

TÜRKİYE'DE KALKINMA PLANLARI VE YILLIK PROGRAMLARIN HAZIRLANMASI

Mustafa ATEŞ ()*

Planlama Uzmanı

A. Genel Olarak

Ülkemizde kalkınma olgusunun belli bir plan dahilinde gerçekleştirilmesi ile ilgili düşüncelerin geçmişini 1920'li yılların sonuna kadar götürmek mümkündür. İktisadi yönden ülke kalkınmanın gerçekleştirilmesi için hazırlanan ilk plan 1932-1937 dönemini kapsayan birinci beş yıllık sanayi planıdır. Ancak bugünkü anlamıyla kalkınma planlarının hazırlanması, ilk kez 1961 Anayasası ile kabul edilen "planlı kalkınma" ilkesinin gereği olarak 30 Eylül 1960 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatının kuruluşu ile gerçekleşmiştir.

Planlı kalkınma ilkesi 1982 Anayasası'nda da yer almış ve Anayasanın 166'ncı maddesi "ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlamak... ve bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak" görevini devlete vermiştir.

Ülkemizde devlete yüklenen planlama fonksiyonunun yerine getirilmesi görevi, kalkınma planı ve planın uygulama araçları niteliğindeki programları hazırlayan Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yerine getirilmektedir⁽¹⁾.

Bu çalışmada, ülke kalkınmasında kendisinden bilimsel bir teknik olarak yararlanan kalkınma planları ve programların hazırlanması ile ilgili olarak ülkemizde uygulanmakta olan sistem ele alınmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bu makalenin konusunu, kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanmasının usul ve esaslarının incelenmesidir.

Bu çerçevede, ilk önce "kalkınma planı" ve "yıllık program" kavramlarının mahiyeti irdelenmekte, genel olarak plan ve program türleri hakkında bilgi verilmekte ve ülkemizdeki kalkınma planları ve programlarının niteliklerine değinilmektedir.

İkinci ana başlık altında plan ve programın hazırlanması süresince ışık tutulmakta, bu süreç içerisinde çeşitli kurum, kuruluş ve organların üstlendiği fonksiyonlar anlatılmakta ve plan ve programın "uygulanabilirlik" aşamasına gelinceye kadar tabi olduğu esas ve usuller ilgili mevzuat ışığında izah edilmektedir. Bunu müteakip, kalkınma planları ve yıllık programlarda yapılacak değişikliğin tabi olduğu yasal prosedür ortaya konulmaktadır.

(*)Mustafa ATEŞ DPT. 'nda uzman olarak çalışmaktadır.

(1) Devlet Planlama Teşkilatının kuruluş ve görevleri konusunda ayrıntılı bilgi için bak. **Mustafa Ateş** Kamu Yönetimindeki Yeri, Organizasyon Yapısı, Görevleri ve Fonksiyonları ile Devlet Planlama Teşkilatı, DPT Yayını, Ankara 1999

Sonuncu başlık altında ise kalkınma planlarının hukuki niteliği ve kanun tasarısı ve tekliflerinin kalkınma planlarına uygun olması zorunluluğu ile ilgili sorunlara temas edilmektedir.

B. Kavram Olarak Plan ve Program

1. Genel Olarak Planlama ve Plan Kavramının Tanımı

a) Planlama ve Plan

"Planlama" kavramını modern iktisat ilminin kalkınma için geliştirdiği bir yöntem, bir vasıta ve tekniği ifade eder⁽²⁾. Özellikle gelişmekte olan veya az gelişmiş olarak nitelendirilen ülkelerde hızlı ve fakat dengeli kalkınmanın sağlanması için, devletin iktisadi ve sosyal hayata müdahalesi bir zaruret olarak görülmektedir. Planlama, işte bu müdahalenin yöntemlerinden birini oluşturan tekniğe verilen isimdir.

Sosyo-ekonomik hayata devletçe yapılan müdahalenin kapsamı, o ülkedeki planlama anlayışının niteliğini de belirler. Bu nedenle, kapitalist (bugünkü adıyla serbest pazar) ekonomi düzeninde, ekonomi ile ilgili kurumlar, gerekli olduğu ölçüde ve sınırlı olarak bir makam tarafından yönlendirilip yönetilerek, eldeki kıt kaynakların en etkili şekilde kullanılması suretiyle kalkınmanın sağlanması amaçlanır. Diğer bir deyimle, bu sistemde tüm ekonomik kurumlara müdahale edilmez; her kurum kendi faaliyetlerini sürdürür. Serbest piyasa düzeninde planlar genellikle yol ve yön göstericidir; ancak bu ilke kamu kesimi için istisnai nitelik taşıyabilmektedir. Dolayısıyla, devlete ait iktisadi teşebbüs ve kurumlar, planın gereğini yerine getirmek durumundadırlar. Özel teşebbüs ise, plan ilke ve hedeflerine bağlı değildir. Ancak bu ilke ve hedeflere uyumlu politika izleyen özel girişimcilere bazı avantajlar sağlanabilir. Böylece, kamu ve özel kesimin iş birliğini sağlamak amacıyla çeşitli teşvik ve özendirme tedbirleri uygulanarak, ülke kaynaklarının optimal kullanımı sağlanmaya çalışılır.

(2)Ayrıntılı bilgi için bak. Planlama, DPT Yayını, No:1, Ankara 1962. Ayrıca bak. Cahit Talas, Ekonomik Sistemler, Ankara 1969.

Kollektivist siyasal ve ekonomik sistemin benimsediği plan anlayışı da "kollektivist" yani **toptancı**dır. Bu sistemde planın ekonomiyi bir bütün olarak kavraması esastır. Merkezi bir otorite planlar marifetiyle kalkınma amaç ve ilkelerini ve bu amaç ve ilkelere götürücü vasıtaları tespit eder. Bunun sonucu olarak, kim tarafından yürütülürse yürütülsün her türlü ekonomik faaliyet merkezi otorite tarafından tespit edilen planlara uygun olmak durumundadır. Elbette ki, kollektivist anlayışı benimseyen ülkelerin hepsinde bu manada katı bir planlama uygulaması söz konusu değildir. Özellikle **demokratik-sosyalist** düzenlerde, sınırlı da olsa özel kesim tarafından yürütülen ekonomik uğraşlar söz konusudur. Devlet bu kesime sadece amaç-araç uyumluluğu açısından müdahale etmektedir. Ancak, şu kadarını da belirtelim ki, bugün artık dünyada burada sözkonusu edildiği gibi katı anlamda merkeziyetçi planlama anlayışı, uygulandığı ülkelerde beklenenin aksine, başarısız sonuçlara götürdüğü için, hemen hemen tamamen terkedilmiştir.

b) Plan Çeşitleri

Planlar; sürelerine, sektörlerine, genişliklerine ve niteliklerine göre bazı gruplara ayrılmaktadırlar.

Süreleri bakımından planlar üç kısma ayrılabilir.

- Kısa süreli planlar,
- Orta süreli planlar,
- Uzun vadeli planlar.

