

**T.C.
BAŞBAKANLIK
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI
MÜSTEŞARLIĞI**

**TÜRKİYE'DE PLANLAMA TEŞKİLATININ (TÜRK PLANCILIĞININ)
HUKUKİ VE İDARİ YAPISI İLE İLGİLİ SORUNLARI
VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Dr.Mehmet Emin BAYRAM

Uzmanlık Tezi

ANKARA-1994

İKİNCİ BASIM ÖNSÖZÜ :

Tezin ilk baskısından sonra, planlamanın hukuki ve idari yapısı konusunda ki araştırma ihtiyacını karşıladığını sevinerek gördüm. Benzer kurumlarda da bu tür çalışmaların yapılması gerektiği düşünülmektedir. Tezin Teşkilatımız içinden ve Teşkilatımız dışından araştırma yapmak üzere gelenler tarafından arandığı, ancak elde edilemediği tarafıma bildirildiğinden, tezin yeni baskısının yapılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. İhtiyacı karşılamak bakımından tezin içeriğinde değişiklik yapılmadan, tez yeniden gözden geçirilmiş ve özellikle eski kelimeler yerine yeni kelimeler kullanılarak ikinci baskıya sunulmuştur.

Teşkilatımızın gelecekte serbest piyasa ekonomisi içerisinde var olması ve işlevini artırması için gereken öneri ve önlemlerin alınması gerektiği düşünülmektedir.

28 Nisan 2002

ÖNSÖZ :

Bu tezde, Devlet Planlama Teşkilatının kuruluşundan günümüze kadar süregelen idari ve hukuki yapısı ve bu yapıda gerçekleştirilen değişiklikler ile sorunları” ele alınmıştır. Ayrıca bu sorunlar için çözüm önerileri de sunulmuştur. Böylece, DPT'nin idari ve hukuki yapısı ve bu yapının gelişmesi konusunda yapılacak her türlü çalışmada kaynak olarak kullanılması imkanı sağlanmıştır.

Tezin ilk aşamasından, son aşamasına kadar verdiği destek ve yönlendirmeler için Müsteşarlık Müşaviri Sayın Dr. İlhan Dülger'e teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER :

	<u>Sayfa No</u>
- İÇİNDEKİLER	IV
- KISALTMALAR	XI
- GİRİŞ	
AMAÇ-KAPSAM-YÖNTEM	1

BİRİNCİ BÖLÜM PLANLI DÖNEM ÖNCESİ VE TÜRK PLANCILIĞININ KURULUŞ DÖNEMİNDE HUKUKİ VE İDARİ YAPISI: 1962 ÖNCESİ

I.		PLANLAMA KAVRAMININ DÜNYADAKİ GELİŞİMİ.....	8
	A.	PLANLAMA KAVRAMININ TANIMI.....	8
	B.	PLANLAMA DÜŞÜNCESİNİN VE UYGULAMASININ DÜNYADAKİ GELİŞİMİ	11
	C.	DÜNYADA UYGULANAN KALKINMA POLİTİKALARI	
		1. İthal İkamesi Politikası	
		2. İhracata Dönük Sanayileşme Politikası	
		3. İhracata Dönük Sanayileşme Politikası	

II.		PLANLAMA DÜŞÜNCESİNİN TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ (1933-1960): PLANLI DÖNEM ÖNCESİ	
	A.	SANAYİ PLANLARI	
	B.	İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI SONRASI	
	C.	1959 SONRASI GELİŞMELER	
III.		PLANLAMA İHTİYACI VE TEŞKİLATLANMA KONUSUNDAKİ GÖRÜŞLER	
	A.	DÜŞÜNÜRLERİN VE KAMUOYUNUN GÖRÜŞLERİ	
	B.	TODAİE'NİN ÇALIŞMASI, GÖRÜŞ VE ÖNERİLERİ	
	C.	PLANLI DÖNEM ÖNCESİ İHTİYACI HİSSEDİLEN PLANLAMA FONKSİYONU	
IV.		KAMU HİZMETİ TEORİSİ VE PLANLAMA GÖREVİ	
	A.	KAMU HİZMETİNİN ÖLÇÜTLERİ	
		1. Duguit'nin Ölçütü	
		2. Faaliyetin Mahiyetine (İçeriğine) Dayanan Ölçüt.....	
		3. Hizmetin Görülüşündeki Yönteme Dayanan Ölçüt	
		4. Pozitif Hukuka Dayanan Ölçüt	
		5. Kamu Hizmetinin Organik ve Maddi Bakımdan Ayrılması Ölçütü	
		6. İdari Kamu Hizmetleri; Ekonomik, Ticari ve Sınai Kamu Hizmetleri	
		7. Türkiye'de Kamu Hizmetleri	
	B.	KAMU HİZMETİNİN TANIMI	
	C.	KAMU HİZMETİNİN UNSURLARI (ÖZELLİKLERİ)	
	D.	KAMU HİZMETİ KAVRAMI AÇISINDAN PLANLI KALKINMA	

V.		DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATININ KURULUŞ DÖNEMİ (1960-1962): HUKUKİ VE İDARİ YAPISI	
	A.	PLANLAMAMANIN ANAYASA KAYNAĞI : 1961 ANAYASASI	
		1. Anayasanın 129. Maddesi ve Değerlendirmesi ...	
		2. Anayasanın 41. Maddesi ve Değerlendirmesi	
	B.	KURUMLAŞMANIN KANUNİ KAYNAĞI : DPT KANUNU	68
		1. 91 Sayılı Kanun ve Değerlendirilmesi	
		a. 91 Sayılı Kanun Hazırlık Aşaması	
		b. 91 Sayılı Kanunun Ortaya Koyduğu Planlamanın Hukuki ve İdari Yapısı	
		c. 91 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler ve 99 Sayılı Kanun	
		2. 77 Sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun ve Değerlendirmesi	
	C.	KALKINMA TARZININ HUKUKİ KAYNAĞI : TEMEL HEDEF VE STRATEJİ BELGESİ	
VI.		PLANLI KALKINMAYA GEÇİŞİ HAZIRLAYAN GELİŞMELERLE İLGİLİ DEĞERLENDİRME	95

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK PLANCILIĞININ GELİŞME DÖNEMİNDE İDARİ VE HUKUKİ YAPISI: 1962-1980 DÖNEMİ

I.		PLANLARIN UYGULANABİLİRLİĞİNİ GELİŞTİRMEK İÇİN KAMU İDARELERİNDE DÜZENLEME ÖNERİLERİ .	99
-----------	--	---	-----------

	A.	MEHTAP RAPORU	
		1. Araştırmanın Hazırlanması	
		2. Araştırmanın Konusu	
		3. Planlamanın Hukuki ve İdari Yapısı ile İlgili Öneriler	
	B.	İDARİ REFORM DANIŞMA KURULU RAPORU	
		1. Araştırmanın Hazırlanması	
		2. Planlamanın Hukuki ve İdari Yapısı ile İlgili Öneriler	
II.		DPT'NİN TEŞKİLATLANDIRILMASI İLE İLGİLİ İLAVE DÜZENLEMELER	
	A.	933 SAYILI KANUN VE DEĞERLENDİRMESİ	
	B.	ANAYASA MAHKEMESİ KARARI	
III.		DPT'YE EKLENEN YENİ DAİRELER : KAMU İDARESİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİNE BİR ÖRNEK	
IV.		PLANLAMA FAALİYETİ VE UYGULAYICI BAKANLIKLARIN ARAŞTIRMA PLANLAMA KOORDİNASYON BİRİMLERİ	
V.		PLANLARIN İL VE İLÇELERDE UYGULANMASI	
	A.	İL UYGULAMASI	
	B.	İLÇE UYGULAMASI	
	C.	UYGULAMANIN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	
VI.		ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONLARI, MİLLİ KOLLOJYUM VE ÖZEL KURULUŞLAR	134
	A.	ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONLARI	
	B.	MİLLİ KOLLOJYUM	
	C.	TÜRKİYE TİCARET ODALARI, SANAYİ ODALARI VE TİCARET BORSALARI BİRLİĞİ	

	D.		DİĞER ÖZEL FAALİYETLER	
VII.			İDARİ VE HUKUKİ YAPIDA YAPILAN VE YAPILAMAYAN DÜZENLEMELERLE İLGİLİ DEĞERLENDİRME	

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRK PLANCILIĞININ DEĞİŞME DÖNEMİNDE
HUKUKİ VE İDARİ YAPISI: 1980 SONRASI

I.			İSTİKRAR PROGRAMI (24 OCAK KARARLARI) İLE BAŞLAYAN DÖNEMDE TÜRK PLANCILIĞININ HUKUKİ VE İDARİ YAPISINDAKİ DEĞİŞME SÜRECİNİN BAŞLAMASI	
	A.		YENİ KALKINMA ANLAYIŞI	
	B.		YENİ KALKINMA ANLAYIŞININ TÜRK PLANCILIĞININ HUKUKİ VE İDARİ YAPISI ÜZERİNDE OLUŞTURDUĞU ÇERÇEVE.....	
	C.		1990 SONRASI GELİŞMELER	
	D.		İLK İDARİ DÜZENLEME ÇALIŞMALARI	
		1.	1981 Yılında Başbakanlık Bünyesinde Kurulan Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu Çalışmaları	
		2.	1984 Yılında Kurulan Başbakanlık İdarinin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu Kurulu Çalışmaları	
II.			1982 ANAYASASI İLE PLANLAMADA KURULAN HUKUKİ VE İDARİ YAPI	

	A.	166. MADDENİN HAZIRLIK AŞAMASI	
	B.	166. MADDENİN DEĞERLENDİRMESİ	160
III.		DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATININ YENİDEN YAPILANMASI	
	A.	91 SAYILI KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPAN 44 SAYILI KHK	
	B.	223 SAYILI KHK	
	1.	Görevleri	
	2.	Teşkilat Yapısındaki Değişiklik	
	3.	Yeni Birimler	
	4.	Danışma Birimleri	
	5.	Yardımcı Birimler	
	6.	Personel	
	C.	3701 SAYILI KANUN	
	1.	Hazırlık Aşaması	
	2.	Görevleri	
	3.	Teşkilat Yapısındaki Değişiklikler	
	4.	Yeni Birimler	
	5.	Danışma Birimleri	
	6.	Yardımcı Birimler	
	7.	Personel	185
	D.	437 SAYILI KHK	
	1.	Görevleri	
	2.	Teşkilat Yapısındaki Değişiklikler ve Ayrılan Birimler	
	3.	Danışma Birimlerindeki Değişiklikler	
	4.	Yardımcı Birimler	

		5.	Personel	
	E.		TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONUNDA KABUL EDİLEN DPT KURULUŞ KANUNU TASARISI	
		1.	Görevleri	
		2.	Teşkilat Yapısındaki Değişiklikler	
		3.	Yeni Birimler	
		4.	Danışma Birimlerindeki Değişiklikler	
		5.	Yardımcı Birimlerdeki Değişiklikler	
		6.	Personel	
	F.		511 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME	198
		1.	Görevlerdeki Değişiklikler	
		2.	Teşkilat Yapısındaki Değişiklikler	
		3.	Yeni Ana Hizmet Birimleri	
		4.	Danışma Birimleri	
		5.	Yardımcı Birimlerdeki Değişiklikler	
		6.	Personel	
	G.		540 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME	
		1.	Görevlerdeki Değişiklikler	
		2.	Teşkilat Yapısındaki Değişiklikler	
		3.	Ana Hizmet Birimlerindeki Değişiklikler	
		4.	Danışma Birimleri Değişiklikler	
		5.	Yardımcı Birimlerdeki Değişiklikler	
		6.	Personel	221
	H.		3067 SAYILI KALKINMA PLANLARININ YÜRÜRLÜĞE KONMASI VE BÜTÜNLÜĞÜNÜN KORUNMASI HAKKINDA KANUN	
IV.			İDAREDE REFORM İHTİYACI VE YAKLAŞIMI	

	A.	KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİ (KAYA PROJESİ) VE AMACI	
	B.	PLANLAMANIN HUKUKİ VE İDARİ YAPISI İLE İLGİLİ ÖNERİLER	
V.		DİĞER KAMU KURULUŞLARININ YENİ KALKINMA YAKLAŞIMI AÇISINDAN DÜZENLENMELERİ	
	A.	HAZİNE VE DIŞ TİCARET	
	B.	SERMAYE PİYASASI	
	C.	TEŞVİKLER	
	D.	GÜMRÜKLER	
	E.	EĞİTİM VE ÇALIŞMA HAYATI	
VI.		ÖZEL KURULUŞLARDAKİ GELİŞMELER	
	A.	TÜRKİYE TİCARET ODALARI, SANAYİ DENİZ TİCARET ODALARI VE TİCARET BORSALARI BİRLİĞİ	
	B.	TÜSİAD VE BENZERİ KURULUŞLAR	
	C.	İKTİSADİ KALKINMA VAKFI VE AVRUPA TOPLULUĞU İLE İLGİLİ KURULUŞLAR.....	
VII.		TÜRK PLANCILIĞININ DEĞİŞME DÖNEMİNDE İDARİ VE HUKUKİ YAPI DEĞİŞİKLİĞİNE YAKLAŞIM İLE İLGİLİ DEĞERLENDİRME	

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
TÜRK PLANCILIĞININ HUKUKİ VE İDARİ
YAPISI İLE İLGİLİ SORUNLARI

I.		PLANLAMANIN ANAYASA KAYNAĞI	254
II.		TÜRKİYE'DE İDARİ YAPIDA DEĞİŞİKLİK YAPMA GÜÇLÜĞÜ ...	
III.		PLANLAMA TEŞKİLATININ BAŞBAKANA BAĞLI BULUNMASI ...	
IV.		PLANLAMA TEŞKİLATININ HÜKÜMETLE İLİŞKİSİ	
V.		YÜKSEK PLANLAMA KURULUNUN YAPISININ OLUŞTURULMASI ...	
VI.		PLANLAMA TEŞKİLATININ İDARİ YAPISI	
VII.		PLANLAMA TEŞKİLATININ DİĞER KAMU KURUM VE KURULUŞLARIYLA İŞBİRLİĞİ ORTAMI	
VIII.		UYGULAYICI BİRİMLERİN PLANLAMA TEŞKİLATI BÜNYESİNDE YER ALMASI	
IX.		PLANLAMA TEŞKİLATI PERSONELİ	
X.		PLANLAMA TEŞKİLATININ BU GÜNKÜ HUKUKİ VE İDARİ YAPISININ DEĞERLENDİRMESİ	
	A.	DPT'NİN HUKUKİ YAPISININ İMKAN VE İMKANSIZLIKLARI.....	
	B.	DPT'NİN İDARİ YAPISININ İMKAN VE İMKANSIZLIKLARI	

SONUÇ, GENEL DEĞERLENDİRME VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ284

Abstract (İngilizce Özet)

305

KISALTMALAR

ABD.	: Amerika Birleşik Devletleri
AET.	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİTİA.	: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
age.	: adı geçen eser
agm.	: adı geçen makale
APK.	: Araştırma Planlama Koordinasyon
AÜHF.	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜSBF.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
B.	: Bası
bk.	: bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
Der.	: Dergi
DİE.	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT.	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTM.	: Dış Ticaret Müsteşarlığı
HDTM.	: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
HM.	: Hazine Müsteşarlığı
Gzt.	: Gazete
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
İÜHF.	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İÜİF.	: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
KHK.	: Kanun Hükmünde Kararname
MBK.	: Milli Birlik Komitesi

MGK. : Milli Güvenlik Konseyi
S. : Sayı
sh. : sahife
TBMM. : Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C. : Türkiye Cumhuriyeti
TODAİE. : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
YPK. : Yüksek Planlama Kurulu
vb. : ve benzeri
vs. : ve sair

GİRİŞ

AMAÇ-KAPSAM-YÖNTEM

Türk plancılığı otuz yılı geçen bir uygulamanın verdiği tecrübe, bilgi ve ülke kalkınmasına sağladığı katkılarla Türkiye'nin gelişmiş bir kurumu olarak bulunmaktadır.

1961 Anayasasının 41. ve 129. maddeleriyle Türkiye'nin idari yapısına planlı kalkınma yöntemi kurum olarak getirilmiştir. 91 sayılı Kanunla Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuş, zaman içinde hukuki ve idari yapısı oluşturulmuştur.

1982 Anayasası, planlı kalkınma yöntemini devam ettirmiştir. Bu dönemde yapılan kanuni düzenlemelerle Devlet Planlama Teşkilatının (Türk plancılığının) hukuki ve idari yapısında, kalkınma politikalarında meydana gelen değişiklikler doğrultusunda düzenlemeler yapılmasına çalışılmıştır.

Planlı kalkınma yöntemine yöneltilen eleştirilere, ülke ve dünya şartlarındaki değişikliklere karşılık; ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasının geleceği için, kalkınma planlarıyla elde edilebilecek kaynak kullanımında etkinlik, düzen, koordinasyon, ileriye yönelik stratejiler gerçeği de inkar edilmemektedir. Dolayısıyla, bu hızlı değişim şartlarında, demokratikleşmenin arttığı bu dönemde, Planlama Teşkilatı ülke ve dünya şartlarındaki değişiklikleri önceden tahmin edebilen, izleyebilen, katılımı sağlayabilen, hukuki ve idari bir yapıyla desteklenmesi, sürekli olarak izlenebilmesi gerekli bir konu olarak Türkiye'nin gündeminde kalacaktır.

AMAC :

Bu çalışmanın amacı, ülkemizin gelecekteki ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını da yönlendirecek olan "Planlamanın", var olan hukuki ve idari yapısının kendisini yenileyerek, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli hale getirilmesinde kullanılabilir, önemli boyutları belirleyen bir değerlendirme ortaya koymaktır.

Çalışmada, Planlamanın hukuki ve idari yapısında geleceğe dönük düzenlemeler yapılması gerektiği tezinden hareket edilmiştir. Çalışmanın sonucunda geçmiş uygulama sonuçları da dikkate alınarak, tezi destekleyecek çözüm önerileri geliştirilmiştir.

KAPSAM :

Planlama kavramı biri fonksiyonel, diğeri organik (uzvi) olmak üzere iki yönlüdür. Planlama fonksiyonel manada, planlama ile ilgili görevleri kapsamaktadır. Planlama organik manada, planlama görevini yürüten kuruluşun hukuki ve idari yapısını ifade etmektedir. Planlamanın her iki yönünü birden incelemek çok kapsamlı, çok meslekli katılımlı bir çalışmayı gerektirmektedir. Bundan dolayı, çalışmanın kapsamı planlamanın hukuki ve idari yapısıyla sınırlı tutulmuştur.

Planlamanın fonksiyonlarının kullanılışı ve bunların kalkınmaya etkilerini ekonomik yöntemlere göre değerlendirecek bir başka çalışmaya daha ihtiyaç vardır. Böyle bir çalışmanın kapsamı içinde yer alması gerekli konular şu anda yapılan bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

Planlamanın hukuki ve idari yapısı ve bunun ne olması gerektiği, planlama için öngörölmüş fonksiyonlar veri olarak kabul edilerek ele alınmıştır. Fonksiyonlarının

tartışmasına girilmemiştir. Bu çalışmada Anayasa ve kabul edilen kalkınma modeli ile verilen fonksiyonların yerine getirilmesi için Planlamanın hukuki ve idari yapısının ne ölçüde yeterli olduğunun araştırılması söz konusudur.

YÖNTEM :

Araştırma yöntemi olarak tarama-survey yöntemi kabul edilmiştir. Gelecekteki planlamanın hukuki ve idari yapısında yapılması gerekli değişikliklerin belirlenmesi için, öncelikle planlı kalkınma yönteminin kabul edilmeden önceki dönemden başlayarak, planlama konusundaki makalelerin taranması yoluna gidilmiştir. 1955 yılından itibaren bilimsel dergiler (sürelî yayınlar), genel ve sistematik eserler taranmıştır.

Bu konuda yazılan makale ve araştırmaların incelenen konuyu genel olarak ele aldıkları, konunun genellikle derinlemesine incelenmediği görülmüştür. Bu alanda inceleme yapılması ihtiyacının olduğu belirlenmiştir.

Bu kaynaklar dışında, planlamanın hukuki ve idari yapısının belirlendiği, hukuki düzenlemelerin yapıldığı Meclis kaynaklarına gidilmiştir. Planlama konusundaki 1961 ve 1982 Anayasaları hükümleri, planlı kalkınma yöntemini düzenleyen kanunlar, bunlarla ilgili Anayasa ve kanun tekliflerinin gerekçeleri, Meclis Komisyonların raporları, Meclis görüşmeleri derlenmiştir.

Planlamanın hukuki ve idari yapısı, hukuk normları hiyerarşisinin başında yer alan Anayasa, kanun ve kanun hükmünde kararnameler içerisinde; Anayasa ve kamu hukuku açısından incelenip, değerlendirilmiştir.

İNCELEME DÜZENİ:

Türkiye'de Planlama Teşkilatının (Türk plancılığının) hukuki ve idari yapısı çalışmasında inceleme düzeni şu şekildedir.

Birinci bölümde plancılığın kuruluş dönemi 1962 öncesi incelenmiştir. Dünyada planlı kalkınmanın tarihsel gelişimi ile genel bir giriş yapılmış, planlı kalkınmaya geçişi hazırlayan gelişmeler değerlendirilmiştir. Planlama Teşkilatının kurulmadan önce, planlamanın fonksiyonunun ne olması gerektiği konusundaki görüşler ve TODAİE'nin Planlama Teşkilatı konusunda yaptırdığı çalışma incelenmiştir. Planlama görevi ve kamu hizmeti teorisi ilişkisi incelenmiştir. Planlamanın kuruluş döneminde çıkarılan 1961 Anayasası, 91 sayılı Kanun, 77 sayılı Kanun çalışma konusu açısından incelenerek ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Temel hedef ve strateji belgesi incelenmiş ve seçilen kalkınma yönteminin idari ve hukuki yapı ile ilişkisi ortaya konmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde plancılığın gelişme dönemi (1962-1980) incelenmiştir. Bu dönemde çıkarılan MEHTAP Raporu, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu incelenmiştir. Gelişme döneminde kapalı bir ekonomi ve çok merkezleşmiş bir idari yapı içinde planlamanın hukuki ve idari yapısı, bu yapının gerçekleştirilebilen ve gerçekleştirilemeyen kısımları, diğer kuruluşlar da dikkate alınarak incelenmiştir. Özel kesimin plan tarafından yönlendirilmesi için geliştirilen araç olan 933 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ve buna bağlı olarak "Teşvik ve Uygulama" ile "Yabancı Sermaye" birimlerinin Planlama Teşkilatında kurulması ve gelişmesi konu bütünlüğü içerisinde incelenmiş ve ilgili değerlendirmeler yapılmıştır.

Üçüncü bölümde plancılığın değişim dönemi (1980-) incelenmiştir. Bu dönemin özelliği, ihracata yönelik kalkınma politikalarıyla başlayan ve giderek dışa açık bir ekonomiye ulaşmayı hedef alan kalkınmanın benimsenmesidir. İstikrar programı ile birlikte plancılığın hukuki yapısında başlayan değişim süreci özetlenmiş ve bu dönemdeki hukuki düzenlemelere

geçilmiştir. 1982 Anayasası, 223 sayılı KHK, 3067 sayılı Kanun, 3701 sayılı Kanun, 437 sayılı KHK, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilen DPT Kuruluş Kanunu Tasarısı, 511 sayılı KHK, 540 sayılı KHK sırası ile çalışma konusu açısından incelenerek, ayrı ayrı değerlendirmeler yapılmıştır. Yine planlama fonksiyonunun yerine getirilmesi açısından diğer kurum ve kuruluşlarda yapılan düzenlemelere değinilmiştir.

Dördüncü bölümde ilk üç bölümden süzülerek ortaya konan planlılığın hukuki ve idari yapısı ile ilgili sorunları belirlenmiştir. Planlama ve Anayasa, Planlamanın Başbakanına bağlı bulunması, Planlamanın Hükümetle ilişkisi, Yüksek Planlama Kurulunun yapısı, Planlamanın teşkilat yapısındaki değişim, Planlamanın uygulayıcı görevleri tartışması, Planlamanın diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği alanındaki sorunları incelenmiştir.

Sonuç, bölümünde sorunlar sırası ile değerlendirilmiş ve ayrı ayrı çözüm önerileri sunulmuştur.

Çalışmanın sonunda tezin özeti İngilizce olarak sunulmuştur.

Araştırma hazırlaması sırasında elde edilen ve tezin hazırlanmasında faydalanılan "kaynaklar" en sonda sunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

PLANLI DÖNEM ÖNCESİ VE TÜRK PLANCILIĞININ KURULUŞ DÖNEMİNDE HUKUKİ VE İDARİ YAPISI : 1962 ÖNCESİ

I. PLANLAMA KAVRAMININ DÜNYADAKİ GELİŞİMİ

A. PLANLAMANIN TANIMI

Bütün faaliyetlerde, bir amaca ulaşmak için planlar yapılması gereklidir. Plan hayatın her aşamasında mümkündür. Öğrencinin ders çalışmasını planlaması, ev harcamalarının önceliklerinin belirlenmesi, yazı metninin hazırlanmasına başlamadan önce plan hazırlanması vb. hayattaki tüm faaliyetlerde "plan" kavramı ile karşılaşılır. Gündelik anlayışla planlama, bir işle ilgili olarak ne yapılacağı konusunda karara varmaktır.

Türkiye'nin planlı kalkınma dönemine hazırlandığı tarihlerde yapılan bir tanımla: geniş anlamda planlama, teşkilatın belirli genel ve özel hedeflerini belirleyerek, bunları gerçekleştirecek çözüm yolları ve yöntemleri en ince ayrıntılarına kadar ortaya koymak ve bu yollar arasında, belirli varsayımlarla en uygun olanı seçmek, demektir (1).

(1) DALE, A.H.: Plannig Theory, New York, Prentice Haal, 1961,sh. 77.; LEWIS, W.A.: Development Planning, 1966, sh. 13.

Planlama, genel olarak "belirli bir gayeyi gerçekleştirmek için harekete geçmeden önce yapılan hazırlıklar" şeklinde tanımlanabilir (2).

Plan yapmak başlı başına bir amaç olmayıp, belirli bir hedefi gerçekleştirmek, istenen bir sonucu en akılcı ve etkili bir şekilde elde etmek için kullanılan bir araçtır.

Planlama iki temel fikre dayanır. Birincisi, amacın ve istenilen sonucun açık olarak belirlenmesi, (koordinasyon sağlanabilmesi için bu yönü önemlidir); ikincisi de, bu amacı gerçekleştirecek faaliyetlerin önceden belirlenmesidir. Planı gerçekleştirmek üzere kullanılacak nitelikli insan gücünün sağlanması ve yapacakları işlerin belirlenmesi, doğal ve mali kaynakların ve dış imkanların belirlenmesi, son olarak da bütün bu kaynakların belirlenmiş ihtiyaçlar arasındaki önceliklere göre dağıtılması gerekmektedir.

Planlama, bir amaca ulaşmak için neler yapılacağı konusunda imkanları ölçerek bir karara varmak ve bu kararı gerçekleştirmek üzere bir yol çizmektir.

Planlama ileriye yönelik tahminlere dayalı bir çalışmadır. Planlamanın kesin olması söz konusu değildir. Çünkü, geleceğe yönelik tahminler bugünden görünen gerçeklere dayansa da, uygulama zamanı gelince bir kısım tahmin hata ve eksiklikleri bulunduğu ortaya çıkabilecektir.

Bu çalışmanın konusu olan ülke ölçeğinde planlama, ekonomi biliminin ortaya koyduğu yöntem ve araçlarla uygulanan bir tekniktir.

Çağdaş ekonomi bilimi, kalkınma konularına eğilmiş, ekonomik ve sosyal hayatın çeşitli yönlerini ve bunlar arasındaki ilişkileri incelenmiş; planlama ismi verilen tekniği geliştirmiştir. Planlama ile, kalkınmanın hızlandırılması ve aynı zamanda dengeli olarak yürütülmesi amaçlanmaktadır. Gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde ekonomik ve sosyal kalkınma için planlama bir araç, olarak benimsenmiştir.

(2) Planlama ve Türkiye'de Uygulaması, TODAİE, Yayını, Ankara 1961, sh.7.

Ülke ölçeğinde planlama, sistemli düşünceye yer vermek, eldeki kıt kaynakları önceden belirlenmiş amaçlara ayırma ve bu amaçları kıt olan imkanların en az israfı ile sağlamaktır.

Ekonomik plan, ekonominin belirli bir hızla büyümesini ve kalkınmasını sağlamak amacıyla alınan çeşitli ve rakama dayalı önlemlerin bütünü olarak tanımlanabilir (3).

Planlama, izlenecek ekonomik ve toplumsal siyasetlerin rakamlı hedefler ve belli görevler halinde belirlendiği bir çerçeve olarak da tanımlanabilir.

B. PLANLAMA DÜŞÜNÇESİNİN VE UYGULAMASININ DÜNYADAKİ GELİŞİMİ

Türk plancılığının kuruluş dönemini incelemeden önce, dünyadaki planlı kalkınmanın tarihsel gelişiminin özetlenmesi faydalı olacaktır.

Planlı kalkınma, II. Dünya Savaşından sonra yaygınlaşmıştır. Ekonomik bakımdan geri kalmış ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde kabul görmüş ve uygulanmaya başlanmıştır. Geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelerde planlı kalkınma, ekonomik gelişme ve kalkınmada hızlandırıcı faktör olarak görülerek, gelişmiş ve kalkınmış ülkelerle aralarında olan gelişmişlik açığını kapatmak üzere, etkili bir araç olarak kabul edilmiştir. Bu açıdan, planlı kalkınmanın bir anlamda can simidi, sihirli formül veya sihirli değnek olarak görüldüğü de çok olmuştur. Gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkeler ekonomik ve sosyal kalkınmalarını hızlandırmak, maddi ve insan kaynaklarını en verimli şekilde kullanmak amacıyla planlı kalkınma yöntemini benimsemişlerdir. Planlı kalkınma ile ekonomik ve sosyal kalkınma için kaynaklar kullanıma açılmıştır (4).

Planlı kalkınma düşüncesinin, II. Dünya Savaşı sonrasında genel kabul görmeye başlamasına karşılık, düşüncenin temeli XVIII. yüzyıl ortalarına kadar geriye gitmektedir.

(3) KÖKLÜ, A.: Kalkınmanın Sosyal Sorunları, Ankara, 1972, sh.52 .

(4) **HAGEN, E.E.:** Planning Economic Development, 1963, sh.7 vd.

XIX. yüzyılda, Japonya'da 1884 yılında Hükümet "Sanayileşmek İçin Öneriler" ismini taşıyan, otuz bölümden oluşan bir belgeyi yayımlamıştır (5).

1914-1918 yılları arasında Almanya'da Savaş Maddeleri Bakanlığı'nın planlama amacıyla bir kısım çalışmalarına raslanmaktadır. Bu plan, ekonomik kalkınma amacıyla değil, savaş zamanlarında ulusal kaynakların yoğun şekilde yararlanılması için kullanılmıştır. I. Dünya Savaşını izleyen 1919 yılında, ABD'de Harvard Üniversitesinde bir Ekonomik Araştırma Komitesi kurularak, ekonomik olayların önceden tahmin ve belirlenmesi için çalışmaya başlanmıştır. 1923 yılında Londra, Paris ve Roma'da da tahmin çalışmalarına devam edilmiştir. Ancak o günlerde, bu günkü anlamda kalkınma plancılığı yapılmamıştır.

Daha sonraki yıllarda Sovyet Rusya'dan başlayarak diğer totaliter rejimli ülkelerde, çok yönlü ve merkezi planlar yapılmaya ve uygulanmaya başlanmıştır. 1927 yılından itibaren Sovyet Rusya'da kalkınma planları uygulamaya girmiştir (6).

1920'li yıllarda dünyanın pek çok bölgesinde sömürge idareleri planlı kalkınmanın öncüsü olmuşlardır. Sömürge idareleri bu gelişmemiş bölgeler için, kendi amaçlarına göre hazırlanmış, yol, enerji, eğitim gibi alanlarda önlemler öngören belgeleri kabul etmişlerdir.

Latin Amerika ülkelerinde 1930 yılında ekonomik gelişmeyi hızlandırmak amacıyla kalkınma kurumları kurulmuştur. Yine 1930'da Hindistan'da, Planlama Kurulu meydana getirilmiştir.

II. Dünya Savaşı sonrasında Batı Avrupada demokratik ülkelerde de planlı kalkınma modeli kabul edilmeye başlanmıştır. Savaşta yıkılmış ülkelerin imarı, bozulmuş ekonomilerin düzeltilmesi, kalkınmanın sağlanması için planlı kalkınma yöntemi kabul edilmiştir. Bu çabaya destek için uluslararası ABD. Marshall Planı uygulanmıştır. Ancak söz

(5) **SERİN, N.:** İktisadi Planlama, AÜSBF.Der., 1965, C.XX, S.1, Ankara, 1965, sh. 5.

(6) **TURGUT,M.:** Kalkınma ve Beş Yıllık Plan (Tahlil Tenkit ve Tavsiyeler), Ankara, 1964, sh.30.

konusu planlar totaliter ülkelerde uygulanmakta olan planlardan farklı olarak demokratik yöntemlerle hazırlanarak uygulanmıştır.

Diğer yandan, dünyada yaygın olarak kullanılmasına karşılık plan ve planlama görüşü üzerinde herkes tarafından kabul edilmiş, anlaşmaya varılmış ilkeler ve planlama şablonları bulunmamaktadır. Her ülkenin iç yapısına uygun olarak planlı kalkınma modelleri farklılıklar göstermektedir (7).

