamların bütçe tahminleri ile gerçekleşmeler arasında mümkün olduğunca az düzeyde farklılık oluşması ve kabul edilebilir düzeyde farklılıkların aşılmaması için çaba harcaması beklenmektedir. Bununla birlikte subjektif doğruluk ilkesi de dikkate alınarak gelir ve gider tahminlerini yapan ve bu konuda görüş bildiren makamların kişisel, siyasi, ekonomik ve sosyal yargılarından ve beklentilerinden uzak davranması ve tahminlerde ülkenin içinde bulunduğu koşulların doğru bir biçimde yansıtılması gerekli görölmektedir.

Hedeflenen politikaların uygulanabilmesi için kamu maliyesinin temel bir araç olarak kullanılması öngörölen Plan'da, özel sektör kuruluşlarını finanse etmek üzere sunulan teşvik ve desteklerden oluşan harcamaların bütçelendirilmesi hedeflenmekte ve bütçe harcamalarının üretimi ve verimliliği tetikleyecek biçimde sağlanacağı belirtilmektedir. Bütçenin tekliğı ilkesinin daha etkin bir biçimde hayata geçirilebilmesi için bütçe dışı fon ve döner sermayelerin harcama ilkelerinin tespit edilmesi önemli görölmektedir⁵²⁹. Plan döneminde sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçe dengesinin güçlendirilmesi ve kamu iktisadi teşebbüslerinin ortaya koyduğu katma değerin GSYİH'ye oranının yükseltilmesi, borçlanma gereğinin kontrol altında tutulması ve özelleştirmeler aracılığıyla devletin toplumsal yarar sağlamayan üretimdeki rolünün azaltılmasına devam edilmesi hedeflenmektedir⁵³⁰. Plan süresi boyunca sürdürölecek borçlanma politikasının piyasa şartları ve maliyet ögeleri dikkate alınarak belirli bir risk

⁵²⁹ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **agp.**, 2019, s.47.

⁵³⁰ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **agp.**, 2019, s.33.

seviyesi bağlamında orta ve uzun dönemde olası en elverişli maliyetle finanse edilmesi beklenmektedir⁵³¹.

On Birinci Kalkınma Planında ödenek dağılımı ve kullanımının plan politikaları çerçevesinde önceliklendirilmesi, bütçelerin çıktı ve sonuç odaklı bir biçimde yönetilebilmesi ve plan-program ve bütçe ilişkisinin pekiştirilmesi için program bütçe sisteminin benimsenmesi hedeflenmiştir⁵³². Bu hedef doğrultusunda, 2020 yılı geçiş yılı olarak kabul edilirken kamu hizmetleri ve harcamalar sınıflandırılarak 5018 Sayılı Kanun'da değişiklik yapılmış ve performans esaslı program bütçe sistemine geçilmiştir. 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi, program bütçe yapısına uygun hazırlanırken kamu idarelerinin performans programlarını program bütçe ilke ve esasları çerçevesinde hazırlamaları öngörülmüştür.

Planda muhasebe odaklı bir bilişim sistemi altyapısı kurulması ve Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Projesinin uygulamaya geçirilmesi hedeflenmektedir⁵³³. Ayrıca kamu harcamalarının etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkesine uyumlarının değerlendirilerek raporlanması öngörülmekte; yatırım harcamalarının etkin yönetimi için kamu ihale mevzuatının gözden geçirilmesi, Taşıt Kanunu'nun güncellenmesi, mali disiplin ilkesinin tesisi için döner sermayeli kuruluşların yapılandırılması ve tek bir idare çatısı altında hizmet sunanların birleştirilmesi, özel hesapların azaltılarak merkezi yönetim bütçesine dâhil edilmesi planlanmaktadır⁵³⁴.

⁵³¹ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **agp.**, 2019, s.34.

⁵³² Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **agp.**, 2019, s.47.

⁵³³ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **agp.**, 2019, s.49-50.

⁵³⁴ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **agp.**, 2019, s.48.

Bu tedbirlere ek olarak plan kapsamında teşvik ve destek uygulamalarının etkinlik ve etkililik ilkeleri çerçevesinde ele alınması, vergisel teşvik mevzuatı ve uygulaması ile bunların etkilerinin incelenerek etkin olmayanların tedricen kaldırılması, mükerrerliklerin giderilmesi ve sade bir yapı oluşturulması hedeflenmektedir⁵³⁵.

Kamu gelirleri ile ilgili olarak ise vergilemede gönüllü uyum, öngörülebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin esas alınmasına özen gösterilmesi; vergi ile ilgili istatistiklerin aktif bir mekanizma aracılığıyla düzenli olarak hazırlanarak kamuoyunun bilgisine sunulması; vergi denetiminin etkin ve önleyici bir araç olarak kullanılması ve kayıt dışılığın azaltılması; interaktif vergi dairesi uygulamalarının bütün hizmetleri elektronik ortamda sunmak üzere kapsamının genişletilmesi; elektronik belge mekanizmalarının geliştirilmesi; mükellef haklarının yasal olarak düzenlenmesi; vergi sisteminde gözden geçirmeler yapılarak vergi adaletinin iyileştirilmesi; vergi tabanı genişletilerek vergi gelirlerinin yükseltilmesi; gelir ve kurumlar vergileri tek bir kanun olarak düzenlenmesi; ödeme gücü ilkesi esas alınarak artan oranda vergilendirmeye ilişkin sistemin geliştirilmesi; yeni bir Vergi Usul Kanununun hazırlanması; vergi kapsam, matrah ve vergi oranlarının gözden geçirilerek doğrudan vergilerin vergi gelirleri içindeki oranının yükseltilmesi; özel tüketim vergisi kapsamında olmayan lüks ve yoğun olarak ithal edilen ürünlerin vergi kapsamına alınması ve gayrimenkul sahipliğine ilişkin vergilerin tasarrufu özendirmek üzere gözden geçirilmesi hedeflenmektedir⁵³⁶.

Planda, yerel yönetimlerin gelir yapılarının iyileştirilmesi için Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlemeler yapılması, gayrimenkullerin vergilendirilmesinde vergide adaleti pekiştirmek üzere toplu değerlendirme yöntemleri kullanılarak haritalar oluşturulması,

⁵³⁵ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **agp.**, 2019, s.48.

⁵³⁶ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **agp.**, 2019, s.49.

gayrimenkul konulu mali yükümlölüklerin gerçek bedel üzerinden saptanarak tahsil edilmesi için düzenlemeler gerçekleştirilmesi ve paydaş kuruluşlar arasında işbirliğinin artırılması temel tedbirler olarak saptanmaktadır⁵³⁷.