Kısa süreli planlar, bir ay ile bir yıl süreli olarak hazırlanan planlardır. Bu anlamda ülkemizdeki yıllık programları kısa süreli planlar kategorisinde değerlendirmek mümkündür. Orta süreli planlar 3 ila 7 yıllık süreyi içerirler. Uzun vadeli planlar ise süresi 10 yıldan daha uzun olan planlardır. Bundan dolayı bu planlara "perspektif planlar" da denilmektedir.

İçerikleri bakımından planlar ikiye ayrılır. Bunlar:

- Makro planlar ve
- Mikro planlardır.

Makro planlar, ekonominin tümünü içine alır ve hedeflenen süre zarfında tüm ekonominin amaçlanan dengeleri bu planla düzenlenir. Mikro planlar ise, sadece amaçladıkları sektör ve kesimleri içerirler. Bundan dolayı bu planlara "sektör" veya "faaliyet dalı" planları da denilmektedir.

Genişlikleri açısından ise planlar üçe ayrılır. Bunlar sırasıyla,

- Kişisel veya işletme planları,
- Bölgesel planlar ve
- Milli planlardır.

Kişisel veya işletme planları, kişi ve işletme ölçeğinde; bölgesel planlar belli bir bölge ölçeğinde; milli planlar ise ülke ölçeğinde ve o ülkedeki tüm ekonomiyi planlamak amacıyla hazırlanan planlardır.

Niteliklerine göre planlar:

- Emredici planlar,
 - Özendirici planlar ve
 - Yol gösterici planlar
- olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

Emredici planlarda; devlet, plan ile amaçladığı hedeflere ulaşılmasını şart koşar ve tüm kesimler buna uymak durumundadır. Buna karşılık özendirici planlarda, plana uyma zorunluluğu söz konusu değildir; ancak planın gerçekleştirilmesi için çaba gösterenlere bazı yararlar sağlanır. Yol gösterici planlar ise, seçilmiş hedeflere ulaşılma için yapılması gereken herşeyi gösterirler. Ancak devlet bu amaçların gerçekleştirilmesi için zorlama getirmez; sadece ekonomik ünitelerin planı kendiliklerinden gerçekleştirmelerini bekler⁽³⁾.

(3) Planlama çeşitleri konusunda bak. **J. Tinbergen** , Development Planning, London 1967

c) Türk Planlamacılığı ve Kalkınma Planlarının Niteliği

Ülkemizde hakim olan planlama anlayışı, **demokratik planlama** olarak adlandırılabilir. Gerçekten Anayasa, Planlamayı amir bir hukuk normu olarak düzenlemiş ve kalkınmanın planlı olarak gerçekleştirilmesini emretmiştir. Ancak, hazırlanacak ve uygulanacak kalkınma planlarının demokratik prensiplere aykırı olamayacağı temel bir ilke olarak kabul edilmek suretiyle, bireyin teşebbüs hürriyetinin korunması da teminat altına alınmıştır.

Türk planları süre yönünden **orta vadeli plan** kategorisinde sayılabilir. Zira, memleketimizde planlar kural olarak 5'er yıllık dönemler için hazırlanmaktadır. Bununla beraber geçmişte üç adet uzun vadeli (perspektif) planlar da hazırlanmıştır. Bunlardan ilk ikisi Birinci ve İkinci Beş Yıllık Planlardır. Bu iki Plan 15 yıllık perspektife dayanılarak hazırlanmıştır. Üçüncü Beş yıllık kalkınma Planı ise Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu'na tam üyeliğinin ilke olarak kabul edilmesi dikkate alınarak 22 yıllık bir perspektif içinde uygulanmak üzere hazırlanmıştır.

Türk planlarını niteliklerine göre yapılan bir kategoriye dahil etmek gerekirse, bu kategorinin **yol gösterici planlar** veya **özendirici planlar** şeklinde adlandırılması mümkündür. Bununla beraber, bütün planlama yaklaşımlarında görülebileceği gibi Türk planları da emredici hükümler içermektedir. Ancak Türk planlarının emrediciliği kamu kesimi yönünden olup, özel teşebbüsü bağlayıcı nitelikleri yoktur. Türk planları, özel kesim açısından sadece yol gösterici hükümler içerirler ve plan hedef ve ilkelerine uygun faaliyette bulunmayı özendirici ve teşvik edici bazı tedbirleri içerebilmektedirler.

Türk planlarını kapsam ve genişlik bakımından "**milli plan**" olarak nitelendirebiliriz. Zira kural olarak Türk planlarında amaçlar ile araçların tüm ekonomi açısından dengelenmesini sağlayıcı hedef ve politikalar öngörülmektedir.

Memleketimizde, Planlı kalkınma ilkesinin benimsendiği 1960 yılından bugüne kadar Devlet Planlama Teşkilatı tarafından toplam 7 adet kalkınma planı hazırlanmıştır. Halen 1996-2000 dönemini kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulanmaktadır.

2. Program

a) Tanım

Plan ve program kavramları arasında anlam olarak çok fazla temel farklılıklar söz konusu değildir. Hatta ülkemizde bir yıllık süre için uygulanmak üzere hazırlanan yıllık programlara " **kısa süreli plan** " adı da verilmektedir. Program da plan gibi, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için önceden bazı çalışmalar yapılması faaliyetinin adıdır. Bu nedenle, çoğu kez daha sonra yapmayı düşündüğümüz işler için önceden yaptığımız hazırlıkları günlük hayatta kimi zaman "planlama" kimi zaman da "program yapma" olarak niteleriz.

Ancak programlar, planlara göre, daha yakın vadede yapılacak olan ve somut olarak gerçekleştirilmesi öngörülen faaliyetlerin sistematik şekilde belirlenmesi olarak tanımlanabilir. Belki de, programlar için, "uzun vadeli planların uygulamaya geçirilmesi amacıyla kullanılan araçlar" şeklinde bir tanımlama yapılabilir.

Planlamayı "uzun vadeli ihtiyaçların dökümü, gerçekleştirilecek hedeflerin ve bu hedeflere ulaşmayı mümkün kılacak araçların seçimi tekniği" olarak tanımlayacak olursak; program yapmayı da " planda öngörülen araçların uygulamaya konulmak üzere somutlaştırması" olarak anlamak gerekir. Bu manada programlar ile bütçeler arasında da bir ilişki söz konusudur. Bütçe, programda gerçekleştirilmesi öngörülen işlerin mali yönünü gösterir.

Teknik anlamda programlar, kalkınma planlarının uygulama araçlarıdır. Daha kısa sürelidirler ve planda soyut olarak öngörülen hedeflerin biraz daha somutlaşmış halini tanımlarlar. Bu nedenle, burada kullanılan "program" kavramını, "**Hükümet programları**" ile karıştırmamak gerekir. Zira, Hükümet programı göreve yeni başlayan bir Hükümetin, hükümet ettiği sürece iktisadi, sosyal, kültürel, iç ve dış güvenlik, uluslararası ilişkiler gibi her alanda uygulamayı düşündüğü icraat ve tedbirlerin tümünü ifade eder. Hükümet programları, süre yönünden daha uzun bir zaman dilimini kapsar. Bu süre Hükümetin iktidarda kalma dönemiyle sınırlıdır. Hükümet programıyla ilgili hususlar Anayasada düzenlenmiştir (md. 110).