Totaliter ülkelerde uygulanan planlı kalkınmanın arkasında Devlet otoritesinin olması, demokrasi ile idare edilen ülkelerde plan uygulanmasında bu gücün bulunmamasının getireceği boşluk endişe kaynağı olmuştur. Ancak, demokrasi içerisinde planlı kalkınma uygulanmaya başlandığında bu endişe kalkmış ve başarılı olunmuştur.

Planlı kalkınma belli bir ekonomik sisteme özgü değildir. Siyasi ve ekonomik yapıya bağlı olarak değişik planlı kalkınma yöntemleri uygulanabilmektedir (8).

C. DÜNYADA UYGULANAN KALKINMA POLİTİKALARI

1950 ve 1960'lı yıllar, plan düşüncesinin bütün dünyaya yayıldığı, az gelişmiş ülkeleri sardığı dönem olmuştur. Dünya Bankası'na bu yıllarda, kalkınmayı destekleme görevinin yüklenmesi, konuya bir de uluslararası destek kazandırmıştır. Dünya Bankası az gelişmiş ülkelere bu düşüncüyü taşımış, teknik yardım ve mali kaynak sağlamıştır. Dünya Bankası, dünyada uygulanmakta olan kalkınma yaklaşımları ve modellerini etkileme ve yönlendirme konumunda olmuştur.

(7) Dünya'da planlama ve programlama için bk.:**TRAVERS, G.(Çev.ÖZMEN,S.):**
Ekonomik Kalkınma Aracı Olarak Dünyada Planlama ve Programlama,Planlama: DPT,

Der., 1971, S.11, sh.5 vd.

(8) **TALAS.C.:** Plan, Kalkınma ve İktisadi Sistemler AÜSBF.Der., 1962, C.XVII, S.3-4, Ankara 1963, sh. 7.

Ülkelerin kendi iç yapı ve yaklaşımlarından doğan farklılıklar dolayısıyla, kalkınma modelleri arasında farklılık çoksa da, 1950 ve 1960'larda ki plan stratejilerinde ülkelerin dış ticaret yaklaşımlarına bakarak kalkınma modellerini üç ana başlıkta toplamak mümkündür.

Seçilecek kalkınma politikası Planlama Teşkilatının yapısını etkilediğinden konu incelenmiş ve özetlenmiştir.

1. İthal İkamesi Politikası

İthal ikamesi, önceden yurt dışından ithal edilen malların, uygulanan koruyucu gümrük önlemleri ve teşvik tedbirleriyle yurt içinde üretilmesini öngören sanayileşme, gelişme ve kalkınma politikasıdır.

Ulusal sanayiler her türlü dış ticaret ve kambiyo politikalarıyla dış rekabetten korunmaya çalışılmaktadır. İthal ikamesi politikasında, karşılaştırılmalı üstünlükler teorisinden yararlanılmaz. Seçici değil, dengeli bir sanayileşme amaçlanmaktadır. Modelde, ilerde gelişip, rekabetçi duruma geçecek dinamik karşılaştırmalı üstünlüklere sahip sanayilerin seçilip, bunların geçici bir süre korunması benimsenmemiştir.

İthal ikamesi politikasında sanayileşmede uygulanan yüksek koruma oranları sebebiyle iç fiyatların dış fiyatlarla ilişkisi ortadan kalkmaktadır. Dış rekabet eksikliği, iç fiyatların Hükümetçe belirlenmesiyle kaldırılmaya çalışılmaktadır. Bu da bürokratik düzenlemeleri artırmaktadır. Merkezi idareyi ve planın emredici niteliğini öne çıkarmaktadır. Demokratik bir ülkede bu yöntem uygulanırken çok özel mekanizmalarla plana toplum eğilimlerinin aktarılması ve denge unsurlarının kullanılmasını gerektirmektedir.

İthal ikamesinin yararları; yerli üretimle ülke içindeki talep karşılanması sırasında tecrübe kazanılmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde ekonomik yapının yenilenmesinde, gelişmiş ülkelere benzer yapıda sanayi tesislerinin kurulmasında etkili bir yöntemdir.

İthal ikamesinin sakıncaları; karşılaştırmalı üstünlüklere uygun kaynak tahsisi yapılmadığından, yüksek koruma duvarları arkasında geliştirilen sanayinin, uluslararası standartlara göre maliyetleri ve fiyatları yüksek, kalitesi ise düşük olmaktadır. İhracat gelirleri bu sebeple azalacaktır. İhracatın artmaması sebebiyle ikame girdileri döviz darboğazına ve aşırı dış borçlanmaya sebep olmaktadır. Döviz darboğazı sebebiyle ithalat kısıtlandığından, ülke içindeki üretim ülke talebinin hacmi dolayısıyla küçük ölçekte kalmaktadır. Bu da enflasyona ve kaçakçılığın artmasına sebep olmaktadır.

İthal ikamesi politikası, tüketim malları sanayilerinde yurt içi piyasa boyutuna ulaşılmasından sonra iki yol vardır. Birinci olarak ihracatın özendirilmesi politikasına geçilebilir. İkinci olarak ithal ikamesinin ara ve yatırım mallarına doğru genişletilerek uygulanması tercih edilebilir (9).

2. İhracata Dönük Sanayileşme Politikası

İhracata dönük sanayileşme politikası, ithal ikamesi politikasından farklı olarak bütün sanayilerin değil, ancak karşılaştırmalı üstünlüğe sahip, gelişmeye elverişli sanayilerin seçilerek teşvik edilmesi, desteklenmesi temeline dayanmaktadır.

İhracata dönük sanayileşmede, dış ticaret amacıyla kurulan ve kurulacak olan sanayilerin dış piyasa rekabetine hazırlanması amaçlanmaktadır. Genç (bebek) sanayilerin bir süre dış rekabete karşı korunması söz konusuysa da, koruma kademe kademe kaldırılacak ve temel olarak uzun dönemde serbest dış ticaret politikası uygulamaya konulacaktır. Dış ticaret sebebiyle, tekelleşme önlenmekte, kalitede iyileşme ve maliyetlerde düşme ile teknolojiye yenilenme mümkün olmaktadır.

Karşılaştırılmalı üstünlükler anlayışında, dış ticarete rekabet edebilmek için üretimin, ülkede en bol olan kaynaklara yönlendirilmesi gerekmektedir. Böylece, az gelişmiş ülkelerde

(9) **KARLUK,R.:**Uluslararası İktisat (Seminer Notları) Ankara, 1991, sh. 22 vd.

özellikle işgücü ve doğal kaynaklara yönelinmektedir. İşgücünün fazla olması üstünlük olarak görülmekteyse de, işgücünün yeterli eğitime sahip olmaması üretimi önemli ölçüde olumsuz yönde etkilemektedir.

Ayrıca belli süre ile korunacak genç sanayiler için geçici süreyle de olsa vergi kolaylıkları, ihracat destekleri sağlanacağından bütçeye ağır yük oluşturmaktadır (10).

Böyle bir kalkınma yöntemi yerli girdilere yatırım yapmayı gerektirdiğinden, ülke kaynaklarının sevk ve idaresi önem kazanmaktadır. Ayrıca, sıkı takip ve sanayinin çeşitli sektörleri arasında kaynak aktarmada denge ve adaletin izlenmesi gerekmektedir.

3. Eksik Rakabet ve Stratejik Ticaret Politikası

Bu yöntem bugün, dış rekabet karşısında güç durumda kalan serbest ticaret savunucularının, "genç sanayilerin korunması" ve "stratejik ticaret gereği" gibi iddialarla, gümrük duvarları veya tarife dışı engellere gitmelerini meşrulaştıran bir kalkınma politikasıdır.

Hükümetin tam rekabet ortamında ticarete müdahalesini gerektiren başlıca durumlar arasında; ticaret hadlerinin iyileştirilmesi için ithal edilen mallara en uygun tarifinin uygulanması veya borçlanma hadlerinin iyileştirilmesi için ithal edilen sermayenin vergilendirilmesi; doğrudan desteklenmesi mümkün olmayan durumlarda genç sanayilerin korunması; içerde alınabilecek önlem yoksa, içerde ortaya çıkan çarpıklığın etkisinin giderilmesi olarak belirtilebilir. Bu sebepler serbest ticaretten vazgeçilmesi için yeterli bulunmamaktadır.

Eksik rekabete, diğer bir deyimle oligopol piyasalarına yönelik çalışmalar yapılmıştır. Bu durum stratejik ortam olarak da isimlendirilmektedir:

(10) **KARLUK, R.:** age., sh. 68 vd.

Barbara Spencer ve James Brander tarafından savunulan, tam rekabet olmadığı (eksik rekabet ve oligopol halinde) zaman Hükümet müdahalesinin geçerli sayılmasına yönelik yorumlarına göre, bazı sanayilerde etkin rekabet yapabilen ancak bir kaç firma bulunmakta, az sayıda firmanın bulunmasıyla oluşan eksik rekabet ortamı bu firmalara aşırı kazanç imkanı sağladığından, bu yüksek kazancı elde etmek için uluslararası rekabet ortaya çıkacaktır. Hükümetler bu durumda, müdahale ederek aşırı kazançların yabancı firmalardan yerli firmalara dönmesini sağlayabilmektedir. Yerli firmalara yapılacak destek ya da koruma, yabancı rakipleri yatırım ve üretimden vazgeçirmek suretiyle, yerli firmalarının karlarını yapılan destekleme miktarlarından daha fazla arttırabilir. Burada, iç oligopolleri kırarak iç rekabette adil ortam hazırlanması işin nazik noktasıdır. Yabancı firmalardan esirgenen kazanç, desteklemelerle ulusal geliri, diğer ülkelerin kaybı pahasına arttırılması anlamına gelmektedir. Bu görüşün gerçekte uygulanması zordur. Bu politikanın uygulanması, diğer ülkelerin misillemede bulunmasına yol açabilecektir.

Eksik rekabet ve stratejik ticaret politikasında Hükümetin durum belirlemesini iyi yapması gerekmektedir; sağlanacak bir desteğin rakip firmaları ne ölçüde caydıracağı, elde edilen karın verilen destekten fazla olup olmayacağı bilinerek uygulanmalıdır. Aksi halde, destek politikasının maliyeti ağır olabilir. Ayrıca genç sanayiler diğer sanayilerden tam bağımsız değildir. Bir sanayiye sağlanan destekle, diğer sanayilere sağlanan desteğin azalması söz konusu olacağından veya dolaylı yollarla destek diğer sanayilere yayılacağından, Hükümetin destek yapılacak sanayinin durumu yanında, bütün sanayilerin durumunu çok iyi bilinmesi ve sanayilerin birbirine olan etkilerinin iyi hesaplanması gerekmektedir. (11).

İhracata yönelik politikalar gibi bu politikalarda da sanayinin çok yakından tanınması, izlenmesi ve tarafsız destekleme kararları söz konusudur. Bu da geniş, hassas bir mekanizma ve tüccar düşüncesiyle çalışan yönlendirici kuruluşları gerektirmektedir.

Bugün, gelişmiş ülkelerin tamamı kızgın rekabet karşısında, serbest ticaret ve açık ekonomi iddialarını bir kenara bırakarak sıkı korumacılık içine girmiş görünmektedirler.

(11) **KILIÇBAY, A.:** Türkiye'de Piyasa Ekonomisi, İstanbul 1985, sh. 312 vd.

Sanayii tanıyıp yönlendirecek güçlü üst kuruluşlarla birlikte, ayrıntılı ve güçlü bir gümrük teşkilatına da ihtiyaç gösteren bir politika dönemi yaşanmaktadır.

II. TÜRKİYE'DE PLANLAMA DÜŞÜNÇESİNİN GELİŞİMİ (1933-1960) : **PLANLI DÖNEM ÖNCESİ**

A. SANAYİ PLANLARI

1929 "Dünya Ekonomik Bunalımı" sebebiyle Türkiye'de ekonomik gelişmeyi sağlamak amacıyla 1933-1937 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmış ve başarıyla uygulanmıştır. Sanayi planı ile ülkedeki sermaye yetersizliği dolayısıyla Devlet tarafından kurulan bu fabrikalarla, Türkiye'de KİT sistemi başlamıştır. İlk sanayi planında sağlanan başarı üzerine 1938-1942 yıllarını kapsayan ikinci Beş Yıllık Sanayi Planı (Türkiye İktisadi Kalkınma Planı) hazırlanmış, ancak II. Dünya Savaşının başlaması sebebiyle uygulanamamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında, hazırlanan Üçüncü Sanayi Planı ekonomik zorluklar sebebiyle uygulanamamıştır (12).

Türk sanayi planlarının 1935-1940 yılları arasında uygulaması sırasında ekonomik planlama düşüncesi bazı kamu yetkilileri arasında tartışılmıştır. Bu dönemden kalma görüşler birikimi bulunmaktadır.

B. İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI SONRASI

II. Dünya Savaşı sonrasında ABD'den yapılacak Marshall yardımından yararlanabilmek için, Türk Hükümetinin yardımları nerede kullanacağını sorulması üzerine, Başbakanlık Yüksek Murakabe Heyetinin sorumluluğunda, kamu kuruluşlarının yapacağı

(12) Birinci ve İkinci Sanayi Planları için bk.: İNAN, A.: Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933, Ankara 1972; İNAN, A.: Türkiye

Cumhuriyetinin İkinci Sanayi, Planı 1936, Ankara, 1973.

yatırımlara dair projeler hazırlanmıştır. Belli bir bütün içinde bu projeler öneri olarak gönderilmiştir (1947) (13).

Türk Hükümeti 1949 yılında Dünya Bankası'ndan, Türkiye'nin ekonomik kalkınmasıyla ilgili bir rapor hazırlamasını istemiştir. Dünya Bankası Genel Müdürü James M.Barker başkanlığında oluşturulan Kurul Türkiye'de ilgililerin görüşlerini de derleyerek mali politika ve idari teşkilat hakkında hazırlanan raporu 1951 yılında Hükümete sunmuştur. Rapor "Barker Kurulu Raporu" olarak anılmıştır (14). Barker Kurulu Raporunda, bağımsız bir planlama teşkilatının kurulmasından söz edilmemekle birlikte, "ekonomik kalkınma ile görevli bir Başbakan Yardımcılığı'nın" kurulması, Başbakanın kendine bu alanda yardımcı olacak yeterli sayıda kişiden oluşturulacak bir Ekonomik Koordinasyon Kurmaylar Heyeti kurması, eğer ekonomik kalkınmayla görevli Başbakan Yardımcılığı kurulursa, bu kurmayların doğrudan Başbakan Yardımcısının idaresine verilmesi önerilmektedir.

C. 1959 SONRASI GELİŞMELER

1950'li yıllar süresince planlı kalkınma yöntemi üzerinde, bilim adamları arasında konuşulmuş ve planlı kalkınmanın benimsenmesi gerektiği savunulmuştur. Bu tartışmalar, Planlı kalkınma yönteminin düşünce bakımından hazırlık dönemini oluşturmaktadır. Ancak, bu tartışmalarda sadece planlı kalkınma yönteminin gerekli olduğu belirtilmiş, nasıl bir plan

istendiği netleşmemiştir. Teknik açığı kapatmak amacıyla kalkınma planları ve planlı kalkınma yöntemine ilişkin eserler Türkçeye çevrilerek yayınlanmıştır. Bu çalışmalar, Hükümetin planlı kalkınmaya geçiş konusunda karar almasını sağlayacak yeterliliğe ulaşmamıştır. Diğer taraftan, bu dönemde Türkiye hızla kalkınmış, kentleşme hızlanmış ve dış kaynak ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

(13) **MIHÇIOĞLU, C.:** Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine, AÜSBF.Der., 1988, C.XLIII, S.1-2, sh.119

(14) **SÜRGİT, K.:** Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları, Amme İdaresi Der. 1968, C.I, S.2, Ankara, 1968, sh.4.

Bu dönemde, OECD ve benzeri uluslararası ekonomik kuruluşlar tarafından Türkiye'ye yapılacak yardımlar bir plan şartına bağlanmıştır. Bu amaçla T.C. Koordinasyon Bakanlığınca, geçmiş on yılda ne yapıldığı ve gelecek on yılda hangi yatırımları yapmayı tasarladıkları kamu kuruluşlarından yazılı olarak sorulmuş ve alınan cevaplar Vekaletlerarası Yatırım Heyetinde birleştirilmiştir. Hazırlanan rapor ve ekleri, uluslararası ekonomik kuruluşlar adına ülkemize gelen Ludwig Erhard'a verilmiştir. Ancak alınan cevapta bunun bir ihtiyaç listesi olduğu, plan olmadığı vurgulanmıştır. Uluslararası kuruluşlar tarafından plan hazırlanmasında yardımcı olmak üzere verilen bir kaç planlamacı ismi arasından, Prof. Dr. Tinbergen tercih edilmiştir. 1959 yılında Hükümet, Tinbergen'le ilişkiye geçmiş ve bir rapor istemiştir. Daha sonra, Tinbergen "ekonomik planlama teşkilatının kurulması ve kalkınma planının hazırlanması" için yanında Dr. J. Koopman'la (4 Nisan 1960) Türkiye'ye gelmiştir (15).

Türkiye'de Tinbergen Başkanlığında bir Kurul oluşturularak planlama teşkilatı kurma çalışmaları başlatılmıştır. Tinbergen'in çeşitli ülkelerdeki danışmanlık görevleri sebebiyle Türkiye'de bulunmadığı sürelerde Kurula Dr. Koopman Başkanlık etmiştir. Türk Hükümeti Kurul çalışmalarında görevlendirilmek üzere kamu kuruluşlarından ve üniversitelerden, aylıkları bağlı buldukları kuruluşlarca ödenmek üzere, birer personel almıştır. Bu personel Kurulun teknik çalışmalarında görevlendirilmiştir.

27 Mayıs 1960'tan sonra kurulan yeni Hükümet, Kurul çalışmalarını devralmış ve Devlet Bakanı Şefik İnan'a bağlayarak, Kurulun çalışmalarına devam etmesi sağlanmıştır (16).

Böylece, Kurulun teknik çalışmalarını kesmesi tehlikesi ortadan kalkmıştır. Bu sırada, Prof.Tinbergen başkanlığında bir kanun taslağı hazırlanmasına başlanmıştır.

(15) Prof.Dr.Tinbergen ve Dr. Koopman'ın plan teşkilatının kurulması ve plan hazırlanan çalışmaları birer klasörde toplanmıştır. Özellikle Dr. Koopman'ın ülkemiz geldiği günden (23 Nisan 1965-26 Ekim 1960) itibaren tutulan "Dr Koopman'ın Günlük Faaliyet Raporları" için ve diğer çalışmalar için bk.: Prof. Dr. TİNBERGEN İle Yapılan Planlama Çalışmaları, 1960, 1 Klasör; Dr. KOOPMAN ile yapılan planlama çalışmaları, 1963, 1 klasör DPT, Kütüphanesinden bulunabilir.

(16) **MIHÇIOĞLU, C.:** Devlet Planlama Örgütünün Kuruluş Günleri, Prof.Dr.Fadıl Sur'un Anısına Armağan, Ankara, 1983, sh.254 vd.

Aynı sırada Şinasi Orel, Başbakanlık Müsteşarı ile görüşerek bu faaliyetin hukuki boyutunun önemini gündeme getirmiştir. Daha sonra, Planlama Teşkilatının kurulması çalışmalarını yapmak üzere, Şinasi Orel'in başkanlığında ikinci bir Kurul oluşturulmuştur. Kurul tarafından hazırlanan kanun tasarısı Hükümete sunulmuştur. Prof. Dr. Tinbergen başkanlığında hazırlanan kanun teklifi kabul edilmemiş, buna karşılık Şinasi Orel'in tasarısı benimsenmiştir. Ancak, tasarı Milli Birlik Komitesi'nce bir takım değişikliklere uğratılmıştır. 5.10.1960 tarihinde 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kurulması Hakkındaki Kanun yayımlanarak, Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur (17).

Daha sonra, Anayasa çalışmalarına devam edilmiş ve planlı kalkınma ve Devlet Planlama Teşkilatına 1961 Anayasasında ayrıca yer verilmiştir.

III. PLANLAMA İHTİYACI VE TEŞKİLATLANMA KONUSUNDAKİ GÖRÜŞLER

A. DÜŞÜNÜRLERİN VE KAMUOYUNUN GÖRÜŞLERİ

1950-1960 yılları arasında planlı kalkınma konusunda başlayan tartışmalar, 1960'lı ve 1970'li yıllarda da devam etmiştir.

Osman Okyar, planlama konusundaki görüşleri iki temele ayırarak incelemiştir.

a. Devletçi görüşü savunanlar

b. Liberal görüşü savunanlar (18).

Devletçiliği savunanlar, Türkiye'nin kalkınmasıyla ilgili önemli sektörlerde ekonomik faaliyetin, üretimin Devlet tarafından yürütülmesini istemektedirler. Diğer taraftan liberaller

(17) 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kurulması Hakkında Kanun aşağıda incelenecektir.

(18) **OKYAR, O.:** Karma Ekonomi: Kalkınmamızda Sistem Münakaşaları (Tebliğler), Eskişehir 1963, Sh. 42.

ve özel sektör taraftarları, Devletin ekonomik faaliyette bulunmamasını, bu faaliyetlerin özel sektöre bırakmasını ve klasik kamu hizmetlerini yürütmesini istemektedirler. Ülkemizde özel sektörün kaynaklarının yetersiz olması sebebiyle Devletin kamu teşebbüsleri kurmakta olduğu bunun bir siyasi tercih olmadığı belirtilmiştir. Osman Okyar, liberaller ve devletçiler arasında sürdürülen bu tartışmanın faydalı olmadığını vurgulayarak, "Diğer bir alternatif de halen sahip bulunduğumuz karma ekonomi sistemini müessir bir şekilde işletmektir. Şahsen taraftar olduğum bu üçüncü şıktır." demiştir (19).

Devletçilik görüşünü savunanlar planlı kalkınma yöntemini de savunmuşlardır. Ülke kalkınmasının hızlandırılıp ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın gerçekleştirilmesi için planlı kalkınma talebini 1950'lerden başlayarak ortaya koymuşlardır. Bu görüşün başarısında, özel sektörün sermaye yetersizliği de etkili olmuştur. Devlet, özel sektörün yapamadığı yatırımları yapmak zorunda kalmıştır (20).

Liberal görüşü savunanlar, ilk başta planlı kalkınma yöntemine karşı çıkmışlardır. Bunda, totaliter ülkelerde uygulanan planlı kalkınma yöntemi ile ilgili endişeler önemli bir etkidir. Ülke demokrasi ile yönetilmektedir. Özel sektörün, "girişimcilik özgürlüğü" bulunmakta ve uygun gördüğü alanlarda dilediği şekilde faaliyet göstermektedir. Acaba planlı kalkınma yöntemi kabul edildiğinde özgürlükçü demokrasi devam edebilecek midir? Özel girişim özgürlüğü ortadan kaldırılacak mıdır? Bu sorular akılları kurcalamıştır.

Gerçekte ise, ülkede karma ekonomi uygulanmaktadır. Devlet, kamu iktisadi kuruluşları eliyle ekonomik hayatta faaliyet göstermektedir (21). Böylece, özel sektörün yetersiz kaldığı alanlarda veya aynı sektörlerde özel sektörle yanyana faaliyet göstermektedir. Devletin kendisi özel sektörün gelişmesi için destekleyici önlemler almaktadır (22).

(19) OKYAR, O.: agm, sh. 45.

(20) AVCIOĞLU, D.: Türkiye'nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın), B.2, Ankara 1969, sh. 355.

(21) CİLLOV, H.: Türkiye Ekonomisi, 1962, sh. 146.

(22) KÜÇÜK, Y.: 100 Soruda Planlama, Kalkınma ve Türkiye, İstanbul 1971, sh. 237.

Ülke gerçekleri gözönünde bulundurularak devletçi ve liberal görüşler karma sistemde planlı kalkınma uygulamasında birleşmişlerdir. Demokrasi idaresi altında, özel girişim özgürlüğü içerisinde planlı kalkınma yönteminin uygulanmasına geçilmiştir. Demokratik planlı kalkınma yöntemi kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Cahit Talas, planlı kalkınmanın demokrasi içerisinde uygulanması gerektiğini savunmuştur. Planlı kalkınmanın kuvvetli bir idareye ihtiyacı olduğu ortadadır. Ancak kuvvetli Devlet, demokrasi ile açıklanamaz değildir. Bunun için, halkın çoğunluğunun Devleti desteklemesi ve inanması; kalkınmanın zorunlu kıldığı değişiklikleri kabul etmesi gerekir(23).

B. TODAİE'NİN ÇALIŞMASI, GÖRÜŞ VE ÖNERİLERİ

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün (TODAİE), Türkiye'de idari reform çerçevesinde 1961 yılında hazırlattığı çalışmada kurulması düşünülen Planlama birimi hakkındaki görüşlere yer verilmiştir.

TODAİE'nin hazırlattığı çalışmada, kurulacak olan merkezi Planlama Teşkilatının görevlerinin, ülkenin dengeli bir şekilde her alanda kalkınmasına yardım etmek amacıyla kaynakların envanterini yapması ve bunlara dayanarak belirlenecek ulusal ortalamalara göre

ihtiyaçların belirlenmesi, buna uygun olarak varılmak istenen hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflere uygun uzun, orta ve kısa vadeli planların yapılması olduğu belirtilmektedir (24). Ayrıca, planlama teşkilatı ile ilgili hukuki çerçevenin de hızlı Şekilde oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Planların uygulanması sırasında etkili bir koordinasyonu sağlaması gerektiği de belirtilmiştir.

(23) **TALAS, C.:** Plan, Kalkınma ve İktisadi Sistemler: Kalkınmamızda Sistem MúnakaŐaları (Tebliğler), Eskişehir 1963, sh. 7.

(24) Planlama ve Túrkiye'de Uygulanması, TODAİE. Yayım, Ankara 1961, sh. 17.

TODAİE, kurulması dűŐünűlen TeŐkilatın nasıl olması gerektiėi konusunda somut bir űneri sunmuŐtur. Buna gűre: kurulacak Planlama biriminin araŐtırma, planlama, koordinasyon ve denetim fonksiyonlarını yerine getirecek Őekilde oluŐturulması gerektiėi belirtilmiŐtir (25).

AraŐtırma fonksiyonunun, Planlamanın geleceğe yűnelik dinamik tahminler yapması sebebiyle, bilimsel araŐtırmalara dayanmasını gerektirdiğinden, araŐtırma biriminin çok űnemli olduğu vurgulanmıŐtır. Planlama TeŐkilatı içerisinde yer alacak merkezi araŐtırma biriminin ekonomik kaynaklar konusunda kendisinin incelemelerde bulunması veya bilgileri bir merkezde toplaması gerektiği vurgulanmıŐtır (26).

Planlama fonksiyonunu yerine getirecek planlama biriminin, kurulacak TeŐkilata ismini veren asıl birim olacağı vurgulanmıŐ ve planlama biriminin, hedefleri belirlenmesi ve planları hazırlaması gerektiği belirtilmiŐtir. Planlama birimi hedeflerin belirlemesi için gerekli araŐtırmaları ve teknik hazırlıkları yapacak, ancak hedef belirlemesi siyasi sorumluluk gerektirdiğinden, siyasi heyetlerce belirlenmesi gerekeceği belirtilmiŐtir. Hedefleri belirleyecek heyetlerin Meclis bűnyesinde kurulacak Őuralar olması gerektiği belirtilmiŐtir.

Őuralar, konularına ve ihtisasa gűre maliye Őurası, sağlık Őurası, eğitim Őurası vb. diye ayrılacaktır. Őuralarda, Planlama TeŐkilatı tarafından sunulan bilgi ve seçenekler dikkate alınacak olan hedeflerinin belirlenmesi sűz konusudur. Planlama TeŐkilatı, Meclisce belirlenen bu hedeflere uygun olarak kalkınma planlarını hazırlamalıdır (27).

Koordinasyon fonksiyonunu yerine getirecek Planlama Teşkilatı biriminin, öncelikle plan hazırlıkları sırasında gerekecek koordinasyon ile planın içerisindeki hedefler arasında birliği sağlayacağı belirtilmiştir. İkinci olarak da, planların uygulanması ve plan hükümlerinin yerine getirilmesi sırasında uygulayıcı birimlerle yapılacak koordinasyon faaliyetlerinin de bulunduğu belirtilmiştir. Planlama Teşkilatının planın hazırlanması sırasındaki

(25) Planlama ve Türkiye'de Uygulaması, sh. 18.

(26) Planlama ve Türkiye'de Uygulaması, sh. 18.

(27) Planlama ve Türkiye'de Uygulaması, sh. 18.

koordinasyonun temel olduğu, planın uygulanması sırasındaki koordinasyon faaliyetlerinin ikinci planda olabileceği belirtilmiştir (28).

Denetim fonksiyonunu yerine getirecek Planlama Teşkilatı biriminin, plan hükümlerinin uygulanması sırasında, plan esaslarına uygun olarak uygulanıp uygulanmadığının denetiminden sorumlu olması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, kalkınma planları tahminlerden meydana geldiğinden, uygulanma yeteneğinin olup olmadığının, uygulamada çıkabilecek sorunların belirlenmesi ve buna uygun çözüm önerilerinin geliştirilmesi gerektiğinden bu tür faaliyetle görevli bir denetim biriminin olması gerektiği belirtilmiştir (29).

Kurulacak birimlerin kendi arasında koordinasyonu sağlayacak şekilde teşkilatlandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Bu dört fonksiyona uygun olarak kurulacak Planlama Teşkilatının teşkilat şeması şu şekilde düşünülmüştür (30).

TBMM

Şuralar
İhtisaslarına göre

Hükümet

-----Başbakanlık

Planlama ve Koordinasyon Yüksek Kurulu

Karma İhtisas-----Devlet Planlama Dairesi

Komisyonları Başkanlığı

Araştırma Ekonomik Sosyal Bölge Kontrol ve
Kısmı Plan. Kısmı Plan. Kısmı Plan. Kısmı Kıymetlendirme

(28) Planlama ve Türkiye'de Uygulaması, sh. 20.

(29) Planlama ve Türkiye'de Uygulaması, sh. 21.

(30) Planlama ve Türkiye'de Uygulaması, sh. 31.

Kurulacak Planlama Teşkilatının başında bir "Devlet Planlama Dairesi Başkanının" bulunabileceği belirtilmiştir. Teşkilatta çalıştırılacak personelin siyasi, teknik, özel sektör temsilcilerinden oluşabileceği belirtilmiştir. Personelin memur statüsünde ve sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği belirtilmiştir.

Kurulacak Planlama Teşkilatının Başbakana bağlı bulunması gerektiği, ancak Başbakanın görevlerinin yoğun olması sebebiyle Başbakan Yardımcısı veya Devlet Bakanları eliyle de Planlama Teşkilatının Hükümet ile bağlantısının yerine getirilebileceği belirtilmiştir.

Kalkınma planlarının çıkarılmasında; kurulacak Planlama Teşkilatının teknik birimlerinin hazırladığı plan, Planlama ve Koordinasyon Yüksek Kurulunca görüşülecektir. Başbakanlığa bağlı olarak kurulacak "Planlama ve Koordinasyon Yüksek Kurulu"nun TBMM temsilcileri ile Bakanlar, Planlama Dairesi Başkanı, üniversite temsilcileri, meslek kuruluşlarının temsilcilerinden oluşması gerektiği belirtilmiştir (31).

Planlama Teşkilatınca hazırlanan plan, Başbakanlık kanalıyla Kurula sunulacak, görüşüldükten sonra Hükümete sunulacaktır.

Hükümetçe Meclise sunulan planın ise, önce teknik olarak oluşturulan şuralara (eğitim, sağlık, ekonomi v.s.) sevk edileceği ve şuralarda inceleneceği belirtilmiştir. Şuraların teknik birimler olması sebebiyle, bu heyetlerin Meclise plan konusunda görüş vereceği belirtilmiştir (32).

Hazırlanan kalkınma planının Meclise görüşüldükten sonra kanunla onaylanmasının en doğru yol olacağı belirtilmiştir.

Kalkınma planları hükümlerine uygun bütçeler hazırlanarak, Hükümetçe uygulanması

(31) Planlama ve Türkiye'de Uygulaması, sh. 25.

(32) Planlama ve Türkiye'de Uygulaması, sh. 26.

gerektiği belirtilmiştir. Kamu kuruluşları planı uygulayacaklardır. Özel sektörün ise, teşvik veya vergilerle plan hükümlerine uymalarının özendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

TODAİE'nin yaptırdığı çalışmada sonuçta, kurulması düşünülen Planlama Teşkilatının bünyesi ve Devlet içindeki yerinin belirlenmesinin önemli olduğu, ancak Planlama Teşkilatının faaliyete geçmesinden önce bu belirlemenin zor olduğu, dış ülkelerdeki Planlama Teşkilatlarından ve doktrinindeki görüşlerden faydalanılması önerilmektedir.

Ayrıca, TODAİE raporunda Planlama Teşkilatı personelinin kurum içerisinde iyi bir şekilde eğitilmesi gerektiği de belirtilmiştir (33).

C. PLANLI DÖNEM ÖNCESİ İHTİYACI HİSSEDİLEN PLANLAMA FONKSİYONLARI

Ekonomik kalkınma planlarını hazırlayacak, Hükümete bağlı bir merkezi Planlama Teşkilatının kurulması gerektiği görüşü genel kabul görmüştür.