⁵³⁷ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **agp.**, 2019, s.49.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kalkınma planları; kapitalist planlama yaklaşımı esas alınarak İkinci Dünya Savaşı sonrasında az gelişmiş ülkelerin toplumsal ve iktisadi yapılarını güçlendirme ve refah düzeyinde artış sağlama talepleri doğrultusunda ortaya çıkan, belirli süreleri kapsayan kapsamlı kararlar bütünüdür. Kalkınmacı amaçlar izleyen refah devleti anlayışıyla uyumlu olan kalkınma planlamasında, merkezi düzeyde bir yönlendirmenin yanı sıra devlet müdahalelerinin ekonomide etkin olması gerekli görülürken hızlı ve dengeli bir kalkınma hamlesi gerçekleştirmek ve yapısal problemlerin üstesinden gelmek amaçlanmaktadır.

Kapitalizmin geç nüfuz ettiği ülkelerde iktisadi bağımlılık ilişkilerini kalıcı hale getirmeye de hizmet eden kalkınma planlaması yaklaşımı, sosyalist ve kapitalist sistemin teknik ve yöntemlerinden birtakım unsurları içinde barındırmaktadır. Bu nedenle karma nitelikler taşıyan kalkınma planları, kamu kesimi için emredici bir nitelik taşıırken temel olarak serbest piyasa sisteminin işleyişinde oluşan aksaklıkları en aza indirmek üzere yol gösterici ve yönlendirici bir işlev üstlenmektedir.

1970’li yılların ortaları ve 1980 sonrası dönemde neoliberal politikaların ön plana çıkmasıyla devletin ekonomiye ilişkin rollerinin sınırlandırılması gerektiği ortaya atılmış ve ulusal kalkınmacı devlet anlayışları terk edilmiştir. Neoliberal yaklaşımların ülke yönetimlerine uyarlanması sonucunda; devletin özellikle iktisadi fonksiyonları yeniden belirlenerek minimalist bir devlet anlayışı benimsenmiş, ulusal kalkınma planlarının içeriği ve önemi de boyut değiştirerek kurumsal temelli stratejik planlama uygulamaları ağırlık kazanmıştır.

1930’lu yıllarda SSCB uygulamalarından etkilenecek amacıyla plan hazırlayan ve uygulayan ilk devletlerden biri olan Türkiye’de bu çalışmalar 1960 yılı

sonrası ortaya çıkan kalkınma planlılığı anlayışının ilk nüvelerini oluşturmuştur. Ancak Türkiye’de planlı ekonomi, 1960’lı yıllarda DPT’nin kurulmasıyla kurumsallaşmış; 1961 Anayasası’yla birlikte hem planlama hem de DPT güçlü bir hukuksal zeminde düzenlenmiştir. Bu çerçevede, kalkınma planlaması yaklaşımı benimsenerek 1963-1967 yıllarını kapsayacak biçimde ilk beş yıllık kalkınma planı hazırlanmıştır. Planlı kalkınma dönemi olarak nitelendirilen bu dönemde; karma ekonomik model anlayışı doğrultusunda ithal ikameci bir politika izlenerek ülkenin iktisadi ve toplumsal gelişiminin her bir yönünü kapsayan bütüncül planlar hazırlanmış ve devlet öncü bir rol üstlenmiştir.

24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte devletin ekonomiye müdahale aracı olarak görülen planlama anlayışında bir çözülme dönemi başlamıştır. Planlı kalkınma anlayışı için bir kırılma dönemini başlatan bu gelişmeler, serbest piyasa ilkelerine dayalı, ihracatçı ve dışa açık büyümeyi önemseyen, devleti küçültmeye yönelik eğilimlerin güçlendiği bir dönemin başlangıcı olmuştur. Bu süreç itibarıyla hazırlanan kalkınma planlarında; devletin ekonomi yönetimindeki rolü azaltılarak özel sektörü teşvik eden ve yönlendiren işlevi ön plana çıkartılmıştır. Devletin sınai ve ticari faaliyetleri özelleştirmeler aracılığıyla azaltılarak kalkınma planlarının hayata geçirilmesinde önemli rol üstlenen kamusal örgütlerin işlevi sınırlandırılmış; bu nedenle kalkınma planlarının kamu kesimi için zorunlu olduğu hususu yönündeki bağlayıcılık düzeyi boyut değiştirmiştir. Böylece, Türkiye’de kalkınma anlayışı kapitalist planlama yaklaşımı temelinde ilerlemiş; 2000’li yıllarla birlikte piyasa mekanizmasının ilkeleri ile bağdaşan, sonuç ve çıktılara odaklı ve kurum özelinde hazırlanan stratejik planlama yaklaşımı uygulamaya konulmuştur.

Bu gelişmelere bağlı olarak planlamanın ve planlama örgütünün hukuki çerçevesinde önemli değişiklikler ortaya çıkmış; 1961 Anayasası’nda devletin bir ödevi olarak kabul edilen planlama, 1982 Anayasası’yla bir görev olarak düzenlenmiş ve planlama teşkilatının anayasal kurum niteliğine son verilmiştir. Yasal düzenlemeler

çerçevesinde Türkiye’de planlama görevini üstlenen kurum olarak DPT’nin ve YPK’nın sık sık yapılan yasal düzenlemelerle görev ve yetkileri aşındırılmış; 2011 yılında DPT lağvedilerek planlama görevinin Kalkınma Bakanlığı tarafından yürütülmesi hükme bağlanmıştır. 2018 yılında yeni hükümet sistemine geçiş çalışmaları bağlamında ise Kalkınma Bakanlığı lağvedilerek kalkınma planlarının Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından müşterek biçimde hazırlanması öngörülmüştür. Ancak bu iki kamu idaresi arasındaki görev dağılımının ayrıntıları ve koordinasyonun nasıl sağlanacağı açık bir biçimde düzenlenmemiştir. Ayrıca Strateji ve Bütçe Başkanlığı bünyesinde oluşturulması öngörülen ve kalkınma planı hazırlıklarını Başkanlık ve bütün kamu idareleri düzeyinde koordine etmesi beklenen Makro Plan ve Programlar Dairesi halen fiili olarak faaliyete geçmemiştir.

Kalkınma planları 1961 Anayasası ile hukuk sistemimize dâhil olduğu dönemden bu yana, planların hukuki niteliği hem kamu hukuku doktrinde hem de yargı kararlarında tartışılmıştır. Kalkınma planlarının bir yasayla ya da yasa eki olarak değil meclis kararıyla yürürlüğe girmesi, hukuksal nitelik açısından planları ihtilaflı bir duruma getirirken kalkınma planlarına atfedilen önemin ve plarlarda belirlenen politikaların hayata geçirilememesine yol açmaktadır. Kanun güç ve değerinde olmayan ve hukuki bağlayıcılığı yeterli olmayan planların kanunların kendisine uygunluğunu sağlaması da imkânsızlaşmaktadır.

