



## TÜRK KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN KALKINMA PLANLARINDAKİ YÖNETSEL REFORM HEDEFLERİNİN İNCELENMESİ (1963-2023)

### Investigation of Administrative Reform Targets in Development Plans in the Context of Turkish Public Administration (1963-2023)

İsmail Sevinç

Doç. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, [isevinc@erbakan.edu.tr](mailto:isevinc@erbakan.edu.tr)

Selçuk Kahraman

Arş. Gör., Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, [skahraman@erbakan.edu.tr](mailto:skahraman@erbakan.edu.tr)

#### MAKALE BİLGİSİ

##### Makale Geçmişi:

Geliş: 10 Kasım 2019

Kabul: 16 Temmuz 2020

##### Anahtar Kelimeler:

Türk Kamu Yönetimi, Kalkınma Planları,  
Yapısal Düzenlemeler, Yönetmelik Reform

© 2020 PESA Tüm hakları saklıdır

#### ÖZET

Organik ve dinamik bir yapıya sahip olduğu genel kabul gören kamu yönetiminin belirli dönemlerde kendini yenileme ihtiyacının doğduğu ifade edilebilir. Bu bağlamda yönetsel, siyasal, ekonomik ve toplumsal boyutları olan kalkınma planları çeşitli hedef ve stratejilerden oluşmakta ve belli periyotlar içerisinde yaşama geçirilmesi hedeflenen yol ve yöntemleri ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu açıdan kalkınma planları hükümetlerin kamu politikalarını daha rasyonel gerçekleştirebilmelerinde ve kamu yönetiminin daha etkin ve sistematik işletilebilmesinde önemli görevler üstlenebilmektedir. Ayrıca bu planlar çerçevesinde yönetsel yapı da yeni bir görünüm kazanabilmektedir.

Bu çalışmada Türkiye’de sistematik ve dönemsel planlama sürecinde kamu yönetiminde kurumsal dinamiklerin düzenlenmesi ve dönüşmesine yönelik konuların ortaya konulması açısından 1960 öncesi dönemdeki planlamaya ilişkin önemli gelişmeler dikkate alınarak 1963 yılından itibaren hazırlanan ulusal kalkınma planları öne çıkarılmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı uhdesinde beş yıllık kalkınma planları olarak başlayan bu planlama dönemlerindeki kamu yönetimini ilgilendiren işlevsel ve yapısal unsurların ortaya konulması adına 1963-2023 yılları arasında on bir kalkınma planı nitel araştırma yöntemlerinden birisi olan belge/doküman incelemesi ve analizi tekniği kullanılarak bu çalışmanın hazırlanması hedeflenmiştir.

#### ARTICLE INFO

##### Article History:

Received: 10 November 2019

Accepted: 16 July 2020

##### Keywords:

Turkish Public Administration,  
Development Plans, Structural  
Arrangements, Administrative Reform

#### ABSTRACT

It can be stated that the public administration needs to renew itself in certain periods, which is generally accepted as having an organic and dynamic structure. In this context, development plans with administrative, political, economic and social dimensions are composed of various objectives and strategies. It tries to put forward the ways and methods that are targeted to be implemented in certain periods. In this respect, development plans can play an important role in making governments more rational in their public policies and in making public administration more effective and systematic. In addition, within the framework of these plans, the administrative structure can gain a new appearance.

In this study has been featured in national development plans and systematic regulation of public administration institutional dynamics in periodic planning process and to determine the issues for the transformation considering the important developments related to the planning of the pre-1960 in terms of the period made since 1963 in Turkey. Under the auspices of the State Planning Organization was prioritized the introduction of functional and structural elements of public administration in these planning periods, which began as

## GİRİŞ

Yönetim anlayışının önemli unsurlarından biri olarak kabul edilen planlama ilkesi, özellikle kamu yönetimi açısından yönetsel mekanizmaların yapılandırılması süreçlerinde oldukça gerekli bir konu olarak değerlendirilmektedir. Nitekim Türkiye’de planlamaya ilişkin tartışmalar daha çok ekonomik konular üzerinden gündeme gelse de kamu hizmeti sunan tüm kamu kurum ve kuruluşları açısından değerlendirilmesi ayrı bir önem arz etmektedir. Bu bağlamda ulusal planlama programları aracılığıyla yeni kurumsal mekanizmaların oluşturulması ve çeşitlenmesi kamu yönetiminin işleyişini de önemli oranda etkilemektedir.

Kalkınma planlarının önemli boyutlarından biri yönetsel reforma ortam hazırlamasıdır (Kutlu vd., 2018a). Politikacıların kamu hizmetlerinin sunumunda etkin bir yönetim anlayışını sürdürebilir kılabilmeleri, kamu yönetiminde hedeflenen ve yaşama geçirilen idari/yönetsel reformlarla olanaklı olabilmektedir. Türk kamu yönetimi açısından kamu yönetiminin daha işlevsel bir yapıya kavuşmasının bir aracı olarak beş yıllık kalkınma planları, yönetsel alanda önemli yapısal değişikliklere olanak sağlamıştır.

Türkiye’de kalkınma planları kurumsal ve yönetsel değişimin önemli motivasyon ve rehber kaynaklarından biridir. Siyasal iktidarlar, hükümet etme işlevlerini devam ettirmeleri halinde ülke içerisinde hangi alanlarda politika belirleyeceklerini ya da hangi politika unsurlarını sürdürülebilir kılmaları gerektiğinin ipuçlarını bu planlamalarda ortaya koyabilmektedirler. Bu çalışmada kalkınma planlarının neredeyse tamamında temel gündem maddeleri arasında yer bulan yerel yönetimler, sosyo-ekonomik yapılar, özelleştirme, yerel kalkınma gibi konular karşılaştırma olanağı sunabilecek şekilde bu çalışmada ele alınmaya çalışılmıştır.

### 1. Yönetsel Reform ve Beş Yıllık Kalkınma Planları

Literatürde yaygın olarak idari/yönetsel reform ve yönetimin yeniden düzenlenmesi/yapılandırılması kavramları aynı anlamlarda değerlendirilerek kullanılmaktadır (Aykaç, Yayman ve Özer, 2003: 154). Bu kavramlarla birlikte idari ıslahat, idari reorganizasyon, yönetimin iyileştirilmesi, örgüt/kurum geliştirme, devlet reformu vb. terimlerin aynı anlamlarda kullanıldığı ifade edilmektedir (Yalçındağ, 1971: 24-25). Ayrıca kamu yönetiminin modernleştirilmesi, devletin yeniden icadı, devletin inşası vb. kavramlar aynı anlamlarda tercih edilebilmektedir.

Yönetsel reform teknik anlamda idarenin devamlı ve sistematik bir biçimde geliştirilmesine ve yenilenmesine ilişkin bir dizi önlemler bütünü olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte yönetsel reformun geliştirilmesi insan, kurum ve yöntem olmak üzere üç konu üzerinden ele alınmaktadır. Planlamayı, kurumsallaşmayı ve sosyo-psikolojik şartları gerektiren aşamalı bir süreç olan yönetsel reformun uygulama alanlarını ise personel rejimi, kurumsal/yönetsel yapısı, ilgili kamu hizmetlerinin işleyişi ve toplumsal ilişkiler olarak sıralamak mümkündür (Tutum, 1971: 42). Bununla birlikte yönetsel reform bir defa yapılmakla süreci tamamlanan bir işlem değildir. Nitekim kamu yönetiminin dinamik yapısı ve değişen şartlar, teknolojik ve bilimsel gelişmelerle uyumlu bir yönetsel reformun gerekliliğini tetiklemektedir. Özellikle ekonomik az gelişmişlik sorunu kadar kurumsal ve yönetsel az gelişmişlik sorununun gündeme gelmeye başlamasıyla yalnızca ekonomik amaçlı politika ve stratejilerin geliştirilmesine değil yönetsel alanda da yeniden düzenleme çalışmalarına yönelik reform politikalarının geliştirilmesine başlandığı ifade edilmektedir (Chapel, 1968: 103).

Türkiye’de 1972 yılında yayımlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda yönetsel reform kavramının kamu kuruluşlarının sisteminde, görevlerinde, kaynaklarında, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve toplumsal ilişkiler sisteminde halihazırdaki sorunlarını düzeltme hedefini

önceleyen kısa ve uzun süreli, geçici ya da kalıcı nitelikteki düzenlemelerin tümünü kapsadığı belirtilmektedir (Ar, 1983: 66; Çakır, 2013: 632). Örneğin 2 Nisan 1971 tarihinde ilan edilen dönemin hükümet programında yönetsel yapının modernleştirilmesi ilkesi çerçevesinde altı adet reform hedefi belirlenmiş, kalkınma çabalarının başarısının reform yanlısı ve dinamik nitelikli bir idarenin kurulmasına bağlı olduğu ifade edilerek devletin yeniden düzenlenmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır (Tutum, 1971: 32).

Türkiye'deki kalkınma planlarını evrensel olarak kabul gören yönetsel reformdan bağımsız tutmamak gerekmektedir. Nitekim yönetsel reform, teknik açıdan idarenin sürekli ve sistemli bir biçimde geliştirilmesine ve yenilenmesine yönelik çeşitli önlemleri ifade eder. Bu önlemler arasında kuşkusuz kamu yönetimi açısından kurumsal yapılar oldukça önem arz etmektedir. Bu bağlamda kalkınma planları, orta ve uzun vadede izlenilecek politikaların belirlendiği dokümanlardır (Şahin, 2009: 71). Diğer bir anlatımla Türkiye açısından devletin yönetsel reform ya da yeniden düzenleme yaklaşımını ortaya koyan belgeler, beş yıllık kalkınma planlarıdır (Karaer, 1991: 52).

Beş yıllık kalkınma planları, ilk kez Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanmaya başlanmıştır. Bu açıdan DPT'nin yetki ve sorumluluklarını kısaca özetlemenin yararlı olacağı düşünülmektedir. Devlet Planlama Teşkilatı'nın merkezi örgütlenmesi müsteşar, müsteşara bağlı olarak çalışan İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanlıkları ile Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Kalkınma planlarının metinlerini İktisadi Planlama Dairesi ile Sosyal Planlama Dairesi hazırlamakta ve her iki daire planların hazırlanması sürecinde farklı aktörlerin talep ve beklentilerini dikkate almak üzere Özel İhtisas Komisyonlarından yararlanmaktadır (Ekiz ve Somel, 2007: 114). Devlet Planlama Teşkilatı'nın temel görevleri ise şu şekilde sıralanabilir (Sencer, 1991: 35):

- Kamu hizmetlerine yönelik politikaların belirlenmesinde hükümetlere yardımcı olmak,
- Kamu hizmetleri ile ilgili kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonu sağlayıcı önerilerde bulunmak,
- Kısa ve uzun vadeli planları hazırlamak ve uygulamaları izlemek,
- Merkezi yönetim bünyesindeki her türlü kurum ve kuruluşlar ile yerel yönetimlerin işleyiş ve yapısal açıdan yeniden yapılandırılmasını sağlayıcı önerilerde bulunmak.

Türkiye'deki kalkınma planlarının en önemli özelliklerinden biri de yeni örgütsel yapıların ihdasına yönelik hedeflere sahip olmasıdır. Nitekim bu husus yönetsel reform hareketlerinde oldukça başvurulan bir yöntem olarak kabul görmektedir. Çeşitli kamu hizmet alanlarında eski mekanizmaların yetersiz kalması ya da ihtiyaçlar ve şartların yeni örgütlenmeleri zorunlu kılması kalkınma planlarında da geçerli birer durum haline gelmiştir (Şaylan, 1973: 26). Ayrıca kalkınma planları fiziksel dengeleri esas alan ve yönetsel niteliği ağır basan kapsamlı hedeflere sahiptir. 1990'lı yıllardan itibaren kalkınma planlarının bir tür stratejik planlama anlayışına yöneldiği ifade edilebilir. Nitekim stratejik planlamalar, piyasaya uyumlu, esnek ve soyut hedefleri olan unsurları içermektedir (Gönülaçar, 2014: 10-11). Özellikle son kalkınma planlarında bu durum daha açık görülebilmektedir. Diğer yandan Türkiye'deki kalkınma planlarını beş çalışma aşaması üzerinden değerlendirmek olanaklıdır (Özdemir, 2014: 3):

- Durum değerlendirmesi ve bilgi toplama,
- Kalkınma stratejisinin ve hedeflerinin belirlenmesi,
- Kalkınma sürecinin programlanması,
- Planın uygulamaya konulması,
- Plan çıktılarının değerlendirilmesi ve başarının ölçülmesi.

Türkiye'de kamu yönetimi sisteminin geliştirilmesine yönelik yönetsel reform ve yönetimin yeniden yapılandırılması/düzenlenmesi vb. temel çerçeve kavramlar olabildiğince kullanılmaktadır. Kuşkusuz kurumlar/örgütler yalnızca yapılardan oluşmayıp insan ögesini de içerdiğinden yönetim sistemine yönelik hedefler çok boyutlu değerlendirmelere ihtiyaç duymaktadır. Ayrıca kurumsal geliştirme

girişimlerinin yeniliklere açık ve duyarlı, etkin ve dinamik, sorun çözme kabiliyeti yüksek kurumsal yapıların ortaya çıkmasını hedeflediği göz ardı edilmemelidir (Özen, 1991: 89-91).