Oysa burada söz konusu olan program Hükümet programı değildir; bunlar tabii olduğu hukuki rejim, kapsam ve süre gibi bir çok yönden Hükümet programlarından ayrılırlar. Gerçi, burada söz konusu olan programların

hazırlanmasında ve yürürlüğe konulması sürecinde Hükümetler etkili bir rol alabilmektedir. Ancak, bu programların Hükümeti oluşturan siyasi parti ya da partilerin kalkınmaya ilişkin politikaları ile ilgili olmaktan ziyade "Devletin kalkınma politikası" ile ilgili olduklarını söylemenin yanlış olmayacağı kanaatini taşıyoruz. Zira, daha önce de belirtildiği gibi, yıllık programlar kapsam olarak ekonomik, sosyal ve kültürel hayata dair konularla sınırlı oldukları gibi, süre yönünden de sadece bir yıllık zaman zarfında uygulanmak için hazırlanırlar.

b) Türkiye'de Yıllık Programların Niteliği

Programlar, "kalkınma planlarının yıllar itibariyle uygulamasına ilişkin araçlar" olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, programlar kalkınma planları ile ulaşılmak istenen hedeflere yönelik olarak bir yıl içinde uygulanacak araçları, proje ve işleri gösterirler ve birer yıllık dönemler itibariyle hazırlanarak uygulanırlar.

Ülkemizde, uygulamada iki tür yıllık programdan söz edilebilir. Bunlardan ilki, hangi yıla ait ise o yılın adını taşıyan ve "Yıllık Program" şeklinde adlandırılan bir belge olup, bu belgede genel olarak bir durum değerlendirilmesi, o yılın programının temel amaç ve makro ekonomik hedefleri, temel yapısal değişim projeleri ve makro ekonomik gelişmeler ve projeksiyonlar yer alır.

Programın ikinci türü "**Yatırım Programı**" olarak adlandırılabilir. Esasen yatırım programı ikinci tür bir program olmaktan ziyade "yıllık programın eki" mahiyetinde olup; yıllık programda öngörülen hedefler doğrultusunda hazırlanan ve tüm genel ve katma bütçeli kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, dış kredi kullanan mahalli idareler (belediyeler) ve bazı özel nitelikli kamu kurumları (Toplu Konut İdaresi, Özelleştirme İdaresi ve GAP bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları gibi) tarafından gerçekleştirilecek yatırım projelerini sektörel bazda düzenleyen bir belgedir. Yatırım projeleri, yatırım programında, etüd-proje işleri, devam eden projeler, yeni projeler olarak tasnif edilmişlerdir. Yatırım Programda yer alan her projenin, proje numarası, adı, yeri, karakteristiği, başlama ve bitiş tarihi ile, program yılı sonuna kadar tahmini harcama miktarı ile bir sonraki yıl ödeneği ayrı ayrı gösterilmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatının kuruluşundan bugüne kadar toplam 38 adet yıllık program hazırlanmış ve bunlardan 37 adedi bugüne kadar uygulanmış bulunmaktadır⁽⁴⁾.

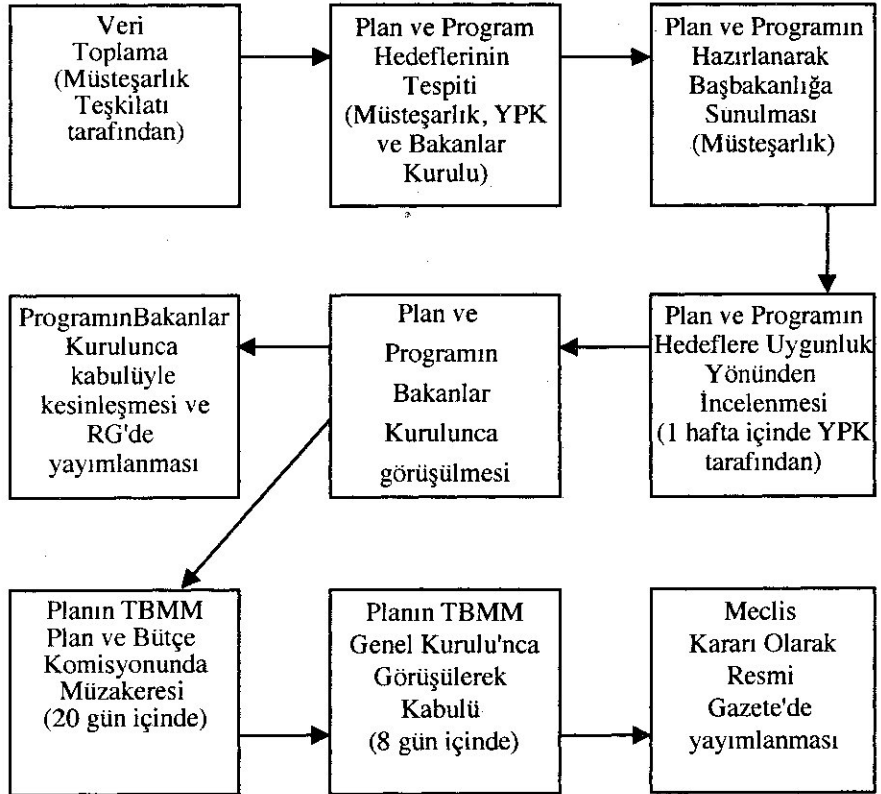
(4) En son hazırlanan **1999 Yılı Programı** için bak. 15 Kasım 1998 tarih ve 23524 sayılı Resmi Gazete.

C. Kalkınma Planları Ve Yıllık Programların Hazırlanması Esas Ve Usulleri

Kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması esas ve usulleri 540 sayılı KHK'nın dördüncü bölümünde düzenlenmiştir. Bu başlık altında 540 sayılı KHK hükümlerine göre kalkınma planları ve yıllık programların Müsteşarlık Teşkilatınca hazırlanması, Yüksek Planlama Kurulunca incelenmesi ve Bakanlar Kurulunca kabulü ile ilgili esas ve usuller ile kalkınma planlarının TBMM tarafından onaylanarak yürürlüğe konulması konusu ele alınmaktadır.

Kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanarak uygulamaya konulması, aşağıdaki Şema'da görüldüğü gibi, çeşitli aşamalardan geçtikten sonra gerçekleşir. Ancak bu süreci dört esas aşamaya indirgeyerek incelemek mümkündür. Bunlardan ilk aşamayı "veri toplama", ikincisini "plan ve program hedeflerinin tespiti", üçüncüsünü "plan ve programların hazırlanması" dördüncüsünü de "plan ve programların kabul edilerek yürürlüğe konulması" aşamaları oluşturmaktadır.