Makroekonomik ve sektörel hedeflerin saptanması ve ulusal kaynakların bu doğrultuda harekete geçirilmesini öngören kalkınma planlarında bu hedeflerin hayata geçirilebilmesi için sınırlı kaynakların etkin bir biçimde dağılımının sağlanması ve öncelikli alanlar için kullanılması gerekmektedir. Bu nedenle bu hedeflerin kamu idarelerinin hizmet sunmasında temel teşkil eden idarelerin bütçeleriyle bağlantısının hukuki bir çerçevede kurulması önem arz etmektedir. Ülkemizde söz konusu hukuki

çerçeve ve bütçe bağlantısı, 1050 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu dönemde kalkınma planları ve yıllık program hedefleri temel alınarak gerçekleştirilmiştir. Ancak mali yönetimde karşılaşılan sorunların çözümü için bir reform olarak öngörülen 5018 sayılı KMYKK'yla bütçelerin orta vadeli harcama çerçevesinde ve kurumsal planlama araçları olan stratejik plan ve performans programı doğrultusunda hazırlanması uygulamaya konulmuştur. Kamu idareleri bütçeleri ile stratejik planların, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun biçimde hazırlanması ve uygulanması konusunda bakanların sorumlu olduğuna 5018 sayılı KMYKK'da işaret edilse de politika dokümanlarının fazlalığı ve diğer birtakım güçlükler, plan-program ve bütçe bağlantısının sağlanmasını engellemeye devam etmektedir.

Kalkınma planları; kamu mali yönetim sistemi için öngördüğü düzenlemelerin yanı sıra bütçeleri oluşturan kamu gelirleri, kamu harcamaları ve borçlanmanın temel hedef ve politikalarını belirleyerek bütçeyle ilişki kurmakta ve sunduğu perspektifle plan dönemi boyunca uygulamayı yönlendirmektedir. Bu doğrultuda planlarda, kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik ilkelerini esas alan; toplama, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve mali disiplin gibi ilkeleri ön plana çıkartan bütçe sistemlerinin hayata geçirilmesi önemli görülmektedir. Bu bağlamda hazırlanan kalkınma planlarında; kamu mali yönetim sistemi için öngörülen değişiklikler Türkiye'de ortaya çıkan planlama anlayışındaki değişimle eşgüdüm içerisinde sürdürülmekte ve planda yer verilen politikalar yaklaşık 5 ila 10 yıllık zaman zarfında uygulamaya geçirilmektedir.

Plan, program ve bütçe ilişkisi ve bu ilişkinin planlamadaki değişim bağlamında incelenmesini hedefleyen bu çalışmada; tez kapsamında gerçekleştirilen literatür taraması, mevzuat incelemesi ve kalkınma planı analiz sonuçları çerçevesinde elde edilen bulgular kapsamında, Türkiye'de kalkınma planlarında yer alan politikalar ve bu

politikalar esas alınarak hazırlanan diğer politika belgelerinin bütçeler aracılığıyla orta ve uzun vadede kamu idarelerince başarılı bir biçimde hayata geçirilebilmesi için birtakım öneriler geliştirilmiştir. Bu kapsamda; aşağıdaki hususların plan-program ve bütçe ilişkisinin sağlanmasında kalkınma planlarının rolünü ve katkısını artıracakları değerlendirilmektedir.

1984 tarihli ve 3067 sayılı Kanun yeni koşullar çerçevesinde güncellenerek kalkınma planlarının kanun eki olarak onanması usulü kabul edilmelidir. Kalkınma planlarının ekonomik ve sosyal hayatın düzenlenmesinde etkili bir rol oynaması, hukuk düzeni içindeki konumunun güçlendirilmesi ve hem kamu kesimi hem de özel kesim açısından bağlayıcılığının artırılması için yürürlükte olan onama biçiminin terk edilmesi gerekli görülmektedir. Bu bağlamda, plan onama süreci için öngörülen süre ve usullerde de değişikliğe gidilerek parlamentonun rolü güçlendirilmelidir. Planların onama biçiminin değiştirilmesine ek olarak plan uygulamasına yönelik denetim sisteminin güçlendirilmesi, plana aykırı eylem ve işlemlerde uygulanacak yaptırımların açıklığa kavuşturulması ve kamu idarelerinin, yöneticilerin ve personelin hukuki sorumluluklarının tespit edilmesi kalkınma planlarının bağlayıcılık düzeyinin yükseltilmesi bakımından faydalı olacaktır.

Planların hazırlanması ve uygulanmasının izlenmesi süreçleri, yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanlığına bağlı, tek bir idare tarafından yerine getirilmelidir. Plan hazırlıklarının kamu kurum ve kuruluşları ile yakın bir işbirliği içerisinde yerine getirilmesinin planın daha gerçekçi, bütüncül ve yasal süreçlere uygun hazırlanıp uygulanabilmesi açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir. Böylece, planlama biriminin herhangi bir bakanlık olarak örgütlenmesine kıyasla, kamu kesiminin diğer kurum ve kuruluşlarının planlama biriminin kendi görev ve yetki alanlarına müdahale ettiği kanısı ile göstereceği tepkinin azalması beklenmektedir. Planlama görevinin Cumhurbaşkanlığına bağlı tek bir idare tarafından yerine getirilmesi önerisinin

kabul görmediği şartlarda ise; mevcut durumda makroekonomik planlama ve koordinasyonla ilgili temel aktörler olarak belirlenen Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı arasında planlama sorumluluklarının açık kurallar ve uygulamalar üzerine inşa edilmesi sağlanmalıdır. Makroekonomik planlama sürecinde resmi olmayan usullerle yürütülmekte olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığının rol ve sorumluluklarının netleştirilerek resmileştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda; hazırlık ve uygulamaya ilişkin sorumluluklar tanımlanarak bunların nasıl yönetileceği konusuna açıklık getirilmesi, ortak sorumluluk alanlarının tanımlanması ve birim düzeyinde makroekonomik planlama sürecine ilişkin net bir rol ve sorumluluklar dizisi oluşturulması, uygulamanın daha iyi bir biçimde sürdürülmesine katkı sağlayacaktır.

Planlama belgelerinin, kalkınma planlarından kurumsal stratejik planlara kadar hiyerarşik bir bakış açısıyla kademelendirilmesini sağlamak için planlama sürecinin adımlarını, uyumunu ve maliyetlendirmesini açık bir biçimde düzenleyen yasal bir çerçeve hazırlanmalıdır. 1982 Anayasası'nda kalkınma planının geliştirilme süreci kısaca tanımlanırken 5018 sayılı Kanun'da kalkınma planı, orta vadeli program/mali plan temelinde mali yönetim ve bütçeleme ile ilgili diğer planlar ve programlar düzenlenmektedir. Ancak bütün politika dokümanlarının hazırlanma ve uygulanma esaslarını hiyerarşik bir bakış açısıyla düzenleyen ve sektörel/tematik strateji belgelerinin statüsünü belirleyen yasal bir çerçeve hazırlanması, plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında birbiriyle çatışan içeriklerin belirlenmesini önlemeye katkı sağlayacaktır.