Bu çalışma kapsamında inceleme konusu olan beş yıllık kalkınma planlarında kamu yönetiminin çeşitli hizmet alanlarına yönelik kurumsal değişimler ve yeni ihdaslar, dinamik ve etkin bir yönetim anlayışı açısından oldukça önem arz etmektedir. Bu bağlamda kalkınma planlarında kamu yönetimi açısından önemli kurumsal hedefler ve düzenlemeler, ilgili hedefler bağlamında ortaya konulmaya çalışılacaktır.

## **2. Kalkınma Planları Döneminde Siyasal Atmosfer**

Kamu yönetiminde kamu politikalarının planlanması ve uygulanması gibi temel aşamalarda siyasal iklim ve anlayışlar, ilgili hedeflerin planlanması ve yaşama geçirilmesi hususlarında belirleyici etkilere sahiptir. 1950'li yıllar, kamuoyundaki algının planlama ile her türlü soruna çözüm bulunabileceği, yönetim sisteminin sosyo-ekonomik yapıya yeniden şekil verebilmenin en önemli aracı olabileceği ve bürokrasinin geleneksel yapısının da bu duruma gönüllü olması gibi nedenlerle Türkiye'deki kalkınma planlarına geçişin bir tür arka-planını oluşturduğu düşünülmektedir (Kepenek, 2012: 138). Ocak 1961'de yayımlanan I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1968), on beş yıllık bir çerçeve planının ilk aşaması olarak tanımlanmış ve sosyo-ekonomik hedeflere yoğun bir vurgu yapılmıştır (DPT, 1963: 33). Ayrıca bu plan döneminde İsmet İnönü (1963-1965), Suad Hayri Ürgüplü (1965-1965) ve Süleyman Demirel (1965-1969) başbakanlıklarında üç hükümet kurulmuştur.

1960'lı yıllar Türkiye'de askeri darbe sonrası yıllara tekabül ettiğinden siyasal iklim önemli ölçüde askeri vesayet etkisi altındadır. Bununla birlikte Türkiye, demokrasi tecrübeleri açısından önemli kayıp ve kazanımları ile geleceğe yönelik hedeflerini belirlemeye devam etmiştir. Süleyman Demirel'in başbakanlığını yaptığı hükümet döneminde hazırlanan ve ilan edilen II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), I. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile benzer bir siyasal iklim süreci içerisinde hedeflerini uygulama çabası içerisinde olmuştur. İlginç olan nokta ise bu kadar kısa süreli bir plan döneminde beş hükümetin kurulmuş olmasıdır. Aynı şekilde III. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde (1973-1977), Ferit Melen (1972-1973), M. Naim Talu (1973-1974), Bülent Ecevit (1974-1974), Sadi Irmak (1974-1975) ve Süleyman Demirel (1975-1977) başbakanlıklarında da toplam beş hükümet görev yapmıştır. Bu açıdan ilgili hedef ve politika uygulamalarını oldukça zorlaştıran sık hükümet değişiklikleri ve istikrarsızlık sürecinin yaşandığını öncelikli olarak belirtmek gerekir.

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde (1979-1983), Bülent Ecevit (1978-1979), Süleyman Demirel (1979-1980) ve Bülent Ulusu (1980-1983) başbakanlıklarında üç farklı hükümet görev yapmış ve 12 Eylül 1980 askeri darbesi gerçekleşmiştir. Bu nedenle iç siyasi krizler planlamanın başarısını da oldukça etkilemiştir. Bununla birlikte Türkiye'de 1980'li yıllara gelindiğinde yönetsel reform süreci açısından yeni bir döneme girilmiştir. Bu tarihlerden itibaren küresel düzeydeki neo-liberal politikalar Türkiye'nin ekonomik, toplumsal ve yönetsel yaşamını etkisi altına almıştır. Nitekim V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), Turgut Özal başbakanlığındaki iki hükümet dönemi içerisinde uygulama bulurken, bu plan dönemi aynı zamanda liberal ekonomi politikalarının benimsendiği bir dönemi işaret etmektedir. Bununla birlikte 24 Ocak Kararları ile Türkiye'de başlayan dönüşüm sürecinde devletin küçültülmesi ve özelleştirme politikalarının kalkınma planları açısından da ön plana çıktığını belirtmekte yarar bulunmaktadır (Oktay ve Pekküçükşen, 2009: 180).

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde (1990-1994), Yıldırım Akbulut (1989-1991), Mesut Yılmaz (1991-1991), Süleyman Demirel (1991-1993) ve Tansu Çiller (1993-1995) başbakanlıklarında dört hükümet bulunmuştur. Bu plan döneminde, Avrupa Birliği'ne tam üyelik hedefine ilk defa vurgu yapılmış (DPT, 1989: 29) ve kamu iktisadi teşebbüslerinin, modern yönetim anlayışı çerçevesinde rekabet gücünün artırılması için özelleştirilmelerine ilişkin çalışmaların hızlandırılacağı ifade edilmiştir (DPT, 1989: 2). Ayrıca sanayi, ticaret ve yabancı sermayeye ilişkin konularda liberal ekonomik politikaların uygulanacağı belirtilmiştir (DPT, 1989: 30).

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde (1996-2000), Tansu Çiller (1995–1995), Necmettin Erbakan (1996–1997), Mesut Yılmaz (1997–1999) ve Bülent Ecevit (1999–2002) başbakanlıklarında dört ayrı koalisyon hükümeti görev yapmıştır. Bu bağlamda iç siyasal kesintiler ve sorunlar kamu politikalarını, kamu yöneticilerini ve uygulamalarını oldukça etkilediği gibi VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulanabilirliğini de yakından ilgilendirmiştir.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bülent Ecevit (1999-2002), Abdullah Gül (2002-2003) ve Recep Tayyip Erdoğan (2003-2007) başbakanlıklarında olmak üzere üç ayrı hükümet dönemini kapsamıştır. Ancak bu dönemin 2001 Ekonomik Krizi ile 2003 Irak'ın işgali olmak üzere Türkiye için en belirgin iki özelliği bulunmaktadır. Bu bağlamda ekonomik, siyasal ve askeri olmak üzere çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalındığı bir dönem olduğunu dikkatten kaçırmamak gerekir.

IX. Kalkınma Planı döneminde (2007-2013), Recep Tayyip Erdoğan (2003-2007, 2007-2011, 2011-2014) başbakanlığında üç ayrı ve ilk defa koalisyonun olmadığı hükümetler bir kalkınma planı döneminde yer almıştır. IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 28 Haziran 2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiştir. Ayrıca bu plan diğer kalkınma planlarının aksine beş yıllık olarak değil yedi yıllık bir dönem kapsayan kalkınma planı olarak tasarlanmıştır (Kurtuluş ve Seferoğlu, 2011: 2; Buluş, 2015: 124). Bununla birlikte X. ve XI. Kalkınma Planları da tek partili siyasi iklimde hazırlanmış ve ilan edilmiştir.

Kuşkusuz Devlet Planlama Teşkilatı'nın kalkınma planlarının hazırlanması sürecinde siyasal etkilerden bağımsız olduğunu söylemek oldukça güçtür. Örneğin I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hazırlanmasında bir müsteşar ve üç daire başkanının da aralarında olduğu bazı bürokratların istifa etmesi ile kamu iktisadi teşebbüsleri hakkındaki reform taleplerinin siyasilerce kabul görmemesi vb. sorunlar ortaya çıkabilmiştir. Yine Teşvik Uygulama Dairesi'nin farklı hükümetlerin etkisiyle bir dönem DPT'ye dahil edilmesi, ardından tekrar çıkartılması ve 1980'li yıllarda tekrar dahil edilmesi, siyasal etki bağlamında açıkça görülen örnekler arasında sıralanmaktadır (Soyak, 2003: 177). Ayrıca 1980 sonrası devleti yeniden yapılandırma çabalarında neo-liberal devlet anlayışına uygun dönüşüm yalnızca merkezi yönetimi değil yerel yönetimleri de içine alan bir şekilde genişlemiştir (Kerman, Altan ve Aktel, 2008: 128). Bu bağlamda yerel yönetim yapılarının tümü, hususiyetle büyükşehir belediyeleri planlı kalkınmanın en önemli yerel uygulayıcı faktörleri olarak belirtilmiştir (Kızılboga-Özaslan ve Alıcı, 2014: 316).

#### **4. Kalkınma Planları Arasındaki Temel Yaklaşım Farklılıkları**

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın on beş yıllık bir çerçeve planının parçası olarak değerlendirilmesinde uzun dönemli planlamanın gelişme eğilimlerinin belirlenmesi, dönem planları arasında sürekliliğin ve bütünlüğün sağlanması, muhtemel yanlış kararların önlenmesi, gelişmenin kaynakları ile hedefleri arasındaki bağlantının güçlendirilmesi vb. hedeflerin öne çıktığı belirtilmektedir (Kepenek, 2012: 142). Buna karşın I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ikinci büyük toplumsal hedefinin bölgeler arası dengeli bir kalkınmanın oluşturulması olduğu ifade edilmiştir (DPT, 1963: 53). Kuşkusuz I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, II. Beş Yıllık Kalkınma Planı gibi köyden kente göç hareketleri, iktisadi devlet teşekküllerinin işleyişi ve bazı kamu hizmetlerinin daha etkin yürütülebilmesine yönelik kurumsal düzenleme ve öneriler içermektedir.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Türkiye'nin jeopolitik durumunun da dikkate alınarak uzun vadeli stratejilerin geliştirilmesi, kamu yönetiminin ve devlet iktisadi teşebbüslerinin daha etkin, verimli ve dinamik bir hale getirilmesi ile hukuk ve adalet reformunu da içeren bir dizi reformun yaşama geçirilmesini hedeflemiştir. Bu açıdan ilk planların on beş yıllık çerçeve hedeflerinin aksine iç ve dış dinamiklerin etkisiyle yirmi iki yıllık yeni bir çerçeve plan doğrultusunda III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın şekillendirilmesine çalışılmıştır (DPT, 1973: 123). Diğer yandan III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı, I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planlarından ayırt eden ilk ve en önemli konu, kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel sorunlarına yönelik itiraz, öneri ve beklentiler içermesi olarak değerlendirmek mümkündür. Nitekim planda Türkiye'de kamu yönetiminin hızlı ve nitelikli olarak çalışmadığı,

ekonomik ve toplumsal alandaki gelişmelere göre kendini yenileme esnekliğine sahip olamadığı ifade edilmiştir (DPT, 1973: 117).

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, kamu yönetiminde ve kamu işletmelerinde demokrasiye katkı sağlayıcı, verimliliği ve etkinliği artırıcı düzenlemeler yapılması gerektiğine vurgu yapmaktadır (DPT, 1979: 4). Bununla birlikte III. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde kamu kuruluşlarının yatırım gerçekleştirme yeteneklerinin yeterince geliştirilmeden yıllık programlarla ilgili kuruluşlara imkanlarını aşan sorumlulukların verilmiş olmasının ve kamu kuruluşları arasındaki koordinasyon eksikliğinin yatırım hedeflerine ulaşamamasında önemli etkilere yol açtığı belirtilmiştir (DPT, 1979: 35).

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda mevcut kurumların geliştirilmesine yönelik genel bir söylemin olduğu görülmektedir. Bununla birlikte kamu iktisadi teşebbüslerinin kamu girişimciliği açısından önemi diğer kalkınma planlarında olduğu gibi devam etmektedir. Buna karşın yargı alanına yönelik önemli kurumsal mekanizmaların yeniden düzenlenmesi ve bazı yeni kurumsal yapıların ihdas edilmesi gerektiği önceki kalkınma planlarının aksine doğrudan ifade edilmiştir. Genel olarak IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı hızlı sanayileşmeye dayanak oluşturacak her türlü kurumsal düzenlemeyi sağlamayı hedeflemiş ve kamu yönetiminin yapısına ve işleyişine dair sorunlarına toplumsal ve siyasal şartları da dikkate alarak çözümler önermeye çalışmıştır (Karaer, 1991: 59).

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ve yıllık programlarda yer alan kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve iyileştirilmesine yönelik hedef ve politikaların yaşama geçirilemediği IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı metninde vurgulanmıştır (Göküş, 2011: 131). Buna karşın sosyal devletin kamu politikalarını doğrudan yansıtan IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı küresel ekonomik krizlerin de etkisiyle yaşama geçirilememiş ve 24 Ocak 1980 Kararlarıyla da fiili olarak hedefleri son bulmuştur (Şahin, 2009: 71). Örneğin Türkiye Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu (TÜBİTAK) kurulmuş ancak iç siyasal olayların da etkisiyle yeterli kurumsal kapasitesini oluşturamamış ve V. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde TÜBİTAK'ın geliştirilmesine yönelik hedeflere vurgu yapılması ihtiyacı duyulmuştur.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında ise iller bankası reformu hedefi, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda iller bankasının yeniden yapılandırılması olarak yinelenmiştir (Kerman, Altan ve Aktel, 2008: 147). Bu tür yeniden yapılandırma hedeflerinin bir kısmı yaşama geçirilirken özelleştirmelere önem verilmiş ve bu plan döneminde çeşitli kamu hizmet alanlarına yönelik ilk olarak değerlendirilebilecek kurumsal hedeflerin ihdasına yönelik öngörüler yer almıştır. Ayrıca planda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında işbölümü ve koordinasyona dayalı yapısal düzenlemelerin gerekliliğine vurgu yapılmıştır.