Başbakanlığa bağlı "Milli Planlama Teşkilatı" kurulması kabul görmüştür. Tinbergen Başkanlığında oluşturulan komisyonun hazırladığı Kanun tasarısında kurulacak Planlama Teşkilatında bir "İktisat Şurası'nın" kurulması öngörülmüştür (34). İktisat Şurası kurulması için çalışmalar yapıldıysa da vazgeçilmiştir.

TODAİE çalışmasında "Planlama ve Koordinasyon Yüksek Kurulu"nun Başbakana bağlı olarak kurulması belirtilmiştir. Bu bugünkü Yüksek Planlama Kuruluna eş değerdedir. Tinbergen Kurulunun hazırladığı kanun tasarısında "Yüksek Planlama Kurulu" belirtilmiştir.

(33) Planlama ve Türkiye'de Uygulaması, sh. 29 vd.

(34) Tinbergen Başkanlığında oluşturulan Kurul tarafından hazırlanan Kanun tasarısı, madde 4, bk. **AHÇIOĞLU, C.:** agm., sh. 130.

Kalkınma Planlarının Mecliste görüşülmesinde ihtisas şuraları kurularak, ilgili bölümlerin orada incelenmesi TODAİE çalışmasında belirtilmiştir. Mecliste ihtisas şuraları oluşturulmamıştır. Bunun yerine Plan-Bütçe Karma Komisyonu kurulmuştur.

Tinbergen Başkanlığında hazırlanan kanun tasarısında, idari hizmetleri yürütecek bir birimin kurulması gerektiği belirtilmiştir.

Planlama Teşkilatının Hükümetin danışma birimi olması ve Hükümetçe belirlenen esaslara uygun olarak kalkınma planı ve programları hazırlamakla görevli olması gerektiği belirtilmiştir.

Planlama Teşkilatında sözleşmeli personel çalıştırılması gerektiği belirtilmiştir.

IV. KAMU HİZMETİ TEORİSİ VE PLANLAMA GÖREVİ

Kamu hizmeti kurumu, idare hukukunun konusunu oluşturan en önemli kavramlardan birisidir. Kamu hizmeti teorisi içinde planlı kalkınma yönteminin değerlendirilmesi gereği bulunmaktadır.

A. KAMU HİZMETİNİN ÖLÇÜTLERİ

Kamu hizmetinin belirlenmesinde doktrinde çeşitli görüşler savunulmuştur. İdarenin bütün faaliyetleri ve hizmetleri kamu hizmeti sayılmadığından bunların belirlenmesi için ölçütlere ihtiyaç bulunmaktadır.

1. Duguit'nin Ölçütü

Duguit, hangi tür idari faaliyetlerin kamu hizmeti sayılacağını faaliyetin toplumdaki önemine göre tespit etmektedir. Kamu hizmetini, yöneticiler tarafından düzenlenmesi, denetlenmesi ve yerine getirilmesi gereken bütün idari faaliyetler olarak belirtmiştir. Kamu hizmetleri toplum ve sosyal ilişkilerin, toplumun temeli olan ilerlemenin, gelişmenin ve kalkınmanın gerçekleşmesi için gerekli bulunmaktadır. Ancak Devlet tarafından yerine getirilebilir. Bu ihtiyaçlar toplum için o derece gereklidir ki, bir an bile durdurulmaları mümkün bulunmamaktadır. Duguit, bu ihtiyaçların kamu hizmeti haline nasıl geldiğini belirleyememiştir. Toplumun uygarlık seviyesi yükseldikçe kamu hizmetlerinin artacağını belirtmiştir. Duguit'ye göre yöneticiler kamu hizmetlerini belirlemek ve yerine getirmekle yükümlüdür. Duguit, kamu hizmetlerinin kanunlarla düzenlenmesinin kurucu değil, belirleme niteliğinde olduğunu belirtmiştir. Duguit'nin teorisi kamu hizmetinin niteliğini yeterince açıklayamamaktadır (35).

2. Faaliyetin Mahiyetine (İçeriğine) Dayanan Ölçüt

Kamu hizmetinin belirlenmesini, faaliyetin mahiyetinden (içeriğinden) çıkarmak istemişlerdir. Bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığını belirlemek için onun içeriğine bakılmalıdır. Eğer faaliyet sadece Devletin bünyesine özgü olan, ancak Devlet tarafından yapılması mümkün ve zorunlu bulunan bir faaliyet ise, bir başka deyişle Devletin normal faaliyeti ise kamu hizmeti sayılması gerektiği belirtilmiştir. Ulusal savunma, zabıta gibi faaliyetler ancak Devlet tarafından yapılabilir. Bu görüş, liberal doktrine dayanmaktadır. Özel kişilerin yaptığı faaliyetlerle, Devlet faaliyetlerini ayırmaktadır.

Bu görüş, Devletin tekeli altındaki kamu hizmetlerini ayırmakla birlikte, Devletin egemenlik gücüne dayanmaksızın özel tüzel kişiler gibi özel hukuk kurallarına uygun olarak yaptığı faaliyetleri özel sektör faaliyetlerinden ayırmak için yeterli değildir (36).

(35) ONAR, S.S.: İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.I, İstanbul 1966, sh. 27 vd.

(36) ONAR, S.S.: age., sh. 28 vd.

3. Hizmetin Görülüşündeki Yönteme Dayanan Ölçüt

Kamu hizmeti, faaliyetlerin konusunun içeriğinden çıkartılamamıştır. Bunun üzerine, bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığı, faaliyetin uyduğu yöntemden çıkarılmak istenmiştir. Buna göre, bir faaliyetin kamu hizmeti olup, olmadığının belirlenmesi için bu faaliyete uygulanacak olan hukuki rejime bakılması gerekmektedir. Faaliyet özel sektör ve faaliyetlerinin uyduğu hukuki rejimden farklı ve idarenin ayrıcalıklarına (imtiyaz) ve üstün yetkilerine dayanan bir yöntem ile uygulanıyorsa bu kamu hizmeti özelliğine sahiptir. Kamu hizmetleri kamu hukuku yöntemlerinin uygulanmasıyla yerine getirilen faaliyetlerdir. Eğer bir ihtiyaç özel araç ve yöntemlerle karşılanabiliyorsa kamu hizmetinden söz etmek söz konusu bulunmamaktadır.

Bu kriter, kamu hizmetinin niteliğini tanımak konusunda çok önemli bir özellik oluşturmakla birlikte, kamu hizmetini tam anlamıyla belirtememektedir. Özel hukuka dayalı ekonomik kamu hizmetlerini açıklayamamaktadır (37).

4. Pozitif Hukuka Dayanan Ölçüt

Kamu hizmetinin belirlenmesinde hukuk kurallarının yorumlanarak, kamu hizmetinin niteliğinin belirlenmesi, subjektif bir ölçüyle belirlenmek istenmiştir. Bir faaliyetin kamu hizmeti niteliğine sahip olup, olmadığını kanun koyucu ona bu niteliği vermek isteyip istememesinde, amacında aranması gerekmektedir. Bu da faaliyete esas olan kanunun veya bu faaliyet bir idare tasarrufuna dayanıyorsa, tasarrufun dayandığı kanunun yorumundan anlaşılır. Kanunun yorumundan kamu hizmeti olarak belirlenen faaliyetler, kamu hizmeti sayılmaktadır. Kanunun yorumunda, bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için toplum ihtiyacının karşılanması gereklidir (38).

(37) **ONAR, S.S.:** age., sh. 30 vd.

(38) **ONAR, S.S.:** age., sh. 31 vd.

5. Kamu Hizmetinin Organik ve Maddi Bakımdan Ayrılması Ölçütü

Kamu hizmetlerinin genişlemesi sonucunda, kamu hizmetlerinin organik ve maddi olmak üzere iki açıdan incelenmesi görüşü ortaya atılmıştır. Kamu hizmetleri, organik kamu hizmetleri ve maddi kamu hizmetleri olarak ikiye ayrılmıştır.

Organik bakımdan kamu hizmetleri idare tarafından yönetilen kuruluşların faaliyetleridir. Bu organik ve şekli tanımdır. Kamu hizmeti, idare veya idare edilen kuruluşlar tarafından kamu gücü yetkilerine dayanan yöntemler ile yaptıkları faaliyetlerdir.

Maddi bakımdan kamu hizmetleri, faaliyeti yürüten kuruluş dikkate alınmaksızın, bu faaliyetin niteliği gözönünde tutulması ile kamu yararı ve toplum yararının gerektirdiği ihtiyaçları karşılamak üzere yürütülen faaliyetlerdir.

Bu ayırmada, birinci de organ ve şekil, ikincide ise amaç temel olarak alınmaktadır (39).

6. İdari Kamu Hizmetleri; Ekonomik, Ticari ve Sınai Kamu Hizmetleri

Devletin faaliyet alanının genişlemesi ve ekonomik, ticari, sınai alanlarda toplum yararının, kamu yararının gerektirdiği faaliyetlerde bulunmak zorunluluğu kamu hizmetlerinin kuruluş şekillerine, işleyiş yöntemlerine etki etmiştir. Bu gelişmeler kamu hizmeti ölçütlerinin yetersizliğini ortaya çıkarmıştır. Ekonomik, ticari ve sınai alanlarda ve ticari usullerle görülen kamu hizmetleri ayrı bir kategori sayılmıştır. Bunların faaliyetleri özel hukuka (Medeni Kanun, Borçlar Kanunu, Ticaret Kanunu vb.) tabi olmakla birlikte amaçları kamu yararı ve toplum yararındır. Bu faaliyetlerde genellik özelliği tamamen görünmese de dolayısıyla ortak bir ihtiyacı karşılamaları ve toplumun kalkınmasını sağlamak suretiyle Devletin sosyal görevlerinin yürütülmesinde araç olduklarından bu faaliyetler kamu hizmeti sayılmıştır (40).

(39) ONAR, S.S.: age., sh. 33.

(40) ONAR, S.S.: age., sh. 33 vd.

7. Türkiye'de Kamu Hizmetleri

Türkiye'de kamu hizmetlerinin niteliğinin belirlenmesinde dar ve organik manada anlayışın kabul edildiği görülmektedir. Onar, Devletin bu günkü görevleri ve buna bağlı olan geniş ve çeşitli faaliyetler karşısında bu faaliyetlerin yürütülmesinde araç olan kamu hizmetlerini bu kadar dar bir anlamda açıklamayacağını belirtmektedir (41).

Devletin ekonomik kuruluşlar aracılığıyla yürüttüğü faaliyetlerle kamu yararı, toplum yararı arasında doğrudan doğruya ve kamu hukuku ile ilgisi bakımından ilişki kurulması gerekmektedir (42).

B. KAMU HİZMETİNİN TANIMI

Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetiminde, kontrolleri altında genel ve ortak ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için yürütülen ve topluma sunulmuş bulunan devamlı ve düzenli faaliyetler kamu hizmeti olarak tanımlanabilir. Milli eğitim ve öğretim, ülkenin savunulması, bayındırlık, sağlık birer kamu hizmetidir. Planlama görevi bir kamu hizmetidir. Kamu hizmetleri teorisine bağlı olarak idari ve hukuki yapısının oluşturulması gerekmektedir (43).

Kamu hizmeti başka bir tanımla bir kamu kurumunun kendisi veya yakın gözetimi altında özel sektör eliyle kamuya sağlanan hizmettir (44).

(41) **ONAR, S.S.:** age., sh. 34

(42) **ONAR, S.S.:** age., sh. 35.

(43) **ONAR, S.S.:** age., sh. 13.

(44) **BALTA, T.B.:** İdare Hukuku, I Genel Esaslar, Ankara 1970-72, sh. 15.

Kamu hizmeti kavramı, faaliyet, iş, uğraş anlamında kullanıldığı gibi kamu kuruluşu anlamında da kullanılmaktadır. Örnek olarak, 1982 Anayasasının 128. maddesinde "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür." hükmündeki kamu hizmeti, faaliyet, iş, uğraş anlamında kullanılmıştır. Anayasanın 70. maddesinde "Her Türk, kamu hizmetlerine

girme hakkına sahiptir." hükmündeki kamu hizmeti, kamu kuruluşu anlamında kullanılmıştır (45). Tezde kamu hizmeti kavramı faaliyet, iş uğraş anlamında kullanılmıştır.

Kamu hizmeti kavramı açık değildir. Devletin hangi faaliyetlerinin kamu hizmeti sayılacağı ve idare hukukunun konusu olacağı ve uygulama alanı içine gireceği kolayca belirlenmemektedir. Bunun için, kamu hizmeti kavramının unsurlarının açıklanması gerekmektedir.

C. KAMU HİZMETİNİN UNSURLARI (ÖZELLİKLERİ)

Kamu hizmeti tanımından dört ana unsuru olduğu görülmektedir. Bu unsurlar sırasıyla incelenmiştir.

1. Kamu hizmetleri Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında veya bunların katılımıyla kurulan ve işleyen kuruluşlardır.

Kişilerin ve özel şirketlerin başaramayacağı toplum ve kamu ihtiyaçlarının tatmin edilmesi Devletin görevi ve varlık sebebidir. Bu itibarla kamu hizmetini kurmak ve işletmek

(45) **GÖZÜBÜYÜK, A.S.:** Yönetim Hukuku, Ankara 1983, sh. 161.

Devletin görev ve yetkisindedir. Bu ihtiyaç özel kişilerce karşılanıyor ve tatmin ediliyorsa bu kamu hizmetini oluşturmaz. Kamu hizmetinin önemli unsurlarından birisi Devlet veya kamu tüzel kişileri veya bunların katılımıyla kurulan ve işleyen kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi gereklidir. Devlet kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere ülkenin bütününde, belli bir coğrafi alanda veya bölgede kamu hizmetini yerine getirebilir. Bakanlıklar ülkede, belediyeler belli coğrafi alanlarda, karayolları ile ilgili kuruluşlar belli bölgelerde hizmet

vermektedir. Ayrıca Devlet, kamu hizmetini ayrıcalık (imtiyaz) şeklinde özel sektör eliyle gördürülmesini de sağlayabilir. İmtiyaz sözleşmesi ile gördürülmektedir (46). Ayrıca kamu hizmetinin tekel konumunda bulunması gerekmemektedir. Aynı nitelikteki hizmetler hem kamu hem de özel kesim tarafından yürütülebilir. Örnek Devlet tiyatroları ve özel tiyatrolar gösterilebilir (47).

Planlamanın görevi, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını gerçekleştirecek kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması, Devlet veya kamu kurumu veya bunların gözetim ve denetim altında özel kuruluşlar aracılığıyla yerine getirilebilir. Bu şart gereğince aşağıda inceleneceği gibi, bu görevi yerine getirmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur.

2. Kamu hizmetleri toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarını

karşılama ve kamu yararını sağlamak üzere

kurulmuşlardır.

Bu unsur, kamu hizmetlerini idarenin özel faaliyetleri ile özel sektör faaliyetlerinden ayırmaktadır. Devlet veya kamu tüzel kişileri kendi görevlerini ilgilendiren, mali menfaat elde edilmesi için kuruluşlar ve faaliyetler yapmaktadır. Devlet ve kamu tüzel kişileri kendilerine ait gayrimenkulleri kiraya vermeleri ve gelir elde etmeleri buna örnektir. Bu kamu hizmeti değildir. Burada kamu yararı sağlanmamaktadır. Kamu hizmetinin görülmesinde amaç

(46) **ONAR, S.S.:** age., sh. 14 vd.

(47) **GÖZÜBÜYÜK, A.Ş.:** age., sh. 162

kamu yararının sağlanması, toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarının karşılanmasıdır (48). Kamu hizmeti kamuya yönelik ve kamuya yararlı bir hizmettir. Kamuya dolaylı olarak yararlı olan hizmetler kamu hizmeti sayılmamaktadır. Biraz önce verilen örnekte olduğu gibi. Kamu hizmeti ücretli veya ücretsiz de olabilmektedir. Planlama göreviyle tüm toplumun ihtiyacı

bulunan ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın gerçekleştirilerek, kamu yararının gerçekleşmesi amaçlanmaktadır.

3. Kamu hizmetleri, topluma sunulmuş veya toplumun kalkınmasının, kamu yararının sağlanması amacı ile yapılan faaliyetlerdir.

İdare, kamu hizmetini topluma sunmakta veya toplumun kalkınmasının, kamu yararının sağlanması amacıyla faaliyet göstermektedir. Özel şirketler, faaliyetlerini dilediği kişiye yararlandırmaktadır. Taksilerin herkese hizmet vermesi için kısıtlama olsa da bunlar kamu düzeninin gerektirdiği zabıta sınırlama ve önlemleridir ve istisnaidir. Kişiler hukuka uygun olarak sözleşme yaparak şartları belirleyebilirler. Kamu hizmetinde kurallar objektif hukuk kurallarıyla önceden belirlenmiştir. Kişiler bu kurallarda kendi yararlarına değişiklik yapılmasını isteyemezler. İdare bu kuralları kişi aleyhine tek yanlı olarak değiştirememektedir. Buna uygun olarak kamu hizmetini sunmak zorunda bulunmaktadır.

Kamu hizmetleri kişinin gücünün başarmaya yetmediği faaliyetler olduğundan, ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasının sağlanması için Devlet bu amaçla bir kısım kamu hizmetleri kurabilir (49). Kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanması, koordinasyonu için, Devlet Anayasa gereğince Devlet Planlama Teşkilatını kurmuştur. Ülkenin kalkınmasının sağlanması bir kamu hizmetidir.

(48) ONAR, S.S.: age., sh. 16 vd.

(49) ONAR, S.S.: age., sh. 17 vd.

4. Kamu hizmetleri devamlı ve düzenli bir şekilde görülür.

Kamu hizmetleri toplum hayatının devamı, faaliyetlerinin işlenmesi, toplumun kalkınması, ulusal ekonominin ve yararların sağlanması için zorunlu araçlardır. Sağlık, eğitim ve öğretim hizmetleri durduğunda toplum çok büyük sıkıntılar içine girecek ve toplum hayatı tehlikeye düşebilecektir. Kamu hizmetleri devamlılık gösterirler. Ancak, kural bu olmakla birlikte, belli bir süre için veya geçici nitelikte kamu hizmeti olabilir. Örnek olarak depremlerde geçici olarak yürütülen hizmetler kamu hizmetidir. Kamu hizmetleri ayrıca, kamu hizmetlerinin ortak ihtiyaçlara, toplum ihtiyaçlarına cevap verebilmeleri için onun yöntem ve aşamalarına uygun şekilde görülmeleri gerekmektedir. Örnek olarak, savunma ihtiyacının günün teknik şartlarına uygun olarak yapılması, elektrik şebekesinin toplum ihtiyacını karşılaması gerekir. Kamu hizmetleri yöntem ve kurallarının toplumun her günkü ihtiyaçlarına uygun bir şekilde olması gerekmektedir. Bunun gereği olarak kamu hizmetinin daha iyi işlenmesi için gerekli değişikliklerin yapılması gereklidir. Kamu hukukunda, kamu yararı kişi yararından üstün tutulmuştur.

Kamu hizmetlerinin, kamu kuruluşlarınca yalnız kamu hukuku kurallarına göre yürütülmesi gerekli değildir. Hizmetin niteliğine göre, özel hukuk kuralları da uygulanabilir. Özellikle ekonomik alanda faaliyet gösteren ekonomik kamu kuruluşları özel hukuk kurallarına göre faaliyet gösterebilmektedirler.

Ayrıca bir hizmetin kamu hizmeti olarak belirlenmesi bir siyasi kararla yapılmaktadır. Bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp, sayılmaması toplumun şartlarıyla yakından ilgilidir.

Kamu hizmeti niteliği gereği ancak kanun veya kanunun verdiği açık bir yetkiyle düzenleme konusu yapılabilir. 1982 Anayasasının 123. maddesinde, idare kuruluş ve görevleriyle bütündür ve Kanunla düzenlenir; Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye uygun olarak kurulur hükmü getirilmiştir.

Kamu hizmetinin belirleyici özelliklerinden birisi bu hizmeti gören şahısların kamu hukuku yöntemlerini kullanabilmeleri, bu hizmete özgü özelliklerden ve kurallardan faydalanabilmeleridir (50).

Planlama görevi, devamlı ve düzenli olarak görülmelidir. Ülkenin kalkınmasını sağlayacak planlama görevinin devamlı ve düzenli olarak görülebilmesi için gerekli önlemler ve değişiklikler Devlet tarafından yapılmaktadır.

Özet olarak, bir hizmetin kamu hizmeti olabilmesi için zorunlu şartlar şu şekilde belirtilebilir:

a. Hizmetin kamuya (topluma) yönelmiş olması ve kamuya yararlı olması.

b. Hizmetin Devlet veya kamu kuruluşlarınca yada ilgili kamu kuruluşlarının sıkı denetiminde yürütülmesi gereklidir (51).

D. KAMU HİZMETİ KAVRAMI AÇISINDAN PLANLI KALKINMA

1961 Anayasası ve 1982 Anayasalarında ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasının gerçekleştirilmesi için planlama fonksiyonu bir kamu hizmeti olarak düzenlenmiştir. Onar, "Kanaatimizce 1961 Anayasası Devlete iktisadi kalkınma, sosyal adaleti sağlama gibi görevler de yüklemekle Türk hukukunda kamu hizmeti anlamını genişletmiş bulunmaktadır." demektedir (52).

(50) **GÖZÜBÜYÜK, A.Ş.:** age., sh. 161 vd; **ONAR, S.S.:**age., sh. 21 vd.

(51) **GÖZÜBÜYÜK, A.Ş.:** age., sh. 162 vd.

(52) **ONAR, S.S.:** age., sh. 37.

Gerek kamu hizmeti teorisinde yapılan tartışmalara, gerek kamu hizmetinin unsurlarına bakarak yapılan değerlendirmede şöyle bir sonuç elde edilmektedir:

Duguit'nin ölçütü gereğince, planlama hizmetinin kamu hizmeti olmasını gerektiren husus toplumdaki önemidir. Planlamanın toplumdaki önemi, toplumun temeli olan ilerleme, gelişme ve kalkınmanın sağlanabilmesi için toplum adına toplumun üst bir kurumu tarafından yönlendirilmesidir.

Faaliyetin niteliğine dayanan ölçüt, kamu hizmetinin, kamu dışındaki kurumlar veya kişilerce üstlenilemeyecek yapıda veya kar getirme unsuru eksikliğinde olmasını temel almaktadır; ki ülke planlaması böyle bir boyut ve yapı gerektiren, kişisel gelir sağlama imkanı olmayan bir faaliyettir. Dolayısıyla özel kesimin girmek isteyeceği bir alan değildir.

Hizmetin görülüşündeki yönetime dayanan ölçüt, kamu hizmetini, faaliyetin özel sektör ve faaliyetlerin uygulanan hukuki rejimden farklı ve idarenin ayrıcalıklarına ve üstün yetkilerine dayanan bir yönetime dayanmasını temel almaktadır. Planlama hizmeti sırasında kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması ve uygulanmasında farklı bir hukuki rejim kabul edilmiştir. Bunlar özel ilişkilerde uygulanmayan, üstün yetkilidir.

Pozitif hukuka dayanan ölçüt, kamu hizmetini kanun koyucunun belirlemesi ile oluşturduğunu kabul etmektedir. Planlama, kanun koyucu tarafından kamu hizmeti olarak düzenlenmiştir.

Hizmetin organik ve maddi bakımından ayrılması ölçütüne göre, organik olarak kamu hizmeti idare tarafından yönetilen tüm faaliyetlerdir. Maddi bakımdan kamu hizmeti ise, faaliyet yürüten idare dikkate alınmaksızın, bu faaliyetin niteliği gözönünde tutulması ile kamu yararını sağlayan faaliyetlerdir. Planlama organik olarak bir kamu hizmetidir, idari bir organ olan DPT tarafından yerine getirilmektedir. Maddi bakımdan, planlama hizmeti kamu yararını temin ettiğinden bir kamu hizmetidir.

Ekonomik, ticari ve sınai kamu hizmetleri gereğince, planlama, toplumun ortak bir ihtiyacını karşıladığından ve kalkınmasını sağladığından bir kamu hizmetidir.

Kamu hizmetinin unsurları bakımından planlama hizmeti; planlamanın bir idari birim olan DPT tarafından yerine getirilmesi, planlama ile toplumun genel ve ortak bir ihtiyacı olan sosyal, ekonomik, kültürel kalkınmanın sağlanması için faaliyet gösterilmesi, planlama hizmetinin devamlı ve düzenli bir şekilde görülmesi sebebiyle bir kamu hizmetidir.

Planlamanın, kamu hizmeti olması dolayısıyla demokratik ülke gereklerine ve kamu hizmeti ilkelerine göre teşkilatlanması esas alınmıştır.

V. DPT'NİN KURULUŞ DÖNEMİ 1960-1962: HUKUKİ VE İDARİ YAPISI

A. PLANLAMANIN ANAYASA KAYNAĞI : 1961 ANAYASASI

1. Anayasanın 129. Maddesi ve Değerlendirmesi

Kronolojik olarak, 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki Kanun, 1961 Anayasasından önce (5 Ekim 1960 tarih ve 10621 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.) kabul edilmiştir. Ancak hukuk normları hiyerarşisinde Anayasanın kanunların üzerinde olması ve planlama konusunda temel düzenlemeyi getirmesi sebebiyle, 1961 Anayasasının 129. ve 41. maddelerindeki planlama konusundaki düzenlemesini öncelikle incelemek gerekir.

1961 Anayasasında, kalkınma planı ve Devlet Planlama Teşkilatı, 129. maddede düzenlenmiştir. Anayasa'da "İktisadi ve Mali Hükümler" içerisinde yer alan 129. maddesi şu şekildedir:

"IV. Kalkınma

a. Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı

Madde 129 : İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın kuruluş ve görevleri, planın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir (53)."

Aşağıda 129. maddenin hazırlık safhası incelenmiştir.

129. Maddenin Temsilciler Meclisinde Görüşülmesi

Komisyondan gelen 129. madde metninde "Devlet Planlama Teşkilatı"nin ismi yer almıyordu. Ancak, maddenin, Temsilciler Meclisindeki görüşmelerden sonra Milli Birlik Komitesinde görüşülmesi sırasında Teşkilat adı ayrıca eklenmiştir (54).

Mecliste planlamaya ilişkin düzenlemenin Anayasada yer alması gerektiği konusunda görüş birliği bulunmaktadır. Planlamanın Anayasada yer almasıyla, planlı kalkınma yöntemini Anayasa güvencesi altında tutmanın amaçlandığı belirtilmiştir. Bu konuda Meclis üyesi Şevket Raşit Hatipoğlu "Herhangi bir parti iktidara geldiği zaman iktisadi teşebbüsleri keyfine göre değil, bu maddenin prensiplerine göre yürütmesini sağlamak istiyor. Bu prensipleri herhangi bir kanuna koyduğumuz zaman iktidara gelen parti bu kanunu değiştirmekle prensipleri ortadan kaldırılabılır ve plansızlık gene alır yürür." demektedir (55).

(53) **ŞAKAR, M.:** Değişiklikler İşlenmiş Karşılaştırmalı Notlu Gerekçeli 1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar, İstanbul 1989, sh. 246.

(54) **ÖZTÜRK, K.:** Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, C.III, Ankara 1966, sh. 3423.

(55) **ÖZTÜRK, K.:** age., sh. 3402.

Meclis görüşmelerinde, kalkınma planının nasıl olacağı konusunda sorular sorulmuş ve bir kısım tahminlerde bulunulmuştur; çünkü, ortada bir plan uygulaması bulunmamaktadır. Kalkınma planı bütün ekonomik hayatı içine alıp, özel sektör için de emredici bir plan mı

olacaktır? Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlayacak kalkınma planının nasıl olacağı yoruma açıktır. Ancak demokratik kalkınma planının olacağı, özel kesimin faaliyetlerinin serbest olacağı belirtilmiştir. Bu konuda Komisyon sözcüsü Turan Güneş: "... bütün iktisadi faaliyetler Devletin kontrolü altına alınmış ve onun tarafından yürütülsün manasında bir plan değildir..." demektedir (56).

Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın kalkınma planları aracılığıyla gerçekleştirileceği hükmünde yer almakta olan "kültür" kelimesinin "sosyal" kelimesi içerisinde anlamını bulduğu belirtilmiş, bu sebeple kaldırılması istenmiş, ancak Temsilciler Meclisince öneri benimsenmemiştir (57). Bunda ekonomik kalkınma yanında sosyal ve kültürel kalkınmanın ihmal edilmemesine verilen önem etkili olmuştur.

Devlet Planlama Teşkilatının Devlet yapısı içerisinde olmaması, Başbakanlığa bağlı olmaması gerektiği konusunda da görüşler getirilmişse de, Meclis ve Hükümet dışında bir planlamanın mümkün olamayacağı görüşü ağırlık kazanmıştır. İktidara gelen Hükümetlerin planlar aracılığıyla ülke kalkınmasını gerçekleştirecekleri kabul edilmiştir (58).

129. maddenin Komisyon'dan gelen şeklinde "Plan, Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen bir kanunla yürürlüğe konulur." hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca, planın Mecliste görüşülmesine ilişkin yöntemin Meclis İçtüzüğünde gösterileceği hükmü de bulunmaktaydı. Ancak, maddenin Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında, bu hükümler kaldırılmıştır.

(56) ÖZTÜRK,K.: age., sh. 3406.

(57) ÖZTÜRK, K.: age., sh. 3409.

(58) ÖZTÜRK, K.: age., sh. 3401.

Kalkınma planının onaylanma şekli konusunda Temsilciler Meclisinde iki görüş savunulmuştur:

Kalkınma planının kanunla onaylanmaması gerektiği konusundaki görüş; kalkınma planlarının kanunlaştırılması halinde değiştirilmesinin zor olacağı, yeni iktidara gelen Hükümetin kanun hükmünü değiştirmekte zorlanacağı belirtilmiştir. Buna göre, iktidarlar planı görüşlerine göre değiştirebilmelidirler. Bunun yerine, planın hazırlanması esaslarının kanunla tespitinin yerinde olacağı savunulmuştur. Bu konuda Meclis üyesi Ferid Melen "İktidarlara göre planlar değişebilir. Her iktidarın kendine göre planı olur... Bundan dolayı ... planı kanuna bağlamak yerine, planın nasıl yapılacağını tespit edecek bir kanun tedvin edilmesine ihtiyaç görüyorum...." demektedir (59).

Kalkınma planının kanunla onaylanması gerektiğini savunan görüş, üç ana sebeple bu konuyu savunmuşlardır.

Kalkınma planının kanunla onaylanmasının birinci sebebi, Meclis tarafından onaylanacak olan kalkınma planları daha sonra çıkarılacak olan kanunlar da dikkate alınacağından kanun olarak onaylanmaları gerekir. İkinci olarak, kanunlarla Hükümetlere, Hükümetin ilişkileri ile ilgili bazı yetkiler verilmekte ve yükümlülükler getirilmektedir. Kalkınma planları ile de Anayasa sınırları içinde, Hükümetlere bazı yetkiler ve yükümlülükler verilecektir. Plan, bu yetki ve yükümlülükleri belirlediğinden onun da kanunla onaylanması uygun olacaktır. Üçüncü olarak, kalkınma planının kanunla onaylanması, plana, fonksiyonuna uygun bir önem kazandıracaktır (60).

Kalkınma planının nasıl onaylanacağı konusu, madde değiştirilerek, özel kanuna bırakılmıştır. Anayasa Komisyonu sözcüsü Coşkun Kırcıca: "... Komisyonumuz, bütün bu sistemler arasında ilerde intihap yapılabilmesi imkanını mahfuz tutabilmek için, genel esasları ihtiva eden program-kanunlar şeklinde Meclisin planı tasdik etmesi sistemini Anayasada

(59) ÖZTÜRK, K.: age., sh. 3398.

(60) ÖZTÜRK, K.: age., sh. 3400.
dondurmayı doğru görmemiştir." demektedir (61).

129. Maddenin Milli Birlik Komitesindeki Görüşülmesi:

Milli Birlik Komitesinde, Şu görüş dile getirilmiştir: Planlı kalkınma yöntemi Anayasada yer aldığı gibi, 91 sayılı Kanunla kurulan "Devlet Planlama Teşkilatı"nın da Anayasa hükmünde yer alması gerektiğı belirtilmiştir. Planlama Teşkilatını siyasi baskıdan kurtarmak için Anayasa güvencesine alınması gerektiğı savunulmuştur (62).

Buna karşı savunulan görüş ise, planlı kalkınma yönteminin Anayasa hükmü olarak yer aldığı, Planlama Teşkilatının kanunla kurulduğu, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay v.b. gibi Anayasa kuruluşu haline getirilmesinin gerekmediğı belirtilmiştir (63).

Milli Birlik Komitesi "Devlet Planlama Teşkilatı"nı madde kapsamına alarak bir Anayasa kuruluşu haline getirmiştir. Temsilciler Meclisi de bu hükmü deĐiŐtirerek kabul etmiştir.

Değerlendirme:

Bu maddeyle ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın hazırlanacak planlarla gerekleŐtirileceĐı hükme bağlanmıştır. Planlı kalkınma yöntemi Anayasa hükmü haline getirilmiştir. Planlı kalkınma yöntemi kabul edilmekle birlikte, kalkınma planının içeriğinin ne olacağı konusunda düzenleme yapılmamıştır. Anayasa bunu bir siyasi seçim sorunu olarak grmŐtir. Bu sebeple kalkınma planı yapılması zorunluluğu getirilmekle birlikte Anayasada içeriği ile ilgili bir belirlemenin yapılmasından kaçınılmıştır.