Bütçenin hazırlanmasında temel alınması gereken politika belgeleri sayısı sadeleştirilerek plan-bütçe ilişkisinin sağlanması kolaylaştırılmalıdır. Kalkınma planı, cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, yıllık programlar, sektörel ve tematik konularda hazırlanan birçok strateji belgesi ve eylem

planları ile bölgesel planların yanı sıra kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik planlar ve program bütçe temelinde hazırlanan performans programları bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerinde plan bütçe ilişkisinin sağlanmasını zorlaştırmaktadır. Bu kapsamda, cumhurbaşkanlığı programı gibi hazırlanmayan belgelere mevzuatta yer verilmemesi ve program bütçe esaslarıyla sekteye uğrayan stratejik plan-performans programı ilişkisinin yeniden tesis edilmesi sağlanmalıdır.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının planlama sürecindeki rol ve sorumluluklarının netleştirilmesi gerekmektedir. YPK'nın rolünü üstlenmesi öngörülen bu Kurulların yetkileri açıklığa kavuşturulmalı ve Kurul bileşimi bağımsız bir süreci temin edecek biçimde belirlenmelidir. Kurulların detaylı çalışma prosedürleri geliştirilerek ve sürekli görev yapan sekretarya ve personele sahip olmaları sağlanarak planlama ve politika koordinasyonunun tutarlılığına ve etkinliğine katkı sunmaları sağlanmalıdır.

Bütçenin makro çerçevesinin oluşturulmasında TBMM'nin rolü artırılmalıdır. Yalnızca kalkınma planlarının onay sürecinde rol oynayan TBMM'nin kalkınma planının hedef ve stratejilerinin belirlenmesi aşamasında ve diğer makroekonomik politika belgelerinin hazırlık ve onaylama süreçlerinde de rol oynaması sağlanmalıdır. Ayrıca Türkiye'de 2021 yılı bütçesiyle benimsenen performans esaslı program bütçe sisteminin daha etkili bir biçimde uygulanabilmesi için bütçeye ilişkin meclis süreçlerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, bütçeye ilişkin ayrıntılı analizlerin yapılabilmesi ve TBMM Genel Kurulu ile Plan ve Bütçe Komisyonunda bütçenin yeterli düzeyde tartışılabilmesi için daha fazla süreye ihtiyaç bulunmaktadır. Bütçe hazırlama sürecinde değişikliğe gidilerek bütçe hazırlık sürecinin daha uzun bir zamanı kapsayacak biçimde düzenlenmesi ve bütçenin görüşülme süresinin uzatılması gerekmektedir. Ayrıca karar alma süreçlerinin başarılı bir biçimde sürdürülebilmesi için

bütçe görüşmelerinde odak noktasının programlar ve bu kapsamda belirlenen amaç, hedef ve göstergelere ayrılan ödenekler olması sağlanmalı; komisyon görüşmelerinde bütçenin ve performans programlarının kalkınma planına uygunluğu değerlendirilmeli; yasama organına bağlı objektif bir bütçe analiz birimi kurularak bütçe dokümanlarının parlamenterler tarafından daha anlaşılabilir belgeler olması sağlanmalıdır.

Kalkınma planı ile yıllık programların hazırlanması süreçlerinde rol üstlenmesi beklenen Ekonomik ve Sosyal Konseye işlerlik kazandırılmalıdır. Devlet ile toplumsal kesimler arasında uzlaşma ve işbirliğinin sağlanması üzere oluşturulması öngörülen Ekonomik ve Sosyal Konseye kalkınma planı ile yıllık programların hazırlanması esnasında yasal olarak rol verilmekte ancak bu hüküm, Konsey en son 2009 yılında toplandığı için günümüzde uygulanmamaktadır. Yasal düzenleme gereği olarak Konseyin düzenli olarak toplanması, kalkınma planı ve yıllık programın hazırlık süreçlerine katkı sağlayarak toplumsal sahiplenmeyi artıracaktır.

Kalkınma planları ve orta vadeli makroekonomik tahminler yapan diğer dokümanlarda ihtiyatlı tahminler yapılarak daha gerçekçi gelir ve gider düzeyleri belirlenmelidir. Plan dönemlerini kapsayan ekonomik büyüklükler incelendiğinde, gerçekleştirilen tahminlerin son yıllarda daha değişken ve daha az doğru hale geldiği gözlemlenmektedir. Kalkınma planları ve orta vadeli mali tahminlerin güvenilirliğinin artırılması için ülkenin içinde bulunduğu koşullar dikkatli bir biçimde değerlendirilerek yıl içi bütçe değişikliği ihtimallerine ve risklere daha fazla vurgu yapılması önerilmektedir. Bu çerçevede, mali risk raporları geliştirilerek standart bir uygulama olarak yerleştirilmeli ve mali gelişmelerin ve bunların zaman içindeki olası gelişiminin takip edilmesi sağlanmalıdır. Bunun yanı sıra, orta vadeli programların kalkınma planları baz alınarak kamu sektörü ve özel sektör için yönlendirici, kamuoyuna orta vadede bilgi sağlayan ve ekonomiyi yönlendiren belgeler olması sağlanmalıdır.

Makroekonomik dokümanların hazırlık sürecinin bir parçası olarak sivil toplum kuruluşlarına danışılmalı ve halkla yeni istişare pratikleri oluşturulmalıdır. Türkiye’de makroekonomik dokümanların hazırlık sürecinde sivil toplum örgütleri ile bağımsız gözetim kurumlarından gelen önemli girdilerden faydalanılmalı ve politika oluşturma süreçleri daha kapsayıcı hale getirilmelidir. Kamu kaynaklarının kullanımına yönelik yeni düzenlemelerin gerçekleştirilmesi süreçlerinde katılımcılık ve gerekli demokratik tartışma ortamı sağlanmalı; halkla istişarelerin nasıl yürütüleceği konusunda somut mekanizmalar öngörülmalıdır.

Yıllık programın kesinleştirilmesi ve yayımlanması süreçlerinin kamu idaresi bütçe teklif süreci ile çakışması önlenmelidir. Ekim ayı sonunda yayımlanan yıllık programın, bütçe ile ilişkisinin kurulabilmesi için mali yıl bütçesi TBMM’ye sunulmadan daha önce hazırlanarak yayımlanması ve yıllık bütçenin ve performans programlarının yıllık program tarafından yönlendirilmesi sağlanmalıdır.

Kalkınma Planlarının beş yıllık uygulama sonuçları ve yıllık program izleme ve değerlendirme raporları kamuoyuna açıklanarak mali saydamlık ilkesinin tesis edilmesine katkı sağlanmalıdır. Her bir kalkınma planında saptanan politikalar ile yıllık program düzeyinde yer verilen tedbirlerin gerçekleşme durumlarını içeren izleme ve değerlendirme raporları, mali saydamlık ilkesine katkı sağlamak üzere düzenli olarak kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır.

Bütçe teklifleri hazırlanırken plan, program ve bütçe ilişkisinin sağlanması için kamu idarelerine yeterli süre sağlanmalı, bu çerçevede gerekli değerlendirmelerin kapsamlı bir biçimde yapılmasına olanak tanınmalıdır. Politika ve önceliklerin doğru bir biçimde belirlenmesiyle birlikte kamu idarelerinin bütçe tekliflerini oluşturma sağlanmalı, kamu idarelerinin politika belgelerinin faydasız ve kullanışsız olduğu yönündeki olumsuz bakış açısı eğilimleri en aza indirilmelidir.