Şema: Kalkınma Planı ve Yıllık Programların Hazırlanması Aşamaları



1. Veri Toplama

Veri toplama aşaması, plan ve program çalışmasına esas teşkil etmek üzere, ülke gerçeklerinin, kaynakların, insan gücü ve ihtiyaçların, toplumsal tercih ve eğilimlerin araştırılarak ortaya konulduğu bir nevi "hazırlık" ve bilgi toplama aşamasıdır. Bu çerçevede, Devlet Planlama Müsteşarlık Teşkilatı, gerek kalkınma planlarının, gerekse yıllık programların hazırlanmasından evvel ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarıyla ilgili olarak plana ve programa esas teşkil edecek gerekli tüm bilgileri önceden toplar.

Bu bilgilerin toplanmasında Müsteşarlığa yasal olarak her türlü kolaylık sağlanmıştır. 540 sayılı KHK'nin 23'üncü maddesi uyarınca bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla gerçek ve tüzel kişiler, Müsteşarlıkça talep edilen verileri Teşkilata vermek zorundadırlar.

Planların ve programların hazırlanması, uygulanması ve izlenmesi safhalarında gerekli olan verileri toplanmasında ve değerlendirilmesindeki kurallar ve hedefler ile bu veriler hangi zaman ve sürede sunulacağını belirleme yetkisi de Teşkilata aittir. Nitekim, Müsteşarlık tarafından bu amaçla hazırlanan çeşitli düzenleyici işlemler ve muhtelif standartlarda oluşturulan formlar, ilgili bakanlıklar ve kurum ve kuruluşlara bildirilerek, sözkonusu kurallara uygun olarak doldurulan bilgi formlarının belli zaman aralıklarıyla Müsteşarlık Teşkilatına intikal ettirilmesi istenilmektedir.

Ancak, her ne surette ve hangi zamanda elde edilmiş olursa olsun bu şekilde toplanan bilgilerden "**ticari sır**" olarak nitelendirilebilecek olanların saklı tutulması esastır. Dolayısıyla, yasal olarak Teşkilat bu mahiyetteki bilgileri kamuya açıklayamayacağı gibi, bu bilgilerin sahibinin ticari menfaatine zarar verebilecek durumdaki diğer kişi ve kurumlara da veremez.

Ayrıca, Teşkilatın gerek bilgi toplama aşamasında, gerekse kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanması ve uygulanmasının izlenmesinde bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve özel kesimin üst düzey kuruluşları ile yakın bir işbirliği içerisinde çalışma yükümlülüğü söz konusudur.

Teşkilatın ihtiyaç duyduğu veriler genellikle kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde oluşturulan Araştırma Planlama ve Koordinasyon (APK) Birimleri⁽⁵⁾ tarafından sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak, bu birimlerin gerekli sayıda uzman ve teknik alt yapıya sahip olmamalarından kaynaklanan yetersizlikleri nedeniyle, kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanmasında değerlendirilmek üzere Teşkilatın ihtiyaç duyduğu sağlıklı ve yeterli veriler çoğu zaman sağlanamamaktadır.

(5) Araştırma Planlama ve Koordinasyon Birimleri ile ilgili olarak bak. **Gencay Şaylan**: "Türk Kamu Yönetiminde Planlama Birimleri ve Sorunları" **Amme İdaresi Dergisi**, (1969), 11/3.

Bilgi toplama aşamasında Devlet İstatistik Enstitüsü'nün⁽⁶⁾ ayrı önemi bulunmaktadır. Zira, bu Kurum ülkemizdeki iktisadi, sosyal ve kültürel faaliyetlerle ilgili her türlü istatistikleri derlemek ve toplanan bilgilerin sistematik bir şekilde tasnifini yaparak yayınlamakla görevlidir. Bu cümleden olarak, nüfus sayımları, çeşitli konularda yapılan anket, araştırma ve incelemeler, fiyat endeksleri, iş gücü ve istihdam konularındaki bilgiler, genel ve yerel seçim sonuçları gibi veriler bu Kurum tarafından toplanarak istatistik ilminin ilkeleri doğrultusunda anlamlı bir şekilde tasnif edilmekte ve ilgili kurum, kuruluş ve kişiler ile kamuoyuna sunulmaktadır. Bu özelliği nedeniyle, Devlet İstatistik Enstitüsünün, plan ve programların hazırlanmasında ihtiyaç duyulan bilgileri zamanında ve yeterli kapsamda sağlamak amacıyla, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile yakın bir işbirliği içinde çalışmasının büyük önemi vardır. Bu işbirliği aynı zamanda 540 sayılı KHK'den kaynaklanan yasal bir zorunluluktur. Bu zorunluluğa Kurumun kendi kuruluş yasasında da yer verilmiştir. Buna göre, 219 sayılı KHK uyarınca Devlet İstatistik Enstitüsü "Kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması, uygulanması ve takibi ile alınacak ekonomik karar ve tedbirlerin sonuçlarının izlenmesi safhasında gerekli görülen veriler öncelikle derlemek ve değerlendirmekle" görevli ve sorumludur.(Madde 27/b).

Plan ve programların hazırlanması ve kalkınma hedef ve politikalarının tespitinde, çeşitli kamu ve özel kişi ve kuruluş temsilcilerinden oluşan Özel İhtisas Komisyonlarının hazırladığı raporlar önemli bir veri kaynağı teşkil eder. Esasen her plan hazırlığı döneminde ihtiyaç duyulan konu ve sektörlerde birer Özel İhtisas Komisyonu ve lüzumu halinde bu Komisyonlara bağlı "Alt Komisyon"lar oluşturulmaktadır. Müsteşarlık Teşkilatının koordinasyonunda faaliyetlerini yürüten bu komisyonlar tarafından görev alanlarıyla ilgili olarak hazırlanan raporların bağlayıcı niteliği yoktur. Bununla birlikte, plan ve programların hazırlanmasında bu raporlardan büyük ölçüde yararlanılmaktadır. Özel İhtisas Komisyonlarının mahiyeti, teşkili ve görevleri ile ilgili açıklamalar (ana hizmet birimleri ile ilgili) dördüncü bölümde yer alacaktır.

2. Plan ve Program Hedeflerinin Tespiti

a) Kalkınma Planı Strateji Belgesi

Kalkınma planları ve yıllık programlar hazırlanmadan önce kalkınma hedef ve politikaları tespit edilir. Kalkınma planı hedeflerinin tespiti ile ilgili belgeye "Plan Hedef ve Stratejisi" denilmektedir. Kısaca "Strateji Belge

(6) Devlet İstatistik Enstitüsünün Görev, Yetki ve Kuruluşu Hakkında 13.6.1962 tarih ve 53 sayılı Kanun için bak 23.6.2962 tarih ve 11136 sayılı Resmi Gazete. Ayrıca 8.6.1984 tarih ve 219 sayılı Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname için bak. 18.6.1984 tarih ve 18435 sayılı Resmi Gazete.

si" olarak adlandırılabilir bu belgenin hazırlık çalışmaları, uygulamada, Müsteşarlık Teşkilatı tarafından yapılmaktadır. Müsteşarlık Teşkilatı, gerek Özel İhtisas Komisyonları gerekse diğer yollardan topladığı bilgileri, çok yönlü ve teknik çalışmalarla değerlendirerek Hükümetin tercih ve direktifleri doğrultusunda ve anayasal çerçeveyi de dikkate alarak "**Plan Stratejisi-Taslağı**"nı hazırlayarak Yüksek Planlama Kuruluna sunar. Yüksek Planlama Kurulu, taslak metni müzakere ederek kabul ettikten sonra bir rapor halinde Bakanlar Kuruluna intikal ettirir. 540 sayılı KHK'nin 25'inci maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu'nun Strateji Belgesini öncelikle görüşerek karara bağlaması gerekmektedir.