2013 yılında kabul edilen ve onaylanan X. Beş Yıllık Kalkınma Planı, merkezi idare ve yerel aktörler başta olmak üzere on binden fazla ilgilinin katkılarıyla hazırlanmıştır. Bu bağlamda altmış altı farklı özel ihtisas komisyonu oluşturulmuş, akademisyenlerin, meslek gruplarının ve sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınmış ve ilk defa kalkınma ajansları aracılığı ile tüm bölgelerin katkıları sağlanmıştır (Karluk, 2013). Söz konusu ihtisas komisyonlarında üç bini aşkın akademisyen katkı verirken kalkınma ajansları aracılığıyla da yerel yönetimlerin ve diğer yerel unsurların Türkiye'nin kalkınma önceliklerine yönelik katkıları alınmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 3).

Planın küresel düzeydeki risklerin ve belirsizliklerin olduğu bir dönemde ve Türkiye'nin 2023 hedefleri kapsamında hazırlandığı belirtilerek önceki planların aksine doğrudan yeni kurumsal hedefler yerine yeni stratejilerin geliştirilmesi benimsenmiştir. Bu noktada X. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda hukuk, bilgi toplumu, insani gelişmişlik, çevrenin korunması vb. hususlar üzerinde durulmuş, katılımcı ve insan odaklı kalkınma anlayışına vurgu yapılmıştır. Ayrıca kalkınma planının başarısının uzun vadeli hedefler ve bütüncül bakış açısı üzerinden şekillendiği ifade edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 1).

Kalkınma planlarında yer alan politikaların etkin ve etkili bir biçimde yaşama geçirilebilmesi için kamu kurumlarının orta ve uzun vadeli hedeflerinin, prensiplerinin ve önceliklerinin, takip edilecek strateji, yöntem ve kaynaklarla birlikte uyumlu hale getirilmesinin kalkınma planlarının başarısına koşul olduğu savunulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 2). Bu açıdan X. Beş Yıllık Kalkınma Planı daha çok

izlenmesi gereken yol ve yöntemler üzerinde yoğunlaşmış olduğundan kamu yönetimindeki yapısal düzenlemelerden öte kurumların işletilebilmesinde hangi kıstasların önem kazandığı, iç ve dış gelişmeler perspektifinde ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu nedenle önceki beş yıllık kalkınma planlarının aksine Türk kamu yönetiminde neredeyse hiçbir kurumsal hedefe doğrudan vurgu yapmamış ve soyut hedefler üzerinden yeni bir planlama düşüncesi sergilenmiştir.

XI. Kalkınma Planı, 2023 yılı hedefleri çerçevesinde oldukça önemsenmiş ve planda ortaya konan hedef ve politikalar, “istikrarlı ve güçlü ekonomi”, “rekabetçi üretim ve verimlilik”, “nitelikli insan, güçlü toplum”, “yaşanabilir şehirler, sürdürülebilir çevre” ve “hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetim” olmak üzere beş temel başlıkta toplanmıştır. Bu başlıklar arasında Türk kamu yönetimini doğrudan ve yakından ilgilendiren en önemli başlığın “hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetim” olduğunu belirtmekte yarar bulunmaktadır. Bu başlık altında adalet ve güvenlik hizmetleri, yönetsel yapılanma, politika yapımı, kamuda stratejik yönetim ve e-devlet uygulamaları önemli konuların başında gelmektedir.

XI. Kalkınma Planı'nın Türk kamu yönetimi açısından öncelikli ilk vurgusunun yeni hükümet sistemi olduğu ifade edilebilir. Nitekim Plan'da 2017 yılında referandum ile kabul edilen 2018 yılı itibariyle fiilen ve resmen uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde insan merkezli kalkınma anlayışının hedeflendiği belirtilerek demokratik bir hukuk devletinin, Plan'ın temel eksenlerinden olduğu ifade edilmiştir (CB, 2019: 188).

## **5. Kalkınma Planlarında Temel Yönetsel Hedefler**

Bu bölümde Türkiye'de beş yıllık kalkınma planlamaları döneminde kurumsal yapı hedefleri ile yerel yönetimler, sosyo-ekonomik yapılar, özelleştirme ve yerel kalkınma konuları çerçevesinde ortaya çıkan hedef ve uygulamalar; ilgili başlıklar altında ekonomik ve yönetsel bağlarına dair bir serencamın ortaya konulabilmesi açısından değerlendirilecektir. Kuşkusuz personel rejimi (Sevinç ve Kahraman, 2018), e-devlet hizmetleri (Kutlu vd., 2018b), siber güvenlik (Kutlu vd., 2019) vb. kalkınma planlarında yer alan diğer kamusal ve yönetsel hedefler daha ayrı ve özel analizleri içerdiğinden ayrı bir başlık altında değerlendirilmeyerek bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

### **5.1. Kurumsal/Yönetsel Yapılar**

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda “idarenin bütünlüğü” ilkesine vurgu yapılmakta, yerel yönetimlerle ilgili çalışmalara başlama hedefleri ifade edilmekte ancak ağırlıklı olarak merkezi yönetimin geliştirilmesine ve düzenlenmesine ilişkin hedefler ağırlık kazanmaktadır. Bununla birlikte kırsal yerleşim alanları açısından köy kalkınmasına oldukça önem veren I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, şehirleşme ve nüfus sorunlarının çözümünde bölge planlaması uygulamasının oluşturulması ve geliştirilmesine yönelik çalışmalara ayrı bir önem atfetmiştir (Kerman, Altan ve Aktel, 2008: 134-135).

Planlı dönemle birlikte yerel yönetimlerde reform ve kurumsal yapılanma çabaları artmıştır. İlk olarak I. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) kapsamında İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu kurulmuş ve belediyelerin yeniden yapılandırılması hedeflenmiştir (Kızılboğa-Özaslan ve Alıcı, 2014: 318-319). Ayrıca Türk kamu yönetiminde bu dönemlere kadar en kapsamlı reform çalışması olarak kabul gören MEHTAP, bakanlıkların bölge ve il teşkilat birimlerindeki çeşitliliğin, görev ve yetki dağılımı biçiminin, denetim ve kontrol fonksiyonlarını güçleştirdiğine vurgu yapmıştır (Göküş, 2011: 155).

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bilim ve teknoloji alanında ise en önemli gelişmelerin başında Bilimsel ve Teknik Araştırmalar Kurulu'nun (TÜBİTAK) ihdası olmuştur (Yıldız, Ilgaz ve Seferoğlu, 2010: 3). 1963 yılında özel bir kanunla I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan TÜBİTAK'ın kurulma hedefinin gerçekleşmesi, Türkiye'de bilim, teknoloji ve inovasyonun bir politika olarak benimsenmesinin başlangıcı olarak kabul edilebilir (Yücel, 2015: 55). Sosyal hizmetlerin ve fonların tek elden işbirliği içerisinde yürütülmesine yönelik Sosyal Hizmetler Kurumu'nun kurulmasına yönelik hedef ise (DPT,

1963: 423-424), I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemlerinde yaşama geçirilemediği gibi III. ve IV. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da tekrarlanan bir hedef olmuştur (Alagöz ve Yapar, 2003: 442). Buna karşın Sosyal Hizmetler Kurumu IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde kurulabilmiştir (Apak, 2007: 205).

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde sosyal güvenlik alanında İşçi Sigortaları Kurumu, Emekli Sandığı ve Ordu Yardımlaşma Kurumu faaliyet göstermeye başlamış ve bu dönemde sosyal güvenliğe yönelik hizmetlerin tüm toplum gruplarını kapsaması hedefiyle İşçi Sigortaları Kurumu'nun ismi Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir (Alagöz ve Yapar, 2003: 441). Ayrıca planda sağlık hizmetleri alanında daha iyi hizmet sunumu verebilmesi hedefiyle bir kurumsal yapının yeniden düzenlenerek dönüştürülmesi gerektiği savunulmuş ve halk sağlığı hizmetlerinin daha iyi yürütülebilmesi için Hıfzıssıhha Okulu'nun, halk sağlığı konusu ile ilgili eğitim ve araştırma yapan bir kurum haline dönüştürülmesi hedeflenmiştir (DPT, 1963: 413). İlk kez II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda hedeflenen Halk Sağlığı Okulu bu plan dönemine kadar yaşama geçirilememiş olduğundan aynı hedef VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda tekrarlanarak kuruluş sürecinin başlatılması planlanmıştır (Şantaş, Özer ve Çıraklı, 2012: 54). İki ayrı planda hedef olarak yer alsa da Halk Sağlığı Okulu kurulamamış ancak 2010 yılında Sağlık Bakanlığı'na bağlı olarak Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü ihdas edilebilmiştir.

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "anakentsel" olarak ifade edilen büyükşehir belediyeleri yönetim örgütlenmesine dair herhangi bir öneride bulunulmasa da (Keleş, 2009: 465), bu kentlere özgü bir belediye yapısının (metropolitan yönetim) gerekliliği üzerinde durulmuştur. Ancak bu plan ve sonraki plan döneminde uygulamaya konulamamış (Belli ve Aydın, 2016: 1699), IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise büyükşehir belediye yönetiminin kurulması doğrudan hedeflenmiş ve 1984 yılında 3030 Sayılı Kanun'un yayımlanması ile İstanbul, Ankara ve İzmir büyükşehir belediyeleri kurulabilmiştir (Kızılboğa-Özaslan ve Alıcı, 2014: 320, 324-326). Diğer yandan II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda hızla artan kentleşme hareketleri ile kentsel hizmetleri sunan birimlerin artan ihtiyaca yanıt verebilmelerine yönelik yapısal ve mali önlemlerin alınması gerektiği vurgulanmıştır (Göküş, 2011: 126).

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı hedefleri bağlamında ucuz arsa arzını kolaylaştırmak ve Batı ülkelerindeki benzer bir örnek olarak Arsa Ofisi'nin kurulması, şehir içi ve şehir dışı arsalarla yönelik çeşitli önlemlerin ve ilkelerin yaşama geçirilmesi açısından oldukça önemli olarak değerlendirilmiş ve 1969 yılında Arsa Ofisi kurulmuştur (Keleş, 1984: 335). Diğer yandan II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan yeni kurumsal hedefler ise aşağıdaki gibi sıralanabilir (DPT, 1968: 113, 193, 198-200, 223, 581):

- Para politikalarına yönelik olarak Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası'nın yetkililerinden oluşan Para-Kredi Kurulu'nun kurulması,
- Milli Eğitim Bakanlığı, Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü ve yerel yönetimler arasında spor konusunda bir işbirliğinin olmaması nedeniyle yeni bir mekanizmanın ihdas edilebilmesi,
- Tedavi Kurumları Koordinasyon Kurulu, Devlet İlaç Kontrol Enstitüsü ve Halk Sağlığı Eğitim Enstitüsü'nün kurulması,
- Karayolları Ulaştırması ve Trafik Genel Müdürlüğü'nün kurulması,
- Yapım hariç, limanlarla ilgili diğer hizmetlerin tek elden yapılması için Ulaştırma Bakanlığına bağlı ayrı bir kuruluş olarak Limanlar Genel Müdürlüğü'nün kurulması,
- 1963 yılında kurulan TÜBİTAK bünyesinde Sanayi Araştırmaları Enstitüsü, Türkiye İktisadi ve Sosyal Araştırma Enstitüsü ile Bilimsel ve Teknik Dokümantasyon Merkezi'nin kurulması.

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu iktisadi teşebbüslerine önemli vurgular yapılmış, çeşitli alanlara yönelik verilerin yanı sıra özellikle eğitim, sağlık, ulaşım ve teknoloji alanlarına yönelik kurumsal düzenlemeler ve yeni mekanizmaların ihdas edileceği belirtilmiştir. Ayrıca II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın, I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hedeflediği konuları dikkate alarak çeşitli alanlara yönelik yeni planlama hedeflerini geliştirmeye çalıştığı görülmüştür. Bununla birlikte II. Beş Yıllık Kalkınma



Planı'nın kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin kısımlarının I. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde başlatılan MEHTAP'tan esinlenilerek oluşturulduğu da ifade edilmektedir (Gezici, Taşpınar ve Aslan, 2016: 1422).

