

T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

PARLAMENTER SİSTEMDEN CUMHURBAŞKANLIĞI
SİSTEMİNE GEÇİŞTE EKONOMİK KURUMSAL YAPININ
DÖNÜŞÜMÜ

Yüksek Lisans Tezi

OSMAN DURĞUT

EYLÜL2021

T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

PARLAMENTER SİSTEMDEN CUMHURBAŞKANLIĞI
SİSTEMİNE GEÇİŞTE EKONOMİK KURUMSAL YAPININ
DÖNÜŞÜMÜ

Yüksek Lisans Tezi

OSMAN DURĞUT

DANIŞMAN

Prof. Dr. Hamza ATEŞ

EYLÜL2021

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığımı ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt ederim.

İmza

Osman Durğut

Danışmanlığını yaptığım işbu tezin tamamen öğrencinin çalışması olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığını taahhüt ederim.

Prof. Dr. Hamza ATEŞ

İMZA SAYFASI

Osman Durğut tarafından hazırlanan Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçişte Ekonomik Kurumsal Yapının Dönüşümü başlıklı bu yüksek lisans tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında hazırlanmış ve jürimiz tarafından kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

Tez Danışmanı: Prof.Dr. Hamza ATEŞ

Kurumu: İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Üyeler: Doç. Dr. Sezai ÖZTOP

Kurumu: İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Aysun ÖCAL

Kurumu: Aksaray Üniversitesi

Tez Savunma Tarihi: .../ .../ 2020

ÖZET

PARLAMENTER SİSTEMDEN CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNE GEÇİŞTE EKONOMİK KURUMSAL YAPININ DÖNÜŞÜMÜ

Durğut, Osman

Yüksek Lisans Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Hamza Ateş

Eylül, 2021. 100 Sayfa

Türkiye Cumhuriyeti'nin tarihi boyunca ekonomi politikaları yönetiminde köklü değişiklikler yapıldığı görülmektedir. Bu değişikliklerin sonuncusu Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan dönüşüm ele alınmaktadır. Yaşanan en önemli dönüşüm, yürütmenin tek sorumlusu olan cumhurbaşkanının ekonomi politikaları yönetiminde başbakanın yerini alarak merkezi bir konuma yerleştiği görülmektedir. Ekonomi Politikaları Kurulu, Finans Ofisi ve Yatırım Ofisi cumhurbaşkanına ekonomi politikalarını belirleme konusunda yardımcı roller edinmekle birlikte, Strateji ve Bütçe Başkanlığı stratejik planlama ve bütçeleme faaliyetlerinde cumhurbaşkanına yardımcı rolde olacak şekilde örgütlenmiştir. Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı'nın birleştirilmesiyle kurulan Hazine ve Maliye Bakanlığı ise bu politikaları uygulama konusunda yetkilendirilmiştir. Doküman analizi yöntemi ile yürütülen bu çalışmada 1, 4 ve 13 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri incelenerek ekonomi yönetiminde söz sahibi olan kurumların görev ve yetkileri incelenmiştir. Araştırma sonucunda, ekonomi yönetiminin önceki sisteme kıyasla daha merkeziyetçi bir yapı içerisinde örgütlenerek koordinasyonu yüksek ve profesyonel yönetimi ön plana alan bir anlayışla oluşturulduğu sonucuna varılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Ekonomi Politikaları Yönetimi

ABSTRACT

TRANSFORMATION OF ECONOMIC INSTITUTIONAL STRUCTURE IN THE TRANSITION FROM PARLIAMENTARY TO PRESIDENTIAL SYSTEM

Durğut, Osman

Master's Thesis, Department of Political Science and Public Administration

Supervisor: Prof. Dr. Hamza Ateş

September 2021. 100 Page

It is seen that fundamental changes have been made in the management of economic policies throughout the history of the Republic of Turkey. The last of these changes materialized by the Presidential Government System. In this study, the Presidential Government System, and the transformation in the management of economic policies are discussed. The most important transformation experienced is that the president, who is solely head of the executive branch, has taken the place of the prime minister in the management of economic policies. While the Economic Policy Board, the Finance Office and the Investment Office play supporting roles for the president in determining economic policies, the Strategy and Budget Department is organized to assist the president in strategic planning and budgeting activities. The Ministry of Treasury and Finance, which was established by the merged of the Undersecretariat of Treasury and the Ministry of Finance, was authorized to implement these policies. In this study, which was carried out with the method of document analysis, the Presidential Decrees No. 1, 4 and 13 were examined to analyze duties and authorities of institutions that are related to economy policies. As a result of the research, it is concluded that the economy management has been organized in a more centralized structure compared to the previous system, and it has been formed with an understanding that has purpose of high coordination and professional management.

Keywords: Presidential Government System, Economic Policy Management

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı: Osman DURĞUT

Uyruğu: T.C.

Doğum Tarihi ve Yeri:

Elektronik Posta:

EĞİTİM BİLGİLERİ

Derece	Kurum	Mezuniyet Yılı
Lisans	T.C. Yeditepe Üni.	2015
Yüksek Lisans	T.C. İstanbul Medeniyet Üni.	2021

YABANCI DİLLER

İngilizce

İÇİNDEKİLER

İMZA SAYFASI.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
ÖZGEÇMİŞ	iv
İÇİNDEKİLER	v
ŞEKİLLER LİSTESİ	viii
GİRİŞ	1
BÖLÜM I KAVRAMSAL ÇERÇEVE	7
1. Ekonomi ve Makroekonomi Kavramları	7
2. Makroekonomi ile İlgili Temel Kavramlar	11
2.1. Ekonomik Büyüme	11
2.2. İstihdam.....	13
2.3. Fiyat İstikrarı.....	14
2.4. Bütçe Dengesi	16
2.5. Dış Denge.....	17
3. Ekonomi Yönetiminde Kurumsal Yapı.....	18
3.1. Ulusal Kuruluşlar	19
3.1.1. Maliye Bakanlığı.....	19
3.1.2. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası	20
3.1.3. Hazine Müsteşarlığı	21
3.1.4. Kalkınma Bakanlığı	22
3.1.5. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu.....	23
3.1.6. Sermaye Piyasası Kurulu	24
3.1.7. Türkiye Büyük Millet Meclisi.....	24

3.2. Uluslararası Kuruluşlar	25
BÖLÜM II TÜRKİYE CUMHURİYETİNDE EKONOMİ POLİTİKALARI YÖNETİMİNİN TARİHSEL ARKA PLANI	27
1. Türkiye Cumhuriyeti’nde Plansız Ekonomi Yönetimi Dönemi 1923-1960	27
1.1. 1923-1929 Arası Dönem	28
1.2. 1930-1949 Dönemi	29
1.3. 1950-1960 Dönemi	30
2. Türkiye Cumhuriyeti’nde Planlı Ekonomi Dönemi 1960-2017.....	31
2.1. Ekonomi Yönetiminde 1960-1980 Arası Dönem	31
2.2. Ekonomi Yönetiminde 1980-2002 Arası Dönem	35
2.2.1. 24 Ocak 1980 Kararları	36
2.2.2. Devlet Planlama Teşkilatı’nın Yeniden Yapılanması	37
2.2.3. Hazine Müsteşarlığı’nın Kurulması ve Dönüşümü.....	39
2.3. Ekonomi Yönetiminde 2002-2017 Arası Dönem	41
2.3.1. Stratejik Planlama Anlayışının Gelişmesi.....	41
2.3.2. Kalkınma Bakanlığı’nın Kurulması	42
2.3.3. Hazine Müsteşarlığı’nın Dönüşümü	43
2.3.4. Maliye Bakanlığı Reformu.....	44
BÖLÜM III: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ İLE EKONOMİ POLİTİKALARININ KURUMSAL YAPISINDA DÖNÜŞÜM.....	46
1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	47
1.1. Türkiye’de Yönetim Sistemi Tartışmaları	47
1.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Süreci	50
1.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Genel Bir Bakış.....	52
1.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Teşkilatlanma	56
Kaynak: Stratejik Düşünce Enstitüsü, 2021	59

1.5. Bakanlıkların Yapısında Görülen Değişimler	59
2. Türkiye’de Ekonomi Politikaları Yönetimi	62
2.1. Ekonomi Politikaları Yönetiminde Aktörler	62
2.2. Ekonomi Politikaları Yönetiminde Yaşanan Değişimler	64
2.2.1. Ekonomi Politikaları Kurulu	66
2.2.2. Yatırım Ofisi ve Finans Ofisi	68
2.2.3. Türkiye Varlık Fonu	72
2.2.4. Ekonomi Bakanlığı’nın Ticaret Bakanlığı Olarak Yapılanması	74
2.2.5. Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığının Birleştirilmesi	75
2.2.6. Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın Kurulması	79
TARTIŞMA	86
SONUÇ	97
KAYNAKÇA	101

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Döngüsel Akım Şeması.....	9
Şekil 2: Planlı Ekonominin Kurumsal Yapısı.....	33
Şekil 3: Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı.....	59
Şekil 4: Ekonomi Politikaları Yönetiminde Aktörler	63
Şekil 5: Eski Sistemde Ekonomi Politikaları Yönetimi	64
Şekil 6: Yeni Sistemde Ekonomi Politikaları Yönetimi.....	65
Şekil 7: Ekonomi Yönetimi Kurumlarında Yaşanan Dönüşüm	66



GİRİŞ

Türkiye kurulduğundan bugüne, ekonomi politikaları yönetimi alanında önemli dönüşümler yaşanan bir ülke olmuştur. Dünyanın ekonomik yapısı değişikçe Türkiye’de de ortaya çıkan yeni ihtiyaçları karşılamaya yönelik ekonomi politikası yönetiminde farklı yöntemler benimsenmiştir. Bu doğrultuda Cumhuriyetin ilk yıllarında kalkınma planları çerçevesinde bir ekonomi yönetimi izlense de kurumsal ve kapsayıcı bir planlamanın bulunmadığı bir dönem yaşanmıştır. 1960 senesinde Devlet Planlama Teşkilatı’nın kurulmasıyla birlikte planlı ekonomi, kurumsal ve kapsayıcı bir nitelik kazanmıştır. 1980’li yıllardan itibaren ise Breton Woods ekonomik sisteminin çökmesiyle birlikte tüm dünyada neoliberal ekonomi politikalarının benimsenmesi, Türkiye’de de yankılarını bulmuştur. Bu doğrultuda 1982 anayasası döneminde ekonomi yönetiminde önemli dönüşümler yaşanmıştır (Eroğlu, Kangal ve Yeter, 2019). Ekonomi yönetimi alanında yaşanan diğer bir değişim, Türkiye’de 2001 finansal krizi sonrasında Avrupa Birliği ve IMF gibi kuruluşların tavsiyeleri göz önünde bulundurularak denetleyici ve düzenleyici kurumların kurulması yoluyla ekonomi yönetiminde kapsayıcı bir reform hareketinin gerçekleştirilmesidir. Dünyada yaşanan siyasi ve ekonomik konjonktür değişiklikleri, Türkiye’nin ekonomi yönetiminin kurumsal yapısını etkilemiş, yeni ihtiyaçlara ve iktisadi koşullara bağlı olarak ekonomi yönetiminin kurumsal yapısında önemli dönüşümler yaşanmıştır. Türkiye’de yaşanan bu dönüşümlerin küresel gelişmelerden bağımsız, sadece ulusal siyasi düzlemde etkilenerek gerçekleştirildiğini söylemek mümkün gözükmemektedir (Eroğlu vd., 2019).

Türkiye’de ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan son dönüşüm 2017 senesinde yapılan referandum ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş ile yaşanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan dönüşüm, 1960 senesinde Devlet Planlama Teşkilatı’nın kurulmasıyla birlikte başladığı düşünülen planlı ekonomi dönemi dahilinde ele alınmaktadır. Yeni sistemde, planlı ekonomiden vazgeçme değil, bilakis planlı ekonomiyi destekleyecek kurumların güçlendirildiği görülmektedir.

Bu çalışma, alan yazınında bu konuya dikkat çekme suretiyle, ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan dönüşüm hakkında ileride benzer konularda yapılacak olan

alışmalarla yol gösterici bir niteliğe sahip olabilir. Ekonomi politikaları yönetimi hususunda yapılan bu çalışma ileride diğer ülkeler ile karşılaştırılmalı analiz yapılması durumunda faydalı bir kaynak olabilir. Bu çalışmanın alan yazınına sunacağı katkı nedeniyle özgün bir değere sahip olduğu söylenebilir.

Bu tezin çalışma konusu Türkiye’de ekonomi politikalarının kurumsal yapısını Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi özelinde incelemektir. Yeni hükümet sistemi ile ekonomi politikaları yönetimi alanında pek çok önemli değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerin en önemlileri, Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı’nın birleştirilerek Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak kurulması ve Devlet Planlama Teşkilatı’nın devamı niteliğinde kurulan Kalkınma Bakanlığı’nın kapatılarak yerine Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın kurulmasıdır. Bu kapsamda ilgili kurumların tarihsel süreç içerisinde edindikleri roller de göz önünde bulundurularak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde sahip oldukları görev ve yetkiler incelenmektedir. Ek olarak, ekonomi politikaları yönetiminde önemli bir noktaya sahip olan ekonomi politikaları kurulu gibi yeni kurumlar da incelenmektedir. Bu noktada, ekonomi politikaları yönetiminde ön plana çıkan stratejik yaklaşım, kurumlar arası koordinasyon ve profesyonel yönetim gibi hususlara vurgu yapılmaktadır.

Araştırmanın ilk bölümünde araştırma ile ilgili kavramsal ereve makroekonomi ve ekonomi yönetiminin kurumsal yapısı çerçevesinde aktarılmaktadır. Bu bölümde makroekonominin tanımı, amacı, araçları gibi hususlar aktarılırken, makroekonominin önemli parametreleri olan istihdam, fiyat istikrarı, bütçe dengesi gibi kavramlara yer verilmektedir. Daha sonrasında ekonomi politikasının yönetiminde görev alan ulusal ve uluslararası kuruluşlar aktarılmaktadır.

Araştırmanın ikinci bölümünde ise Türkiye Cumhuriyeti’nde ekonomi politikası yönetiminin günümüzdeki halini ve kökenlerini anlayabilmek için gerekli görülen tarihsel arka plan aktarılmaktadır. Araştırmanın bu kısmında, Türkiye’de uygulanan ekonomi politikalarının yönetimi planlı ve plansız olmak üzere iki farklı dönemde incelenmektedir. Bu doğrultuda, 1960 senesinde kadar geçen süreç plansız ekonomi, 1960’tan günümüzde de devam eden süreç ise planlı ekonomi dönemi olarak ele alınmaktadır. Araştırmanın bu kısmında, bahsedilen dönemlerde uygulanan ekonomi politikalarının içeriği yerine başat aktörler olan kamu kurumlarının yapısı ön

plandadır. Bu sayede, araştırmanın asıl amacını oluşturan ekonomi politikası yönetimindeki dönüşümün temelleri atılmaktadır.

Araştırmanın üçüncü ve son bölümünde 2017 Anayasa Referandumu sonrasında değişen yönetim sisteminin genel çerçevesi sunulduktan sonra ekonomi politikası yönetimini etkileyen değişimlerden bahsedilmektedir. Bu noktada, araştırmanın önceki bölümlerinde aktarılmış olan eski kurumlar ile yeni yönetim sisteminde bulunan kurumlar arasında karşılaştırmalı bir analiz sunulması hedeflenmektedir.

Bu doğrultuda ilk olarak, yeni sistemin gerekliliği üzerine yapılan tartışmalar ve sistemin yürürlüğe girmesinden sonra sistem üzerine yapılan tartışmalar aktarılacaktır. Daha sonra, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne genel bir bakış ile sistem özeti sunulmaktadır. Üçüncü bölüme giriş niteliği taşıyan bu iki başlıktan sonra ise ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan dönüşümün aktarılabilmesi için yeni sistemle birlikte dönüşüm geçiren kurumlar ile yeni kurulan ofisler ve kurullar ele alınmaktadır. Sistem ile yaşanan dönüşümün daha iyi anlaşılabilmesi için eski ile yeniyi karşılaştırılan akış diyagramları kullanılmaktadır.

Araştırmanın sonuç bölümünde ise, yaşanan dönüşümün karakteristik özellikleri belirlenmeye çalışılmaktadır. Bu noktada, alan yazınında yeni sistemin ekonomik açıdan faydalı olup olmadığı üzerine yapılmış olan tartışmalardan yararlanılmaktadır. Yeni sistemin olumlu olarak görülen yanları ile olumsuz olarak görülen yanları karşılaştırılmaktadır.

Amaç

Bu çalışmanın amacı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ekonomi politikalarının yönetiminde yaşanan dönüşümü incelemektir. Alan yazını incelendiğinde Türkiye'nin yaşadığı önemli dönüşümün pek çok alan açısından incelendiği görülmekle birlikte ekonomi yönetimi konusunda çok sayıda çalışma yapılmadığı görülmektedir. Bu nedenle bu araştırma ile alan yazınında bulunan bu boşluğun doldurulması amaçlanmaktadır. Araştırmanın amacına ulaşmak amacıyla ekonomi politikaları incelenmeyecek, ekonomi politikalarının yönetiminde etkili olan kurumlar incelenecektir.

Referandum ile yapılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş öncesinde Türkiye'de sistem değişiminin gerekliliği üzerine pek çok tartışma yaşanmıştır. Yeni

sistemin en büyük faydası olarak yönetimde istikrarı sağlamanın bir formülü olduğunun öne sürülmesidir. Türkiye’de özellikle 1990’lı yıllarda kısa süreli koalisyon hükümetlerinin kurulmuş olması nedeniyle yaşanan olumsuzluklar göze çarptığında yeni sistemin cumhurbaşkanı seçilmesi için %50+1 koşulunu getirmesinin siyasi bir istikrar sağlayacağı düşünülmektedir (Özdemir ve Akçakaya, 2018). Siyasal istikrarsızlıkların 1970’li ve 1990’lı yıllarda Türkiye’de ekonomik açıdan büyük sorunlar yaşanmasına neden olduğu göz önüne alındığında siyasi istikrar sağlaması nedeniyle yeni sistemin ekonomik açıdan faydalı olacağı da ileri sürülmektedir (Akıncı, 2017). Öte yandan, yeni sistem ile ekonomi yönetiminde söz sahibi olan kurumlarda köklü değişikliklere gidilerek, kurumsal yapının koordinasyonunun güçlendirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Yeni sisteme yönelik getirilen olumsuz eleştiriler, Cumhurbaşkanlığı makamının her ne kadar halk tarafından seçiliyor olsa da çok geniş yetkilere sahip olması nedeniyle ortaya çıkabilecek sorunlara dikkat çekmektedir. Cumhurbaşkanlığı’na bağlı kurum ve kuruluşlarda yöneticilerin Cumhurbaşkanı tarafından atanması bir kısım için liyakatli atamalara sebep olacağı şeklinde olumlu olarak görülse de (Fendoğlu, 2018), bazıları tarafından kayırmacılığın önünü açarak liyakat sahibi insanların göreve gelememelerine neden olabileceği şeklinde yorumlanmaktadır. Ek olarak, ekonomi yönetiminde oluşturulan yeni yapının, kurumların görev ve yetkileri arasında çatışmalar yaratabilecek düzeyde karmaşık ve belirsiz olduğuna dair eleştiriler de bulunmaktadır (Bedirhanoglu, 2019 ve Oyan, 2018). Bu araştırmada yeni sistem ile ekonomi yönetiminde yaşanan dönüşümün doküman analizi yöntemi kullanılarak aktarılması sayesinde gelecekte bu dönüşüm üzerine yaşanan tartışmalar açısından bir zemin oluşturmayı hedeflemektedir.

Ekonomi politikasının yönetimi konusunda yapılan değişikliklerinin daha net anlaşılması ve araştırmaya tarihsel bir derinlik kazandırma amacıyla, Türkiye Cumhuriyeti’nde uygulanmış olan ekonomi politikası yönetim şekillerinin ve kurumlar aktarılacaktır. Bu nedenle araştırmanın ikinci bölümünde konunun tarihsel arka planı sunularak bugünlere nasıl gelindiğine cevap verilmeye çalışılmaktadır. Alan yazını incelendiğinde, Türkiye’de ekonomi politikalarının sıklıkla incelendiği görülmekte fakat bu ekonomi politikalarının yönetiminin hangi kurumlar ve düzenlemeler aracılığıyla yapıldığı hakkında yeteri kadar çalışma bulunmadığı

görülmektedir. Bu açıdan düşünüldüğünde bu araştırmanın alan yazınında önemli bir boşluğu doldurması hedeflenmektedir. Buna ek olarak, araştırmanın diğer bir alt amacı Türkiye’de yönetim alanında yaşanmış olan köklü değişimin ekonomi politikası yönetimi alanındaki etkilerinin incelenmesidir.

Ekonomi yönetiminde söz sahibi olan kurumların görev ve yetkilerinde yapılan değişikliklerin araştırmacı tarafından incelenmesi yoluyla oluşturulan bu araştırmanın amacı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kamu yönetiminde artırılan koordinasyonun ekonomi yönetimine olan yansımaları incelenmektedir. Bu sayede, bazı bakanlıkların birleştirilmesi, Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın kurulması, ekonomi politikalarının belirlenmesi vb. atılan adımların ekonomi yönetiminin kurumsal yapısı üzerinde ne gibi değişiklikler getireceği incelenmek istenmiştir. Bu değişiklikler ile dönüşümün yönüne dair çıkarımlarda bulunmak, araştırmanın diğer amaçlarından birisidir.

Yöntem

Araştırmanın amacına ulaşabilmek için nitel bir araştırma yöntemi olan doküman analizi yöntemi kullanılacaktır. Doküman analizi yöntemi ile daha önceden belirlenmiş olan dokümanın içeriğinin özenli ve sistemli bir şekilde analiz etmek için kullanılmaktadır (Wach, 2013). Doküman analizi yönteminin seçilmesinin iki önemli nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki araştırmada incelenen dönüşümün oldukça yakın bir tarihte gerçekleşmiş olması nedeniyle her ne kadar akademik alanda çalışmalar bulunsun da nicelik açısından henüz çok gelişkin bir alan olmaması, ikincisi seçilen dokümanların yasal nitelik taşıyan resmi belgeler olması nedeniyle oldukça nizami bir şekilde tasnif edilmiş dokümanlar olmasının araştırma açısından kolaylık sağlaması olarak sıralanabilir.

Doküman analizi yönteminin birtakım sınırlılıkları bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, dokümanların araştırma amacından başka bir amaçla hazırlanmış oldukları için araştırmanın konusuna yeterli cevaplar veremeyecek nitelikte olma ihtimalidir (Bowen, 2009). Araştırmada, yeniden yapılanmanın temel metinleri olan 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve yeni sistemde 10 Temmuz 2018 tarihinde çıkarılan ilk 4 Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde bulunan ekonomi yönetimi ile ilgili kuruluşlar hakkında bulunan metinlerin doküman analizi yöntemiyle incelemesi

yapılacaktır. Ek olarak, doküman analizi yönteminin yanında, literatür taraması yöntemi kullanılmaktadır. Bu sayede araştırma için toplanan veri kaynaklarının çeşitlendirilerek araştırmada elde edilen bulguların güvenilirliğinin artırılması amaçlanmaktadır.

Araştırmanın amacına ulaşabilmesi için en doğru yöntemin, birincil kaynak olarak ele alınabilecek yasal düzenlemeler olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle, yeni sistem ile ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan dönüşümün aktarılması için öncelikle dönüşüm öncesinde kurumların yasalarca belirlenmiş görev ve yetkileri, daha sonra ise dönüşüm sonucunda oluşan kurumların görev ve yetkilerinin yasal düzlemde incelenmesi yoluna gidilmiştir.

Araştırmada ikinci bir veri toplama yöntemi olarak, bürokraside üst düzey yöneticiler ile yapılan kısa röportajlar kullanılmaktadır. Konunun siyasi ve bürokratik yönden hassas bir durumda olması nedeniyle röportajlara katılan kişiler isimlerinin gizli tutulmasını talep etmiştir. Bu nedenle, kişilerin görevleri aktarılarak isimleri gizli tutulmaktadır. Röportajlar sonucunda elde edilen bilgiler araştırmanın tartışma başlığında değerlendirilmektedir.

BÖLÜM I KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Araştırmanın birinci bölümünde Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ekonomi yönetiminde yaşanan kurumsal dönüşümün temellerini anlatmak amacıyla kavramsal çerçeve sunulmaktadır. Bu çerçevede ilk olarak ekonomi ve makroekonomi kavramları incelenmektedir. Daha sonra, makroekonomi ile ilgili temel kavramlar olan ekonomik büyüme, istihdam, fiyat istikrarı, bütçe dengesi ve dış denge kavramları aktarılmaktadır. Birinci bölümün son kısmında Türkiye’de ekonomi yönetiminde doğrudan etkisi olan ulusal kuruluşlar ve dolaylı etkisi bulunan uluslararası kuruluşlar aktarılmaktadır. Bu bölümde araştırmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde sıklıkla söz edilecek olan kavram ve kuruluşların anlatımı sayesinde araştırmanın temelinin oluşturulması hedeflenmiştir.

1. Ekonomi ve Makroekonomi Kavramları

Latince de ev yönetimi anlamında kullanılan oikonomia kelimesinden türeyen ekonomi kelimesi (Leshem, 2013: 43) ve Arapça kökenli olan iktisat kelimesi Türkiye’deki yazınında sıklıkla kullanılmaktadır. TDK’ye (2020) göre ekonomi kelimesi “İnsanların yaşayabilmek için üretme, ürettiklerini bölüşme biçimlerinin ve bu faaliyetlerden doğan ilişkilerin bütünü ve bu ilişkileri inceleyen bilim dalı” olarak tanımlanmıştır. Alinyazını incelendiğinde ekonominin modern bir sosyal bilim olarak ilk kez Adam Smith’in Ulusların Zenginliği çalışması ile ele alındığı görüşünün yaygın olduğu görülmektedir. Genel kanı Ulusların Zenginliği isimli çalışmada ekonomiye dair ilk sistematik analizlerin yapıldığı şeklindedir.

Alinyazını incelendiğinde ekonomi kavramının pek çok tanımı bulunduğu görülmektedir. Bir görüşe göre ekonomi, toplumda bulunan sınırlı kaynakların yönetiminin incelenmesidir (Mankiw, 2001: 4). Başka bir tanıma göre ekonomi, hizmet ve ürünlerin üretim, dağıtım ve tüketim faaliyetlerini incelemenin yanı sıra üretim faaliyetlerini toplum bazında inceleyen sosyal bir bilimdir (Krugman, Wells ve Graddy, 2005: 2). Diğer bir tanıma göre ekonomi; hükümet, işletmeler ve

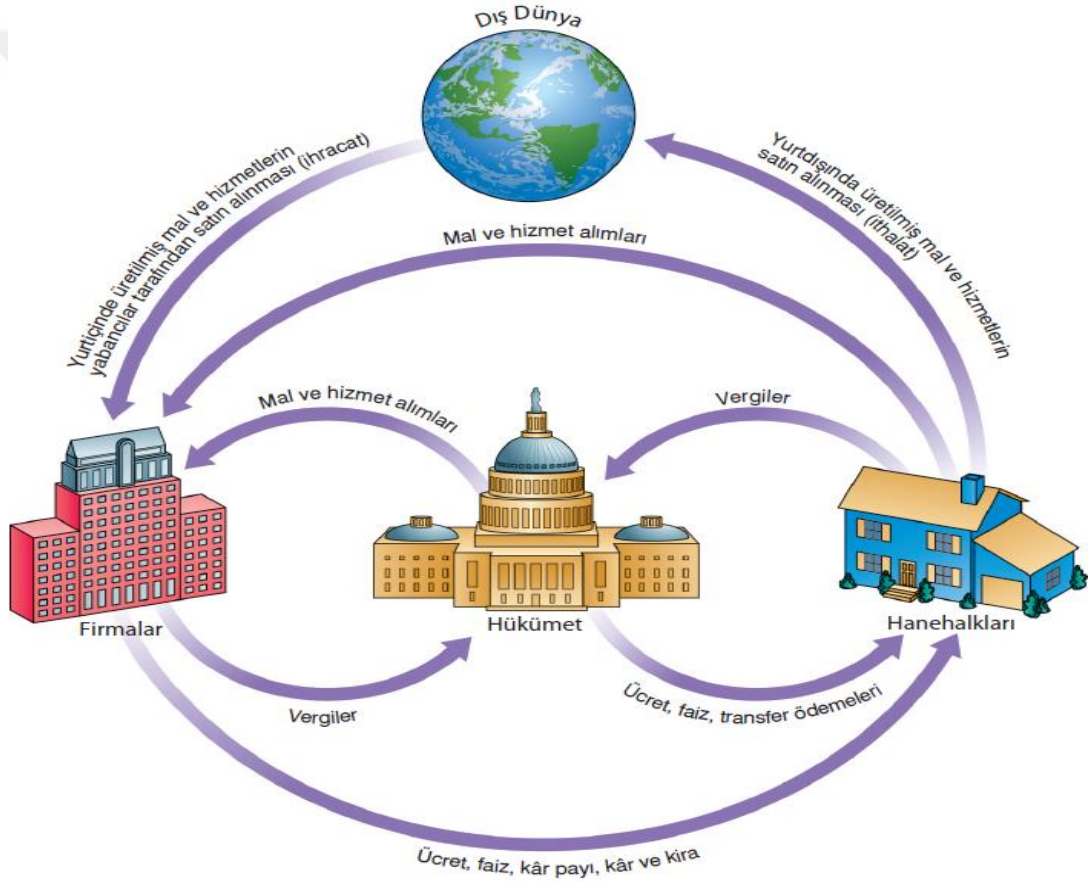
vatandaşların yani toplumun tüm aktörlerinin kısıtlı kaynakların üretimi, tüketimi ve dağıtılması konularında yapmış olduğu seçimleri inceleyen sosyal bir bilimdir (Bade ve Parkin, 2003: 5). Mahfi Eğilmez'in (2016) yapmış olduğu tanıma göre ekonominin konusu, sınırlı kaynakların insan ihtiyaçlarını karşılayabilmek için mümkün olan en iyi şekilde paylaşılmasıdır.

Alan yazınında ekonominin tanımları incelendiğinde birkaç ortak nokta göze çarpmaktadır. Bu noktalar; ekonominin sosyal bir bilim olduğu, kısıtlı kaynaklar hakkında yapılan seçimler hakkında olduğu, incelenen seçimlerin üretim, tüketim ve dağıtım konularında gerçekleştiği ve ekonominin aktörlerinin hükümet, işletmeler ve bireyler olmak üzere toplumun genelini kapsadığı görülmektedir. Bu açıdan düşünüldüğünde ekonomi biliminin hangi ürün, kim için, ne kadar üretecek sorularına verilen yanıtları inceleyen bir bilim olduğu sonucuna varılabilir (Sullivan, Sheffrin ve Perez, 2008: 4).

Ekonomi biliminde hane halkı, kamu, firmalar ve dış dünya olmak üzere dört farklı aktör üzerinden inceleme yapılmaktadır (Eğilmez, 2016: 22). Hane halkı, toplumda emeği karşılığında bir ücret alarak çalışan kişiler ve emekli aylığı alan kişilerin oluşturduğu kişiler grubudur. Hane halkı denildiğinde, tek tek bireyler yerine ülke içinde bulunan ve ekonomik üretimin bir parçası olan ve geçmişte üretime katkı sağlamış tüm kişiler kastedilmektedir. Hane halkı, firmalara ve kamulara emeklerini satarak karşılığında gelir elde ederler (Eğilmez, 2016: 22). Firmalar, mal veya hizmet üretimi yaparak gelir elde eden kuruluşlardır. Bir banka, fabrika veya restoran firma olarak kabul edilmektedir. Firmalar, hane halkı üyelerini istihdam ederek onların gelir elde etmesini sağladığı gibi kamuya da vergi ödeyerek kamu gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır (Eğilmez, 2016: 22). Dış dünya, ülkenin ihracat (dış satım) ve ithalat (dış alım) yolu ile ekonomik ilişki kurduğu kesimdir. Kamu, merkezi hükümet, kamu iktisadi kuruluşları ve belediyeler gibi kamu kuruluşlarından oluşmaktadır. Kamu kuruluşları, hem ekonomi yönetiminde etkin bir role sahiptir hem de topladığı vergiler ve yaptığı harcamalar ile ekonominin dengesinin sağlanması konusunda önemli kararlar almaktadırlar (Eğilmez, 2016: 22). Aşağıda bulunan şekil 1'de ekonominin dört temel aktörünün birbirleri ile kurduğu ilişkiler gösterilmektedir. Şekil 1'de görüldüğü üzere hükümet ile firmalar arasındaki ilişki şu şekilde ilerlemektedir: hükümet firmalardan vergi toplayarak gelir elde etmekte ve

bu gelir ile firmalardan mal ve hizmet alımları gerçekleştirmektedir. Hükümet aynı anda, hane halkından da vergi toplamakta ve ücret, faiz ve transfer ödemeleri yoluyla toplamış olduğu gelirleri hane haklarına tekrar dağıtmaktadır. Firmalar ile hane halkları arasındaki ilişki incelendiğinde hane halklarının firmalardan mal ve hizmet alımları gerçekleştirirken ücret, faiz, kar payı, kar ve kira yollarıyla firmalardan gelir elde ettikleri görülmektedir. Dış dünyanın firmalar ve hane halkları ile olan ilişkisi, yurtdışında üretilen mal ve hizmetlerin alınması (ithalat) ve yurtiçinde üretilen mal ve hizmetlerin satılması (ihracat) yolları ile olduğu görülmektedir.

Şekil 1: Döngüsel Akım Şeması



Kaynak:Case, K. E., Fair, R. C., Oster, S. M. (2012). Ekonominin İlkeleri (Çev: Deliktaş, E., Karadağ, M., & Güçlü, M.). Palma Yayıncılık: Ankara. Sf. 9.

Ekonomi bilimi mikroekonomi ve makroekonomi olmak üzere iki farklı başlık altında incelenmektedir. Mikro kelimesi Yunanca küçük, makro kelimesi ise büyük anlamına gelmektedir (Eğilmez, 2016: 15). Mikroekonomi, firmalar ile bireylerin ekonomik davranışlarını incelerken, makroekonomi ekonomi konusuna daha geniş

bir çerçeveden yaklaşarak ülkenin genel ekonomisini üretim, işsizlik, enflasyon vb. genel ekonomik çıktılar çerçevesinde incelemektedir (Case, Fair ve Oster, 2012: 8). Bir örnek ile mikroekonomi ve makroekonomi arasındaki fark anlatılmak istenirse, bir firmanın üretim faaliyetlerine devam edip etmemesine yönelik kararı mikroekonominin konusu iken, hükümetin istihdamı artırmaya yönelik atabileceği adımların tespit edilmesi makroekonominin konusu olabilir. Sonuç olarak, makroekonomi bir ülkenin veya daha geniş bir coğrafyanın ekonomik durumunu inceler iken yaklaşımını daha geniş bir bakış açısı ile kurgulayarak enflasyon, ekonominin toplam büyüme hızı ve istihdam gibi daha genel çerçevelerden inceleme yapmaktadır (Eğilmez: 2016: 17).

Makroekonomi konusunda ulusal nitelikteki faaliyetlere ek olarak, dış ticaret dengesi, uluslararası piyasalardaki gelişmeler ve sermaye hareketleri gibi konular da makroekonomik göstergelere etki etmesinden dolayı makroekonominin alanına girmektedir (Snowdown ve Vane, 2005: 1). Makroekonomi denince akla gelen ilk olgu ulusal ekonominin genel performansı ve yapısıdır. Bu açıdan düşünüldüğünde makroekonominin, ulusal çıktılarının arkasında yatan ana sebepleri incelediği sonucuna varılabilir. Bu inceleme ile yapılan makroekonomik analiz sayesinde bir ülkenin kısa dönemli ekonomik dalgalanmaların ve uzun dönemli trendlerin arkasında yatan nedenlerin tespit edilmesine hizmet ettiği söylenebilir. Bu tanımdan hareketle makroekonominin hem ulusal ekonomide durum tespiti yapılmasını sağladığı hem de yapılan bu tespitlerin kullanılarak ekonomi politikası geliştirmeye ortam hazırladığı söylenebilir (Snowdown ve Vane, 2005: 1).

Makroekonomik göstergeler ve durum her ne kadar ulusal ölçekte değerlendirilen etkiler olsa da bireylerin yaşam standartları üzerinde önemli bir etkiye sahiptir çünkü makroekonomi fiyat istikrar ve istihdam gibi göstergeler ile ilgili bir kavramdır. Örneğin, düşük istihdam oranlarının yaşandığı bir ülkede hane halkı da bu durumdan etkilenmekte ve toplam gelirleri düşmektedir. Bu durum sonucunda hane halkı toplamda daha az para harcayacağı için firmaların gelirleri de düşmektedir. Daha sonra hem firmalar hem de hane halkı düşük istihdam neticesinde daha düşük gelire sahip olmaları nedeniyle kamuya daha düşük vergi ödeyeceklerdir. Görüldüğü üzere makroekonomik bir gösterge olan istihdam tüm ülkenin ekonomisini olumsuz bir şekilde etkileyebilmektedir.