(61) **ÖZTÜRK, K.:** age., sh. 3415.

(62) **ÖZTÜRK, K.:** age., sh. 3418.

(63) **ÖZTÜRK, K.:** age., sh. 3419.

Ayrıca, Anayasada ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı gerçekleştirmek üzere hazırlanacak olan kalkınma planlarının bütünlüğün korunmasının gerekliliği kabul

edilmiştir. Ancak, bunun nasıl sağlanacağı konusundaki düzenleme kanuna bırakılmıştır. Anayasa genel düzenlemeyi yeterli bulmuştur.

Anayasa, daha önce 91 sayılı Kanunla kurulan Devlet Planlama Teşkilatına isim olarak Anayasada yer vermiştir. Böylece, Devlet Planlama Teşkilatı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay vb. gibi bir Anayasa kuruluşu haline getirilmiştir. Anayasa, planlı kalkınma yöntemine ve kalkınma planını hazırlayacak Devlet Planlama Teşkilatına verdiği önemi, kendi güvencesi ve kuruluşu haline getirerek göstermiştir. Anayasa, Devlet Planlama Teşkilatının kuruluş ve görevlerini, planın hazırlanmasının tespitini kanunla düzenleneceğini belirtmiştir.

Ancak, Anayasada hazırlanan kalkınma planının nasıl onaylanacağı konusunda hiç bir hüküm getirilmemiştir:

Öncelikle, kalkınma planı idari bir işlem olarak, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilip onaylanabilecek midir? Planın kabulü ve onaylanması ve bütünlüğünün korunması konusunda hazırlanacak kanun ile bu konuda Bakanlar Kuruluna bu yetki elbetteki verilebilir. Bu durumda kalkınma planından beklenen fonksiyonların yerine getirilmesi mümkün olmayabilecektir.

Anayasa hükmüne göre hazırlanan kalkınma planı Meclisçe onaylanabilir mi? Kanun koyucu bu konuyu düzenleyen kanunda Meclis tarafından onaylanmasına ilişkin hüküm getirebilir. Nitekim, aşağıda görüleceği gibi, kanun koyucu aynı yöntemi benimsemiş ve kalkınma planının Meclis tarafından onaylanacağını hükme bağlamıştır.

Anayasanın bu hükmü, bir başka soruyu da ortaya çıkarmaktadır. Acaba, Bakanlar Kurulu veya Meclis tarafından onaylanacak kalkınma planı ne şekilde onaylanacaktır? Hukuk normları hiyerarşisi içinde kalkınma planının yeri ne olacaktır? Bu belirsizliği gidermek için, Anayasada, kalkınma planından beklenen fonksiyonu sağlayacak onaylama yerinin ve şeklinin hiç bir açıklığa meydan vermeyecek şekilde ortaya konması gerekirdi.

Temsilciler Meclisi görüşmelerinde değinildiği gibi, kalkınma planının Meclis tarafından ve kanun ekinde onaylanması Türk Hukuk sistemine uygun olan yoldur. Çünkü

kalkınma planları ile ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınması gerçekleştirilecektir. Kalkınma planı kamu kesimi için zorunlu olacaktır. Bu sebeple, Meclisçe ve kanunla onaylanması, kalkınma planından beklenen fonksiyonlara daha uygun düşecektir. Yıllık bütçe kanunları, kalkınma planına (yıllık programlara) dayalı olacağından kanun ekinde onaylanmış olması gerekmektedir.

2. Anayasanın 41. Maddesi ve Değerlendirilmesi

1961 Anayasasında, planlı kalkınma yöntemi konusundaki 129. madde hükmüyle yetinilmeyerek, "Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler" içerisinde yer alan "İktisadi ve Sosyal Hayatın düzeni" kenar başlıklı 41. maddenin II. fıkrasında da kalkınma planına ilişkin bir hüküm getirmiştir. 1961 Anayasası'nın 41. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:

"IV. İktisadi ve Sosyal Hayatın Düzeni

Madde 41 : İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir.

İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, bu maksatla, milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevidir (64)."

41. Maddenin Temsilciler Meclisinde Görüşülmesi:

Anayasanın 41. maddesinin Temsilciler Meclisi görüşmeleri sırasında savunulan görüşler şöyle özetlenebilir:

(64) ŞAKAR, M.: age, sh. 219.

Öncelikle Planlamanın, Devlet hayatına dahil edilmesi gereken ve uzun zamandır özlenen bir kurum olduğu belirtilmiştir. Ancak, planlı kalkınma yönteminden ne anlamak gerektiği konusundaki belirsizlik bu madde görüşmelerinde de ayrıca dile getirilmiştir. Planlamanın sınırlarının ne olacağı; kamu kesimi yanında özel kesimin plan kapsamı içinde bulunup bulunmayacağı sorusu ortaya atılmıştır. Plan özel sektör için zorunlu olacak mıdır? Planlama ne kadar geniş olacaktır? Nasıl bir plan yapılacaktır? en yaygın sorulardır. Meclis üyesi Nurettin Ardıçlıoğlu plan için, "... kalkınma bakımından geri kalmış bir memleket olarak, demokrasinin teminatı içinde iktisadi yönden nasıl kalkınacağımızın şeması çizilmektedir..." demektedir (65). Burada, demokrasi içinde bir planlama yapılacağı belirtilmekte, ancak nasıl bir planlama yapılacağı belirtilmemektedir.

Görüşmelerde ayrıca bu maddenin Anayasanın 129. maddesi ile birlikte düşünülmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Aynı konuda Meclis üyesi Turhan Feyzioğlu: "... bizim planlamadan kastettiğimiz şeyin totaliter manada plan olmadığı daha iyi anlaşılır..." demektedir (66). Ayrıca, Meclis üyesi Emin Paksüt bu konuda: "...Ferdin hürriyeti ve mülkiyet hakkı gibi, özel teşebbüsün (haklarının) korunacağı da tabiidir. Bunun dışında birşey düşünülemez." demektedir (67).

Planlamanın hangi yöntemle nasıl yapılacağı konusundaki rahatsızlık ve tartışmaları, sadece, o günün şartları içinde Türkiye'de eksik bulunan planlama teknikleri bilgisinin yetersizliği ile açıklamaya çalışmak kolaycılık olacaktır. Böyle bir bilgi yetersizliğinin yanında, çeşitli siyasi tercihlerin etkileriyle planın bütünlüğünün korunamaması, plan fikrinin ve uygulamasının zayıflaması hatta bırakılması veya merkezi planlama yönünde katı bir Devletçi anlayışa imkan tanınması, seçilecek kalkınma yönteminin Anayasada yer alan temel hak ve özgürlükleri dikkate almaması veya bunlara zarar vermesi, ekonomik model ve planların sosyal ve kültürel amaçlarla dengeli olmaması ihtimali gibi endişelerin de bütün bu

(65) ÖZTÜRK, K.: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, C.II, Ankara 1966, sh. 1991.

(66) ÖZTÜRK, K.: age., sh. 1993.

(67) ÖZTÜRK, K.: age., sh. 2000.

tartışmalarda gizli olduğu da görülmelidir. Nitekim, daha sonra planlı dönemde, bu endişelerin bir kısmının belli boyutlarda gündeme geldiği de görülmüştür.

41. Maddenin Milli Birlik Komitesi'nde Görüşülmesi

Madde Milli Birlik Komitesi'nde de görüşülmüştür. Temsilciler Meclisinden gelen şekliyle kabul edilmiştir.

Değerlendirme:

Bu madde, temel haklar kısmının üçüncü bölümünde yer alan maddelerdeki hükümlere egemen olan ilkeleri gösteren ana madde konumundadır. Ekonomik ve sosyal hayatın işleyişinin, sosyal adaleti ve insan haklarını sağlamayı hedeflemesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında sosyal ve ekonomik kalkınmanın birlikte gerçekleşmesi gerektiği hükme bağlanırken, bunun demokratik ve bilimsel yollarla gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Ayrıca, kalkınma planlarının hazırlanmasının Devletin bir ödevi olduğu hükme bağlanmıştır.

Ekonomik sosyal hayatın düzenlenmesine ilişkin 41. madde, diğer sosyal ve ekonomik hakların ilkelerini de belirleyen ana madde olduğundan, kalkınma planlarının 129. madde ile tekrar düzenlenmiş olması, planlı kalkınmanın kurumlaşmasına verilen önemi göstermek açısından önemlidir. Aynı zamanda, ekonomik sosyal hayatının esaslarını düzenleyen maddeye planlı kalkınma yönteminin dahil edilmesi ile sosyal ve ekonomik hayatın düzenlenmesinde planlı kalkınma esas haline getirilmiş ve Devletin gözetimine verilmiştir. Ayrıca, kalkınma planlarının hazırlanmasında 41. madde de belirtilen ilkelerin dikkate alınması sağlanmıştır.

Madde ekonomik sosyal kalkınmanın nasıl bir ortamda gerçekleştirilmesi gerektiği konusunda ana ilkeyi göstermektedir: Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma "demokratik

yollarla" gerçekleştirilecektir. Burada, planlı kalkınma yönteminin demokrasi içerisinde kullanılacağı; "demokratik" olma niteliğinin kalkınma planlarının tamamlayıcı özelliği olacağı açıklanarak, Sovyet modeli merkezi planlama endişeleri giderilmektedir.

B. KURUMLAŞMANIN KANUNİ KAYNAĞI : DPT KANUNU

Şinasi Orel Başkanlığında oluşturulan Komisyonun hazırladığı Planlama Teşkilatının Kuruluş Kanun tasarısı Milli Birlik Komitesi Genel Kurulunda görüşülerek, kabul edilmiştir.

Tinbergen Başkanlığında oluşturulan Komisyonun hazırladığı Planlama Teşkilatının Kuruluş Kanunu tasarısı, Şinasi Orel'in Başkanı bulunduğu Komisyonun hazırlığı Kanun tasarısı Milli Birlik Komitesi Genel Kurulunda görüşülürken gündeme gelmiştir. Şinasi Orel Başkanlığındaki Komisyonun hazırladığı Kanun tasarısı yeterli bulunarak, Tinbergen Başkanlığındaki Komisyonun hazırladığı Kanun tasarısı görüşülmemiştir.

Tinbergen'den, daha sonra kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması konusundaki bilgisinden faydalanılmaya devam edilmiştir.

1. 91 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi:

a. 91 Sayılı Kanunun Hazırlık Aşaması

Milli Birlik Komitesi Genel Kurulundaki Görüşmeler:

DPT Kanununun 1961 Anayasasından önce kanunlaştığına daha önce değinilmişti. Planlama Teşkilatı Kanun tasarısının, Başbakanlık teşkilatının düzenlenmesi ile birlikte düşünülerek ele alınması ve topluca görüşülmesi önerilmişse de, diğer kuruluşların çalışmalarının yavaş gittiği, planlama konusundaki çalışmaların daha önceden başlayan

düzenlemeler dolayısıyla hızla sürdürüğü dikkate alınmıştır. DPT Kanununun beklenen dış yardımlarla ve yıllık bütçenin kanunlaşabilmesiyle yakından ilgili olduğu görüşü Milli Birlik Komitesinde (MBK) ağırlık kazanması üzerine tasarının öncelikle görüşülmesine devam edilmiştir.

91 Sayılı Kanun tasarısı hakkında, Meclis İktisat Komisyonu tarafından hazırlanan rapor ve değişiklik önerileri MBK'na sunulmuştur.

MBK Genel Kurulunda yapılan görüşmelere, Planlama Teşkilatı Kanun tasarısını hazırlayan Komisyon üyeleri Şinasi Orel ve Atilla Karaosmanoğlu da davet edilmiş ve kendilerinden teknik bilgi alınmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı kurulurken, Başbakanlığa bağlanmak yerine, Anayasa Mahkemesi gibi bağımsız bir teşkilat kurulması da önerilmiştir (68). Buna karşılık kabul edilen görüş, kurulacak Planlama Teşkilatının mutlaka genel idare ile ilişkili olması gerektiğini çünkü planların hazırlanmasında bilgilerin toplanması, kabul edilen kalkınma planının yürütme organının hareketlerini sınırlandırıcı içerik taşıması, kalkınma planının Hükümetçe uygulanması zorunluluğu sebepleriyle doğrudan Başbakanla bağlanması gerektiği şeklinde olmuştur (69). Başbakan iş yoğunluğu sebebiyle, Planlamanın idaresi yetkisini Başbakan Yardımcısı eliyle kullanabilecektir.

MBK görüşmelerinde, Planlama Teşkilatının Başbakanlığa bağlı olması halinde, Hükümetin planda her türlü değişikliği yapabileceği itirazı yapılmış ve bu değişikliklerin yapılabilmesinin önlenmesi istenmiştir. Bu konuda, MBK üyesi Orhan Kabibay: "Efendim,aslında bu Teşkilat, (Planlama) Bakanlar Kurulu üstünde çalışan bir teşekküldür."

(68) T.C. Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, C.I, 1961, Birleşim:14, Oturum:2, 29.9.1960, sh.17.

(69) T.C.Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, C.I, 1961, Birleşim:14, Oturum:2, 29.9.1960, sh.17.

demektedir (70). Kurulacak Planlama Teşkilatının nereye bağlanması gerektiği konusunda yapılan tartışmada Meclise bağlanması görüşü üzerinde de durulmuştur. Nitekim, o dönemde Planlama Kurulu TBMM binasındaydı. Demokratik uygulamanın Meclis eliyle yapılmasının mümkün olmadığı, yürütme yetkisinin Hükümete ait olduğu gerekçesiyle bu görüşlerden vazgeçilmiştir (71).

Bu konuda MBK üyesi Fikret Kuytak: "Devlet Planlama Dairesi Bakanlar Kurulunun üstünde bir teşkilat değildir... Bu daire planları yapacaktır..." demektedir (72). Planlama Teşkilatının kendisi bir uygulama organı değildir. Başbakan planların uygulayıcısıdır. Bu sebeple, Teşkilat Başbakana bağlı olmalı ve kalkınma planı Hükümetçe uygulanmalıdır. Bu konuda MBK üyesi Mucip Ataklı: "Efendim, isminden anlaşıldığı gibi bu bir planlama teşkilatıdır. Eğer biz buna bir de icracıyı kontrol hakkı verirsek, Devlet içinde bir devlet vücuda getirmiş oluruz..." denmektedir. (73). Böylece, Planlama Teşkilatının yürütmenin üzerinde teşkilatlandırılması durumunda ortaya çıkabilecek sonuçlar vurgulanmıştır.

Planlama Teşkilatının Devlet bünyesiyle fonksiyonel bağlantısının kurulabilmesi için planın uygulanmasından sorumlu makama, Başbakanlığa bağlanması gereklidir. Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan bir kalkınma planı, belirli bir yöntemle Bakanlar Kurulu tarafından kabul veya red edilip, değiştirilebilir. Bunu uygulayacak ise Bakanlar kuruludur. MBK deki görüşmede Sinasi Orel: "Devlet Planlama Dairesi hiç bir suretle dördüncü (yasama, yürütme ve yargı organlarından sonra) bir kuvvet olarak ortaya çıkamaz. İcra Vekillerinin tatbik etmeyeceği bir planlamayı (ayrı bir kuruluşun) yürütmesine maddeten

(70) T.C. Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, C.I, 1961, Birleşim:14, Oturum:2, 29.9.1960, sh.16.

(71) T.C. Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, C.I, 1961, Birleşim:14, Oturum:2, 29.9.1960, sh.17.

(72) T.C. Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, C.I, 1961, Birleşim:14, Oturum:2, 29.9.1960, sh.18.

(73) T.C. Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, C.I,

1961, Birleşim:14, Oturum:2, 29.9.1960, sh.18.
imkan yoktur..." demektedir (74).

Planlama Teşkilatı Kanun tasarısında "Yüksek İktisat Şurası"nın, Yüksek Planlama Kuruluna iki üye vermesi önerilmiştir. Yüksek İktisat Şurasının ekonomik ve sosyal konularda bilgili beş bilim adamından oluşması düşünülmüştür. Yüksek İktisat Şurası kalkınma planlarının hazırlanacağı ekonomik, ve sosyal hedefleri ve stratejiyi belirlemekle görevlendirilmek istenmiştir. Buna uygun olarak da, hazırlanan kalkınma planlarının Meclise sevkinden önce YPK'da görüşülmesi sırasında Şuranın iki üyesinin Yüksek Planlama Kurulunda bulundurulması düşünülmüştür. Böylece plan konusunda Hükümet-Meclis toplantısı teknik olarak kurulmuş olacaktı. Bu bağlantının kurumlaştırılması amacıyla bir kanun tasarısının hazırlandığı ve bu Şuranın da bir Anayasa kurumu haline getirilmesinin düşünüldüğü anlaşılmaktadır (75).

Yüksek Planlama Kuruluna üye yapılması düşünülen iki Şura üyesi, Şuranın henüz kurulmamış olması ve Planlama Teşkilatı Kanununun hızla çıkması gerektiği için MBK'ce 91 sayılı Kanunun kanunlaşması sırasında tasarıdan çıkarılmıştır. Yüksek İktisat Şurasının kurulmasından daha sonra vazgeçilmiştir.

Ancak yine de, planlı kalkınmaya çeşitli Hükümetlerin devam etmelerinin nasıl sağlanacağı ve planlama yönteminin nasıl hukuki güvenceye alınıp, gelecekte de devam edebileceği konusu tartışılmaya devam edilmiştir.

Yüksek Planlama Kurulunun, karma bir yapı ile bunu sağlayacağı savunulmuştur. Yüksek İktisat Şurasının Anayasada yer almasının da aynı amaca yönelik bir güvence olacağı ifade edilmiştir. Ama doğrudan bu aşamada Planlama Teşkilatı Kanununun Anayasadan önce çıktığından Planlama Teşkilatının Anayasada yer alması gerektiği konusunda bir görüş ifade

(74) T.C.Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, C.I,

(75) T.C. Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı,C.I,
1961, Birleşim: 9, Oturum:2, 10.9.1960, sh.13.

edilmemiştir (76).

O güne kadar ekonomik konularda hazırlanan bir çok raporun Hükümetleri bağlamadığı, hazırlanacak kalkınma plan ve programlarının da böyle olmaması için Hükümeti bağlayacak şekilde hazırlanması gerektiği sıkça ifade edilmiştir. Ayrıca, kalkınma planına Hükümetin uymasını sağlayacak yaptırımlar getirilmesi ihtiyacı da ifade edilmiştir.

Ancak, bu görüşler kabul edilmemiştir. Bu endişeler dikkate alınarak, bunların bir kısmını gidereceği umulan bir yapıda Yüksek Planlama Kurulu kurulmuştur. Yüksek Planlama Kurulu; Başbakan ve üç Bakan ile Planlama Müsteşarı, İktisadi Planlama Dairesi, Sosyal Planlama Dairesi ve Koordinasyon Dairesi Başkanlarından kurulmuştur.

Endişelerin diğer boyutları ise, Hükümetlerin uygulamadaki iyi niyetlerine ve Meclis denetimine bırakılmıştır. Mecliste bulunan kanun yapma ve denetim yetkilerinin kullanılması sürecine Devletin planlama fonksiyonunun kanunlaştırılması ve denetlenmesi kayıtları da eklenmiştir.

b. 91 Sayılı Kanunun Ortaya Koyduğu Planlamanın Hukuki ve İdari Yapısı

1961 Anayasanın 129. ve 41. maddeleri ile planlı kalkınma yöntemi kabul edilmeden önce, 5.10.1960 tarih ve 10621 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun" yürürlüğe girmiştir. Planlı kalkınma yöntemi Türk yönetim sistemine girmiştir.

Demokratik ülkelerden Fransa, İngiltere, Hollanda, İtalya ve Hindistan gibi ülkelerde, planlama ile ilgili birimler kurulmuştu. Bu sebeple Ülkemizde de demokratik sistem içerisinde benzer bir teşkilat kurulmuştur.

(76) T.C.Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, C.I,
1961, Birleşim: 9, Oturum:2, 10.9.1960, sh.21.

Planlama ile ilgili olarak kurulacak Teşkilat, pek çok ülkede olduğu gibi "İktisadi Planlama Teşkilatı" ismini alabilirdi. Türklerin Devlet geleneği ve Devlet ile halk dayanışması anlayışı, planların temel amacının gözardı edilmesine yol açacak kurumlaşmalardan kaçınılması konusunda da etkili olmuştur. Ekonomik kalkınma yanında sosyal ve kültürel kalkınmanın da gerçekleştirilmesi gereği eşit ağırlıkla vurgulanmıştır. Üçünü de kapsayan bir isim olarak "Devlet Planlama Teşkilatı" ismi benimsenmiştir. Aksi takdirde, sosyal ve kültürel kalkınmanın gerçekleştirilmesi için kanun değişikliği ile bir düzenleme yapılması veya ayrı bir birim kurulması ihtiyacı doğabilecekti. Bu iki kurum kaynak kullanımını bakımından birbirine rakip duruma gelebilecekti. Nitekim Hollanda'da ekonomik kalkınma kuruluşunun görevleri ve teşkilat yapısı sosyal kalkınmayı kapsamıyordu. Kendisi Hollandalı olan Prof. Tinbergen Türkiye'deki çalışmaları sonrasında edindiği görüşlerin de etkisiyle, Hollanda Planlama Teşkilatını sosyal planlamayı da kapsayacak şekilde yeniden düzenlemiştir.

Devlet Planlama Teşkilatının herhangi bir Bakanlığa bağlanmasından ve ayrı bir Bakanlık olarak kurulmasından kaçınılmıştır. 91 Sayılı Kanunla, Başbakan'a bağlı olarak Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Başbakan Planlama ile ilgili yetkilerini Başbakan Yardımcısı aracılığıyla kullanabilecektir. Kurum, Hükümetteki merkezi konumu sebebiyle Başbakan'a bağlanmıştır. Böylece Bakanlıklar üstü olan genel plan kavramının plan hazırlama ve izleme aşamalarında diğer Bakanlıklarla ilişkilerinin daha rahat yürütülmesini sağlamıştır. Diğer ülkeler de bu tür üst kurum yaklaşımını benimsemişlerdir. Fransa'da Başbakanlığa bağlı bir Planlama Genel Komiserliği kurulmuş; Hindistan Başbakan Yardımcılığı konumunda olan bir Planlama Bakanlığı kurmuştur. Planlama Teşkilatının Başbakan'a bağlı bulunması yürütmenin şemsiyesi olacak planlama fonksiyonunun yerine getirilmesini kolaylaştırıcı bir çözüm olarak görülmüştür.

91 sayılı Kanunla, Planlama Teşkilatının görevleri şu şekilde belirtilmiştir: Memleketin doğal, insan ve ekonomik her türlü kaynak ve imkanlarını tam bir şekilde belirlenerek, izlenecek ekonomik ve sosyal politika ve hedeflerin belirlenmesinde Hükümete yardımcı olmak, çeşitli Bakanlıkların ekonomik politikayı ilgilendiren faaliyetlerini koordine

etmek ve bu konularda danışmanlık yapmak, Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli planları (kalkınma planı ve yıllık programları) hazırlama, planların uygulanmasında kamu kurum ve kuruluşların iyileştirilmesi için önerilerde bulunmak, planların uygulanmasını izleyip değerlendirmek ve gerekli durumlarda planda değişiklik yapmak ve özel sektörün faaliyetlerini planın hedef ve amaçlarına uygun olarak teşvik ve düzenlemeler yapacak önlemleri almakla görevlidir.

91 Sayılı Kanunla kurulan Devlet Planlama Teşkilatının şeması :

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MERKEZ TEŞKİLATI

Müsteşar

Ana Hizmet Birimleri

Müsteşar

1. İktisadi Planlama Dairesi Bşk.
2. Sosyal Planlama Dairesi Bşk.
3. Koordinasyon Dairesi Bşk.

Yardımcı Birimler

Genel Sekretere bağlı idari hizmet birimleri kurulmuştur.

Planlama Teşkilatı "Yüksek Planlama Kurulu" ve "Merkez Teşkilatı" birimlerinden meydana gelmiştir.

Yüksek Planlama Kurulu, ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların belirlenmesinde Bakanlar Kuruluna danışmanlık yapmak; hazırlanacak planların Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, belirlenen hedeflere uygunluk ve yeterlilik bakımından incelemelerini yapmakla görevlidir.

Yüksek Planlama Kurulunun yapısı karma bir nitelik taşımaktadır. Siyasi makamlar ile teknik üst seviye kamu görevlileri Kurulu birlikte oluşturmaktadır. Başbakan veya Başbakan Yardımcısı Bakanlar Kurulunca seçilecek üç Bakan, Planlama Müsteşarı, İktisadi Planlama,

Sosyal Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlarından oluşmaktadır. 91 sayılı Kanun, üye olacak Bakanların ihtiyaca göre Bakanlar Kurulunun belirlemesini öngörmüştür. 91 sayılı Kanun Planlama hedeflerini belirleyecek ve planı görüşüp Bakanlar Kuruluna sunacak olan Kurulun eşit sayıda siyasi makam ve planlama uzmanlarından kurulması tartışmalı bir konu olarak günümüze kadar gelmiştir.

Plan, siyasi ve teknik bakımdan Kurulda görüşülürken, siyasi ve teknik niteliği birlikte ve daha iyi ortaya konabilecektir. Sonuçta, bu konuda kesin siyasi karar alma yetkisi Bakanlar Kurulu ve Mecliste olduğu için, plan hükümlerinin içeriği bu yolla daha iyi anlatılmış olacaktır.

Devlet Planlama Teşkilatının ikinci birimi, başında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarının bulunduğu "Merkez Teşkilatı"dır. Merkez Teşkilatı, İktisadi Planlama Dairesi, Sosyal Planlama Dairesi ve Koordinasyon Dairesinden oluşmaktadır.

İktisadi Planlama Dairesi, gerekli araştırmaları yaparak uzun ve kısa vadeli genel ve bölge plan ve programlarını hazırlayacaktır. Uzun vadeli planlar, yıllık program ve finansman ve sektör programları şubelerinden oluşmaktadır. Ayrıca, özel ihtisas komisyonları da kurulabilir.

Sosyal Planlama Dairesi, memleketin sosyal programlarını incelemek ve bunların çözümü için uzun ve kısa vadeli planlar hazırlamakla görevlidir. Araştırma ve planlama şubeleri ile özel ihtisas komisyonlarından meydana gelmiştir.

Koordinasyon Dairesi, genel olarak kalkınma planı ve yıllık programların uygulanmasını kolaylaştıracak önlemleri belirleyip, önermek; plan uygulamalarıyla ilgili kuruluşların katılacağı heyetler toplamak, plan uygulamasını ilgili kuruluşlarca hazırlanacak üçer aylık raporlarla takip etmek, plan ve programların uygulamada aksayan yönlerini teşkilatlanma ve metodları araştırmakla görevlidir. Mali ve Hukuki Tedbirler, Tetkik ve Tahlil ve Yayın ve Temsil Şubelerinden oluşmaktadır.

Başlangıçta, Planlamanın bir Müsteşar, bir Genel Sekreter ve üç daire başkanından oluşan bir birim olduğu görülmektedir. Kalkınma planlarını hazırlamak üzere kurulmuş ve yapısı ona göre düzenlenmiştir. Kurulduğu gün Planlama Teşkilatının bütün personeli (idareci kadro, planlama uzman ve uzman yardımcıları, memurlar ve daktilolar v.b. dahil) yalnız 89 kişiden oluşmuştur.

Demokratik katılımı sağlamak, veri eksikliğini ve personel eksikliğini gidermek amacıyla İktisadi Planlama, Sosyal Planlama Dairelerinde Özel İhtisas Komisyonların kurulması hükme bağlanmıştır.

91 sayılı Kanunda planların hazırlanmasına ilişkin hükümler de getirilmiştir. Uzun vadeli planın hazırlanması ve kabulü ile yıllık programların hazırlanması ve kabulü ve plan ve program uygulamaların izlenmesi konusunda hükümler getirilmiştir.

Kanun, Planlama Teşkilatının, bilgi toplamada Devlet İstatistik Enstitüsü ile yakın işbirliği halinde çalışmasını, planlama ile ilgili tüm bilgileri bütün kamu kurum ve kuruluşlarından isteyip, bu durumda bütün kamu kuruluşlarının talebi yerine getirmek zorunluluğu olduğunu hükme bağlamıştır.

Planlama Teşkilatı, plan ve programların hazırlanmasında ve uygulamanın izlenmesinde Bakanlıklarla Kanunun deyimiyle "yakın bir işbirliği" kurmak zorundadır. Özel İhtisas Komisyonları bunun organik aracı durumundadır.

Devlet Planlama Teşkilatı bütün bilgileri, araştırmaları kendisi yaptığı takdirde, bütün bu araştırmaları yapacak çok büyük bir kurum olarak kurulmuş olsaydı da, bunu her yönüyle yerine getirmesi mümkün değildir. Bu sebeple, Planlama Teşkilatı ilgili bütün kamu kurum ve kuruluşlarını yönlendirmeli, sonuçları zaten kendilerini ilgilendireceği için, araştırmaları ve bilgileri ilgili kamu kuruluşları yapmalıdır. Doğal olarak, yalnız birden fazla kamu kurum ve kuruluşunun görev alanına giren araştırmalar Planlamanın kendisi tarafından veya bir komisyon aracılığı ile yaptırılabilir.

c. 91 sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler ve 99 sayılı Kanun

91 sayılı Kanunla Türkiye'de ilk defa kadro karşılığı "yabancı ve yerli uzman"ların "kadro karşılığı sözleşmeli personel" olarak çalıştırılma imkanı getirilmiştir. Böylece nitelikli elemanlara Planlama Teşkilatı bünyesinde, barem sistemiyle (657 sayılı Kanundan önceki sistem) bağlı bulunmaksızın ücret verilmesi sağlanmıştır. Ücretlerin Bakanlar Kurulunca belirlenmesi söz konusu olmuştur. Üniversite elemanlarının Planlamada çalıştırılabilmesi sağlanmıştır.

Planlama Teşkilatının temel yapısı "Uzmanlık" kurumu üzerine kurulmuştur. Bu düzen, bütün hukuki düzenlemelerde korunmuştur. Kanunda "uzman" ve "uzman yardımcılığı" sınavlarına ilişkin hüküm getirilmemiştir. Bu konu çıkarılan yönetmelikle düzenlenmiştir. Bu kavramların daha sonra pek çok kuruluş tarafından kullanılması sebebiyle tanım karışıklıklarına yol açmıştır. Planlama bu konuyu yönetmeliklerle korumaya çalışmıştır.

Planlama Teşkilatının kuruluş yıllarında yüksek nitelikteki, yetişmiş personel bulma güçlüklerini aşmak amacıyla kanuni düzenlemeler yapılmıştır.

15 Ekim 1960 tarih ve 10630 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 99 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki 91 sayılı Kanuna Ek Kanun ile, kadroları ilgili kurumda kalmak üzere Planlama Teşkilatında kamu kurum ve kuruluşlarından sözleşmeli personel çalıştırma imkanı getirilmiştir. Böylece, kamu kurum ve kuruluşlarında dallarında yetişmiş personelin hizmetlerinden yararlanabilme imkanı sağlanmıştır. Bu yolla Planlama Teşkilatına gelen personelin daha sonra kurumlarına geri dönme oranının düşük olduğu gözlenmiştir.

Ayrıca, 7 Ağustos 1961 tarih ve 10874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 340 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki 30.9.1960 tarih ve 91 sayılı Kanununun 20 nci maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun ile, kalkınma planlarının hazırlanmasında gerçek veya tüzel kişilerle sözleşme yapılarak araştırma, etüt, proje yaptırabilmesi imkanı

getirilmiştir. Bu yöntem de, ÖİK.lar gibi bilgi ve işgücü eksikliklerini aşmak amacıyla getirilmiş bir imkandır.

2. 77 Sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun ve Değerlendirmesi

77 sayılı Kanunun Millet Meclisi Görüşmeleri :

Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun teklifi Mecliste grubu bulunan siyasi partilerin birer temsilcisinden oluşan Komisyon tarafından hazırlanmış ve Meclise sevk edilmiştir (77).

Kanun teklifi, Geçici Komisyon tarafından incelenmiştir. Komisyon raporu ve yapılan değişiklikler Meclis Başkanlığına sunulmuştur. Meclis Başkanlığı, Kanun teklifini Millet Meclisi Genel Kuruluna sevk etmiştir.

Millet Meclisi Genel Kurulunda yapılan görüşmelerde öne sürülen görüşler aşağıda özetlenmiştir.

Millet Meclisi Genel Kuruluna gelen Kanun tasarısında, kalkınma planının Mecliste kanun ekinde onaylanması hükmü yer almıştır (78). Ancak daha sonra kalkınma planının "Meclis Kararı" ile onanması görüşü benimsenerek bu hüküm değiştirilmiştir.

Görüşmelerde, kalkınma planının henüz hazırlanmadığı ve Meclise gelmediği belirtilerek, bir yöntem kanunun bu yolla Meclise getirilmesinin doğru olmadığı, Kalkınma planı geldikten sonra görüşülmesi gerektiği savunulmuştur (79).Ancak, doğru olan kararla, bu

(77) Millet meclisi Tutanak Der., C.VII, 1962, Dönem: 1, Toplantı: 1, sh. 196.

(78) Millet meclisi Tutanak Der., C.VII, 1962, Dönem: 1, Toplantı: 1, sh. 8 vd.

(79) Millet Meclisi Tutanak Der., 1962, C.VII, Dönem:1, Toplantı: 1, sh.196 vd.