Strateji Belgesinin muhtevasına bakıldığında, hazırlanacak kalkınma planının amaçları, teknik ve politik esasları ve hedefleri ile bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde kullanılacak yol ve yöntemlerin yer aldığı görülür. Kısaca belirtmek gerekirse hazırlanacak planın genel çerçevesini Strateji Belgesinde görmek mümkündür. Bu nedenle, kalkınma planı hazırlanırken bu hukuksal ve teknik çerçeve dışına çıkılamaz.

b) Program Kararnamesi ve Yatırım Programı Hazırlama Esasları

Tekrar ifade edilecek olursa, yıllık programlar, uzun vadeli planların (5 yıllık kalkınma planları) yıllar itibariyle uygulanmalarına ilişkin belgelerdir. Diğer bir deyimle, beşer yıllık dönemler için hazırlanan kalkınma planları, yıllık programlar aracılığıyla uygulanır. Bu nedenle denilebilir ki, programların hedefi ile planların hedefi aynıdır. Ancak, programlar planların yıllar itibariyle somutlaşmış uygulama araçları olması nedeniyle, sadece bir yıl içinde ulaşılabilecek kalkınma hedefleri ve politikalarını içerirler.

Yıllık programlarla ilgili olarak, kalkınma planlarında olduğu gibi, bir program strateji belgesi söz konusu değildir. Bununla beraber, kısaca "Program Kararnamesi" adı verilen ve işlevsel olarak plan stratejisine benzeyen bir belgeden söz etmek mümkündür. Yıllık Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar olarak adlandırılan Program Kararnamesi de tıpkı Plan Stratejisi gibi önce Müsteşarlık Teşkilatı tarafından hazırlanmakta ve taslak metin olarak Yüksek Planlama Kurulu'na sunulmaktadır. Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülerek kabul edilen metin, nihai şeklini almak ve yürürlüğe konulmak üzere Bakanlar Kuruluna Sunulur. Bu belge Bakanlar Kurulunca kabul edilerek onaylandıktan sonra Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulur⁽⁷⁾.

Plan Stratejisinin, planın genel çerçevesini oluşturması gibi; Program Kararnamesinin de yıllık programların genel çerçevesini oluşturduğu söylenebilir. Zira, Program Kararnamesi yıllık programlardan önce yürürlüğe

(7) Örnek bir **Program Kararnamesi** için bak. 13 Ekim 1998 tarih ve 98/11844 sayılı "1999 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar" 17 Ekim 1998 tarih ve 23496 sayılı Resmi Gazete.

konulmakta ve yatırım programı bu Kararnamenin eki olarak kabul edilip. Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. Bununla beraber, Program Kararnamesi sadece program amaç ve hedeflerine ilişkin hükümler içermemektedir. Buna ilaveten, Bu belge ağırlıklı olarak yıllık programın uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesi ile ilgili esas ve usulleri de düzenlemektedir.

Bunun dışında, programının hazırlanması ile ilgili olarak uygulanacak usul ve esaslar, her yıl Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından belirlenerek "**Yatırım Programı Hazırlama Esasları**" adıyla ve Başbakanlık Genelgesi olarak kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmektedir. Bakanlıklar ve kuruluşlar, Yatırım programı için yapacakları teklifleri bu Genelgede yer alan esas ve usullere uygun olarak hazırlamak ve öngörülen süre zarfında Planlama Müsteşarlığına intikal ettirmek durumundadırlar.

3. Kalkınma Planları ve Yıllık Programların Hazırlanması

Kalkınma planı ve yıllık programlar Devlet Planlama Müsteşarlık Teşkilatı tarafından hazırlanır. Plan ve program, Müsteşarlık Teşkilatındaki bütün ana hizmet birimlerinin kolektif bir çalışması sonucu hazırlanmaktadır. Plan ve program hazırlanırken, temel hedef ve stratejiler göz önünde bulundurulur. Hazırlanacak plan ya da programa esas teşkil etmek üzere önceden toplanan veriler, Müsteşarlık Teşkilatının uzman personeli tarafından değerlendirilir. Gerektiği takdirde Teşkilat dışındaki kişi ve kuruluşlarla da istişarelerde bulunulur. Ayrıca, Özel İhtisas Komisyonları tarafından hazırlanan raporlardan da büyük ölçüde istifade edilir.

Yıllık programlar Müsteşarlık Teşkilatınca hazırlanırken, hem yatırım önerileri hem de tedbir önerileri bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından istenir. Bu arada, bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının kamu yatırımlarını uygulamakla görevli birimleri ile müsteşarlık teşkilatı arasında yoğun görüşme ve müzakereler yapılmaktadır. İlgili bakanlık ve kamu kuruluşlarının yatırım talepleri, Müsteşarlık Teşkilatı tarafından kalkınma planı hedefleri ile uyumlu olarak hazırlanan **Kamu Yatırım Programı** kapsamında, beş yıllık bir perspektif içindeki gelişim tahminleriyle birlikte ele alınır ve değerlendirilir Kuruluşlar tarafından Müsteşarlık Teşkilatına sunulan yatırım tekliflerinin, "**Yatırım Programı Hazırlama Esasları**" çerçevesinde hazırlanmış olmaları gerekmektedir.

Yukarıda da işaret edildiği gibi, yatırım programı ile bütçe arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Bütçe, yatırımların mali veçhesini oluşturur. Bu nedenle, yatırım programı çalışmaları, bütçe hazırlama çalışmalarıyla paralel olarak yürütülmektedir. Bu çerçevede, Müsteşarlık Teşkilatı kamu yatırım programını Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı ile koordinasyon içinde çalışarak hazırlamaktadır. Konsolide (Genel/Katma) bütçeli kuruluşların yatırımların ilişkin harcama talepleri, hem DPT hem de Maliye Bakanlığı vizesi ile onaylanmaktadır. 527 sayılı Sari İhale Kanunu'na tabi kuruluşlara ait yatırım projelerini yıllara yayılan (sari) ihaleleri ise Müste-

şarlık Teşkilatının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca onaylanmaktadır. Böylece, projenin ileriki yıllarda doğuracağı kaynak ihtiyacı bir kez daha değerlendirilmiş olmaktadır. Programda konsolide bütçe yatırımlarının yanı sıra; Kamu İktisadi Teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, İller Bankası ve Fon yatırımlarıyla, kamunun döviz ihtiyacını belirlemek ve izlemek amacıyla mahalli idarelerin (belediyelerin) dış kredi kullanan projelerine de yer verilmektedir.