Makroekonomik yönetim hükümet, parlamento, bağımsız denetleyici ve düzenleyici kurumlar ile merkez bankaları tarafından gerçekleştirilmektedir. Kurumlar, makroekonomik yönetimde olması nedeniyle makroekonomik performans farklılıklarının açıklanmasında önemli bir yer tutmaya başlamıştır (Rodrik ve Subramanian, 2003: 32). Makroekonomik yönetimde maliye politikasını hükümet yürütmekte iken, merkez bankaları fiyat istikrarı odaklı bir kuruluş olarak para politikalarını belirlemektedir. Hükümetler, maliye politikası ile devletin gelir ve giderleri üzerinde seçimlerde bulunarak ülkenin istihdam, ekonomik büyüme veya fiyat istikrarı gibi makroekonomik hedeflerine ulaşma amacı taşımaktadırlar. Kurumlar arasında görev ve öncelik farklılıkları bulunmasından dolayı, kurumlar arası iletişimin ve koordinasyonun makroekonomik performans üzerinde önemli bir etkisi bulunduğu söylenebilir. Maliye ve para politikaları arasındaki güçlü koordinasyonun veya koordinasyon eksikliğinin ekonomik istikrar, ekonomik büyüme, mali borç yönetimi gibi konularda etkili olduğu söylenebilir (Özyılmaz, 2016: 29).

2. Makroekonomi ile İlgili Temel Kavramlar

Araştırmanın önceki kısımlarında bahsedildiği üzere makroekonomi, ekonominin performansı ve genel yapısı ile ilgili toplam ve genel sonuçlara odaklanmaktadır. Bu nedenle, makroekonominin konusunu oluşturan genel kavramların incelenmesinin önemli olduğu düşünülmektedir. Alan yazını incelendiğinde makroekonominin konusuna giren pek çok farklı kavram olduğu görülmektedir. Örneğin, geniş ölçekli bir araştırmada kamu borç stoku, GSYH/dış borç dengesi gibi kavramların da incelendiği görülebilir. Bu araştırmada kamu yönetiminin hedefleme yaptığı ve daha fazla göz önünde bulundurulmuş fiyat istikrarı, istihdam, ekonomik büyüme, dış ticaret dengesi ve bütçe dengesi gibi kavramları incelenmektedir.

2.1. Ekonomik Büyüme

Makroekonomi ile ilgili en temel kavramlardan birisi mal ve hizmetlerin toplam üretim seviyesini ifade eden Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) kavramıdır. Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) ile Gayri Safi Yurtiçi Hasıla kavramları birbirine karıştırılmamalıdır: GSMH sadece yerlilerin toplam üretimini ifade ederken GSYH ülke içinde yerli veya yabancı fark etmeksizin toplam üretimi göstermektedir. GSMH

kavramı dünyanın neresinde olursa olsun yerli firmaların üretimini hesaba katmaktadır (Erden Özsoy ve Tosunoğlu, 2017: 286). Ekonomik büyüme söz konusu olduğunda GSYH kavramı dikkate alınmakta, yani ülke içinde yapılan toplam üretim kim tarafından yapıldığına bakılmaksızın değerlendirilmektedir. Ekonomik büyüme ve bunun karşısı olan küçülme kavramları da GSYH'deki büyümeye ve küçülmeye işaret etmektedir (Case vd., 2012: 402).

Ekonomik büyüme kavramının anlaşılabilmesi için nominal ve reel GSYH arasındaki farkın iyi anlaşılması gerekmektedir. Nominal GSYH, fiyatlardaki artış veya düşüş hesaba katılmadan ülke içindeki toplam üretimin nominal değerinin belirlenmesi ile hesaplanmaktadır. Reel GSYH ise, fiyatlardaki yaşanan değişimin de hesaba katılması ile ülke içindeki toplam üretimin belirlenmesi ile hesaplanmaktadır (Ünsal, 2007: 4). Ekonomik büyüme hesaplarında reel GSYH üzerinde meydana gelen değişiklikler incelenmektedir. Yani, reel GSYH'nin artması ekonomik büyümenin gerçekleştiğine işaret etmektedir.

Ekonomik büyüme makroekonomik görünümün en önemli parçalarından birisidir çünkü diğer makroekonomik göstergeler ile ekonomik büyüme arasında önemli bir korelasyon bulunmaktadır. Örneğin, ekonominin yeterli seviyede büyümediği durumlarda istihdam seviyesinde düşüş yaşanabilir. Buna ek olarak ekonomik kriz dönemlerinde ekonomik büyümede yaşanan önemli olumsuzlukların hızlı bir şekilde istihdamın azalmasını ve işsizliğin artmasını sağladığı görülmektedir. Öte yandan, istihdamın tekrar eski oranlarına ulaşabilmesi için ekonomik büyümenin toparlanması ve eski haline gelmesi gerektiği görülmektedir. Bu nedenle, istihdamın belirli bir gecikme ile olsa da ekonomik büyümeyi takip ettiği söylenebilir (Akay, Aklan ve Çınar, 2016: 210).

Alanyazını incelendiğinde ekonomik büyümenin sağlanması konusunda ekonomistler arasında bir görüş birliğinin bulunduğu görülmüştür, ekonomik büyüme kavramının makroekonomi ile ilgili en temel ve önemini tartışılması güç kavramlardan biri olduğunu göstermektedir (Baumol ve Blinder, 1988: 98). Kalkınma ve refah artışı kavramları ile de eş anlamlı olarak kullanılabilen ekonomik büyüme kavramı ekonomi tarihi boyunca tartışılan kavramlardan birisi olmuştur. Tarih boyunca ekonomik büyümeyi sağlama yöntemleri bakımından pek çok farklı

görüş öne sürülse de ekonomik büyümenin önemsiz olduğunu vurgulayan bir önemli bir çalışma olmadığı görülmektedir (Acar, 2016: 94). Ekonomik büyüme kavramındaki önemli olan diğer bir olgu büyümenin kısa dönemli değil istikrarlı bir şekilde gerçekleşmesi gerekliliğidir. Ekonomik büyüme ile toplumun refahı arasında güçlü bir korelasyon bulunmaktadır, çünkü kişi başına düşen milli gelir, reel GSYH ile toplam nüfusun birbirine oranı ile hesaplanmaktadır. Bunun yanı sıra ekonomik büyüme istihdam, dış ticaret dengesi, ülkedeki toplam üretim gibi yapısal değerler ile ilişkili bir kavram olması nedeniyle fiyat istikrarının sağlanması, üretim ve/veya tüketime teşvik edilmesine yönelik politikaların geliştirilmesi, teknoloji yatırımlarına önem verilmesi gibi politikaların izlenmesi büyük önem taşımaktadır.

2.2. İstihdam

Bir ülkenin toplam işgücü, çalışanlar ile işsizlerin toplamından oluşmaktadır (OECD, 2020: 3). Yani toplam işgücüne çocuklar, emekliler ve çalışmak istemeyenler katılmaktadır. Bu nedenle toplam işgücü çalışma çağındaki olan ve çalışma isteğinde bulunan kişilerden oluşmaktadır. İstihdam ise emeği karşılığında belirli bir ücret alma isteği ile üretim faaliyetlerine katılan kişileri temsil etmektedir. İşsizlik ise istihdam tanımına uygun olarak, bireyin çalışabileceği herhangi bir işe sahip olmaması şeklinde tanımlanmaktadır. Yani bir bireyin işsiz olarak kabul edilebilmesi için bireyin işi olmamasının yanı sıra, çalışmasının önünde bir engel bulunmaması (yaşlılık, malullük vb.) ve aktif bir şekilde iş arıyor olması gerekmektedir (OECD, 2020: 3).

İşsizliğin ekonomik, sosyal, toplumsal ve siyasi birçok sonucu bulunmaktadır. İşsizliğin en önemli sonucu işsiz olan kişinin gelirden mahrum kalmasıdır. Makroekonomik açıdan ele alındığında ise işsizliğin yüksek olması ekonomik büyümede gerilemeye veya yavaşlamaya işaret etmesidir çünkü işsizlik oranının yüksek olması ülke içinde üretimin düşük olduğuna işaret etmektedir. Eğer bir ülke içerisinde çalışma çağına erişen nüfus kadar istihdam yaratılamaz ise işsizlik artacak ve bu durum sonucunda ekonominin dengelerinde önemli bozulmalar ortaya çıkabilecektir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde nüfus artış hızının yüksek olmasının sonucunda işgücüne katılım oranı da hızlı bir şekilde artmaktadır. Bunun sonucunda işgücü çağına gelen nüfusun (15-65 yaş arası) ekonomik etkinliklere

katılabilmesini sağlayabilmek için yüksek ekonomik büyüme oranlarının yakalanması gerekmektedir (Aksu, 2017: 41).

İstihdam konusunda hükümetlere önemli görevler düşebilmektedir. Makroekonomi yönetiminde istihdam oranlarını yüksek tutarak ekonominin büyüme potansiyelini gerçekleştirebilmesini sağlamak hükümetin başlıca ekonomik hedeflerinden birisidir. Bu sayede, hem GSYH hızlı bir şekilde artarak toplumda refahın artmasına katkıda bulunulabilir hem de düşük istihdam sonucu ortaya çıkması muhtemelen ekonomik ve sosyal sorunların önüne geçilebilir (Korkmaz ve Mahiroğulları: 2007: 85).

İstihdamın artırılması için uygulanabilecek en klasik yol GSYH'nin hızlı bir şekilde büyümesini sağlamaktır (Işığışık, 2011: 62). Ekonominin hızlı bir şekilde büyümesi sonucunda yeni firmalar kurulmakta, mevcut firmalar kapasite artışına giderek istihdama daha fazla katkı sağlamaktadır. Buna ek olarak, kamu kuruluşları da büyüyen ekonominin ihtiyaçlarını karşılayabilmek için istihdam sayılarını artırabilmektedir. İşsizliğin yaratabileceği ekonomik ve toplumsal sorunlar göz önüne alındığında hükümetlerin işsizlik ile mücadele içinde olduğu ve istihdamın ekonomik büyüme ile ilişkili bir kavram olduğu unutulmamalıdır.

İstihdamın yeterli ölçüde sağlanabilmesi için ekonomik büyüme tek başına yeterli olmayabilir. Teknolojik gelişmeler istihdamı artırıcı etki yapabildiği gibi tam tersi etkide de bulunabilmektedir. Örneğin, teknolojik gelişmeler sonucunda yeni iş alanlarının yaratılabilmesi gibi, teknolojik gelişmeler sayesinde önceden on kişinin yaptığı bir işi iki kişi de yapabilmektedir. Bu durumda teknoloji istihdam üzerinde olumsuz bir sonuç sağlamaktadır. Yaşanan istihdam kayıplarını önlemek için ekonominin verimli bir şekilde işlemesi gerekmektedir. Sonuç olarak, istihdam sadece sayılardan ibaret bir kavram olarak ele alınmamalı, istihdamın verimli ve etkin kullanımına yönelik adımların da atılması gerekebilmektedir (Aksu, 2017: 41).

2.3. Fiyat İstikrarı

Fiyat istikrarı kavramı, ekonomi genelinde ürün ve hizmetlerin fiyatlarında belirli bir dönemde yaşanan değişimlerin belirli sınırlar içerisinde olmasını ifade etmektedir. Fiyatlardaki artış düzeyi enflasyon olarak isimlendirilirken fiyatlardaki düşüş ise deflasyon olarak isimlendirilmektedir (Case vd., 2012: 404). Her ne kadar toplum tarafından ürün ve hizmetlerin fiyatlarının düşmesi anlamına gelen deflasyon olumlu

bir olgu olarak görülebilse de ekonomistler arasındaki genel kabul görmüş olan düşünce %1 ile %4 arasındaki bir enflasyonun makroekonomik açıdan sağlıklı olduğu yönündedir. Fiyat istikrarı konusunda yaşanabilecek bir diğer karışıklık ise enflasyonun olduğu bir ekonomide fiyatların yüksek olduğu yönündeki anlayıştır. Enflasyon yalnız belirli dönemler içerisinde fiyatlarda yaşanan artış yönündeki değişimi ifade etmektedir. Örneğin, senelik %5'lik bir enflasyona sahip bir ülkede, bir sene önce 100 birim para ile alınabilen hizmet ve ürünlerin günümüzde 105 birim para ile alınabildiği anlaşılmalıdır.

Fiyat istikrarında yaşanan bozulmaların talep ve maliyet nedenleriyle olabileceği düşünülmektedir. Talep yönlü fiyat istikrarında bozulmalar ülke ekonomisindeki talebin hızlı bir şekilde artması sonucunda enflasyon, talebin düşmesi sonucunda ise deflasyon oluşması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Maliyet yönlü fiyat istikrarında bozulmalar ise ülke ekonomisinde üretilen mal ve hizmetlerin maliyetlerinde ortaya çıkan yukarı veya aşağı yönlü keskin değişimler sonucunda ortaya çıkmaktadır. Fiyat istikrarının bozulmasını önleme veya bozulmuş fiyat istikrarını tekrar sağlayabilme için hükümetin ve ekonomide söz sahibi olan yönetici kurumların ortaya çıkan istikrarsızlığın nedeninin talep ve/veya maliyet yönlü olduğunu doğru bir şekilde analiz ederek uygun adımlar atması gerekebilmektedir. Talep yönlü bir enflasyon olması durumunda para politikası araçlarının kullanımı gerekirken, maliyet yönlü bir enflasyonun olması durumunda maliye politikalarının kullanılması gerekmektedir (Taban ve Şengür, 2016: 48).

Makroekonomide fiyat istikrarı önemli bir kavramdır çünkü fiyat istikrarının bulunmaması sonucunda önemli sosyal ve ekonomik sorunlar oluşabilmektedir. Öncelikle, fiyat istikrarının olmadığı bir ekonomide fiyat istikrarına tekrar kavuşabilmek için atılan adımların maliyeti yüksek olabilmektedir. Örneğin, enflasyonist bir ekonomide çalışanların maliyet nedenli bir enflasyon karşısında alım güçlerinin düşmemesi için ücretlerine zam yapılması, bireylerin yaşam standartlarını korumaya yönelik bir adım olsa da talep enflasyonu yaratması nedeniyle enflasyonun tekrar yükselmesine neden olabilmektedir. Bunlara ek olarak, fiyat istikrarının hızlı bir şekilde bozulması hane halkının, firmaların ve kamunun geleceğe dair projeksiyonlarını olumsuz bir şekilde etkileyebilmektedir. Fiyat istikrarının bulunmayışının; bireylerin geleceğe güven ile bakmaları, alacaklı ile borçlu

arasındaki güvene dayalı ilişkinin tahsis edilmesi, devletin bütçe dengesini sağlama amacıyla oluşturduğu vergi rejimi gibi pek çok alanda olumsuz sonuçları bulunmaktadır (Sullivan vd., 2008: 101).

Fiyat istikrarı ekonomik aktivitelerin öngörülebilir olmasına önemli katkılar sağlamaktadır. Örneğin, yüksek enflasyonun sabit bir çizgide öngörülebilir bir biçimde gerçekleşmesi ani enflasyon düşüşlerinden veya deflasyona geçişten daha faydalı olabilmektedir. Fiyatlarda yaşanan değişimin aşağı yönlü olması hane halkının gerçek gelirini artırabileceği gibi, firmaların ve hane halkının borçlarının reel değerlerinin yükselmesi sağlayabilmektedir. Bu nedenle fiyat istikrarındaki en önemli konunun öngörülebilirlik olduğu söylenebilir (Kayhan, Bayat ve Adıgüzel, 2019: 3).

2.4. Bütçe Dengesi

Bütçe, hükümetin bir mali yıl içerisinde sunmayı öngördüğü hizmet giderleri ve toplamayı öngördüğü vergi gelirlerinin tahmini bir şekilde hazırlanmasını kapsayan bir kanundur. Bütçe makroekonomi üzerinde önemli bir etkiye sahiptir çünkü bir ülkede en çok parayı yöneten aktör kamu kesimidir. Bu nedenle, hükümetin harcama ve gelir toplama üzerinde yaptığı tasarruflar ülkenin makroekonomik görünümünü ciddi şekilde etkileyebilmektedir. Bütçe yasama organı tarafından yürütme organına belirli bir bütçe planı üzerinde harcama yapma yetkisinin verilmesini sağlayan bir kanun olarak ele alınabilir (Uluatam, 2005: 113). Türkiye’de de TBMM bütçe kanununu mali yıl başlamadan onaylamakta ve yürütme organına bütçeye uygun harcama yapma ve gelir toplama yetkisini vermektedir. Bütçe sayesinde hükümetin bir senelik harcama planı oluşturarak izlemeyi düşündüğü politikaları ortaya koymakta ve bu sayede ekonominin geleceğine dair somut bir adım atılmaktadır.

Bütçe dengesi ise kamunun topladığı gelirler ile yaptığı harcamalar arasındaki ilişkiyi ifade eden bir kavramdır. Eğer kamu gelirlerinden daha fazla harcama yaparsa bütçe açığı, gelirlerinden daha düşük harcama yaparsa bütçe fazlası oluşmaktadır (Sullivan vd., 2008: 348). Bütçenin etkin bir şekilde kullanılması ile makroekonomi üzerinde pek çok olumlu sonuçlar elde edilebilmektedir. Benzer bir şekilde, bütçenin verimsiz kullanımı sonucunda da olumsuz çıktılar çıkması beklenebilir. Bütçe dengesi umursanmadan ekonomik büyümeyi teşvik etmek

amacıyla hükümetin vergi indirimleri ve hane halkına fazladan gelir sağlanması gibi önlemleri alması kısa vadede işe yarasa da uzun vadede yapılan teşviklerden dolayı kamu borçlarının artması makroekonomik göstergelerin gelecekteki durumu üzerinde olumsuz bir baskı oluşturabilir. Bütçe açığının yaşanması durumunda kamu maliyesi harcamalarını iç veya dış borçlanma yoluyla finanse etmektedir. Bu durum, yeni bir dengein oluşmasına zemin hazırlamakta, kamu borç stokunun da yönetilmesi ihtiyacını doğurmaktadır. Bütçe dengesi incelenirken nominal büyüklükler yerine bütçesi konu olan ülkenin GSYH ile oranı dikkate alınmaktadır. Benzer bir şekilde kamunun borç stoku da nominal değer yerine GSYH ile oranı dikkate alınarak değerlendirilmektedir. Örneğin, Avrupa Birliği bünyesinde parasal birliğe olan ülkelerin kamu borç stoklarının GSYH'ye oranının %60'ı bütçe açıklarının GSYH'ye oranının ise %3'ü geçmemesi kriterleri bulunmaktadır (Ela, 2018: 731).

Bütçe dengesinin kamu aleyhine bozulması sonucunda ülke içinde dolaşan para miktarı artmasına bağlı olarak fiyat istikrarı bozulabilmekte ve enflasyonist bir ortam oluşabilmektedir (Kaya ve Öz, 2016: 641). Buna ek olarak, kamu maliyesinin gelirlerinden daha düşük harcama yapması, ülke içindeki firmalara ve hane halkına toplamış olduğu vergiden daha düşük bir miktarda para aktarması anlamına geldiği için ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etki yaratabilir. Bu etki tersine de işleyebilmekte ve hükümet ekonomik büyümeyi destekleme amacıyla bütçe dengesinde açık verme yoluna gidebilmektedir (Bektaş, 2019: 428) Görüldüğü üzere bütçe dengesi diğer makroekonomik göstergeler ile yakın bir ilişki içerisindedir.

2.5. Dış Denge

Küreselleşme olgusuyla birlikte gelişen dış ticaret olgusu günümüzde birkaç istisna dışında tüm ülkeleri serbest dış ticaretin bulunduğu açık ekonomiler topluluğuna çevirmiştir. Günümüzde, neredeyse tüm ülkeler yurtdışından mal ve/veya hizmet satın aldığı gibi yurtdışına mal ve/veya hizmet satışı gerçekleştirmektedir. Dış denge kavramı da dış ticaret olgusu ile ortaya çıkmıştır. Dış ticaret dengesi toplam ihracat değerinden toplam ithalat değerinin çıkarılmasıyla hesaplanmaktadır (Karamelikli, 2016: 391).

Makroekonominin önemli bir kavramı olan dış denge hem ödemeler dengesi hem de ekonomik büyüme kavramları ile yakından ilgilidir. Bu noktada GSYH

hesaplanırken net ihracat kaleminin de hesaba katıldığı unutulmamalıdır. Eğer bir ülke ihracat miktarından daha fazla ithalat yapıyor ise o ülkede dış ticaret açığı, ihracat miktarından daha az ithalat yapıyor ise dış ticaret fazlası gerçekleşmektedir. Dış ticaret dengesini ve hacmini etkileyen pek çok unsur bulunmaktadır. Örneğin, döviz kurunda yaşanan oynaklıklar dış ticaret dengesini olumsuz etkileyebilmektedir çünkü yüksek oynaklık öngörülebilirliği azaltması nedeniyle karlılık beklentilerini olumsuz etkilemektedir (Öztürk, 2006: 86).

Ülkelerin sahip olduğu ve ihtiyaç duyduğu ürünlerin birbirlerinden farklı olması nedeniyle dış dengelerinin yorumlamalarında önemli değişiklikler ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Suudi Arabistan gibi dünyanın en büyük petrol ihracatçılarından olan bir ülkenin dış denge sağlaması veya dış ticaret fazlası vermesi oldukça olağan bir durum iken, Türkiye gibi enerji piyasasında net ithalatçı konumda olan bir ülkenin dış ticaret fazlası vermesi zorlaşmaktadır. Öte yandan, dış ticaret açığı vermek her zaman olumsuz bir duruma işaret etmemektedir çünkü günümüzde ABD başta olmak üzere pek çok gelişmiş ülke dış ticaret açığı vermesine rağmen ekonomik büyümelerini sürdürebilmektedir. Dış ticaret açığını finanse etmek herhangi bir sorun teşkil etmiyorsa dış ticaret açığının varlığı ülke için önemli bir problem olarak görülmebilir. Dış ticaret açığı verebilmek için öncelikle bu açığın yabancı para cinsinden finanse edilmesi gerekmektedir. Bu noktada ülkenin makroekonomik görünümü büyük önem taşımaktadır ve finans piyasalarının güçlü olması önem taşımaktadır çünkü ülkelerin döviz borçlanma kabiliyetleri mevcut makroekonomik durum ile doğrudan ilişkilidir. Öte yandan, dış ticaret fazlası veren bir ülkenin borçlanma sorunu olmamaktadır çünkü net ihracat miktarı kadar ülkeye döviz girişi gerçekleşmektedir.

3. Ekonomi Yönetiminde Kurumsal Yapı

Araştırmanın bu kısmında Türkiye’de ekonomi politikası yönetiminde ön planda olan kurumlar incelenmektedir. BDDK ve SPK gibi düzenleyici/denetleyici görevleri bulunan kurumlar da bu kısımda açıklanacaktır. Bu kısımda aktarılan kurumlar 2017 öncesindeki durumları ile aktarılacaktır. Bu sayede araştırmanın üçüncü bölümünde bahsedilecek olan dönüşüm konusunda araştırmanın bu kısmına referans verilmesi amaçlanmaktadır. Ekonomi yönetiminde ulusal kurumlar söz sahibi olabildiği gibi

yaptıkları etki bakımından göz ardı edilmesi mümkün olmayan uluslararası kuruluşlar da bulunmaktadır. Yani ulusal kurumlar doğrudan, uluslararası kurumlar ise dolaylı bir şekilde ülke makroekonomisine etkide bulunmaktadır. Makroekonomik yönetimde söz sahibi olan kurumların yapısı ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilmektedir çünkü her bir ülkeye uygun tek bir kurumsal yapının bulunması mümkün olmamakla beraber ülkeler ihtiyaçlarına uygun olacak şekilde kurumsal yapılarını düzenlemektedirler.

3.1. Ulusal Kuruluşlar

Maliye Bakanlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Hazine Müsteşarlığı, Kalkınma Bakanlığı gibi ekonomi yönetiminde temel roller alan kurumlara ek olarak düzenleyici ve denetleyici kurumlar olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Sermaye Piyasası Kurumu gibi kurumlar bu kısımda incelenmektedir.

3.1.1. Maliye Bakanlığı

Maliye Bakanlığı, tarihçesi Osmanlı Devleti'nde defterdarlık pozisyonuna kadar uzanan ve Türkiye'de yapısal olarak sıklıkla değişime uğramış bir kurum olarak ele alınabilir. Türkiye'de Maliye Bakanlığı 23 Nisan 1923'te Maliye, Gümrük ve Tapu Vekaleti ismi ile kurulmuştur (Öner, 2005: 488). İsminden de anlaşılacağı üzere Maliye Bakanlığı o dönem gümrük ve tapu işlemlerinden de sorumlu bir kurum olarak teşkilatlanmıştır. 1936 senesinde Maliye Bakanlığı ismi ile teşkilatlanmış gümrük ve tapu işlemleri diğer kurumlara taşınmıştır. Bu dönemde Maliye Bakanlığı, devletin gelirlerini sağlama, giderlerini yönetme, devlet mallarının idare edilmesi, borçlanma yönetimi gibi görevleri üstlenmiştir.

Daha sonraki yıllarda Maliye Bakanlığı'nın teşkilatlanmasında birçok değişiklik yapılmıştır. 24 Ocak 1980 Kararları ile Maliye Bakanlığının yapısında önemli değişimler yapılmış ve bu dönemde özellikle Dünya Bankasının yapısal uyum tavsiyelerine uygun adımlar atılmıştır (Boratav, 2012: 148). Bu dönemde Maliye Bakanlığı'na bağlı pek çok kurum ve kuruluş Maliye Bakanlığı'ndan ayrılmış, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kurulmuştur (Öner, 2005: 604). 1983 senesinde kurum Gümrük ve Tekel Bakanlığı kapatılarak, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ismi ile Maliye Bakanlığı bünyesine eklenmiştir. Aynı dönemde Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın kurulması sonucunda Maliye Bakanlığı'nın borçlanma gibi finansal

görevleri elinden alınarak yeni kurulan müsteşarlığa devredilmiştir. Bu durum sonucunda Maliye Bakanlığı kamu gelir ve giderlerini tek elden yönetme özelliğini kaybettiği düşünülmektedir (Öner, 2005: 645). 1993 senesinde ise Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın yapısında tekrar değişime gidilerek Gümrük idaresi Maliye Bakanlığı bünyesinden çıkartılarak Gümrük Müsteşarlığı isminde bir kurum örgütlenmesi sağlanmıştır. 2006 senesinde ise Maliye Bakanlığı'nın devlet gelirleri hususunda aldığı kararların uygulanması görevini üstlenen Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Yani, Maliye Bakanlığı gelirlerin toplanması için gerekli politikaları belirleme, Gelir İdaresi Başkanlığı da bu politikaları yürütmeden sorumlu bir kuruluş olduğu görülmektedir (Barbak, 2010: 28).

Maliye Bakanlığının temel görevi maliye politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak ve maliye politikasını uygulamaktır. Maliye Bakanlığı, harcama politikalarının hazırlanmasını ve uygulanmasına ilişkin hizmetleri yürütmekle sorumludur. Buna ek olarak, devlet bütçesinin hazırlanması da Maliye Bakanlığı'nın görevleri arasındadır. Devlet harcamalarını yönetme görevine ek olarak vergiler yoluyla devletin gelirlerini toplamak da bakanlığın görevleri arasındadır. Buna ek olarak, devlet hesaplarının tutulması ve saymanlık hizmetleri de bakanlığın görev ve sorumluluklarındandır.

3.1.2. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

Merkez Bankaları para politikalarının yürütülmesinden sorumlu olan özel kuruluşlardır (Eğilmez, 2015: 43). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 3 Ekim 1931 tarihinde bağımsız bir kuruluş olduğunun vurgulanması amacıyla anonim şirket olarak kurulmuştur (TCMB, 2018: 8). Kurulduğu günden günümüze kadar görev tanımında pek çok düzenleme yapılmış olan TCMB'nin asıl görevi fiyat istikrarını sağlamaktır. Fiyat istikrarının sağlanmasından kasıt düşük bir enflasyon oranına ulaşılmasıdır. TCMB, fiyat istikrarı hedefine ulaşmak için kullanacağı araçları seçme bağımsızlığına sahip bir kuruluştur. Buna ek olarak TCMB, finansal istikrarın sağlanması için Türk finansal sistemi ile ilgili düzenleyici önlemleri alma sorumluluğu taşımaktadır. TCMB'nin üçüncü görevi, döviz kuru rejimini hükümet ile istişare içinde olarak yönetmektir. Bu bağlamda ülkenin altın ve döviz rezervlerinin yönetimi de TCMB sorumluluğundadır. Bankanın diğer bir görevi de

banknot basma ve dolaşımdaki banknot miktarına karar verme yetkisidir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 87. Madde uyarınca para basma yetkisi TBMM'ye aittir fakat bu yetki TCMB'ye süresiz olarak devredilmiştir (TCMB, 2018: 23). TCMB, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla kısa vade faiz oranlarını belirleme yetkisini kullanmaktadır. Kısa vadeli faiz oranlarının değiştirilmesi yoluyla toplumdaki toplam arz ve talep dengesi üzerinde etkide bulunularak fiyat istikrarının sağlanmasına çalışılmaktadır. Örneğin, TCMB'nin Türk Lirası cinsinden kısa vadeli faizleri artırması sonucunda bankaların tüketici ve yatırımcılara önerdiği faiz oranı da artmaktadır. Bunun sonucunda bireyler ve kurumlar için borçlanmanın maliyeti arttığı gibi sahip oldukları Türk Lirasını faizde değerlendirme yönelimleri kuvvetlenir. Bu sayede ekonomide mal ve hizmetlere olan talep düşmekte ve enflasyona baskı kuran bir faiz politikası belirlenmiş olmaktadır (TCMB, 2018: 24).

3.1.3. Hazine Müsteşarlığı

Hazine Müsteşarlığı 1984 senesine kadar Maliye Bakanlığı'nın bünyesinde olan bir kuruluş iken 1984 senesinde bakanlıktan ayrı bir müsteşarlık olarak örgütlenmiştir (Gürgen, 2014: 7). “Devlete ait taşınmaz malların yönetimi, devlet aleyhine açılan mali davaların devlet adına izlenip sonuçlandırılması Maliye Bakanlığının görev alanı içinde kalırken borçlanma, kamu kurum ve kuruluşlarının borçlanmalarına devlet adına garanti verme gibi konular” (Eğilmez, 2007: 39) o zamanki adıyla Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına (HDTM) bırakılmıştır.

Hazine Müsteşarlığı devletin sahip olduğu mal varlıklarını korumak, devletin gelirlerini toplamak, bu gelirlerin kamu hizmeti sunacak kamu kuruluşlarına dağıtımını sağlamak, kamu borçlanma süreçlerini yürütmek gibi görevleri bulunan ekonomi yönetiminde önemli bir aktördür. Bu görevlerine ek olarak Hazine Müsteşarlığı devletin dış dünya ile olan ekonomik ilişkilerini yönetme yetkisi de bulunmaktadır. 1994 senesinde yapılan yasal düzenleme ile Dış Ticaret Müsteşarlığı ile Hazine Müsteşarlığı birbirinden ayrılmış Hazine Müsteşarlığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yapılan düzenlemelere kadar büyük ölçüde değişmeden görevlerini yürütmüştür.

Hazine Müsteşarlığı, aktif borç yönetimi vasıtası ile bütçenin finansman ihtiyacını gerçekleştirmek, finansmana dayalı işlemlerin tümünü yönetmek, uluslararası

ekonomik kuruluşlar ile ilişkileri yürütmek, kambiyo rejimi ile ilgili işlemleri yürütmek, kitlerin finansal yönetimini sağlamak gibi görevleri bulunmaktadır. Görüldüğü üzere Hazine Müsteşarlığı'nın görevleri bütçenin finans ile ilgili işlemlerinin tümünü çepeçevre saran bir konumdadır. Hazine Müsteşarlığı, bütçenin finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla borçlanma yetkisini hem yurtiçine hem de yurtdışına borçlanma tahvilleri ihraç etme yoluyla kullanabilmektedir.

Özellikle 2001 sonrası dönemde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesindeki yapısına kavuşan Hazine Müsteşarlığı, borçlanma yönetimini oldukça disiplinli bir şekilde yürüterek siyasi müdahaleden uzak bir biçimde görevini layıkıyla yerine getirebilmiştir (Cangöz ve Balıbek, 2012). Bu dönemde yapılan en önemli yenilik, finansal piyasalarda işlem gören DİBS borçlanma aracı vasıtasıyla finansal piyasalara entegre olmuş bir borç yönetiminin sağlanmasıdır. Bu sayede Hazine Müsteşarlığı ile piyasa aktörleri arasında hem iletişim hem de koordinasyon anlamında çok olumlu adımlar atılabilmiştir. Bireysel Emeklilik Sistemi'nin uygulamaya alınması ve yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte kamu borçlanma araçlarının hane halkına erişimini de sağlayan Hazine Müsteşarlığı özellikle 2001 sonrası dönemde başlamış olduğu disiplinli yaklaşımı sürdürmeye devam etmiştir. Son tahlilde Hazine Müsteşarlığı'nın asli görevi sadece kamunun borçlanma ihtiyacını iç veya dış piyasa aktörlerinden karşılamak değil, kamu borçlanma kağıtları için derinliği bulunan bir finansal pazar oluşturarak öngörülebilir bir maliyet ve risk ortamı kurmak olmuştur. Ek olarak, maliye politikası ve makroekonomik politikaların belirlenmesi ve uygulanması noktalarında bir bütün olarak ekonomi yönetimi ile çalışarak koordinasyonun sağlanmasına önemli katkılar sunmaktadır.

3.1.4. Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı 29 Haziran 2011 tarihinde, 50 senelik bir tarihsel geçmişi bulunan Devlet Planlama Teşkilatı'nın devamı niteliğinde kurulan bir bakanlıktır. Bu açıdan düşünüldüğünde, Türkiye'nin planlama odaklı bir kuruluş yerine “kalkınma” odaklı bir bakanlığa geçiş yaptığı düşünülebilir (Övgün, 2011: 72). Kalkınma Bakanlığı'nın temel görevleri DPT ile önemli benzerlikler göstermiş olsa da iki kurum arasında anlayış bakımından birtakım farklılıklar bulunduğu söylenebilir. DPT, ülkenin kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla

planlı kalkınmayı ön plana alan bir kuruluş olduğu görülmektedir. Öte yandan, Kalkınma Bakanlığı'nın merkeziyetçi bir planlama yürütmek yerine ülke çapında ve yerel çapta analizlere dayanarak kalkınma planı, yıllık programları, stratejiler ve eylem planları hazırlama gibi görevleri bulunmaktadır. Kalkınma Bakanlığı bünyesinde sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmanın sağlanabilmesi amacıyla kalkınma ajanslarını kapsayan bir “şemsiye” görevi göreceği belirtilmiştir. Bu yaklaşım ile Kalkınma Bakanlığı'nın yerelde faaliyet gösteren kalkınma ajansları için merkezi bir çatı görevi üstlendiği görülmektedir (Yılmaz ve Güler, 2016). Yani, Kalkınma Bakanlığı'nın asli görevinin kalkınmayı merkezden koordine etmek olduğu söylenebilir.

3.1.5. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Türkiye’de geçmiş yıllarda bankacılık sektöründe yaşanan krizler ekonomiyi olumsuz etkilemiştir. Özellikle 1990’lı yıllarda bankacılık sektöründe yaşanan olumsuz olaylar ve batık banka sorunlarının ortaya çıkması sonucunda Türkiye’de bankacılık faaliyetlerinin daha sıkı denetlenmesi ihtiyacı belirginleşmiştir. 1990’lı yıllarda Bankacılık sektörünü düzenleme yetkisi Hazine Müsteşarlığı’nda finans sistemindeki mevduatların güvencesi ise TCMB’de bulunmaktaydı. 23 Haziran 1999 tarihinde 4389 sayılı Bankalar Yasası ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) kurulmuştur. BDDK’nin kurulmasındaki amaç finans sektörüne olan güveni stabil bir hale getirmek, mutasarrıfların zarar görmesini engellemek, kredi sisteminin işlevselliğini sağlamak, banka kurulması ve kapanması işlemlerini düzenlemek ve denetlemek olarak sıralanabilir. Bu anlamda BDDK’nın Türkiye’deki bankacılık faaliyetlerini denetleme ve düzenleme görevlerini yürüten bağımsız bir kuruluş olduğu söylenebilir. Kurumun amaçları, Bankacılık Kanunu ve ilgili diğer düzenlemelerde belirtilen görev ve yetkileri çerçevesinde düzenleme ve denetimi kapsamındaki kuruluşların faaliyetlerini güvenli ve sağlam şekilde gerçekleştirmesini, kredi sisteminin etkin şekilde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasını sağlama ve bu sayede finansal piyasaların gelişmesine ve finansal istikrara katkıda bulunma olarak belirtilmektedir.