öneri benimsenmemiştir. Kalkınma planı Meclise geldiğinde hangi yöntemle görüşüleceğinin belli olmamış olması sakınca doğurmaktadır. Öncelikle, kalkınma planının görüşme yönteminin belirlenmesi gerekir. Bu, Anayasanın 129. maddesi hükmü gereğidir. Bu sebeple yöntemin önceden belirlenmesi doğru olmuştur.

Kalkınma planının Mecliste görüşülme yönteminin milletvekillerinin değişiklik önergesi vermelerini kısıtladığı, kalkınma planında değişiklik yapma yetkisinin Bakanlar Kuruluna tanındığı savunulmuştur. Ayrıca, kalkınma planının kabulünde ayrı bir yöntem gerek olmadığı; Anayasanın kanunların görüşülmesine ilişkin 92. maddesi hükmüne veya bütçe kanununun görüşülmesine ilişkin 94. maddesi hükmüne ilişkin yöntemin uygulanmasının daha doğru olduğu savunulmuştur (80).

Bunlara karşılık, Anayasanın 129. maddesinde kalkınma planının onaylanma yönteminin kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Anayasaya da bu konuda özel bir yöntem getirileceği belirtildiğinden, farklı bir yöntem getirilmesinde hukuki bir sakınca bulunmamaktadır. Kalkınma planı Mecliste görüşülürken milletvekilleri planın bütün hükümlerini görüşüp, tartışabileceklerdir. Ancak kalkınma planları uzmanlar tarafından hazırlanmış teknik belgelerdir. Bu sebeple, bütünlüğün korunması gerekir. Anayasanın 129. maddesine göre, kalkınma planının bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak önlemlerin özel kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Bütçe Kanununda nasıl bir kısım değişiklikler sınırlandırılmışsa, kalkınma planının kabulü yöntemini düzenleyen kanunla yapılan böyle bir sınırlamanın bir sakıncası bulunmamaktadır. Kalkınma planını hazırlattıran Bakanlar Kurulu aynı zamanda uygulayacağından, kalkınma planı için verilen değişiklik önerileri konusunda da Bakanlar Kurulunun seçiminin göz önünde tutulması doğru bulunmaktadır. Örnek olarak kalkınma planı ile yıllık yüzde yedi kalkınma hızı belirlendiyse, bunu arttırmak veya azaltmak için verilecek öneriyle kalkınma planının tüm denge ve hesapları değişecektir. Bu sebeple, Anayasa hükmü ile getirilen planın bütünlüğünün korunmasına ilişkin yöntem konusunda kanunla getirilen önlemler yerinde bulunmaktadır.

(80) Millet Meclisi Tutanak Der., 1962, C.VII, Dönem:1, Toplantı: 1, sh.199.

Kalkınma planının Meclisçe nasıl onaylanacağı konusundaki görüşler, kalkınma planının “kanunla onaylanması ve Meclis kararı olarak onaylanması” şeklindedir. 1961 Anayasasının 129. ve 41. maddeleri ve 91 sayılı Kanunun görüşmeleri sırasında, bu konuda yapılan tartışmalara kısmen yer verilmiştir. Aşağıda kalkınma planının teknik niteliği göz önüne alınarak, bu konudaki görüşlere ve tartışmalara yer verilmiştir.

Kalkınma planının Meclisçe kanun ekinde onaylanması görüşü: Çıkarılacak kanunun sadece onaylama işlemini yerine getirecek anlamda bir kanun olacağını ve planın içeriğine kanun niteliği vermeyeceğini kabul etmektedir. Plan teknik bir belgedir. İçerisinde tahminler, tablolar, geçmiş döneme ait değerlendirmeler bulunmaktadır. Onay kanunu ile içerisindeki tabloların kanun hükmü niteliğini kazanması düşünülemez. Kalkınma planının kanun ekinde onaylanması doğru olacaktır. Kalkınma planının, Meclis kararı olarak onaylanarak hızlı bir şekilde görüşülmesi sağlanmak isteniyorsa, bu açıdan yerinde olmaz. Kanunlar Meclisten çok çabuk çıkabilmektedir. Bu konuda Milletvekili Ali Dizman "... Eğer sürat için bu yol takip ediliyorsa, kırksekiz saat zarfında hem Millet Meclisinden, hemde Senatodan geçmek suretiyle kanun kabuledildiği bir vakıadır. Yakın tarihte görülmüştür..." demektedir (81). Kaldı ki yöntem kanununda Mecliste görüşülme süresi sınırlandırılmıştır.

Kalkınma planının Meclis kararı olarak onaylanmasını savunan görüş: Plana kanun niteliği verildiğinde uygulamada plan-kanun, program-kanun ve istikamet-kanun şekli bulunmadığından ve planların geniş alanları kapsadığından, uygulayıcı birimler bu hüküm ve esasların, yürürlükteki kanunları plan yürürlüğe girmekle değiştirdiği sonucuna götürülebilir. Uygulamada bu konularda ortaya çıkabilecek kararsızlıklara yol açmaksızın, kalkınma planının Meclis kararı olarak onaylanması gerektiği savunulmuştur. Oysa ki planda yer alan konular yeni bir kanunda yer almaksızın uygulanacak nitelikte değildir. Ayrıca ayrı bir idari işlem yapılmaksızın uygulanacak nitelikte de değildir.

(81) Millet Meclisi Tutanak Der., 1962, C.VII, Dönem:1, Toplantı: 1, Birleşim: 123, Oturum: 1, 1.10.1962 , sh.215.

Bu konuda Kanun teklifini hazırlayan geçici komisyon üyesi Milletvekili Coşkun Kırca: "...Planın yürürlüğe girerken bürüneceği hukuki şeklin kanun değil, onay olması teklifi ileri sürüldüğü vakit, tümü üzerindeki müzakerelerin selamette ceryanı bakımından, komisyonumuzun bu esasa iltihak ettiğini... Heyetimize belirtmeyi bir vazife telakki ettim." demektedir (82). Millet Meclis Genel Kurulunda, kalkınma planının Meclis Kararı olarak onaylanması kabul edilmiştir.

77 Sayılı Kanunun Değerlendirmesi

18.10.1962 tarih ve 11235 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 77 sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun ile kalkınma planının Mecliste görüşülmesi ve kabulü, kanun tasarı ve tekliflerinin uzun vadeli plana uygunluğu ve uzun vadeli planda değişiklik yapılması yöntemleri hükme bağlanmıştır.

77 sayılı Kanun Meclis İç Tüzüğü hükümlerinden farklı bir düzenleme getirerek, yalnızca kalkınma planına özgü olmak üzere bir görüşme sistemi benimsemiştir.

Kalkınma planının onaylanmasını 77 sayılı Kanun şu şekilde düzenlemiştir: Plan metni Bakanlar Kurulunca kabul edilip, Bakanlarca imzalanıp, Meclis Başkanlığına sunulur. 1961 Anayasasında çift Meclis sistemi olduğundan (Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi) mekik sistemi benimsenmiştir. Buna göre: Meclis Başkanlığına sunulan kalkınma planı, Mecliste oluşturulan "Plan Karma Komisyonununa (Komisyon Bütçe Karma Komisyonu üyelerinden oluşur.) havale edilir. Komisyon kalkınma planı hakkındaki görüşmelerini tamamlayıp, Cumhuriyet Senatosu Genel kuruluna sevk eder. Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu, planı görüşüp, Komisyona geri gönderir. Komisyon Cumhuriyet Senatosunun kararını görüşüp, karara bağlar ve kalkınma planını Millet Meclisine sevk eder. Millet Meclisi kalkınma planını görüşüp, karara bağlar, Millet Meclisi kararı kesindir. Bu karar "Meclis

(82) Millet Meclisi Tutanak Der., 1992, C.VII, Dönem:1,
Toplantı: 1,Birleşmiş:123, Oturum:1, 1.10.1992, sh.212.

Kararı"dır. Kalkınma planı hukuk normları hiyerarşisi içindeki yeri, yasama işlemi olup, Meclis Kararıdır.

77 sayılı Kanunun, kalkınma planının Meclis tarafından onaylanmasına ilişkin düzenlemeyle Anayasa hükmü ile yapılması istenen düzenleme yapılmış bulunmaktadır. Ancak kalkınma planının "Meclis Kararı" olarak hukuk alanında yerini alması konusundaki düzenlemeye katılmak mümkün bulunmamaktadır. Kalkınma planının Türk Hukuk sistemindeki ve ekonomik kalkınmadaki yeri dikkate alınarak, kalkınma planından beklenen fonksiyona uygun bir düzenlemenin yapılması gerektiği düşünülmektedir. Kalkınma planının kanun ekinde onaylanması yolunun benimsenmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir.

77 sayılı Kanun hükmü gereğince, Yasama Meclisleri Komisyonları ve karma komisyonları kendilerine havale edilen kanun tasarı ve tekliflerini, bunlarla ilgili metinleri ve tasarı, teklif ve metinler üzerinde verilen önerge ve değişiklikleri, kalkınma planına uygunluk bakımından da inceler ve uygun bulunmadıkları takdirde reddederler.

Kalkınma planlarının bütünlüğünün korunmasına özel bir önem verilmiştir. Hazırlanan kalkınma planının bütünlüğünün Mecliste verilecek değişiklik önergeleriyle bozulmaması için 1961 Anayasasının 129. maddesi, kalkınma planının bütünlüğünün sağlanmasının kanunla düzenleneceğini hükme bağlamıştır. 77 sayılı Kanun da Anayasanın bu konudaki hükmüne ilişkin düzenlemeyi getirmiştir.

C. KALKINMA TARZININ HUKUKİ KAYNAĞI : TEMEL HEDEFLER VE STRATEJİ BELGESİ

Kalkınma planları, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen "plan hedefleri ve strajesi" belgesine göre hazırlanmaktadır. Kalkınma planlarından önce amaç, hedef ve politikalar Hükümet tarafından belirlenmektedir. Stratejilerde tercihler belirtilmiştir.

Stratejilerde ortaya konulan tercihler siyasi içeriği olan seçimlerdir. Strateji, teknik bilgi ve değerlendirmeler ışığında ortaya konulan siyasi nitelikteki bir belgedir (83).

Bakanlar Kurulu geniş bir zaman dilimi içerisinde (on beş-yirmi yıl) ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasının gerçekleştirilmesi için gerekli temel hedef, strateji ve politikaları belirlediği karara, temel hedefler ve strateji belgesi ismi verilmektedir. Çok geniş bir zaman dilimini kapsadığından, "perspektif plan" ismi de verilmektedir (84).

Temel hedefler ve strateji belgesinin teknik hazırlıkları ve çalışmaları Planlama Teşkilatı tarafından yapılmakta, Yüksek Planlama Kurulu tarafından gözden geçirilmektedir. Bakanlar Kurulu kesin kararı vermekte ve Bakanlar Kurulu kararı olarak yürürlüğe girmektedir (85).

Temel hedefler ve strateji belgesi, perspektif plan olmasından dolayı, doğrudan uygulanabilir hükümler içermemektedir. Geniş zaman diliminde ulaşılması istenen amaçları, temel ilkeleri, politik esasları, hedefleri ve bu amaca varmak için gerekli yol ve yöntemleri göstermektedir. Genel sınırlar çizildiğinden, bu sınırlar içerisinde çok geniş bir hareket serbestisi tanınmaktadır. Ancak, kalkınma planlarının hazırlanması sırasında bu sınırlar içerisinde kalınması gerekmektedir (86).

Temel hedef ve strateji belgesi Bakanlar Kurulu Kararı olduğundan, yöntemde paralellik ilkesi gereğince, Bakanlar Kurulu kararıyla değiştirilmesi imkanı her zaman bulunmaktadır. Ancak temel hedefler ve strateji belgesinde Hükümet seçimlerinden daha fazla kamu yararı düşünülerek hazırlandığından, temel hedef ve strateji belgesinin sık sık yeni gelen Hükümetlerce değiştirilmesinde belgenin bütünlüğü bozulması söz konusu olabilecektir.

(83) Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Strateji ve Hedefler (I-VI), DPT. Yayını, 1993, sh.II.

(84) **BAYRAM, M.E.:** Kalkınma Planı ve Hukuki Mahiyeti, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1990, sh.55.

(85) **BAYRAM, M.E.:** age., sh.57.

(86) **BAYRAM, M.E.:** age., sh.56.

Ülke ve dünya şartlarının gerekli kıldığı değişikliklerin yapılması da elzemdir (87).

Strateji belgesi, siyasi seçim olarak kalkınma yaklaşım ve yöntemini de ortaya koyan bir belgedir. Kalkınma yaklaşımı, bundan sonra başka bir strateji belgesi ortaya çıkıncaya kadar kaynakların ne şekilde kullanılacağını ve yönlendirileceğini de belirlemektedir. Belli bir esneklik bulunmasına rağmen, strateji belgesi çerçevesinin aşılması söz konusu değildir. Örneğin, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı öncesinde yayınlanmış Strateji Belgesi, Türkiye için "ithal ikamesi" politika ve yöntemleri uygun görmüştür (88). Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları bu stratejiyi izlemişlerdir (89). 1970'lerin başında Türkiye, Üçüncü Planını hazırlamaya başlayacağı ilk aşama ithal ikamesi uygulamasını bitirmiş, belli bir sanayi gücü ve iç pazar genişliği sağlamıştır. Bu noktada iki seçenekten biri yapılacaktı: ya ihracata yönelik kalkınma politikalarına geçilecek, ya da ithal ikamesinin yurt içinde ara ve yatırım malı üretimini hedef alan ikinci aşamasına geçilecekti. "Yeni strateji" belgesiyle ithal ikamesine devam kararı alınmıştır (90).

Seçilen kalkınma stratejisi, bu tarz bir kalkınmanın plan, program bütçe ve teşviklerini hazırlayacak ve uygulamada koordinasyonunu sağlayacak kuruluşun teşkilatlanma şeklini de etkiler. Çünkü, kurumların yürütecekleri fonksiyonlara göre teşkilatlanmaları etkili çalışmayı ve amaçlara ulaşmayı sağlayabilir. İdare hukuku ve kamu yönetimi ilkeleri bunu göstermektedir.

Türkiye'de Planlama Teşkilatının teşkilatlandırılması ile ilgili kanunlar ve strateji belgelerinin hazırlanmasının birbirinden oldukça bağımsız olarak ele alındıkları görülmektedir. Oysa, önce yapılacak işin (fonksiyonun) niteliği ortaya çıkmalı, sonra idari

(87) **BAYRAM, M.E.:** age., sh.57.

(88) Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Strateji ve Hedefler, age., sh.1.

(89) Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Strateji ve Hedefler, age., sh.1. vd.

(90) Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Strateji ve Hedefler, age., sh.3.

düzenleme bu fonksiyonun yerine getirilebilmesinin gereklerine göre yapılmalıydı. Tam tersi yapılarak, önce bir teşkilat kurulmuştur. Planlamanın ne şekilde yapılacağına dair elde, daha önceden bilinen üç karar bulunmaktaydı: 1. Planlı kalkınmanın ekonomik, sosyal ve kültürel boyutları bulunacak, 2. Planların hazırlanması ve uygulanması sırasında yapılacak, 3. Plan hazırlığı ve uygulaması demokratik olacak. Bu fonksiyonlardan ilk ikisi Daire şeklinde dağıtılarak İktisadi Planlama, Sosyal Planlama, Koordinasyon Daireleri kurulmuştur.

Bu idari yapıyı, planın kamu kesimi için emredici olması gözönüne alınarak kurulmuş bir yapı olarak yorumlamak gerekir. Çünkü, daha ilk planla birlikte özel sektöre yol gösterme fonksiyonu yeni bir konu gibi ortaya çıkmış, bunu bu tür diğer ihtiyaçlar izlemiş ve bir sonraki bölümde incelendiği gibi, herbirinin ayrı birer daire olarak Planlama Teşkilatına eklenmesine devam edilmiştir. Giderek Planlama Teşkilatının iç koordinasyonunda güçlükler artmıştır.

VI. PLANLI KALKINMAYA GEÇİŞİ HAZIRLAYAN GELİŞMELERLE İLGİLİ DEĞERLENDİRME

II. Dünya Savaşı sonrası dünyada planlı kalkınma yöntemi az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında genel kabul görmüştür. Planlı kalkınma ile ekonomik kalkınmanın hızlandırılması, savaş etkisinin azaltılması ve gelişmiş ülkelerle olan ekonomik gelişmişlik farkının kapatılması amaçlanmıştır. Başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası ekonomik kuruluşlarca, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde planlı kalkınma yönteminin kabul edilmesi yönünde önerilerde bulunulmuştur.

Türkiye'de planlı kalkınma yöntemi üzerinde, sanayi planlarına (1933) kadar geriye giden düşünce alanında bir hazırlık dönemi bulunmaktadır. Dünyadaki eğilimlerin de etkisiyle, planlı kalkınma yöntemi yönünde 1950 sonrasında gelişmeler daha da hızlanmıştır. Uluslararası ekonomik kuruluşların desteğiyle plan hazırlama çalışmaları ve Planlama Teşkilatı kurma çalışmaları yapılmıştır.

Türkiye'de totaliter manada bir planlama kabul edilmemiştir. Demokratik kalkınma prensibi kabul edilmiştir. Kalkınma planları demokrasi ve özgürlük sistemi içerisinde hazırlanıp, uygulanacaktır. Kalkınma planı hükümleri kamu kesimi için emredici, özel sektör için yol göstericidir.

Ülkemizde kabul edilen planlı kalkınma yönteminde ekonomik kalkınmanın plana bağlanması yanında sosyal ve kültürel kalkınmanın da plana bağlanması kabul edilmiştir. Sosyal ve kültürel kalkınma gözardı edilmemiştir. Sosyal ve kültürel kalkınmanın ekonomik kalkınmaya paralel olarak gerçekleştirilmesi düşünülmüştür. Bu Türk planlılığının bir özelliğidir.

1961 Anayasası planlı kalkınma yöntemini kendi güvencesi altına almış, kalkınma planları ve yıllık programları hazırlamakla görevli olarak kurulan, teknik uzmanlık (ihtisas) kurumu ve Hükümetin yüksek düzeyde danışma organı olan "Devlet Planlama Teşkilatını" Anayasa kuruluşu haline getirmiştir. Böylece, ülkenin tüm ekonomisini tek elden izlenilebilecek ve uzun vadeli hedeflere ve ortaya çıkabilecek şartlara göre yönlendirme yapabilecek, bir üst kurum oluşturulmuştur. Planlama Teşkilatının Hükümete yardımcı olması düşünülmüştür.

91 sayılı Kanunla Devlet Planlama Teşkilatı kalkınma planlarını hazırlamakla görevlendirilmiş, Yüksek Planlama Kurulu ve Merkez Teşkilatı olmak üzere iki birimden oluşturulmuştur.

Yüksek Planlama Kurulu eşit sayıda siyasi makamlardan (Bakanlar) ve planlama uzmanlarından (planlama üst düzey yöneticilerinden) oluşturulmuştur. Kurulda, kalkınma planları ile ilgili siyasi sorumluluğu taşıyan Bakanlarla, teknik üyelerin eşit sayıda temsil edilmesi tartışma konusu olmuştur.

Merkez Teşkilatı planlama fonksiyonunu yerine getirmek üzere İktisadi Planlama Dairesi, Sosyal Planlama Dairesi ve Koordinasyon Dairesinden oluşturulmuştur. Çekirdek, planlama birimlerinden oluşturulmuştur. İthal ikamesi tarzı politikaların "masa" şeklinde

bütün ilgili planlama hizmet boyutlarını kapsayacak şekilde düzenlenmesi önerisi bu tarz planlamaya en uygun olanıdır. Çünkü bu tür sektörlerde büyüme planlanmaktadır. Öncelikler söz konusu değildir.

Kamu kurum ve kuruluşlarıyla kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanmasında, Planlama Teşkilatı ile yakın işbirliği içerisinde bulunulması gerektiği hükme bağlanmıştır. Bilgi akışında kolaylıklar getirilmiştir. Diğer kamu kurum ve kuruluşları Planlama Teşkilatının istediği bilgileri sağlamak zorunluluğunda tutulmuşlardır.

Planlama Teşkilatı personeline Türkiye'de ilk defa kadro karşılığı sözleşme yapılma imkanı sağlanmıştır. Ayrıca Planlama bünyesinde ihtiyaç hissedilen yetişmiş personelin sağlanması için, üniversiteler ve diğer kamu kuruluşlarından kadroları bağlı oldukları kurumlarda kalmak kaydıyla, Planlama Teşkilatında sözleşmeli olarak çalıştırılması hukuki düzenlemelerle sağlanmıştır.

77 sayılı Kanunla kalkınma planlarının TBMM de kabul edilmesinin yöntemi düzenlenmiştir. Bütçe Kanunu gibi kalkınma planı içinde Mecliste ayrı görüşme yöntemi kabul edilmiştir. Kalkınma planı (yıllık programlar) ile bütçenin hazırlanmasında paralellik ve koordinasyon sağlanmıştır.

Kalkınma planının "Meclis Kararı" olarak onaylanması yöntemi benimsenmiştir. Kalkınma planlarının kanun ekinde onaylanması Türk Hukuk sistemine ve kalkınma planının fonksiyonuna daha uygun olacaktır.

Planlı kalkınma yöntemiyle, kamu kesiminin ekonomik, sosyal ve kültürel faaliyetleri bir düzen altına alınmıştır. 1961 Anayasası, 91 ve 77 sayılı Kanunlarla Türk Plancılığının hukuki temeli tamamlanmıştır. Bu hukuki temel idari yapı üzerine oturtulan Türk plancılığı, ithal ikamesi yaklaşımı ve yöntemiyle planlama faaliyetlerini yürütmeye başlamıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

**TÜRK PLANCILIĞININ GELİŞME DÖNEMİNDE
İDARİ VE HUKUKİ YAPISI: 1962-1980 DÖNEMİ**

**I. PLANLARIN UYGULANABİLİRLİĞİNİ GELİŞTİRMEK İÇİN
KAMU İDARELERİNDE DÜZENLEME ÖNERİLERİ**

Planlı kalkınma yönteminin kabul edilmesiyle, kalkınma planlarının uygulanmasını sağlayacak dış koordinasyonun sağlanması, uygulayıcı kuruluşların ve planlama faaliyetlerine destek kuruluşlarının, plan uygulamasını gerçekleştirecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmiştir. Planlı kalkınma yöntemine uygun olarak idarenin yeniden düzenlenmesi konusunda araştırmalar yapılmaya başlamıştır.

A. MEHTAP RAPORU

1. Araştırmanın Hazırlanması

Kalkınma planının ve yıllık programlarının başarıya ulaşması etkin bir Devlet idaresiyle mümkündür. Devlet idaresinde planlı kalkınma yönteminin uygulanmasını kolaylaştıracak bir kısım değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

91 sayılı Kanunda, Planlama Teşkilatının görevleri arasında plan ve programların başarıyla uygulanabilmesi için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla mahalli idarelerin kuruluş

ve işleyişlerinin iyileştirilmesi konusunda tavsiyelerde bulunmak da yer almaktadır. Planlama Teşkilatı Devlet idaresinin kalkınma amaçlarına tam anlamıyla uygun olmadığını görerek, idari reform ve yeniden düzenleme konusunda genel bir rapor hazırlanmasını Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünden (TODAİE) talep etmiştir. TODAİE talep edilen raporu hazırlayarak Planlama Teşkilatına sunmuştur (1961). Raporda varılan sonuçlar 1962 Yılı Programında değerlendirilmiştir. Konunun önemi ortaya çıktıktan sonra Başbakanlık tarafından bu çalışmalara paralel olarak, TODAİE'nin ve Planlama Teşkilatının bu alanda araştırma hazırlamaları istenmiştir (1). MEHTAP Raporu bu amaçla hazırlanıp, Hükümete sunulmuştur (2).

2. Araştırmanın Konusu

Cumhuriyet Döneminde Devlet idaresinin bütününe esaslı şekilde değerlendirilip iyileştirilmesi konusunda kişi ve kurumlarca yapılan çalışmalarda sınırlı gayretler olmuştur. Ancak, bu çalışmalar genel bir idari reform ve yeniden düzenlemeyi sağlamaktan uzak kalmıştır. İdareyi geliştirme ve yeniden düzenleme sorununun merkezi şekilde ele alınıp incelenmesi ihtiyacı vardır. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP Raporu) ile Merkezi Hükümet teşkilatının kuruluş ve görevleri genel idare ilkeleri açısından incelenmiştir (3). Araştırma Projesi Kurulunda Planlama Teşkilatından uzmanlar da bulunmuştur. MEHTAP Raporundan esinlenilerek T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi hazırlanmış ve MEHTAP Raporu Başbakanlığa teslim edilmiştir.

(1) Araştırmanın amacı kapsamı ve yapılış şekli Bakanlar Kurulu'nun 13.2.1962 tarih ve 6/209 sayılı Kararı ve Başbakanlığın 9 Şubat 1962 tarih ve Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi 142/78-619 sayılı talimatı ile tespit edilmiştir.

(2) Planlama Teşkilatı'nda idarenin yeniden düzenlenmesi için yapılacak mevzuat değişiklikleri ile ilgili bir çalışma yapılmıştır. Bu konuda yapılan çalışma için bk.: İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla ilgili Genel İlkeler, DPT. Yayını, 1966.

(3) Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma

Projesi Yönetim Kurulu Raporu, TODAİE. Yayın, Ankara 1966.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, idari reformun belirli bir zamanda başlayıp bitecek şekilde düşünülmediği, idarenin bütününe kapsayan ve gelişme yönleriyle tespit eden yeniden düzenleme hareketi olarak görüldüğü; idari yapıda bu doğrultuda devamlı ve sistemli bir izlemenin uygulanacağı; idarenin geliştirilmesi faaliyetinin planlama, koordinasyon ve denetim görevi gibi sürekli bir görev olacağı belirtilmiştir. Öncelikle merkezi hükümetin kuruluşu (merkez ve taşra teşkilatı) ve mahalli idarelerin kalkınmakta olan ekonominin ihtiyaçlarını akılcı şekilde süratle karşılayabilecek duruma getirilmeleri gerektiği belirtilmiştir (4).

1964 yılından başlayarak hazırlanan yıllık programlarda ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında MEHTAP Raporuna uygun idari reform konusunda düzenlemeler yer almıştır (5).

MEHTAP Raporunun önerilerinin uygulanma durumu konusunda araştırma ve makaleler yazılmıştır (6). 1967 yılı Programında bu konuda: "Planın uygulandığı ilk dört yıllık süre içerisinde ekonomik ve sosyal hedeflere tam olarak ulaşamamasının sebepleri arasında yeniden düzenleme tedbirlerinin gerçekleştirilememiş olması başta gelmektedir." denilmektedir (7).

(4) Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl 1963-1967, DPT, Yayını, Ankara 1963, Sh. 78. vd.

(5) Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl 1968-1972, DPT, Yayını, Ankara 1973.

(6) **DİNÇLER, N. - ERSOY, T.:** Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması, TODAİE. Yayını, Ankara 1974.; **SÜRGİT, K.:** Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırması Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı, Amme İdaresi Der., 1968, C.I, S.2, TODAİE. Yayını, Ankara 1968, sh.1 vd.; **SÜRGİT, K.:** Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları, Amme İdaresi Der., 1968, C.I, S.3, TODAİE. Yayını, Ankara 1968, sh.3 vd.

(7) 1967 Yılı Programı Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl, DPT. Yayını, 1967, sh. 423.

3. Planlamanın Hukuki ve İdari Yapısı ile İlgili Öneriler

MEHTAP Raporunda Planlama Teşkilatı ile ilgili olarak şu hususlar belirtilmiştir:

Planlama Teşkilatının plan ve programların hazırlanmasında gerekli olan bilgi ve verilerin, hazırlanma sorumluluğunun ilgili Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında olması; Başbakanın Planlama Teşkilatının idaresi ile ilgili yetkilerini Başbakan Yardımcısı eliyle kullanırken, bu yetkiye ihtiyaç ve normal yetki devri kurallarını aşan bir anlam verilmemesi; Yüksek Planlama Kurulunun teknik üyelerinin kaldırılması ve Bakanlıkların temsilcilerinin yer aldığı bir hale getirilmesi; Planlama Teşkilatına uygulama ile ilgili raporların düzenli olarak verilmesi; Bakanlıklar ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının planlama birimlerinin Planlama Teşkilatı ile koordinasyonu gerçekleştirecek şekilde yeniden düzenlenmesi; Bakanlıklarla Devlet Planlama Teşkilatı arasında etkili işbirliğinin sağlanması gerektiği belirtilmiştir (8).

B. İDARİ REFORM DANIŞMA KURULU RAPORU

1. Araştırmanın Hazırlanması

İdarenin yeniden düzenlenmesi konusunda Bakanlar Kurulunun kararı ve Başbakanlığın talimatı ile, Devlet kuruluşlarının yeniden düzenlenmesinin genel yönünün ve stratejisinin belirlenmesi için bir araştırma yapılması istenmiştir (9). İdari Reform Danışma Kurulu kurularak, "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeleri ve Öneriler, İdari Reform

(8)Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, sh. 66.

(9) Bakanlar Kurulunun 29.5.1971 tarih ve 7/2527 sayılı kararı ve Başbakanlığın 15.6.1971 tarih ve Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesinin 91-34/8308 sayılı direktifi ile çalışma başlatılmıştır.

Danışma Kurulu Raporu" hazırlanıp, 1.7.1971 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur (10). Bu raporun hazırlanmasında, MEHTAP Raporu esas alınarak, çalışma grupları oluşturulmuştur.

Rapor, idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek teşkilatlanma, yeniden düzenlemede uyulacak ilke ve kamu iktisadi teşebbüsleriyle uyum sağlama konularını kapsamaktadır. Raporda, o güne kadar gerçekleştirilen idarenin yeniden düzenleme çalışmalarının değerlendirilmesi yapılmıştır.

Rapor, tüm kamu idareleri ve kamu kuruluşlarını kapsamaktadır. Bu genel çerçeve içerisinde merkezi idare, merkezi idarenin taşra teşkilatı, mahalli idareler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, personel idaresi, mali yöntem, yer, araç, gereç, yöntem, mevzuat, kamu teşebbüsleri incelenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Dairesi, Milli Savunma Bakanlığı ve kamu kurumu niteliğindeki kurumlardan bir kısmı çalışma kapsamı dışında tutulmuştur.

Raporda, Türk kamu idaresinin durumu ve yeniden düzenlenmesini gerektiren sebepler, geçmiş idari reformların sonuçlarının değerlendirilmesi, idari reformda takip edilecek yol ve teşkilatlanma, idarenin yeniden düzenlenmesinde uyulacak ilkeler incelenerek öneriler sunulmuştur.

2. Planlamanın Hukuki ve İdari Yapısı İle İlgili Öneriler

Raporda, Planlama Teşkilatı ile ilgili olarak şu hususlar belirtilmiştir:

Kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanmasında temel ağırlığın ilgili Bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarında olması gerektiği, ancak bunun gerçekleşmediği; plan ve programların Planlama Teşkilatınca hazırlandığı, bu sebeple Planlama Teşkilatının plan ve

(10) İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler; İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE.Yayımları, Ankara 1972, sh. XI + 236.

programların uygulanmasının takibinde aksaklıklar olduğu; Yüksek Planlama Kurulunun yeterince işletilemediği; teknik üyelerin kaldırılarak, Bakanlardan oluşan bir yapının kazandırılması gerektiği; planlama faaliyetlerinde kullanılan araştırmaların, planlama dışında hazırlanması gerektiği ve bu araştırmaların ilgili kuruluşca yapılması gerektiği; kuruluşların planlama birimlerinin planların hazırlanmasında kendilerine düşen görevleri yapacak hale getirilmesi gerektiği belirtilmiştir (11).

II. DPT'NİN TEŞKİLATLANDIRILMASI İLE İLGİLİ İLAVE

DÜZENLEMELER

A. 933 SAYILI KANUN VE DEĞERLENDİRMESİ

Millet Meclisi Görüşmeleri:

933 Sayılı Kanun tasarısı Meclise "İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Uygulaması Esaslarına Dair Kanun Tasarısı" adıyla sunulmuştur (12).

Mezkur Kanun tasarısı Anayasa Komisyonunda ve Bütçe Plan Komisyonunda görüşülmüştür. Komisyonda yapılan değişiklikleri kapsayan Komisyon raporuyla Meclis Başkanlığına sevk edilmiştir (13).

933 Sayılı Kanunla, kalkınma planı ve programları doğrultusunda özel sektörün teşvik edilmesi düzenlenmiştir. Kanun tasarısının Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında ifade edilen aleyhte ve lehteki görüşler özetle şöyledir:

(11) İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, sh. 57 vd.

(12) Millet Meclisi Tutanak Der., 1967, C.XXI, Dönem:2, Toplantı: 2, S. Sayısı: 314e 2 nci ek, sh.1.

(13) Millet Meclisi Tutanak Der., 1967, C.XXI, Dönem:2, Toplantı: 2, S. Sayısı 314, sh. 9 vd,

933 sayılı Kanunun çıkarılmasına karşı olan görüş: Türk Devleti sosyal hukuk Devletidir. Anayasa gereği hızlı kalkınma ve sosyal adaletin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. 933 sayılı Kanunun Anayasanın Sosyal Devlet ilkesine aykırı olduğu, sosyal adaleti bozacağı savunulmuştur. Plan ilkeleri ve Anayasanın 41. maddesi bakımından sakıncalı olduğu, özel girişimcilerin fırsat eşitliğini bozduğu belirtilmiştir. Bu tasarı ile, kamu tasarruflarının ve kamu gelirlerinin özel yararların hizmetine sunulduğu iddia edilmiştir. Devletin gelirleriyle, kişilerin zengin edileceği iddia edilmiştir (14).