2021 yılı mali bütçesiyle uygulamaya geçirilen performans esaslı program bütçe sistemi ile mevcut uygulama ve düzenlemelerin uyumlaştırılması sağlanmalıdır. Program sınıflandırması, her kalkınma planı hazırlığı sürecinde gözden geçirilerek bu sürece yasama organı ve kamu idarelerinin katkı sağlamasına imkân tanınmalıdır. Ayrıca merkezi kamu idarelerinin performans programlarının program sınıflandırması temelinde hazırlanmaya başlamasıyla mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüslerinin performans programları arasında ortaya çıkan farklılaşmanın giderilerek uygulama birliğinin sağlanması temin edilmelidir. Ayrıca stratejik planlama ile performans programı ve faaliyet raporlarına ilişkin mevzuattaki ikili yapıya son verilerek stratejik yönetime ilişkin düzenlemeler (yönetmelik, kılavuz ve rehber) ile program bütçe sistemi kapsamında yayımlanan dokümanlar arasında uyum düzeyi artırılmalıdır.

Kurumsal stratejik planların kalkınma planları yenilendiğinde kamu idareleri tarafından zorunlu olarak güncellenmesi sağlanmalıdır. Kamu idareleri stratejik planları için öngörülen ihtiyari güncelleme sürecinin makro-mali çerçevedeki değişiklikler bağlamında zorunlu tutulması ve kurumsal maliyet tahminleri ile uzun vadeli planlar ve orta vadeli harcama planları gelir ve gider tahminleri ile uyumunun sağlanması gerekli görülmektedir.

Performans esaslı program bütçe sistemini başarıyla uygulayabilmek ve plan-program ve bütçe ilişkisinin kurulmasını başarılı bir biçimde sağlayabilmek için kamu personeli yetkinliği artırılmalıdır. Kamu idarelerinde program bütçe sistemini kavramış yeterli sayıda personel bulunmamakta, plan-bütçe ilişkisinin sağlanması için yeterli ilgi gösterilmemektedir. Kamu idarelerinde ilgili personele yönelik kapsamlı eğitim süreçlerinin sürekliliği sağlanarak kurumsal sahiplenme artırılmalı ve idari ve beşeri kapasitenin geliştirilmesi sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler:

ALTUĞ, Figen, **Kamu Bütçesi**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2019.

AKÇAY, Ümit, **Kapitalizmi Planlamak: Türkiye’de Planlama ve DPT’nin Dönüşümü**, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2007.

ARIN, Tülay, “Sosyalizmde İktisadi Reform Modelleri: Merkezi Planlamadan Özel Mülkiyete”, **11. Tez**, Sayı:10, Belge Yayınları, İstanbul, 1990, s.41-62.

ARIN, Tülay, “Keynesçi Akımlar: Keynesçiliğin Krizi ve İç Tartışmaları”, İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası: Süleyman Barda’ya Armağan, Cilt:45, Sayı:1-4, İstanbul, 1988, s.32-70.

ASLAN, Onur Ender, “Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:31, Sayı:1, 1998, s.103-123, <https://docplayer.biz.tr/4706678-Devlet-planlama-teskilati-1980-sonrasi-donusum.html>, Erişim Tarihi: 04.01.2020

ATAY, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

BACKHOUSE, Roger E., **The Penguin History of Economics**, Penguin Books, Londra, 2002.

BAYRAM, Mehmet Emin, Türkiye'de Planlama Teşkilatının (Türk Plancılığının) Hukuki ve İdari Yapısı ile İlgili Sorunları ve Çözüm Önerileri, DPT Yayınları, Ankara, 1994.

Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu, **İktisadi Kalkınma İçin Planlama**, (Çev: Necdet Serin), Sevinç Matbaası, Ankara, 1967.

BORATAV, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2014.

BÜLBÜL, Duran, **Devlet Bütçesi (Teori, Politika ve Uygulama)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.

COLE, Harold L.; OHANIAN, Lee E., “New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis”, **The Journal of Political Economy**, Cilt: 112, No.4, 2004, s. 779-816.

COŞKUN, Gülay, **Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1976.

ÇİNER, Can Umut, **Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2010.

ÇİNER, Can Umut, “Planlama İşlevi ve Kalkınma Bakanlığı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek**, (Der: A. Argun Akdoğan), Alter Yayıncılık, 2012, s.71-96.

DURAN, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1982.

EDİZDOĞAN, Nihat; ÇETİNKAYA, Özhan; **Kamu Bütçesi**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2017.

EKİZ, Cengiz; SOMEL, Ali, “Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt:31, Sayı:256, Ankara, 2007, s.97-136.

FALAY, Nihat, **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1995.

FAYOL, Henri, **Administração Industrial e Geral**, Editora Atlas SA, São Paulo, 1989.

FİŞEK, Kurthan, **Yönetim**, Kilit Yayınları, Ankara, 2011.

FLAMMANG, Robert A., “Economic Growth and Economic Development: Counterparts or Competitors?”, **The University of Chicago Press**, Cilt: 28, Sayı: 1, 1979, s.47-61.

GRABOWSKI, Richard; SELF, Sharmistha; SHIELDS, Michael P., **Economic Development: A Regional Institutional and Historical Approach**, M.E. Sharpe, New York, 2007.

GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku Ders Notları**, 4. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Bası, Turhan Kitabevi, Cilt:1 Genel Esaslar, Ankara, 2010.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **İdari Yargı**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970.

GÜLER, Birgül Ayman, **Türkiye’nin Yönetimi: Yapı**, İmge Kitabevi, Ankara

HAMİTOĞULLARI, Beşir, “İktisaden Az Gelişmiş Ülkeler İçin Nasıl Bir Plan Gereklidir”, **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:21, Sayı:3, 1966, s.91-123.

HAMİTOĞULLARI, Beşir, “Karma Ekonomi, Planlama ve Büyümeye İlişkin Bazı Yanılgılar Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 35, Sayı:1, 1980, s.167-186.

İBA, Şeref; SÖYLER, Yasin, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, **Anayasa Yargısı**, Cilt: 36, Sayı: 1, 2019, s.195–223. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/801452>, Erişim Tarihi: 20.05.2021.

KARAOSMANOĞLU, Attila, “DPT’nin Kuruluşu ve 21. Yüzyılda Planlama”, **Attila Sönmez’e Armağan: Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980)**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, s.189-228.

KARASU, Koray, “Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları”, **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt: 4, Sayı: 11, 2009, s.1-43, <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12575/41985>, Erişim Tarihi: 30.07.2021.

KAZGAN, Gülten, **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993.

KERİMOĞLU, Baki; NEYAPTI, Bilin; BİLGE, Ali; EMİL, Ferhat, “Kamu Mali Yönetiminde Reform, Şeffaflık, Denetim, Hesap Verebilirlik”, **İktisat İşletme ve Finans**, Cilt: 19, Sayı: 218, 2004, s.5-32.