3.1.6. Sermaye Piyasası Kurulu

Sermaye Piyasası Kurulu 28 Temmuz 1981 tarihli Sermaye Piyasası Kanunu ile sermaye piyasalarının kontrol altına alınması amacıyla kurulmuştur. SPK'nın en önemli görevi sermaye piyasasında istikrarlı bir güven ortamını şeffaf bir şekilde sağlamak şeklinde özetlenebilir. Kurulduğu günden bugüne kadar geçen süre içinde birkaç kez değişikliğe uğrayan SPK, en son 2012 senesinde yapılan bir düzenleme ile günümüzdeki görev ve yetkilerine kavuşmuştur. Kurul, sermaye piyasalarının verimli ve etkin bir şekilde çalışmasını sağlama, sermaye piyasasında işlem gören ve işlem yapan kurum kuruluş ve bireylerin işleyiş kurallarını belirleme ve bu kurallara uyulup uyulmadığını denetleme yetkisine sahip olmasının yanı sıra sermaye piyasasında işlem yapan ve işlem gören her türlü kuruluşa yaptırımda bulunma yetkisine sahiptir.

3.1.7. Türkiye Büyük Millet Meclisi

Devletin elde ettiği gelirlerin hangi miktarda ve ne şekilde harcanacağını belirleme ve onaylama hakkına bütçe hakkı denmektedir. Bütçe hakkının Türkiye Büyük Millet Meclisinde olması sonucunda hükümetin meclisin onayı olmadan vergi geliri elde etme ve harcama yetkisinin bulunmadığı söylenebilir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 213). Bu sayede halkın iradesinin hükümetin para harcama yetkisi üzerinde mutlak belirleyici ve denetleyici güç olduğu söylenebilir.

Bütçenin hazırlanması ve onaylanması sürecinde TBMM'nin etkin bir yol izlemesi amacıyla 5018 sayılı Kanun ile birtakım düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemeler sayesinde TBMM'nin bütçe üzerindeki denetleme kapasitesinin artırıldığı görülmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 215). 5018 sayılı Kanun uyarınca bütçe TBMM tarafından onaylanmadıkça uygulamaya konulamaz yani yasama organının bütçe üzerinde mutlak otoritesi bulunmaktadır. TBMM, mali yıl içerisinde onaylamış olduğu bütçe üzerinde doğrudan denetim hakkına sahiptir. Bu durum da bütçenin hesap verilebilirlik ilkesi kapsamında uygulandığını göstermektedir. TBMM'nin bütçe üzerinde mutlak söz sahibi olması ve bütçenin parlamento onayı olmadan uygulamaya alınamaması yasamanın ve halkın iradesinin bütçe üzerinde önemli bir etkisi olduğunu göstermektedir. Bu durumda TBMM ekonomi yönetimine etki eden önemli ulusal kuruluşlardan biri olarak sayılabilir.

3.2. Uluslararası Kuruluşlar

Uluslararası kuruluşlar makroekonomik görünüme ve ekonomi yönetimine dolaylı olarak etki eden aktörler olarak tanımlanabilir. Bu kurumlar Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü ve kredi derecelendirme kuruluşları olarak sıralanabilir. Breton Woods kurumları olarak da bilinen kuruluşlar, küresel ekonominin işlevselliğini artırmak amacıyla İkinci Dünya Savaşı sonra ABD önderliğinde kurulmuştur.

1944 senesinde Breton Woods sisteminin kurulmasıyla birlikte ortaya çıkan IMF, 1947 senesinde faaliyetlerine başlamıştır. IMF'nin en temel amacı uluslararası ticareti, sermaye akışını güçlendirerek dünya ekonomisinin sağlıklı bir şekilde büyümesine katkı sağlamaktır (Atbaşı ve Öziş, 2019: 578). Günümüzde IMF 189 üye ülkenin bulunduğu küresel bir organizasyon olmakla birlikte küresel bazda yoksulluğa karşı mücadele etmek, uluslararası ticaret ve finans sistemlerinin işlevliliğini artırmak, finansal açıdan sorun yaşayan ülkelere uygun oranlarda kredi sağlamak veya karşılıksız yardımda bulunmak, ihtiyaç duyan ülkelere ekonomi yönetimi konusunda tavsiyelerde bulunmak, kambiyo istikrarına katkıda bulunmak gibi pek çok amacı bulunmaktadır (Atbaşı ve Öziş, 2019: 578). IMF, özellikle ihtiyaç duyan ülkelere yardımda bulunmak amacıyla 1964 senesinde Uluslararası Kapasite Geliştirme Enstitüsü'nü kurmuştur. Bu kuruluş sayesinde üye ülkelerin ekonomi yönetiminde etkin konumda bulunan veya bulunacak olan bürokratların karşılaşabilecekleri ekonomik sorunlar karşısında neler yapılabileceği gibi konular başta olmak üzere ekonomi alanında önemli eğitimler sunmaktadır.

Dünya Bankası da IMF ile benzer bir şekilde Breton Woods sistemi bünyesinde 1944 senesinde kurulmuştur. Dünya Bankası'nın en temel görevi ekonomik gelişmeyi uluslararası çapta desteklemektir. İlk olarak İkinci Dünya Savaşı sırasında ekonomik açıdan zarar görmüş bölgelere kredi sağlamış olan kuruluş zamanla diğer ülkelerin de kalkınma projelerini destekleyen krediler ve yardımlarda bulunmuştur. 1956 senesinde IFC (Uluslararası Finans Kurumu) kurulmasıyla birlikte Dünya Bankası özel kuruluşlara da kredi vermeye başlamıştır (Lök, 2018). Dünya Bankası, küresel bazda önemli bir kreditor olması nedeniyle ülkelerin ekonomik yönetimini etkileyebilen bir kuruluş haline gelmiştir.

Diğer bir Breton Woods örgütü olan Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ticaretin uluslararası çapta geliştirilmesi amacıyla kurulmuştur. Üyeler arası ürün ve hizmet ticaretini düzenleyici kararlar alabilen WTO, dış ticaretin öngörülebilir ve serbest bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla uluslararası hukuka uygun düzenlemeler ve uygulamalar geliştirmektedir. Dış ticaret üzerinde önemli bir konumda bulunması nedeniyle üye ülkelerin ekonomi yönetimini dolaylı olarak etkileyebilen uluslararası kuruluşlardan sayılabilmektedir (Eğilmez, 2016: 194).

Tamamıyla özel kuruluşlar olmasına rağmen küresel bazda ülkelerin ekonomi yönetimini etkileyebilen kuruluşlardan bir diğeri ise kredi derecelendirme kuruluşlarıdır. Araştırmanın önceki kısımlarında da bahsedildiği üzere ülkeler bütçe giderlerini karşılayabilmek amacıyla dış ve/veya iç borçlanma yoluna gidebilmektedirler. Kredi derecelendirme kuruluşları dış borçlanma yoluyla harcamalarını finanse etmek isteyen ülkeler için dolaylı yoldan ekonomi yönetimini etkileyebilmektedirler. Kredi derecelendirme kavramı, borçlu olan veya borçlanma talebi olan kişi ya da kurumun borcunu zamanında ve düzenli ödeyebilme gücünü temsil eden bir görüş olarak tanımlanabilir (Akbulak, 2009: 174). Dünyada ABD menşeli Moody's, Fitch ve S&P kuruluşlarına ek olarak Japonya menşeli JCR önemli kredi derecelendirme kuruluşlarından. Bu kuruluşlar ülkelere vermiş oldukları kredi notları vasıtası ile ilgili ülkenin borçlanma kapasitesini ve borçlanma faiz oranları üzerinde önemli etkilere sahip olabilmektedirler. (Eğilmez, 2007: 184). Bu nedenle kredi derecelendirme kuruluşları da ülkelerin ekonomik yönetimini dolaylı yoldan etkileyebilen uluslararası kuruluşlardan sayılabilir.

BÖLÜM II TÜRKİYE CUMHURİYETİNDE EKONOMİ POLİTİKALARI YÖNETİMİNİN TARİHSEL ARKA PLANI

Araştırmanın bu bölümünde Türkiye Cumhuriyeti'nde ekonomi politikalarının yönetiminin kurumsal yapısının hangi aşamalardan geçerek bugünlere geldiğinin anlaşılması amacıyla önemli kurum ve kuruluşların nasıl, ne zaman, hangi koşullar altında ve ne zaman oluşturuldukları aktarılmaktadır. Türkiye'de uygulanan ekonomi politikası yönetimi 1960 öncesi dönemi plansız, 1960 sonrası dönemi ise planlı olmak üzere iki farklı başlık altında incelenmektedir. İkinci başlıkta planlı ekonomi döneminin günümüzde de devam ettiği vurgulanmakla birlikte 2017'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişe kadar geçen dönemi de planlı ekonomi bünyesine dahil etmektedir. Araştırmanın bu bölümü organize edilirken Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması ve faaliyetleri mihenk taşı olarak kabul edilmiştir. DPT'nin yerini Kalkınma Bakanlığı'nın alması ile planlı ekonominin devam ettirildiği görülmektedir. Araştırmanın bu kısmında ekonomi politikalarının niteliği yerine ekonomi politikalarının yönetiminde aktif rol alan kurumlar incelenmektedir. Tarihçenin 2017'ye kadar devam ettirilmesinin nedeni ise araştırmanın üçüncü bölümünde 2017 sonrasındaki dönemin incelenerek yaşanan dönüşümün ortaya konulmasının hedeflenmesidir.

1. Türkiye Cumhuriyeti'nde Plansız Ekonomi Yönetimi Dönemi 1923-1960

Araştırmanın bu kısmında Türkiye'de 1923 senesinden başlayarak 1960 senesine kadar devam eden plansız ekonomi dönemi incelenmektedir. Bu dönemin plansız ekonomi dönemi olarak adlandırılmasının nedeni, ekonomi yönetiminin kısa süreler içerisinde ekonomi yönetimi anlayışının değişmesi ve plansız bir biçimde ekonomi yönetiminin gerçekleştirilmesidir. Bu dönemde 1929 senesine kadar Osmanlı döneminden kalma kapitülasyonların devam etmesi nedeniyle görülen serbest ekonomi dönemi, daha sonrasında devlet korumacılığıyla birlikte sanayi planları görülmektedir. Birinci ve ikinci beş yıllık sanayi planları doğrultusunda ekonomik

kalkınmanın sağlanmaya çalışıldığı bu dönemlerin sonunda İkinci Dünya Savaşı'nın etkisiyle ekonomi yönetimine verilen önem geri planda kalmıştır. 1950 ile 1960 yılları arasında geçen dönem ise planlı ekonomiye geçiş dönemi olarak isimlendirilebilir.

1.1. 1923-1929 Arası Dönem

Osmanlı Devleti, Sanayi Devrimi ile ekonomik anlamda büyük bir ivme kazanan Avrupa devletleri karşısında ekonomik açıdan yetersiz kalmış, siyasi ve askeri baskılar nedeni ile Avrupa ülkelerine kapitülasyon olarak bilinen ekonomik imtiyazları vermek durumunda kalmıştır. Osmanlı Devleti'nin ekonomik yapısı tarıma dayalı ve sermaye birikiminin oluşmadığı, sanayileşmenin çok dar bir alanda gerçekleştiği bir görünümdeydi. Bu durum sonucunda yeni kurulan devletin ekonomik açıdan önemli bir miras almadığı söylenebilir (Eroğlu, 2007: 69).

Kurtuluş Savaşı sonrasında önde gelen kişiler tarafından ekonomik geri kalmışlığın önüne geçebilmek amacıyla İzmir İktisat Kongresi toplanmıştır. Kongrenin toplanma tarihi Lozan Görüşmelerinin kesintiye uğradığı dönemde gerçekleştirilmiştir. İzmir İktisat Kongresi kurulan yeni devletin ekonomi yönetimi anlayışını göstermesi açısından büyük bir öneme sahip olmasına ek olarak ekonomi politikası belirleyicisi bir kongre olmamış, ülkenin farklı kesiminden tüccar, çiftçi, sanayici vb. grupların görüşlerini bildirdiği bir forum niteliğinde toplanma olarak görülmektedir (Boratav, 2008: 45).

1923-1930 arasındaki ekonomi yönetimini anlayabilmek için en gerekli hususlardan birisi Lozan Barış Antlaşması'nda ekonomi yönetimini etkileyen maddelerdir. Bu maddelerden en önemlisi Osmanlı'nın Avrupalı devletlere vermiş olduğu kapitülasyonların kaldırılması sürecinde 1929 senesine kadar bir geçiş döneminin öngörülmesidir. Bu nedenle 1929 senesinde kadar Türkiye Cumhuriyeti, Lozan Barış Antlaşması uyarınca gümrük vergisi uygulayamamış, bu nedenle de dışa açık bir ekonomi yönetimi görülmüştür. Bu dönemde özel teşebbüsler desteklenmek istenmiş, fakat ülke içinde yerli sermaye birikimi bulunmadığından dolayı özel sektöre sermaye sağlanması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda atılan en önemli adımlar 1925 senesinde İş Bankası ile Sanayi ve Maadin bankasının kurulmalarıdır. Ek

olarak Teşvik-i Sanayi kanunuyla birlikte ülke içinde kurulan sanayi kuruluşlarının desteklenmesi hedeflenmiştir (Sezen, 1999: 148).

İzmir İktisat Kongresi ile alınan yerli ve milli bir ekonomi oluşturulması fikri doğrultusunda yeniden inşa dönemi özel sektörün önde geldiği bir ekonomi anlayışıyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Borataş, 2008: 39). Özel sektörün desteklendiği bu dönemde hem gümrük vergilerinin olmaması nedeniyle yerli sermayenin yabancı sermaye karşısında rekabet gücüne sahip olamaması hem de ülkedeki yerli sermayenin çok düşük miktarda olması nedeniyle özel sektör beklendiği kadar büyüme gösterememiştir (Akyıldız ve Eroğlu, 2004: 47). Sonuç olarak, bu dönemde ekonomi yönetiminde devletin aktif bir rol üstlenmek yerine özel sektörü destekleme stratejisiyle hareket ettiği bu açıdan bakıldığında liberal bir ekonomi yönetimi anlayışına sahip olduğu söylenebilir.

1.2. 1930-1949 Dönemi

1929 senesinde Türkiye Cumhuriyeti'nde ekonomi yönetimini etkileyen iki önemli olay gerçekleşmiştir. Bunlardan birincisi tüm dünyayı etkisi altına alan ve benzeri görülmemiş bir ekonomik kriz olan büyük buhranın gerçekleşmesi, ikincisi ise Lozan uyarınca devletin gümrük politikalarında özgür olmadığı geçiş döneminin sona ermesidir. Liberal ekonominin büyük buhran ile büyük bir darbe alması ve devletin gümrük politikalarını belirlemede özgürlüğe kavuşmuş olduğu bu dönemde ekonomi yönetimindeki liberal anlayış sorgulanmaya başlanmıştır. Buna ek olarak dönemin sosyalist gücü SSCB'nin büyük buhrandan etkilenmemesi de liberal ekonomi yönetimi anlayışına önemli bir darbe vurmuş, ekonomiye devlet müdahalesinin gerekliliği anlaşılmıştır (Üzümcü, Dikkaya ve Özyakışır, 2009: 692).

Küresel çapta yaşanan bu gelişmelerin Türkiye'de ekonomi yönetimi anlayışını önemli ölçüde etkilemiştir. Hem büyük buhranın ülke ekonomisine etkilerini azaltabilmek hem de özel sektörün dışa açık ekonomide yeterli performansı gösterememesi karşısında yeni bir yöntem denemek amacıyla korumacı bir ekonomi yönetimi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. 1930 senesinde devletin korumacı ekonomi yönetimine geçtiğini gösteren iki önemli gelişme gerçekleşmiştir: ülke yönetiminde tek başına söz sahibi olan CHP'nin parti programına devletçilik ilkesinin eklenmesi ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın kurulması (Eroğlu ve Eroğlu, 2009: 81).

Buna ek olarak, Türkiye’de ekonomi yönetimi konusunda önemli tartışmalar yaşanmaya başlamış, Kadro Hareketi¹ isimli grup planlı ekonomiyi savunmuştur (Sezen, 1999: 151).

Yukarıda bahsedilen ortam içinde Türkiye’de ekonomi yönetimi şekillenmiş ve sanayide planlı yıllar olarak adlandırılabilen yıllar 1934 senesinde başlamıştır (Soyak, 2004: 127). Bu dönemde yapılan sanayi planlamaları planlı ekonomiye geçiş olarak adlandırılmamaktadır çünkü ekonominin bütününe değil, sadece belirli sanayi kuruluşlarının kurulması ve geliştirilmesini içermektedirler. Bunun bir göstergesi olarak sanayi planları Etibank, Sümerbank gibi devletin iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla uygulanmış, yani devletin bakanlıkları tarafından uygulanan genel iktisadi planlama faaliyetleri olarak ele alınmamıştır (Kansu, 2004: 270). Bu doğrultuda 1933 senesinde kurulmuş olan Sümerbank, ülkenin sanayi yatırımlarını yönetmek, yeni sanayi yatırımları yapmak, özel sektöre sanayi alanında destek olmak gibi amaçlar ile kurulmuştur. Benzer bir amaç ile Etibank 1935 senesinde yer altı kaynaklarının bulunması çıkarılması ve işletilmesine destek olmak amacıyla devlet iktisadi teşebbüsü olarak kurulmuştur (Özyurt, 1981:138). 1939 senesinde İkinci Dünya Savaşı’nın çıkmasından sonra ekonomi yönetiminde etkin olan devletçilik ilkesi devam etmekle birlikte sanayi planları yürürlükten kaldırılmıştır (Boratav, 1982: 113).

1.3. 1950-1960 Dönemi

1950 senesinde Türkiye’de iktidar değişmiş Demokrat Parti ülke yönetiminin başına geçmiştir. 1950’li yılların başında DP döneminde liberal ekonomi yönetimi anlayışı gelişmeye başlamış fakat daha sonraki yıllarda ekonomide yaşanan olumsuzluklar nedeniyle ithalatı önleyici önlemler alınmaya başlanmıştır (Boratav, 1982: 61). Ekonomide yaşanan olumsuzlukların bir diğer sonucu planlı ekonomi kavramı gündeme gelmesi olmuştur. Planlı ekonominin gündeme gelmesiyle birlikte Koordinasyon Bakanlığı kurularak ekonomi yönetiminde önemli bir değişimin sinyalleri verilmiştir (Turgut, 1991: 185). Planlı ekonomiye geçiş süreci olarak adlandırılabilen bu süreçte ekonomi yönetiminde planlı anlayışın temelleri

¹ Şevket Süreyya Aydemir, İsmail Hüsrev Tökin, Vedat Nedim Tör, Burhan Asaf Belge, Yakup Kadri Karaosmanoğlu tarafından çıkarılan Kadro Dergisi 1932-1934 yılları arasında ekonomi yönetimine dair görüşlerini bildiren yazılar yazmıştır.

atılmıştır. Bu döneme ek olarak 1930'lu yıllarda uygulanan sanayi planları da planlı ekonomiye geçişte önemli bir yer tutmaktadır (Aslan, 1998: 104).

2. Türkiye Cumhuriyeti'nde Planlı Ekonomi Dönemi 1960-2017

Araştırmanın bu bölümünde Türkiye'de 1960 ile 2017 yıllarında devletin ekonomi yönetimi "planlı ekonomi" başlığıyla aktarılmaktadır. Türkiye ekonomi tarihinde 1960'lı yıllarda başlayan ve günümüzde de devam eden ekonomi yönetimi anlayışın planlı ekonomi olarak adlandırılmasındaki en büyük etken 1960 senesinde Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıdır. 2011 senesinde DPT kapatılarak devam niteliğinde Kalkınma Bakanlığı kurulmuş, bu sayede ekonomi yönetiminin planlaması bakanlık nezdinde gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Araştırmanın bu bölümü, DPT'nin kuruluşu ve işlevleri başta olmak üzere 1980'li yıllarda yaşanan dönüşüm ve 2000'li yıllarda yaşanan dönüşümlere odaklanmaktadır.

2.1. Ekonomi Yönetiminde 1960-1980 Arası Dönem

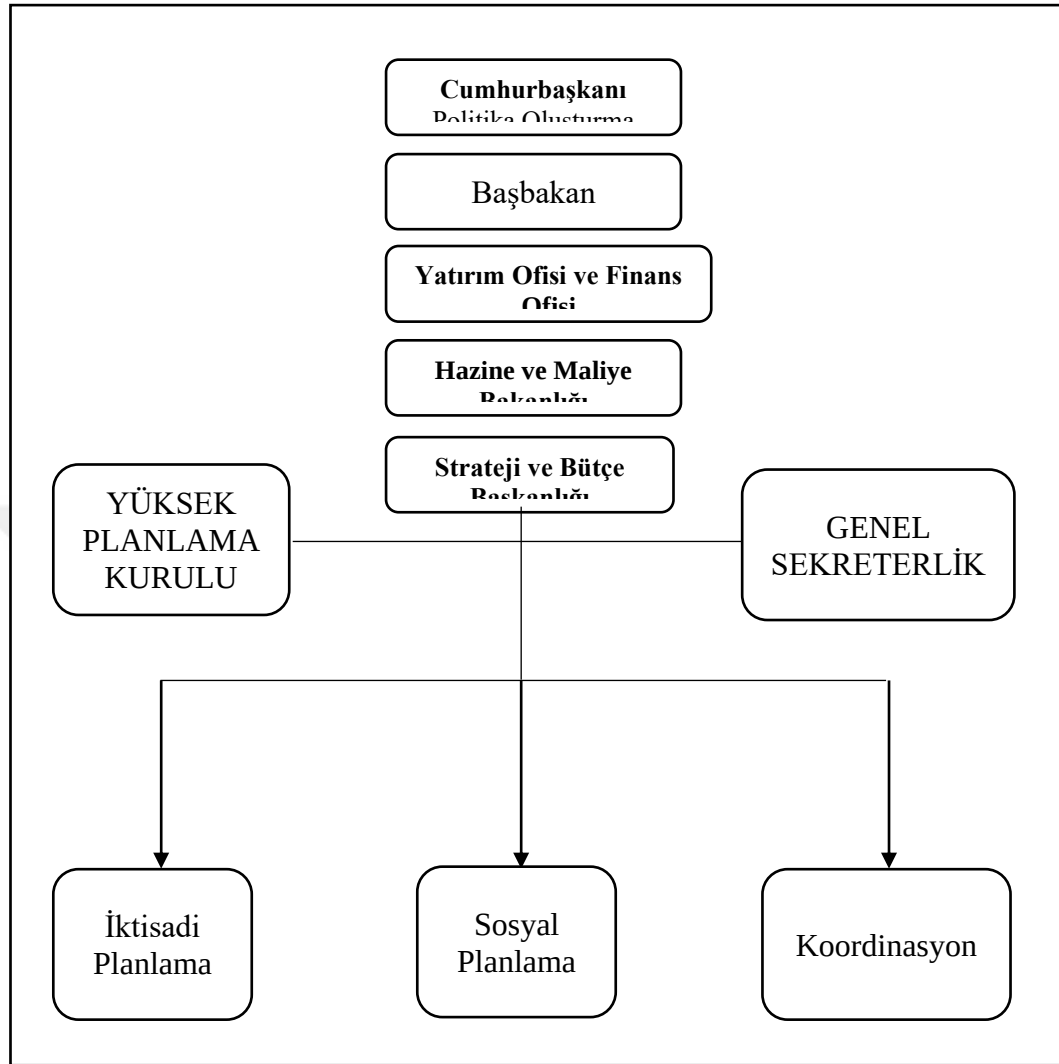
27 Mayıs 1960 tarihinde askeri yönetim yönetime el koyarak Demokrat Partiyi iktidardan uzaklaştırmıştır. Askeri yönetim döneminde ekonominin geçmişe nazaran daha geniş kapsamlı bir biçimde devlet tarafından planlama yapılarak yönetilmesi fikri ağırlık kazanmış, Türkiye Cumhuriyeti DPT'nin kurulmasıyla birlikte planlı kalkınma dönemine girmiştir (DPT, 1963: 1). 1961 Anayasası ile kurulan yeni düzende DPT ekonomi yönetimi konusunda başat bir role getirilmiş hatta ekonomi ile ilgili bakanlıklardan daha yetkili bir konumda bulunan DPT'nin müsteşarı ekonomiden sorumlu başbakan yardımcısı olmuştur (Keyder, 1995: 204). 1961 anayasasında planlama faaliyetleri kamunun bir görevi olarak tanımlanmıştır. Bu doğrultuda Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun 5 Ekim 1960 tarihinde kurulmuştur. İlgili yasada DPT'nin görevleri aşağıdaki gibi listelenmiştir:

- a) Memleketin tabii, beşerî ve iktisadî her türlü kaynak ve imkanlarını tam bir şekilde tespit ederek takip edilecek iktisadî ve sosyal politikayı ve hedefleri tayinde hükümete yardımcı olmak;
- b) Muhtelif Bakanlıkların iktisadî politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak;

- c) Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli planları hazırlamak;
- d) Planların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak;
- e) Planın uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde planda değişiklikler yapmak;
- f) Özel sektörün faaliyetlerini planın hedef ve gayelerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tavsiye etmek.

Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuş olan DPT'nin yapısını gösteren görsel plan aşağıda bulunmaktadır (Kansu, 2004: 67). DPT, Yüksek planlama kurulu ve merkez teşkilatından oluşmaktadır. Yüksek planlama kurulunda hükümet tarafından başbakan, başbakan yardımcısı veya bakanlar kurulundan seçilmiş olan üç bakan bulunmaktadır. Yüksek planlama kurulunun diğer üyeleri bürokratlardan oluşmaktadır. Bu bürokratlar, merkez teşkilat müsteşarı, koordinasyon dairesi başkanı, iktisadi planlama başkanı ve sosyal planlama dairesi başkanlarıdır. Yüksek planlama kurulu ekonomi yönetimi konusunda oldukça önemli bir göreve sahiptir. Görevi uyarınca, sosyal politika ve ekonomi konularında bakanlar kuruluna yardımcı olmak, bakanlar kurulunu ilgili konularda bilgilendirmek ve planlama teşkilatının hedefleri ile bakanlar kurulu arasındaki koordinasyonun sağlanmasından sorumludur (DPT, 1973).

Şekil 2: Planlı Ekonominin Kurumsal Yapısı



Kaynak: Araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 2’de iktisadi planlama, sosyal planlama ve koordinasyon daireleri DPT merkez teşkilatına bağlı kuruluşlardır. İktisadi planlama dairesi gerekli araştırmaları yaparak uzun ve kısa vadeli iktisadi hedefleri belirli bir plan çerçevesinde hazırlama görevine sahiptir. Sosyal planlama dairesinin görevi ise Türkiye’nin karşılaştığı sosyal sorunlar karşısında belirli çözüm yollarını tespit etmek ve belirli planlar hazırlayarak bu sorunların çözülmesi için yol haritası çıkarmaktır. Koordinasyon dairesinin görevi ise özel sektör ile kamu arasındaki uyumun sağlanmasına yardımcı olmak, uygulamada olan planların icrasının gerçekleştirilmesini kolaylaştırmak amacıyla gerekli koordinasyonu sağlamak, üç ayda bir uygulamada olan planların mevcut durumlarını inceleyerek koordinasyon eksikliği bulunması durumunda gerekli

önlemleri almak şeklinde sıralanabilir (DPT, 1973: 46). DPT'nin kurumsal yapısı ve yasalarca belirlenmiş olan görevleri incelendiği zaman, kurumun siyasi iktidarlara ekonomi yönetimi ve ekonomik planlama konularında yardımcı olan, tavsiye niteliğinde kararlar çıkaran ve ekonomi yönetiminde koordinasyonun sağlanmasından sorumlu bir kurum olduğu anlaşılmaktadır (Akçay, 2007).

Yukarıda bahsedildiği üzere ekonomi planlaması yapmak 1961 anayasası uyarınca kamu görevi olarak belirlenmiştir. Askeri darbe sonrası yasallaşan yeni anayasa olan 1982 anayasası uyarınca ekonomik planlamanın kamu görevi olduğu tekrar vurgulanmıştır. DPT tarafından hazırlanan kalkınma planları ise kamu kesimi için buyurucu bir niteliği bulunan ve TBMM'nin onayına sunularak yasallaşan, ekonominin gelecek yıllardaki amacını belirten ve bu amaçlar doğrultusunda çalışılmasını gerektiren bir dokümandır. Kalkınma planları ayrıca ekonominin geleceği hakkında önemli ipuçları vermesi nedeniyle özel sektöre yol gösterici bir niteliğe sahiptir. DPT tarafından hazırlanan kalkınma planları üzerinde TBMM tarafından değişiklik yapılması birtakım kurallar ile sınırlandırılmış, bu sayede DPT'nin ekonomi planlaması üzerindeki başat rolü ön plana çıkmıştır (Sencer, 1991: 35).

DPT'nin kurulması Türkiye Cumhuriyeti'nin tamamen planlı ekonomiye geçişini sağlamıştır. Özellikle 1960'lı yıllardan itibaren yaşanmış olan iktisadi kalkınmasının en önemli mimarlarından birisi DPT ve DPT sayesinde uygulanabilen planlı ekonomi yönetimi olduğu söylenebilir. Bu dönemde DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) ve Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) olmak üzere birbirini takip eden dört farklı kalkınma planı hazırlamıştır.

1976 senesinde 933 sayılı kanunun yasallaşması sonucunda Yabancı Sermaye Dairesi ve Teşvik ve Uygulama Dairesi DPT bünyesinde kurularak, özel sektörü teşvik uygulamaları ile yabancı sermaye kontrolleri görevleri DPT'de kurulan iki daire ile yürütülmesine karar verilmiştir.

1960'lı yıllarda DPT'nin uygulanmasında önemli katkılarının bulunduğu ekonomik kalkınma planları sonucunda ekonomide önemli başarılar elde edilebilmiş, ekonomik büyüme hız kazanmıştır. Her ne kadar ülkenin dışa bağımlı ekonomik yapısı devam

etse de bu yıllarda ekonomi yönetiminin başarılı bir iktisadi büyüme sağladığı söylenebilir (Üzümcü vd., 2009: 692). 1970’li yıllarda ise Türkiye’de siyasi istikrarsızlık, askeri muhtıra, toplumsal olaylar vb. olumsuzlukların baş göstermesi nedeniyle ekonomi yönetimi geri plana atılmış, özellikle siyasi ve toplumsal istikrarı sağlamak hükümetlerin başlıca amaçları haline gelmiştir. Böyle bir ortamda büyüme hızında önemli bir düşüş yaşanmış, enflasyon sorunu ortaya çıkmış ve kamu giderleri ile kamu açığı düzenli bir şekilde yükselmiştir (Kansu, 2004: 305).

Araştırmanın daha önceki bölümlerinde bahsedildiği üzere 1929 krizinin yaşatmış olduğu küresel etki ekonomi yönetiminde planlama yapılmasını ve devletin ekonomiye müdahalesinin gerekli olduğu yönündeki görüşlerin ön plana çıkmasına neden olmuştur. Tersine etki yaratacak bir şekilde 1970’li yıllarda ortaya çıkan petrol krizleri, Breton Woods sisteminin çökmesi ve sosyalist ülkelerin ekonomik anlamda geri kalması gibi etkenlere ek olarak sermayenin küresel bir boyut kazanması ve kapitalist sistemin güç kazanması ile tüm dünyada görülen devletin ekonomiye müdahalesinin düşük olmasını öngören neo liberal politikaların yükselişe geçmesi gibi etkenler ekonomi yönetiminde planlamacılığın geri plana itilmesine zemin hazırlamıştır. Özellikle 1970’li yılların sonlarında küresel gelişmelere ek olarak Türkiye’de yaşanan ekonomik sıkıntılar 1960’lı yıllarda organizasyon ve yapısında önemli değişiklikler yapılmayan DPT’nin 1980’li ve 1990’lı yıllar boyunca pek çok kez yasal düzenlemelere tabii olmasına neden olmuştur.

2.2. Ekonomi Yönetiminde 1980-2002 Arası Dönem

1980’li yıllarda Türkiye ekonomi yönetimi de dahil olmak üzere siyasi ve toplumsal olarak pek çok değişim yaşamıştır. Küresel alanda neo liberalizmin yükselmesinin etkisinde kalan Türkiye’de ekonomi yönetimi anlayışı bütünleşik ve kapsayıcı bir planlamacı anlayıştan stratejik planlama anlayışına bir kayma yaşamıştır. DPT, ilk kurulduğu yıllarda ve beş yıllık kalkınma planlarında müdahaleci ve geleceğe yön veren bir yaklaşım sergileme amacı taşımaktadır. Öte yandan, 1980’li yıllardan itibaren DPT’nin planlamacı anlayışı geleceğe yön vermek yerine değişen ve dönüşen dünya ekonomisine uyum sağlama amacıyla edilgen bir biçimde stratejik planlama yöntemini benimsemeye başlamıştır.

Askeri yönetim altında yürürlüğe giren 1982 Anayasası planlamacılık faaliyetlerini 166. Madde ile kamu görevi olarak tanımlamıştır. Bu sayede ekonomi yönetiminde planlayıcı anlayışın devam ettirilmesi anayasal bir zorunluluk olmasına rağmen, 1961 Anayasasında Devlet Planlama Teşkilatı ismi ile anılırken, 1982 Anayasasında DPT'nin ismi anılmamakta, yalnız devletin gerekli teşkilatı kurma yükümlülüğü bulunduğu belirtilmektedir.

2.2.1. 24 Ocak 1980 Kararları

Bu dönemde Türkiye ekonomi yönetimini ve ekonomi yönetimindeki genel anlayışın değişimini en net biçimde ortaya koyan durum, 24 Ocak 1980 kararlarının yayınlanmasıdır. 24 Ocak 1980 kararları, yukarıda bahsedildiği üzere 1970'li yılların ortalarında ve sonunda dünya ekonomisinde yaşanan gelişmeler sonucunda neo liberal politikaların revaçta olmasının Türkiye'deki yansıması olarak yorumlanabilir (Ekiz ve Somel, 2005: 28). Dünyada yaşanan ekonomik gelişmelere ek olarak Türkiye'nin petrol başta olmak üzere enerji piyasasında dışa bağımlı bir yapısının bulunması ve üretimde kullanılan girdilerin genellikle ithal edilen ürünler olması nedeniyle dövizle bağımlı bir ekonomik yapısı bulunmaktaydı. Bu dönemde ihracatın düşük olması ve dış borç bulunamaması nedeniyle ithalatın finansmanında yaşanan sıkıntılar ülke ekonomisini kötü bir şekilde etkilemiştir. Türkiye, bu nedenle finansman ihtiyacını karşılayabilmek için IMF gibi kuruluşlara yönelmiş, bu kuruluşlar da finansman sağlama koşulu olarak Türkiye'den bir dizi yapısal dönüşümün gerçekleştirilmesi talebinde bulunmuşlardır (Eroğlu, 2003: 10).

Her ne kadar Türkiye'nin ekonomik durumu, küresel konjonktür ve dış finansman ihtiyacını karşılayacak olan kurumların tavsiye ve talepleri ekonomi yönetiminde dönüşümün gerçekleştirilmesine uygun olsa da dönemin siyasi ortamının istikrarsız olması nedeniyle bu dönüşümün gerçekleşmesi sağlanamamıştır. 24 Ocak 1980 tarihinde Demirel'in başbakan olduğu Adalet Partisi hükümeti tarafından 24 Ocak İstikrar Programı ismi ile anılan bu kararların hayata geçmesi ancak 12 Eylül askeri darbesi sonucunda gerçekleştirilebilmiştir. 24 Ocak kararlarının devletin ekonomi yönetimine en büyük etkisi, devletin ekonomik etkinliğinin azaltılarak özel sektörün ekonomide başat aktör konumuna getirilmeye çalışılması olmuştur. Ek olarak,

Sermaye Piyasaları Kanunu çıkarılarak yabancı sermayenin ülkeye girişinin sağlanması hedeflenmiştir.

2.2.2. Devlet Planlama Teşkilatı'nın Yeniden Yapılanması

1980'li yıllarda özellikle 24 Ocak Kararlarının da etkisiyle birlikte bütüncül planlama faaliyetlerinin özel sektörün gelişimi üzerinde engel olarak gören, devletin ekonomi yönetiminde başat değil, yönlendirici bir aktör olarak yer almasını ve neo liberal politikaların uygulanmasına geçiş yaşanmasını isteyen bir kesim bulunmaktadır (Sencer, 1991: 45). Bu yıllarda özellikle Turgut Özal başkanlığında kurulan Anavatan Partisi hükümetleri döneminde Devlet Planlama Teşkilatı'nın ekonomi yönetimindeki etkinliğini azaltmaya yönelik hamleler yaptığı görülmektedir.