933 sayılı Kanunun gerekli olduğunu savunan görüş: Kalkınma planının uygulamasını gösteren kanunun, Anayasanın 129. maddesi hükmü gereği çıkarılması gerektiği savunulmuştur. Kanunun görüşüldüğü günlerde İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı görüşmelerinin başlaması söz konusudur. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının uygulanması sırasında ortaya çıkan aksaklıkların giderilmesi amacıyla bu Kanun tasarısı hazırlanmıştır. Kalkınma planı ve programların amacına ulaşması için bu Kanun gereklidir. Tasarının kanunlaşması halinde hangi fonların kurulacağı ve hangi sektörlerin, hangi geri kalmış yörelerin teşvik edileceği bellidir. Bunlar yıllık icra programlarında yer alacaktır. Fonlardan faydalanmak için kurumlar kurulup, denetim mekanizması da oluşturulacaktır. Bu derece açıklıktan sonra fonların bir sakıncası yoktur (15). Bu konuda Milletvekili Cengiz Ekin: "...Bir kere plan devrine girdikten sonra bu dönemin gerektirdiği cesareti göstermek, tutucu ve durdurucu usulleri bırakmak zorundayız. Tasarı bu zorunluluğun bir tabii sonucu olarak karşınızdadır.." demektedir (16). Anayasada yer alan sosyal Devlet ilkesinin fonlardan teşvik amacıyla verilecek kredileri önlemediği, Anayasanın 40. maddesine göre Devletin, özel sektörün ulusal ekonomi gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve

(14) Millet Meclisi Tutanak Der., 1967, C.XXI, Dönem:2, Toplantı:2, Birleşim: 140, Oturum:1, 14.7.1967, sh. 92 vd.

(15) Millet Meclisi Tutanak Der., 1967, C.XXI, Dönem:2, Toplantı:2, Birleşim: 140, Oturum:1, 14.7.1967, Ankara 1967, sh. 92 vd.

(16) Millet Meclisi Tutanak Der., 1967, C.XXI, Dönem:2, Toplantı:2, Birleşim: 140, Oturum:1, 14.7.1967, Ankara 1967, sh. 104 vd.

kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak önlemleri alacağını belirttiğinden bunun Anayasaya uygun olduğu belirtilmiştir. Kamu kaynaklarından özel sektöre bu şekilde yapılacak kaynak aktarımının mümkün olduğu belirtilmiştir.

Bu konuda şunlar ifade edilebilir: Demokratik kalkınma planı ilkesi gereği, kalkınma planı ve yıllık programlar doğrultusunda özel sektörün yönlendirilmesi, özendirilmesi, teşvik edilmesi mümkündür. Böylece kalkınmada özel sektörden de yararlanılmış olacaktır. Zaten demokratik kalkınma planlarında özel sektör için emredici hüküm yoktur. Bu sebeple teşvik sistemi ile kalkınma planları doğrultusunda özel sektörün yönlendirilmesi elzemdir.

Planlama Teşkilatı tarafından özel sektörün kalkınma planı doğrultusunda sağlanacak teşvik tedbirlerinin esaslarının belirlenmesi doğru olmakla birlikte, teşvikleri verecek birimin Planlama Teşkilatına bağlanması Planlamayı uygulamanın içine çekeceğinden sorun çıkarabileceği belirtilmiştir. Bu konuda Milletvekili Çoşkun Kırca: "Fakat, bu hizmetin Devlet Planlama Teşkilatına verilmesi, bu Teşkilatın ekonominin bütününe tesir edecek her çeşit yatırımlar hakkında mütalaa beyan etmek gibi pek tabii olan görevinin çok ötesinde, Planlama Teşkilatını günlük işlerle uğraşmak gibi bir yola götürebilir. Bunun sonucu, Devlet Planlama Teşkilatının planı ve yıllık programları yapmak ve uygulanmasına nezarat etmek olan asli ve hayati görevinden uzaklaştırmak olabilir....." demektedir (17). Kaldığı henüz Kanun tasarısı kabul edilmemiş ve teşvik sistemini uygulayan birimler Devlet Planlama Teşkilatına bağlanmamıştır.

Değerlendirmesi:

11 Ağustos 1967 tarih ve 12671 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 933 sayılı Kalkınma Planı'nın Uygulanması Esaslarına Dair Kanun, özel sektörün kalkınma planları doğrultusunda yönlendirilmesi, teşvik edilmesi ile ilgili faaliyetleri düzenlemektedir.

(17) Millet Meclisi Tutanak Der., 1967, C.XXI, Dönem:2, Toplantı:2, Birleşim: 140,

Oturum:1, 14.7.1967, Ankara 1967, sh. 109.

1961 Anayasasının 41. maddesinin 2. fıkrasında ve 129. maddesinde kalkınma planının Devletçe hazırlanacağı hükme bağlanmıştır. 91 sayılı Kanunla Planlama Teşkilatının kuruluş ve görevleri gösterilmiştir. 77 sayılı Kanunla kalkınma planının yasama organınca görüşme ve onaylanması yöntemi, planın bütünlüğünün korunması düzenlenmiştir. 933 sayılı Kanunla plan uygulamasının nasıl olacağı konusundaki hukuki boşluk doldurulmaktadır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık programların öngördüğü önlemler, (özel sektörle ilgili) plan uygulamasının nasıl olacağı konusunda bir düzenleme yapılmamıştır. Bu Kanunla bu konudaki boşluk kanuni düzenleme yapılmıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde özel sektöre etkili bir teşvik sisteminin uygulanması ihtiyacı bulunmaktadır. Bu ihtiyaç da 933 sayılı Kanunla giderilmiştir.

933 sayılı Kanunla özel sektörün teşviki ve yabancı sermayenin teşviki görevleri Planlama Teşkilatına verilmiştir.

933 sayılı Kanunun 1. maddesinde kalkınma planı hedeflerine uygun olarak geliştirilmesi istenilen ekonomik faaliyetlerin ilgili sektörlerle planın bölgelerarası dengeli kalkınma ilkesi de gözetilerek genel ve katma bütçelerden ödünç verme şeklinde transferler yapmak amacıyla teşvik fonları kurulabileceği hükme bağlanmıştır. Bu amaçla Maliye Bakanlığı bütçesinde her yıl "Gelişme ve Teşvik Fonları" isimli bir bölüm açılacağı ve fonların burada gösterileceği hükme bağlanmıştır.

Kalkınma planı ve programlarına uygun olarak, ihracatın teşviki ve döviz gelirlerinin artırılması amacıyla önlemler geliştirilmesi ve bunlarla ilgili düzenlemelerin Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile belirleneceği belirtilmiştir.

Kalkınma planı uygulaması ile ilgili teşvik edici ve kolaylaştırıcı tedbirlerin süratle ve zamanında alınabilmesi için, çeşitli kanunların çeşitli makamlara verdiği görevlerin, aynı amaç ile belirlenecek bir makamda toplanması istenmiştir. Bu amaçla çeşitli Bakanlık ve

kuruluşların arasında dağılan teşvik sisteminin, bu dağınıklık sebebiyle iyi işleyemediği, ekonomiyi tüm yönleriyle inceleyip, araştıran, değerlendiren ve izleyen bir kurum olan Devlet Planlama Teşkilatının bunu daha iyi düzenleyeceği düşünülmüştür. Teşvik mevzuatı ile ilgili düzenlemelerde birlik sağlamak için teşvik mevzuatında Bakanlar Kuruluna düzenleme yetkisi verilmiştir. Hazırlanacak kararnameler kalkınma planı ile ilgili olduğundan, bu konudaki temellerin belirlenmesi ve gerekli değişikliklerin hazırlanması Yüksek Planlama Kurulunca yapılacaktır. Kurulca yapılacak öneriler Bakanlar Kurulunca kararname olarak yayımlanacaktır.

Kalkınma planı uygulamasında teşviklerin uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla fonların kurulması için hukuki temel oluşturulmuştur.

933 sayılı Kanunla kalkınma planları doğrultusunda özel sektörün teşviki imkanı sağlanmıştır. Planlama Teşkilatı bünyesine uygulayıcı birimlerin bağlanmasıyla, teşvik belgesi verilmesi ve izlenmesi, denetim işlemlerinin yapılmasının "uygulama" olup olmadığı konusunda, bilimsel esaslara dayanmayan iki görüş ortaya atılmıştır.

Birinci görüş teşvik belgesi vermenin, bir uygulama fonksiyonu olduğunu savunmuştur. Bunun için Planlama Teşkilatı dışında bu faaliyetlerin ayrı bir teşkilatlanmaya gidilmesi gerektiği belirtilmiştir. Teşvik belgesi verme ve izleme, denetim işlemlerinin, teşvik belgesinin yatırım veya ihracat sırasında çeşitli aşamalarda kullanma işlemleriyle bağlantılı olduğu savunulmuştur.

İkinci görüş, teşvik belgesi verme işleminin bir proje değerlendirme ve kaynak tahsisi fonksiyonu olduğunu belirterek, bunun Planlama Teşkilatının temel görevi olduğu savunulmuştur. Teşvik belgesi aldıktan sonra girişimcilerin kredi, kaynak kullanımı, ithalat-ihracat, mali denetim işlemleri için ilgili uygulayıcı ve bankaların işlemleri yürüttüklerini, Planlama Teşkilatının işlemlere karışmadığı, teşvik belgesinin verilmesinin kaynak tahsisi sayılmadığı savunulmuştur.

Bu tartışma bilimsel temellere dayanmadığından, zaman içerisinde çalkantılara sebep olmuştur. Bunu yürütecek birim kurulurken "Teşvik ve Uygulama" isminin verilmesi sorunu büyütülmüştür. Yapılan işlemin ne kadarının teşvik, ne kadarının uygulama olduğu birbirinden ayrılmadığı için, "Teşvik ve Uygulama" birimi sık sık kamu kurumları arasında yer değiştirmiştir. Bu konudaki görüşümüz aşağıdadır:

Devlet Planlama Teşkilatının görevleri arasında kalkınma planları ve programları doğrultusunda özel sektörün yönlendirilmesi, özendirilmesi ve teşvik edilmesi bulunmaktadır. Böyle olunca özel sektörün kalkınma planları ve programları doğrultusunda Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yönlendirilmesi gerekmektedir. Makroekonomik gelişmeler doğrultusunda özel sektörün yönlendirilmesi için gerekli önlemleri, önerileri Planlama Teşkilatı belirleyecektir.

Teşvik ve yabancı sermaye ile ilgili birimler Planlamaya bağlanmıştır. Planlama uygulamanın içine çekilmiştir. Planlama ilgili girişimcilerin taleplerini inceleyerek, teşvik belgesi verecek, her türlü değişiklik işlemlerini yapacak, yatırım, ihracat, yabancı sermayenin yatırımları ile ilgili her türlü belgeyi onaylayacak ve takip ve denetleme işlemlerini yapacaktır.

Özel sektörün ve yabancı sermayenin yönlendirilmesi ve teşvik edilmesine ilişkin tedbirleri Planlama Teşkilatı almalıdır. Ancak bunu yapacak kuruluşlar Planlama Teşkilatına bağlı olmamalıdır. Planlama ile uygulayıcı birimler arasında sıkı bir işbirliği olmalıdır. Teşvik tedbirlerinin uygulanmasındaki çıkan aksaklıklar, ihtiyaçlara ve makroekonomik gerçeklere göre teşvik tedbirleri, "Teşvik" ve "Yabancı Sermaye" birimleri ile Planlama Teşkilatı, arasındaki işbirliği ile belirlenmelidir. Planlama Teşkilatı kalkınma planı ve yıllık programlar doğrultusunda özel sektörün yönlendirilmesi için teşvik tedbirlerini belirlemekle görevlidir.

933 Sayılı Kanununun 4. ve 8. maddeleri ile teşvik tedbirlerinin (kalkınma planlarının) uygulanmasında ilgili kurumlarda kadrolu veya geçici statüde sözleşmeli personel çalıştırılması hükme bağlanmıştır. Böylece "geçici" statüde sözleşmeli personel çalıştırma imkanı getirilmiş ve Planlama Teşkilatının bütün birimlerinde 933/4-8 statüde eleman çalıştırılması yaygın olarak kullanılmıştır. Bu personelin kadroları bulunmamaktadır. Bu

sebeple geçici statüde çalıştırılan personelin sözleşmeleri fesh edilip, gerekli tazminat ödenerek işten çıkartılmaları mümkündür. Bu statüde on yılı aşkındır çalışan personel sayısının fazla olduğu görülmektedir. Kadrosuz çalıştırma doğru bulunmamaktadır. Personelin "kadro" "memuriyet" güvencelerinin bulunmaması, iş güvenliği bakımından sakıncalı bulunmaktadır.

B. ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesinde 933 sayılı Kanunun tamamının Anayasa ve Meclis İç Tüzüğü hükümlerine aykırılığı ileri sürülerek iptal davası açılmıştır.

İptal davasını görüşen Anayasa Mahkemesi 933 sayılı Kanunun bazı maddelerinin iptaline karar vermiştir (Anayasa Mahkemesi'nin 23, 24 ve 25.10.1969 tarih ve E:1967/41, K:1969/57 sayılı Kararı) (18).

Anayasa Mahkemesi 933 sayılı Kanunun "finansman" ile ilgili 1. maddesinin tamamını iptal etmiştir. 1. maddenin A bendinde belirtilen fonlara ilişkin düzenlemenin "esaslı konuları" 933 sayılı Kanunda yeterince belli edilmediği gerekçesiyle iptal edilmiştir. 1. maddenin B bendinde karma teşebbüslere ilişkin hükmün, karma teşebbüslerin denetiminin TBMM'ne verilmesine karşılık, bu teşebbüslerin serbest bırakıldığı gerekçesiyle, Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir (19).

933 sayılı Kanunun "teşvik ve tanzim" ile ilgili 2. maddesinin A ve B bendleri, gümrükte alınan vergi ve resimler ile ilgili Bakanlar Kuruluna yetki verilmektedir. Oysa ki, bu konular TBMM tarafından çıkarılacak kanunla düzenlenebilir. Yasama organına ait yetkinin, Bakanlar Kuruluna verilmesi Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

(18) Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı ile ilgili Kanunlar ve Anayasa Mahkemesi Kararları, DPT, Yayını, 1980, sh. 106 vd.

(19) Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı, age. sh. 98 vd.

2. maddenin C bendinin kamulaştırılan malların özel kişilere devrine ilişkin hükmü, özel kişiler yararına kamulaştırma yapılamayacağı gerekçesiyle, Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir (20).

933 Sayılı Kanunun 3. maddesinin A ve B bendleri vergi bağışıklıkları ve ayrıcalıklarına ilişkin düzenlemelerin yasama organına ait olduğu, bu konudaki düzenlemelerin kanunla yapılabileceği, bunun Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir (21).

933 sayılı Kanunun 4. maddesinin, Yatırımları ve İhracatı Geliştirme Teşvik Bürosunda "ilgili Bakanlıklardan yeteri kadar personel, kadroları ile çalıştırılır" hükmü iptal edilmiştir. Büroda ilgili Bakanlıklardan yeteri kadar personelin kadroları ile çalıştırılabilecekleri hükmünün, Başbakanın veya Bakanlar Kurulunun işlemleri ile kadrolara ilişkin kanun hükümlerinin değiştirilmesi anlamına geldiği, kanunların ancak yasama organınca değiştirilebileceği gerekçesiyle Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir (22).

933 sayılı Kanunun 5. maddesinin tamamı, Mahalli İdarelere genel bütçeden ayrılan yardım ödenekleri ile dış kaynak yardımları aktarılması şartlarının ve yardım yapılacak yerel yönetimlerde aranılacak niteliklerin ilkeleri kanun ile belirlenmediği gerekçesiyle Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir (23).

933 sayılı Kanunun 7. maddesinin son fıkrası, bazı görevlere yapılacak atamaların Bakanlar Kuruluna takdir yetkisi veren hüküm yetki devri olarak görülerek, Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir (24).

(20) Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı., age., sh. 99 vd.

(21) Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı., age., sh. 101 vd.

(22) Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı., age., sh. 102 vd.

(23) Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı., age., sh. 103 vd.

(24) Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı., age., sh. 104 vd.

933 sayılı Kanunun 9. maddesi, Kamulaştırma Kanunu hükümlerinin bu kanun hükümlerinde geçerli olmaması sebebiyle, Anayasa'da yer alan mülkiyet hakkını ihlal ettiğinden, Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir (25).

Anayasa Mahkemesi'nin 933 sayılı Kanunun önemli hükümlerinin Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmesinden sonra, özel sektörün yatırımlarının teşvikinin hukuki temeli konusunda boşluk meydana gelmiş, Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda yeni bir kanun tasarısı hazırlandıysa da, kanunlaşmamıştır. Yürürlükteki Kanun hükümleri doğrultusunda uygulamalar devam ettirilmiştir. Bu konudaki kanuni boşluğun doldurulmasında yıllık programlardan faydalanılmış ve teşvik uygulamaları devam ettirilmiştir. Bu konudaki hukuki boşluğun en kısa zamanda hazırlanacak Teşvik Kanunu ile doldurulması ihtiyacı halen devam etmektedir.

III. DPT'YE EKLENEN YENİ DAİRELER : KAMU İDARESİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİNE BİR ÖRNEK

"Teşvik ve Uygulama" ile "Yabancı Sermaye" birimleri Devlet Planlama Teşkilatına bir çok defa bağlanmış, daha sonra yapılan eleştiriler üzerine yeniden Teşkilat bünyesinden ayrılmıştır.

Ülkemizde yatırımları teşvik tedbirleri, 1.1.1913 tarihli "Teşvik-i Sanayi Kanun-u Muvakkatı" ile ilk olarak uygulanmıştır. Cumhuriyet Türkiye'sinde I. İktisat Kongresinde alınan kararlar doğrultusunda 28.5.1927 tarih ve 1055 sayılı "Teşvik-i Sanayi Kanunu" kabul edilmiştir. Daha sonra 1954 yılında "Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu" kabul edilmiştir (26) (27).

(25) Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı., age., sh. 104 vd

(26)"Teşvik-i Sanayi Kanun-u Muvakkat" ve "1055 Sayılı Teşvik-i Sanayi Kanunu" uygulaması için bk. **ÇOŞKUN, H.H.:** Türkiye ile Avrupa Topluluklarında Teşvik Tedbirleri ve Kanunun Tam Üyelik Açısından Değerlendirilmesi, (Tez), Ankara 1983, sh.

5 vd.

(27)**AŞIKOĞLU, R.:** Türkiye'de Yatırım Teşvik Tedbirleri, Eskişehir 1988, sh. 10 vd.

Planlı kalkınma döneminde teşvik politikası devam etmiştir (28). İkinci Beş Yıllık Kalkınma döneminde 11.8.1967 tarih ve 12671 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 933 sayılı Kanunla, teşvik politikaları geliştirilmiş ve ilk defa teşvik tedbirlerinin uygulaması tek elde toplanarak "Başbakanlık Yatırımları ve İhracatı Geliştirme ve Teşvik Bürosu" kurulmuştur. 1970 yılında çıkarılan 1318 sayılı Finansman Kanunu ile "Devlet Planlama Teşkilatı Teşvik ve Uygulama Dairesi" halinde gelmiştir (29).

1954 yılında çıkarılan 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanununu ile karların ve ana sermayenin transferi, hisselerin transferi, istikrazların teminat altına alınması ile ilgili işlemlerde Maliye Bakanlığı yetkili kılınmış ve 8. maddesiyle ayrıca Yabancı Sermayeyi Teşvik Komitesi kurulmuştur. 933 sayılı Kanunla bu Komite kaldırılarak, Yabancı Sermaye Kanununun bu Komiteye vermiş olduğu görevler Devlet Planlama Teşkilatına devredilmiştir. 6224 sayılı Kanunun 8. maddesinde belirtilen itiraz yeri, Yüksek Planlama Kurulu olarak değiştirilmiştir. Maliye, Ekonomi, Ticaret ve İşletmeler Bakanlarından oluşan Kurulun yerini 933 sayılı Kanunla Yüksek Planlama Kurulu almıştır. 1968 yılında "Teşvik ve Uygulama Dairesi" "Yabancı Sermaye" uygulamalarını da üstlenmiştir.

"Teşvik ve Uygulama Dairesi" daha sonra 14.5.1971 tarih ve 13836 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kanunla yeni kurulan "Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığına" bağlanmıştır. Kısa ömürlü olan bu Bakanlığın kaldırılması üzerine Teşvik ve Uygulama Dairesi Genel Müdürlüğü "Ticaret Bakanlığına" bağlanmıştır. 1972 yılında Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü iki kısma bölünerek "Yabancı Sermaye, Yatırım Kotası ve Acil Kota Şubeleri" Ticaret Bakanlığında bırakılıp, "Proje Değerlendime ve Gümrük Yatırım İndirimi Şubesi" 20.1.1972 tarih ve 14051 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kanunla "Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına" bağlanmıştır.

(28) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Teşvik Politikası için bk.: **AŞIKOĞLU, R.:** age., sh. 16 vd.

(29) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde teşvik politikası için bk. **AŞIKOĞLU, R.:**

age., sh. 16 vd.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde sanayileşmenin sağlanması amacıyla teşvik tedbirleri devam ettirilmiştir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığında teşvik mevzuatındaki dağınıklık giderilmeye çalışılmıştır (30).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, "24 Ocak 1980" ekonomik kararları gereğince, ekonomik önlemlerin alınması ihtiyacı doğmuştur (31). Ekonomik kararlar gereğince uygulanan teşvik tedbirleri sistemi geliştirilmesi gerekmiştir. 24 Ocak Kararları alınmadan hemen önce, 14.1.1980 tarih ve 4-44 sayılı Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi ile çeşitli Bakanlık ve kuruluşlara dağıtılmış bulunan görev ve yetkilerin bir merkezde yürütülmesi için Başbakanlık bünyesinde "Yabancı Sermaye Dairesi" kurulması, 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ve bu Kanunu değiştiren kanunlarla Maliye ve Ticaret Bakanlıklarıyla Devlet Planlama Teşkilatına verilen görev ve yetkiler, Maliye, Ticaret, Sanayi ve Teknoloji Bakanlıklarınca uygulanan teşvik tedbirleri yetkileri kurulan yeni birime devredilmiştir (32).

14.1.1980 tarih ve 4-43 sayılı İkinci bir Cumhurbaşkanlığı Tezkeresiyle, Teşvik tedbirlerini bir merkezde yürütmek, gerekli koordinasyonu ve çabukluğu sağlamak amacıyla, Ticaret Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlıkları bünyelerinde bulunan Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlükleri bütün görev ve yetkileriyle birlikte "Başbakanlık Teşvik ve Uygulama Dairesine" bağlanmıştır (33).

(30) Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde teşvik politikaları için bk. :**AŞIKOĞLU,**
R.: age.,sh. 26 vd.

(31) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde teşvik politikası, için bk.: **AŞIKOĞLU,**
R.: age., sh. 31 vd.

(32)14.11.1980 tarih ve 4-44 sayılı Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi, 11.1.1980 tarih ve 1/1-00415 sayılı Başbakanlık Tezkeresi, teklifi üzerine kabul edilmiştir bk.: **GONCA, N.:** 24 Ocak 1980 ve Sonrası Ekonomik İstikrar Tedbirleri (Resmi Gazetede 25 Ocak - 31 Temmuz 1980 Tarihleri Arasında Yayımlanan Konuyla İlgili Tezkere, Karar, Tebliğ ve Sirkülerin Derlemesi), Ankara 1980, sh. 5 vd.

(33)14.1.1980 tarih ve 4-43 sayılı Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi, 11.1.1980 tarih ve 1/1-00414 sayılı Başbakanlık Tezkeresi teklifi üzerine kabul edilmiştir.

Başbakanlık Genelgesiyle, adı geçen iki tezkereyle kurulan "Başbakanlık Teşvik ve Uygulama Dairesi" ve "Başbakanlık Yabancı Sermaye Dairesi"nin Devlet Planlama Teşkilatınca yönetileceği belirtilmiştir (34). Teşkilat bünyesine dönen ve "Teşvik ve Uygulama" ve "Yabancı Sermaye" birimleri 18.6.1984 tarih ve 18435 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 223 sayılı KHK ile Planlama Teşkilatının ana hizmet birimleri haline getirilmiştir. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının kalan kısmı (1980-1983) ve Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planları (1985-1989) dönemlerinde özel sektörün teşviki Planlama Teşkilatı eliyle, kalkınma planı ve yıllık programlar doğrultusunda yürütülmüştür (35). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi başlangıcında çıkarılan 22.3.1991 tarih ve 20822 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3701 sayılı Teşkilat Kanunuyla durum korunmuştur.

Ancak hemen dört ay sonra çıkarılan 14.8.1991 tarih ve 2090 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 437 sayılı KHK ile "Teşvik ve Uygulama" ile "Yabancı Sermaye" birimleriyle birlikte "Serbest Bölgeler" birimi de Teşkilat bünyesinde yer almamıştır. Bu birimler aynı tarih ve sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 436 sayılı KHK ile "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına" bağlanmıştır (36). Daha sonra 20.12.1994 tarih ve 22147 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4059 sayılı Kanunla, Hazine Müsteşarlığı (HM) ile Dış Ticaret Müsteşarlığı kurulmuş (DTM) ve "Teşvik ve Uygulama" ile "Yabancı Sermaye" birimleri bu iki müsteşarlık arasında ilgilerine göre paylaştırılmıştır.

Bu tarihi gelişmeye bakıldığında, "Teşvik ve Uygulama" ile "Yabancı Sermaye" biriminin sürekli Planlama Teşkilatından ayrılıp, geri dönmesinde etkili unsurların başında, özel sektörün ülke kalkınması doğrultusunda en iyi şekilde Planlama Teşkilatının yönlendirmesiyle teşvik edilmesi gelmektedir. Planlama Teşkilatı ülke ekonomisini en iyi

(34)Başbakanlığın Teşvik ve Uygulama ile Yabancı Sermaye birimlerinin Planlama Teşkilatına bırakılmasına dair karar için bk. **GONCA, N.:** age., sh.9.

(35) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde teşvik politikaları için bk.: **AŞIKOĞLU, R.:** age., sh. 37 vd.

(36) Teşviklerden faydalanmak için yapılacak başvurular için bk.: SERDAR, A.: İdari ve Kazai Kararlarla Birlikte Teşvik Mevzuatı Vergi Mevzuatı ile Muhasebe ve Beyanname Usulleri Yönünden Yatırım İndirimi ve Örneklerle Uygulaması, sh. 12 vd. tanıyan üst düzey kuruluşlarının başında gelmektedir. Yeterli bir uzman kadrosuna sahip bulunmaktadır. Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını sağlayacak kalkınma planları ve yıllık programlar, Teşkilat eliyle hazırlanmaktadır. Artık ülke kalkınmasında motor rolünü oynayacak olan özel sektörün, kalkınma planı doğrultusunda yönlendirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır (37).

Bu olay, Türk kamu idaresinin fonksiyonlarını tanımlamadan hukuki düzenlemelere gitmenin doğurduğu uygulama güçlüklerini ve Türk kamu idaresinin koordinasyon sorununu sergileyen iyi bir örnek oluşturmaktadır.

IV. PLANLAMA FAALİYETİ VE UYGULAYICI BAKANLIKLARIN ARAŞTIRMA PLANLAMA KOORDİNASYON KURULLARI

Planlama çalışmalarının iki yönü bulunmaktadır. Birinci yönü, bütün kamu kesimini kapsayan, emredici nitelikte planlama fonksiyonudur. Planlamanın ikinci yönü, kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanması sırasında, kamu kurumları içinde Planlama Teşkilatına bilgi verilmesi ve hazırlanan plan veya programların kurum için yürütülmesidir (38).

Bunun için kamu kurumlarında planlama görevinin yerine getirilmesi için "planlama" birimi olan "Araştırma, Planlama, Koordinasyon Kurulları" (APK) kurulmuştur. Birinci Kalkınma Planının uygulamasına başlanılmadan önce (1962) Planlama Teşkilatı tarafından,

(37) Meclise sevk edilen Kanun tasarısında başlangıçta "Teşvik ve Uygulama", "Yabancı Sermaye" ve "Serbest Bölgeler" birimlerinin Planlamaya bağlanması hükmüne yer verilmiştir. Ancak bu düzenlemeden daha sonra vazgeçilerek, yeni bir tasarı hazırlanmış ve bu Kanun tasarısında Planlama Teşkilatı içinde bu üç birime yer verilmemiştir.

(38) **SAYLAN, G.:** Türk Kamu Yönetiminde Planlama Birimleri ve Sorunları, Amme İdaresi Der., 1969, C.11, s.3, sh.60.

kamu kurum ve kuruluşlarında planlama birimlerinin kurulması gerektiği belirtilmiştir. Kamu kurumlarında kurulan APK Kurulları, kalkınma planları ve yıllık programların uygulanması dışında, kurum içinde teşkilat kanunları gereğince, var olan planlama faaliyetlerini, kurum amaçları ve eldeki kaynaklar arasında en iyi ve akılcı ilişkiler sistemini de yerine getirecek şekilde düşünülmüştür.

APK Kurullarının zaman içerisinde görev ve teşkilat yapılarında değişiklikler yapılmıştır. Böylece APK Kurullarının kendisinden beklenen fonksiyonları daha iyi bir şekilde yerine getirmesi amaçlanmıştır.

Planlama Teşkilatı bütün kamu kurumları için planlama faaliyetlerini yürütüp, bu kurumların hedeflerini ve bu hedeflere ulaşma yöntemlerini genel hatlarıyla belirlemiştir.

Kamu kurumlarının Planlama Teşkilatının ihtiyacı olan bilgileri sağlamak ve kurum içinde uygulamayı sağlamak amacıyla kurulmuş APK Kurullarının yeteri derecede geliştirilememiş olduğu görülmektedir. APK Kurulları planlama fonksiyonu ile ilgili kalkınma planı ve yıllık programların uygulamaların gözetmek, Planlama Teşkilatına bilgi vermek ve alternatif öneriler sunmak, özellikle yatırımcı kuruluşlarda yatırım projelerini hazırlamak veya hazırlanan projeleri gözden geçirip değerlendirip, düzeltmek, kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde uygulayıcı kuruluşların faaliyet programlarını hazırlamak ve eylemci birimlerce hazırlanan faaliyet programlarını gözden geçirmek, kurum bütçesini hazırlamak veya hazırlanan bütçeyi gözden geçirmekle görevlendirilmiştir (39).

Kamu kurumlarında bilgi toplama işlemi iki aşamada yürütülmektedir. Birinci aşamada, kamu kurumlarındaki planlama birimleri eylemci birimlerden bilgi toplamakta, ikinci aşamada ise bu toplanan bilgiler Planlama Teşkilatına ulaştırılmaktadır.

Birinci ve ikinci aşamalarda bilginin toplanma şekli, ne zaman toplanacağı ve ne tür bilgilerin toplanacağı Planlama Teşkilatı tarafından çıkarılan çeşitli yönetmeliklerle belirlenmiştir. Planlama Teşkilatı genel olarak kurumlardan, kendi hazırladığı forma uygun

(39) ŞAYLAN, G.: agm., sh. 63

olarak üçer aylık faaliyet raporları istemektedir. Bunun dışında, kalkınma planının hazırlanması sırasında, APK Kurulları personeli ve planlama uzmanları Özel ihtisas Komisyonlarında çalışmaktadırlar. Yıllık programların hazırlanmasında da ilgili sektör için toplantılar yapılmakta ve Bakanlık APK Kurulları ile Planlama Teşkilatı ilişkisi sürdürülmektedir. Bu toplantılarda kamu kurumlarının iç sorunları dile getirilmekte ve kurum amaçlarının en etkili ve optimal şekilde yerine getirmesi için gereken politika ve yatırım teklifleri iletilmektedir. Bunlar Planlama Teşkilatınca değerlendirilmektedir. Bunun dışında resmi veya gayri resmi bilgi alışverişi yapılmaktadır (40).

APK Kurulu personeli Planlama Teşkilatı uzmanlarının çok fazla yetkiyle donatıldıkları yönünde bir eleştiri yapılıyorsa da, ülke kalkınmasından makro düzeyde sorumlu Planlama Teşkilatının fonksiyonuna uygun olarak, ilgili sektöre bakan planlama uzmanına verilen yetkinin yerinde olduğu düşünülmektedir (41).

Yapılan araştırmada, APK Kurulları birimlerinde çalışan personelin genellikle bir planlama fikrine sahip olmadıkları ve sahalarında uzman kişiler arasından seçilmedikleri, planlama konusundaki eksikliklerinin bilincinde olan uzmanların, kendilerinden genç ve bilgili Planlama Teşkilatı uzmanları ile ilişkilerinde duyarlı bir tutum takındıkları, kamu kurumlarının planlama birimlerinin teşkilatlanma şeklinin bozuk olduğu ve Planlama Teşkilatına bilgi sağlama görevlerinin iyi işlemediği vurgulanmıştır (42).

APK Kurulları görevlendirilen personele, planlama kavram ve tekniklerinin kazandırılması ve seçilen kişilerin konularında uzman olmaları gerekmektedir. Böylece personel konusundaki sorununun çözülme imkanı sağlanacağına inanılmaktadır.