KEPENEK, Yakup; YENTÜRK, Nurhan, **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2009.

KESİK, Ahmet, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2005, Sayı: 9, s.94-114.

KEYDER, Çağlar, **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**, Metis Yayınları, İstanbul, 2004.

KILIÇBAY, Ahmet, **İktisadi Planlama**, İstanbul Üniversitesi Basımevi ve Film Merkezi, İstanbul, 1990.

KONUKMAN, Aziz; AYDIN, Ali Rıza; OYAN, Oğuz., “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler”, **XV. Maliye Sempozyumu**, 2000, Antalya, s.169-204.

KONUKMAN, Aziz, “2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı: Plan geleneğinin bitiş simgesi”, <https://www.birgun.net/haber/2019-yili-cumhurbaskanligi-yillik-programi-plan-geleneginin-bitis-simgesi-239632>, Erişim Tarihi: 10.10.2020.

KÖKLÜ, Aziz, **Makro İktisat**, S Yayınları, Ankara, 1973.

KURUÇ, Bilsay, “1961 Anayasası ve Planlı Ekonomi”, **27 Mayıs 1960 Devrimi Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, (Der. Suna Kili), Boyut Kitapları, İstanbul, 1998, s. 71-84.

KURUÇ, Bilsay, “21. Yüzyılda Planlamayı Düşünmek”, **21. Yüzyılda Planlamayı Düşünmek Kurultayı**, (Ed. Ali Somel, Aslı Yılmaz Uçar, Ozan Zengin), Kamu Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi, Ankara, 2014, s.75-82.

KÜÇÜK, Yalçın, **Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, İkinci Baskı, Bilim Yayınları, Ankara, 1975.

KÜÇÜK, Yalçın, **100 Soruda Planlama**, Kalkınma ve Türkiye, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1971.

KÜNÇE, Ergin, “Early Planning Experiences in Turkey”, **Planning in Turkey**, (Ed. S. İlkin ve E. İnanç), Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi, Ankara, 1967, s.1-27.

MIHCI, Hakan, “Görelî Geri Kalmışlıktan Kurtulma Hamlesi ve Türkiye’de Planlı Kalkınma Deneyimi (1963-1983)”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 231, Ankara, 2002, s.149-196.

MIHÇIOĞLU, Cemal, “Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 43, Sayı: 1, 1988, s.113-146, <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/52780/3676.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Erişim Tarihi: 18.01.2020.

MUTLUER, M.Kamil; ÖNER, Erdoğan; KESİK, Ahmet, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4.Baskı, İstanbul, 2018.

NIEHANS, Jürg, **A History of Economic Theory: Classic Contributions 1720-1980**, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1990.

PAMUK, Şevket, “Economic Change in Twentieth Century Turkey: Is The Glass More than Half Full”, **The Cambridge History of Turkey Volume 4**, (Der. Reşat Kasaba), Cambridge University Press, Cambridge, 2008, s.266-300, https://www.researchgate.net/publication/228381130_Economic_change_in_twentieth_century_Turkey_Is_the_glass_more_than_half_full, Erişim Tarihi: 03.01.2020.

ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

ÖNEY, Erden, **İktisadi Planlama**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1980.

ÖNGÜT, İbrahim, “Planlı Karma Ekonomide Özel Sektöre Rehberlik Türkiye’deki Tecrübeler”, **Karma Ekonomide Planlama ve Gelişme**, Dördüncü Konferans, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1965, s.240-255.

ÖNİŞ, Ziya; ŞENSES, Fikret, “Küresel Dinamikler, Ülkeiçi Koalisyonlar ve Reaktif Devlet: Türkiye’nin Savaş Sonrası Kalkınmasında Önemli Politika Dönüşümleri”, **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar**, (Der. Fikret Şenses), İletişim Yayınları, İstanbul, 2016, s.705-743.

ÖVGÜN, Barış, **Devlet ve Planlama**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010.

ÖVGÜN, Barış, “Kalkınma Planlamasından Stratejik Planlamaya”, **Kamu Yönetimi: Yapı-İşleyiş-Reform**, (Ed. Barış Övgün), Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2009, s.145-163.

ÖVGÜN, Barış, “Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:62, Sayı:03, Mart 2007, s.233-255, <https://dergipark.org.tr/en/pub/ausbf/article/42708>, Erişim Tarihi: 30.07.2021.

ÖVGÜN, Barış, “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 66, Sayı: 3, 2011, s.263-281, <http://static.dergipark.org.tr/article-download/imported/5000053258/5000050575.pdf?>, Erişim Tarihi: 05.03.2020.

ÖVGÜN, Barış, “Türkiye’de Planlama: Sektörel Gelişmeden Kalkınmaya Kalkınmadan Stratejiye”, **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt:5, Sayı:13, 2010, s.176-204.

ÖZBUDUN, Ergun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1979, Cilt: 36, Sayı: 1, s.3-26, <http://static.dergipark.org.tr/article-download/dd4c/ab9a/4b4b/imp-JA78NB55TP-0.pdf?>, Erişim Tarihi: 15.01.2020.

ÖZEN, Ahmet, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008.

ÖZTÜRK, Kazım, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Cilt: 3**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966.

SEZEN, Seriya, **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, TODAİE, Ankara, 1999.

SEZEN, Seriya, “Küresel Düzenlemeler Karşısında Ulusal Planlama”, **21. Yüzyılda Planlamayı Düşünmek Kurultayı**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi, Ankara, 2014, s.195-213.

SEZER, A. Deha, “Türkiye’de Planlamanın Hukuki Çerçevesine İlişkin Sorunlar ve Seçenekler Üzerine Bazı Gözlemler”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Özel Sayı, 1981, Ankara, s.163-182.

SERİN, Necdet, “İktisadi Planlama”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XX, No:1, 1965, s.1-33.

SONGÜR, Neşe, **Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama İl Özel İdareleri Deneyimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2011.

SOYAK, Alkan, “Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var Mı?”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, 2003, s.167-182.

SOYSAL, Mümtaz, **Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma**, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1958.

SÖNMEZ, Atilla, “The Re-Emergence of the Idea of Planing and the Scope and Targets of the 1963-1967 Plan”, **Planning in Turkey**, (Ed. S.İlkin ve E.İnanç), Ankara, METU, 1967, s.28-43.

ŞANLI, Denizer, “Planlama Yetkisinin Analizi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 3, 2009, s.47-58. <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2009-3/3.pdf>, Erişim Tarihi:20.05.2021.

ŞAYLAN, Gencay, “Planlama ve Bürokrasi”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Özel Sayı, 1981, s.183-205.

ŞENSES, Fikret, “Neoliberal Küreselleşme Kalkınma için Bir Fırsat mı, Engel mi”, **ERC Working Paper in Economic 04/09**, İstanbul, 2004, s.1-27, <https://erc.metu.edu.tr/en/system/files/menu/series04/0409.pdf>, Erişim Tarihi: 19.10.2019.