Bu noktada, 1982 anayasasında 1961 anayasasına kıyasla planlama faaliyetlerine yönelik daha kesin hükümler bulunmamasının da etkisinin olduğu söylenebilir. Kuruç'un (2010: 384) aktarımına göre, 1961 anayasası DPT'ye alelade bir kamu kuruluşu olmaktan ziyade ekonomi yönetimi konusunda siyasi iktidarın hangi parti veya partilerde olduğuna bakılmaksızın önemli yetki ve görevler veren bir kurum idi. DPT, siyasete bakmaksızın toplumun refahını artırıcı önlemler ve aksiyonlar alma yetkisi ve becerisi bulunan bir kurum olarak geliştirilmiştir. Bu nedenle siyasi iktidar ile DPT arasında ince bir çizgi bulunmakta ve DPT siyasi iktidardan etkilenmeksizin halkın faydasına olan planlamaları yapma görevini taşımaktaydı. Ancak, 1982 anayasası ile DPT ile siyasi iktidar arasında bulunan ince çizgi kaybolmuş, DPT anayasal güvencesini kaybetmiştir. Ek olarak, bu dönemde IMF ve Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar, ekonomi yönetiminde yaşanan değişimin sinyallerini verme konusunda büyük önem taşımaktadır (Ekiz ve Somel, 2005: 38). Sonuç olarak, 1980'li ve 1990'lı yıllarda çıkarılan pek çok Kanun Hükmünde Kararname ile DPT'nin yapısında bir dizi değişikliklere gidilmiştir.

Yapılan bu değişikliklerden ilki 223 Sayılı KHK ile Devlet Planlama Teşkilatı'nın görevleri ve sorumlulukları hakkındaki yapılan değişikliklerdir. Bu KHK ile DPT başbakanlığa bağlı bir kurum olma niteliğini korumuş fakat başbakana sadece gerekli görmesi durumunda DPT hakkındaki yetkilerini kullanacağı belirtilmektedir (DPT, 1987). Aynı KHK ile, DPT bünyesinde bulunan Yüksek Planlama Kurulu'nun da

yapısında değişikliklere gidilmiştir. Yapılan değişiklik ile Ulaştırma Bakanı, Bayındırlık ve İskan bakanı ile başbakan tarafından belirlenecek olan üç adet bakanın Yüksek Planlama Kurulu'nu oluşturacağı belirlenmiştir. Böylelikle DPT'nin önemli kurullarından biri olan Yüksek Planlama Kurulu'nun tüm üyeleri başbakan tarafından belirlenen bir kurul hüviyetine kavuşmuştur. Yapılan bu değişiklikler sonucunda 1960'lı yıllarda DPT'nin sahip olduğu siyasiler ile denge içerisinde bulunduğu konum yok edilmiştir. Ekonomi yönetiminde siyasiler ile benzer görev ve yetkilere sahip olan DPT, siyasi iktidarın yöneticilerini belirlediği bir kuruma dönüşmüştür. Bu nedenle, 1984 tarihli 223 sayılı KHK ile ekonomi yönetiminde DPT'nin işlevinin azaldığı ve hükümetin ağırlığının arttığı söylenebilir.

Devlet Planlama Teşkilatı kuruluş ve görevleri hakkındaki 3701 numaralı kanun 22 Mart 1991 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır. DPT hakkında yapılan bu düzenlemeler ile kurum yeni görevler edinmekte ve kurumun yapısında önemli değişiklikler gerçekleştirilmektedir. Bu dönemde kurum müsteşarlarının sayısı dörde çıkarılmış ve yapılanma genel müdürlükler nezdinde gerçekleştirilmiştir. Daire başkanları genel müdür yardımcılarının hiyerarşik olarak altında görev yapmaya başlamışlardır. Bu yapılanma sonucunda kurumun uzmanları daha önceden müsteşarlar ile iletişim halinde iken, daire başkanları ile iletişim halinde olmaya başlamışlardır. Yapılan bu değişikliğin en önemli nedeni olarak DPT'nin artık ekonomik planlama faaliyetleri yerine yabancı sermaye düzenlemeleri, kalkınması öncelikli bölgeler ve özel sektöre teşvik uygulamaları gibi konulara yönelerek ekonomi yönetiminde genel ve başat planlamacılık rolünden sıyrılmış olması gösterilebilir (Aslan, 1998). 1991 senesinde yapılan düzenlemeler ile Yüksek Planlama Kurulu üyelerinde de değişiklikler yapılmış, Tarım Orman ve Köy İşleri, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Ulaştırma, Maliye ve Gümrük ve Sanayi ve Ticaret bakanlarına ek olarak başbakan tarafından belirlenen dört bakanın üyesi olduğu bir yapıya büründürülmüştür. Böylelikle Devlet Planlama Teşkilatı'nın Yüksek Planlama Kurulu bakanlar kurulu gibi bir yapıya dönüştürülmüştür.

4 Ağustos 1991 tarihinde 437 sayılı KHK ile 3701 sayılı kanun geçerliliğini kaybetmiştir. Yapılan yeni düzenlemelerde DPT'nin görev ve yetkileri genişletilmekle birlikte Yüksek Planlama Kurulu'nun yapısı değiştirilmemiştir. Görevlerinde yapılan değişiklikler ile Yüksek Planlama Kurulu'nun hedef belirleyen

ve planlar arz eden bir kurul olmaktan çıkarak yürütme görevlerini de üstlenmeye başlayan bir kurul olduğu görülmektedir (Aslan, 1998: 116).

16 Eylül 1993 tarihli 511 sayılı KHK ile DPT'nin görevleri ve yapısında tekrar değişikliklere gidilmiş, genel planlama faaliyetleri yerine bölgesel kalkınma planlamalarının ön plana alındığı bir kurumsal yapıya doğru dönüşüm gerçekleşmiştir. 511 sayılı KHK ile daha önce DPT hakkında çıkarılan KHK'lar yürürlükten kaldırılmıştır. Bu KHK ile yapılan en önemli değişikliklerden birisi Yüksek Planlama Kurulu'na DPT müsteşarının tekrar girmesi olmuştur. 511 Sayılı KHK ile DPT'ye bağlı genel müdürlükler yeniden düzenlenmiştir. Aşağıda bulunan DPT bünyesinde kurulan birimler listelenmektedir:

- Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü
- Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü
- Yapısal Uyum Sosyal Politikalar ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü
- Yatırımlar Sektör Programları ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü
- Ekonomik ve Sosyal Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığı
- Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Gelişme Politikaları Genel Müdürlüğü
- Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü
- Avrupa Topluluğu ile İlişkiler

511 Sayılı KHK'nın Anayasa Mahkemesi tarafından uygunsuz bulunarak iptal edilmesi sonucunda 540 Sayılı KHK çıkarılmıştır. Bu KHK ile çok fazla bir değişiklik yapılmamış fakat Kredi Koordinasyon Kurulu DPT'nin organlarından birisi haline getirilmiştir.

2.2.3. Hazine Müsteşarlığı'nın Kurulması ve Dönüşümü

Hazine kurumu devletin tüm malvarlıklarının temsilcisi konumundadır. Hazinenin diğer bir işlevi de devlet adına borçlanma işlemlerini gerçekleştirmektir. Bu işlevlerinden dolayı hazine ekonomi yönetiminde kilit bir role sahip olmakla birlikte devletin finansal işlemlerinin gerçekleştirilmesini sağlayan merkezi bir kurum konumundadır (Eğilmez, 2007: 16). Devletin borçlanma işlemlerini gerçekleştirme görevinin hazineye olması, hazinenin kamu açıklarını finanse etme konusunda yetkili olduğunu göstermektedir. 1983 senesine kadar Maliye Bakanlığı'nda bir birim olarak

varlığını sürdüren Hazine, müsteşarlık olarak yapılanmasına 1984 senesinde kavuşmuştur. O dönemli adıyla Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı olan kurum, kuruluş aşamasında borçlanma yetkisini Maliye Bakanlığı ile paylaşıp da 1985 senesinde yapılan yasal düzenleme ile devletin borçlanma yetkisine sahip olan tek kurum özelliğini kazanmıştır (Karakoç, 2003: 68). Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bu tarihten itibaren düzenli bir şekilde iç borçlanma senetlerini (DİBS) ihraç etmeye başlamış, yapılan yasal düzenlemeler ile yurtiçinde bulunan bankalar DİBS alımları yapması teşvik edilmiştir. Daha önceki dönemlerde Merkez Bankası direkt olarak kamu finansmanı ihtiyacını karşılamakta iken yeni düzenlemeler ile Merkez Bankası ile kamu arasına bankacılık sisteminin yerleşmesi sağlanmıştır (Akçay, 2009: 204).

1994 senesinde 4059 sayılı kanun ile Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı birbirlerinden ayrılmıştır. İlgili kanunda Hazine Müsteşarlığı'nın görevleri aşağıda belirttiği gibidir (Hazine Müsteşarlığı, 2008):

- Kamunun finansmanına ilişkin işlemleri yürütmek
- Kamu sermayeli kuruluşlar ve işletmelerin finansal yönetimini gerçekleştirmek
- Sermaye akımına ilişkin düzenlemeler yapmak
- Kambiyo rejimine ilişkin işlemleri yürütmek
- Sigortacılık sektörünü düzenlemek
- Uluslararası ekonomik kuruluşlarla ilişkileri yürütmek
- Ekonomi politikalarının belirlenmesine yardımcı olmak

Hazine Müsteşarlığı'nın görevleri incelendiğinde ekonomi yönetiminde oldukça etkin bir konumda bulunduğu görülmektedir. 1990'lı yıllarda yaşanan finansman krizleri, Hazine Müsteşarlığı'nın yapısında önemli birtakım değişiklikler yapılması gerektiği kanaatlerini güçlendirmiştir. Bu dönemde yüksek enflasyonist bir ortam bulunması nedeniyle Hazine Müsteşarlığı'nın borçlanma limitleri sınırlandırılarak, para arzının kısıtlanması hedeflenmiştir. Bu nedenle, Hazine Müsteşarlığı'nın Merkez Bankası'ndan avans alması 1997 senesinde imzalanmış olan bir protokol ile gelecekte sona erdirilmek üzere sınırlandırılmıştır. Fakat bu düzenlemeler kamu borç stokunun düşmesine engel olmadığı gibi kamu faiz dışı fazla vermesine rağmen

borçluluk oranında artış yaşanmıştır (Cizre ve Yeldan, 2005). 1990'larda yaşanan finansal sorunların alınan önlemler ile çözülememesi neticesinde hazineye yapısal değişiklikler yapma fikri gündeme gelmeye başlamıştır. Bu doğrultuda atılan adımlardan birincisi 2000 senesinde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (BDDK) kurulmasıyla birlikte, Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası'nın ortak görevi olan bankacılık sektörünün denetlenmesi görevinin yeni bir kuruma geçmesi sağlanmıştır.

2.3. Ekonomi Yönetiminde 2002-2017 Arası Dönem

2002 sonrası dönem Türkiye'de Ak Parti'nin tek başına iktidar olduğu dönemi kapsamaktadır. Bu yıllarda hem dünya hem de Türkiye'de sosyal siyasi ve ekonomi alanlarında köklü değişiklikler gerçekleşmiş, bu değişiklikler de ekonomi yönetimi üzerinde birtakım etkilere neden olmuştur. Bu dönemin en önemli özellikleri, küreselleşme olgusunun büyük bir hız kazanması, bilgi teknolojilerinin hızlı bir şekilde gelişmesi sonucunda bireylerin bilgiye ulaşmasının kolaylaşması, dijitalleşmenin hızlı bir biçimde ilerlemesi şeklinde sıralanabilir (Aydoğanoglu, 2009: 3). Dünyanın ve Türkiye'nin dönüşüm dönemine girdiği 2000'li yılların başlangıcında, önemli bir finansal kriz ile karşı karşıya kalan Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları birkaç sene ertelenmek durumunda kalmış, bu durum sonucunda kamuda reform çalışmaları Ak Parti döneminde gerçekleştirilebilmiştir (Tutum, 2012: 471).

Ateş, Öztop ve Lamba (2016), bu dönemde görülen kamu reformlarını geçmişe nazaran parçacı idari reformlardan ziyade köklü ve cesur reformlar olarak tanımlamışlardır. Bu çerçevede, 5018 Sayılı Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali yönetim alanında kapsamlı reformlar yapılmıştır. Kanun ile bütçe sürecinde iyileştirmelere gidilmiş, mali yönetimde şeffaflık artırılmış ve yetki sorumluluk dengesinin yeniden kurulmasına ek olarak, stratejik yönetim anlayışına geçiş sağlanarak çıktı odaklı bir mali yönetim anlayışının yerleştirilmiştir (Ateş vd., 2016).

2.3.1. Stratejik Planlama Anlayışının Gelişmesi

Türkiye'de stratejik planlama anlayışının ilk belgelerinden birisi 2001 senesinde Dünya Bankası ile Türkiye arasında imzalanmış olan Program Amaçlı Mali ve Kamu

Kesimi Uyum Kredi Antlaşması'dır. Bu anlaşmada düzenlenen uyum reformlarından birisi de kamu kesiminde yapılması öngörülen reformlardır. Bu doğrultuda stratejik planlama anlayışı kamu reformunun en önemli araçlarından birisi olarak nitelendirilmiştir (Yılmaz, 2003: 77). Kamunun stratejik planlama ve bütçeleme yapabilmesi görevini yerine getirebilmesi için Devlet Planlama Teşkilatı görevlendirilerek tüm kamu kuruluşlarına stratejik planlama kılavuzu hazırlanması sağlanmıştır. DPT, 2003 senesinde yayımlamış olduğu stratejik planlama kılavuzu Türkiye'deki ilk kamuda stratejik planlama belgesi niteliği taşımaktadır. Kamu kuruluşlarının hazırlamakla yükümlü olduğu stratejik planlar altı maddeden oluşmaktadır (Demirdizen, 2012: 17). Stratejik planlamayla birlikte performans raporu ve performans planı gibi kavramlar da kamu kuruluşlarının görevleri arasına yerleştirilmiş, böylelikle Türkiye'de ilk kez bütçe ile stratejik planlama arasında bir bağlantı kurulmuştur. Bu sayede yine bu dönemde gerçekleştirilmiş olan Performans Esaslı Bütçeleme sisteminin hayata geçirilmesinin temelleri atılmıştır.

2.3.2. Kalkınma Bakanlığı'nın Kurulması

641 Sayılı KHK ile Devlet Planlama Teşkilatı yeni kurulan Kalkınma Bakanlığı bünyesine eklenerek kapatılmıştır. Kalkınma Bakanlığı, DPT'nin devamı olarak kurulmuştur çünkü 641 sayılı KHK incelendiğinde Kalkınma Bakanlığı'nın görev ve yetkileri DPT'nin görev ve yetkilerinin en son düzenlendiği 540 Sayılı KHK ile büyük benzerlikler taşımakta, sadece küçük değişiklikler olduğu görülmektedir.

Kalkınma Bakanlığı, yıllık programlar ve kalkınma planlarına ek olarak farklı planlama çalışmalarında da aktif olarak rol alan, özellikle bölgesel kalkınma planlamalarında aktif bir rol üstlenen bir kurum konumuna gelmiştir. Kalkınma Bakanlığı'nın diğer bir önemli özelliği de stratejik planlama noktasında ortaya çıkmaktadır. 2000'li yıllarda DPT, stratejik planlama ve planlama yapan kurumlar arasında koordinasyon sağlama görevlerinde aktif rol üstlenmiş bir kurum iken, Kalkınma Bakanlığı DPT'nin bu görevlerine ek olarak stratejik planlama ve stratejik yönetim hususlarında daha etkin bir rol üstlenmiştir (Övgün, 2011: 273).

Kalkınma Bakanlığı'nın görevleri, hükümetçe belirlenmiş olan amaçlara yönelik makroekonomik, bölgesel ve sektör bazında çalışmalar ve analizler yaparak orta vadeli program, yıllık program, eylem ve strateji planları hazırlamaktır. Kalkınma

Bakanlığı'nın bölgesel düzeyde sahip olduğu planlama yapma görevi DPT'den ayrıldığı en önemli noktalardan biridir. Kalkınma Bakanlığı, stratejik planlama konusunda DPT'nin devamı gibi bir görev üstlenmiş olsa da bakanlığın daha geniş bir perspektiften stratejik yönetim anlayışını merkezden yönlendirme ve koordine etme görevleri bulunduğu görülmektedir (Övgün, 2011: 274).

DPT'nin aktif olduğu dönemde kalkınma anlayışı merkezden belirlenen ve taşra kuruluşları tarafından plan ve programlar vasıtasıyla uygulanan eylem ve stratejileri içermekteydi. Fakat Kalkınma Bakanlığı'nın ilk bakanı Cevdet Yılmaz'ın belirttiği üzere bölgesel kalkınma ajansları için bir şemsiye görevi görmesi beklenmesi bu anlayışın tersine döndüğünü göstermektedir (Yılmaz, 2012: 313). Yani, kalkınma hususunda bölgesel ajanslar politika belirleme özgürlüğüne sahip olacak fakat merkezde bulunan bakanlık tarafından uyum ve koordinasyon çalışmalarına tabii bulunacaklardır.

Kalkınma Bakanlığı'nın kurulmasıyla birlikte ekonomi yönetiminin planlanmasında tavsiye ve planlama görevlerini üstlenmiş olan DPT'nin yerine bu planların uygulanmasında aktif bir rol üstlenecek olan Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. Kalkınma Bakanlığı'nın kurulmasıyla birlikte bölgesel kalkınma ajansları için şemsiye bir kurum sağlanmaktadır. Bu sayede kalkınma ve planlamada stratejik yaklaşımın görüldüğü söylenebilir. Bu durumlar bakımından incelendiğinde DPT'nin lağvedilmesi ile Kalkınma Bakanlığı'nın kurulması amaç ve sonuç bakımından çok yönlü bir süreç olarak yorumlanabilir (Övgün, 2011: 265).

2.3.3. Hazine Müsteşarlığı'nın Dönüşümü

1990'lı yıllarda kamu borçlanması yüksek seviyelere gelmesi ve yaşanan finansal krizler Hazine Müsteşarlığı'nda önemli dönüşümlerin gerekliliğini göstermekteydi. Bu nedenle 2000'li yılların başlarından itibaren Hazine Müsteşarlığı mali disiplini sağlamak amacıyla birtakım değişikliklere uğramıştır. Alan yazınında bu yıllarda Hazine ve borçlanma hususlarında yaşanan dönüşümün kilit teriminin mali disiplin olduğu belirtilmektedir (Akat ve Yazgan, 2013). 2001 senesinde yaşanan ekonomik kriz sırasında kamu borcunun GSYH'ye oranı %100 seviyesinde iken gelecek on yılda yakalanan yüksek büyüme oranları ve mali disiplin sayesinde %40 seviyesine kadar gerilemiştir. Bu dönemde yapılan diğer bir dönüşüm de hazinenin nakit akışı

yönetimi üzerinedir. 2007 senesine kadar izlenen sistemde tek hazine hesabı ile kamu gelirleri toplandıkları illerin ihtiyaçlarını karşılamakta ve artan miktar hazine hesabına aktarılmaktadır (Eğilmez, 2007: 58). Daha sonraki dönemde tek hazine cari hesabı sistemine geçilerek Erdener ve Cangöz (2010) tarafından belirtildiği üzere yeni sistem ile nakit akışı yönetimi konusunda Türkiye'nin dünya standartlarını yakalayabilmiştir.

2011 senesinde çıkartılan 637 sayılı KHK ile Finansal İstikrar Komitesi kurulmuştur. Ekonomi yönetiminde söz sahibi kurumlar olan Merkez Bankası, TMSF, Ekonomi Bakanlığı, Hazine ve BDDK tarafından belirlenen üyelerden oluşan bu komitede Hazine sekreteryası görevini üstlenmiştir. Bu komite sayesinde 2008 finansal krizinde yaşanmış ve gelecekte yaşanabilecek olan risklere karşı stratejik önlemlerin tartışılması hedeflenmektedir. Hazine Müsteşarlığı hakkında yapılan yasal düzenlemeler göstermektedir ki ekonomi yönetimi konusunda mali disiplin ön planda tutularak makroekonomik sorunlar ile baş etme hususunda etkin bir rol oynama kapasitesini artırma hedefi taşıdığı söylenebilir.

2.3.4. Maliye Bakanlığı Reformu

2001 krizinden sonra Türkiye'de AK Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte pek çok alanda görülen reform hareketleri Maliye Bakanlığı bünyesinde de gerçekleştirilmiştir. 1973-2004 yılları arasında uygulanan Program Bütçe Sistemi'nin istenilen verimlilik ile yürütülememesi nedeniyle 5018 numaralı Kanun çıkarılarak mali yönetim alanında önemli bir reform yapılmıştır. Reform paketinde Sayıştay'ın yetkilerinin artırılması ile denetimin güçlendirilmesi, TBMM'nin bütçe üzerinde daha fazla denetime sahip olması, orta vadeli harcama planı sistemine geçilmesi ve mali açıdan saydamlığın artırılması gibi yenilikler bulunmaktadır.

Bu doğrultuda Maliye Bakanlığı, mali yönetim konusunda planlama, izleme, yönlendirme, koordinasyonu sağlama ve kontrol etme görevlerini üstlenmiştir. Aşağıda 178 sayılı KHK ile belirlenen Maliye Bakanlığı'nın görevleri listelenmektedir:

- *Maliye politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak, maliye politikasını uygulamak,*

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin hukuk danışmanlığını ve muhakemat hizmetlerini talepleri halinde yerine getirmek,
- Harcama politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması ile Devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması, uygulamanın takibi ve yönlendirilmesine ilişkin hizmetleri yürütmek,
- Devlet hesaplarını tutmak, saymanlık hizmetlerini yapmak,
- Gelir politikasını geliştirmek,
- Devlete ait malları yönetmek, kamu malları ile kamu kurum ve kuruluşlarının taşınmaz malları konusundaki yönetim esaslarını belirlemek ve bunlara ilişkin diğer işlemleri yapmak,
- Her türlü gelir gider işlemlerine ait kanun tasarılarını ve diğer mevzuatı hazırlamak veya hazırlanmasına katılmak,
- Milletlerarası kuruluşların Bakanlık hizmetlerine ilişkin çalışmalarını takip etmek, bu konulardaki Bakanlık görüşünü hazırlamak, yurtdışı ve yurtiçi faaliyetleri yürütmek,
- Bakanlığın ilgili kuruluşlarının işletme ve yatırım programlarını inceleyerek onaylamak ve yıllık programlara göre faaliyetlerini takip etmek ve denetlemek,
- Çeşitli kanunlarla Maliye Bakanlığına verilen görevleri yapmak,
- Yukarıdaki görevlerin uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek, incelemek, teftiş etmek ve denetlemek.
- Suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek
- Vergi incelemesi ve denetimine ilişkin temel politika ve stratejileri belirlemek ve uygulanmasını sağlamak

Bakanlığın bu görevlerine ek olarak, Orta Vadeli Mali Programın hazırlanması, izlenmesi ve uygulanması görevi eklenmiştir.

BÖLÜM III: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ İLE EKONOMİ POLİTİKALARININ KURUMSAL YAPISINDA DÖNÜŞÜM

Bu bölümün ilk kısmında 2017 senesinde yapılan referandum ile kurulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi sonucunda meydana gelen değişiklikler kısaca özetlenecektir. Bu bölümün ikinci kısmında ise ekonomi politikalarının kurumsal yapısında görülen değişiklikler aktarılmaktadır. Ekonomi yönetiminde yapılan köklü değişiklikler aşağıdaki gibi özetlenebilir:

Yeni sistemden önce Türkiye’de ekonomi politikalarının oluşturulması ve uygulanması temelde Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Ekonomi Bakanlığı gibi kurumların koordinasyonunda gerçekleştiriliyordu. Hazine Müsteşarlığı eski sistemde ekonomiden sorumlu başbakan yardımcılığına bağlı iken Maliye, Kalkınma ve Ekonomi bakanlıkları müstakil bakanlık olarak görev icra ediyordu. 703 sayılı KHK ile ekonomide yeni bir yönetim anlayışına geçildi. Kalkınma Bakanlığı ve Ekonomi Bakanlığı görev ve sorumlulukları başka kurumlara devredilerek ya da diğer bakanlıklarla birleştirilerek tamamen tasfiye edilirken Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı aynı çatı altında toplanarak Hazine ve Maliye Bakanlığı adını aldı. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığına bağlı ve ekonomi politikalarına yön verecek olan Ekonomi Politikaları Kurulu ile bütçe hazırlanması gibi konularda önemli görevler üstlenecek Strateji ve Bütçe başkanlığı kuruldu.

Bu bölümde ekonomi yönetiminde yapılan değişiklikler neticesinde dönüşüme uğrayan ve/veya yeni kurulmuş olan kurumlar hukuksal düzlemde sahip oldukları görev ve yetkiler bakımından detaylı bir biçimde incelenecektir.

1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

1.1. Türkiye’de Yönetim Sistemi Tartışmaları

Türkiye’de hükümet sisteminin ne olacağına yönelik tartışmalar uzun yıllardır devam etmektedir. 1921 senesinde meclis hükümet sistemi ile başlayan süreç, 1924 senesinde anayasal parlamenter sistem ile devam etmiştir. 1960 senesinde ise parlamentonun güçlendiği parlamenter sistem devam ettirilmiş, 1982 anayasasında ise cumhurbaşkanının geniş yetkilere sahip olduğu bir sistem sürdürülmüştür. Bu sistem cumhurbaşkanı ile başbakan arasında pek çok krizin çıkmasına neden olmuş, 2007 senesinde yapılan referandum ile cumhurbaşkanını halkın seçmesine karar verilmiştir. Bu sistem, cumhurbaşkanının geniş yetkiler ile meşruiyetini halktan alması nedeniyle bazı çevreler tarafından yarı-başkanlık sistemine yakın bir sistem olarak görülmüştür (Kılınç, 2016). Günümüzde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD tipi başkanlık sistemine benzer fakat temel birtakım farklılıklar da barındıran, başkanlık sistemi olarak adlandırılabilen bir sistem sürdürülmektedir. Araştırmanın bu kısmında, geçmiş dönemdeki tartışmaların “başkanlık sistemi” adı altında yürütülmesinden dolayı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yerine başkanlık sistemi terimi kullanılmaktadır.

Türkiye’de başkanlık sistemini savunanların en önemli tezi şu şekilde açıklanabilir: Türkiye, jeopolitik konumu ve dinamik yapısı nedeniyle sürekli farklı fırsatlar ve sorunlar ile karşılaşan bir ülkedir. Bu fırsatları değerlendirmek ve sorunların üstesinden gelebilmek için hızlı aksiyon alabilen bir hükümet sisteminin bulunması gerekmektedir. Özellikle 1990’lı yıllarda parlamenter sistemin bir getirisi olarak yaşanan istikrarsız koalisyon dönemler hem ekonomik hem de siyasi açıdan Türkiye’yi zor durumlarda bırakabilmektedir. Bu nedenle, başkanlık sistemi gibi karar alma ve yürütmenin hızlı bir şekilde gerçekleşebildiği bir hükümet sistemine sahip olmanın Türkiye’nin daha verimli bir şekilde yönetilmesine olanak sağlayacaktır (Gönenç, 2005). Özbudun (2013) başkanlık sistemini savunanların, bu sistemin Türkiye’nin hangi sorunlarına çare olacağına dair tatmin edici bir yanıt bulamadıklarını öne sürmektedir.

Başkanlık sistemine karşı görüş bildiren bazı akademisyenler de istikrar açısından başkanlık sisteminin birtakım faydaları olduğunu kabul etmektedir. Özbudun (2005),

bakanların durumunun parlamenter sisteme kıyasla daha farklı olduğunu vurgulayarak, başkanın yürütme erkini tek başına kendisinde toplaması nedeniyle uyumsuzluk ve aksaklık yaşanmayan bir yürütme sistemini getirdiğini kabul etmektedir. Siyasal istikrar konusu yeni hükümet sistemi tartışmalarında hem yeni hükümet sistemine olumlu bakanlar hem de olumsuz bakanlar tarafından sıklıkla gündeme getirilen bir konu olmuştur. Yeni hükümet sistemini savunanlar tarafından genellikle 1970’li ve 1990’lı yıllarda ülkede yaşanan hükümet istikrarsızlığı dönemlerinde yaşanan sıkıntılar gündeme getirilerek yeni sistemde böyle bir dönemin yaşanma ihtimalinin bulunmadığını öne sürmektedirler. Öte yandan, istikrar açısından yeni sistemin yeterli olmadığını savunanlar da bulunmaktadır (Kılınç, 2016). Hükümet istikrarı ile siyasal istikrarın aynı kavramlar olmadığı savında bulunan eleştiriler, başkanın partisi ile parlamentodaki çoğunluğun farklı partiler olması durumunda sistemin işleyişinde önemli sorunlar yaşanabileceğini, bu sorunların bazı Latin Amerika ülkelerinde olduğu gibi sistemi tıkayacak anayasal krizlerine neden olabilecek boyuta ulaşabileceğini belirtmektedirler (Kılınç, 2016).

Yeni sistem temelinde siyasal istikrar konusu, başkanın görevden alınmasının çok zor olması konusunda da tartışılmaktadır. Parlamenter sistemde hükümetin düşürülmesine yönelik mekanizmalar bulunmaktadır. Türkiye’nin geçmişinde kötü hatıralar ile anılan koalisyon dönemlerinde kimi 10 sene içerisinde 10 farklı hükümetin görev yaptığı dönemler olmuştur. Yeni sistemin savunucuları, seçilmiş başkanın belirli bir süre için görevden alınamamasının olumlu yönüne dikkat çekerek yönetimde istikrar sağlanacağını ileri sürmektedir. Öte yandan, olumsuz olarak düşünenler, kamuoyu desteğini kaybetmiş bir başkanın kendi istifa etmediği sürece bir sonraki seçime kadar görevde kalmasının bir külfet oluşturacağını ileri sürmektedir (Özbudun, 2015).

Siyasal istikrar hakkında başkanlık sisteminin olumsuz bir yönü olduğu daha öne sürülmektedir. Başkanlık sisteminde hem yürütmenin başı olan başkan hem de yasama organı olan meclis halk tarafından seçilmektedir. Bu durum, her iki otoritenin de aynı kaynak tarafından göreve getirilmeleri nedeniyle hem yasamanın hem de yürütmenin halkın temsilcisi olmaktadır. Bu durumda eşit güce sahip merciler arasında uzlaşmanın sağlanması zorunlu kılınmaktadır. Uzlaşmanın sağlanamaması ise siyasal istikrarsızlığı besleyecek bir durum olarak görülebilir

(Kalaycıoğlu, 2005). Sistemde karar alma sürecinin kilitlendiği durumlarda hem yasama hem yürütme kendilerinin daha meşru bir otorite olduğunu iddia edebilir (Aslan, 2015). Meşruiyet sorunu özellikle Latin Amerika ülkeleri gibi demokrasi kültürünün gelişmediği ülkelerde siyasal krizlere dönüşmeye müsait bir ortam yaratmaktadır fakat ABD gibi demokrasi kültürünün gelişmiş olduğu ülkelerde böyle bir sorun nadiren ve kısa süreli olarak gerçekleşmektedir (Yazıcı, 2005). Kılınç'a (2016) göre çift meşruiyet sorunu Türkiye açısından önemli bir sorun teşkil etme potansiyeli taşımaktadır, çünkü Türkiye'de ABD gibi iki partili bir sistem bulunmamakla birlikte, partiler arasındaki görüş ayrılıkları kutuplaşmanın oluşmasına müsait bir durumdadır.

Başkanlık sistemi ile ilgili tartışmalar sistemin demokratikliği üzerinden de dönmektedir. Değişime olumlu bakanlar yeni sistemin daha demokratik olduğunu çünkü başkanın halk tarafından seçildiğini öne sürmektedirler. Çünkü her ne kadar başkanın görevden alınması zor olsa da başkanın görev süresi sona erdikten sonra seçim zamanında halk başkandan hesap sorabilecektir. Öte yandan, bu durumun olumsuzluk teşkil ettiğini düşünenler başkanın sadece %50+1 oy ile göreve gelebildiği için toplumun geri kalan kısmının tamamen dışlandığını ileri sürmektedirler (Onar, 2005). Başkanlık sistemini savunanlar dahi kıl payı kazanılan seçimler sonucunda başkanın geniş yetkilere sahip olarak ülkeyi yönetmesini eleştirmektedir (Aslan, 2015). Yani bu sistemde kazananın her şeyi kazanırken, kaybedenin her şeyi kaybetmesi gibi bir durum oluşmaktadır. Parlamenter sistemde bir parti kıl payı en çok milletvekiline sahip olma şansını kaybetse de kendisine oy veren vatandaşları başarılı bir şekilde temsil etme ve/veya koalisyonun bir parçası olarak yürütmede söz sahibi olabilmektedir. Fakat, başkanlık sisteminde birinci olamayan hiçbir kazanım elde edememektedir. Başkanlık seçimlerinin bu denli zorlu bir şekilde geçmesi, kazananlar ile kaybedenler arasındaki diyalogu zayıflatabilir ve kutuplaşmalara yol açabilir çünkü başkanlık yarışında kurumlar değil kişiler rekabet etmektedir (Efe ve Kotan, 2015).

Başkanlık sistemi üzerine dönen tartışmaların odak noktalarından bir diğeri ise yasama ve yürütme arasında görülen keskin ayrımdır. Başkanlık sisteminde yürütme ve yasama kesin bir şekilde ayrılırken parlamenter sistemde bu ayrım esnek bir yapıdadır. Başkanlık sisteminin getirmiş olduğu keskin ayrım, sistemin

devamlılığının sağlanabilmesi için yasama ile yürütme arasında uzlaşmayı zorunlu kılmaktadır. Bu sayede başkanlık sisteminde ne yasama ne de yürütme birbirlerine üstün gelememektedir ve yönetim gücünün tek bir elde toplanmasını engellemektedir (Kalaycıoğlu, 2005). Başkan her ne kadar yürütme alanında önemli yetkilere sahip olsa da yasama üzerinde bir gücü bulunmamaktadır. Aynı şekilde meclis de başkan üzerinde herhangi bir güce sahip değildir. Öte yandan parlamenter sistemde başbakan hem yürütmenin başında olmakta hem de yasama gücünün önemli bir kısmını elinde tutmaktadır. Başbakanın bu derece geniş yetkilere sahip olması ancak dış müdahale veya koalisyon hükümetleriyle mümkün olmaktadır (Tunç ve Yavuz, 2009). Başkanlık sisteminde ise birbirinden katı bir şekilde ayrılmış olan yasama ve yürütme güçleri yani başkan ile meclis sistemin kilitlenmemesi için uzlaşmak zorundadır.

Sistemin kilitlenmeye müsait olması başkanlık sistemine olumsuz yaklaşımlar tarafından, sistemin demokraside kesintilere yol açabileceği ileri sürmesine neden olmaktadır. Fakat Türkiye’de neredeyse her on senede bir demokratik düzende kesinti yaşandığı düşünüldüğünde, bu durumun yönetim sistemi ile ilgili olmadığı söylenebilir. En azından parlamenter sistemin demokraside kesinti yaşanmasını engelleyecek bir yapıda olmadığı söylenebilir (Kılınç, 2016).

1.2.Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Süreci

Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmalarının kökeni 1980’li yıllara dayansa da özellikle 2011 senesinden itibaren siyasiler tarafından yönetim sisteminin değiştirilmesi gerektiğine yönelik beyanatın artmasıyla birlikte tartışmalar akademik ortama da taşınmaya başlamıştır. Bu doğrultuda 1982 Anayasası siyasiler tarafından “darbe anayasası” olarak nitelendirilmekle birlikte değiştirilemez hükümler dışındaki tüm maddelerin tartışılması gerektiği fikri ortaya atılmıştır. 2011 yılında sivil bir anayasa oluşturma amacıyla kurulan Anayasa Uzlaşma Komisyonu, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları başta olmak üzere geniş bir kitleden görüşler alarak çalışmalarına başlamıştır. 2013 yılına kadar devam eden komisyon çalışmaları sonucunda 48 madde üzerinde siyasi partilerin görüş birliğinde bulunmasına rağmen anayasanın tamamı üzerinde görüş birliği sağlanamamıştır (Erdoğan ve Eray, 2016).

Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nun başarısızlığı sonrasında yeni anayasa ve hükümet sistemi tartışmaları son bulmamış, 2014 senesinde ilk kez halkın seçimi sonucunda Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın göreve başlamasıyla Türkiye'de görülen yönetim biçiminin yarı başkanlık tipi olduğunun iddia edildiği bir ortam görülmeye başlanmıştır (Ayvaz, 2016). Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne giden yolda önemli bir adım olarak görülebilmektedir (Bilir, 2017: 526). Bu durumun nedeni, her ne kadar sistemin isminde değişiklik olmasa da yürütme erkini paylaşan TBMM ile cumhurbaşkanlığının her ikisini de halktan aldığı yetki ile görevlerini yürütmesidir. Halkın en az %50+1 desteğini alan bir cumhurbaşkanının 1982 anayasasının kendisine vermiş olduğu geniş yetkileri çok daha rahat bir şekilde kullanabilmesine olanak sağlamaktadır (Kılınç, 2016).