(40) ŞAYLAN, G.: agm., sh. 74

(41) ŞAYLAN, G.: agm., sh. 74

(42) ŞAYLAN, G.: agm., sh. 79

Planlama süreci, kamu kurumlarında gerekli nitelikte işleyememiştir. Bunda, APK Kurullarının kuruluşundaki hatalar etkin bir rol oynamıştır (43). APK Kurulları, kurumları içerisindeki planlama faaliyetlerinin geliştirilmesi ve uygulamanın daha etkin hale getirilmesi üzerinde durmamışlar, Planlama Teşkilatı ile olan ilişkilerine ağırlık vermişlerdir. Ancak yapılan değişikliklerle bu düzeltilmeye çalışılmıştır.

APK Kurullarının görevli personel ile Planlama Teşkilatı uzmanları arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi gerekeceği söylenebilir (44). Bu gün çıkan uyumsuzlukları önleyecek, Planlama Teşkilatının esas fonksiyonunun plan ve programları hazırlamak olduğunu açıklıkla ortaya koyacak ve bilgi toplama, araştırma ve proje bazında esas ağırlığın kamu kurumlarının planlama birimlerine verilmesi yolunda bir sistemin oluşturulması gerekmektedir. Bu yapı içerisinde APK Kurullarının kuruluş yapısındaki eksiklikler giderilip, personeline planlama eğitimi verilmesi yolunda bir sistemin oluşturulması gerekmektedir. Bu yapı içerisinde APK Kurullarının kuruluş yapısındaki eksiklikler giderilip, personeline planlama eğitimi verilmesi için gerekli eğitim vb. önlemlerin alınması gerekmektedir.

APK Kurullarının yapısıyla ilgili olarak kamu idaresinden sorumlu olan Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının koordinatörlüğünde, Devlet Planlama Teşkilatı, Milli Prodüktivite Merkezi, Devlet Personel Dairesi, TODAİE, Üniversiteler, Bakanlıkların APK Kurulları ve ilgili diğer kurumların katılımı ile bir araştırmanın yapılması gerekmektedir. Böylece aksaklıklar ve çözüm önerileri tespit edilebilecektir (45).

(43) ŞAYLAN, G.: agm., sh. 79

(44) ŞAYLAN, G.: agm., sh. 81

(45) **KARAMAN, İ.:** Bakanlıklar Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulları Araştırması, Ankara 1988, sh. 175.

V. PLANLARIN İL VE İLÇELERDE UYGULANMASI

A. İL UYGULAMASI

Vali ilin en yüksek kamu görevlisidir. Vali ilde Devleti ve Hükümeti ve ayrı ayrı her Bakanlığı temsil eder. İl idaresinin başıdır. İl Genel Meclisi (İl İdare Kurulu) ve İl Daimi Komisyonu (İl İdare Başkanları) valinin görevini yerine getirmesinde yardımcı olmaktadır.

Özel İdareler Kanununun 64. maddesine göre vali, il hizmetlerini kalkınma planı, program ve yürütme programı çerçevesinde yürütür. İl planı ve programı, kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak ilin ihtiyaçları ile gelirleri gözününde bulundurularak valilerce hazırlanır. İl Daimi Komisyonunun incelemesinden geçip, il genel meclisince onaylanmaktadır.

Kalkınma planı ve yıllık icra programlarında yer alan il ve ilçe toplum kalkınması programlarını, vali ve kaymakamların başkanlık ettikleri toplum kalkınması kurulları hazırlayacaktır.

Kalkınma planı ve yıllık programlar il ve ilçe seviyelerinde vali ve kaymakamların koordinatörlüğünde yürütülmektedir.

Yıllık programların gerek başlangıçlarındaki uygulamaya dair Hükümet kararları, gerekse içindeki uygulama esasları, il seviyesindeki plan uygulamasından valileri sorumlu tutmuştur. Vali İl Koordinasyon Kurullarının yardımıyla, yıllık programlara göre illerde yapılacak yatırımların gerçekleştirilmesini kolaylaştırmak için gerekli işbirliği ve

koordinasyonu sağlayacak, plan uygulamasını il seviyesinde takip edecek, uygulamalar hakkında ilgili Bakanlık ve kuruluşlara rapor verecektir.

Valiler, ildeki yatırımların plan ve programdaki ilkelere uygun şekilde ve belirtilen süre içinde gerçekleştirilmesi için, yatırımcı dairelerin o yıl için programlanmış yatırımlardan valilik bölgesine isabet eden kısımlarıyla ilgili çalışma programlarını hazırlayarak İl Koordinasyon Kuruluna vermelerini sağlayacak, yatırımların uygulanması sırasında ortaya çıkan aksaklık ve eksiklerin İl Koordinasyon Kuruluna bildirilmesini sağlayacak, vali kendi belirlediği eksikleri İl Koordinasyon Kuruluna getirecektir. Vali Kurulda bu sorunlara çözüm yolları aranmasını sağlar.

Kalkınma planları ve yıllık programlar doğrultusunda il ve ilçe fiziki planları yapılmaktadır (46).

B. İLÇE UYGULAMASI

İlçe idaresinin başında kaymakam bulunmaktadır. Kaymakama ilçenin idaresinde yardımcı olmak üzere İlçe Genel Meclisi (İlçe İdare Kurulu) ve İlçe Daimi Komisyonu (İlçe İdare Başkanları) bulunmaktadır. Kaymakam görevlerini valinin gözetiminde ve denetiminde yapmaktadır.

Kaymakam kalkınma planı ve yıllık programların ilçede uygulanmasından sorumludur. Kaymakamlar ilçe seviyesinde valinin görevlerine paralel olarak plan ve programların uygulama ve koordinasyonunu gerçekleştirirler. Kaymakam, plan ve programların uygulamasını valinin gözetiminde gerçekleştirir (47).

(46) **GÜNEY, B.:** Kalkınma Planı ve İdareci, Türk İdare Der., 1967, S.308, sh. 21; İl Koordinasyon Kurulu Toplantılarında Alınan Kararlar (1991 Yılı 4. Dönem), DPT. Yayını, Ankara 1992, sh. 1 vd.

(47) **GÜNEY, B.:** agm., sh. 21; İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu 8-11 Haziran 1987 Tokat, DPT. Yayını, Ankara 1989, sh. 248.

C. UYGULAMANIN DEĞERLENDİRMESİ

Kamu kurum ve kuruluşlarda kurulan APK birimleri için belirlenen sorunlar burada da geçerlidir. Vali ve kaymakamlar için plan ve yıllık programlar konusunda bir kısım eğitim çalışmaları yapıyorsa da, ilk plan uygulaması döneminde vali ve kaymakamlar plan ve programlar hakkında yeterli bilgiye sahip bulunmamakta idiler.

Vali ve kaymakamlar illerdeki plan ve program uygulamalarında gayret göstererek, yatırım projelerinin tamamlanmasında olumlu katkı sağlamışlardır. Ancak, plan ve program uygulamasında istenen başarının sağlandığı söylenemez (48).

VI. ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONLARI, MİLLİ KOLLOJYUM VE ÖZEL KURULUŞLAR

A. ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONLARI

91 sayılı Kanunun 7. ve 8. maddelerinde İktisadi Planlama ve Sosyal Planlama Dairelerinde devamlı ve geçici Özel İhtisas Komisyonlarının (ÖİK) kurulacağı hükme bağlanmıştır. 91 sayılı Kanunun 9. maddesinde uygulamaya dönük koordinasyon komisyonlarının kurulacağı hükme bağlanmıştır. 21. madde de uygulamanın, çıkarılacak tüzükle belirleneceği belirtilmiştir.

23 Ekim 1961 tarih ve 10939 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, Devlet Planlama Teşkilatı Özel İhtisas Komisyonlarının Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Tüzük, 29.9.1961

(48) **GERÇEKER, R.:** Kalkınma Planı Uygulaması ve İdareyi Yeniden Düzenleme Konularında 1966 Yılında Yapılan Valiler Toplantıları, Türk İdare Der., 1967, S. 304, Ankara, 1967, sh. 45.

tarif ve 5/1722 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile düzenlenmiştir. Tüzük hazırlanmadan önce ÖİK'lar faaliyete geçmiştir (49).

ÖİK, kalkınma planlarının hazırlanmasında çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının ve bunlar dışında kalan ihtisas sahibi kimselerin çalışmalarından faydalanmak amacıyla kurulmuşlardır. ÖİK'lar ekonomik faaliyet kolları olan sektörler itibariyle, her bir sektör için

ayrı ayrı kurulmaktadır. ÖİK ilgili sektörün envanterini yapmakta, sonra Planlama Teşkilatınca yapılan çalışmalar sonucunda tespit edilen gelişme hızı ve finansman kaynaklarına göre neler yapılabileceğini, neler yapılması gerektiğini araştırıp, sonuçları rapor halinde Planlama Teşkilatına sunmaktadırlar (50). Görüş tespit edilecek konular, hizmet alanları ve genel politikaların belirlenmesi için çok sayıda ÖİK kurulmaktadır. ÖİK'lar demokratik planlamaya katkı sağlamışlardır.

ÖİK raporlarından kalkınma planları ve yıllık programların yapılmasında faydalanılmaktadır. ÖİK raporları Planlama Teşkilatı tarafından yayınlanmaktadır.

ÖİK, 91 sayılı Kanunu takip eden 223 sayılı KHK, 3701 sayılı Kanun, 437 sayılı KHK ile korunmuş ve devam ettirilmiştir.

ÖİK'ları planlı kalkınma yönteminin uygulandığı ilk yıllarda ülkedeki bilgi birikiminin planlara yansımada büyük fayda sağlamışlardır. Planlama Teşkilatında bilgi birikiminin sağlanması, uzmanların yetişmesi alanında katkı sağlamıştır. Zaman içerisinde ÖİK'lara kamu kurum ve kuruluşlarından yetkili ve uzman kişilerin seçilmesi yerine, kendini yetiştirmeyi arzu eden uzman olmayan personel seçilmeye başlanmıştır. Böylece ÖİK raporlarının planlara olan katkısı da bu oranda düşmüştür.

(49) **TOLUNAY, Ö.:** Özel İhtisas Komisyonları Çalışma Düzenin Kurulması, 1981, sh. 1 vd.

(50) Planlama Nedir? Niçin Yapıyoruz, Düzeltilmiş B.5, DPT, Yayını, Ankara, 1973, sh. 24

B. MİLLÎ KOLLOGYUM

Kalkınma planları hazırlandıktan sonra "milli kollogyum" ismi verilen toplantılara üniversiteler, meslek kuruluşları, sendika temsilcileri ve yerli ve yabancı uzmanların katılmasıyla, kalkınma planlarının tartışılması sağlanmaktadır. Böylece ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı amaçlayan kalkınma planlarının toplum tarafından tartışılarak geliştirilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Daha sonra gerekli düzenlemelerle koordinasyon gerçekleştirilmekte, kalkınma planının taslak metni YPK'ya sunulmaktadır. Milli Kollogyum uygulaması Türk plancılığının demokratik özelliğini göstermektedir. Son bir kaç plan hazırlığında bu uygulamanın yapılmıyor olması bir eksiklik olarak nitelendirilebilir.

C. TÜRKİYE TİCARET ODALARI, SANAYİ ODALARI VE TİCARET BORSALARI BİRLİĞİ

15.3.1950 tarih ve 7457 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5590 sayılı "Ticaret ve Sanayi Odaları" "Ticaret Odaları", "Sanayi Odaları", "Deniz Ticaret Odaları", "Ticaret Borsaları" ve "Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği" Kanunu çıkarılmıştır.

Ticaret ve sanayi odaları ve ticaret borsaları birlik şeklinde teşkilatlanmışlardır. Ticaret Bakanlığı tarafından kurulan Birlik, tüzel kişiliğe sahiptir. Birlik, kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşudur.

Birlik, odaların ve borsaların gelişmesini sağlamak, odalar ve borsalar arasında çıkan uyuşmazlıkları gidermek, ticaret ve sanayii ilgilendiren araştırmalar yapmak, yabancı benzer kuruluşlarla işbirliği yapmakla görevlidir (51).

(51) **GÖZÜBÜYÜK, A.Ş.:** Yönetim Hukuku, Ankara, 1983, sh. 96

Birlik ve odalar kalkınma planı ve yıllık program çalışmalarında baskı grubu olarak beş yıllık kalkınma planı ve yıllık programlar konusunda toplantılar ve tartışmalar düzenleyerek etkilemek istemişlerdir (52). Birlik ve odalar ÖİK ve Milli Kolloyum toplantılarına temsilcilerini göndermişlerdir. Ticaret sanayi politikalarının belirlenmesinde faydalı olacak çok sayıda eser yayınlamışlardır. Özellikle planlı kalkınma yönteminin ilk uygulama yıllarında büyük katkılar sağlamışlardır.

Türk plancılığında kalkınma planı hükümlerinin yol gösterici olması, Birlik ve Planlama Teşkilatı arasında iyi bir diyalogun kurulmasını sağlamıştır.

D. DİĞER ÖZEL FAALİYETLER

Planlı döneme girerken, planlı kalkınma yöntemi konusunda araştırmalar yapmak üzere "İktisadi ve Sosyal Etüdler Vakfı" kurulmuştur. Uygulanan kalkınma modelleri üzerinde etkili olmak üzere, dış ülkelerdeki planlama konusundaki uygulamaları, incelemek, planlama konusundaki yayınları çevirip yayınlamak üzere faaliyet göstermiştir. Ayrıca seri konferanslar, öneri ve değerlendirme çalışmalarıyla, planlara gönüllü katkı sağlamıştır.

Planlı kalkınma yöntemi konusunda, benzeri dernek ve vakıflar yabancı yayınları çevirip yayınlamışlardır. Bu kuruluşların bir kısmının çok sayıda akademik üye sahibi olmaları, planlarla ilgili bilimsel değerlendirmeler, öneriler üretilmesini de sağlamıştır (53).

(52) Kalkınma Planı Hakkında Özel Sektörün Görüş ve Dilekleri, Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Yayını, Ankara, 1962.

(53) **AYTÜR. M.:** Milletlerarası Gelişme Yarışında Türkiye, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1969; **ERSOY, A.:** İktisadi Müesseseseleşme Tarihi İktisadi Kalkınmanın Tarihi Seyri, AKEVLER Akdeniz Bilimsel Araştırma Merkezi Yayını, İzmir 1986.

VII. İDARİ VE HUKUKİ YAPIDA YAPILAN VE YAPILAMAYAN

DÜZENLEMELERLE İLGİLİ DEĞERLENDİRME

Türk plancılığının gelişme döneminde (1962-1980) 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) hazırlanmış ve uygulanmıştır. (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının ilk iki yılı gelişme döneminde uygulanmıştır.) Türk plancılığının gelişme döneminde ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda önemli başarılar sağlanmıştır.

Planlı kalkınma yönteminin uygulanması ile Devlet teşkilatında bir takım değişiklikler yapılması gerekmiştir. Planlama Teşkilatının talebi üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından oluşturulan çalışma grupları tarafından raporlar düzenlenmiştir. Bu raporların ilki Merkezi Hükümet Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu'dur. MEHTAP Raporu olarak isimlendirilmiştir. MEHTAP Raporu daha sonra yapılan araştırmalara da kaynak ve model oluşturmuştur. MEHTAP Raporunda planlı kalkınma yöntemine uygun olarak, Devlet teşkilatında değişiklikler yapılması önerilmiştir. Raporda belirtilen değişiklikler kısmen yerine getirilmekle birlikte, tamamı uygulanma imkanı bulamamıştır. Daha sonra aynı konuda İdari Reform Danışma Kurulu Raporu hazırlanarak Hükümete sunulmuştur. Devlet teşkilatında değişiklik yapmanın güçlüğü sebebiyle, bu raporun da kısmen uygulandığı ifade edilebilir.

Kalkınma planları ve yıllık programların uygulanmasındaki başarıda, Devlet teşkilatının elverişli bir yapıda olması önemli bir etkidir. Uygulayıcı kuruluşların

teşkilatlanmasındaki eksikler plan uygulamasını doğrudan etkilemektedir. Kalkınma planının hazırlanmasında da, bu durum önemli bir etken olarak rol oynamaktadır.

Planlı döneme geçildiğinde plan uygulaması için gerekli teşkilatlanmanın öncelikle ele alınması gerekliydi. Merkezi Hükümet ve kamu kuruluşlarının iş bölümü, fonksiyon ayrımı ve görev tanımlarının netleşmesi gerekliydi. Bu düzenlemelere geç başlanılmış olması yanında, hazırlanan araştırma raporlarında planlama sürecinin iyi etüd edilmiş olduğu ve fonksiyon ayrımlarının yerinde yapılmış olduğunu da söylemek mümkün değildir. Örnek olarak Bakanlıkların APK Kurulları ile DPT'nin planlama fonksiyonlarının bilimsel bir ayrımı yapılmamıştır. Ancak, eksikliklerine rağmen, idari reform konusunda araştırmalar yapılması gereğinin kabul edilmiş olması Türk kamu idaresi açısından önemli bir konudur. Daha sonraki yıllarda, gerek DPT, gerekse diğer kamu kuruluşlarıyla ilgili olarak pek çok düzenlemenin araştırma konusu yapılmadan kişilerin görüşleri doğrultusunda oldu bittiyle yapılmasının önemli güçlükler doğurduğu görülmüştür.

Aynı şekilde, DPT'nin teşkilatlanmasında hukuki yapı, kalkınma yaklaşımının belirlenmesinin öncesinde ortaya çıkmıştır. Kalkınma yaklaşımının gerektirdiği düzen konusunda yeterli çalışma yapılmamıştır. Ortaya çıkan ihtiyaçların her biri için yeni birim eklemeleriyle DPT teşkilat yapısına eklemeler olmuş, iç koordinasyonun sağlanması güçleşmiştir.

O güne kadar "Devletçi" anlayışla idare edilmiş kamu idaresinin, planlı dönemle birlikte resmen "karma ekonomi"ye geçmesi sonucu kamu kurumlarının da özel sektörle koordinasyon ve işbirliği içinde çalışması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Ancak, bürokrasi bu konuda olumlu bir davranış göstermemiştir. Kamuda plan koordinasyonu amaçlı bütün düzenlemeler, DPT'nin iç düzenlemeleri ve benzerleri hep "Devletçi" gelenekler ithal ikamesinden karma ekonomi düzenine geçmekte karşılaşılan güçlükleri yaşamışlardır. "Teşvik" ve "Yabancı Sermaye" konularının durumu bunun iyi bir örneğidir.

Özel sektörün kalkınma planı doğrultusunda teşvik edilmesini düzenleyen, 933 sayılı Kanunun önemli maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırı bulunarak iptal

edilmiştir. Daha sonra "Teşvik Kanunu" tasarısı hazırlandıysa da, kanunlaştırılmamıştır. Bu alanda elzem olan Teşvik Kanunun çıkarılması gerekmektedir.

933 sayılı Kanunla Planlama Teşkilatına bağlanan "Teşvik ve Uygulama" ile "Yabancı Sermaye" birimlerinin, Planlama Teşkilatını uygulamanın içine çekmiştir. Daha sonra çıkarılan kanuni düzenlemeyle uygulama birimlerinin tekrar ayrılmasının yerinde olduğu düşünülmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında planlama ile ilgili olarak kurulan APK Kurullarının planlama fonksiyonu içerisindeki görevlerini yerine getirmekten uzak bulunduğu görülmektedir. Kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması, uygulanması ve koordinasyonunda elde edilecek başarı bakımından bu birimlerin hayati önemi bulunmaktadır. Bu birimlerde istihdam edilen personele planlama fonksiyonu konusunda gerekli bilgi ve eğitimin verilmediği görülmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının planlama birimlerinin yapısının, planlama fonksiyonuna uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

91 sayılı Kanunla İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon Dairelerinde devamlı ve geçici Özel İhtisas Komisyonları (ÖİK) kurulmuştur. ÖİK'ları planlama fonksiyonu üzerinde olumlu yönde etkili olmuştur. Planlama ihtiyaçlarına göre oluşturulan Komisyonlar hazırladıkları raporları Planlama Teşkilatına sunmuşlardır. Planlama faaliyetleri sırasında bu raporlardan faydalanılmıştır. ÖİK'larına kamu kuruluşlarından üye yapılan personelin zaman içerisinde yetkili uzman kişiler yerine alt ve ast seviyede personel olduğu, buna bağlı olarak hazırlanan önerilerin genel kaldığı ve somut çözümlerin azaldığı görülmüştür.

Kalkınma planları hazırlandıktan sonra Planlama Teşkilatı tarafından "Milli Kollojyum" toplantıları düzenlenmiştir. Böylece kalkınma planları tartışmaya açılarak, kamuoyunun bilgilendirilmesi sağlanmıştır. Ancak, hazırlanan son kalkınma planlarında bu faaliyetin yapılmamasıyla, eksiklik hissedilmektedir.

Kalkınma planları ve yıllık programlar üzerinde etkili olmak üzere Odalar Birliği ve özel kuruluşlar tarafından faaliyetlerde bulunulmuştur. Değişme döneminde bu konu daha geniş olarak işlenmiştir. Bu kuruluşlar planlama fikrinin kamuoyunda ve toplumda yerleşmesinde önemli ölçüde etkili olmuşlardır. Böylece ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma hamlesinin toplum tarafından da desteklenmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, toplumun çeşitli gruplarının kalkınma konularındaki görüşleri kamuoyunun ve toplumun değerlendirilmesine sunulmuştur.

Planlı döneme girerken kamu idaresinde yapılması gerekli düzenlemelerin çoğunda başarısız kalınmış olmasını, yapılabilen düzenlemelerde bilimsel ve kamu yönetimi ilkelerinin yeterince uygulanamamış olmasına ve kamu idaresinin değişmeye olan direncine bağlamak yanlış olmayacaktır. Bürokrasi, her şart altında kendini korumak, yetkileri elinde toplamak, başka kuruluşlarla koordinasyon ve işbirliğinden kaçınmak eğilimini sürdürmüştür. Plan uygulanmasında olumsuz etki yapan bu durum, giderek daha çok koordinasyon gerektiren işlerin ortaya çıkmasıyla ilerde daha büyük güçlülere de yol açabilecek nitelikte görülmektedir.

Türk plancılığının gelişme döneminin sonuna, kanunlarda ve kamu idarelerinde gerekli düzenlemelerin çoğunun yapılmadan ulaşıldığı görülmüştür. Devletin merkeziyetçi yapısını koruduğu hatta giderek artırdığı, müdahaleciliğın en son derecesine yükseldiği gözlenmiştir. Bu ortamda, planlamanın rolü, dengeleri ve istikrarı koruyacak müdahalenin çeşidini, ölçülerini ve oranlarını ayarlamaktaki ustalığı olmuştur. Bu şartlar altında sağlanan ekonomik ve sosyal gelişme, hedeflenen oranın altında kalmakla birlikte, oldukça iyi bir düzeyde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet üretiminde ulaşılan kapasitelere karşılık, serbest piyasa ekonomisinin kurumları olan piyasaların ve kurumların altyapısının hemen hemen oluşmadığı gözlenmiştir. Ayrıca, piyasalarda Devlet kararları ağırlık taşımaya devam etmiştir. Planlı dönemde, serbest piyasaya geçişe hazırlık olmak üzere yavaş yavaş kurulması kabul edilen piyasa kurumları, gelişme dönemi sonunda kendi ayakları üzerine kalkamamışlardır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK PLANCILIĞININ DEĞİŞME DÖNEMİNDE HUKUKİ VE İDARİ YAPISI :1980 SONRASI

I. İSTİKRAR PROGRAMI (24 OCAK KARARLARI) İLE BAŞLAYAN TÜRK PLANCILIĞININ HUKUKİ VE İDARİ YAPISINDA DEĞİŞME SÜRECİNİN BAŞLAMASI

A. YENİ KALKINMA ANLAYIŞI

24 Ocak 1980 tarihinde ekonomide alınan kararlarla "İstikrar Programı" uygulanmaya başlanmıştır. İstikrar programı "24 Ocak Kararları" olarak isimlendirilmiştir. Dünyada yeniden kabul edilen "yeni liberalizm" anlayışı, ülkemizde 24 Ocak kararlarıyla etkili olmuştur. İhracata dayalı bir kalkınma, sanayileşme ve dışa açılma politikası izlenmiştir. Serbest piyasa ekonomisi uygulanarak, Devletin ekonomiye müdahalesi azaltılmıştır. Devletin sahip bulunduğu kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) özelleştirmesi yolu takip edilmiştir. (1).

(1) **KILIÇBAY, A.:** Türkiye'de Piyasa Ekonomisi, İstanbul 1985, sh. 350 vd.

24 Ocak (1980) İstikrar Programında alınan kararlar şu ana başlıklıklarla özetlenebilir :

- Ekonomideki özel sektör gücünden en iyi şekilde faydalanılacaktır.

- Devlet müdahalesi ve bürokratik engeller azaltılacaktır.
- Özel sektörün ekonomik faaliyet alanı genişleyecektir.
- Serbest piyasa ekonomisi kuralları işletilecektir.
- Kambiyo rejimi kaldırılacak, serbestlik getirilecektir.
- Dış ticaret konusunda bazı kolaylıklar ve geniş serbestlik sağlanacaktır.
- İthalat kısıtlamaları kaldırılacaktır.
- Tüketici korunacaktır.
- Gelir dağılımının düzeltilmesi çalışmaları hızlandırılacaktır.
- Faiz hadleri enflasyonun üzerinde "net faiz" sağlayacak düzeye getirilecektir.
- Ekonomide kısır ve atıl fonlar ve kapasiteler harekete geçirilecektir.

Ekonomik hayatı yönlendirmede önemli gelişmeler arasında yer alan II. İktisat Kongresi, 2 Kasım 1981 tarihinde İzmir'de toplanmıştır. II. İktisat Kongresi'nde alınan temel karar, "serbest piyasa ekonomisi" ve "dışa açılma politikası" yönünde ekonominin şekillendirilmesidir. Devletin ekonomiye müdahalesinin zaman içerisinde azaltılmasının gerektiği kabul edilmiş, ihracata dönük bir ekonomik politika takip edilerek, ekonominin dışa açılması amaçlanmıştır. Ayrıca, telekomünikasyon alanındaki eksikliklerin giderilmesi, enerji darboğazının aşılması gerektiği karara bağlanmıştır.

B. YENİ KALKINMA ANLAYIŞININ TÜRK PLANCILIĞININ HUKUKİ

VE İDARİ YAPISI ÜZERİNDE OLUŞTURDUĞU ÇERÇEVE

Türk plancılığının değişme döneminin niteliğini, ithal ikamesi politikalarının bırakılarak, ihracata dönük politikalarla sanayileşmeye geçişin kabul edilmesi belirlemektedir. İhracata dönük politikalar, dış piyasa şartlarına duyarlı davranabilen bir üretim yapısı gerektirmektedir. Bu duyarlılığın iletişim aracı olan fiyatlara Devletçe müdahale edilmemesini, diğer bir deyişle fiyatların serbest piyasalarda oluşmasını gerektirmektedir. Bu da, Devletin fiyatlara, kurlara, faizlere müdahalesini ve tekellerin ortadan kaldırılmasını gerektirmektedir. Ayrıca, Devletin İmalat sanayinden çekilmesi ve özelleştirilmesi gündeme getirilmektedir.

Piyasaları ve piyasa kurumları gelişmemiş bir ekonomide planlamaya düşen fonksiyon ve görevler, piyasalara yön verecek kurumların oluşmasına destek olmak, yol göstermek, bürokrasinin göstereceği direnci olumlu işbirliğine çevirmek üzere koordinasyon yapmak olarak belirmektedir. DPT'nin fonksiyonları ve iç yapısını da bunlara göre düzenlemek gerekmektedir. DPT asli görevi ile ekonomideki bu düzenlemeleri hazırlama durumunda olan kuruluştur. Teknik gerekleri ve fonksiyonları hazırlayacak bütüncül bir yaklaşımla koordine edecek daireler yanında, Mali ve Hukuki Tedbirler Dairesi ve Hukuk Müşavirliği kurulmuş ve çalışır durumda bulunmaktadır. Ancak, hızla alınmak istenen bir takım hukuki ve idari kararlar dolayısıyla, aşağıda da görüldüğü gibi, Başbakanlıkta yürütülen bazı komisyonlarda DPT yeterince temsil edilmeden yapılan uygulamalara gidilmiştir.

Serbest piyasa ekonomisine geçişin gerektirdiği, piyasalarda teşkilatlanma ve kurumlaşmanın dağılık kaldığı, istikrar sağlanamadığı, bütünlüğe ulaşamadığı söylenebilir.

Diğer yandan, ekonomide çok başlılığı ortaya çıkaran kurum ve komisyonlar kurulmuştur. Daha önce DPT ve YPK'nın yönlendirmesinde yürüyen ekonomide, koordinasyon sorunları ortaya çıkmış, ve nitekim, bir Ekonomik Koordinasyon Kurulu ile meseleye çözüm umulmuştur. Zaman zaman DPT'nin görüşü dışında alınan ve tutarlılık sağlanmasını güçleştiren kararlar alınmıştır.

Bu dönemde, DPT'ye yönlendirici, bütünleştirici, koordine edici rol verilmesi gerekirken, "ihracata dönük kalkınma politikaları" ile "açık ekonomi politikaları" birbirine karıştırılmış ve liberalizmde (serbest piyasa ekonomisinde) planlamaya yer olup olmadığı tartışılmaya başlanmıştır. Bu tartışmalar, yeni kalkınma anlayışının çerçevesinin çizilmesini güçleştirdiği gibi belirsizliği arttırıcı, hukuki ve idari düzenlemelerde dağınıklığa yol açısı bir etki meydana getirmiştir.

Oysa, "ihracata yönelik kalkınma politikaları aşama aşama planlanan, yönlendirilmesi gerekli politikalar olarak görülmeli idiler. DPT'nin makro seviyeden yönlendirilme tecrübesi, bütüncül planlama tecrübesi ve koordinasyon yetkileri, yeni kalkınma anlayışının gerektirdiği altyapı ve politikalar için elde bulunan önemli katkı unsurlarıdır.

C. 1990 SONRASI GELİŞMELER

Serbest piyasa ekonomisinin uygulandığı ülkemizde Planlama Teşkilatının "Devlet Planlama Teşkilatı" ismindeki "Devlet" isminin yumuşatılması gerektiği kamuoyunda tartışılmıştır. Planlama Teşkilatı Kanun tasarısında isminin "Kalkınma ve Planlama Örgütü", "Kalkınma ve Planlama Müsteşarlığı", "Planlama ve Kalkınma Teşkilatı" olması gerektiği konusunda görüşler kamuoyunda öne sürülmüştür. Ancak yeni Kanun tasarısında olduğu gibi, kamuoyunda da "Devlet Planlama Teşkilatı" isminin korunması uygun görülmüştür.

Müsteşarlığın düzenlediği III. İktisat Kongresi geleneksel olarak İzmir'de 5-8 Haziran 1992 tarihleri arasında yapılmıştır. Beş ayrı çalışma grubunda sonulan kırksekiz tebliğ ile Türk ekonomisinin geleceği ve serbest piyasa ekonomisi tartışılmıştır. Kongrede Devletin küçültülerek, ekonomiye müdahalesinin azaltılması, kamu iktisadi kuruluşlarının tamamının özelleştirilmesi ve kamu açıklarının azaltılması, altyapı yatırımlarının yapılması, ekonominin dış dünya ekonomileriyle rekabet edebilir yapıya kavuşturulması vb. hedefler kabul edilmiştir. Müsteşarlığın geleneksel olarak İzmir'de 2001 yılında düzenleyeceği IV. İktisat Kongresi ekonomik tasarruf nedeniyle Başbakanlık Genelgesiyle ertelenmiştir.

1990'lara gelindiğinde, halen kavram tartışmaları ve ihracata dönük politikalar ve açık ekonomiye geçiş için altyapı, kurum, kurumlaşma darboğazlarından bahsedilmektedir. İmalat sanayiinden Devletin çekilmesinde, yatırımlardan çekilme anlamıyla başarılı olunmuştur. 1980'li yıllarda bu politikaların bilimsel olarak geliştirilmesi ve araştırmalara dayalı sağlam hukuki ve idari gerekçelere kavuşturulmadığı için halen reform ihtiyacı devam etmektedir. Geçen on yıl sonunda tamamlanamamış olan altyapı, idarede ve hukuki yapıda yetersiz değişimler sonuçta ihracat hızının kesilmesine, koordinasyonsuzluklara yeni istikrar paketi taleplerine ortam hazırlamaktadır. Pek çok piyasa kurumu kurumlaşamadığı gibi, özelleştirme, özerkleştirme, AT'ye uyum gibi pek çok konu reform gündemi içindeki yerini korumaktadır.

D. İLK İDARİ DÜZENLEME ÇALIŞMALARI

Yeni kalkınma anlayışının gerektirdiği düzenlemeler, sadece var olan idari kuruluşların temel görevlerini düzenleyen kanunlarına ek tüzük ve yönetmeliklerle halledilecek küçük boyutlarda değişikliklerden ibaret değildir. İdari yapı değişiklikleri, kanun değişikliklerini ve yeni kanunlar çıkarılmasını gerektiriyordu. Yeni kanunlarla, yeni fonksiyonlar ve yeni kurumlar gerekiyordu. Bunların yöntemine uygun olarak hemen ortaya konabilmesi için, ithal ikamesi döneminde başlamış araştırma ve hazırlık çalışmalarına ihtiyaç vardı. Ancak, ihracata dönük kalkınma politikaları kararı alınıncaya kadar böyle bir alternatif hazırlığı yapılmamış olduğundan, güç durumda kalınmıştır. Pek çok kişi, araştırmaz da bunu aşabiliriz, görüşüne kapılmıştır. İdari ve hukuki kararları alacak acele komisyonlar kurulmuş ve bazı düzenlemelere gidilmiştir. Bu bölümün devamında incelendiğinde görüleceği üzere, böylece idari ve hukuki yapıda istikrarsız, çalkantılı ve bir ölçüde de güvensiz uygulamalar dönemine girilmiştir.