Programa alınacak yatırım projelerinin seçiminde genellikle üç aşamalı bir yöntem izlenmektedir. İlk aşamayı projenin yatırımcı kuruluş bünyesinde diğer sektör ve kuruluşlardan bağımsız bir şekilde hazırlanması oluşturmaktadır. Bu aşamada, yatırımcı kuruluşlar düzeyinde hazırlanan projelerden aynı amaca yönelik seçenekler arasında en uygun olanın seçilmesi ve aynı işleme tabi tutulmuş diğer projelerle birlikte öncelik sıralamasına konulması söz konusu olur. Bu seçim ayrıca ilgili Bakanın onayına sunulur.

İkinci aşamada, sektörün bir bölümünden veya tamamından sorumlu olan Bakanlık düzeyinde bir seçim yapılması söz konusudur. Bu aşamada alt sektörler arasındaki dengelerin ve sektör içi gelişme hedeflerinin dikkate alınarak bir seçimin yapılması gerekmektedir. Ancak, bu aşamada bazen politik tercihlerin etkili olduğu gözden kaçmamaktadır.

Son aşamada ise, yukarıda sözü edilen Yatırım Programı Hazırlama Esasları ve bu Esaslarda yer alan "**Ön Proje Formu**"na uygun olarak hazırlanan yatırım teklifleri Planlama Müsteşarlık Teşkilatına sunulur. Yatırımların programa alınabilmesi için yapılabilirlik etüdlerinin hazır olması gerekir. Söz konusu teklifler Müsteşarlıkça makro hedeflere uygunluk, sektörel ve sektörler arası denge ve belirli sosyo-ekonomik kıstaslar ve tercihlere uyumluluk açısından ele alınarak incelenir ve elemeye tabi tutulur. Bu eleme sonucu uygun görülen projelere mali imkanlar dahilinde ödenek tahsis edilerek yatırım programı taslağı hazırlanır.

Sonuç olarak kısaca tekrar belirtilecek olursa; Planlama Müsteşarlık Teşkilatının ilgili birimleri ve her birimdeki sektörler itibariyle hazırlanan plan ya da program metinleri birleştirilerek tek bir plan ya da program metin taslağı haline getirilir. En ince ayrıntısına kadar gözden geçirilip, titiz bir şekilde nihai şekle sokulan plan ve program taslak metinleri Başbakanlığa intikal ettirilir. Aşağıda da anlatılacağı gibi, Başbakanlığa sunulan plan ve program taslak metinleri, ilgili mevzuat gereği önce Yüksek Planlama Kurulu'nda, sonra da Bakanlar Kurulu'nda görüşülür.

4. Kalkınma Planları ve Yıllık Programların Kabulü ve Onaylanması

Kalkınma planı ve yıllık programın kabulü ve onaylanması nihai bir aşamadır. Diğer bir ifade ile kalkınma planları ve yıllık programlar, bu aşamadan sonra "uygulanabilir" olma niteliğini kazanır. Bu aşama, kalkınma planları ve yıllık programlar yönünden farklı usuller çerçevesinde tamamlanır. Bu sebeple, kalkınma planları ve yıllık programların kabulü ve onaylanarak yürürlüğe girmesine ilişkin safhalar ayrı ayrı ele alınacaktır.

a) Kalkınma Planlarının Kabulü ve Onaylanması

540 sayılı KHK hükümlerine göre Müsteşarlık Teşkilatı tarafından Strateji Belgesine uygun olarak hazırlanan kalkınma planları Başbakanlığa sunulur. Başbakanın Kurul Başkanı sıfatıyla yapacağı çağrı üzerine, Yüksek Planlama Kurulu bir hafta içerisinde toplanarak hazırlanan planın temel amaç ve hedeflere uygun olup olmadığını inceler. Kurul temel hedeflere uygun bulunması halinde planı Bakanlar Kurulu'na sunar. Kalkınma planı, Bakanlar Kurulu'nca da incelenerek uygun bulunması durumunda, kabul edilerek onaylanmasını ve bu suretle de son şeklini almasını teminen TBMM'ne intikal ettirilir.

Kalkınma planlarının TBMM tarafından onaylanması ile ilgili prosedür ayrı ve özel bir kanunla düzenlenmiştir. Bu hususla ilgili ilk kanun "Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında" 77 sayılı Kanundur. 1967 yılında kabul edilmiş olan bu Kanun 1984 yılına kadar uygulanmıştır⁽⁸⁾. 77 sayılı Kanun, 1982 Anayasası tarafından öngörülen Yasama Organı'nın yeni yapılmasına uygun olarak, 1984 tarihinde kabul edilen 3067 sayılı Kanunla⁽⁹⁾ yürürlükten kaldırılmış ve planların TBMM'nde görüşülmesi ve onaylanması ile ilgili usul ve esaslar bu Kanunla yeniden belirlenmiştir. 3067 sayılı Kanuna göre planın TBMM tarafından görüşülmesi ve onaylanarak yürürlüğe konulması usulü kısaca şu şekildedir.

Başbakanlık tarafından TBMM'ne sunulan kalkınma planları, önce TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülür. Komisyon, kendisine havesini müteakip en çok 24 saat içerisinde planı gündemine almak durumundadır. Ancak, Komisyon, planın üyelerce incelenebilmesine imkan vermek amacıyla gündeme alma tarihinden itibaren görüşmelerine 5 gün ara verir. Bu beş günlük süre dahil, planlar gündeme alınmalarını müteakip en çok 20 gün içerisinde ara verilmeksizin Plan ve Bütçe komisyonu tarafından görüşülerek karara bağlanmak zorundadır.

Kanunda öngörülen süre zarfında Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi tamamlanarak karara bağlanan kalkınma planı, yine 3067 sayılı Kanunda öngörülen usul ve esaslara göre görüşülerek nihai olarak onaylanmak üzere TBMM Genel Kurulu'na sunulur. Kalkınma planı, TBMM Genel Kurulu'nda aralık verilmeksizin en çok 8 gün içerisinde görüşülerek karara bağlanır. Görüşmeler planın tümü üzerinde bölümler itibariyle yapılır. Kanunda belirtilen usul çerçevesinde Genel Kurul tarafından da kabul edilen planlar kesinleşmiş bir "yasama işlemi" niteliğini kazanırlar.

(8) 77 sayılı Kanun için bak. 18 Ekim 1962 tarih ve 11235 sayılı Resmi Gazete.