Cumhurbaşkanının yürütmeye yönelik önemli yetkilere sahip olması ve halk tarafından seçilmesi yarı başkanlık sisteminin en ayırt edici özelliklerinden biridir. Öte yandan, cumhurbaşkanının halkın seçtiği parlamenter sistem her ne kadar yarı başkanlık sistemine benzese de taşıdığı bir takım önemli farklılıklardan dolayı tam olarak yarı başkanlık sistemi şeklinde tanımlanamayacağı söylenebilir çünkü Fransa'da görüldüğü gibi Türkiye'de cumhurbaşkanı siyasal sistemin temel unsuru haline gelmemiş, yönetim sisteminde düalist yapı korunmuştur (Özbudun, 2013).

Yeni yönetim sistemi tartışmalarında 15 Temmuz'da yaşanan darbe girişiminin önemli bir etkisi olduğu söylenebilir. Güler ve Miş (2017), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin darbe girişimi sonrası ülkede oluşan uzlaşma ortamının en önemli sonucu olduğunu ileri sürmektedirler. 2014 senesinde Recep Tayyip Erdoğan'a karşı CHP ile ittifak kurarak Ekmelettin İhsanoğlu'nu ortak aday olarak gösteren Milliyetçi Hareket Partisi, 15 Temmuz darbe girişimi sonrasında Recep Tayyip Erdoğan ile ittifak kurmuştur. MHP ile AKP'nin yakınlaşması yeni hükümet sistemi tartışmalarını alevlendirmiş, özellikle Devlet Bahçeli'nin yeni sistem gereksinimi çıkışlarıyla dönüşüm hız kazanmıştır (Turan, 2018). Daha sonraki dönemde AKP ile MHP arasında yapılan görüşmeler ile anayasal değişiklikler üzerinde anlaşılmış, 21 Ocak 2017 tarihinde Meclis Genel Kurulunda 339 oy ile yasalaşmıştır. Cumhurbaşkanı Erdoğan, değişikliği halk oylamasına götürme kararı almış, Yüksek Seçim Kurulu'nun açıkladığı takvim uyarınca 16 Nisan 2017 tarihinde

yapılan referandumda %52 oranında evet sonucu çıkmasıyla değişiklik yasalaşmıştır. Daha sonra, 24 Haziran 2018’de TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yapılmasıyla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi fiili olarak hayata geçmiştir.

1.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Genel Bir Bakış

Araştırmanın konusunu oluşturan Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan dönüşüm aktarılmadan evvel, 2017 senesinde yasallaşan yeni hükümet sisteminin genel özellikleri bu başlık altında aktarılmaktadır. Bu başlıkta sistemin genel özellikleri ve sonrasında yasama, yargı ve yürütme erklerinde yaşanan değişimler özet bir biçimde aktarılmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti’nde hükümet sisteminin değiştirilmesine yönelik tartışmalar yeni bir olgu olarak ele alınmamalıdır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce yürürlükte olan parlamenter sistemde birtakım yapısal sorunlar nedeniyle yeni bir hükümet sisteminin kurulması gerekliliği uzun bir dönem boyunca tartışılmıştır. Eski sistem özelinde, özellikle bürokrasi ile yönetimde olan siyasi figürler arasındaki mücadelelerin yönetimin sağlıklı bir işleyişe sahip olmasını engelleyebildiği durumların görülmesi sistem değişikliğini gerekli kılan faktörlerden birisi olarak ele alınabilir. Parlamenter sistemin alternatifi olarak Türkiye’de başkanlık sisteminin getirilmesi gerekliliği tartışmalarına en önemli örnek 1990’lı senelerde cumhurbaşkanı Turgut Özal’ın beyanları örnek olarak gösterilebilir (Kaya, 2017: 28). Turgut Özal’dan sonraki cumhurbaşkanı olan Süleyman Demirel de benzer açıklamalarda bulunmuştur (Arı, 2018: 94).

2002 yılından sonra iktidara gelen ve günümüzde iktidarı devam eden Adalet ve Kalkınma Partisi döneminde Türkiye’ye uygun bir başkanlık sisteminin getirilmesi gerekliliği bazı dönemlerde tartışmaya açılmıştır (Küçük, 2016: 26). Ak Parti döneminde Türk tipi başkanlık olarak tartışmaya açılan yönetim sistemi modeli üzerinde yapılan çalışmalar sonuç vermiş, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ismi ile kamuoyu ile paylaşılmıştır. Milliyetçi Hareket Partisi ve Ak Parti arasında gerekli mutabakatların sağlanmış olduğu bu sistem TBMM’ye sunularak kabul edilmiştir. Sonrasında, 16.04.2017 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde

yapılan anayasa değişiklikleri referandum yolu ile halk oylamasına sunulması ve halk tarafından onaylanması sonucunda resmi bir şekilde Türkiye’de hükümet sistemi değişmiştir (Kaan, 2019: 20).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin en önemli niteliklerinden birisi yürütmede çift başlılığı ortadan kaldırmasıdır. Parlamenter sistemde yürütme cumhurbaşkanı ve başbakan ile bakanlar kurulundan oluşan iki farklı kanattan idare edilmektedir. Bu hükümet sisteminde cumhurbaşkanı 1982 anayasasının vermiş olduğu birçok yetki ile yürütmede güçlü bir pozisyonda bulunmasına rağmen siyasi açıdan sorumsuzdur. Öte yandan, başbakan ve bakanlar kurulu meclise karşı sorumludurlar (Kılıç, 2016: 291). Yürütmede çift başlılığın olması özellikle cumhurbaşkanı ile başbakan arasında siyasi görüş farklılıkları bulunduğu dönemlerde önemli krizlere neden olma potansiyeli taşımaktadır (Gül, 2017: 142). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde yürütme tek başlı bir hale getirilmekte ve halkın seçtiği cumhurbaşkanı yürütmenin de başı olmaktadır. Başbakanlık makamının kaldırılması ve bakanlar kurulunun cumhurbaşkanlığına bağlanması ile krizlere neden olma potansiyeli taşıyan çift başlı yürütme sistemi kaldırılmıştır.

Türkiye’nin siyasi tarihi, geçmişte yaşanan krizler ve sorunlar, toplum yapısı ve ihtiyaçları göz önünde bulundurularak hazırlanmış olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi her ne kadar diğer ülkelerde uygulanan başkanlık sistemlerine benzer nitelikler taşısa da Türkiye’nin ihtiyaçlarını karşılama doğrultusunda oluşturulmuş özgün bir yönetim sistemi olduğu göz önünde bulundurulmalıdır (Bilir, 2017: 530). Yeni sistemin özgün taraflarından birisi de yürütme ve yasama erklerinin karşılıklı olarak seçimleri yenileyebilmesidir. Bu sistem dahilinde cumhurbaşkanı ve parlamento seçimlerinin aynı günde yapılması koşulunun bulunması sayesinde diğer ülkelerde görülen başkanlık sistemlerinde yaşanan parlamento ve başkanlık seçimlerinin farklı zamanlarda yapılması sonucunda ortaya çıkabildiği gözlemlenen uyumsuzluk ve kriz durumlarının önlenmesi amaçlanmıştır (Alparlan, 2017: 395).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonucunda yapılan önemli değişikliklerden birisi de cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisi ile olan ilişinin kesilmesi zorunluluğunun kaldırılmasıdır. Bu hüküm ilk olarak 1961 anayasası ile getirilmiş, 1982 anayasası ile de devam ettirilmiştir. Türkiye’de uygulanan daha önceki

anayasalara bakıldığında 1921 ve 1924 anayasalarında cumhurbaşkanlarının partileri ile ilişkilerinin kesilmesi zorunluluğu olmadığı görülmektedir. Bu açıdan düşünüldüğünde darbe sonrasında hazırlanan anayasalarda bulunan bir maddenin kaldırıldığı görülmektedir (Yıldırım, 2017: 168). ABD ve Fransa gibi başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde başkanın partisinden ayrılmadığı görülmektedir. Buna ek olarak, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının partisiz bir şekilde siyasi faaliyetlerini yürütmesinin zor olacağı kabul edilebilir (İyimaya, 2017: 80).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini diğer başkanlık sistemlerinden ayıran özelliklerden birisi de cumhurbaşkanlığı yardımcılığı pozisyonunun seçimler yoluyla değil de cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesidir. Örneğin, ABD tipi başkanlık sisteminde başkan yardımcıları da seçimlere katılırlar ve çift meclisli sistemde senatonun başkanı pozisyonuna gelirler. Ek olarak, ölüm veya başka bir nedenle başkanlık koltuğunun boşalması durumunda başkan yardımcısı başkanlık görevini görev süresince yürütmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise cumhurbaşkanı tarafından atanan cumhurbaşkanı yardımcısının herhangi bir yasama görevi bulunmamakla birlikte cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumu ile karşılaşıldığı zaman seçim takvimi mümkün olan en kısa sürede belirlenerek seçime gidilmesi öngörülmekte ve yardımcı ancak bu kısa süre içinde cumhurbaşkanlığı görevini yürütebilmektedir (Durgun, 2017: 497).

6771 sayılı kanun ile 1982 anayasasında yapılan 19. Değişiklik 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylamasından onay çıkması ile yasallaşmıştır. Bu kanun ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi resmen fiiliyata geçmiştir. Anayasada yapılan değişiklikleri yasama yürütme ve yargı alanında yapılan değişiklikler olarak üç farklı başlık altında incelemek mümkündür.

Yasama alanındaki düzenlemelere ilişkin ilk olarak TBMM'nin görev ve yetkilerini belirten anayasanın 87. Maddesi bulunmaktadır. Aşağıda değişiklik yapılan madde bulunmaktadır:

“Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, TBMM üye tam sayısının 5’te 3 çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek, anayasanın

diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: 87).

İkinci olarak, TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu doğrultuda TBMM’nin bilgi edinme ve denetim hakları meclis araştırması, genel kurulda genel görüşme açılması, bakan ve cumhurbaşkanı yardımcılarına yazılı soru verilmesi şeklinde düzenlenmiştir (Önsay, 2017: 16). Yeni sistemde cumhurbaşkanı doğrudan halka karşı sorumlu olması nedeniyle eski sistemde yer alan gensoru önergesi mekanizması kaldırılmıştır (Gülener ve Miş, 2017: 12). Üçüncü olarak, milletvekilliği ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı günde yapılması kararı alınarak yasama ile yürütme arasında uyumun sağlanması hedeflenmiştir. Yasama alanında yapılan dördüncü düzenleme ise hem TBMM’nin hem de cumhurbaşkanının seçimleri yenileme yetkisine sahip olmasıdır. Bu sayede yönetim sisteminde herhangi bir tıkanma yaşanması durumunda seçimlerin kolaylıkla yenilenmesi hedeflenmektedir (Gül, 2017: 155). Yapılan diğer bir düzenleme ile milletvekili sayısı 600’e çıkarılarak temsil gücünün artırılması hedeflenmiştir.

Yargı alanında yapılan düzenlemeler, anayasaya yargının tarafsızlığı ilkesinin eklenmesi, hakimler ve savcılar kurulunun kurulması ve askeri yargının kaldırılması şeklinde kısaca özetlenebilir. Yürütme alanında yapılan düzenlemeler, genel olarak anayasanın 104. Maddesinde belirtildiği üzere cumhurbaşkanı yürütme yetkisine sahiptir.

“Cumhurbaşkanı devletin 38 başıdır, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir, Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatı ile Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder”

Cumhurbaşkanlığı Sisteminin genel özellikleri göz önünde bulundurulduğunda, halkın ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik oluşturulmuş, yönetim sisteminin tıkanmasını engelleyici özellikleri bulunan, Türkiye’nin özelliklerine ve siyasi ortamına uygun bir biçimde oluşturulmuş bir hükümet sistemi olduğu görülmektedir. Sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ekonomi politikaları yönetimi açısından da önemli değişikliklere sahne olduğu

görülmektedir. Ancak ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan kurumsal dönüşümden önce Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sayesinde görülen kurumsal yapı değişikliklerinin bir bütün olarak anlatılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Bu nedenle araştırmanın devamında yeni hükümet sistemiyle gelen kurumsal yapı aktarıldıktan sonra ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan dönüşümün aktarılmasının daha doğru olduğu düşünülmektedir. Bu sayede Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yaşanan dönüşümün daha genel hatlarıyla anlaşılabilmesi amaçlanmaktadır.

1.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Teşkilatlanma

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin 24 Haziran 2018 cumhurbaşkanlığı ve meclis genel seçimi sonrasında fiilen faaliyete geçmiştir. Yeni sistem ile yönetimin teşkilatlanmasında da önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Cumhurbaşkanının merkezde bulunduğu yeni teşkilatlanma ile cumhurbaşkanlığına bağlı üç farklı yapılanmanın inşa edildiği görülmektedir. Bu çerçevede yapılan değişikliklerde sayısı daha önce 26 olan bakanlıkların sayısı 16'ya indirilerek bakanları atama yetkisi meclisin dışından olmak kaydıyla cumhurbaşkanına verilmiştir. Bakanlar kuruluna ek olarak dört adet cumhurbaşkanlığı ofisi ve dokuz adet strateji ve politika kurulu oluşturulmuştur. Tüm bu kurum ve kuruluşlar cumhurbaşkanlığı teşkilatına dahil edilmiştir (Turan, 2018: 60). Yapılan bu değişiklikler 6771 sayılı anayasa değişikliği kanununu baz alınarak gerçekleştirilmiştir. Buna ek olarak cumhurbaşkanlığı tarafından 09.07.2018 tarihinde yürürlüğe koyulan 703 numaralı cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yeni teşkilat yapısının yasal zemini oluşturulmuştur. Ek olarak, 1 numaralı cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile cumhurbaşkanlığı makamının teşkilat yapısı düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı makamı cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı özel kalem müdürlüğü, cumhurbaşkanı başdanışmanı ve danışmanı ile özel temsilci olmak üzere dört farklı koldan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanının yürütme görevi ve yetkisi bulunmakla birlikte devlet teşkilatının başıdır. Cumhurbaşkanlığı özel kalem müdürlüğü ise cumhurbaşkanlığı makamının görevlerini yürütmek amacıyla kurulmuş bir makamdır (Polat, 2019: 125). Cumhurbaşkanı özel temsilcileri ise belirli teknik ve idari

konularda cumhurbaşkanlığı makamını yurtdışında temsil etme görevi bulunan ve büyükelçi unvanına sahip olan yetkilerden oluşmaktadır (Turan, 2018: 62).

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin görevlerini kapsayacak şekilde kurulmuştur. İdari İşler Başkanlığı'nın görevleri aşağıdaki gibidir (Turan, 2018: 63):

- Devlet teşkilatının düzenli işleyişini sağlamak,
- TBMM ile olan ilişkileri yürütmek,
- İç ve dış güvenlik hususlarında eşgüdümlü çalışmayı sağlamak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarında koordinasyonu sağlamak.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı çerçevesinde teşkilatlandırılan kurumlardan bir diğeri cumhurbaşkanlığı politika kurullarıdır. Bu kurullar genellikle danışma ve tavsiye verme amaçlarıyla kurulmakla birlikte cumhurbaşkanına kamu politikaları geliştirme konusunda yardımcı olma görevi taşımaktadırlar. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi dahilinde yapılan teşkilatlanmada dokuz adet strateji ve politika kurulu oluşturulmuştur. Bu kurullar aşağıdaki gibidir (Turan, 2018: 63):

- Bilim Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu
- Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu
- Ekonomi Politikaları Kurulu
- Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu
- Hukuk Politikaları Kurulu
- Sosyal Politikalar Kurulu
- Yerel Yönetim Politikaları Kurulu
- Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu
- Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu

ABD'de bulunan ve başkanın görev ve yetkilerini daha verimli bir şekilde kullanmasını sağlamasına yardımcı olan kurullara benzer bir yapıda olan (Akman, 2019) bu kurullar uzman oldukları konular bağlamında cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar ve cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yerine getirme görevleri bulunmaktadır. Uzman oldukları konulardan strateji ve politikalar geliştirerek cumhurbaşkanına raporlar sunan bu kurullar geliştirmiş oldukları

politikaların ve stratejilerin uygulama süreçlerini de raporlama ve gözlemleme görevleri de bulunmaktadır. Araştırmanın konusu bakımından önemli görülen ekonomi politikaları kurulu araştırmanın devamında daha detaylı bir şekilde incelenmektedir.

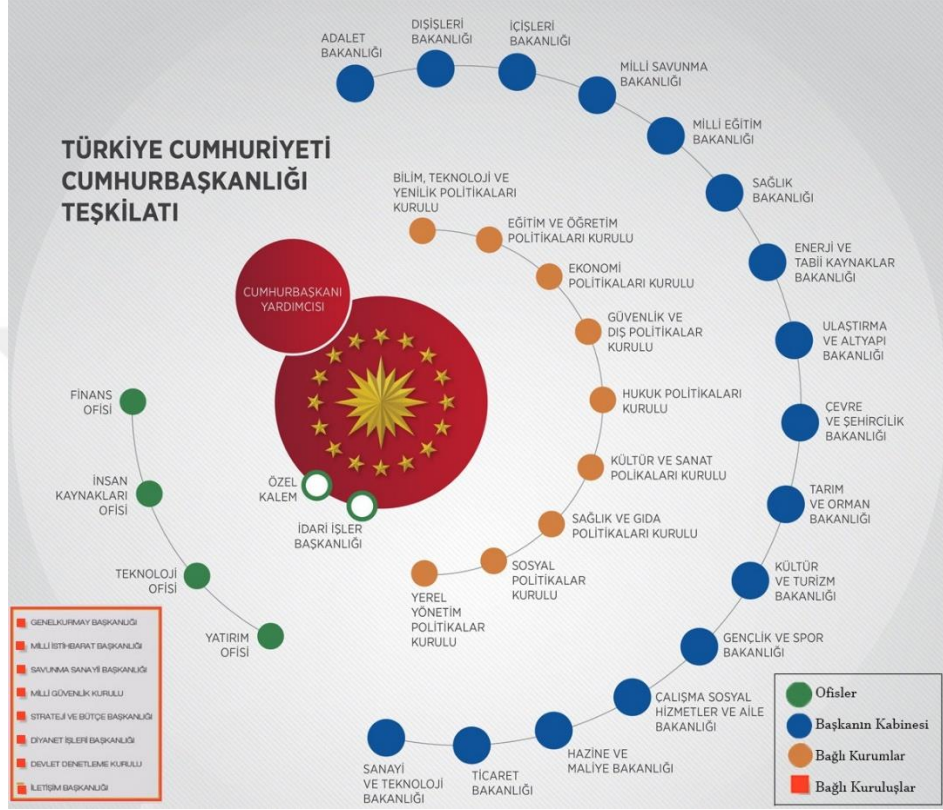
Cumhurbaşkanına bağlı kurum ve kuruluşlar 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir (Turan, 2018: 64). Araştırmanın konusu bakımından önemli görülen Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kurulan kuruluşlardan birisidir. ABD’de bulunan yönetim ve bütçe ofisine benzer bir yapıya sahip olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı, bütçe yönetimi ve bütçe yapımı gibi konularda politikalar üretmek ile görevli ve cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurumdur (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 4).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile teşkilatlanma hususunda yapılan değişikliklerden bir diğeri de bakanlar kurulunun cumhurbaşkanına bağlı bir şekilde teşkilatlanması ve mevcut bakanlıkların sayısının 26’dan 16’ya indirilmesidir. Yeni ismi Cumhurbaşkanlığı Kabinesi olan bu kuruluş, cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanların idare ettiği bakanlıklardan oluşmaktadır. Milletvekilleri bakan olarak görev yapamamakta, yani bir milletvekili bakan olarak atandığı anda milletvekilliği düşmektedir. Bakanlıkların teşkilatlanmasında ekonomi yönetimi konusunda önemli adımlar atılmıştır. Bu doğrultuda Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı birleştirilerek Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığı birleştirilerek Ticaret Bakanlığı’nın kurulduğu görülmektedir. Bu noktada ekonomi yönetiminde sadeleşmenin sağlanarak koordinasyonu güçlü bir ekonomi yönetiminin hedeflendiği söylenebilir (Sobacı vd., 2018: 4). Araştırmanın devamında birleşim sonucu oluşan bakanlıkların görev ve yetkileri daha detaylı bir biçimde aktarılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile oluşturulan teşkilatlanma yapısında görülen diğer bir kuruluş cumhurbaşkanlığı ofisleridir. Bu ofisler uzman oldukları alanlarda cumhurbaşkanına yardımcı olma, kamu politikaları oluşturma amacıyla bilgi toplama ve cumhurbaşkanına gerekli durumlarda rapor sunma görevlerine sahiptir. Cumhurbaşkanlığı ofisleri özel bütçeli, idari ve mali özerkliğe sahip ve kamu tüzel kişiliği bulunan kuruluşlardır. Cumhurbaşkanlığı ofisleri, yatırım ofisi, insan

kaynakları ofisi, finans ofisi ve dijital dönüşüm ofisi olmak üzere dört tanedir (Sobacı vd., 2018: 3).Şekil 3 ile bu başlıkta aktarılmış olan cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısının daha net bir biçimde anlaşılacağı düşünülmektedir.

Şekil 3: Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı



Kaynak: Stratejik Düşünce Enstitüsü, 2021

1.5. Bakanlıkların Yapısında Görülen Değişimler

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bu araştırmanın da konusunu oluşturan bazı bakanlıkları etkileyen önemli değişimler görülmüştür. Araştırmanın bu bölümünde, bakanlar kurulunun konumu, bakanların statüleri, bakanlıkların merkez teşkilat yapısının değiştirilmesi vb. pek çok alanda yapılan değişimler aktarılmaktadır. Yeni sistem ile yürütmenin yapısının değişmesi, bakanların statüsünde de önemli değişikliklerini beraberinde getirmiştir. Tablo 1’de belirtildiği üzere, bakanlar konusunda yaşanan en önemli değişim, bakanların icracı özelliklerini kaybetmeleridir çünkü bakanlar kurulu Cumhurbaşkanı’nın icra yetkisini kullanmasına yardımcı bir role bürünmüşlerdir. Cumhurbaşkanının kabinesi, Cumhurbaşkanının başkanlık ettiği bir kurum olmakla birlikte kurum olarak icracı

bir yetkisi bulunmamaktadır (Karatepe vd., 2017). Eski sistemde bakanlar kurulu başbakanın başkanlığında toplanan ve yürütme gücünü cumhurbaşkanı ile paylaşan bir kurul konumunda bulunmaktaydı. Bakanlar kurulunda kararların oy birliği ile alındığı da göz önünde bulundurulduğunda bakanların yürütme konusundaki sahip olduğu gücü yitirdiğini söylemek mümkündür (Keskinsoy ve Kaya, 2018). Bakanlar kurulunun hukuken icracı bir yetkisi bulunmamakla birlikte yürütme yetkisini kullanması için cumhurbaşkanına yardımcı bir rolde bulunan bir konumda bulunduğu görülse de pratikte bakanların yürütme konusunda söz sahibi olduğu söylenebilir. Bakanlar cumhurbaşkanının yürütme yetkisini kullanmasına yardımcı bir role bürünmüş, görev ve yetkilerinin çerçevesi cumhurbaşkanı tarafından belirlenen bir konuma getirilmiştir (Çakır, 2019).

Tablo 1: Yeni ve Eski Kabine

Bakanlar Kurulu	Cumhurbaşkanının Kabinesi
Cumhurbaşkanı ↓ Başbakan ↓ Başbakan Yardımcıları ↓ Bakanlar (İcra Yetkisi ile)	Cumhurbaşkanı ↓ Cumhurbaşkanı Yardımcıları ↓ Bakanlar (Cumhurbaşkanının İcra Yetkisini Kullanmasına Yardımcı Rolde)

Kaynak: Araştırmacı tarafından hazırlanmıştır.

Bakanların görev ve yetkisine ek olarak atanma usullerinde de değişiklik gerçekleşmiştir. Önceki sistemde bakanlar, başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmakta iken, yeni sistemde cumhurbaşkanı bakanları dilediği gibi atama ve görevden alma özgürlüğüne sahiptir (Çakır, 2019). Ek olarak, eski sistemde bakanlar genellikle TBMM bünyesinden atanabilirken, yeni sistemde bir kişi aynı anda hem bakan hem de milletvekili olamamaktadır. Bu nedenle bakan olarak atanan kişinin milletvekilliği düşmektedir. 2018 seçimlerinden sonra 4 bakan TBMM içinden, kalan 12 bakan ise TBMM dışından atanırken, bakan olarak atanan 4 milletvekilinin vekillikleri düşmüştür.

Yönetim sisteminde yaşanan değişim ile bakanlarda olduğu gibi bakanlıklarda da önemli değişimler gerçekleşmiştir. Önceki sistemde bakanlıkların kurulması kaldırılması görevleri yetkileri ve kanunları yasayla düzenlenirken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bu durum anayasanın 106. Maddesinde aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir.”

Bu madde ile bakanlıkların düzenlenmesi konusu yasamadan yürütmeye geçmiş bulunmaktadır. Yeni yönetim sisteminin fiilen yürürlüğe girmesi sonrasında 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıkların yapısında önemli değişimler olmuş, bazı bakanlıklar birleştirilmiş, bazıları lağvedilmiş ve yeni bakanlıklar kurulmuştur. Ekonomi Bakanlığı ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı birleştirilerek Ticaret Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı birleştirilerek Hazine ve Maliye Bakanlığı kurulmuştur. Araştırmanın konusu olan ekonomi yönetimi alanını etkileyen bakanlıklar araştırmanın ileriki bölümlerinde detaylı bir şekilde incelenmektedir.

Yeni yönetim sistemiyle birlikte bakanlıkların fonksiyonlarında da önemli bir değişim olmuştur. Önceden bakanlıklar politika üretme ve uygulama alanlarında yetkili iken yeni sistemde politika üretme görev ve yetkisi Cumhurbaşkanına verilirken, bakanlıklar bu politikaların uygulanmasından sorumlu bir yapıya bürünmüşlerdir. Politika üretme alanında kurul ve ofisler oluşturularak cumhurbaşkanına politika üretme konusunda yardımcı bir rol üstlenmişlerdir. Yani, bakanlıkların politika üretme görevi bir anlamda kurul ve ofislere taşınmıştır (Sobacı vd., 2018).

Bakanlıkların yapısında görülen değişimlerden bir diğeri müsteşarlık makamının yeni sistem ile kaldırılmasıdır. 2011 senesine kadarki düzende müsteşar, bakanlık teftiş kurulu hariç olmak üzere tüm birimlerin üzerinde konumlanmış olan, bakan adına hareket edebilen, bakana yardımcı olan ve bakanlığın görev ile yetkilerinin yasalara uygun bir şekilde kullanılmasını sağlayan bir göreve sahipti. Bakanlık teşkilatında bakandan sonra en önemli konumun müsteşar olduğu söylenebilir. 2011 senesinde bakan yardımcılığı makamı, bakan ile müsteşar arasında bir konuma getirilmiş, bu durum da müsteşar ile bakan yardımcısı arasında görev ve yetki

karmaşasının yaşanmasına neden olmuştur (Eryılmaz, 2014). Yeni sistemde müsteşarlık makamının kaldırılmasıyla birlikte bu karmaşa da son bulmuş, bakan yardımcılığı makamı bakanlık içerisinde çok daha aktif rol üstlenerek, geçmişteki müsteşara benzer bir konuma gelmiş olduğu söylenebilir. Eski sistemde müsteşar sayısı bir olarak sınırlandırılmışken, yeni sistemde bakan yardımcılarının sayısı sınırlandırılmamıştır. Bu durum, bakanlık içerisinde uygulama alanında tek bir kişinin çok fazla yetki ve göreve sahip olması yerine bakanlığın görev ve yetkilerinin birkaç yardımcı arasında bölünebilmesine olanak sağlamaktadır. Ek olarak, müsteşarlık makamının kaldırılmasıyla birlikte yönetimde bürokratik vesayetin önüne geçilmek istendiği sonucu çıkarılabilir. Müsteşarın görevlerini üstlenen bakan yardımcılarının görev süresinin Cumhurbaşkanı ile aynı olacak şekilde 4 sene olarak belirlenmesi, makamın bürokratik olmak yerine siyasi bir nitelik taşıdığını gösterebilir (Fedai, 2018).

2. Türkiye’de Ekonomi Politikaları Yönetimi

2.1. Ekonomi Politikaları Yönetiminde Aktörler

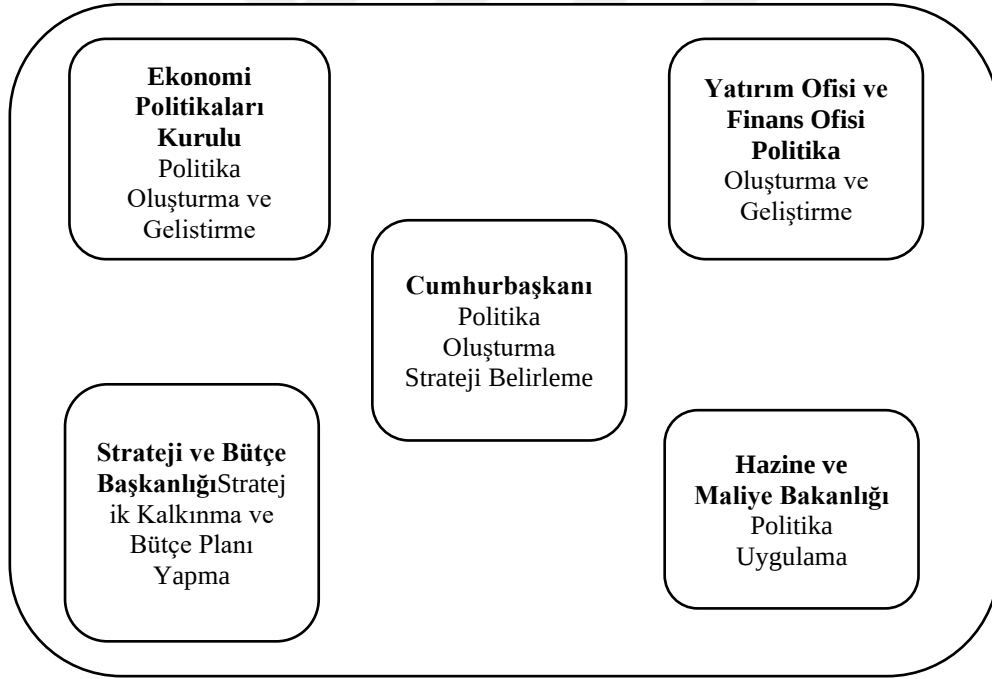
Ekonomi politikaları yönetiminde iki aktörün konumlarında önemli değişiklikler yaşanmış ve yeni olarak sayılabilecek üç aktör etkin bir konuma getirilmiştir. Eski sistemde de var olan cumhurbaşkanı ve bakanların ekonomi politikaları konusunda yetkileri değiştirilmiştir. Cumhurbaşkanının yürütmenin başına geçmesiyle birlikte ekonomi yönetiminin de başına geçtiği görülmekle birlikte, araştırmanın önceki bölümlerinde anlatıldığı üzere bakanların ve bakanlıkların konum ve görevlerinde önemli değişiklikler yaşanmıştır. Politika üretme sürecinde ise yeni aktörler olarak ise ofisler kurullar ve başkanlıkların kurulduğu görülmektedir. Ekonomi yönetimi ile ilgili olarak Finans ve Yatırım Ofisi, Ekonomi Politikaları Kurulu ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın kurulduğu görülmektedir (1 Nolu CBK).

Yeni sistemde görev ve yetkilerinde en önemli değişiklik görülen kamu yönetimi aktörü cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı, yürütme yetki ve görevini tek başına kullanmaktadır (T.C. AY Md.8). Kamu yönetiminin her alanında etkisini gösteren bu durum ekonomi politikaları yönetiminde de etkisini göstermektedir. Eski sistemde cumhurbaşkanının ekonomi yönetimi konusunda yetkileri bütçe kanunu haricinde

ekonomi ile ilgili kanunları onaylama veya geri gönderme, ekonomi yönetimi ile ilgili bürokratları atama ile kısıtlı iken, ekonomi yönetiminde asıl söz sahibi olan kurum bakanlar kurulu, aktör ise başbakan olmuştur (Temel, 2019). Yeni sistemde cumhurbaşkanı ekonomi politikaları yönetimi konusunda en üst mercii konumuna yükselmiştir.

Ekonomi yönetiminin tek bir mercii tarafından idare edilmesinin koordinasyonu artıracak ve hızlı karar verme sayesinde atama sorunlarını gidereceği öngörülse de (Akman ve Acar, 2020) cumhurbaşkanının ekonomi yönetimi alanında sınırsız yetkiye sahip olmasının yanında seçim ile başa geldiği için sınırsız yetkiye sahip olmasının sonuçlarının zaman ile daha net anlaşılacağı düşünülmektedir (Temel, 2019).

Şekil 4: Ekonomi Politikaları Yönetiminde Aktörler



Kaynak: Araştırmacı tarafından hazırlanmıştır.

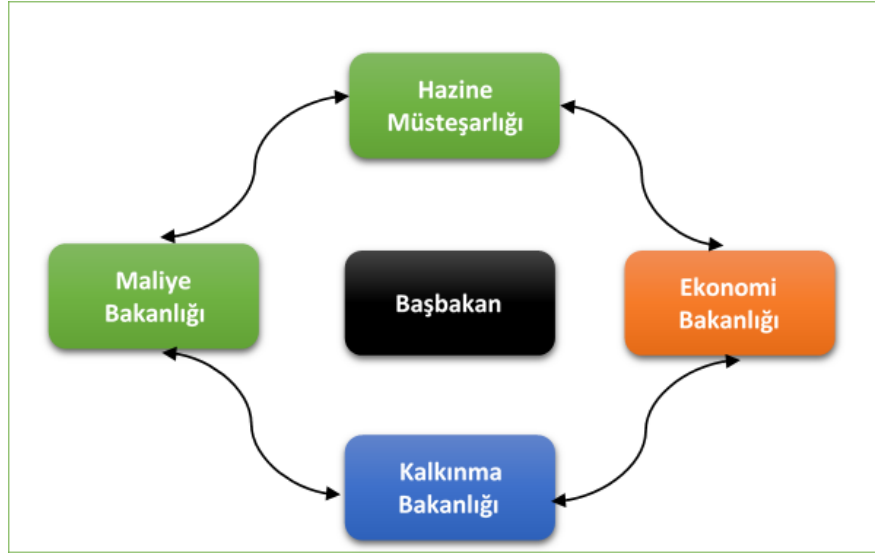
Şekil 4'te ekonomi politikalarında aktörler temel fonksiyonları ile aktarılmıştır. Politika üretme sürecinde Ekonomi Politikaları Kurulu ve Ofisler cumhurbaşkanına yardımcı rolde olan aktörler olmak üzere cumhurbaşkanı nihai karar verici olmaktadır (Akman, 2019). Hazine ve Maliye Bakanlığı ise cumhurbaşkanının belirlemiş olduğu politikalar doğrultusunda icracı bir görev üstlenmektedir. Strateji

ve Bütçe Başkanlığı da önceden başbakanın yeni sistemde ise cumhurbaşkanının görevi olan bütçe hazırlama konusunda Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ortak sorumluluk taşımaya ek olarak, planlı kalkınmayı sürdürme amacıyla stratejik kalkınmaya yönelik faaliyetlerde bulunacaktır.

2.2. Ekonomi Politikaları Yönetiminde Yaşanan Değişimler

Yeni sistem ile araştırmanın önceki bölümlerinde bahsedildiği üzere yürütme sistemi büyük ölçüde değişmekle birlikte bakanlıkların durumu ve bakanların görev ile yetkilerinde önemli değişiklikler olmuştur. Önceki sistemde yürütme başbakan ve cumhurbaşkanı tarafından paylaşılan bir görev iken, yeni sistemde cumhurbaşkanı yürütme yetkisini ve görevini tek başına yürütmektedir. Bu noktada, bakanlar kurulunun artık icracı değil, cumhurbaşkanının yürütme yetkisini kullanmasına yardımcı rolde bulunan kurumlar olarak yeniden yapılandırılması önem taşımaktadır. Karar alma süreçlerinin hızlandırılması ve daha etkin hale getirilmesi düşüncesinin anayasa değişikliği referandumunun kampanya sürecinde de sıklıkla dile getirildiği görülmüştür (Bingöl ve Özkan, 2017: 264). Yeni sistemde bu düşüncenin ekonomi yönetiminde hayata geçirilmesine yönelik pek çok adım atıldığı söylenebilir.