ÜSTÜNEL, Besim, **Kalkınmanın Neresindeyiz**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1966.

TANER, Ahmet, “Kamuda Stratejik Yönetim ve Bütçe”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:99, 2015, s.29-46.

TAN, Turgut, **Planlamanın Hukuki Düzeni**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976.

TAN, Turgut, “20 Yıllık Planlama Deneyimi Işığında Türkiye’de Planlamanın İdari ve Hukuki Sorunları”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Özel Sayı, 1981, Ankara, s.147-161.

TEMEL, Adli, “Piyasalar, Kamu Müdahaleleri ve Planlama Yaklaşımları: Türkiye’de Planlama Deneyimi”, **21. Yüzyılda Planlama**, (Der. Gülbiye Yenimahalleli Yaşar ve Hakan Mıhçı), Nika Yayınevi, Ankara, 2013.

TEKELİ, İlhan; İLKİN, Selim, **1929 Dünya Ekonomik Buhranında Türkiye’nin İktisadi Politika Arayışları**, Orta Doğu Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1977.

TEKELİ, İlhan; İLKİN, Selim, **Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı**, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1974.

TEZİÇ, Erdoğan, “Parlamento Kararı ve Kanun”, **Anayasa Yargısı**, Ankara 1989, s. 121-130, https://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg5/tezic2.pdf, Erişim Tarihi: 15.01.2020.

THORBECKE, Erik, “Kalkınma Doktrininin Evrimi 1950-2005”, **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar**, (Der. Fikret Şenses), İletişim Yayınları, İstanbul, 2016.

TINBERGEN, Jan, **Development Planning**, World University Library, London, 1967.

TODAİE, **Planlama ve Türkiye’de Uygulaması**, No:23, Ankara, 1961.

TOYE, John, “Keynes’in Kalkınma İktisadı İçin Önemi”, (Çev. Zeynep Başak), **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar**, (Der. Fikret Şenses), İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.31-61.

TUNAYA, Tarık Zafer, **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**, İstanbul, 1969.

TURHAN, Salih, “Stagflasyon ve Maliye Politikası”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 43 Prof. Dr. S. F. Ülgener’e Armağan, 1987.

WATERSTON, Albert, **Development Planning: Lessons of Experience**, Jhon Hopkins Press, Baltimore, 1969, s.427-431.

WILLIAMSON, John, “A Short History of Washington Consensus”, **Conference of from the Washington Consensus towards a New Global Governance**, Barcelona, 2004, s.1-14, <https://piie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>, Erişim Tarihi: 02.11.2019.

YAVUZ, Mehmet, Kamu Yatırımlarının Yönetimi: Müstakil Projelerden Toplulaştırılmış Projelere Geçiş, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2017.

YAVUZ, Mehmet, “Merkezi Yönetim Bütçesi ile Kamu Yatırım Programının Kodlama Sistemleri Bazında Karşılaştırılması: Tespitler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 106, 2017, s.35-62.

YEĞEN, Baki, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kapsamında Bütçe Sürecinin Analizi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 1, 2020, s.151-170, <http://static.dergipark.org.tr/article-download/9666/00a1/b237/5e7bc509ed007.pdf?>, Erişim Tarihi: 18.03.2020.

YILMAZ, Cevdet, “Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:32, Sayı:1, 1999, s.85-101.

YILMAZ, Hakkı Hakan; BİÇER, Mustafa, “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 158, Ocak-Haziran 2010a, s.201-225.

YILMAZ, Hakkı Hakan; BİÇER, Mustafa, “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”, **İktisat İşletme ve Finans**, Sayı: 25, Cilt: 287, 2010b, s.33-68.

YILMAZ, Hakkı Hakan; AKDENİZ, İbrahim, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 117, 2020, s.87-114.

ZABUNOĞLU, Yahya Kazım, **İdare Hukuku**, Cilt:1, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012.

Resmi Dokümanlar:

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Ekonomik Topluluğu Dairesinin Teşkilatlanma Şekli ve Görevleri ile ilgili Karar, Resmi Gazete, 9.4.1982/17659.

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, Resmi Gazete, 18.06.1984/18435 (Mükerrer).

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair 304 Sayılı KHK, Resmi Gazete, 31.12.1987/19681.

DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000

DPT, Planlama Nedir Niçin Plan Yapıyoruz?, Ankara, Düzeltilmiş Beşinci Baskı, 1973.

European Commission, Turkey 2009 Progress Report, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Progress/turkey_progress_report_2009.pdf, Erişim Tarihi: 06.03.2020.

European Commission, Turkey 2010 Progress Report, https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-11/tr_rapport_2010_en.pdf, Erişim Tarihi: 06.03.2020.

Kalkınma Bakanlığı, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, 3.Sürüm, 2018.

Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 641 Sayılı KHK, Resmi Gazete, 08.06.2011/27958 (Mükerrer).

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, 22.04.2021/31462.

Kamuda Stratejik Yönetim, <http://www.sp.gov.tr/tr/haberler/s/36>, Erişim Tarihi: 27.04.2021.

Kuruluşların Bağlı ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi İle İlgili İşlem, Resmi Gazete, 8.07.2011/27988.

Maliye Bakanlığı, Plan-Program-Bütçe İlişkisi Program Yaklaşımının Bütçe Sistemine Dâhil Edilmesi, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/07/10665plan-program-butce-iliskisi-huseyin-isikpdf.pdf>, Erişim Tarihi: 20.09.2020.

Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, Cilt:1, Birleşim:14, Oturum:2, 29.9.1960, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c001/mbk_00001014.pdf, Erişim Tarihi: 20.05.2021.

On Birinci Kalkınma Planı Hazırlıkları ile İlgili 2017/16 Sayılı Başbakanlık Genelgesi, Resmi Gazete, 9.07.2017/30138.

Sayıştay Başkanlığı, Performans Denetim Rehberi, Ankara, 2014.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi), Ocak 2020, Ankara, s.1-2, https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/programrehber_Ocak2020.pdf, Erişim Tarihi: 03.10.2020.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/06/OrganizasyonSemasi_22-Haziran_2020.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2020.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <https://www.sbb.gov.tr/program-butceye-gecisi-sureci-ve-2020-yili-idare-performans-programlari/>, Erişim Tarihi: 18.10.2020.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <https://www.sbb.gov.tr/2021-2023-donemi-butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberi/>, Erişim Tarihi: 18.10.2020.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <https://www.sbb.gov.tr/program-butce-esaslarina-gore-performans-programi-izleme-rehberi/>, Erişim Tarihi: 18.10.2020.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023), Ankara, 2019.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, Ankara, 2019.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmi Gazete, 24.7.2018/30488.

Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 20.10.2019.

Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası, Resmi Gazete, 20.7.1961/10859.

Yüksek Seçim Kurulunun 663 Sayılı Kararı, Resmi Gazete, 27.04.2017/30050 (Mükerrer).

30/9/1960 tarih ve 91 Sayılı Kanunun Gerekçesi: Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı, Cilt 3.