(9) 3067 sayılı "Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun" için bak. 6 Kasım 1984 tarih ve 18567 sayılı Resmi Gazete.

b) Yıllık Programların Kabulü ve Onaylanması

Kalkınma planlarında olduğu gibi, Müsteşarlık Teşkilatı tarafından hazırlanan yıllık programlar Yüksek Planlama Kuruluna sunulur. Bu Kurul programları inceleyerek uygun bulması halinde Bakanlar Kuruluna sunar. Programlar Bakanlar Kurulu'nda görüşülerek kabulünü müteakip kesinleşmiş olur. Yıllık programların, Bakanlar Kurulu'nda görüşüldükten sonra, ayrıca TBMM tarafından görüşülmesi ve kabulü öngörülmemiştir. Bu nedenle, programlar bir "idari işlem" olarak nitelendirilebilir.

Bütçe ve kamu kuruluşları iş programlarının, yıllık programların hedef ve politikaları ile uyumlu olması gerekmektedir. Bu nedenle yıllık programlar, bütçeler ve iş programlarından önce hazırlanmak durumundadır. 540 sayılı KHK'nin 28'inci maddesinin 2'nci fıkrası gereğince, Bütçeler ve iş programlar hazırlanırken yıllık programlarda kabul edilmiş esaslar dikkate alınır.

Aynı şekilde, bütçeler TBMM Plan ve Bütçe komisyonu'nda görüşülürken, birden fazla yılı kapsayan kalkınma planı ve yıllık programların bütünlüğünü ilgilendiren yatırım projeleri programa ilave edilebilmektedir. Bu takdirde, programa ilave edilecek bu nitelikteki projelerle ilgili olarak 3067 sayılı Kanunun 2'nci maddesindeki usul ve esaslar dairesinde işlem yapılacaktır. Bu durumun, yıllık programların Bakanlar Kurulu Kararı ile kesinleşmesi ilkesinin bir istisnasını oluşturduğu söylenebilir.

D. Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda Değişiklik Yapılması Esas ve Usulleri

Kalkınma planı ve yıllık programlarda, yukarıda açıklanan usul dahilinde hazırlanarak kesinleşmesini müteakip yürürlüğe girdikten sonra değişiklik yapılması mümkündür. Zira, 540 sayılı KHK'nin DPT'nin görevlerini tarif eden 2'nci maddesinin (f) bendi kalkınma planı ve yıllık programlarda usulüne uygun olarak değişiklikler yapılabileceğini öngörmektedir. Ancak, 540 sayılı KHK'de bu değişikliğin hangi usul ve esaslar dahilinde yapılacağına dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu nedenle burada kalkınma planı ve yıllık programda değişiklik yapılması usul ve esaslarına temas edilmesinde fayda görülmektedir.

a) Kalkınma Planında Değişiklik Yapılması

Kalkınma planları ile ilgili olarak yapılacak değişikliğin tabi olduğu usul 3067 sayılı Kanunda gösterilmiştir. Buna göre, TBMM tarafından onaylanarak kesinleşen kalkınma planında bir değişiklik söz konusu olduğunda, uygulanacak işlem yine aynıdır. Yani kalkınma planının TBMM'de kabulü sırasında (Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul) uygulanan usul, planda yapılacak değişikliklerde de kural olarak aynen uygulanır. Bu, 3067 sayılı Kanunun emredici bir hükmünün gereğidir.

3067 sayılı Kanunda plan değişikliği konusunda, planın TBMM'de müzakere safhasından önceki aşaması ile ilgili olarak uygulanacak esas ve usul hakkında herhangi bir düzenleme yoktur. Bununla beraber, kamu hukununun "yetki ve usulde paralellik" ilkesi gereğince planın hazırlanması ile ilgili olarak cari olan esas ve usullerin, plan değişikliklerinde de aynen uygulanacağı açıktır. Bu itibarla, kalkınma planında yapılacak değişikliklerle ilgili hazırlık Planlama Müsteşarlık Teşkilatınca yapılacak, değişikliklerle ilgili tasarı Yüksek Planlama Kurulu'na sunulacak, Bu Kurul ise incelediği plan değişiklik metnini Bakanlar Kurulu'na intikal ettirecektir. Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen plan tadilatı tasarısı 3067 sayılı Kanun çerçevesinde onaylanmak üzere TBMM'ne sunulacaktır. Plan değişikliği, önce Plan ve Bütçe Komisyonu'nda müzakere edilecek, sonra da Genel Kurul'da görüşülerek onaylanacaktır.

Ancak, 3067 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrası "Kalkınma planının onaylanmasına dair karar ile Bakanlar Kuruluna planın değiştirilmesi ile ilgili olarak verilen yetkileri saklı" tutmaktadır. Buna göre, planın onaylanması ile ilgili TBMM Kararında plan tadilatı ile ilgili olarak herhangi bir hüküm varsa buna uyulur. Ancak, Bakanlar Kurulu, TBMM Kararının kapsamıyla sınırlıdır. Karar kapsamını aşan değişiklikler için yukarıdaki prosedüre uyulmalıdır.

b) Yıllık Programlarda Değişiklik Yapılması

Yıllık programlarda değişiklik yapılması gerektiği takdirde hangi usule uyulacağına dair bir düzenleme yoktur. Ancak burada da yine idare hukununun "yetki ve usulde paralellik" şeklinde ifade edilen genel ilkesinden hareketle, yıllık programların hazırlanması ve kabulü ile ilgili olarak öngörülen yasal ve idari prosedürün, program değişikliklerinde de aynen uygulanacağı söylenebilir.

Bununla beraber, özellikle yatırım programları ile ilgili olarak özel bir düzenlemenin varlığından söz etmek gerekir. Her yıl Bakanlar Kurulu'na kabul edilerek yürürlüğe konulan "Yıllık Programın Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararname"lerde yıl içerisinde yatırım programında değişiklik yapılması ile ilgili hükümlere yer verilmektedir.

Program Kararnamesine göre, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek onaylanan ve nihai şeklini alan programa yıl içinde yeni proje alınması, projelerin yer ve karakteristiklerinin değiştirilmesi, projeler arasında ödenek aktarması, proje ödeneğinin artırılması ve proje maliyetini revize edilmesi gibi işlemlerin yapılması mümkündür.

Kesinleşerek yürürlüğe girmiş yatırım programında sonradan bu gibi değişikliklerin (revizyonlar) Planlama Müsteşarlık Teşkilatı, Yüksek Planlama Kurulu veya Bakanlar Kurulu tarafından yapılabildiği görülmektedir. Hangi değişikliğin hangi otorite tarafından yapılacağı konusu, yapılacak değişikliğin niteliğine göre Program Kararnameleri ile tespit edilmektedir.

3067 sayılı Kanunda plan değişikliği konusunda, planın TBMM'de müzakere safhasından önceki aşaması ile ilgili olarak uygulanacak esas ve usul hakkında herhangi bir düzenleme yoktur. Bununla beraber, kamu hukukunun "yetki ve usulde paralellik" ilkesi gereğince planın hazırlanması ile ilgili olarak cari olan esas ve usullerin, plan değişikliklerinde de aynen uygulanacağı açıktır. Bu itibarla, kalkınma planında yapılacak değişiklikle ilgili hazırlık Planlama Müsteşarlık Teşkilatınca yapılacak, değişiklikle ilgili tasarı Yüksek Planlama Kurulu'na sunulacak, Bu Kurul ise incelediği plan değişiklik metnini Bakanlar Kurulu'na intikal ettirecektir. Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen plan tadilatı tasarısı 3067 sayılı Kanun çerçevesinde onaylanmak üzere TBMM'ne sunulacaktır. Plan değişikliği, önce Plan ve Bütçe Komisyonu'nda müzakere edilecek, sonra da Genel Kurul'da görüşülerek onaylanacaktır.