Şekil 5: Eski Sistemde Ekonomi Politikaları Yönetimi

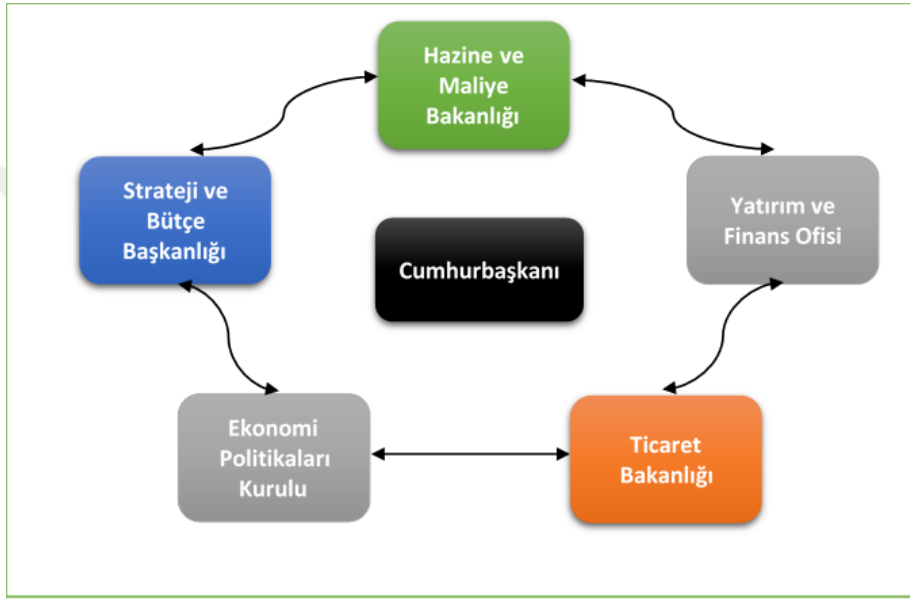


Kaynak: Araştırmacı tarafından hazırlanmıştır.

Yeni sistem ile ekonomi yönetiminde dört önemli değişiklik olmuştur. Bunlardan birincisi, Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı'nın birleştirilerek Hazine ve

Maliye Bakanlığı'nın kurulmasıdır. İkincisi, ekonomi yönetiminde daha önce görülmemiş olan Ekonomi Politikaları Kurulu, Finans Ofisi ve Yatırım Ofisi'nin kurulmasıdır. Üçüncüsü, Kalkınma Bakanlığı'nın devamı niteliğinde olan fakat Maliye Bakanlığı'nın bütçe yapma yetkisine de ortak olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın kurulmasıdır. Dördüncüsü ise Ekonomi Bakanlığı'nın Ticaret Bakanlığı olarak yeniden yapılandırılmasıdır.

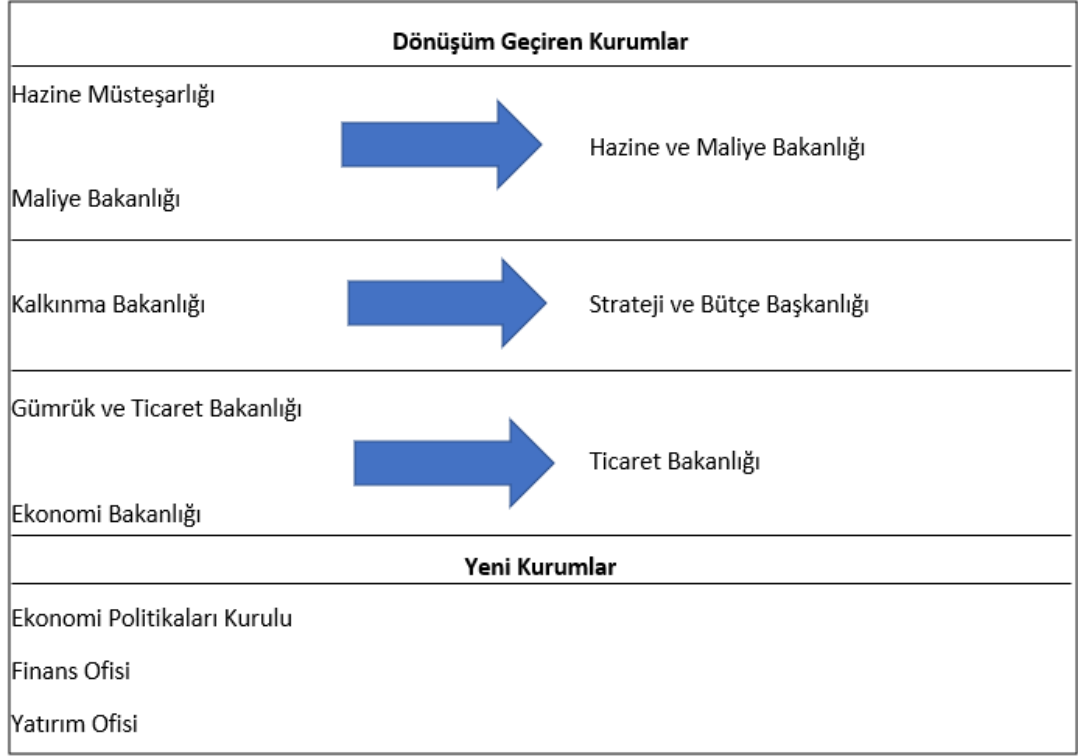
Şekil 6: Yeni Sistemde Ekonomi Politikaları Yönetimi



Kaynak: Araştırmacı tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 7’de kurumlarda yaşanan değişiklikler özetlenmiştir.

Şekil 7: Ekonomi Yönetimi Kurumlarında Yaşanan Dönüşüm



Kaynak: Araştırmacı tarafından hazırlanmıştır.

2.2.1. Ekonomi Politikaları Kurulu

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan ekonomi politikaları kurulunun aynı kararname içerisinde yetki ve görevleri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. İlgili kararnamenin 25. Maddesinde düzenlenen ekonomi politikaları kurulunun görev ve yetkileri aşağıdaki gibidir (1 Nolu CBK, M.25, 2018):

- a) Ekonomik istikrarla ilgili gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek,
- b) Ekonomik konularda araştırmalar yapmak,
- c) Küresel ve ulusal ekonomi ve kalkınma konuları ile ilgili gelişmeleri izlemek, değerlendirmek, gerektiğinde araştırmalar yapmak,
- ç) Ekonomik güvenlik ve ekonomik savunmaya ilişkin ilke ve esasların tespitine, güncelleştirilmesine yönelik politika önerileri oluşturmak,
- d) Gerektiğinde gelir azaltıcı veya harcama artırıcı önerileri izlemek ve değerlendirmek, uygun görülenler hakkında etki analizlerini yapmak,

- e) Bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde genel politikaların ve önceliklerin belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak, önerilerde bulunmak,
- f) Kamu ve özel sektör tarafından yapılan yatırımların süreçlerini hızlandırma amacıyla öneriler geliştirmek,
- g) İhracata dönük üretim stratejilerine yönelik politika önerileri geliştirmek,
- ğ) Ticaretin kolaylaştırılmasına yönelik stratejilerin ve eylem planlarının oluşumuna katkıda bulunmak,
- h) Faizsiz finans sisteminin daha hızlı ve sağlıklı geliştirilmesi ile Türkiye'nin uluslararası finans merkezi vizyonuna katkı sağlanması amacıyla politika önerileri geliştirmek,
- ı) Finansal sistemin bütününe sirayet edebilecek sistemik risklerin belirlenmesi, izlenmesi ve bu tür risklerin azaltılması için gerekli tedbir ve politika önerilerini tespit etmek,
- i) Gümrük ve iç ticaret politikalarının oluşturulması ve uygulanması ile ilgili olarak görüş bildirmek ve bu konularda araştırma ve çalışmalar yapmak,
- j) Devlet desteklerinin ilke ve esaslarının belirlenmesi amacıyla politika önerileri geliştirmek

Ekonomi politikaları kurulunun ihracat, ekonomi güvenliği, kalkınma, bütçe, ekonomik istikrar, ticaret, finans sistemi vb. pek çok konuda araştırma yapma ve öneriler sunma görev ve yetkileri bulunduğu görülmektedir. Ekonomi politikaları kurulunun görevleri incelendiğinde ekonomi yönetimi alanında cumhurbaşkanına tavsiye niteliğinde araştırmalar yapan, bu araştırmalar sonucunda öneriler sunan bir kuruluş olduğu görülmektedir. Bu nedenle ekonomi yönetimini çepeçevre saran bir danışma/tavsiye kurulu olduğu söylenebilir. Bu noktada kurul, ekonomi politikalarının genel çerçevesinin çizilmesine yardımcı olarak önemli bir görev üstlenmektedir. Ekonomi yönetiminde yeni yer alan bu yapının yönetime olan etkisini incelemek için erken bir süreçte bulunulduğu söylenebilir (Akman, 2019).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nden önceki ekonomi yönetimi incelendiğinde ekonomi politikaları kurumuna benzer özellikler taşıyan bir danışma kurulunun bulunmadığı görülmektedir. Yeni sistem ile gelen bu yenilik, ekonomi yönetiminde

bilimsel temelli bir yaklaşımın benimsendiğini göstermektedir. Ekonomi politikaları kurulu, ekonomi politikalarının yönetiminde geçerli olacak genel politikaları belirleme noktasında cumhurbaşkanına yardımcı faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu politikaların uygulanma noktasında ise kurulun herhangi bir görevi bulunmamaktadır. Ekonomi politikaları kurulunun tavsiyeleri ile oluşturulan ekonomi yönetimi politikaları Ticaret Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı aracılığıyla yürütülmektedir.

Üye sayısı sınırlaması bulunmayan kurulda mevcut olarak on üye bulunmaktadır. Bu üyeler Cumhurbaşkanının ekonomi danışmanlığını yapan kişilere ek olarak eski ekonomi bakanı Nihat Zeybekçi, akademisyen Servet Bayındır ve Zeynep Müjde Sakar, özel sektörde faaliyet gösteren Gülsüm Azeri gibi farklı alanlarda faaliyet gösteren kişilerden oluşmaktadır. Yaşamları boyunca sır saklama sorumluluğu bulunan üyeler, ekonomi yönetimi ile ilgili kurumlardan diledikleri bilgiyi talep etme hakkına sahiplerdir (1 Nolu CBK Md. 33 ve 36).

Ekonomi Politikaları Kurulu'nun çalışma esaslarına yönelik mevzuat Cumhurbaşkanlığı resmi sitesinde taranmış fakat herhangi bir mevzuata rastlanılamamıştır. Bu nedenle araştırmacı tarafından kurulun hangi tarihlerde toplandığı ve ne gibi faaliyetlerde bulunduğu dair herhangi bir bilgi toplanamamıştır. Kurulun resmi bir internet sitesi veya sosyal medya hesabı da görülememiştir. İletişim Başkanlığı tarafından paylaşılan bir habere göre kurul 25 Ekim 2018 tarihinde cumhurbaşkanı başkanlığında toplanmış (T.C. İletişim Başkanlığı, 2018), fakat İletişim Başkanlığı'nın kurula dair başka bir toplantı haberi paylaşmadığı görülmüştür. Kurulun çalışma esasları hakkında bir bilgi bulunmaması, resmi sitesinin bulunmaması ve faaliyetlerine yönelik bilgilendirici bir çalışma içerisinde bulunmaması gibi hususlar, kurulun şeffaflık konusunda başarısız olduğuna dair yorum yapılmasını mümkün kılabilir.

2.2.2. Yatırım Ofisi ve Finans Ofisi

Cumhurbaşkanlığı ofisleri, yeni yürütme sistemi ile kurulan kamu tüzel kişiliğine sahip, mali ve idari yönden özerkliği bulunan ve Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlardır. Ofislerin ofisinin en üst düzey yetkilisi ofis başkanı olmakla birlikte ana hizmet birimi, danışma birimi ve yardımcı hizmet biriminden oluşmaktadır.

Yatırım Ofisi ve Finans Ofisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde oluşturulan dört ofisten ekonomi yönetimi ile ilgili olan yeni kurumlardır.

Finans ofisinin görevleri 1 Nolu CBK ile aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- Ulusal ve uluslararası bankacılık ve finans sektörünü izlemek ve analizler yaparak raporlamak,
- Türkiye'nin finans piyasaları içindeki konumunu raporlamak,
- Finansal kaynakların çeşitlendirilmesi ve uluslararası fonların Türkiye'ye gelmesini sağlayıcı çalışmalar yapmak,
- İstanbul Finans Merkezi projesini yürütmek ve gelişmeleri takip etmek,
- Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak

Finans Ofisinin başlıca görevi Türkiye'nin finansal durumunu ve İstanbul Finans Merkezi Projesini gözlemleyerek mevcut durumunu raporlamaktır. Yatırım ofisi ise Türkiye'nin yatırım ortamını iyileştirmeye yönelik atılabilecek adımlar üzerinde çalışma yapmaktır. Yatırım ofisi, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtma Ajansı'nın yerine kurulmuş bir kuruluştur. Finans ofisinin ise geçmişte benzer görevlere sahip olmayan bir kuruluş olduğu dikkat çekmektedir (Turan, 2018: 74). Finans ofisinin görevlerini yerine getirmesi için Raporlama ve Analiz Daire Başkanlığı, Finansal Strateji ve Koordinasyon Daire Başkanlığı, İstanbul Finans Merkezi Daire Başkanlığı, Yurtdışı Faaliyetler Daire Başkanlığı ve Yönetim Hizmetleri Daire Başkanlığı birimleri kurulmuştur (1 Nolu CBK, Md.527).

Finans Ofisi'nin mevcut başkanı Prof. Dr. Göksel Aşan olmakla birlikte, ofisin çalışma düzeni, toplanma sıklığı vb. bilgilere ulaşamamıştır. Ofisin resmi bir internet sitesinin olmayışı, ofis hakkında bilgi toplamayı zorlaştırmaktadır. Akman ve Acar (2020), ofisin resmi Twitter hesabından paylaşmış olduğu içerikleri analiz etmiş, yürütülen faaliyeti listelemişlerdir. Bu çalışmaya göre, Yatırım Ofisi'nin ulusal ve uluslararası finans çevreleriyle yoğun görüşmeler yaptığı görülmekle birlikte, çalışmaların odak noktasının İstanbul Finans merkezi olduğu görülmektedir.

Yatırım Ofisi'nin en önemli görevlerinden birisi küresel yatırımcılara ve iş dünyasına Türkiye'de yatırım yapmalarının avantajlarından haberdar etmek ve Türkiye'de yatırım yapan yabancılara yönelik yatırımlarında her türlü desteği sağlamaktır (Akman ve Acar, 2020). Özellikle katma değeri yüksek ve teknolojik üretim yaparak

kaliteli istihdam sağlamaya yönelik yatırımlarda tüm süreçleri takip ederek yatırımların işlerinin kolaylaştırılmasını ve hızlandırılmasını sağlayan Yatırım Ofisi, ekonomik kalkınmayı hızlandıracak hamleler yapmaktadır. Yatırım Ofisi, bu amaçlar doğrultusunda küresel bir danışman ağı kurarak dünyanın çeşitli bölgelerinde yatırımcılara hizmet etmeyi amaçlamaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi, 2020: 1). 1 Nolu CBK ile kurumun görevleri aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

- *Ülkenin ekonomik kalkınmasında ihtiyaç duyulan yatırımların artırılması için Türkiye’de yatırım yapılmasını özendirmeye yönelik çalışmalar yapmak,*
- *Kamu kurum ve kuruluşları ve özel sektör kuruluşlarınca yürütülen uluslararası düzeydeki yatırım ortamı tanıtım faaliyetleri kapsamında kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak,*
- *Yatırımcıların karşılaşılabilecekleri engel ve sorunları tespit ederek sorunların çözümü konusunda ilgili merciler nezdinde girişimde bulunmak,*
- *Türkiye’de yatırımların artırılmasına katkı sağlayacak her türlü bilgi ve veriyi oluşturmak veya ilgili kurum ve kuruluşlardan toplamak, güncellemek ve dağıtmak, ulusal ve uluslararası kuruluşlarla bu konuda iş birliği yapmak,*
- *Yatırım ortamında iyileştirilmesine ilişkin reform sürecine katkı sağlamak,*
- *Bakanlık, kamu kurum ve kuruluşlarından yatırımlara ilişkin herhangi bir başvuru almaya yetkili olanlara yatırımcı tarafından yapılabilecek başvuruları almak ve iletmek,*
- *Görev alanına giren konularda ulusal ve uluslararası kongre, seminer ve benzeri toplantılara teknik ve maddi katkı sağlamak, desteklemek, düzenlemek ve bunlara katılmak.*
- *h) Ulusal düzeyde yatırım destek ve tanıtım stratejisini belirlemek ve uygulanmasını takip etmek,*
- *Yatırımlara ilişkin izin ve onay işlemlerinin tamamlanmasında destek sağlamak ve takip etmek.*

2006 yılında kurulan, “Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı’nın devamı niteliğinde olan Yatırım Ofisi’nin başkanlığını, ajans bünyesinde önemli görevler üstlenmiş olan Ahmet Burak Dağlıoğlu üstlenmektedir. Akman ve Acar (2020) tarafından yapılan Twitter hesabı analizi uyarınca, kurumun İngilizce olan resmi

hesabını aktif bir şekilde kullandığı görülmüş. Kurumun bu hesap ile mevcut ekonomik görünüm hakkında yabancı yatırımcıları bilgilendirmeye yönelik çalışmalar yaptığı tespit edilmiştir. Türkiye’de yatırım ortamını iyileştirmeye yönelik adımlar atan Yatırım Ofisi, yabancı yatırımcılara önemli destekler sunmaktadır. Bu destekler: danışmanlık, koordinasyon, yatırım destek hizmetleri, proje lansmanları, ortak bulma desteği ve yatırım sonrası hizmetler şeklinde sıralanabilir (Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi, 2020).

Finans Ofisi’nin aksine kurumun resmi internet sitesi bulunmakta ve bu resmi site aracılığıyla yabancı yatırımcıların Türkiye hakkında bilgi toplaması sağlanmaktadır. Araştırmacı tarafından internet sitesi incelendiğinde, Türkiye’deki gelişen ve yatırım imkanı sunan sektörler hakkında bilgi verilmesine ek olarak, Yatırım Ofisi’nin sağlayabileceği faydalar hakkında bilgi verildiği görülmektedir. Yabancı adı “Invest in Turkey” yani Türkiye’ye Yatırım Yap olan internet sitesinde, Türkiye’nin Uluslararası Yatırım Stratejisi 2021-2023 belgesinin ofis tarafından hazırlanarak yayımlandığı görülmektedir.

Yatırım Ofisi, sadece batıya yönelik çalışmalar yürütmemekte, pek çok ülkede ve dilde faaliyet göstermektedir. Ofisin resmi internet sitesinde paylaşıldığı kadarıyla, Almanya, Birleşik Arap Emirlikleri, Çin, Güney Kore, İngiltere, İspanya, İtalya, Japonya, Katar, Singapur ve Suudi Arabistan gibi ülkelerde yerleşik danışmanları bulunan ofis, İngilizceye ek olarak dünyada en çok konuşulan Almanca, Fransızca, İtalyanca, İspanyolca, Arapça, Japonca ve Çince gibi dillerde uluslararası yatırımcılara destek imkanı sunmaktadır (Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi, 2020).

Yatırım Ofisi, internet sitesinde uluslararası yatırımcılara rehber niteliğinde bir kısım da hazırlamıştır. Bu kısımda uluslararası yatırımcıların ihtiyaç duyabileceği bilgiler verilerek, akıllardaki soru işaretlerinin giderilmesi sağlanmak istendiği görülmektedir. İş kurma, çalışma izni, oturma izni, gayrimenkul ve vatandaşlık edinimi, iş yapma maliyetleri, yatırım bölgeleri, teşvik rehberi, vergi rehberi ve hukuk rehberi başlıklarından oluşturulan bu kısımda kapsayıcı bir yaklaşım ile yabancı yatırımların aklına takılabilecek sorular cevaplanmaya çalışılmıştır (Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi, 2020).

Yatırım Ofisi ve Finans Ofisi, yapıları ve görevleri bakımından ele alındığında ekonomi yönetiminde başat aktörler olmadığı fakat yardımcı roller taşıdıkları görülmektedir. Bu ofisler, ekonomi yönetimini kolaylaştırıcı roller üstlenmeleri nedeniyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ekonomi yönetiminde öne çıkan yeni kuruluşlar olduğu kabul edilebilir. Yatırım Ofisi ve Finans Ofisi'nin ekonomi yönetiminde yaşanan dönüşüm açısından incelendiğinde ekonomi politikaları kuruluna benzer bir biçimde siyasi etkilerden uzak bürokratik bir yapıda Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlar olduğu görülmektedir. Türkiye'nin gelecek hedeflerine ulaşmasını kolaylaştırıcı bir biçimde yatırım ve finans gibi ekonomik gelişim açısından önemi yadsınamayacak olan iki alanda faaliyet gösterdikleri görülmektedir. Bu açıdan düşünüldüğünde ekonomi yönetiminde önem verilen alanlarda kurumsal ve özerk yapıların oluşturulmasıyla birlikte akılcı ve bilimsel bir ekonomik yönetim anlayışının geliştirildiği söylenebilir.

Finans Ofisi'nin çalışma esaslarını belirleyen herhangi bir mevzuat bulunmaması ve kurumun resmi internet sitesinin bulunmaması araştırmacı tarafından kurum hakkında bilgi toplanmasını zorlaştırmıştır. Buna ek olarak, kurumun içinde bulunduğumuz bilgi çağında internet sitesinin olmayışı kurumun finans alanındaki en önemli faktörlerden birisi olan şeffaflığa dair yaklaşımını olumsuz etkilediği söylenebilir. İstanbul Finans Merkezi gibi küresel finans piyasasında iddialı bir girişimde bulunan Finans Ofisi'nin özellikle uluslararası finans çevrelerine kendisini daha iyi anlatabilmesi için mevcut durumdan sıyrılarak daha şeffaf bir bilgi paylaşımı sürecine girmesinin faydalı olacağı düşünülebilir. Öte yandan, Yatırım Ofisi'nin hazırladığı raporlar ve kapsayıcı bir internet sitesinin olması ile Finans Ofisi'ne kıyasla görevini daha iyi yerine getiren bir kurum olduğu söylenebilir. Yatırım Ofisi'nin özellikle uluslararası yatırımcılara sunmuş olduğu hizmetler ve özellikle birçok dilde ve ülkede yerelden hizmet sunma girişimlerinin Türkiye'ye uluslararası doğrudan yatırım çekme konusunda yeteri kadar çaba gösterildiği görülmektedir.

2.2.3. Türkiye Varlık Fonu

Türkiye Varlık Fonu'nun çalışmalarını yönetim ilkeleri çerçevesinde gerçekleştireceğinin belirtilmesi göz önüne alındığında fonun kuruluşu, kamu yönetiminde yönetim kavramının ön plana çıkmasının bir sonucu olarak ele

alınabilir. Küresel açıdan ele alındığında özellikle emtia gelirlerini stratejik kalkınma alanlarında kullanma gayretinde olan ülkelerin başvurduğu bir yol olan ulusal varlık fonlarının Türkiye’de de stratejik büyümeyi destekleyici bir rol üstlenmesi beklenmektedir.

Ulusal varlık fonu kavramı cari fazla veren ülkelerin sahip oldukları sermayeyi belirli bir havuzda toplayarak stratejik kalkınma planları çerçevesinde yatırıma dönüştürmesi olarak tanımlanabilir (Akbulak ve Akbulak, 2008: 238). İlk olarak petrol zengini olan Kuveyt tarafından kurulan ulusal varlık fonu günümüzde cari fazla vermeyen ülkelerde de stratejik büyümeyi teşvik etme ve gerçekleştirme amaçları doğrultusunda kurulabilmektedir. Ulusal varlık fonları ekonomik alanda devletin elini güçlendirebilecek adımlar atma amacı taşımaktadır. Bu amaç, iktisadi kalkınma ve istikrarı sağlayacak önlemleri piyasa içerisinde alma ve devletin stratejik bulduğu alanlarda yatırımlarda bulunarak devlet politikalarını destekleme yollarıyla sağlanabilmektedir (Konukman ve Şimşek, 2017: 1919).

Türkiye Varlık Fonu, küresel alanda görülen ulusal varlık fonlarından birisi olarak ele alınabilir. Resmi adı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi olan Türkiye Varlık Fonu 2016 senesinde kurulmuştur (Sarıs, 2016: 222). Fonun resmi yetki ve amaçları sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, yurt içinde kamuya ait varlıkları ekonomiye kazandırmak, dış kaynak temin etmek, stratejik, büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek şeklinde özetlenmiştir. Fonun kurulmasıyla birlikte Türkiye, G-20 ülkeleri içinde ulusal varlık fonuna sahip olmayan tek ülke olma özelliğinden sıyrılmış, bu noktada çağın gerekliliklerine ayak uydurmayı başarmıştır.

Türkiye Varlık Fonu, sermaye piyasalarının derinleşmesine ve büyümesine katkı sağlamak, İslami finans sisteminin gelişmesine katkı sağlamak, istihdam yaratacak yatırımlarda bulunmak, havacılık, savunma ve sağlık gibi stratejik görülen sektörlerde küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişmesini sağlamak, önemli alt yapı projelerine finansman desteği sağlamak, özellikle enerji sektöründe yatırımlar yaparak Türkiye’nin bu konulardaki dışa bağımlı yapısının kırılganlığını azaltmak şeklinde kuruluş kanunu gerekçesi kapsamında belirtilmiştir.

Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirket olarak kurulmuş, kurulmasından sonra ise hazinenin bazı şirketler üzerinde sahip olduğu hisse ve imtiyazlar fona devredilmiştir. Bu sayede hem hazinenin sahip olduğu iştiraklerin profesyonel bir şekilde yönetilmesini sağlama hem de fon için gelir kaynakları yaratma sorunu çözülmüştür. Bu kapsamda Türkiye Varlık Fonu; Türk Hava Yolları, Türk Telekomünikasyon A.Ş. Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası, Borsa İstanbul, TCDD, Eti Maden vb. birçok şirketin hazineye ait olan paylarını devralmıştır. Yaşanan bu devirler sonrasında fonun değeri 40 milyar USD değerine ulaşmıştır.

Türkiye Varlık Fonu her ne kadar Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nden önce kurulmuş olsa da kamu yönetimi yaklaşımı açısından yeni sisteme uygun bir kurum olarak ele alınabilir. 21. Yüzyılda devletin ekonominin her alanına karışan bir varlık olmaktan ziyade düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmesinin bir uzantısı olarak, Hazinenin sahip olduğu özel iştiraklerin, yine özel bir iştirak olarak kurulan fakat Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olan Türkiye Varlık Fonu'na devredilmesi, yeni kamu yönetimi anlayışının devam ettirildiğini gösterebilir. Fonun cumhurbaşkanlığına bağlı olması sonucunda, geçmişte Türkiye'de görülen bürokratların mevki sahibi oldukları konumlarda kökleşerek bir çeşit vesayet kurmasının önüne geçilebilir. Cumhurbaşkanlığı makamının Türkiye Varlık Fonu yöneticilerini belirleme yetkisine sahip olması ile, halkın iradesinin, eskiden hazinenin sahip olduğu şirketler ve taşınmazlar da dahil olmak üzere tecelli edeceği söylenebilir (Demir, Çohadar ve Gök, 2017: 150).

2.2.4. Ekonomi Bakanlığı'nın Ticaret Bakanlığı Olarak Yapılanması

Çalışmanın daha önceki kısımlarında bahsedildiği üzere Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, 1994 senesinde birbirlerinden ayrılmıştır. Başbakanlığa bağlı bir kurum olarak faaliyet gösteren Dış Ticaret Müsteşarlığı ise 2011 senesinde Ekonomi Bakanlığı olarak faaliyetlerine devam etmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ekonomi yönetimi konusunda yapılan değişikliklerden bir diğeri Ekonomi Bakanlığı ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın birleştirilerek Ticaret Bakanlığı'nın kurulmasıdır. Ticaret Bakanlığı'nın görevleri 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı

Kararnamesi'nde 15. Maddede düzenlenmiştir. Bakanlığın görevleri aşağıda özetlenmektedir:

- İç ve dış ticarete ilişkin hedef ve politikaların belirlenmesine katkıda bulunmak ve belirlenen politikaların uygulanması için gerekli çalışmaları ve koordinasyonu sağlamak,
- Gümrük politikalarının hazırlanmasına yardımcı olmak ve belirlenen politikaların etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak
- Yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlar ile Türkiye Cumhuriyeti'nin bakanlığın alanına giren konularda ekonomik ilişkileri düzenlemek, uluslararası anlaşmalar yapmak ve bu anlaşmaların uygulanmasını sağlamak
- Gümrük kontrollerini gerçekleştirerek Gümrük muhafaza işlemlerini yerine getirmek
- Tüketici ürünlerinin gözetimi ve denetimini yapmak ve tüketici haklarını korumak
- Ticaret, Sanayi, Esnaf, TOBB gibi mesleki odalara dair hizmetleri diğer bakanlıklarla iş birliği içerisinde yürütmek.
- Dış ticareti geliştirmeye yönelik tedbirleri almak ve uygun devlet destek yöntemlerini geliştirerek uygulamak

Bakanlığın görev ve yetkilerinden anlaşıldığı üzere, Ticaret Bakanlığı hem iç ticarete yönelik faaliyetlerde denetim ve koordinasyon çalışmaları hem de dış ticaret hakkında uluslararası anlaşmalar hazırlanması ve uygulanması, gümrük ile ilgili tüm işlemlerde, dış ticaretin geliştirilmesi, denetlenmesi ve politikalarının uygulanması konularında görev ve yetkileri bulunan bir kurumdur.

2.2.5. Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığının Birleştirilmesi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı çatısı altında birleştirilmiştir. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan bu düzenleme sonucunda ekonomi yönetiminde koordinasyonun artırılması için önemli bir hamle atılmıştır. 10 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile ekonomi ile ilgili pek çok kuruluşun Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilgili olduğu vurgulanmıştır. Bu kuruluşlar aşağıdaki gibidir:

- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
- Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi
- Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
- Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi
- Türkiye 88 Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı
- Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü
- Merkezi Finans ve İhale Birimi

Kuruluşlar incelendiğin ekonomi yönetiminde etkin bir rolü bulunan TCMB, SPK ve BDDK gibi kurumların doğrudan Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilgili olduğu gözlemlenmektedir. Eski sistemler bu kurumlar ekonomiden sorumlu başbakan yardımcısına bağlı bir şekilde faaliyetlerine devam etmekteydi. Fakat yeni sistemde başbakanlık makamı bulunmamakta, ekonomiden sorumlu başbakan yardımcısının görev ve yetkileri de Hazine ve Maliye Bakanlığı'na devredilmektedir. Bu durum, ekonomi politikaları yönetiminde ağırlığın Hazine ve Maliye Bakanlığı'na kaydırıldığına bir diğer göstergesidir.

15 Temmuz 2019 tarihinde yayınlanan 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yetkileri genişletilerek, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, Türkiye İstatistik Kurumu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Gelir İdaresi Başkanlığı gibi ekonomi yönetimi ile ilişkili kuruluşlar Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlanmıştır (4 Sayılı C.K., 2019). Hazine ve Maliye Bakanlığının görevleri 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Aşağıda kararname kapsamında bakanlığın görevleri listelenmektedir:

- “Maliye ve ekonomi politikalarının hazırlanmasına yardımcı olmak ve bu politikaları uygulamak,”*
- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin hukuk danışmanlığını ve muhakemat hizmetlerini talepleri halinde yerine getirmek,*
- Devlet hesaplarını tutmak, saymanlık hizmetlerini yapmak,*

- c) Gelir düzenlemelerine ilişkin çalışmalar yapmak,
- d) Her türlü gelir işlemlerine ait mevzuatı hazırlamak, her türlü gider işlemlerine ait mevzuatın hazırlanmasına katkı sağlamak,
- e) Bakanlığın ilgili kuruluşlarının işletme ve yatırım programlarını inceleyerek onaylamak ve yıllık programlara göre faaliyetlerini takip etmek ve denetlemek,
- f) Suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek,
- g) Vergi incelemesi ve denetimine ilişkin temel politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak ve belirlenen politikaların uygulanmasını sağlamak,
- ğ) Hazine işlemleri, kamu finansmanı, kamu sermayeli kuruluş ve işletmeler ve devlet iştirakleri, ikili ve çok taraflı dış ekonomik ilişkiler, uluslararası ve bölgesel ekonomik ve mali kuruluşlarla ilişkiler, yabancı ülke ve kuruluşlardan borç ve hibe alınması ve verilmesi ile ilgili işlemleri yapmak ve Hazinenin Cumhurbaşkanı kararı ile yurtdışındaki ya da yurtdışındaki şirketlere iştirak etmesini sağlamak,
- h) Ülkenin finansman politikaları çerçevesinde sermaye akımlarına ilişkin düzenleme ve işlemleri yapmak,
- ı) Kambiyo rejimine ilişkin faaliyetleri düzenlemek, uygulamak, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesine ilişkin esasları tespit etmek,
- i) Finansal piyasalara ilişkin yurtiçi ve yurtdışı gelişmeleri izlemek, değerlendirmek, finansal sektörü geliştirici ve finansal istikrarı güçlendirici çalışmalar yapmak,
- j) Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının ekonomi politikalarını ilgilendiren faaliyetlerine katılım sağlamak,
- k) Uluslararası kuruluşlarla iletişim içerisinde çalışarak ileriye dönük stratejiler geliştirme amacıyla çalışmalar yapmak ve topluma perspektif sağlayan politika önerilerini katılımcı bir yaklaşımla belirleyerek özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel bir yönlendirme görevini yerine getirmek,
- l) Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları, ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini

de almak suretiyle Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile müştereken hazırlamak ve makro dengelerini oluşturmak,

m) Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programların uygulanmasını izlemek, değerlendirmek, gerektiğinde (k) bendinde belirtilen usule uygun olarak değişiklik yapmak veya teklif etmek,

n) Kamu harcamalarında etkinlik, etkililik, ekonomiklik ve verimlilik sağlamak amacıyla gerekli standartları tespit etmek ve sınırlamalar koymak; bu hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşları için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmak ve tedbirleri almak,

o) Bölgesel, çok taraflı ve ikili kalkınma ve ekonomik ilişkilerin kalkınma planları ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programlarında belirtilen ilke, hedef ve politikalarla uyumlu ve etkili bir şekilde yürütülmesi için gerekli çalışmaları yapmak,

ö) Faaliyet alanına giren konularda bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği ve koordinasyonu sağlamak,

p) Sigortacılık ve özel emeklilik sistemine ilişkin faaliyetleri düzenlemek, uygulamak, uygulamayı izlemek, denetimini yürütmek ve geliştirilmesine ilişkin esasları tespit etmek,

r) Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmaktır.”

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın görevleri incelendiğinde, bakanlığın ekonomi yönetimi konusunda merkezi bir rol aldığı görülmektedir. Bakanlığın özellikle ekonomi politikalarını yürütme konusunda pek çok görevi bulunduğu görülmektedir. Hazine Müsteşarlığı yeni sistem öncesinde başbakanlık ve başbakan yardımcılığına bağlı bir kurum olarak faaliyet göstermekteydi. Yeni sistem ile başbakanlık kurumunun kaldırılması Hazine Müsteşarlığı'nın, Maliye Bakanlığı ile birleştirilerek yeni bir bakanlık olarak faaliyetlerine devam etmesi sağlanmıştır. Böylelikle devletin hem vergi toplama hem de borçlanma yoluyla sahip olduğu gelirler tek bir kurum çatısı altında birleştirilmiştir. Bu sayede devletin para yönetimi konusunda

koordinasyonu daha yüksek bir yapılanmaya geçmiş olduğu söylenebilir. Bakanlığın, eski Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı'nın pek çok görevini üstlendiği görülmektedir. Bu görevler devlet hesaplarını tutmak, devletin tüm gelir işlemlerini idare etmek, kambiyo rejimini düzenlemek, finansal istikrarı geliştirici çalışmalar yapmak ve sigortacılık ile emeklilik sistemine dair düzenlemeler yapmak şeklinde özetlenebilir.

Eski sistemde kalkınma planları ve orta vadeli program Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmaktaydı. Ek olarak, orta vadeli mali plan Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmakta ve Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanmaktaydı. Yeni sistemde Yüksek Planlama Kurulu kaldırılmıştır. Bakanlığın görevlerini aktaran kararnamede 1 bendinde aktarıldığı üzere kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın ekonomi politikaları kurulundan tavsiyeler olarak müşterek hazırlaması kararlaştırılmıştır. Bu durum, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın bütçe hazırlama hususundaki otoritesini yeni sistem ile kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile paylaştığını göstermektedir. Maliye Bakanlığı'nın görevi olan fakat Hazine ve Maliye Bakanlığı'nda görülmeyen diğer bir görev ise yıllık bütçeyi hazırlamaktır. Yapılan değişiklik ile bütçe yapma ve bütçe yönetme sürecinde Cumhurbaşkanlığı'na bağlı yeni bir kurum olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı yetkilidir (Sobacı vd., 2018: 4).