Turizm örgütlenmesinin yeniden düzenlenmesine yönelik II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndaki çeşitli hedefler (DPT, 1968: 593) bağlamında 1972 yılında turizm sektörünün gelişimine katkıda bulunmak üzere ilgili yasanın da çıkartılmasıyla Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği'nin (TÜRSAB) kurulmuş olduğu belirtilebilir (Mil, 2016: 4). Diğer yandan II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan bazı kurumsal düzenleme hedefleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (DPT, 1968: 120, 159, 213, 285):

- İhracatı Geliştirme ve Etüd Merkezi'nin teşkilatlanma yapısının yeniden düzenlenmesi,
- Halk Eğitimi Genel Müdürlüğü'nün Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlanması,
- Çarpık kentleşmeye karşı Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün ihdas edilmesi,
- Sosyal güvenlik kurumlarının dağınıklığı nedeniyle tek bir çatı altında toplanması.

Bu kurumsal düzenleme hedefleri arasında yer alan sosyal güvenlik kurumlarına yönelik olarak II. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminin sonlarında I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın da hedefi olarak Bağ-Kur'un kurulması sosyal güvenlik hizmetlerinin kapsamını genişletmiştir. Buna karşın sigorta kurumlarının mevzuat ve standart uyumlarının yakınlaştırılması hedefi II. ve III. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da yakalanamamıştır (Alagöz ve Yapar, 2003: 441-442, 444). Diğer yandan 5502 Sayılı Kanun ile Emekli Sandığı Kurumu, Maliye Bakanlığı bünyesinden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına geçmiş; Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Bağ-Kur birleştirilerek 2006 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) çatısı altında toplanmıştır (Apan, 2007: 197). Böylece I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hedefi ancak IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yaşama geçirilebilmiştir.

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan Bilimsel ve Teknik Dokümantasyon Merkezi ile bazı araştırma enstitüleri, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü ve Devlet İlaç Kontrol Enstitüsü'nün kurulması hedeflerinin söz konusu plan dönemi içerisinde yaşama geçirildiğini belirtmekte yarar bulunmaktadır (DPT, 1973: 685, 689, 827, 829). Bunlarla birlikte II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ilköğretim okullarına bağlı anaokulların kurulması ve geliştirilmesi de hedeflenmiş, ancak 2000'li yıllarda istenilen hedeflere ulaşılabilmıştır (Gönülaçar, 2014: 31). Genel olarak yerel yönetimlerin işleyişi ile çeşitli kamu hizmetlerine yönelik hedefler bu plan döneminin odak noktalarını oluşturmuştur.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'na gelindiğinde mezkûr planda yer alan bazı kurumsal düzenleme hedefleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (DPT, 1973: 377, 679, 708, 779):

- Hammadde ve yardımcı malzeme temini, ileri teknolojiye yararlanma vb. ihracata dönük sanayinin sorunlarını ivedilikle çözümlenecek ve gerekli koordinasyonu sağlayıcı, yetkili ve sorumlu merkezi bir organizasyonun Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı içerisinde kurulması,
- İşgücü verimindeki gelişmeleri ve bu gelişmeleri etkileyen faktörleri mutlak olarak izleyerek ilgili taraflara duyuran Milli Prodüktivite Merkezi'nin yeniden düzenlenmesi,
- İşgücü ve istihdam alanında yardım, denetim ve ilgili kuruluşlar arasında koordinatör bir kurum olacak şekilde Devlet Personel Dairesi'nin yeniden düzenlenmesi,
- Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE), bakanlıkların uzmanlık alanlarına giren yönetim konularında kamusal nitelikli bir hizmet-içi eğitim kurumu olarak yeniden düzenlenmesi.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planında öne çıkan yeni kurumsal hedefler ise şöyle sıralanmıştır (DPT, 1973: 406, 493, 680, 778):

- II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kuruluşu tamamlanamayan Devlet İlaç Kontrol Merkezi'nin tamamlanması,
- Metal sanayi alanında kamu ve özel kesimin ortaklığı ile üreticiler arası koordinasyon sorunlarının çözümlenmesine yardımcı olmak üzere Metal Birliği'nin kurulmasının desteklenmesi,

- Ücret politikası uygulamalarında gerektiğinde iş kolu düzeyinde önlemler önerebilen, işçi, işveren ve devlet temsilcilerinden oluşan danışma niteliğinde bir Ücret ve Gelirler Konseyi'nin kurulması,
- Mesleki Teknik Yaygın Eğitim Kurumu'nun Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı ve katma bütçeli olarak kurulması.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın kamu yönetimi bağlamından hedeflerini üç grupta toplamak olanaklıdır (Şaylan, 1973: 23; Karaer, 1991: 58): Bunlardan ilki, yapısal ve yönetsel sorunlarla ilgili olmuştur. İkincisi yeni örgütsel/kurumsal yapı önerileridir. Özellikle bu yeni kurumsal önerilere plan hedefleri arasında olabildiğince yer verildiği görülmektedir. Üçüncüsü ise personel yönetimine ilişkin önerilerden oluşmaktadır.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda hedeflenen pek çok kurum ihdas edilmiş olsa da özellikle kamu yönetimi yapılanması açısından bütüncül, sistematik ve rasyonel idari reform anlayışının oluşmadığı savunulmuştur (Şaylan, 1973: 27-28). Bu bağlamda planda hedeflenen reformla tüm kamu hizmet alanlarındaki yönetsel mekanizmaların yapısı, işleyişi ve personeli ile bütüncül olarak değerlendirilmeye tabi tutulması gerektiği vurgulanmıştır (Kerman, Altan ve Aktel, 2008: 137). Öte yandan III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ülke karşılaştırmalarının ve önceki kalkınma planları ile sektörel bazda istatistiksel mukayeseler yapılmasının kalkınma planları açısından bir ilk olduğu ifade edilebilir. Zira kalkınma planlarının; hedefleri açısından ulaştığı düzeylerin anlaşılması; kurulan mekanizmalardan beklentilerin ne ölçüde karşılanmış olduğu, muhtemel politika transferlerinin ve kurumsal mekanizma düzenlemelerinin oluşturulmasına ne tür etkileri olduğunun analizi önemli bir gerekliliktir.

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan belli başlı kurumsal düzenleme hedefleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (DPT, 1979: 278, 300, 301):

- Önceki kalkınma planlarında işlevsel sorunlarına dikkat çekilen İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun güncellenerek etkin ve teknik bir örgütsel yapıya kavuşturulması,
- Devlet Personel Dairesi'nin kamu yönetimini geliştirme birimi niteliğinde yeniden düzenlenmesi,
- Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine odaklanacak bir biçimde yeniden yapılandırılması.

Diğer taraftan bu planda yer alan belli başlı yeni kurum hedefleri ise şöyle sıralanabilir (DPT, 1979: 269, 322, 483-484):

- Tarım sektöründeki üretici kooperatifleri ile kamu kuruluşlarının dış ticaret hedeflerinin tayin edilmesi için Tarım Ürünleri Destekleme Kurumu'nun kurulması,
- Adli yargıya bağlı Adli Zabıta örgütünün kurulması,
- Uyuşmazlıkları mahkeme önüne gelmeden çözümleyebilecek yetkilerle donatılan "Devlet Avukatlığı Kurumu"nun oluşturulması,
- Kalkınma ile hukuk düzeni arasındaki ilişkileri esas alan ve Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Dairesi ile Neşriyat ve Müdevvenat Genel Müdürlüğü'nü de içine alan Başbakanlığa bağlı bir "Merkezi Mevzuat Birimi"nin kurulması.

Yukarıdaki bu hedeflerin sıralandığı ilgili kalkınma planından sonraki kalkınma planında hedefler değişim geçirebilmektedir. Bu değişimler üzerinde planın hazırlandığı dönemin siyasal iktidar erkinin öncelikli politika alanlarının farklı olması etki göstermektedir. Öte yandan V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan önemli kurumsal düzenlemeler ve yeni kurumsal mekanizma hedefleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (DPT, 1984: 56, 84, 85, 144, 193):

- Orman Genel Müdürlüğü'nün döner sermaye sisteminin pek çok kaynak oluşturmak üzere yeniden düzenlenmesi,

- Dericilik Araştırma ve Eğitim Enstitüsü'nün, araştırma ve danışmanlık ihtiyaçlarına yanıt verecek ve kalite kontrol sorunlarını çözüm arayacak şekilde yeniden teşkilatlanması,
- Bor ürün çeşitlemesi çalışmaları için Bor Araştırma Merkezi'nin kurulması,
- Teknik dallarda İngilizce eğitim yürüten Anadolu Mesleki ve Teknik Liseleri ile yurt dışı işçi çocuklarının eğitimine yönelik Almanca eğitim verilen Anadolu Liseleri ve İmam Hatip Liseleri'nin açılması,
- Tarım Satış Kooperatiflerinin rasyonel çalışacak bir biçimde yeniden düzenlenmesi.

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın kamu yönetiminin iyileştirilmesinde ilkeler ve politikalar başlıklı kısmında, kamu yönetiminin hizmette birlik ilkesine uygun, etkin, israfı önleyen ve bürokratik işlemleri basitleştiren bir şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir (DPT, 1984: 173). Ayrıca bazı sorunların merkezi idare tarafından değil de yerel düzeyde çözülmesi için gerekli düzenlemelerin yapılmasına yönelik hedefler yer almıştır (DPT, 1984: 204). Kuşkusuz benzeri hedefler önceki beş yıllık kalkınma planlarında da tekrarlanmıştır.

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda çeşitli yönetsel veya kurumsal hedeflerin pratikte yaşama geçirilememesinin sonuçlarını sonraki kalkınma planlarında da gözlemlemek mümkündür. Bu hususu VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda tekrarlanan veya yeni nitelikli olsa da benzer alanları içeren hedeflerle anlaşılabilir olduğu görülmektedir. Bu bağlamda VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan belli başlı kurumsal düzenleme hedefleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (DPT, 1995: 61, 89, 154, 294):

- Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin, yönetimlerinin özerkleştirilmesi ve üretim ve raporlama birimleri ile iştiraklerinin özelleştirilmesi,
- Tüketici Konseyi, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti ve Reklam Kurulunun oluşturulması,
- TRT'nin bazı kanallarının, yayınların halka geniş bir şekilde ulaştırılabilmesi esasına göre belli bir lisans niteliği ile özelleştirilmesi,
- Ulaştırma Bakanlığı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı ve özerk statüye sahip döner sermayeli bir kuruluş olarak yeniden yapılandırılması.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan belli başlı yeni kurumsal mekanizma hedefleri ise şöyle sıralanabilir (DPT, 1995: 29, 41, 63, 119, 265, 297):

- Meslek standartlarını tespit eden, bu standartlara uygun sınav ve sertifikasyon sistemi kuran "Meslek Standartları Kurumu"nun oluşturulması,
- Çocuk mahkemelerinde alınan kararların temyiz incelemesi için Yargıtay'da ayrı bir ihtisas dairesi kurulması,
- Hayvancılığın geliştirilmesi için Başbakanlığa bağlı Hayvancılık Müsteşarlığı kurulması,
- Su ürünleri sektörünün geliştirilmesi için Su Ürünleri Genel Müdürlüğü'nün kurulması,
- Ombudsmanlığın Türkiye'de kurulması,
- Rekabet Kurulu'nun oluşturulması,
- Nüfusu yüz bini geçen belediyelerde Su ve Kanalizasyon İdarelerinin kurulması.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda önceki kalkınma planlarında da yer alan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden yapılanamaması ve istihdam hizmetlerinin yeterince gelişmemesi sonrasında küreselleşme süreci ve AB'ye uyum politikaları kapsamında aktif işgücü piyasası önlemlerine ağırlık verilerek, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun "İş-Kur" adı altında yeniden örgütlenmesi hedeflenmiştir (DPT, 1995: 54). Nitekim İş-Kur hedefi 2000 yılında bu kalkınma planı döneminde yaşama geçirilmiştir (Tüzükan, 2015: 96). Rekabet Kurumu'nun oluşturulması ve konuya ilişkin ikincil mevzuat ise VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde oluşturulmuştur (DPT, 2000: 209). Buna karşın hesap verebilirliği güçlendirmek, vatandaşla kamu idareleri arasındaki sorunlarda arabulucu bir mekanizma olarak tasarlanan Kamu Denetçiliği Kurumu ise IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde kurulabilmiştir (DPT, 2013: 24).

Diğer yandan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan belli başlı kurumsal düzenlemeler ve yeni kurumsal mekanizma hedefleri şöyle sıralanabilir (DPT, 2000: 77, 92, 99, 107, 123, 127):

- Türk Telekom'un özelleştirilmesi,
- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün yeniden yapılandırılması,
- Türk Kültürü Arşiv ve Dokümantasyon Merkezinin kurulması,
- Kamu yönetimindeki gelişmeler çerçevesinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yoğun olarak pek çok kurum ve kuruluşun yeniden yapılandırılmasından bahsedilmektedir. Bunlar arasında yukarıda sıralananlara ek olarak Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ile tarımsal nitelikli Kamu İktisadi Teşekkülleri, ÖSYM, PTT, TRT, TCDD ve İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Türk Patent Enstitüsü vb. kuruluşlar yer almaktadır. Diğer yandan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun (EPDK) kurulmasına yönelik ilk adımlar VII. ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında atılmıştır. Nitekim VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda enerji sektöründe özel ve kamu sektörünün faaliyetlerinin düzenlenmesinden fiyat, yatırım ve dağıtım politikalarına kadar bir karar mercii ve kurumsal yapının oluşturulması hedeflenmiş ancak yaşama geçirilememiştir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise enerji sektöründe her türlü yapısal düzenlemelerin özerk düzenleyici kurullar aracılığıyla sağlanacağı belirtilmiş ve bu plan döneminde EPDK kurulabilmiştir (Sağır, 2010: 465-466).

IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın esas aldığı vizyon çerçevesinde rekabetçi bir piyasa, etkin bir kamu yönetimi ve demokratik bir sivil toplumun gelişme süreci içerisinde birbirini tamamlayan kurumlar olarak işlev görecekleri, kamu hizmetlerinde kalitenin artırılmasına yönelik politika belirleme ve yürütme kapasitesinin güçlendirileceği ve e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılacağı belirtilmiştir (DPT, 2006: 3-4). Diğer taraftan IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yeni kurumsal mekanizma hedefleri oldukça azdır. Bunlar içerisinde en önemlisi ise yasadışı göç ve iltica hareketleriyle etkili bir mücadele amacıyla müstakil bir Göç ve İltica Teşkilatı'nın kurulacağı ve sınırlarda barınma ve geri gönderme merkezlerinin yapılması ile ilgili yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılacağıdır (DPT, 2006: 98).

IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulanmasının izlenmesi ve değerlendirilmesi için Devlet Planlama Teşkilatı müsteşarının başkanlığında ilgili bakanlıkların üst düzey bürokratlarından oluşan bir Plan İzleme ve Yönlendirme Komitesi'nin kurulması ve Bakanlar Kurulu'na sunulmak üzere yıllık plan ilerleme raporlarının hazırlanması hedeflenmiştir (DPT, 2006: 99). Bununla birlikte IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda eğitim alanında öne çıkan en önemli hedefin dersanelere yönelik olduğu görülmektedir. Nitekim dersanelerin özel okullara dönüştürülmesinin teşvik edilmesi, yetki ve görevlerinin taşra teşkilatlarına ve eğitim kurumlarına devredilmesi hedeflenmiştir (Gönülaçar, 2014: 32). Bu politika hedefi ise aşamalı bir biçimde yaşama geçirilmiştir.

X. Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde temel yapısal sorunlara çözüm olması öngörülen ve kurumlar arası koordinasyon ve sorumluluk gerektiren yirmi beş adet program tasarlanmıştır. Bu bağlamda programlar öncelikli konularda sınırlı sayıda oluşturularak plan hedeflerinin analizinin, ölçümünün ve yönetiminin kolaylaştırılması hedeflenmiştir. Diğer yandan bir önceki kalkınma planı dönemindeki gelişmelere de dikkat çekilerek stratejik planlama anlayışına geçiş sürecine girildiği vurgulanmıştır. Bu açıdan bakanlıklar arası görev ve yetki dağılımının yeniden belirlenmesi, bazı bakanlıkların kaldırılması ve bakanlıklara bağlı kuruluşların azaltılması ile stratejik yönetim anlayışına geçildiği belirtilmiş ve hesap verebilirliği güçlendirme açısından Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına dikkat çekilmiştir. Ayrıca kurumsal kapasitenin yerel düzeyde güçlendirilmesi, yerel hizmetlerin daha etkin ve ölçek ekonomisi perspektifinde yönetilmesine yönelik 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a da değinilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 24-25).

X. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda eğitim, sivil toplum kuruluşları, yargı, güvenlik vb. odak konular üzerinde durulduğu görülmektedir. Örneğin eğitim alanında Yüksek Öğretim Kurulu'nun (YÖK) standart belirleme, planlama ve koordinasyondan sorumlu olacak şekilde yeniden yapılandırılacağı

öngörülmüştür (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 33). Güvenlik alanında ise 2010 yılında Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'nın kurulmasına dikkat çekilerek güvenlik bürokrasisinin yeniden yapılandırılması hedeflenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 36-37). Sivil toplum kuruluşlarının ise artan rollerine vurgu yapılması açısından önceki beş yıllık kalkınma planlarına göre bu plan döneminde "stratejik yönetim" anlayışının bir parçası olarak değerlendirilmeye başlandığı görülmektedir.

XI. Kalkınma Planı'nda demokratik, katılımcı ve hesap verebilir bir sivil toplum bilincinin ve örgütlenmesinin güçlendirilmesi ve sivil toplum kuruluşlarının devletin karar alma süreçlerine etkin katılımının sağlanması hedeflenmektedir. Bu hedef çerçevesinde çeşitli kamu politikaları ile ilgili karar alma ve mevzuat hazırlama süreçlerinde sivil toplum kuruluşlarının rolüne yönelik yönetsel ve ekonomik düzenlemelerin gerçekleştirileceği ifade edilmektedir. Bu bağlamda Plan'da bazı politika önerileri arasında şunlar sıralanabilir (CB, 2019: 192-193):

- Sivil toplum-kamu yönetimi işbirliğinin güçlendirilmesi için kamu yönetiminin ve sivil toplum kuruluşlarının kapasitelerinin geliştirilmesi,
- Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün kurumsal kapasitesinin görev alanıyla uyumlu olacak şekilde güçlendirilmesi,
- Sivil toplum kuruluşlarının üniversiteler içerisinde de örgütlenebilmesi ve sivil toplum alanına yönelik sertifika ve yüksek lisans programlarının açılması için çalışılması.

Kamu politikalarında ve karar alma süreçlerinde sivil toplum kuruluşlarının rolüne ilk defa bir kalkınma planında bu denli önem verildiği görülmüştür. Diğer yandan XI. Kalkınma Planı'nda çeşitli alanlarda kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinde e-devlet uygulamaları olmak üzere dikkat çeken iki önemli husus daha söz konusudur. Kurumsal kapasite geliştirme hedeflerinin daha çok yeni Cumhurbaşkanlığı Teşkilat yapısı çerçevesinde ele alındığını belirtmek gerekir. Diğer yandan e-devlet alanındaki yönetsel hedeflerden bir kısmı aşağıdaki gibi sıralanabilir (CB, 2019: 199-200):

- E-Devlet Kapısı adı verilen uygulamaya tüm kamu hizmetlerinin taşınmasına devam edilmesi,
- E-Devlet Kapısı'ndaki yerel yönetim hizmetlerinin niceliksel ve niteliksel artırılması,
- E-Devlet çalışmalarının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde tek çatı altında toplanması,
- Kamu yönetimi iş süreçlerini iyileştirmek üzere Merkezi Servis Tasarım Platformu'nun kurulması,
- E-Belediye Bilgi Sistemi Projesi'nin tamamlanması,
- Kamu yönetiminde siber güvenliğin koordinasyonunun tek çatı altında toplanarak etkinliğinin artırılması.

Yukarıdaki hedeflerle birlikte değerlendirildiğinde XI. Kalkınma Planı'nda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde hem kamu yönetiminin hem de cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısının kurumsal, ekonomik ve beşeri kapasitelerinin güçlendirilmesine özel bir önem verildiği görülmektedir. Bununla birlikte önceki tüm kalkınma planlarından farklı olarak e-devlet uygulamaları çerçevesinde e-Devlet Kapısı içerisinde sunulan kamu hizmetlerinin çoğaltılması ve siber güvenlik yönetimine ilişkin faaliyetlerin geliştirilmesine dikkat çekilmektedir. Teknolojinin hızla gelişen ve karmaşıklaşan yapısının kamu yönetimini yakından ilgilendirmesine dikkat çekmesi adına bu hedeflerin önemli olduğu ifade edilebilir.

## 5.2. Yerel Yönetimler

I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında yerel yönetimler açısından klasik belediye hizmetlerine yönelik altyapı sorunlarına sıkça değinilirken belediyelerin ya da yerel yönetimlerin uzun vadede nasıl bir yönetsel ve kurumsal birimlerle varlık ve anlayış göstermesi gerektiğine önem verilmediği görülebilecektir. Her iki kalkınma planının olduğu dönemler aynı zamanda Türkiye'de köyden kente

göç hareketlerinin yoğun bir şekilde devam ettiği, kentlerde gettolaşmaların olduğu ve çarpık kentleşmenin beraberinde getirdiği sorunların belirginlik kazandığı dönemlerdir.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'na gelindiğinde ilgili planda en önemli eleştiri konularının başında yerel yönetimler gelmektedir. Bu bağlamda plan, yerel ihtiyaçları karşılamakta yetersiz görülen yerel yönetimlerin kaynaklarının artırılması ve merkezi yönetim ile olan görev paylaşımının netleştirilmesini istemektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi reformunu güçleştiren devletin büyümesi sorununun, cari harcamaların artışı ve yerel yönetimlerin kaynak yoksunluğu gibi nedenlerle gerçekleştirilemediği ifade edilmektedir (Kerman, Altan ve Aktel, 2008: 136-137). Diğer yandan IV. ve V. Beş Yıllık Kalkınma Planları dönemlerinde artan kent sorunlarına yönelik metropolitan belediye fikri ile mevcut belediyelerin artırılmasına yönelik hedefler ve uygulamalar yaşama geçirilmeye başlanmıştır.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda önceki kalkınma planlarına nazaran belediyelerin planlama faaliyetlerinin ulusal kalkınma planına uygun olmasına yönelik hedeflere yer verilmiştir. Bu bağlamda belediyelerin kalkınma planı ve yıllık programlarla uyumlu ve uzun vadeli yatırım planları ile uygulama programları yapmalarının sağlanacağı belirtilmiştir (DPT, 1989: 325). Ayrıca bu kalkınma planında yer alan "ilçe özel yönetimleri"nin kurulması hedefi, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda illerde "il yerel yönetimi" ve ilçelerde "ilçe yerel yönetimi" olarak kurulması olarak, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise il özel idarelerinin etkinliğinin artırılması ve "ilçe yerel yönetim" modelinin oluşturulması hedefleriyle devam etmiştir (Kerman, Altan ve Aktel, 2008: 147). Bu modelde o ilin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayarak ve o il içerisindeki yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak yerel kamu hizmetlerinin etkin ve devamlı olarak yürütülmesi hedeflenmiştir (Üstünişik, 1996: 31). Önceki planların aksine VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu yönetiminde reform alanının en önemli belirgin unsurlarından birinin yerel yönetimler olduğunu belirtmek mümkündür.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu yönetiminin hem merkezde hem de yerelde yeniden yapılanması gereğinin devam etmekte olduğu belirtilerek yerel nitelikli kamu hizmetlerinin büyük oranda merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesinin halkın ihtiyaçları doğrultusunda etkili bir programlama yapılamamasına ve yönetsel etkinliğin olumsuz yönde etkilenmesine yol açtığı ifade edilmiştir. Ayrıca kamu yönetiminin teşkilat yapısı, işleyişi ve personel rejiminden kaynaklanan sorunların giderilmesi gerektiği de vurgulanmıştır (DPT, 1995: 16). Nitekim bu planda önceki kalkınma planlarına göre yerel yönetimlere daha fazla yer verilmiş (Kerman, Altan ve Aktel, 2008: 140), yerinden yönetim ağırlıklı bir kamu yönetimi yapısı önerilmiş ve "yerel yönetimlerin güçlendirilmesi reformu" başlığı altında yerel nitelikli hizmetlerin özellikle belediyeler olmak üzere yerel yönetimlere devredilmesine yönelik çeşitli hedefler belirlenmiştir (Çoker, 1996: 37-41).

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan beri vurgulanan nüfusu yüz bini aşan belediyelerde su ve kanalizasyon idarelerinin ihdasına yönelik hedefler VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da yinelenmiştir. Bununla birlikte belediyelerden afet yönetimine ilişkin beklentilerin artmasına koşut olarak VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda hedeflenen belediyelerin kentsel dönüşüm uygulamalarında yetkilendirilmesi, 2005 yılında ilgili plan döneminde yaşama geçirilebilmiştir. Öte yandan IX. Kalkınma Planı'nda yerel yönetimlerde kurumsal kapasitenin geliştirilmesi hedefleri X. Kalkınma Planı'nda daha somut hale getirilmiştir (Bayrakçı ve Kahraman, 2018: 16-17). XI. Kalkınma Planı'na gelindiğinde ise belediyelerde elektronik uygulamaların geliştirilmesi, akıllı kent projelerinin üretilmesi, vatandaş katılımının güçlendirilmesi ile büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki yetki ve sorumluluk alanlarının yeniden düzenlenmesi hedefleri daha fazla önem kazanmıştır (SBB, 2019: 197).