Ancak, 3067 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrası "Kalkınma planının onaylanmasına dair karar ile Bakanlar Kuruluna planın değiştirilmesi ile ilgili olarak verilen yetkileri saklı" tutmaktadır. Buna göre, planın onaylanması ile ilgili TBMM Kararında plan tadilatı ile ilgili olarak herhangi bir hüküm varsa buna uyulur. Ancak, Bakanlar Kurulu, TBMM Kararının kapsamıyla sınırlıdır. Karar kapsamını aşan değişiklikler için yukarıdaki prosedüre uyulmalıdır.

b) Yıllık Programlarda Değişiklik Yapılması

Yıllık programlarda değişiklik yapılması gerektiği takdirde hangi usule uyulacağına dair bir düzenleme yoktur. Ancak burada da yine idare hukukunun "yetki ve usulde paralellik" şeklinde ifade edilen genel ilkesinden hareketle, yıllık programların hazırlanması ve kabulü ile ilgili olarak öngörülen yasal ve idari prosedürün, program değişikliklerinde de aynen uygulanacağı söylenebilir.

Bununla beraber, özellikle yatırım programları ile ilgili olarak özel bir düzenlemenin varlığından söz etmek gerekir. Her yıl Bakanlar Kurulu'nca kabul edilerek yürürlüğe konulan "Yıllık Programın Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararname"lerde yıl içerisinde yatırım programında değişiklik yapılması ile ilgili hükümlere yer verilmektedir.

Program Kararnamesine göre, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek onaylanan ve nihai şeklini alan programa yıl içinde yeni proje alınması, projelerin yer ve karakteristiklerinin değiştirilmesi, projeler arasında ödenek aktarması, proje ödeneğinin artırılması ve proje maliyetini revize edilmesi gibi işlemlerin yapılması mümkündür.

Kesinleşerek yürürlüğe girmiş yatırım programında sonradan bu gibi değişikliklerin (revizyonlar) Planlama Müsteşarlık Teşkilatı, Yüksek Planlama Kurulu veya Bakanlar Kurulu tarafından yapılabildiği görülmektedir. Hangi değişikliğin hangi otorite tarafından yapılacağı konusu, yapılacak değişikliğin niteliğine göre Program Kararnameleri ile tespit edilmektedir.

Örneğin yıl içindeki gelişmelere bağlı olarak yeni bir projenin kesinleşmiş yatırım programına alınması mümkündür. Bununla ilgili olarak, ilk önce ilgili kuruluşun bir teklifte bulunması gerekir. Bu teklif doğrudan Müsteşarlık Teşkilatına yapılır. Müsteşarlık Teşkilatı tarafından söz konusu teklifin yapılabirlik raporları değerlendirilerek bir analizi yapılır. Bu değerlerdirme ve analiz sonucu uygun görülen teklifler Yüksek Planlama Kuruluna sunulur. Proje maliyeti belli bir limitin altında olan teklifler Yüksek Planlama Kurulu tarafından, bu limitin üstünde olanlar ise Yüksek Planlama Kurulunun önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca alınacak bir kararla yatırım programına dahil edilir.

Yıl içinde programa alınan projeler ile mevcut projeler için ihtiyaç duyulan ek ödenekler ya diğer projelerden, ya kuruluş öz kaynaklarından ya da Maliye Bakanlığı Bütçesinde yer alan Yedek Ödenek Tertibinden karşılanır. Yeni projelerin programa yıl içinde alınmasından başka mevcut projelerin, yer, karakteristik ödenek ve maliyeti gibi unsurlarında da Program Kararnamesinde yer alan esaslar çerçevesinde değişiklikler yapılabilmektedir. Bu hususlarla ilgili ayrıntılı bilgiler için Program Kararnamelerine bakılabilir.

E. Kalkınma Planlarının Hukuki Niteliği ve Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Kalkınma Planına Uygun Olması Sorunu

Ülkemizde kalkınma planları hukuki nitelikleri gereği bir "yasama işlemi" olarak nihai şeklini almaktadır. ve "TBMM Kararı" olarak Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. Her ne kadar TBMM'nin iradesinin mahsulü olsalar da, kalkınma planlarını "Kanun" olarak nitelendirmek mümkün değildir. Zira ilgili yasal düzenlemelerde, Yasama Organı tarafından onaylanması öngörölmüş olmasına rağmen, kalkınma planının "kanun" olarak isimlendirileceğine dair hiç bir hüküm yer almadığı gibi, onaylama işleminin bir kanunla yapılacağına dair bir kural da mevcut değildir. Bundan dolayı, kalkınma planlarını, belki de, "nev-i şahsına münhasır bir TBMM Kararı" olarak nitelendirmek mümkün olacaktır.

3067 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi, kanun tasarı ve tekliflerinin kalkınma planına uygun olması gereğini hükme bağlamakta ve TBMM Komisyonlarının kendilerine sunulan kanun tasarı ve tekliflerini, kalkınma planına uygunlukları açısından inceleyerek, aykırılık tespit edilen tasarı ve teklifleri reddetmelerini öngörmektedir.

Aynı şekilde, 3067 sayılı Kanunda, TBMM Başkanlığının kalkınma planı ile ilgili gördüğü tasarı ve teklifleri en son olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale etmesi öngörölmüş ve ayrıca Hükümetin veya TBMM Genel Kurulunun lüzum görmeleri halinde de tasarı ve teklifleri Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edebilecekleri hükme bağlanmıştır.

3067 sayılı Kanun'un bu hükümleri karşısında, normlar hiyerarşisinde kalkınma planının yeri bir hukuki sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Buna gö-

re, kalkınma planları hukuki nitelikleri itibariyle, kanunlardan daha üst düzeyde bir hukuki metin midir ki kanun tasarı ve teklifleri ona uygun olmak zorunda olsun! Kaldı ki, planlar nitelikleri itibariyle "Kanun" dahi sayılmamaktadır.

O halde bu düzenlemeden kaynaklanabilecek hukuksal sorunların çözülebilmesi için kalkınma planlarının normlar hiyerarşisindeki yerinin tartışılmayacak şekilde belirlenmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Örneğin, TBMM tarafından kabul edilen plan metninin, Bütçe Kanunları gibi, özel bir "Kanun" olarak nitelendirilmesi veya uluslararası anlaşmaların kanunla onaylanmasında olduğu gibi kalkınma planlarının da TBMM Kararı yerine bir "Kanunla onaylanması" bir çözüm tarzı olarak düşünülebilir. ◆