18/10/1982 tarih Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Resmi Gazete, 9.11.1982/17863 (Mükerrer).

30/9/1960 tarih ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanunun 1 inci ve 5 inci Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin KHK, Resmi Gazete, 31.08.1982/17798.

26/5/1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanunun Bir Maddesinin Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin 27.2.1979 Tarihli ve 24 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun, Resmi Gazete, 5.11.1988/19980.

91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki Kanun, Resmi Gazete, 5.10.1960/10621.

933 sayılı Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun, Resmi Gazete, 11.08.1967/12671.

3067 Sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 6.11.1984/18567.

3067 Sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun (nihai), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3067.pdf>, Erişim Tarihi: 28.01.2020.

3701 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 22.03.1991/20822.

436 sayılı Hazine ve Dışticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK, Resmi Gazete, 14.08.1991/20960.

437 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete, 14.08.1991/20960.

470 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK, Resmi Gazete, 06.01.1992/21103.

511 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, Resmi Gazete, 16.09.1993/21700.

540 sayılı KHK, Resmi Gazete, 24.6.1994/21970.

4641 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 21.4.2001/24380.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete, 24/12/2013/25326, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>, Erişim Tarihi: 26.09.2020.

5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 24.12.2005/26033.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 8.2.2006/26074.

6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu, Resmi Gazete, 3.5.2011/27923.

6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete, 11.02.2017/29976.

700 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK, Resmi Gazete, 7.7.2018/30471 (2. Mükerrer).

703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete, 9.07.2018/30473 (3. Mükerrer).

2018/4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmi Gazete, 15.7.2018/30479.

2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, Resmi Gazete, 2.8.2018/30497.

16 sayılı 05/08/2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararı, Resmi Gazete, 6.08.2018/30501.

7254 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 16.10.2020/31276 (Mükerrer).

7319 sayılı Sigortacılık ile Diğer Bazı Alanlara İlişkin Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmi Gazete**, 25.05.2021/31491.

Yargı Kararları:

Anayasa Mahkemesinin 12.4.1979 tarihli E. 1979/7- K. 1979/18 sayılı kararı, Resmi Gazete, 19.7.1979/16701, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/16701.pdf>, Erişim Tarihi: 14.01.2020.

Anayasa Mahkemesinin 23-24 ve 25.10.1969 tarihli E. 1967/41-K. 1969/57 sayılı kararı, Resmi Gazete, 12.3.1971/13776, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13776.pdf>, Erişim Tarihi: 14.01.2020.

Anayasa Mahkemesinin 25.11.1993 tarihli E: 1993/50 - K: 1993/52 sayılı kararı, Resmi Gazete, 27.12.1993/21801, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21801.pdf>, Erişim Tarihi: 24.02.2020.

Diğer Kaynaklar:

“Hazine ve DPT’de Müsteşarlık Kavgası”, <https://www.memurlar.net/haber/194974/hazine-ve-dpt-de-mustesarlik-kavgasi.html>, Erişim Tarihi: 08.03.2020.

“Hazine ve Maliye Bakanlığı Kuruldu”, <https://www.dunya.com/gundem/hazine-ve-maliye-bakanligi-kuruldu-haberi-421831>, Erişim Tarihi: 27.03.2020.

“Cumhurbaşkanlığı Bütçeye İlk Kez Sahip Çıkacak”, <http://www.indyturkish.com/node/88341>, Erişim Tarihi: 28.03.2020.

“DPT Uzmanı: Türkiye Ekonomisi Artık Plansız Bir Ekonomidir”, <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2018/10/12/dpt-uzmani-turkiye-ekonomisi-artik-plansiz-ongorulemez-bir-ekonomidir/>, Erişim Tarihi: 28.03.2020.

“Kalkınma Bakanlığının Yetişmiş Personeli İFP Yapıldı”, <https://www.memurlar.net/haber/780147>, Erişim Tarihi: 28.03.2020.

ÖZET

Türkiye’de 1960’lı yıllarla birlikte DPT’nin kurulmasıyla hazırlanmaya başlayan kalkınma planlarının içeriğinde ve planları hazırlayan örgütlerin hukuki çerçevesinde, dünyada hâkim olan planlama yaklaşımlarıyla paralel biçimde birtakım dönüşümler ortaya çıkmıştır. Tez kapsamında, söz konusu dönüşüm süreciyle birlikte planların hukuki niteliği ve plan hedeflerinin uygulamaya geçirilebilmesi için kamu idarelerinin bütçeleriyle planda yer alan politikaların bağlantısını sağlayan hukuki çerçeve incelenmektedir. Bu bağlamda literatür ve mevzuat taraması ile On Birinci Kalkınma Planında yer verilen bütçeyle ilgili politikaların analizi gerçekleştirilmektedir.

Hukuki çerçevede plan, program ve bütçe ilişkisinin planlamadaki yaklaşım değişimi bağlamında incelenmesini ve planlarda saptanan hedeflerin bütçeler aracılığıyla kamu idarelerince başarılı bir biçimde hayata geçirilebilmesi için öneriler geliştirmeyi amaçlayan bu çalışmada elde edilen bulgular, 5018 sayılı KMYKK’da kurulmaya çalışılan plan-program-bütçe ilişkisinin sağlanmasında birtakım güçlükler yaşandığını ortaya koymaktadır. Bu kapsamda; kalkınma planlarından kurumsal stratejik planlara kadar bütün politika belgelerini hiyerarşik bir bakış açısıyla ele alan yasal bir çerçeve hazırlanması, bütçenin hazırlanmasında temel alınması gereken politika belgeleri sayısının azaltılması ve plan-program ve bütçe ilişkisinin sağlanmasında TBMM’nin rolünün artırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Planlama, Kalkınma Planı, Bütçe, Devlet Planlama Teşkilatı

ABSTRACT

In Turkey, some transformations have occurred in the content of development plans that started to be prepared with the establishment of the State Planning Organization (SPO) in 1960 and in the legal framework of the organizations that prepare the plans, in line with the planning approaches prevailing in the World. Within the scope of the thesis, the legal nature of the plans and the legal framework that connects the budgets of public administrations with the policies included in the plan is examined in order to put the plan goals into practice with the said transformation process. In this context, the literature and legislation were reviewed and the budget-related policies included in the Eleventh Development Plan were analyzed.

In this study, it is aimed to examine the relationship between the plan, program and budget in the legal framework in the context of the change of approach in planning and to develop suggestions for the successful implementation of the targets determined in the plans by the public administrations through budgets. The findings obtained in this study reveal that there are some difficulties in ensuring the plan-program-budget relationship that is tried to be established in Law No.5018, “Public Financial Management and Control”. In this context; it is suggested to prepare a legal framework that handles all policy documents from development plans to corporate strategic plans from a hierarchical perspective; to reduce the number of policy documents that should be taken as a basis in the preparation of the budget and the role of the Turkish Grand National Assembly should be increased in ensuring the relationship between plan-program and budget.

Keywords: Planning, Development Plan, Budget, State Planning Organization