### **5.3. Sosyo-Ekonomik Yapılar**

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde kredi kuruluşları ve kredi mekanizmalarının geliştirilmesinde özellikle yatırımların plan hedeflerine uygun yönetilecek bir mekanizmaya ihtiyaç duyduğu vurgulanmış ve yeni yatırım bankalarının kurulması hedeflenmiştir (DPT, 1963: 113-114). Nitekim orta

ve uzun vadede serbest piyasayı geliştirme ve kredi sorunlarını çözme gayeleriyle plan hedeflerine uygun bir şekilde Sınai Yatırım ve Kredi Bankası ile Devlet Yatırım Bankası kurulmuştur (Zarakolu, 1966: 875). Diğer yandan I. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yapısal olarak yeniden düzenleme önlemlerinin istenilen düzeylerde yaşama geçirilememesi sosyal ve ekonomik hedefleri de etkilemiştir. Yeniden düzenleme çalışmalarının ağır işleminde ise yapısal değişikliklere yönelik bilimsel araştırmaların eksikliği ve görevlendirilen birimlerin yetersizliği vb. nedenler sıralanabilir (Karaer, 1991: 54-55).

Toplumsal ve ekonomik boyutları açısından turizm alanındaki ilgili tüm işlere yönelik olarak merkezi ve yetkili bir kurumun I. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ve kısa vadede ihdası hedefi (Akça, 2016: 722), 2 Temmuz 1963 tarihinde Turizm ve Tanıtma Bakanlığı'nın kuruluşu ile yaşama geçirilmiştir. Böylece kamu yönetiminde turizmin bu tarihten itibaren bakanlık düzeyinde bir sorumluluk olarak üstlenilmesine olanak tanınmıştır. Böylece devlet politikalarının belirlenmesinde turizmin bir kamusal hizmet sektörü olarak kabul görülmesi ilk defa I. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile gerçekleşmiştir (Büyüksalvarcı, Şapcılar ve Bayrakçı, 2016: 189-190).

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda olduğu gibi II. ve III. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da sosyo-ekonomik yapının güçlendirilmesine benzer noktalardan dikkat çekilmiştir. 1970'li yılların sonuna gelindiğinde ekonomik anlayış 1960'lı yılların ekonomi politikalarını değiştirmeye zorlansa da ciddi dönüşümlere tanıklık edildiğini Türkiye açısından söylemek mümkün görünmemektedir.

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında ise öne çarpan ilk ekonomik nitelikli kurumsal hedefin dış ticaret alanında olduğu görülmüştür. Buna göre sermayesi Hazine ve diğer kamu ihtisas ve ticaret bankaları ile Türkiye Sınai Kalkınma Bankası tarafından sağlanmak kaydıyla, dışsattım pazarlarının ayrıntılı ve sürekli olarak değerlendirilmesi, yurt içinde dışa satılabilir mal ve hizmetlerin belirlenmesi ve üreticiler ile dış alıcılar arasındaki haberleşmenin sağlanması, dış-satıcının proje bazında finanse edilmesi ile "dışsattım sigortacılığı" vb. görevlerin yerine getirilmesi için kamu iktisadi teşebbüsü statüsünde bir "Dışsattım Bankası"nın kurulması hedeflenmiştir (DPT, 1979: 264). IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın bir önemli odak noktası da sosyal hizmet ve yardım konularında özel kesim aktörlerinden mali destek almayı öngören ve sosyal hizmetleri tek elden yürütmeyi amaçlayan merkezileştirici bir yaklaşıma sahip olmasıdır (Şahin, 2009: 70). Ancak bu hedef bu plan döneminde gerçekleştirilememiştir.

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 12 Eylül 1980 askeri darbesinde sonra ve IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın süresinin bitiminden iki yıl sonra ilan edilebilmiştir. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan konuların başında darbe öncesi süreçte çeşitli tartışmalara ve çatışmalara kaynaklık ettiği düşünülen işçi hareketlerinin kontrol edilmesi gelmektedir. Bu bağlamda kamu kesiminde işçi ve işveren ilişkilerini daha uyumlu ve etkin bir hale getirmek amacıyla "Kamu Kesimi İşveren Sendikaları"nın kurulması hedeflenmiş ve bu çerçevede alternatifler arasında üç kamu işveren sendikası kabul görerek örgütlenmelerine olanak sağlanmıştır (Tüzünkan, 2015: 106-107).

IX. Kalkınma Planı'nda kadın girişimciliğinin desteklenmesine yönelik birtakım kurumsal önlemler de alınmıştır. Bu bağlamda kadın girişimciliğinin desteklenmesine yönelik bankalar kredi programlarını daha etkin hale getirmeye çalışırken kamuya yararlı kuruluşlar da kendi bünyeleri içerisinde birimler kurmaya çalışmışlardır. Örneğin Türkiye Halk Bankası, "Girişimci Destek Paketi"ni yaşama geçirirken, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) ise Kadın Girişimciler Kurulu'nu kurmuştur (Soysal, 2010: 96). Diğer taraftan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde özellikle Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde kadının statüsünün yükseltilmesi ve kalkınma süreçlerine uyumu çerçevesinde Çok Amaçlı Toplum Merkezleri kurulurken, kadın sağlığına yönelik 1998 yılında Ulusal Strateji Planı oluşturulmuş ve on üç il valiliğine bağlı Kadının Statüsü Birimleri kurulmuştur (Yumuş, 2011: 89).

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yeni kamu işletmeciliğinin yansıması olarak kamu hastanelerinin özerkliği konusu ise IX. Kalkınma Planı'nda gündeme gelmiştir. Bu bağlamda IX. Kalkınma Planı'nda yönetsel ve ekonomik yönden devlet hastanelerinin kademeli olarak özerkleştirilmesine vurgu

yapılarak kamu ile özel sektör hastaneleri arası rekabete imkan sağlayan ve Sağlık Bakanlığı'na düzenleyici ve denetleyici bir rol veren kuruluşlar olmaları hedeflenmiştir (Şahin, 2009: 68-69). Öte yandan bu planın hazırlık döneminde kamu kurum ve kuruluşlarının yanında sivil toplum kuruluşları, özel sektör, üniversiteler vb. çeşitli aktörlerin temsilcilerinden oluşturulan Özel İhtisas Komisyonları fonksiyonel açıdan bu planın ortaya çıkmasına önemli katkılarda bulunmuşlardır.

Son olarak XI. Kalkınma Planı'na gelindiğinde planın temel vizyon, amaç ve ilkeleri kısmında sosyo-ekonomik hedefler kurumsal yapı hedefleri üzerinden değil de önemli ölçüde yeni gelişen paradigmlar, değişen ekonomik şartlar ve toplumsal beklentiler üzerinden anlamlandırılmaya çalışılmıştır. Bu anlamda önceki kalkınma planlarından farklı olarak daha soyut ancak güncel gelişmeleri dikkate alan bir sosyo-ekonomik atmosferin oluşturulmasına odaklanmıştır. Bu bağlamda insan odaklı kalkınma anlayışıyla yeni bilgi ve teknolojilere uyum sağlayıcı kabiliyetlerin geliştirilerek hem kentlerde hem de kırsal alanlarda iş ve istihdam alanlarının oluşturularak ya da geliştirilerek sosyo-ekonomik yaşamın güçlenmesi ve toplumdaki bireylerin sosyo-ekonomik yapıların sürdürülebilir kılınmasında aktif katılımlarının sağlanmasının önemine dikkat çekilmiştir (SBB, 2019: 26).

#### **5.4. Kamu-Özel Ortaklıkları ve Özelleştirme**

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, 1950'li yıllarda paranın değer kaybının önlenmesinde devlet teşebbüslerinin maliyetlerin altında satış yapmasının, devlet kaynakları üzerinde bir yük ve finansman açığı oluşturduğu belirtilerek daha ileri bir üretim sistemine geçilebilmesi için devlet yatırımları ve kamu iktisadi teşebbüslerinin faaliyetlerinin önemine dikkat çekilmiştir (DPT, 1963: 24, 60). Nitekim 1957 yılında Fransa'da %25, İtalya'da %27, İngiltere'de %32 olan kamu iktisadi teşebbüslerinin toplam yatırım miktarı içerisindeki oranının Türkiye'de oldukça düşük düzeyde olduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte Devlet Demir Yolları ile Posta ve Telgraf Teşkilatı (P.T.T.) vb. kuruluşlar da İktisadi Devlet Teşekkülü statüsüne sahip olduklarından kamu iktisadi teşebbüslerinin üretken yatırım oranlarının daha düşük olduğu belirtilmiştir (DPT, 1963: 74).

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda iktisadi devlet teşekküllerinin kuruluş amaçlarına uymayan ve bütçe sınırları içerisinde yer almayan faaliyetlerde bulunmaları nedeniyle bazı iktisadi devlet teşekküllerinin devlet kesimi içerisine alınması gerektiği de önerilmiştir (DPT, 1963: 17). Buna karşın teşebbüslerin beklentileri karşılayabilmeleri için piyasa gereklerine uygun, israfı önleyen ve çalışma şartlarını modern bir anlayışla düzenleyen yapılar haline getirilmesi gerektiği düşünülmüştür (DPT, 1963: 98).

Üretim ekonomisine geçişi, sanayileşmeyi ve araştırma-geliştirme yatırımlarını hedefleri arasında sıralayan II. Beş Yıllık Kalkınma Planı ise, ilk plandaki gibi kamu iktisadi teşebbüslerindeki kurumsal düzenlemelere dikkat çekmiş, çok çeşitli alanlara yönelik gerçekleşen hedeflere ve eksikliklere vurgu yapmış ve bazı alanlara yönelik kurumsal düzenlemeler ve yeni mekanizmalar hedeflemiştir. Ayrıca II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, iktisadi devlet teşebbüslerinin kamu gelirleri ve tasarrufları içerisindeki artan büyümesi ile faaliyetlerinin önemle izlenilmesi gerektiği ve planlı kalkınmanın başarıya ulaşabilmesinde merkezi yönetimde, yerel yönetimlerde ve iktisadi devlet teşebbüslerinde uzun vadeli köklü düzenlemelere ve önlemlere başvurulmasının gerekli olduğu belirtilmiştir (DPT, 1968: 79, 623).

Türkiye'de planlı dönemin başlarından itibaren yatırım bankalarına önem verilmiş, Bankalar Kanunu'na eklenen maddeler ile kalkınma ve yatırım bankalarının kuruluş ve faaliyetleri hakkında yeni hükümler getirmiştir (DPT, 1968: 604). Bu doğrultuda iktisadi devlet teşekküllerinin uzun vadeli yatırım kredisi ihtiyaçlarını karşılamak üzere 1964 yılında kurulan Devlet Yatırım Bankası bu kesimde olumlu sonuçlar doğursa da özel sektörün orta ve uzun vadeli kredi ihtiyaçlarını karşılayacak bir gelişme sağlanamamış ve uygulanmakta olan yüksek faiz haddi, yatırımların gelişmemiş bölgelere kaydırılmasına olanak tanımamıştır (DPT, 1968: 37). Ayrıca I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan Özel Yatırım Bankası'nın kurulması kaynak sorunları nedeniyle ihdas edilemediği bu planda özel olarak vurgulanmıştır (DPT, 1968: 604).



Diğer yandan IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda turizm alanında kamunun etkinliğinin artırılması, özel sektör ve yabancı sermayenin yatırımlara dönüştürülmesi (DPT, 1979: 243) ve yatırımların dönüştürüleceği alanların tespiti, planlaması ve yabancı sermayenin özendirilmesi (DPT, 1979: 273) hedefleri çerçevesinde Turizm Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur (Mil, 2016: 4). Öte yandan kamu iktisadi kuruluşları arasında sıralanan Petrol Ofisi, Et ve Balık Kurumu, Süt Endüstri Kurumu, Karabük ve Ereğli Demir Çelik Fabrikalarının özelleştirilme hedefi VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde gerçekleştirilememiştir (Dilbaz-Alacahan, 2008: 26).

Türkiye'de özelleştirmede başta Türk Telekom, Tüpraş, Erdemir, Atatürk Havalimanı ve Petrol Ofisi'nin özelleştirilmesi vb. önemli adımlar atılmış ve 2001–2005 yılları arasında 14,3 milyar dolar düzeyinde özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir (DPT, 2006: 17). Ayrıca VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda devlet hastanelerinin kendi gelirleriyle giderlerini karşılayan işletmeler haline getirilerek ekonomik ve yönetsel açıdan özleştirilmeleri gerektiği ifade edilmiştir (Şahin, 2009: 68). Yukarıdakilerle birlikte tüm bu örnekler Türkiye'de kalkınma planlarında kamu-özel ortaklığı süreç içerisinde önemli ölçüde yönetsel özleştirme ve ekonomik özelleştirme yaklaşımlarını benimsemiş olduğunu göstermektedir.

Nihayetinde özelleştirme politikaları Türkiye'de zaman zaman ciddi eleştirilere maruz kalmakla birlikte neredeyse hiçbir kalkınma planında gündem dışı bırakılmadığı gibi son dönem kamu politikalarının bir parçası olmayı sürdürmeye devam etmiş ve etmektedir (Bayrakçı ve Kahraman, 2017: 307-308). Bununla birlikte yeni siyasal sistemle özdeşleştirilen ilk kalkınma planı olan XI. Kalkınma Planı önceki planlarda olduğu gibi özelleştirme uygulamalarının süratle sürdürüleceğini ancak kamu iktisadi teşebbüslerinin de rekabeti bozmayacak şekilde piyasada yerini korumayı sürdüreceğine yönelik geleneksel nitelik kazanan özelleştirme anlayışını ve politikalarını benimsemeye devam etmiştir (SBB, 2019: 49-52).