2.2.6. Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın Kurulması

Türkiye'de geçmiş düzenlemeler ile stratejik planlama hususunda Devlet Planlama Teşkilatı yetkilendirilmiş iken, 2011 senesinde DPT'nin kapatılmasıyla birlikte stratejik planlama yetkili kuruluş Kalkınma Bakanlığı olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Kalkınma Bakanlığı kapatılmış, yerine Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur. 13 Sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye'de stratejik planlama konusunda yetkili kurum haline gelmiştir. Aşağıda 13 Nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenmiş olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın görevleri listelenmektedir:

- a) “Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları, ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini de almak suretiyle Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müştereken hazırlamak ve makro dengelerini oluşturmak.
- b) Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanı yıllık programı ile sektörel plan ve programların uygulanmasını izlemek, değerlendirmek, gerektiğinde (a) bendinde belirtilen usule uygun olarak değişiklik yapmak veya teklif etmek.
- c) Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin genel ilke, esas ve usulleri tespit etmek; kamu idarelerinin stratejik planlarının kalkınma planı, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar ve orta vadeli programda belirlenen hedef ve amaçlara uygun olarak hazırlanmasını sağlamak, uygulamasını izlemek ve sonuçlarını değerlendirmek.
- ç) Temel makro plan ve programların hazırlanmasında esas alınacak kısa, orta ve uzun vadeli makroekonomik tahminleri Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki Politika Kurullarının görüşünü de alarak yapmak.
- d) Ekonomik modeller, dünya ekonomisi, ülke ekonomileri, ulusal ve uluslararası makroekonomik stratejiler konularında araştırmalar yapmak.
- e) İktisadi ve sosyal alanda konjonktürel gelişmeleri izlemek, değerlendirmek ve raporlamak.
- f) Hazine ve Maliye Bakanlığı ile harcama ve bütçe politikalarının geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak.
- g) Hazine ve Maliye Bakanlığı ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçe hazırlık çalışmaları sırasında uyacakları teknik ilke, esas ve usulleri tespit etmek ve bütçe hazırlık çalışmalarını koordine içinde yürütmek.

ğ) Hazine ve Maliye Bakanlığı ile, kamu idareleri tarafından hazırlanıp Başkanlığa gönderilen bütçe tekliflerini inceleyerek bunların kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen hedef ve amaçlar, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, stratejik planlar, performans programları ile bütçe hazırlıklarına esas teknik ilke, esas ve usullere uygunluğunu sağlamak.

h) Hazine ve Maliye Bakanlığının oluşturduğu gelir tahminlerini esas alarak hazırladığı gelir bütçesi teklifi taslağı ile kamu idarelerinin bütçe tekliflerini konsolide ederek merkezi yönetim bütçe kanun teklif taslağını oluşturmak.

ı) Ödenek, gelir ve nakit verilerini derleyerek bunları harcama politikaları açısından değerlendirmek ve uygulamayı yönlendirmek.

i) Hazine ve Maliye Bakanlığı ile, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her mali yılın başında o yıl için oluşturulan hazine nakit akımı programına göre ayrıntılı harcama programlarını yapmak, gerekli görülen hallerde bu programları Hazine ve Maliye Bakanlığı ile değiştirmek ve ilgili kuruluşlar nezdinde uygulamaları izlemek.

j) Mali yıl içinde ortaya çıkan ihtiyaçlar üzerine kamu idareleri tarafından talep edilecek yedek ödenek taleplerini Hazine ve Maliye Bakanlığı ile inceleyerek bunlardan Cumhurbaşkanınca uygun bulunanları karşılamak.

k) Bütçenin kalkınma planı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programında belirlenen hedefler doğrultusunda Hazine ve Maliye Bakanlığı ile maliye politikalarıyla uyumlu bir şekilde uygulanmasını sağlamak, uygulamaya ait bütçe işlemlerinin yapılmasını sağlamak.

l) Kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi ve kamu istihdamı ve giderlerle ilgili uygulamaya ilişkin politikaların oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak; kamu harcama politikalarını etkileyebilecek her türlü düzenlemeyi inceleyerek, yapılacak düzenlemeleri Hazine ve Maliye Bakanlığı ile koordine etmek.

m) Kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen hedef ve amaçlar, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve yıllık program kapsamında belirlenen

öncelikler çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı ile yıllık kamu yatırım programını hazırlamak.

n) Hazine ve Maliye Bakanlığı ile, kamu yatırım projelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek, bu projelerin etkili, etkin, ekonomik ve verimli olmasını ve zamanında tamamlanmasını sağlamak üzere gerekli tedbirleri alarak uygulamayı yönlendirmek, uygulamayı izlemek, yıl içinde gerekli değişiklik işlemlerini yapmak.

o) Kamu yatırımlarına ilişkin analiz ve araştırmalar yapmak, kamu kuruluşlarının yürüteceği projelerin geliştirilmesine destek vermek, projeleri analiz etmek.

ö) Hazine ve Maliye Bakanlığı ile, kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde uygun finansman modelleri geliştirmek, kamu-özel iş birliği projelerini analiz etmek.

p) Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşlerini de alarak performans programlarının ve faaliyet raporlarının hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin genel ilke, esas ve usulleri tespit etmek; uygulamayı yönlendirmek, izlemek ve değerlendirmek.

r) Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşlerini de alarak merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait olan merkezi yönetim bütçesi dışındaki diğer her türlü bütçe, fon, döner sermaye, özel hesap ve proje hesabı için genel ilke ve stratejileri tespit etmek, gerekli görülenler için bütçelerinin onaylanması zorunluluğu getirmek, uygulamalarına yön vermek ve izlemek, harcamaların etkili, etkin, ekonomik ve verimli olmasını sağlamak üzere gerekli tedbirleri almak.

s) Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan kesin hesap kanun teklif taslağını inceleyerek nihai teklif taslağı haline getirmek.

ş) Cumhurbaşkanı tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.”

Yapılan değişiklikler ile Kalkınma Bakanlığı'nın kalkınma ile ilgili ajanslarının Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na devredildiği ve geriye kalan tüm görevlerinin Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na devredildiği görülmektedir. Bu doğrultuda Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın, Kalkınma Bakanlığı'nın devamı bir kuruluş olarak faaliyetlerini sürdürdüğü öne sürülebilir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın görev ve yetkileri incelendiğinde, kurumun direkt olarak cumhurbaşkanına bağlı olduğu, birçok görevini Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müşterek veya bilgi alarak yerine

getirdiği ve Ekonomi Politikaları kurulundan görüş ve öneri alarak görevlerini ifa ettiği görülmektedir (13 Nolu CBK, Md.2).

Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın 2019-2023 Stratejik Planı'nda (2020) başkanlığı görevi Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasını dengeli ve sürdürülebilir bir şekilde hızlandırmak olarak tanımlanmıştır.. Görevleri incelendiğinde ekonomi yönetimi konusunda başat bir rolü bulunan yeni bir kurumun ortaya çıktığını söylemek mümkün olmaktadır. Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın ilk görevi; kalkınma planları, orta vadeli plan, orta vadeli mali plan ve Cumhurbaşkanlığı Programı başta olmak üzere sektörel plan ve programları ekonomi politikaları kurulundan görüşler de alarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müşterek bir şekilde hazırlamaktır. Daha önce Maliye Bakanlığı'nın tek başına yaptığı bu görevler yeni sistem ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile müşterek bir şekilde hazırlanmaktadır. Kurum ayrıca, bu planların uygulanma süreçlerini takip ederek gerekli gördüğü durumlarda değişiklik yapma ve değişiklik teklifinde bulunma yetkilerine sahiptir. Bu durum, ülke ekonomi politikaları yönetiminde planlamanın ön plana alındığının göstergelerinden birisidir çünkü Strateji ve Bütçe Başkanlığı gibi her türlü siyasi etkenden uzak Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurum, planlama faaliyetlerine katılmaya başlamıştır (SBB Faaliyet Raporu, 2019).

Strateji ve Bütçe Başkanlığının diğer bir önemli görevi ise ülkenin kısa, orta ve uzun vadeli makroekonomik göstergelerini takip ve tahmin ederek oluşturularak planlamalarda kullanılacak verileri hazırlamaktır. Kurum, bu görevini ifa ederken ekonomi politikaları kurulu ve Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan yardım alacaktır (13 Nolu CBK Md.2). Bilindiği üzere ekonomi politikaları yönetiminde gelecek beklentileri büyük önem taşımaktadır çünkü politikalar beklentilere göre şekillenmektedir.

Göze çarpan değişikliklerden bir diğeri, eskiden Maliye Bakanlığı'na bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri kapsamında olan bütçe hazırlama faaliyetinin Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na geçmesidir. Bu durumda, kamu idarelerinin gelir ve gider teklifleri Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan alınarak Cumhurbaşkanlığına devredilmektedir. Cumhurbaşkanlığı bu görev ve yetkisi Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurumu ile kullanmaktadır. Bütçe kanun teklifi Strateji

ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanarak parlamentoya sunulmaktadır (Arslan, 2018: 43). Kurum, bütçe hazırlığı yaparken Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın oluşturduğu gelir tahminlerini esas almaktadır. Bu noktada Strateji ve Bütçe Başkanlığı, devletin gelirlerini göz önünde bulundurarak harcama politikaları uygulamalarını da yönlendirme görevi üstlenmektedir. Buna ek olarak, kamu idarelerinin yıl içerisinde ek bütçe talep etmeleri durumunda, bu talepleri Strateji ve Bütçe Başkanlığı Hazine ve Maliye bakanlığı ile inceleyerek Cumhurbaşkanı tarafından uygun bulunması durumunda karşılayacaktır. Bu durum, bütçe konusunda Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın Cumhurbaşkanından sonra en üst kurum olduğunu gösteren yetkilerden bir diğeri olarak ele alınabilir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, kamu idarelerinin hazine nakit akımı programına uygun olarak ayrıntılı bir şekilde harcama planlamalarını yapma görevine sahiptir. Gerekli görülen durumlarda Hazine ve Maliye Bakanlığı ile bu programlarda değişiklikler yapılabilmektedir. Kurumun bu görevi, devletin gelirlerini yönetme konusunda Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın tek başına önemli bir rol üstlendiğini göstermektedir (1 Nolu CBK, Md.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, orta vadeli mali plan, orta vadeli plan ve kalkınma planı hedeflerine ulaşılabilmesi amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müşterek bir biçimde gerekli uygulamaların yapılmasını sağlamak ve uygulamaya ait bütçe işlemlerini yapma görevi bulunmaktadır. Ek olarak, önceden oluşturulmuş planlar çerçevesinde kamu harcama politikaları etkileyebilecek her türlü durum karşısında Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müşterek bir biçimde gerekli düzenlemeleri yapma ve bu düzenlemeleri koordine etme görevi bulunmaktadır. Kurumun görevleri incelendiğinde son olarak göze çarpan, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın görüşlerini göz önünde bulundurarak her türlü kamu bütçesi için genel stratejileri tespit ederek gerekli görülen durumlarda bütçe onaylaması zorunluluğu getirmek, bütçe uygulamalarına yön verme yollarıyla kamu harcamalarının etkin, verimli ve ekonomik olmasını sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri almak görevi olduğu görülmektedir 13 Nolu CBK, Md.2).

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, sahip olduğu görev ve yetkiler açısından incelendiğinde tüm kamu kuruluşlarının harcamaları üzerinde belirleyici ve denetleyici bir kurum

olduğu görülmektedir. Bu açıdan ele alındığında, Devlet Planlama Teşkilatı ile benzerlikler taşıyan bir planlama kurulu olduğu söylenebilir. Çalışmanın daha önceki kısımlarında bahsedildiği üzere Devlet Planlama Teşkilatı'nın kapatılmasıyla açılmış olan Kalkınma Bakanlığı, diğer kalkınma ajansları için bir şemsiye görevi görmekteydi. Strateji ve Bütçe Başkanlığı her ne kadar Kalkınma Bakanlığı'nın devamı bir kuruluş olarak görülse de görev ve yetkileri bakımından incelendiğinde Kalkınma Bakanlığı'ndan çok daha etkin bir biçimde ekonomi politikaları yönetimine katılan bir kurum olduğu görülmektedir (Akman ve Acar, 2020).

Geçmişte Devlet Planlama Kurulu'nun görevlerini üstlenmiş olduğu görülen Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın DPT'den önemli bir farkı daha bulunmaktadır. DPT, hiçbir kuruma bağlı olmadan ekonomi planlaması üzerinde öneride bulunma yetkisine sahip iken Strateji ve Bütçe ve Bütçe Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı'nın talebi doğrultusunda bu görevini yerine getirebilmektedir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı özellikle bütçe hakkındaki yetkileri görüldüğünde ekonomi politikaları yönetiminde merkezi bir konumda bulunan bir ekonomi planlama kuruluşu olduğu söylenebilir. Bütçe hakkındaki görev ve yetkilerine ek olarak, planlama faaliyetlerinde merkezi bir rolü bulunan kurumun, bu planlamaların uygulanması için bütçeyi aktif bir şekilde düzenleme ve denetleme rollerine sahip olması, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ekonomi politikaları yönetiminin stratejik planlama çerçevesinin güçlendirildiği söylenebilir.

TARTIŞMA

Araştırmanın bu bölümünde ilk olarak Türkiye’de ekonomi politikalarında görülen değişimler anlatılmaktadır. Değişimler aktarılırken yeni sisteme dair olumlu ve olumsuz görüşlere yer verilmekle birlikte, üst düzey bürokratlarla yapılan röportajlara araştırmanın bu kısmında yer verilmektedir. Bu değişimler; hızlı karar alma sistemi sayesinde bürokratik oligarşinin yıkılışı, fiyat istikrarı hedefine ulaşma doğrultusunda para politikasını belirleme sürecinde yaşananlar ve dışa bağımlı ekonomik yapıdan kurtulma amacıyla atılan adımlar olarak sıralanabilir. Türkiye’de yeni sistem tartışmaları kapsamında anlatılan faydalardan biri olarak görülen bürokratik oligarşinin yıkılışının yeni sistem ile sağlandığı söylenebilir. Hem araştırmanın önceki bölümlerinde anlatıldığı gibi bakanlıkların yapısında görülen önemli değişiklikler hem de bakanların yasama görevine sahip olmadan direkt bir şekilde cumhurbaşkanlığı makamına bağlı bir role bürünmesi, bakan ve müsteşarların eskisi kadar güçlü bir konumda olmalarını engellemektedir. Bu durumun ekonomi politikaları konusuna olan etkisi incelendiğinde, kurumlardan çok bireylerin ön plana çıktığı bir yönetim sisteminin oluşmaya başladığı söylenebilir. Yeni sistemde ön plana çıkan bireylerin doğrudan halk tarafından çoğunluk oy ile seçilen cumhurbaşkanı tarafından atanması nedeniyle meşruiyet sorunu olmadığı söylenebilir. Ayrıca, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı görevini halkın adına yürütmektedir. Eski bakan danışmanına yeni sistemde bireylerin etkisi ve bürokratik yapı hakkında soru sorulduğunda aşağıdaki cevap alınmıştır:

Özetle milletin çok daha etkili olduğunu söyleyebilirim. Eski sistemde özellikle bürokrasi daha etkiliyken yeni sistemde Cumhurbaşkanı dolayısıyla millet daha güçlü bir konuma gelmiştir.

İktidarda bulunan Ak Parti milletvekilinin danışmanlığını yapan bürokrata milletvekillerinin yeni sistemde etkin olmayan bir konuma getirildiğine yönelik tartışmalar sorulduğunda aşağıdaki cevap alınmıştır:

Teorik açıdan hala yasama temsilciyiz. Ancak uygulamada milletvekilleri çok daha farklı çalışmalar içerisinde olabiliyordu. İstihdam, doğrudan yatırım, adalet vb. gibi konularda uygulayıcı gibi değerlendiriliyordu. Doğrudan ilgili olmadığımız konularda bugün daha az etkili olduğumuz söylenebilir. Bu durumu ülkemiz

demokrasisi adına olumlu buluyorum. Kişisel kullanımların önünü kapatıp sistemin daha verimli işlemesini sağlayacaktır.

Milletvekillerinin özellikle bütçe komisyonu ve bütçeyi cumhurbaşkanına sunma görevlerinde yapılan değişikliklerin, ekonomi yönetimi alanında etkinliklerini azalttığı söylenebilir. Fakat bu durum, sistemin daha verimli ve etkin bir şekilde işlemeye başladığı şeklinde yorumlanabilir.

Bedirhanoglu'na (2019) göre yeni sistemde ekonomi politikalarında görülen en önemli değişim, Berat Albayrak'ın Hazine ve Maliye Bakanlığı döneminde gerçekleşmiştir. Yeni sistemde, politika belirleme konusunda parlamento ve bakanlıklar tamamen etkisiz bir hale getirilerek kişilerin ön plana çıktığı bir sistem olarak göze çarpmaktadır (Bedirhanoglu, 2019). Berat Albayrak döneminde yeni sistem ilk kurulduğunda Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın görevi olarak belirlenen mali planlama görevi, Berat Albayrak'ın baskın bir pozisyonda olması nedeniyle Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müşterek yürütülecek bir görev olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda Berat Albayrak, Orta Vadeli Programı hazırlayarak bizzat sunmuştur. Daha sonra ise bu planı revize ederek Yeni Ekonomi Planı (YEP) adıyla ekonomik bir plan sunan Berat Albayrak (Dünya Gazetesi, 2018), hükümetin önem verdiği 2023 hedeflerini tek başına revize eden bir konuma yerleşmiştir.

Yeni sistemin ilk yıllarında, referandum döneminde ve seçimlerde sıklıkla dile getirilen “faiz” konusunun çözümü için bir dizi adımlar atılmıştır. Bu dönemde, yeni sistemin getirmiş olduğu bir yenilik ile cumhurbaşkanının Merkez Bankası başkanını atama yetkisini kullanarak 2019 yılının temmuz ayında Murat Çetinkaya'yı görevden alarak Murat Uysal'ı göreve getirdi (Sözcü, 2019). Cumhurbaşkanının sık sık faiz konusunda eleştirmiş olduğu (BBC, 2019) başkanı görevden almasıyla, cumhurbaşkanlığı makamının para politikası konusunda söz sahibi olan bir konuma geldiği görülmektedir. Nitekim yeni Başkan Murat Uysal'ın hükümet ile sıkı bir iş birliği içinde çalışarak korona virüs pandemisi döneminde politika faizini tek hanelere kadar indirdiği görülmüştür. Öte yandan, her ne kadar Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Merkez Bankası arasında uyumlu bir çalışma gerçekleşse de Türk Lirasının hızla değer kaybettiği bir döneme girmiş olması sonucunda cumhurbaşkanı

hem bakan Albayrak'ı hem de Başkan Uysal'ı görevinden alarak yeni atamalar yapmıştır (BBC, 2020).

Bu noktada, Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığında üst düzey yönetici olan bürokrata bakanlıklar nezdinde yaşanan istifaların ve görev değişikliklerin yarattığı tartışmalar hakkında sorulan soruya aşağıdaki gibi cevap alınmıştır:

Bu konu özellikle İçişleri bakanımızın ve Hazine ve Maliye bakanımızın girişimleri sonrasında çok konuşuldu. Ancak yaşanan her iki durumda da birkaç günle sınırlı biçimde sorunlar halledildi. Sorumlu oldukları bakanlıklarda ya ilgili atama anında yapıldı (Berat Albayrak istifası) ya da istişare sonucu toplumsal talep giderilmek suretiyle karar yeniden gözden geçirilerek nihayete erdirildi (Süleyman Soylu istifa girişimi). Kurumsal yapıda en ufak aksaklık olmadan sistem işlemeye devam etti. Eski sistemle karşılaştırıldığında sistemin tıkanmadığını görüyoruz.

Eski sistem ile kıyaslandığında, yeni sistemde bakan ve üst düzey bürokratların atamalarında herhangi bir siyasi tartışma yaşanmadan ve ortaya bir sorun çıkmadan atamaların gerçekleştiği görülmektedir. Nitekim, özellikle Berat Albayrak gibi ekonomi yönetiminde güçlü bir figürün boşluğunun hızlı bir şekilde doldurularak Naci Ağbal'ın Merkez Bankası başkanı olduğu dönemde Türk Lirasında yaşanan hızlı değer kazancının yeni sistemin faydalı bir yönü olarak değerlendirilebilir. Bu doğrultuda, yeni bakan kim olacak vb. tartışmaların yaşanmamasının ekonomik istikrara fayda sağladığı söylenebilir.

Naci Ağbal'ın yeni Merkez Bankası Başkanı olması ve Lütfi Elvan'ın Hazine ve Maliye Bakanı olması ile para politikalarında önemli bir dönüş gerçekleşmiştir. Bu dönemde, Uysal döneminde düşürülen faizler artırılarak Türk Lirasının tekrar değer kazanması sağlanmıştır. Kişisel etkinliği yüksek olan Berat Albayrak'ın görevden alınmasıyla para politikalarında yaşanan geri dönüşün etkilerinin çok hızlı bir şekilde görülmesi, yeni sistemin sağladığı faydalara örnek olarak gösterilebilir. Naci Ağbal'ın geleneksel olarak adlandırılan para politikalarına dönmesiyle birlikte Türk Lirasında ciddi bir değer kazancı yaşanmış, yabancı yatırımcılar Türkiye'ye on milyarlarca dolarlık yatırım yapmaya başlamıştır (Soydan, 2021). Bu dönemde faizler yükselmiş ve enflasyon ile kararlılıkla mücadele edileceğine dair verilen mesajlar küresel çapta inandırıcı bulunmuştur. Bu dönemde ekonomi çevreleri

tarafından sıkı bir şekilde takip edilen Reuters, Bloomberg gibi yabancı haber sitelerinde Naci Ağbal'ın uyguladığı politikalardan övgüyle bahsedilmiştir. Nitekim Ağbal, yabancı yatırımcılar ile etkili bir iletişim ağı kurmayı başarmış, sıklıkla geleceğe yönelik vizyonunu anlatan röportajlar vermiştir (TCMB, 2021).

Para politikası başta olmak üzere ekonomi politikalarında yaşanan bu ters dönüş, yeni sistemin hiçbir siyasi kriz yaratmadan ekonomi alanında özgür bir şekilde doğru olana yönelik adımlar atılabileceğini göstermektedir. Fakat, madalyonun öteki ucunda yürütme yetkisini tek başına elinde tutan cumhurbaşkanının para politikası başta olmak üzere ekonomi politikalarını belirleme noktasındaki yetkisi ters yönde de etki yaratabilmektedir. Nitekim, Naci Ağbal başarılı politikalarına rağmen yalnız 4 ay görevde kaldığı TCMB başkanlığı görevinden 20 Mart 2021 tarihinde alınmıştır (Cumhuriyet, 2021).

Göreve gelen Şahap Kavcıoğlu'nun yazarlarından birisi olduğu Yeni Şafak gazetesinde Naci Ağbal'ın faiz artışları nedeniyle sert bir şekilde eleştirilmesi (Yeni Şafak, 2021), yeni dönemde faizlerin indirileceği düşüncesinin yerleşmesine neden olmuştur. Ağbal döneminde yüksek faiz ile enflasyonu ve döviz kurunun baskılanmasına yönelik politika izlenmiştir. Fakat Ağbal'ın görevden alınması sonucunda faizlerin düşeceği endişesi ile yüksek döviz kuru, yüksek enflasyon ve yüksek faiz sarmalına girilmiştir. Yeni sistem ile ekonomi politikalarında yaşanan hızlı dönüşümler dikkat çekmektedir. Bu dönemde özellikle kısa süre içerisinde 4 farklı merkez bankası başkanının görevde bulunması para politikasında önemli bir istikrarsızlık yaratmıştır. Yaşanan bu istikrarsızlık sonucunda yüksek kur, yüksek faiz ve yüksek enflasyon sarmalına girildiği söylenebilir.²

Yeni sistem ile ekonomi politikalarında görülen en önemli vurgulardan bir diğeri yerli ve milli ekonomik modele geçiş söylemleri olmuştur. Cumhurbaşkanı ekonomi danışmanı ve Ekonomi Politikaları Kurulu üyesi Yiğit Bulut'un (Anadolu Ajansı, 2021) vermiş olduğu demeçte görüldüğü üzere ekonomi politikalarında “yerli ve milli” bir model oluşturulması hedeflenmektedir. Bu doğrultuda, Türkiye'nin dışa bağımlılığının azaltılması için İstanbul Finans Merkezi'nin kurulması, savunma sanayi başta olmak üzere ithal ikameci üretimi destekleme, ülkeye döviz girdisini

² Konu hakkında daha fazla bilgi için <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-56743887>

artırmak için ihracatı artırma politikaları üzerinde çalışmalar olduğu görülmektedir. Nitekim, Finans Ofisi ve Yatırım Ofisi gibi kurumların görev ve yetkileri incelendiğinde bu amaçlara yönelik misyonlar edindikleri görülmektedir. Ek olarak, Cumhurbaşkanı Erdoğan da demeçlerinde yerli ve milli ekonomi vurgusunu sık sık yapmaktadır (Ensonhaber, 2021).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Türkiye'de geçmişte görülen istikrarsız koalisyon dönemlerini bitirecek bir yapıda olduğu hem siyasetler hem de sistemin olumlu yönlerini belirten akademisyenler tarafından savunulmaktadır (Akıncı, 2017). Fakat, sistem mevcut haliyle partileri seçimden önce birbirleri ile ittifak yapmalarına müsait etmektedir. Geçmiş dönemlerde seçim sonrası milletvekili sayısına göre yapılan koalisyonlar yeni sistemde seçimlerden önce yapılmaktadır. Bu yönüyle yeni sistemin koalisyon dönemini bitirdiği tam olarak söylenemez (Oğuz, 2019). Yani yeni sistemin siyasi açıdan istikrar sağlaması nedeniyle ekonomik istikrara katkı sunacağını söylemenin uygun olmayacağı söylenebilir. Günümüze kadar siyasi ittifaklar arasında bir problem çıkmaması ve meclisin çoğunluğu ile cumhurbaşkanının aynı parti üyesi olması, gelecekte de bu durumun devam edeceğini garanti etmediği gibi, yasama ile yürütmenin farklı partilerin elinde olması durumunda uzlaşma durumunun ne olacağı konusu soru işaretleri getirmektedir. Böyle bir durumda hem yasama hem de yürütme erkleri güçlerini halktan aldıkları için bir meşruiyet sorunu oluşabilir (Aslan, 2015). Yaşanabilecek bir meşruiyet sorununun ekonomik istikrarı olumsuz etkileyeceği açıktır.

Ekonomi politikaları açısından incelendiğinde yeni sistemde ekonomi yönetiminin siyasi krizlerden etkilenen bir yapısının bulunmadığı söylenebilir. Öte yandan, kurumsal ekonomi yönetiminin bir nebze gücünü kaybederek, kişilerin etkisinde kalan bir ekonomi politikaları yönetiminin ortaya çıktığı da Berat Albayrak'ın etkin bir bakan olması ve cumhurbaşkanının TCMB Başkanı atamaları yoluyla para politikası yönetimi sürecine müdahil olması gibi durumların görülmeye başlandığı söylenebilir.

Yeni sistemde bütçe konusunda Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın bütçeyi ve orta vadeli planları müşterek bir şekilde hazırlayacağı belirtilmektedir (13 Nolu CBK). SBB 11. Kalkınma Planını hazırlamakla birlikte,

geçmiş Hazine ve Maliye Bakanı Berat Albayrak'ın Orta Vadeli Program ve Yeni Ekonomik Program gibi kalkınmaya yönelik planlamaları Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile görünürde herhangi bir bağlantı olmadan açıklamış olması kurumlar arası görev karmaşalarının yaşandığına bir delil olarak sunulabilir (Bedirhanoğlu, 2019).

Yeni sistem ile kurulan Ekonomi Politikaları Kurulu'nun ve Finans Ofisi'nin çalışma esaslarına dair bir mevzuat bulunamaması ve her iki kurumun da resmi internet sitesinin olmayışı, kurumların faaliyetleri hakkında bilgi toplanmasını güçleştirmektedir. Cumhurbaşkanına ekonomi politikaları belirleme konusunda yardımcı role kurulmuş olan bu kurumların halk ve araştırmacılara karşı daha şeffaf bir iletişim ile görevlerini sürdürmelerinin toplumun tamamı için faydalı olacağı söylenebilir (Akman ve Acar, 2020). Özellikle, yeni olan bu kurumların ekonomi yönetimine yapmış oldukları etkinin incelenebilmesi için, şeffaf bir iletişimin sürdürülmesi gerekmektedir. Mevcut görünümde bu kurumların ekonomi politikası yönetimine etkide bulunduklarını söylemek güçtür.

Türkiye'nin 2014-2017 arasındaki dönemde temel makroekonomik göstergelerini incelediğimizde işsizlik, enflasyon ve ekonomik büyüme konusunda başarısız bir performans gösterildiği görülmektedir (Küçükoğlu, Taş ve Ercan, 2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yürürlüğe girdiği 2018 senesinden günümüze kadarki dönem incelendiğinde ise makroekonomik göstergelerin iyiye gitmediği görülmekle birlikte (SBB, 2021). Bu durum, 2020 senesinde görülen Korona virüs pandemisi nedeniyle görülen küresel ekonomik kriz ile açıklanabilir. Küresel anlamda tüm ülkelerde makroekonomik göstergelerin bozulmasına neden olan bir krizin, Türkiye'yi de oldukça yüksek bir derecede etkilediği göz önüne alındığında, makroekonomik göstergelerde yaşanan ve/veya düzelmeyen bozulmaların yeni sistem nedeniyle oluştuğunu söylemek doğru olmayacaktır.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019-2023 yılları için 11. Kalkınma planı ile açıkladığı sayısal hedeflerin büyük ölçüde tutturulamadığı görülmektedir. Örneğin, 215. maddede 2023 senesinde GSYH'nin 1.080 milyar dolara yükselmesi beklenirken (11. Kalkınma Planı, 2019), 2020 yılında azalan bir grafik göstererek 720 milyar dolar seviyesinde gerçekleşmiştir. Yine benzer bir şekilde, 11. Kalkınma Planı'nda işsizlik

seviyesinin 2023 sonunda %9,9 olacağı öngörölmüş fakat işsizlik 2021 Haziran döneminde %10,6'ya gerilemiştir. Bu gerileme bir başarı olarak görölmemelidir çünkü kalkınma planında işgücüne katılım oranı hedefi %56,4 olarak öngörölürken (11. Kalkınma Planı, 2019), son verilere göre iş gücüne katılım oranı %50,2 olarak gerçekleşmiştir (SBB, 2021). Fiyat istikrarı noktasında ise, 11. Kalkınma Planı 2023 sonunda %5 enflasyon öngörürken (11. Kalkınma Planı, 2019), 2021 Temmuz ayı enflasyonu %19 seviyesinde gerçekleşmiştir. Büyüme, istihdam ve enflasyon verileri incelendiğinde, 11. Kalkınma Planı'nda belirtilen hedeflere doğru bir yaklaşma değil, aksine uzaklaşma olduğu görölmektedir. Bu değerler üzerinden incelendiğinde ekonomi yönetiminin etkinliği sorgulanabilse de 2020 senesinde başlayan ve günümüzde de etkileri devam eden Korona virüs pandemisi nedeniyle ortaya çıkan küresel ekonomik krizin varlığı unutulmamalıdır.

Bedirhanoglu (2019) yeni sistem ile ekonomi yönetiminde birçok kargaşanın ortaya çıkabileceğini savunmaktadır. Ekonomi yönetiminde ortaya çıkan yeni aktörler arasında görev örtüşmelerinin oluşabileceğini belirten Bedirhanoglu (2019), tüm kurumların cumhurbaşkanına bağlı olması nedeniyle işlev ve karmaşa sorunlarının rahatlıkla çözülebileceğini de belirtmektedir. Yeni yönetimde yapılan eleştirilerden bir diğeri, TCMB başkanının Cumhurbaşkanı tarafından atanması usulünün getirilmesiyle birlikte (703 Nolu KHK, 2018), TCMB'nin siyasi etkilerden uzak bir şekilde bağımsız hareket etmesinin imkansız olduğu söylenebilir. Nitekim, 2018 yılından bugüne TCMB'de dört başkan görmüş, ayrıca güncel enflasyon oranlarının hedeflenenin çok üstünde olması nedeniyle fiyat politikası alanında istikrarsızlık yaşandığı söylenebilir.

Merkez Bankasında görevli bir üst düzey yönetici ile yapılan röportajda bankanın bağımsızlığı üzerine sorulan soruya aşağıdaki gibi yanıt alınmıştır:

Merkez Bankalarının bağımsızlığını; politika ve kullanılan araçlar açısından iki ayrı biçimde ele almalıyız. Merkez bankası orta vadeli planları hükümet ile ortaklaşa yaparken, bu planlara ulaşmak için belirlenen stratejilere kendisi yön vermektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde başkan atamasının cumhurbaşkanı tarafından yapılmasının bağımsızlığa en ufak zarar vereceğini düşünmüyorum. Aksine hükümetle daha sıkı uyum içerisinde çalışma olanağı sağlanıyor.

Yöneticinin vurgulamış olduğu üzere bankanın bağımsızlığını başkan atamasının cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi konusuna indirgemenin doğru olmadığı söylenebilir. Nitekim, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın yüksek faize karşı söylemleri bulunsa da Merkez Bankası başkanı henüz faizleri indirmemiştir. Bu durum, röportajda belirtildiğı üzere bankanın politika araçlarını kullanma konusunda özgür bir ortama sahip olduğu savını destekler nitelikte değerlendirilebilir. Ek olarak, hükümet ile banka arasındaki koordinasyonun arttığı yönündeki görüş de Merkez Bankasının hükümetle iş birliği içerisinde politika araçlarını daha etkin bir şekilde kullanmaya başladığını ifade etmektedir.

Ekonomi politikaları yönetiminde koordinasyonun artırıldığını gösteren diğeri bir gelişme Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı'nın birleştirilerek Hazine ve Maliye Bakanlığı çatısı altında örgütlenmesidir. Böylelikle devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bir örgüt çatısı altında toplanması sağlanmıştır. Önceki sistemde, devletin vergi gelirlerini toplayan ve bütçenin yürütülmesini sağlayan Maliye Bakanlığı ile devletin taşınmazlarına sahip olmakla birlikte borçlanma işlemlerini yürüten Hazine Müsteşarlığı'nın birbirlerinden ayrı kurumlar olduğu düşünüldüğünde, gelir ve giderlerin tek bir kurum çatısı altında toplanmasının koordinasyon açısından faydalı olacağı düşünülmektedir. Buna ek olarak, devletin taşınmazları ve şirket ortaklıklarının Türkiye Varlık Fonu'na devredilmesiyle birlikte daha profesyonel bir yönetim anlayışına geçişin sağlanması amaçlanmaktadır. Bedirhanoglu (2019) bu durumu Türkiye'nin dış borç çevirme sorununa verdiği önemi gösteren bir etken olarak tanımlamıştır. Hazine Müsteşarlığı yerine yeni kurulan bakanlığa borçlanma görevinin verilmesinin, yeni kurumsal yapıda borçlanmaya ve nakit akışının sürdürülebilir bir şekilde devam ettirilmesine verilen önemi gösterebilir.

Özetlemek gerekirse, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan dönüşüm üç başlık altında değerlendirilebilir. Birincisi, ekonomi yönetiminde kurumlar arası koordinasyonun artırılması olarak ifade edilebilir. Bu durum, bazı bakanlıkların birleştirilmesi, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı danışma kurullarının oluşturulması, kurumlar arası görev dağılımında bazı önemli görevlerin müşterek karara bağlanması gerektiğinin belirtilmesi gibi adımların atılması ile sağlanmaktadır.

İkincisi, ekonomi yönetiminde daha profesyonel bir yönetim anlayışına geçildiği söylenebilir. Bu durum, ekonomi politikaları kurullarının oluşturularak ekonomi yönetimi ile ilgili tüm kurumları tek bir ortak hedef ve profesyonel yaklaşım çatısı altında toplanması ile açıklanabilir. Ek olarak, ekonomi politikaları yönetiminde hem geçmişin katı bürokratik anlayışının terk edilmesi hem de bakanların ve ekonomi yönetiminde söz sahibi olan diğer kişilerin siyasi etkilerden uzak bir şekilde görev yapabilme olanaklarının bulunması profesyonel yönetim anlayışını desteklemektedir. Eski Maliye Bakanı Danışmanına yeni ekonomik kurumsal yapı hakkında düşündükleri sorulduğunda aşağıdaki yanıtı iletmiştir:

“Yeni ve eski sistemde görev yapmış birisi olarak daha demokratik diyebilirim. Kesinlikle bürokrasinin zincirlerinden kurtulmuş, milleti temsil edenlerin daha etkin çalışabildiği bir sistem oldu.”

Benzer bir şekilde Hazine ve Maliye Bakanlığı’nda il müdürlüğü görevini yürüten bürokrat ise aynı soruya aşağıdaki yanıtı vermiştir:

“Bakanlığımızda yaşanan dönüşümle bize katılan yeni kurumlar oldu. Aynı bakanlığı temsil eden birkaç il müdürü oluşumuz belli avantaj ve dezavantajlara sebebiyet verdi. Ancak ekonomik açıdan değerlendirecek; önceden bürokrasi ve yasalara göre çalışırken, bugün yasaları ve bürokrasiyi milletin menfaatlerine uygun çalıştırabiliyoruz. Gerekli ve önemli konularda engelleri çok daha hızlı aşabiliyoruz.”