### 5.5. Yerel Kalkınma

İlk kalkınma planlarında kırsal kalkınma ile ilgili temel birtakım gelişmelere dikkat çekilmekle birlikte ciddi anlamda III. Kalkınma Planı'ndan itibaren projelerin üretilmeye ve uygulanmaya başlandığını ifade etmek mümkündür. Nitekim kalkınma planları arasında kamuoyunda köy-kent projesi olarak isimlendirilen Merkez Köy Projesi, ilk defa III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer almış ve çeşitli illerde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının da işbirliği ile uygulama alanı bulmuştur. Bu projeye bazı köylere ulaştırılmayan sosyal ve kültürel hizmetlerin bir merkez etrafında toplanarak diğer köylere götürülmesi hedeflenmiştir (Çolakoğlu, 2007: 189).

Diğer yandan I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planları döneminde, ilk olarak 1963-1965 yılları arasında pilot olarak uygulanan Örnek Köyler Projesi, 1965-1970 yılları arasında altı ilde uygulanan Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması ve III. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde başlatılan Merkez Köyler Projesi de dahil olmak üzere bu üç girişimde önceliklerin doğru tayin edilememesi, işbirliği ve koordinasyon eksikliği, yönetsel ve teknik kapasite yetersizliği ile uygulamaların yöre şartlarına ve yerel ihtiyaçlara yanıt verememesi nedenleriyle başarı sağlanamadığı belirtilmektedir (Can, 2007: 10).

Genel olarak III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kalkınmada öncelikli yöreler konusuna oldukça yer verilmiş, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise Güneydoğu Anadolu Projesi'nin (GAP) uygulamaya geçirilmesi hedeflenmiş, proje konusunda faaliyetler başlatılmış, V., VI. ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ilgili hedefler tekrarlanmış, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda GAP'ın 2010'a kadar tamamlanabilmesi için çalışmaların hızlandırılacağı belirtilmiştir (Keskin ve Sungur, 2010: 284-287).

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan Tarım Ürünleri Destekleme Kurumu'nun oluşturulması hedefi, çeşitli baskı gruplarının da talepleri arasında yer alarak planlama hedeflerine dahil edilebilmiştir. Nitekim on sekiz meslek odası adına Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB), IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hazırlanış sürecinde ilgili komisyona gönderdiği raporda, Tarım Bakanlığı bünyesinde tarımsal ürünleri destekleme politikasından sorumlu bir kurumun gerekliliğini

vurgulamıştır (TMMOB, 1978: 84). Bu açıdan kalkınma planları hazırlanırken politika yapıcılarının ilgili aktörlerden gelen talepleri dikkate aldığını ifade etmek mümkündür.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kalkınmada öncelikli bölgelerin temel problemlerini ve bunlara yönelik önerilerin ortaya konulabilmesi adına ilgili bölgedeki üniversitelerden birinin bünyesinde bir araştırma enstitüsünün kurulacağı ve yazma ve nadir eserlerin korunmasına yönelik İstanbul'da Yazma Nadir Eserler Patoloji ve Restorasyon Araştırma Merkezi'nin kurulacağı ve gerekli görülen yerlerde de yazma eserler restorasyon merkezlerinin açılacağı ifade edilmiştir (DPT, 1989: 319, 322). Özellikle kırsal alanlardaki kültürel mirasın da yazılı kaynaklarının korunmasını hedefleyen bu yaklaşım 1991 yılında Kültür Bakanlığınca aynı isimle bir proje haline dönüştürülmesine ve 1999 yılında merkez binasının tamamlanmasına rağmen (İlden, 2008: 121), açılışı oldukça gecikmiş ve diğer kalkınma planlarında ayrıca bir hedef olarak tekrarlanmamıştır.

Tarımda yönetsel reform ve kırsal kalkınmada koordinatör ve düzenleyici bir kurumun oluşturulmasına yönelik hedef VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yaşama geçirilememiştir. Buna karşın Avrupa Birliği'nin kırsal kalkınmaya yönelik programları çerçevesinde kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yönetim yaklaşımına yakınlştırılan bir sorumluluk alanı tanımıyla yaşama geçirilebildiği ifade edilmiştir (Göksu, 2010: 107). Ayrıca kurumsal düzenlemelerde kamu finansmanının iyileştirilmesi, mali sistemin rasyonelleştirilmesi ve ekonomide rekabet ortamının geliştirilmesi esas alınırken fiziksel altyapı, insan-gücü altyapısı ve kurumsal altyapıyla ilgili politikaların ise sürdürülebilir büyüme ortamını geliştiren bir nitelikte ele alınması gerektiği belirtilmiştir (DPT, 1995: 20).

Su ürünleri ile ilgili organizasyon yapısının yeniden düzenlenmesine yönelik hedefler ise IX. Kalkınma Planında vurgulanmıştır (DPT, 2006: 31-32). Nitekim Tarım ve Köyşleri Bakanlığı bünyesinde üç farklı genel müdürlüğe paylaştırılmış olan su ürünleri yönetim ve denetim yetkilerinden kaynaklı karmaşaya karşı 8 Haziran 2011 tarihinde ilgili bakanlığın Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olarak yeniden yapılandırılması ile Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğü tek bir merkez olarak faaliyete geçmiştir (Küçüköğlü, 2012: 16). Böylece yönetsel dağınıklık, koordinasyon ve yetki dağılımına yönelik sorunlar açısından önemli bir kurumsal hedef yaşama geçirilmiştir.

## **GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

Kuşkusuz planlı kalkınma programlarının istenilen düzeylerde hedefe ulaşılabilmesinde ekonomik, yönetsel ve toplumsal faaliyetleri yürüten kurum ve kuruluşların köklü yapısal değişikliklere ya da yeniden düzenleme çabalarına maruz kalmaları kaçınılmazdır. Nitekim kamu yönetiminin kendini yenileme ihtiyacına koşut olarak kalkınma planlarında çok sayıda yönetsel mekanizma hedefi yer almıştır. Bu hedeflerden bir kısmı ilgili plan döneminde, bir kısmı da ilerleyen plan dönemlerinde yaşama geçirilmişken pek çok yönetsel reform niteliğindeki hedef ise uygulamaya konulamamıştır. Bununla birlikte beş yıllık kalkınma planlarındaki hedefler iç ve dış siyasal gelişmelerden etkilenmiş, siyasal ve ekonomik gelişmelerin de etkisiyle planların hazırlanmasında bazı misyon ve vizyon değişikliklerine gidilmiştir.

On beş yıllık bir çerçeve planının ilk safhası olarak hazırlanan I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda merkezi yönetimin geliştirilmesine ve düzenlenmesine ilişkin hedefler ağırlık kazanmış, köyden kente göçün ortaya çıkardığı sorunlara karşı kentlerde ve kırsalda birtakım önlemler öngörülmüş, sosyal güvenlik, turizm, bilim ve teknoloji alanlarında önemli kurumsal gelişmeler yaşama geçirilmiştir. Bununla birlikte I. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Bilimsel ve Teknik Araştırmalar Kurumu ile yeni bakanlıklar kamu yönetiminin bir parçası olarak kurulmuştur. Örneğin Turizm ve Tanıtma Bakanlığı'nın kurulması ile turizmin bir kamusal hizmet sektörü olarak kabul görmesi ilk kez bu planlama döneminde gerçekleşmiştir. Diğer yandan II. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde sosyal güvenlik alanında Bağ-Kur, şehirler açısından Arsa Ofisi, sağlık alanında ise Devlet İlaç Kontrol Enstitüsü kurulmuştur. III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise hedeflenen pek çok kurum ihdas edilse de

kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik bütüncül bir yönetsel reform yaşama geçirilememiştir.

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda mevcut kurumların geliştirilmesine yönelik genel bir söylemin olduğu görülmüştür. Bununla birlikte IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı hızlı sanayileşmeye dayanak oluşturacak her türlü kurumsal düzenlemeyi sağlamayı hedeflemiş ve kamu yönetiminin yapısal ve işleyişine dair sorunlarına toplumsal ve siyasal şartları da dikkate alarak çözümler önermeye çalışmıştır. Ayrıca III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ve yıllık programlarda yer alan kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve iyileştirilmesine yönelik hedef ve politikaların yaşama geçirilemediği bu plan metninde de vurgulanmıştır. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise kamu yönetiminin iyileştirilmesinin, kamu yönetiminin hizmette birlik ilkesine uygun, etkin, israfı önleyen ve bürokratik işlemleri basitleştiren bir şekilde yeniden düzenlenmesinden geçtiği ifade edilmiştir. Ayrıca bazı sorunların merkezi yönetim tarafından değil de yerel düzeyde çözülmesi için gerekli düzenlemelerin yapılmasına yönelik hedeflere yer verilmiştir.

Önceki planların aksine VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda çeşitli kamu hizmet alanlarındaki kurumsal mekanizmalara yönelik birkaç düzenleme hedefi dışında yeni mekanizmaların kurulmasına neredeyse hiç yer verilmemiştir. Buna karşın çeşitli sektörlerdeki kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliği çabalarına odaklanan yaklaşımlar yer almıştır. Bu dönemde kamu yönetiminin en önemli sorun alanlarından birisinin ise yerel yönetimler olduğuna dikkat çekilmiştir. VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da bazı hedefler yaşama geçirilememiştir. Örneğin tarımda yeniden yapılandırma ve kırsal kalkınmada koordinatör, düzenleyici ve denetleyici bir kurumun oluşturulmasına yönelik hedef bu kalkınma planı döneminde gerçekleştirilememiştir. Buna karşın Avrupa Birliği'nin kırsal kalkınmaya yönelik programları çerçevesinde kamu tüzel kişiliğine haiz, yönetsel ve mali özerkliğe sahip Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yönetim anlayışına uygun bir görevlendirme tanımıyla hayata geçirilebilmiştir.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ise Avrupa Birliği'ne üyelik hedefi doğrultusunda, Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesi ve uygulanmasına yönelik idari kapasitenin geliştirilmesine açısından önemli vurgulara sahiptir. Bununla birlikte kamu yönetimi anlayışı açısından küresel düzeydeki değişime paralel olarak VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı yönetişimci devlet anlayışı bağlamında kamu politikalarının uygulanmasını hedefleyerek kurumsallaştırma çabalarına girişmiştir. Diğer yandan IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yeni kurumsal mekanizma hedefleri oldukça azdır. Bunlar içerisinde en önemlisi ise yasadışı göç ve iltica hareketleriyle etkili bir mücadele amacıyla doğrudan ve özel bir Göç ve İltica Teşkilatının kurulacağı ve sınırlarda barınma ve geri gönderme merkezlerinin kurulması ile ilgili yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılacağıdır. Nitekim Türkiye gibi göç hareketlerinde hedef ve transit bir ülkenin kriz yönetiminde oldukça öneme sahip bu kurum (Kahraman ve Tanıyıcı, 2018: 245), Göç İdaresi Genel Müdürlüğü adı altında X. Kalkınma Planı döneminde yaşama geçirilebilmiştir.

Son olarak X. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda küresel düzeydeki risklerin ve belirsizliklerin olduğu bir dönemde ve Türkiye'nin 2023 hedefleri kapsamında hazırlandığı belirtilerek önceki planların aksine doğrudan yeni kurumsal hedefler yerine yeni stratejilerin geliştirilmesi hedeflenmiştir. Diğer taraftan temel yapısal sorunlara çözüm olması öngörülen ve kurumlar arası koordinasyon ve sorumluluk gerektiren yirmi beş adet program tasarlanmıştır. Bu çerçevede programlar öncelikli konularda sınırlı sayıda oluşturularak plan hedeflerinin analizinin, ölçümünün ve yönetiminin kolaylaştırılması hedeflenmiştir. Diğer yandan bir önceki kalkınma planı döneminde gelişmelere de dikkat çekilerek stratejik planlama anlayışına geçiş sürecine girildiği vurgulanmıştır.

Beş Yıllık Kalkınma Planları döneminde hedeflenen bazı kurumsal yapılanmaların önemli oranda başarıya ulaştığı ifade edilebilir. Bu bağlamda I. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Turizm Bakanlığı, TÜBİTAK ve devlet yatırım ve kredi bankaları kurulmuş, sosyal güvenlik alanında dağınkılığı önlemek amacıyla Sosyal Sigortalar Kurumu oluşturulmuş, Sosyal Hizmetler Kurumu'nun kurulması hedeflenmiş ancak IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde kurulabilmiştir. II. Beş Yıllık Kalkınma Planı

döneminde Arsa Ofisi ve Devlet İlaç Kontrol Enstitüsü ile 1972 yılında Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği turizmin yeniden yapılandırılması hedefi çerçevesinde kurulmuştur. Ayrıca Karayolları Ulaştırması ve Trafik Genel Müdürlüğü'nün kurulması ile metropoliten yönetimlerin oluşturulması hedeflenmiş ancak ilk büyükşehir belediye yönetimleri 1984 yılında kurulabilmiştir. III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise Devlet Personel Dairesi ile TODAİE'nin yeniden yapılandırılması hedefleri yer alırken, kamu yönetiminin personel sistemine kadar yeniden düzenlenmesine yönelik öneriler yer almıştır. Nitekim IV. Kalkınma Planı'nda da Devlet Personel Dairesinin kamu yönetimini geliştirme birimi niteliğinde yeniden yapılandırılması hedeflenmiştir.

Türkiye'de beş yıllık kalkınma planlarında 1980'li yıllardan itibaren yeni bir döneme geçilmiştir. Bu çerçevede Avrupa Birliği'ne uyum süreçleri, Türk kamu yönetiminin yeni yapısına yönelik politikaları etkilemiştir. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Avrupa Ekonomik Topluluğu ile olan ilişkilerle başlayan süreç, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda AB'ye tam üyelik hedefinin ilk kez yer alması ile şekillenmiştir. Bu bağlamda kamu yönetiminde geniş özelleştirme hedeflerinin uygulanmasına başlanmıştır. VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ise yerel yönetimlerde yönetsel reforma yönelik çalışmalar içerisine girilmiştir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ise yönetişimci devlet anlayışı benimsenmeye başlanmış ve özelleştirme uygulamalarına devam edilmiştir. IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yeni kurumsal mekanizma hedefleri ise oldukça az olmuştur. Buna karşın geniş katılımı olarak hazırlanan X. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile stratejik yönetim ve planlama anlayışı benimsenmiştir. Böylece Türk kamu yönetimi açısından beş yıllık kalkınma planları ilk planlardaki orta vadeli ve dönemsel yaklaşımların ötesinde uzun vadeli stratejik anlayışla yönetsel yapısını şekillendirmeye devam etmektedir.

#### KAYNAKLAR

Akça, Y. (2016). Türkiye'nin Kalkınma Planlarında Turizm Politikası. *International Conference on Euroasian Economies*, (Ed. S. Sarı, A. H. Gencer ve İ. Sözen), 29-31 August 2016, Kaposvar/Hungary, Beykent University Publications, No. 115, 721-726.

Alagöz, M. ve Yapar, S. (2003). Kalkınma Planları Çerçevesinde Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sorunu. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (10), 439-451.

Apan, A. (2007). Türkiye'de Kalkınma Planları ve Sosyal Güvenlik Reformu. *Türk İdare Dergisi*, (456), 193-217.

Ar, A. F. (1983). Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 16 (3), 65-88.

Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2003). Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, (2), 153-179.

Bayrakçı, E. ve Kahraman, S. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı ve Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme. *Selçuk Üniversitesi SBE Dergisi*, (37), 299-315.

Bayrakçı, E. ve Kahraman, S. (2018). Türkiye'de Kalkınma Planlarında Belediye Hizmetlerine Yüklenen Sorun Alanlarının ve Politika Hedeflerinin İncelenmesi. *Güncel Kent Sorunları Üzerine Seçme Yazılar*, (Ed. İ. B. Kanlı), Bursa: Ekin Yayınevi.

Belli, A. ve Aydın, A. (2016). 6360 Sayılı Yasa ile Kapatılan Belde Belediyelerinin Hizmette Etkinlik, Verimlilik ve Temsil Sorunsalı Üzerine Bir Alan Araştırması: Önsen Belediyesi Örneği. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9 (43), 1698-1713.

Buluş, A. (2015). *Türk İktisat Politikalarının Tarihi Temelleri*. 4. Baskı, Konya: Çizgi Kitabevi.

Büyükşalvarcı, A., Şapcılar, M. C. ve Bayrakçı, S. (2016). Kalkınma Planları Kapsamında Turizm Endüstrisinin Değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, (11), 186-201.

- Can, M. (2007). *Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Programlarının Türkiye'nin Kırsal Kalkınması Açısından İncelenmesi: SAPARD ve IPARD Örneği*. Ankara: Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Yayınları.
- CB (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) (2019). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*. <http://onbirinciplan.gov.tr/>, (05.11.2019).
- Chapel, Y. (1968). İdari Az Gelişmişlik, *Amme İdaresi Dergisi*, 1 (2), 32-45.
- Çakır, M. (2013). Reform ve İdari Reform Kavramları Üzerine Bir İnceleme. *Tarih Okulu Dergisi*, 6 (16), 627-640.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) (2019). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>, (19.11.2019).
- Çoker, Z. (1996). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5 (2), 37-46.
- Çolakoğlu, E. (2007). Kırsal Kalkınma Problemine Bir Çözüm Arayışı Olarak Köy-Kent Projesi. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3 (6), 187-202.
- Dilbaz-Alacahan, N. (2008). 1980 Sonrası Türkiye'de Kalkınma Planlarındaki Ekonomik Hedeflerin Gerçekleşme Düzeyleri. *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), 19-31.
- DPT (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1968)*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>, (19.03.2019).
- DPT (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf>, (19.03.2019).
- DPT (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf>, (19.03.2019).
- DPT (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>, (19.03.2019).
- DPT (1984). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf>, (19.03.2019).
- DPT (1989). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf>, (19.03.2019).
- DPT (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>, (19.03.2019).
- DPT (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>, (19.03.2019).
- DPT (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf>, (19.03.2019).
- Ekiz, C. ve Somel, A. (2007). Türkiye'de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi. *Mülkiye Dergisi*, 31 (256), 97-136.
- Gezici, H. S., Taşpınar, Y. ve Aslan, S. (2016). Attempts for Reform in Turkish Public Administration after 1950. Second International Congress on Economics and Business (ICEB 2016) Proceedings Book, 30 May–3 June, Sarajevo/Bosnia and Herzegovina, 1418-1429.
- Göksu, V. (2010). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu. *Kamu Yönetimi Çalışmaları: Kamu Yönetimi ve Reform*. (Ed. B. A. Güler ve Z. Kıyan), (9), 102-117.
- Göküş, M. (2011). *Kamu Hizmeti*. Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.

- Gönülaçar, Ş. (2014). *Kalkınma Planları ve Eğitim*. <https://independent.academia.edu/%C5%9EenerG%C3%B6n%C3%BCla%C3%A7ar>, (01.05.2019).
- İlden, S. (2008). Yazılı Eserlerde Korumanın Tarihi ve Türkiye’de Kitap Konservasyonu Çalışmaları. *Sanat Dergisi*, (14), 117-123.
- Kahraman, S. ve Taniyıcı, Ş. (2018). Türkiye’de Suriyeli Sığınmacılar Örneğinde Çok Düzeyli Göç Yönetişimi. *TESAM Akademi Dergisi*, 5 (1), 235-280.
- Kalkınma Bakanlığı (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>, (19.03.2019).
- Karaer, T. (1991). Kalkınma Planları ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 24 (2), 43-65.
- Karluk, S. R. (2013). Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Hedefi: Kalkınmış Türkiye. <http://www.turkishnews.com/tr/content/2013/07/30/onuncu-bes-yillik-kalkinma-plan-hedefi-kalkinmis-turkiye/>, (03.05.2019).
- Keleş, R. (1984). *Kentleşme ve Konut Politikası*. Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayınları.
- Keleş, R. (2009). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. 6. Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kepenek, Y. (2012). *Türkiye Ekonomisi*. 26. Baskı, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kerman, U., Altan, Y. ve Aktel, M. (2008). Dönüşen Devlette Yerelleşme Politikaları: Kalkınma Planları Üzerinden Bir Analiz. *Amme İdaresi Dergisi*, 41 (3), 125-152.
- Keskin, H. ve Sungur, O. (2010). Bölgesel Politika Ekseninde Yaşanan Dönüşüm: Türkiye’de Kalkınma Planlarında Bölgesel Politikaların Değişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi F.E.F. Sosyal Bilimler Dergisi*, (21), 271-293.
- Kızıloğa-Özaslan, R. ve Alıcı, O. V. (2014). Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler ve Yapılan Reformlar Çerçevesinde Mukayesesi. *Mustafa Kemal Üniversitesi S.B.E. Dergisi*, 11 (26), 315-342.
- Kurtoğlu, M. ve Seferoğlu, S. S. (2011). Dokuzuncu Kalkınma Planı ve Teknoloji Politikalarına Eleştirel Bir Bakış. İ.Ü. Akademik Bilişim Kongresi, 2-4 Şubat 2011, 1-6.
- Kutlu, Ö. (2004). *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*. 1. Basım, İstanbul: Nobel Yayınları.
- Kutlu, Ö., Sevinç, İ. ve Kahraman, S. (2018a). Türkiye’de Kalkınma Planları Çerçevesinde Avrupa Birliği Katılım Sürecinin Değerlendirilmesi. *KMU Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 20 (34), 29-40.
- Kutlu, Ö., Sevinç, İ. ve Kahraman, S. (2018b). Türkiye’de E-Devlet Uygulamalarında Güvenlik Risklerinin Analizi. *Turkish Studies*, 13 (21), 129-156.
- Kutlu, Ö., Kahraman, S. ve Dinçer, S. (2019). Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’nin Siber Güvenlik Politikalarının Analizi. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi, Özel Sayı*, 1-14.
- Küçüköğlü, M. (2012). Kalkınma Planlarında Su Ürünleri Sektörü. *Harran Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, 16 (2), 9-18.
- Mil, B. (2016). Türkiye’de Turizm Teşvik Politikalarına Kronolojik Bir Yaklaşım. *İstanbul Arel Üniversitesi İ.İ.B.F. Ekonomi, Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 1 (1), 1-16.
- Oktay, E. ve Pekküçükşen, Ş. (2009). Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesinin Bir Aracı Olarak Sivil Toplum Kuruluşları: Türkiye İçin Kısa Bir Değerlendirme. *KMU İİBF Dergisi*, (16), 172-186.
- Özdemir, V. (2014). *Türkiye’de Planlı Kalkınma Deneyimleri*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları.

- Özen, Ş. (1991). Yönetimi Geliştirmede Bir Yaklaşım: Örgüt Geliştirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 24 (4), 89-106.
- Sağır, H. (2010). Enerji Sektörünün Yönetiminde Reform: Bakanlıktan Kurula. *Kamu Yönetimi Çalışmaları: Kamu Yönetimi ve Reform*. (Ed. B. A. Güler ve Z. Kıyan), (9), 451-477.
- Sencer, M. (1991). Türkiye’de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci. *Amme İdaresi Dergisi*, 24 (4), 25-55.
- Sevinç, İ. ve Kahraman, S. (2018). Türkiye’de Kalkınma Planlarında Kamu Personelinin Etkinliğinin Artırılmasına Yönelik Hedeflerin Değerlendirilmesi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11 (59), 1091-1104.
- Sobacı, M. Z. (2009). *İdari Reform ve Politika Transferi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Soyak, A. (2003). Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var Mı?. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 4 (2), 167-182.
- Soysal, A. (2010). Türkiye’de Kadın Girişimciler: Engeller ve Fırsatlar Bağlamında Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi*, 65 (1), 84-114.
- Şahin, Y. E. (2009). Sosyal Devlet ve Yönetişimci Devletin Kamu Politikalarında Yaşanan Değişim: IV. ve IX. Kalkınma Planları Örnekleri. *Toplum ve Demokrasi*, 3 (5), 57-72.
- Şantaş, F., Özer, Ö. ve Çıraklı, Ü. (2012). Türk Kalkınma Planlarında Sağlık İnsan Gücü Planlaması. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 2 (2), 45-59.
- Şaylan, G. (1973). Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (2), 15-28.
- TMMOB (1978). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Taslağı Konusunda DPT Tarafından Düzenlenen Toplantıya Sunulan TMMOB ve 18 Odasının Görüşleri*. Jeoloji Mühendisliği, Ekim, 74-93.
- Tutum, C. (1971). İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 4 (2), 32-45.
- Tüzünkan, D. (2015). Türkiye’de Uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarının İstihdam Politikaları Açısından Değerlendirilmesi. *Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8 (2), 91-117.
- Üstünişik, B. (1996). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5 (6), 29-33.
- Yalçındağ, S. (1971). Devlet Kesiminin Yeniden Düzenlenmesi Çalışmalarının Yönü ve Stratejisi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 4 (2), 24-31.
- Yıldız, B., Ilgaz, H. ve Seferoğlu, S. S. (2010). Türkiye’de Bilim ve Teknoloji Politikaları: 1963’ten 2013’e Kalkınma Planlarına Genel Bir Bakış. Muğla Üniversitesi Akademik Bilişim Kongresi, 10-12 Şubat 2010, 1-5.
- Yumuş, A. (2011). *Kalkınma Planları Çerçevesinde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Anlayışının Ekonomik, Toplumsal ve Siyasal Boyutları*. Ankara: Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Yücel, T. F. (2015). *Cumhuriyet Türkiyesi’nin Sanayileşme Öyküsü*. 1. Baskı, Ankara: TTGV Yayınları.
- Zarakolu, A. (1966). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1965 ve 1966 Uygulama Programları ve Para Kredi Politikası. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22-23 (1-4), 861-875.