Hazine ve Maliye Bakanlığı Taşra Teşkilatı’nda üst düzey yönetici pozisyonunda bulunan bürokrate, yeni sistemin taşra yönetimi üzerindeki etkileri üzerine sorduğumuz soruya aşağıdaki yanıtı vermiştir:

“Öncelikle bizim açımızdan doğrudan bir değişiklik olmadı. Yaptığımız iş ve işlemler benzer şekilde yürütülmektedir. Bu sistemle en bariz farklılık merkez teşkilatımıza iletmiş her soru, sorun daha hızlı biçimde çözüm ve sonuç bulmaktadır.”

Profesyonel yönetim anlayışının sorunlara daha hızlı yanıt verebildiği söylenebilir. Benzer bir şekilde İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatı’nda üst düzey yöneticiye aynı soruyu yönelttiğimizde benzer bir biçimde aşağıdaki yanıtı vermiştir:

“Temsil açısından bildiğiniz üzere tüm bakanlıkları temsil ediyoruz. Bu sebeple bizim açımızdan en avantajlı yanı bakanlıklar arasındaki uyumun ve koordinasyonun artması oldu diyebilirim. Böylelikle bizler taşrada çok daha hızlı ve verimli olabiliyoruz.”

Üçüncü ve son olarak, Devlet Planlama Teşkilatı’nın kapatılmasıyla dönüşüm geçiren ekonomide planlama anlayışının, Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın kurulmasıyla birlikte hem bütçeleme hem de ekonomik planlama anlamında stratejik kalkınma anlayışına geçilmesidir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı’ndan üst düzey yöneticiye yeni sistem dahilinde kurulan kurumun işlevleri ve eski sistem ile olan karşılaştırmaları hakkında sorulan soruya aşağıdaki gibi cevap alınmıştır:

Kurumumuz eski DPT ve Kalkınma Bakanlığı’nın devamıdır. Yeni sistemde özellikle bütçelemede çok daha öne çıktık. Bunun haricinde öncülümüz olan kurumlardan iş yükü anlamında pek farkımız yok. Yeni sistemle birlikte çok daha az siyasi baskıya maruz kalıyoruz. Doğrudan Cumhurbaşkanlığı şemsiye altında olmamız ve Cumhurbaşkanıyla doğrudan iş birliği halinde çalışmamız sayesinde kaynakların en verimli şekilde kullanılmasına vesile oluyoruz. Özellikle bakanlıklar yatırımları ile alakalı görece çok daha az baskı yapabiliyor. Tüm Kamu harcama ve giderlerinde söz hakkımız olması sebebiyle israf ve siyasi harcamaların önüne geçebiliyoruz. Devlet harcamaları doğrudan milletin seçtiği otoritenin doğrudan sorumluluğunda gerçekleşiyor.

Yeni sistem hakkında literatür tarandığında Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile ilgili olumsuz görüş bulunmadığı görülmektedir. Kurumun üst düzey yöneticisi tarafından yapılan açıklama, kurumun şeffaf ve yüksek koordinasyonlu çalışmasıyla harcama yönetiminin etkin ve stratejik planlama dahilinde yapılmaya başlandığı söylenebilir. Bu doğrultuda, SBB’nin özellikle kamu harcamaları özelinde bürokratik vesayetin kırılmasına önemli bir katkıda bulunduğu söylenebilir. Bakanlıkların yapacağı harcamalar hakkında tamamen bağımsız olmadan doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurumdan etkin ve verimli bir harcama yönetiminin sağlanarak israfların önüne geçilmesine katkı sağladığı söylenebilir.

Sonuç olarak, bu araştırmada yeni ekonomi yönetiminin yapısı olumlu ve olumsuz yönleri ortaya konularak aktarılmaya çalışılmıştır. Yeni sistemin ekonomik açıdan

istikrar ve verimlilik getireceğini savunanlar olduğu gibi tam tersine ekonomi yönetiminde merkeziyetçi ve karmaşık bir yapı oluşturulduğunu (Bedirhanoğlu, 2019) savunanlar da bulunmaktadır. Olumlu ve olumsuz görüşler bulunsun da henüz sistemin ekonomik alanda sonuçlar verebilmesi için çok erken bir zaman diliminde bulunulduğu unutulmamalıdır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nda üst düzey yönetici konumunda bulunan bürokrata yeni sistemi kısaca değerlendirmesi talep edildiğinde aşağıdaki gibi yanıt vermiştir:

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ni makroekonomik göstergeler ve sonuçları ile değerlendirmek için henüz erken ve pandemi etkisi dolayısıyla zor. Ancak eskiye nazaran çok daha hızlı ve verimli çalışabiliyoruz. Karar almada ve uygulamada çok daha verimli çalışabiliyoruz. Örneğin; pandemi sürecinde parlamenter sistemle yönetilen birçok gelişmiş ülke aylarca süren tartışmalar sonucunda kararlar alabilirken, biz çok daha hızlı, etkin ve verimli hareket edebildik. Bu sayede süreci her açıdan çok daha başarılı yönettik. Yine benzer şekilde büyüme rakamlarımız bunu desteklemektedir.

Araştırmada bahsedildiği üzere makroekonomik göstergelerin yeni sistemin başarısına dair ayırt edici sonuçlar sunabilmesi için erken bir dönemde bulunulduğu söylenebilir. Buna ek olarak pandemi nedeniyle oluşan küresel dengesizlik, sağlıklı bir değerlendirmeyi güçleştirmektedir. Yine de bürokratin vermiş olduğu yanıtta görüldüğü üzere bakanlıkların daha etkin ve hızlı bir şekilde çalıştığı söylenebilir. Pandemi döneminde gerekli kararların Avrupa ve ABD gibi ülkelere kıyasla daha hızlı bir şekilde alınması yeni sistemin getirmiş olduğu bir fayda olarak değerlendirilebilir.

SONUÇ

Türkiye’de ekonomi politikaları yönetimi tarih boyunca pek çok kez dönüşüme uğramıştır. Bu dönüşümler Türkiye’nin iç dinamikleri nedeniyle ortaya çıkabildiği gibi küresel eğilimler nedeniyle de gerçekleşmiştir. Cumhuriyetin ilanı ile ekonomi yönetiminin temel hedefi bağımsız bir ekonomiye sahip olmak olduğu için planlı kalkınma modelleri benimsenmiştir. 1960 senesinde ise Türkiye’nin iç dinamikleri sonrasında Devlet Planlama Teşkilatı kurularak kapsayıcı bir ekonomik planlama dönemine girilmiştir. 1960’tan bugüne her ne ekonomi politikaları yönetiminde değişiklikler yaşansa da Türkiye’de planlı ekonomi modelinin devam ettiği görülmektedir.

Ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan dönüşümlerden bahsetmek gerekirse üç farklı dalga olduğu görülmektedir. Bu dalgaların birincisi 1980’li yıllarda tüm dünyada neoliberal ekonomi yönetimi modellerinin ön plana çıkmasıyla birlikte Türkiye’de de özellikle Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın kurulmasıyla birlikte dış ticarete büyük önem verilmeye başlanmış, ihracata dayalı ekonomik büyüme modeli benimsenmeye çalışılmıştır. Ülke ekonomisinin dışa açılmasıyla finansman ihtiyacının artması da Hazinesin borçlanma gereksinimi ortaya çıkardığı için Hazine Müsteşarlığı ekonomi politikaları yönetiminde önemli bir rol edinmiştir. İkinci dalga ise Türkiye’de yaşanan 2001 ekonomik krizinin ertesinde IMF ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşların tavsiyeleri doğrultusunda finans sektörü başta olmak üzere bir dizi kısıtlayıcı uygulamayla birlikte denetleyici ve gözlemci kurulların oluşturulmasıyla oluşturulmuştur. 2002 senesinde Ak Parti iktidarı ile ekonomi politikaları yönetiminde reform çalışmaları ara verilmeden devam ettirilmiş, bu sayede Türkiye’de 2000’li yılların devamında ekonomik büyümede önemli bir sıçrama yaşanmıştır.

Ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan son dönüşüm ise Türkiye’nin 2023 hedeflerine etkin ve verimli bir ekonomi yönetimi sayesinde daha kolay ulaşılabilmesi amacıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Bu araştırmanın asıl konusu Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

ile ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan dönüşümü incelemektir. Yaşanan dönüşüm kısaca ifade edilmek istenirse, ekonomi yönetiminde planlama yapısının güçlendirildiği, stratejik planlama ve bütçe çalışmalarının ön plana alındığı, yönetimde koordinasyonun güçlendirildiği ve çok daha profesyonel bir yaklaşım ile ekonomi politikalarının belirlenmeye başlandığı görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi incelendiğinde göze çarpan en önemli unsurlardan birisi yönetimde koordinasyonun artırılmasıdır. Başbakanlık kurumunun kaldırılmasıyla birlikte özellikle 1990'lı yıllarda Türkiye'de görülen istikrarsız koalisyon hükümetleri ekonomi politikaları yönetimini olumsuz bir biçimde etkilemiş, süreç sonunda 2001 senesinde Türkiye 2001 ekonomik krizini yaşamıştı. Bu dönem gibi siyasi istikrarsızlık dönemlerinin ülke ekonomisini olumsuz yönde etkilediği düşünülmektedir (Akıncı, 2017). Yeni sistem ile başbakanlık makamının kaldırılması sonucunda cumhurbaşkanlığı makamı yürütme erkini tek başına idare etmeye başlamıştır. Bu durum, ekonomi politikaları yönetiminde de kendisini göstermiş, koordinasyonu yüksek bir yönetim yapısı oluşturulmuştur.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın görevleri incelendiğinde pek çok görev ve yetkinin Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müşterek bir şekilde yapılması gerektiği belirtildiği görülmektedir. Böylelikle ekonomi politikaları yönetiminde başat rolü bulunan iki kurumun ortaklaşa çalışmasının sağlandığı görülmektedir. Bu sayede herhangi bir kurumun ekonomi yönetimi üzerinde aşırıya kaçan yetkilerinin bulunmasının engellendiği söylenebilir. İki kurum arasında ortaklaşa görevlerin bulunması sayesinde hem kurumlar arası koordinasyonun artırılması hem de yetki karmaşasının ortadan kaldırılmasının hedeflendiği söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı bünyesinde kurulan ekonomi politikaları kurulunun, ekonomi politikaları yönetimi için bir tavsiye/danışma kurulu olarak bulunması sayesinde ekonomi yönetiminde aktif olan kurumların ortak bir hedef ve politika seti ile hizmet etmesi sağlanmaktadır. Ekonomi yönetiminde etkin bir rolü bulunan kurumların, kanun ile Ekonomi Politikaları Kurulu'na danışmaları gerektiği belirtilmektedir. Bu durum, Ekonomi Politikaları Kurulu'nun ülkenin ekonomi vizyonu ve yönetim anlayışı konusunda etkili bir rol oynadığını göstermekle birlikte, ekonomi politikaları yönetimi konusunda koordinasyonun artırılmasında önemli bir

rol üstlendiğini de göstermektedir. Oluşturulan danışma kurulları sayesinde, kurumlar arası iletişim ve ortak hedeflerin belirlenmesi kolaylaşmaktadır.

Ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan dönüşümün önemli bir özelliği de profesyonel yönetimin ön plana alınmasıdır. Bilindiği üzere eski sistemde bakanlar kurulu başbakan tarafından oluşturulmakta ve yönetilmekteydi. Bu durum, bakanlar üzerinde siyasi bir baskı oluşmasına neden olabilmekteydi. Benzer bir biçimde, hükümet değişirse de bakanlar değişebilmekteydi. Yeni sistem ile bakanların milletvekili olması yasaklanmış, siyasi beklentilerden uzak bir biçimde görevlerine odaklanmaları sağlanmıştır. Bu yaklaşım, ülke yönetiminde daha profesyonel bir yaklaşımın sergilenmesine katkıda bulunmaktadır. Bu doğrultuda, Türkiye’de ekonomi politikaları yönetiminde daha profesyonel bir yaklaşımın benimsendiği söylenebilir. Bakanlıklara ek olarak, ekonomi politikaları yönetiminde Cumhurbaşkanlığına bağlı yeni kurumların örgütlenmesi, profesyonel yönetimin bir yansıması olarak ele alınabilir. Ekonomi Politikaları Kurulu, tamamen Cumhurbaşkanına bağlı bir biçimde teknokratlardan oluşan bir danışma kurulu olarak kurulmuştur. Benzer bir şekilde Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir şekilde planlama ve bütçeleme çalışmalarını yapan teknokratlardan oluşan bir kurumdur. Bu kurumların varlığı ve örgütlenme biçimi, ekonomi yönetiminde siyasi etkilerden uzak profesyonel bir yönetimin benimsendiğini göstermektedir.

Ekonomi politikaları yönetiminde öne çıkan dönüşümlerden belki de en önemli ekonomik planlama anlayışının güçlendirilmesidir. Bu noktada Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurumu ön plana çıkmaktadır. Araştırmada bahsedildiği üzere Strateji ve Bütçe Başkanlığı, ekonomik planlama ve bütçeleme alanlarında geniş yetkilere sahip bir kurum olarak örgütlenmiştir. Birçok alanda Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müşterek bir biçimde çalışan kurum, kalkınma planları, orta vadeli plan ve orta vadeli mali plan gibi önemli planlama faaliyetleri konusunda yetkilendirilmiştir. Bu görevler, 2011 senesinde Devlet Planlama Teşkilatı’nın devamı olarak kurulan Kalkınma Bakanlığı’nda bulunmamaktaydı. 2011 senesinden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişe kadar planlama faaliyetleri Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekteydi. Ek olarak, Kalkınma Bakanlığı yalnız kalkınma ajansları için bir şemsiye görevi gören bir kuruluş olarak örgütlenmiş idi. Strateji ve Bütçe Başkanlığı

ise ekonomi politikaları yönetiminde önemli bir konuma getirilmiştir. Planlama faaliyetlerine ek olarak, bir önceki yönetim sisteminde Maliye Bakanlığı tarafından yürütülen tüm bütçeleme faaliyetlerini Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı müşterek bir biçimde yürütmeye başlamıştır. Bu durum, Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın ekonomi politikaları yönetimindeki önemini göstermektedir. Böylelikle, ekonomi politikaları yönetiminde stratejik planlama anlayışının güçlendirildiği ve bütçelemenin stratejik planlama doğrultusunda yapıldığı yorumu yapılabilir.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ekonomi politikaları yönetiminde yaşanan dönüşüm incelendiğinde, profesyonel yönetim anlayışı, yüksek koordinasyon, stratejik planlama ve bütçeleme kavramlarının ön plana çıktığı görülmektedir. Bu sayede, yeni ekonomi yönetimi anlayışının geçmişte görüldüğü gibi halkın seçmiş olduğu kişileri bağlayıcı bir nitelikte olmak yerine, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanlığı makamına bağlı olan kurumlar ile yürütüldüğü sonucu çıkarılabilir. Her ne kadar geçmişte bakanlıklar başbakanlık makamına bağlı olsa da Devlet Planlama Teşkilatı gibi planlayıcı kurumların bürokrasinin zincirlerine bağlı olduğu bir konumdan, halkın iradesinin yansıtılabileceği bir yapıya geçiş sağlanmıştır. Bu minvalde, yeni sistem ile yaşanan dönüşümün daha demokratik bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Buna ek olarak, Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın DPT'nin aksine ekonomik planlama hususunda Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olması da halkın iradesinin ekonomi planlama konusuna olan etkisinin artırılmasına katkı sağladığı söylenebilir. Direkt olarak cumhurbaşkanlığına bağlı olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın görev ve yetkileri incelendiğinde ekonomi yönetiminde stratejik planlama ve bütçeleme anlayışının önemli bir rol edindiği açıkça görülmektedir.

KAYNAKÇA

- 703 Nolu KHK. (2018) Resmi Gazete: 9.7.2018 Sayı: 30473.
- Acar, M. (2016). Doğrudan Yabancı Sermayenin Ekonomik Büyümeye Etkisi: Türkiye Örneği. Kastamonu University Journal Of Economics & Administrative Sciences Faculty, 13.
- Akat, Asaf S. – Yazgan, Ege (2013), “Observations on Turkey’s Recent Economic Performance”, Atlantic Economic Journal, Cilt 41, Sayı 1, Mart 2013, s. 1-27.
- Akay, H. K., Aklan, N. A., & Çınar, M. (2016). Türkiye ekonomisinde ekonomik büyüme ve işsizlik. Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 14(1), 209-226.
- Akbulak, S. ve Akbulak, Y. (2008). Ulusal Varlık Fonları. Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, 25(2), 237-262.
- Akbulak, Y. (2009). Kredi Derecelendirmesi ve Rating: Kavram ve Ölçütler. İstanbul Serbest Muhasebeciler ve Mali Müşavirler Odası Mali Çözüm Dergisi, 174.
- Akçakaya, M., & Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar 1. Third Sector Social Economic Review, 53(3), 922.
- Akçay, Ü. (2007), Kapitalizmi Planlamak Türkiye’de Planlama ve DPT’nin Dönüşümü, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, I. Basım.
- Akçay, Ü. (2009), Para, Banka, Devlet: Merkez Bankası Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikası, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul
- Akıncı, B. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olası Demokratik ve Ekonomik Etkileri. Electronic Turkish Studies, 12(24).
- Akman, Ç., & Acar, İ. A. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yeni Mali Kurumsal Yapı. Türkiye’nin Güncel Mali Yapısı ve Yönetimi: Usuller, Esaslar ve Uygulamaları, 33.
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri. Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, 15 (1), 35-54.
- Aksu, L. (2017). Türkiye’de istihdam, verimlilik ve iktisadi büyüme ilişkilerinin analizi. İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi, 4(1), 39-94.

- Akyıldız, H. ve Eroğlu, Ö. (2004), Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Uygulanan İktisat Politikaları, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 2004, C.9, Sayı:1, 43-62.
- Ali Aslan (2015). Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Demokratikleşme, İstikrar, midir?”, Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayını.
- Alparslan, M. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Yeni Türkiye Dergisi, 94: 393-396.
- Anadolu Ajansı, (2021). Erişim: 12.09.2021.
<https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/cumhurbaskani-basdanismani-bulut-yerli-ve-milli-ekonomi-modeline-dogru-adim-adim-ilerliyoruz/2191249>
- Arı, M. (2018). Yeni Anayasa Tartışmaları ve Hükümet Sistemi Arayışları. Politik Ekonomik Kuram Dergisi, 2(1): 87-102.
- Aslan, O. E. (1998), Devlet Planlama Örgütü’nün 1980 Sonrası Dönüşümü, Amme İdaresi Dergisi, 31/1, s. 103-123.
- Atbaşı, F. D., & Öziş, M. (2019). Nerede O Eski IMF Politikaları: Uluslararası Sermaye Hareketlerinin Serbestleşmesi ve Finansal Krizlerin Nedenleri. Mülkiye Dergisi, 43(3), 577-598.
- Ateş, Hamza & Öztop, Sezai & Lamba, Mustafa. (2016). Kamu Yönetimi Reformları. (Ed.
- Aydoğanoglu, E. (2009). Kapitalizm ve Kriz. Ankara: Mattek Matbaacılık.
- Ayvaz, E. (2016). Sistem sorununun çözümünde yarı başkanlık modeli. Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı.
- Bade, R., & Parkin, M. (2003). Foundations Of Macroeconomics. Boston, Addison Wesley.
- Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK-4), Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı: 4, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi: 15/7/2018
- Barbak, A. (2010). Gelir İdaresinde Yeniden Yapılanma ve Özerklik Tartışmaları (1980-2010), Ybad Lisansüstü Seminer Çalışmaları, No: 8

- Baumol, W. J., & Blinder, A. S. (1988). Economics: Principles And Policies. Harcourt Brace Jovanovich.
- BBC. (2019). Erişim: 12.09.2021. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48893168>
- BBC. (2020). Erişim: 12.09.2021. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-54868257>
- Bedirhanoglu, P. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türkiye’de Ekonomi Yönetiminin Dönüşümü: Neoliberalizmin Sonu Mu. Nuray Ergüneş için Yazılar: Finansallaşma, Kadın Emeği ve Devlet. İstanbul: Sav, 211-32.
- Bektaş, A. (2019) Dolaylı-Dolaysız Vergiler Temelinde Bütçe Dengesinin İktisadi Büyümeye Etkisi: Türkiye ve Almanya Örneği. Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 9(2), 426-448.
- Bilir, F. (2017). Türkiye’ye Özgü Yeni Bir hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi. Yeni Türkiye Dergisi, 94: 525-530.
- Bilir, F. (2017). Türkiye’ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi. Yeni Türkiye Dergisi, 94.
- Bingöl, U. ve Özkan, Y. (2017), “T.C. Cumhurbaşkanı ile Siyasi Parti Liderlerinin Resmi Twitter Hesaplarının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Referandumu Kapsamında Nitel Analizi”, Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 3(2): 251-271.
- Boratav, K. (1982). Türkiye’de Devletçilik, Savaş Yayınları, Ankara.
- Boratav, K. (2008). Türkiye İktisat Tarihi (1908–2007), İmge Kitabevi, Ankara.
- Boratav, K. (2012). Türkiye İktisat Tarihi, 17. Baskı, Ankara: İmge, S.148.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis As A Qualitative Research Method. Qualitative Research Journal, 9(2), 27-40
- Cangöz, C. ve Balıbek, E. (Ed.) (2012), Hazine İşlemleri ve Çağdaş Hazine Yönetimi, Seçkin, Ankara
- Case, K. E., Fair, R. C., Oster, S. M. (2012). Ekonominin İlkeleri (Çev: Deliktaş, E., Karadağ, M., & Güçlü, M.). Palma Yayıncılık: Ankara.

- Cizre, Ümit – Yeldan, Erinç (2005), “The Turkish Encounter with Neoliberalism: Economics and Politics in the 2000/2001 Crises”, Review of International Political Economy, Cilt 12, Sayı 3, s. 387-408.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK-1), Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı: 1, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi: 10/7/2018.
- Cumhuriyet, (2021). Erişim: 12.09.2021. <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/naci-agbal-gorevden-alindi-1821854>
- Çakır, M., H. (2019) “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı Bakan İlişkisi”, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları, No. 861: 35-55.
- Demir, C., Çohadar, Ö. ve Gök, G. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yönetişim Temel İlkeleri Bağlamında İncelenmesi. Strategic Public Management Journal, 3(Özel sayı), 138-153.
- Demirdizen, Ö. (2012). Stratejik Planlama, Stratejik Planlama Süreci, Hukuki Altyapısı ve Kamuda Gelişimi. Akademik Bakış Dergisi. 31.
- DPT (1963), Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
- DPT (1973), Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı.
- DPT (1987), 1987 Yılı Yatırım Programı.
- Durgun, G, B. (2017). Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Yeni Türkiye Dergisi, 94: 494-499.
- Dünya Gazetesi. (2019) İşte Yeni Ekonomi Programı. Erişim: 12.09.2021. <https://www.dunya.com/ekonomi/iste-yeni-ekonomi-programi-haberi-428040>. Bu konuya ilişkin daha ayrıntılı bir değerlendirildi
- Eğilmez, A. M. (2016). Makroekonomi: Türkiye'den Örneklerle. Remzi Kitabevi.
- Eğilmez, Mahfi (2007), Hazine, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Ekiz, C. ve Somel, A. (2007) Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi, Mülkiye Dergisi, Güz, 31/256, s.97-136.

Ela, M. (2018). Ekonomik ve Parasal Birlik'te Büyük Ülkeler Neden Mali Kurallara Uymamaktadır?. Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 10(29), 727-752.

Ensonhaber. (2021). Erişim: 12.09.2021.

<https://www.ensonhaber.com/gundem/cumhurbaskani-erdogan-hedefimiz-rekorlar-kiran-yerli-ve-milli-ekonomi>

Erden Özsoy, C., & Tosunoğlu, B. T. (2017). Gsyh'nin Ötesi: Ekonomik Gelişmenin Ölçümünde Alternatif Metrikler. Journal Of The Cukurova University Institute Of Social Sciences, 26(1).

Erdener, G., & CANGÖZ, M. C. (2010). Hazine Nakit Yönetimi. Maliye ve Finans Yazıları, 1(89), 9-48.

Erdoğan, S. E. S., & Eray, A. C. A. R. (2016). Türkiye’de Yeni Anayasa Yapım Süreci ve TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu (2011-2013). Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (50), 180-191.

Eroğlu, İ., Kangal, Ö. G. N., & Yeter, Ö. G. F. (2019, November). Tarihsel Süreçte Türkiye’de İktisadi Anlayışın Politik Kitiği. In International Congress Of Management Economy And Policy 2019 Autumn Proceedings Book (P. 699).

Eroğlu, N. (2003) 80. Yılında Türkiye Cumhuriyeti Sempozyumu 29-31 Ekim 2003, İstanbul.

Eroğlu, N. (2007). Atatürk Dönemi İktisat Politikaları (1923-1938), Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:23, Sayı:2, s.63-74.

Eroğlu, N., & Eroğlu, İ. (2009). Enflasyon Hedeflemesi Rejimi Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın Kredibilite ve Hesap Verebilirlik Sorunu. Maliye ve Finans Yazıları, 1(85), 79-109.

Eryılmaz, B. (2014) “Kamu Yönetimi” 7. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Fedai, R. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Bakanlıkların İşlevi, Hasan Yaylı. (ed.). Türkiye’de Toplum, Yerleşim ve Yönetim Tartışmaları, KAYSEM 12

Fendoğlu, Hasan Tahsin, Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2018.

Gönenç, L. (2005). Türkiye’de hükümet sistemi değişikliği tartışmaları olanaklar ve olasılıklar üzerine bir çalışma notu. Başkanlık Sistemi (Ed.: Teoman Ergül) (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını 2005).

- Gönenç, L. (2007). Hükümet sistemi tartışmalarında ‘başkanlı parlamenter sistem’ seçeneği. *Güncel Hukuk*, 44, 39-43.
- Gül, A. (2017). Milletin Özne Olduğu Sistem: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 129-159.
- Gülener, S., & Miş, N. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemi. *Seta Analiz*, 190, 7-25.
- Gürgen, A. R. (2014). Hazine Müsteşarlığı ve Borç Yönetimi: Finansallaşma Sürecinde Bir Kurumun Dönüşümü. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(1), 1-21.
- Hazine Müsteşarlığı (2008), Hazine Müsteşarlığı 2008 Yılı Faaliyet Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Ankara.
- Işığışok, Ö. (2011). İstihdam ve İşsizlik. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- İyimaya, A. (2017). Anayasa Değişikliği Ekseninde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Anatomik ve Diyalektik Bir yaklaşım). *Yeni Türkiye Dergisi*, 94: 71- 89.
- Kaan, O. (2019). 2017 Anayasa Değişikliği’nde Yeni Hükümet Sistemi. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1): 14-28.
- Kalaycıoğlu, Ersin, “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle sınavı”, *Türkiye Barolar Birliği Yayını*, 2005, s.13
- Kansu, G. (2004), Planlı Yıllar (Anılarla DPT’nin Öyküsü), İş Bankası Kültür Yayınları. İstanbul.
- Karakoç, Yusuf (2003), “Kamu Kesimi İç Borçlanma İşlemlerinin Hukuki Niteliği”, 18. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Kamu Borçlanması, Girne, Kıbrıs, 12-16 Mayıs 2003.
- Karamelikli, H. (2016). Türkiye'nin Dış Ticaret Dengesinde J-Eğrisi Etkisi. *Itobiad: Journal of the Human & Social Science Researches*, 5(3). 389 -402
- Karatepe, Ş., Alkan, H., Atar, Y., Bingöl, Y. ve Durgun, B. G. (2017) “Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Ankara: Memur-Sen Yayınları, No. 24.
- Kaya, A. (2017). Kamu Politikalarının Ulusal Etkinliğini Yönlendiren Küresel Yapılanmaların Yetki Uyuşmazlıkları ve Çözüm Önerileri. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 18(40): 25-41

- Kaya, M. G., & Öz, E. (2016). Enflasyon, bütçe açığı ve para arzı ilişkisinin Türkiye ekonomisi açısından değerlendirilmesi: 1980-2014 dönemi. *Yönetim ve Ekonomi dergisi*, 23(3), 639-651.
- Kayhan, S., Bayat, T., & Adıgüzel, U. (2019). Latin Amerika Ülkelerinde Finansal İstikrar–Fiyat İstikrarı İlişkisi. *Finansal Piyasalar ve Para Politikası*, 1.
- Keskinsoy, Ö. ve Kaya, B., S. (2018) “Türkiye’nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 31(137): 67-96
- Keyder, Ç. (1995), *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, 4. Baskı, İstanbul.
- Kılıç, A. (2016). Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 0(8): 269-299.
- Kılınç D. (2016). Türkiye’de bitmeyen tartışma: hükümet sistemi üzerine değerlendirmeler. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(1), 447-510.
- Konukman, A. ve Şimşek, O. (2017). Ulusal Varlık Fonları ve Türkiye Uygulaması. *Çalışma ve Toplum*, 55(4), 1913-1944.
- Korkmaz, A., & Mahiroğulları, A. (2007). *İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları*. Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Krugman, P., Wells, R., & Graddy, K. (2005). *Essentials Of Economics* (New York: Worth Pub Ny 2006); And Andrew Abel And Ben Bernanke, *Macroeconomics*.
- Kuruç, B. (2010), *Planlı Kalkınma ve Türkiye*. E. Türkcan (ed.), *Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü 1960-1980* (ss.357-411) İçinde. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Küçük, A. (2016). Ak Parti’nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD’deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(1): 25-64.
- Küçüköğlu, M., Taş, H. Y., & Ercan, H. (2018). Türkiye’de Kalkınmaya Yönelik Ekonomik Politikalara Eleştirel Bir Bakış. *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9(16), 2618-2653.

- Leshem, D. (2013). Oikonomia Redefined. *Journal Of The History Of Economic Thought* (Cambridge University Press), 35(1). 43-61.
- Lök, H. (2018). Finansmana Erişim Çerçevesinde Dünya Bankası Kaynaklı Özel Sektör Proje Kredileri: Türkiye Uygulaması. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(4).
- Mankiw, N. G. (2001). *Principles Of Economics* Harcourt College Publishers. United States Of America.
- Oğuz, K. (2019). 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNDE YENİ HÜKÜMET SİSTEMİ. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 14-28.
- Onar, Erdal, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli
- Organisation For Economic Co-Operation And Development. (2000). *Oecd Employment Outlook: June 2000*. Organisation For Economic Co-Operation And Development.
- Oyan, Oğuz (2018) “Cumhurbaşkanı Kurul ve Atama Sever”, *Birgün Pazar*, 2 Aralık 2018
- Öner, E. (2005). *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*, 2. Baskı, Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, S.449-693.
- Önsay, M. (2017). 16 Nisan’dan Sonra Türkiye’nin Yeniden İnşası (1. Baskı). İstanbul: Taş Mektep.
- Övgün, B. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi Sbf Dergisi*, 66(03), 263-281.
- Özbudun, E. (2013). Hükümet Sistemi Tartışmaları. *Yeni Türkiye*, 51, 205-213.
- Özbudun, E. (2015). Başkanlık Sistemi ve Türkiye. *Liberal Perspektif Analiz*, (1), 11.
- Özdemir, A., & Akçakaya, M. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, C. 53, S. 3
- Öztürk, İ. (2006). Exchange rate volatility and trade: a literature survey., *International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies*, Vol. 3-1, 85-102.

- Özyılmaz, A. (2016). Para ve maliye politikaları arasındaki koordinasyonun makroekonomik değişkenler üzerindeki etkinliği. *Balkan ve Yakın Doğu Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(1), 28-34.
- Özyurt, H. (1981). Atatürk Dönemi Birinci ve İkinci Beş Yıllık Sanayileşme Planları ve Türk Ekonomisindeki Yapı Değişikliğine Etkileri (1933-1938), *Sosyoloji Konferansları*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul, s.119-148
- Polat, A. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Resmi Gazete. (2018). Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Sayı: 30474
- Rodrik, D. ve Subramanian, A. (2003) “The Primacy of Institutions (And What This Does and Does Not Mean)”, *Finance&Development*, June: 31-34
- Sarısu, A. (2016). Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. Kurulmasına Dair Kanun'un Değerlendirilmesi-I. *Yaklaşım Dergisi*, 24(285), 221-227.
- SBB. (2019). 11. Kalkınma Planı (2019-2023). <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf> Erişim 23.08.2021.
- SBB. (2021). İstihdam. <https://www.sbb.gov.tr/istihdam/> Erişim: 24.08.2021.
- SBB. (2021). Temel Ekonomik Göstergeler. <https://www.sbb.gov.tr/temel-ekonomik-gostergeler/> Erişim: 23.08.2021
- Sencer, M. (1991), Türkiye'de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci, *Amme İdare Dergisi*, Cilt 24, Sayı:4, Aralık.
- Sezen, S. (1999). Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama, *TODAİE*, Ankara.
- Snowdon, B., & Vane, H. R. (2005). *Modern Macroeconomics: Its Origins, Development And Current State*. Edward Elgar Publishing.
- Sobacı, M. Z., Miş, N., & Köseoğlu, Ö. (2018). Perspektif: Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı. *Seta Yayınları*, 1-6.
- Soyak, A. (2004), İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi (Ulusal ve Uluslararası üstüne), *Der Yayınları*, Birinci Basım, İstanbul

Soydan, B. (2021). <https://t24.com.tr/yazarlar/baris-soydan/sicak-paranin-donusu-2-ayda-turkiye-ye-giren-16-milyar-dolar-hakkinda-10-sey,29407>

Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) 2019-2023 Stratejik Planı (2020), <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/Stratejik-Plan-2019-2023.pdf>. Erişim: 15.08.2021

Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) Performans Programı, (2020), http://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2020/01/2020_Yili_Performans_Programi.pdf Erişim Tarihi: 15.08.2021

Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK-13), Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı: 13, Yayımlandığı Resmi Gazetenin Tarihi: 24.07.2018

Stratejik Düşünce Enstitüsü. (2021). *Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde teşkilat şeması nasıl olacak?* Stratejik Düşünce Enstitüsü. Erişim 01.09.2021. <https://www.sde.org.tr/siyaset/cumhurbaskanligi-hukumet-sisteminde-teskilat-semasi-nasil-olacak-haberi-5647>.

Sullivan, A., Sheffrin, S. M., & Perez, S. J. (2008). Economics: Principles, Applications, And Tools. Pearson Education.

Taban, S., & Şengür, M. (2016). Türkiye'de Enflasyonun Kaynağının Belirlenmesine Yönelik Ekonometrik Bir Analiz Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (47), 47.

TCMB, (2021). Erişim: 12.09.2021. https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/duyurular/baskanin+konusmalari/2021/konusmab05_02_2021

Tcmb. (2018). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Tarihçesi ve Görevleri. <https://www.Tcmb.Gov.Tr/Wps/Wcm/Connect/E6ccf55f-B2ac-4153-8d5a-C7ba61afa053/Tcmb+Tk+Baski+Web.Pdf?Mod=Ajperes> Erişim 08.10.2020

Temel, R. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Türk Maliyesine Getirdiği Yenilikler. Akademik Bakış Dergisi, 71, 13-29

Tunç, Hasan- Bilir, Faruk- Yavuz, Bülent, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2009, s. 158

Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, 7(3), 42-91.

- Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, 7(3), 42-91.
- Turgut, S. (1991). Demokrat Parti Döneminde Türkiye Ekonomisi, Adalet Matbaacılık, Ankara.
- Tutum, C. (2012). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (eds.), Türkiye'de Kamu Yönetimi Kitabı (ss.471-488) İçinde. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Türk Dil Kurumu: Sözlük. (2020). Erişim Tarihi 10 Ekim 2020. <https://sozluk.gov.tr/>
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, Md. 87.
- Türkiye Cumhuriyeti İletişim Başkanlığı. (2018). Ekonomi Politikaları Kurulu Toplandı. <https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler/detay/ekonomi-politikalari-kurulu-toplandi> Erişim: 21.08.2021
- Uluatam, Ö. (2005). Kamu maliyesi. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Ünsal, E. (2007). İktisadi Büyüme. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Üzümcü, A., Dikkaya, M. ve Özyakışır, D. (2009) Türkiye'de İktisadi Dönüşümler ve Politik Yansımaları (1923–2007), İçinde, Osmanlı'dan İki binli Yıllara Türkiye'nin Politik Tarihi (İç ve Dış Politika) (Ed. A. Çaylak vd.), Savaş Yayınevi, 683-730, Ankara.
- Wach, E. (2013). Learning About Qualitative Document Analysis.
- Yeni Şafak. (2021). Bu Operasyonu Kimin Adına Çektiniz. Erişim: 12.09.2021. <https://www.yenisafak.com/ekonomi/bu-operasyonu-kim-adina-cektiniz-3614384>
- Yıldırım, H. (2017). Parlamenter Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. (1. Baskı). İstanbul: Pozitif Yayınları.
- Yılmaz, A., & Güler, T. (2016). Ak parti hükümetleri döneminde siyaset ve bürokrasi arasındaki güç mücadelesinin devlet planlama teşkilatı üzerinden okunması.
- Yılmaz, H.H. ve Biçer, M. (2010). Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, S.158, S.201-225.

Yılmaz, K. (2003). Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Uygulaması. Sayıştay Dergisi, 50-51, 67-86.