1. 1981 Yılında Başbakanlık Bünyesinde Kurulan Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu Çalışmaları

1981 yılında Başbakanlık bünyesinde kurulan Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu, 12 Eylül 1980 sonrasının bir uygulaması olarak görülmüştür. Gerek Milli Güvenlik Konseyinde kurulan yeniden düzenleme komisyonları, gerekse Başbakanlık bünyesinde kurulan Komisyon idarede teşkilat yapılarında meydana gelen farklılaşmaları gidermek ve işlemlerde standartlaşmayı sağlamak yönünde çalışmışlardır. Yeni fonksiyon ve teşkilatlanmalar için hazırlıklar yapılmış, bunların bir kısmı Anayasada yer almıştır. Ancak, ekonomik kuruluşlarla ilgili düzenlemelerin ayrıca yapıldığı görülmüştür. İstikrar tedbirleri kararnameleri paketide bu sırada yürütmeye devam etmiştir. Komisyon çalışmaları sonunda 1982 yılında TODAİE tarafından yayınlanan Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Raporu hazırlanmıştır. Bu Rapor doğrultusunda bir takım düzenlemeler yapılmıştır.

2. 1984 Yılında Kurulan Başbakanlık İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu Çalışmaları

Kalkınmada ihracata yönelik politikaları da gözönünde tutan 1984 İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu Başbakanlıkta yine aynı yöntemlerle kurulmuştur. İstikrar tedbirlerinin gerektirdiği bir çok düzenlemeyi (Türk Parasını Koruma Kanunu Değişikliği vb.) hızla yapan Komisyon, idari ve hukuki düzenleme amacıyla yine hızla kararlar almıştır. (2). DPT'nin yapısı ve HDTM'nin yapısı bu dönemde çok sık değişmiştir. (1994 yılında 4059 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile HDTM, HM ve DTM olarak ikiye ayrılmıştır.) Bu komisyon bir süre sonra dağılmıştır.

(2)İstikrar Tedbirleri ile ilgili olarak alınan kararlar DPT tarafından "Ekonomik İstikrar Tedbirleri" serisi olarak ciltler halinde yayımlanmıştır. bk.: Ekonomik İstikrar Tedbirleri, C.I,II,III,IV,V,VI, DPT Yayını, Ankara 1985.

II. 1982 ANAYASASI İLE PLANLAMADA KURULAN HUKUKİ VE İDARİ YAPI

1982 Anayasası, 1961 Anayasası ile benimsenen planlı kalkınma yöntemini devam ettirmiştir. 1982 Anayasası "Mali ve Ekonomik Hükümler"i düzenleyen dördüncü kısım ikinci

bölümünde "Ekonomik Hükümler" bölümünde, 166. maddesiyle planlamayı düzenlemiştir. 1982 Anayasasının 166. maddesi:

"I. Planlama

Madde 166- Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızlı gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.

Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir.

Kalkınma Planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir (3)."

(3) **GÜNDAY, M.:** İdari Yargı Mevzuatı ve İlgili Mevzuat, En Son Değişiklikleri ile

(Notlu), Ankara 1984, sh. 166 vd.

A. 166. MADDENİN HAZIRLIK AŞAMASI

Danışma Meclisi Görüşmeleri:

Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan Anayasa tasarısı üzerinde Danışma Meclisi Genel Kurulunda iki görüşme yapılmıştır.

Planlamaya ait düzenleme Anayasa tasarısında Danışma Meclisi birinci görüşmesinde 160. maddede düzenlenmiştir (4). Danışma Meclisindeki ikinci görüşmede planlama 181. madde de düzenlenmiştir (5).

Planlı kalkınma yönteminin Anayasa tarafından kabul edilip, 1961 Anayasası düzenlemesini devam ettirmesinin yerinde olduğu ortak görüş olarak belirtilmiştir (6).

Ülkemizde özgür demokratik sistem içerisinde kalkınmanın planla gerçekleştirildiği vurgulanmıştır. Ekonomide, kamu kesimi ile özel teşebbüs yanyana faaliyet göstermiştir. Demokratik planlı kalkınma ile halkın ihtiyaçları, eğilimleri planda gözönünde bulundurulmakta, yasama meclisi tarafından onaylanmaktadır. Türkiye'de otoriter ülkelerdeki planlama yöntemi kabul edilmemiştir. Özgürlük düzeni içerisinde kamu kesimi için emredici,

(4) Danışma Meclisi Tutanak Der., 1982, C.IX, Birleşim: 146, Oturum:1, 8.9.1982, sh.753.

(5) Danışma Meclisi Tutanak Der., 1982, C.IX, Birleşim: 156, Oturum:1, 23.9.1982, sh.817

(6) Danışma Meclisi Tutanak Der., 1982, C.X, Birleşim: 151, Oturum:1, 8.1982, sh.757.

zorunlu, özel sektör için yol gösterici, aydınlatıcı nitelikte bir plan söz konusudur. Anayasa tasarısında yer alan ve Danışma Meclisince kabul edilen son fıkrada: Kalkınma planları, kamu kesimi için emredici, özel kesim için yol gösterici ve özendiricidir." hükmüne yer verilmiştir (7).

Devlet Planlama Teşkilatının, planlı dönem uygulamasında, uygulayıcı fonksiyon kazanma eğilimi olduğu, bunun doğru olmadığı belirtilmiştir. Planlamanın danışma niteliğine uygun olarak görevlerini yerine getirmesi gerektiği vurgulanmıştır (8). Ayrıca, verilen Anayasa değişiklik teklifi ile Planlamaya uygulayıcı nitelikte görev verilmemesi gerektiği önerildiyse de Danışma Meclisince kabul edilmemiştir (9).

Anayasa tasarısında "Devlet Planlama Teşkilatı"nın ismine yer verilmemiştir. Görüşmelerde bu eleştiri konusu yapılmıştır. Planlamayı düzenleyen maddenin değiştirilmesi için verilen değişiklik önergelerinin çoğunda "Devlet Planlama Teşkilatı" ismine yer verilmesi teklif edilmiştir. Ancak, bu değişiklik teklifleri kabul edilmemiş, Teşkilatın ismine Anayasa hükmü içerisinde yer verilmemiştir.

Milli Güvenlik Konseyindeki Görüşmeler:

Milli Güvenlik Konseyinde (MGK) planlamaya ilişkin Anayasa maddesi görüşülmüş, madde numarası değiştirilerek, 166. madde olarak düzenlenmiştir (10).

(7) Danışma Meclisi Tutanak Der., 1982, C.X, Birleşim: 151, Oturum:1, 15.9.1982, sh.387.

(8) Danışma Meclisi Tutanak Der., 1982, C.IX, Birleşim: 146, Oturum:1, 8.9.1982, sh.765.

(9) Danışma Meclisi Tutanak Der., 1982, C.IX, Birleşim: 146, Oturum:1, 8.9.1982, sh.764.

(10) Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Der., 1982, C.VII, Birleşim: 118, Oturum:3, 18.10.1982, sh.401.

MGK. daki görüşmelerde planlamaya ilişkin maddenin son fıkrası: "Kalkınma Planları kamu kesimi için emredici, özel kesim için yol gösterici ve özendiricidir." hükmünü, "Yapılmış bulunan düzenleme karşısında kanun koyucu tarafından bütün yönleri ile değerlendirilmesi gereken bir konuyu içeren son fıkra, metinden çıkarılmıştır." gerekçesiyle madde kapsamı dışında bırakılmıştır (11).

B. 166. MADDENİN DEĞERLENDİRMESİ

1982 Anayasası, 1961 Anayasadaki düzenlemeyi esas olarak korumuştur. Ancak 1982 Anayasasının 166. maddesi, 1961 Anayasasının 129. ve 41. maddelerindeki düzenlemeyi daha geniş bir tanım içerisinde düzenlemiştir (12).

Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın kalkınma planı ile gerçekleştirileceği kabul edilmiş ve planlama Devlete görev olarak verilmiştir.

Planların, ülke kaynaklarının değerlendirilip verimli kullanmalarını sağlayacak, ülke bütününde ekonominin dengeli ve uyumlu gelişmesini sağlayacak şekilde yapılacağı belirtilmiştir. Planların hazırlanmasında ulusal tasarrufu artırıcı, yatırımı, istihdamı geliştirici ve yatırımları kamu yararına yöneltecek tedbirlerin alınmasına öncelik verileceği açıklıkla ifade edilmiştir.

Kalkınma planlarının hazırlanması yasama organınca onaylanması ve uygulanmasına ait esaslar, değiştirilmesi ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesi çıkarılacak kanunla düzenlenecektir. Anayasa bu konuda kanun koyucuyu bağlayacak hükümlerden kaçınmıştır.

(11) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri:, sh.244.

(12) **ÖZBUDUN, E:** Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1986, sh.109.

166. maddede planlı kalkınma yöntemi Anayasa güvencesinde tutulmuştur. Planları hazırlayacak teşkilatın Devlet tarafından kurulacağı hükme bağlanmıştır. Halbuki "Devlet Planlama Teşkilatı" vardır ve kuruluş kanunu yürürlüktedir. Anayasaya göre planları hazırlayacak Teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Ancak bünyesinde Planlama Teşkilatının ismine yer vermemiştir. Planlama Teşkilatı Anayasa kuruluşu olma özelliğini kaybetmiştir. Danıştay, Yargıtay, Anayasa Mahkemesi, Devlet Denetleme Kurulu v.b. Anayasa kuruluşlarının faydalandığı korumadan, Planlama Teşkilatı yararlanamayacaktır. Bu düzenlemenin yerinde olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Planları hazırlayan Devlet Planlama Teşkilatının Anayasa kuruluşu olması gerektiği düşünülmektedir. Böylece Planlama Teşkilatı Anayasa kuruluşu olmanın getirdiği hukuki güvencelerden yararlanmış olacaktır.

III. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATININ YENİDEN YAPILANMASI

A. 91 SAYILI KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPAN 44 SAYILI KHK.

1980 sonrası planlama anlayışındaki hukuki ve idari değişikliklerin (223 sayılı KHK, 3067 sayılı Kanun v.s.) öncüsü, 31 Ağustos 1982 tarih ve 17798 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 44 sayılı 30.9.1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanununun 1 inci ve 5 inci Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ile Başbakanın Planlama Teşkilatının idaresi ile ilgili yetkisini (91 sayılı Kanun Hükmüne göre Başbakan Yardımcısı eliyle kullanırken) yapılan değişiklikle bu yetkisini Devlet Bakanı-Başbakan Yardımcısı veya Devlet Bakanı aracılığıyla kullanabileceği hükmü getirilmiştir.

Bu düzenleme ile Başbakan Planlama Teşkilatının idaresiyle ilgili yetkilerini herhangi bir Devlet Bakanı aracılığıyla da kullanabilecektir. Uygulama da aynı şekilde gelişmiştir. Planlama Teşkilatına ait yetkilerini Başbakan, Devlet Bakanı eliyle kullanır olmuştur.

Başbakanın, Planlamanın idaresine ilişkin yetkilerini yalnızca Devlet Bakanı-Başbakan Yardımcısı eliyle kullanılması yerinde olacaktır. Ancak, Başbakanın Planlamaya ilişkin yetkisini Devlet Bakanı eliyle kullandığı takdirde; Başbakanın Devlet Planlama Teşkilatına ait yetkilerini kullanacak Devlet Bakanının herhangi bir Devlet Bakanı olmayıp, ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı olması gerekmektedir.

B. 223 SAYILI KHK

18 Haziran 1984 tarih ve 18435 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 223 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Planlama Teşkilatının görevleri, yapısı ve kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması yeniden düzenleme konusu yapılmıştır.

223 sayılı KHK ile Başbakana bağlı, Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Başbakan, Planlamanın idaresi ile ilgili yetkilerini gerekli gördüğü takdirde Devlet Bakanı-Başbakan Yardımcısı vasıtasıyla kullanır. Bu düzenleme ile 91 sayılı Kanunun eski sistemine yeniden dönülmüştür. Bu düzenleme hukuki bakımdan ve Planlamanın niteliği ile fonksiyonu bakımından yerinde bulunmaktadır.

31 Aralık 1987 tarih ve 19681 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 304 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile Başbakanın Planlama Teşkilatının idaresi ile ilgili yetkisinin kullanılması ile Yüksek Planlama Kurulunun yapısı ve görevleri yeniden düzenlenmiştir.

304 sayılı KHK. ile Başbakan Planlama Teşkilatının idaresi ile ilgili yetkisini gerekli gördüğünde Devlet Bakanı vasıtasıyla kullanabileceğini hükme bağlamıştır. Bu düzenleme ile Başbakan herhangi bir Devlet Bakanına Planlamanın idaresi ile ilgili yetkilerini devredebileceği hükme bağlanmıştır. Başbakanın Planlama Teşkilatının idaresi ile ilgili

223 sayılı KHK ile oluşturulan Devlet Planlama Teşkilatı Teşkilat Şeması :

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MERKEZ TEŞKİLATI

Müsteşar	Müsteşar Yrd.	Ana Hizmet Birimleri
-----	-----	-----
Müsteşar	Müsteşar Yrd.	1. İktisadi Planlama Bşk.
	Müsteşar Yrd.	2. Sosyal Planlama Bşk.
	Müsteşar Yrd.	3. Koordinasyon Bşk.
		4. Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı
		5. Avrupa Ekonomik Top. Başkanlığı
		6. Teşvik ve Uygulama Başkanlığı
		7. Yabancı Sermaye Bşk.
		8. Serbest Böl. Bşk.
Danışma Birimleri		Yardımcı Birimler
-----		-----
1. Hukuk Müşavirliği		1. Genel Sekreterlik
2. Planlama Müşavirliği		2. Personel Daire Bşk.
		3. İdari ve Mali İş.Dai.Bşk.
		4. Yayın ve Temsil Dai.Bşk.
		5. Savunma Uzmanlığı

yetkisini kimin aracılığıyla kullanabileceği, planlama fonksiyonunun yerine getirilmesi ile çok yakından ilgili bulunmaktadır. Eski düzenleme daha doğru bulunmaktadır.

1. Görevleri

223 sayılı KHK ile Planlama Teşkilatının görevleri 91 sayılı Kanundaki düzenlemeye paralel olarak düzenlenmiştir. Memleketin doğal, insan ve ekonomik her türlü kaynaklarını belirleyerek, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmada hedeflerin tespitinde, Hükümete yüksek düzeyde danışmanlık yapmak, Bakanlıklara ve kamu kuruluşlarına ekonomik danışmanlık yapmak, Bakanlar Kurulunun tespit ettiği hedefleri gerçekleştirecek kalkınma planı ve yıllık programları hazırlamak, kalkınma planı ve yıllık programların uygulamasında görüş ve tedbirler hazırlamak, uygulamanın takibi ve koordinasyonunu yapıp, gerekli hallerde plan ve programlarda usulüne uygun değişiklikler yapmak, özel sektörün ve yabancı sermayenin (Yabancı Sermaye 223 KHK. ile eklenmiştir.) kalkınma planı ve yıllık programlara göre yönlendirmesi için teşvik tedbirlerini hazırlamak ve uygulamayı takip etmek görevleri yanına kalkınmada öncelikli yörelerin hızlı kalkınması için teklif ve tedbirler hazırlamak ve uygulamayı takip ve koordine etmek ile kalkınma plan ve yıllık programlara uygun olarak uluslararası ekonomik kuruluşlarla temas ve görüşmelerde bulunmakla görevlendirilmiştir.

2. Teşkilat Yapısındaki Değişiklikler

Devlet Planlama Teşkilatı "Yüksek Planlama Kurulu" ve "Müsteşarlık Teşkilatından" oluşmaktadır.

Yüksek Planlama Kurulu, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın planlanmasında ve politika ve hedeflerin tespitinde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanan

kalkınma planı ve yıllık programların Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce hedeflere uygunluk ve yeterlik bakımından incelemekle görevlidir.

223 sayılı KHK ile Yüksek Planlama Kurulundaki İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlarının üyelikleri kaldırılmıştır.

223 sayılı KHK de değişiklik yapan 304 sayılı KHK ile Yüksek Planlama Kurulu yeniden düzenlenmiştir. Yüksek Planlama Kurulunun üyeleri arasında yer alan Planlama Müsteşarının da üyeliği kaldırılmıştır. Teknik üyelerin üyeliklerinin kaldırılması yerinde bulunmamaktadır. Kurul Bakanlardan oluşan siyasi bir yapıya kavuşturulmuştur. Kalkınma Planı ve Yıllık Programların görüşüldüğü Kurulda planlama uzmanlarının üyelikleri kaldırılmıştır. Kalkınma planı ve yıllık programı görüşecek Kurulda teknik birimin üye olarak bulunmaması. kalkınma planı ve yıllık programların görüşüleceği kurulda eksiklik meydana gelecektir. Teknik yönü ortadan kalkmaktadır.

304 sayılı KHK ile Yüksek Planlama Kurulunun 223 sayılı KHK ile belirtilen görevleri yanına ekonomi konusunda yüksek düzeyde karar alınmasına ilişkin şu görevler verilmiştir: İthalat ve İhracat rejimlerinin düzenlenmesine ilişkin esasları tespit etmek ve dış ekonomik ilişkilerin koordinasyonunu sağlamak, 2983 sayılı Kanunun 10. maddesi ve diğer kanunlarla Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kuruluna verilmiş görevleri, Kanunlarla verilen görevleri ve Bakanlar Kurulunca görüşülmesi istenen konulardaki görevleri yerine getirir.

Yüksek Planlama Kurulu günlük ekonomik konularda karar almada yetkili hale gelmiştir. Ekonomik alanda yer alan koordinasyon eksikliğini kapatma görevini üstlenmiştir. Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu kaldırılmış ve görevleri Kurula verilmiştir.

Müsteşarlık Teşkilatı, ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı birimler ve yurtdışı teşkilatından oluşmaktadır.

Müsteşarlık Teşkilatının başında Planlama Müsteşarı bulunur. 223 sayılı KHK ile Planlama Müsteşarına ana hizmet birimlerinin idaresinde yardımcı olmak üzere üç Müsteşar Yardımcısı görevlendirilmiştir. (91 sayılı Kanunda üç Müsteşar Yardımcısı bulunmamaktaydı.)

Müsteşarlığın üç ana hizmet birimi olan İktisadi Planlama Başkanlığı, Sosyal Planlama Başkanlığı ve Koordinasyon Başkanlıkları yanına Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, Avrupa Ekonomik Topluluğu Başkanlığı ve uygulayıcı birimler olan Teşvik ve Uygulama Başkanlığı, Yabancı Sermaye Başkanlığı, Serbest Bölgeler Başkanlığı ilave edilmiştir. Müsteşarlığın ana hizmet birimlerindeki artış ortadadır.

Ana hizmet birimleri Başkanlık şeklinde düzenlenmiştir. 91 sayılı Kanunla Şube Müdürlüğü olan birimler, 223 sayılı KHK ile Daire Başkanlığı haline getirilmiştir.

İktisadi Planlama, Sosyal Planlama, ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması için plan ve yıllık programları hazırlamakla görevlidir. Koordinasyon Başkanlığı, esas olarak plan ve yıllık programların uygulanmasında koordinasyonu sağlamakla görevlidir.

3. Yeni Birimler

Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, bölgesel kalkınma esas olarak, kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçlarını tespit etmede, bölgeye yapılacak yatırımların seçiminde görüş vermek ve çalışmalar yapmakla görevlidir. Bölgesel kalkınmayla ilgili bir birimdir.

Avrupa Ekonomik Topluluğu Başkanlığı, AET ile ilişkilerin, ülke ekonomisine faydalı düzenli, etkili şekilde yürütülmesi için çalışmalar yapmak, hedef ve politikaların tespitine yardımcı olmak ve ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamakla görevlidir. AET ye üyelik baş vurusu çerçevesinde bu birim Planlamaya eklenmiştir.

Bu iki birim dışında Teşvik ve Uygulama Başkanlığı, Yabancı Sermaye Başkanlığı ve Serbest Bölgeler Başkanlığı uygulayıcı birim olarak Planlama Teşkilatına eklenmiştir.

Teşvik ve Uygulama Başkanlığı, kalkınma planları ve yıllık programlara uygun olarak özel sektörün teşvik edilmesiyle görevlidir.

Yabancı Sermaye Başkanlığı, yabancı sermaye mevzuatına göre ülkemizde yapılacak yatırımların gerçekleştirilmesiyle görevlidir.

Serbest Bölgeler Başkanlığı, kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde, serbest bölgeler mevzuatı hükümleri doğrultusunda serbest bölgelerin oluşturulmasıyla görevlidir.

Bu üç birim kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde görevlerini yerine getirmektedirler. Ancak uygulayıcı birimlerdir. Tek tek şirketlere teşvik sistemi çerçevesinde ve Serbest Bölgeler mevzuatı çerçevesinde teşvikler uygulanmaktadır. Girişimcilerin başvuruları değerlendirilip, teşvik belgesi verilip, teşvik belgesi ile ilgili faaliyetleri, işlemleri izlenmektedir. Bu üç birimle Planlama Teşkilatı uygulayıcı bir birim haline getirilmiştir. Planlamanın danışma birimi olma özelliğine uygun bulunmamaktadır.

223 sayılı KHK ile ana hizmet birimlerinde gerekli hallerde devamlı ve geçici özel ihtisas komisyonlarının kurulma sistemi devam ettirilmiştir.

4. Danışma Birimleri

Müsteşarlık Danışma Birimleri 223 sayılı KHK ile kurulmuştur. Danışma Birimleri Hukuk Müşavirliği ve Planlama Müşavirleridir.

Hukuk Müşavirliği, Müsteşar ve Müsteşar Yardımcılarınca sorulan hukuki konularla ilgili görüş bildirmek, Müsteşarlığın menfaatlerini koruyucu, anlaşmazlıkları önleyici hukuki

tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin hukuka uygun olmasını sağlamak, Teşkilata karşı açılacak davalarda Müsteşarlığı temsil etmekle görevlendirilmiştir.

Planlama Müşavirliği, Teşkilatta özel önem taşıyan konularda Müsteşara yardımcı olmak üzere görevlendirilmiştir.

5. Yardımcı Birimler

Müsteşarlığın yardımcı birimleri, başında Genel Sekreterin bulunduğu, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Personel Dairesi Başkanlığı, Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı ve Savunma Uzmanlığından oluşturulmuştur.

223 sayılı KHK ile Planlama Teşkilatı görevi ile ilgili olarak uluslararası ekonomik kuruluşlar ile ekonomik açıdan önemli merkezlerde daimi temsilcilikler açmıştır. Planlamanın "Yurtdışı Teşkilatı" kurulmuştur.

223 sayılı KHK ile Planlama Teşkilatı 91 sayılı Kanunla karşılaştırılmayacak kadar büyümüştür. Planlama Müsteşarı, üç Müsteşar Yardımcısı, bir Genel Sekreter, sekiz Başkanlık ve Daire Başkanlarından oluşan bir Planlama Teşkilatı karşımızdadır.

223 sayılı KHK ile 91 sayılı Kanuna paralel olarak plan ve programların hazırlanması ve çeşitli hükümlerde düzenlemeler yapılmıştır.

6. Personel

223 sayılı KHK ile, "Uzman" ve "Uzman Yardımcısı" kurumu temeli korunmuştur. Planlama hizmeti esas olarak uzmanlar tarafından yürütülecektir. Kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılması esası devam ettirilmiştir. Böylece 657 sayılı Kanuna tabi olmaksızın ücret verilmesi imkanı devam ettirilmiştir. Sözleşme ücretleri Bakanlar Kurulunca belirlenecektir.

223 sayılı KHK ile, 91 sayılı Kanunda bulunmayan uzman yardımcılığına ve uzmanlığa atanmanın esasları tespit edilmiştir. Yapılacak uzmanlık yeterlilik imtihanı çıkarılan yönetmelikle tespit edilmiştir.

223 sayılı KHK.'nin 43. maddesi ile kamu kurum ve kuruluşlarında kadroları bırakılıp, ücretsiz izinli personelin, Planlamada sözleşme ile çalıştırılması devam ettirilmiştir. Planlama Teşkilatının ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından bu konudaki personel talepleri öncelikle ilgili birimlerince sonuçlandırılmıştır.

223 sayılı KHK nin 44. maddesi ile üniversite öğretim elemanlarının görevlendirilmesi devam ettirilmiştir.

C. 3701 SAYILI KANUN

1. Hazırlık Aşaması

3701 sayılı Kanun tasarısı, Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmüş, Komisyonunda rapor hazırlanmış ve değişiklikler yapılmıştır (13).

(13) TBMM. Tutanak Der., 1991, C.LVI, Dönemi: 18, Birleşim:73, 24.1.1991, sh. 41 vd.

223 sayılı KHK'de dünya ve ülkemiz ekonomisinde meydana gelen gelişmeler, serbest piyasa ekonomisine geçiş ve ortaya çıkabilecek tercihler sonucunda bu konuda yeni düzenlemeler yapılmasının gerekli görüldüğü belirtilmiştir (14). Kanun tasarısında, yapılan değişiklikler açıklanarak, Komisyonda kabul edilen metin sunulmuştur. Komisyon raporuna karşı oy yazısı ve muhalefet şerhi verilmiştir (15). Meclis Görüşmeleri incelenirken ifade edilecektir.

Kanun tasarısı Meclis Başkanlığından Komisyon raporuyla birlikte, Meclis Genel Kuruluna sevk edilmiştir. Görüşmelerde savunulan görüşler aşağıda özetlenmiştir.

Kanun tasarısıyla, planlama anlayışında 1980 sonrası meydana gelen değişimin ifadesini bulduğu belirtilmiştir. Teşkilatın aşırı derecede büyümekle birlikte, planlamaya verilen önemin azaldığı belirtilmiştir (16).

Yüksek Planlama Kurulunda Planlama Müsteşarı ve ana hizmet birimlerinin Başkanlarının üyeliklerinin Kanun tasarısında yer verilmemiş olması eleştirilmiştir. Komisyon raporuna verilen karşı oy ve muhalefet şerhinde bu hususlar belirtilmiştir (17). Planlama Teşkilatının Yüksek Planlama Kurulunun sekreteryası görevini yapan kuruluş konumuna düşürüldüğü belirtilmiştir. Kurulda Planlama Müsteşarı ve Başkanların üyeliğinin bulunmamasıyla, siyasi otorite ve Planlama bürokrasisi arasında bağlantının kopmakta olduğu ve Planlamanın teknik etkinliğinin zayıfladığı belirtilmiştir (18).

(14) TBMM. Tutanak Der., 1991, C.LXI, Dönemi: 18, Birleşim:73, 24.1.1991, S. Sayısı: 503, sh. 1 vd.

(15) TBMM. Tutanak Der., 1991, C.LXI, Dönemi: 18, Birleşim:73, 24.1.1991, sh. 37 vd.

(16) TBMM. Tutanak Der., 1991, C.LVI, Dönemi: 18, Birleşim:73, Oturum: 1, 24.1.1991, sh. 32.

(17) TBMM. Tutanak Der.,1991, C.LVI, Birleşim:73,

Oturum: 1, 24.1.1991, S. Sayısı:503, sh. 37, vd.

(18) TBMM. Tutanak Der., 1991, C.LVI, Birleşim:73, Oturum: 1, 24.1.1991, sh. 29.

Bu konudaki kanun tasarısında yer alan eksikliğin Meclis görüşmelerinde fırsat varken düzeltilmesi gerektiği belirtilmiştir (19).

Planlamanın, Devlet İstatistik Enstitüsü başta olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarıyla yakın bir işbirliği halinde bulunması gerektiği belirtilmiştir (20).

Bugün ekonomiyle ilgili çok sayıda kurum ve kuruluş bulunmaktadır. Planlama Teşkilatı yanında Merkez Bankası, Hazine ve Dışticaret Müsteşarlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü bulunmaktadır. Ayrıca kamu bankaları da vardır. Bu kuruluşlar arasındaki ilişkiler yetersiz bulunmaktadır (21). Ekonomideki etkili kuruluşlar arasında yeterince bir eşgüdüm sağlanamamaktadır. Bu kuruluşlar arasında işbirliğinin sağlanması elzemdir. Bu kuruluşların öncelikle aynı Devlet Bakanlığına bağlı bulunması gerektiği belirtilmiştir. Her bir kuruluşun her konuyu kendi doğrultusunda inceleyip, sonuçlar çıkarması eleştiri konusu yapılmıştır. Ayrıca, Planlama Teşkilatı tarafından her yıl yıllık program yapıldığı, ancak Hazine, Merkez Bankası ve Maliye Bakanlığının bunu ciddiye almadığı ve planlama uzmanlarının göz nuru ile hazırlanan yıllık programların raflara kaldırıldığı belirtilmiştir. (22). Bunun yanlış olduğu ortadadır. Bu ekonomideki çok başlılıktan ve işbirliğindeki yetersizliklerden kaynaklanmaktadır. Ekonomik kuruluşlardan Maliye Bakanlığında Hazinesinin ayrıldığı, böylece Maliye Bakanlığının sadece vergileri toplar hale getirildiği de belirtilmiştir (23). Buna ek olarak HDTM'na DPT'den ayrılan (aşağıda göreceğimiz gibi) uygulayıcı birimler bağlanmış ve HDTM (Bu gün HM ve DTM) bir Hizmet Bakanlığı büyüklüğüne ulaştırılmıştır.

(19) TBMM. Tutanak Der., 1991, C.LVII, Dönemi: 18, Birleşim:84, Oturum: 1, 20.2.1991, sh. 16 vd.

(20) TBMM. Tutanak Der., 1991, C.LVI, Dönemi: 18, Birleşim:73, Oturum: 1, 24.1.1991, sh. 36.

(21) TBMM. Tutanak Der., 1991, C.LVI, Dönemi: 18, Birleşim:76, Oturum: 1, 31.1.1991, sh. 145 vd.

(22) TBMM. Tutanak Der., 1991, C.LVI, Dönemi: 18, Birleşim:73, Oturum: 1, 24.1.1991, sh. 34 vd.

(23) TBMM Tutanak Der., 1991, C.LVI, Dönemi: 18,
Birleşim: 73, Oturum: 1, 24.1.1991, sh. 37.

Planlama Teşkilatının uygulamaya yönelik görevlerinin ve birimlerinin artması eleştirilmiştir. Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü ve Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğüyle ilgili tamamen uygulamaya dönük faaliyetlerin Planlama Teşkilatı bünyesinde birer ana hizmet birimi olarak teşkilatlanmasının yanlış olduğu belirtilmiştir (24). Komisyon raporuna karşı düzenlenen muhalefet şerhinde de bu konular belirtilmiştir (25).

Özel teşebbüsün teşviki planlama anlayışı içerisinde gereklidir. Ancak uygulayıcı birimlerin Planlama Teşkilatına bağlanmaması gerekmektedir (26).

Planlama Teşkilatında Daire Başkanlıklarının Genel Müdürlüğe dönüştürülmesi, çok sayıda Genel Müdürlük kurulması ve alt birimlerin oluşturulmasının idarenin takdirine bırakılması, Müsteşar ve uzmanlar arasında daha önce olmayan kademelerin oluşturulması eleştiri konusu yapılmıştır. Komisyon raporuna karşı oy ve muhalefet şerhi yazılarında da belirtilmiştir (27). Teşkilatın eskisi ile kıyaslanmayacak ölçüde ve yaptığı görevlerle bağlantı olmaksızın büyüdüğü belirtilmiştir.

Planlama Teşkilatının ana hizmet birimlerinin "Başkanlık" yerine "Genel Müdürlük" olarak teşkilatlanmasının, Planlama Teşkilatının diğer kamu ve kuruluşları üzerindeki konumunu ortadan kaldırmakta, Planlama diğer kuruluşlarla aynı yapıya sahip olduğundan diğer kuruluşlarla aynı düzeye indirildiği belirtilmiştir. Bu düzenleme ile Planlama Teşkilatının kamu kurumları arasındaki koordinasyon fonksiyonun işlerliğini kaybedebileceği

(24) TBMM Tutanak Der., 1991, C.LVI, Dönemi: 18, Birleşim:
73, Oturum:1, 24.1.1991, sh. 30.

(25) TBMM Tutanak Der., 1991, C.LVI, Dönemi: 18, Birleşim:
73, Oturum:1, S. Sayısı:503 sh. 38.

(26) TBMM Tutanak Der., 1991, C.LVI, Dönemi: 18, Birleşim:
73, Oturum: 1, 24.1.1991, sh.30.

(27) TBMM Tutanak Der., 1991, C.LVII, Dönemi: 18, Birleşim: 84, Oturum: 2, 20.2.1991, sh.26.

belirtilmiştir (28).

Planlama Teşkilatında çok sayıda Genel Müdürlük oluşturulmuştur. Tarım Bakanlığında oniki Genel Müdürlüğün bulunmadığı belirtilmiştir. Türkiye'de Genel Müdürlükler çok çeşitli alanlarda kurulmuştur. Genel Müdürlük PTT (Posta Telgraf) Genel Müdürlüğünde üçyüzbin kişi çalışmaktadır. Türk Hava Yolları Genel Müdürlüğü ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüde ayrı bir örnektir. Planlamada kurulan Genel Müdürlüklerinden bazılarında beş veya altı uzmanın düştüğü, bu sebeple bunun yanlış olduğu belirtilmiştir (29). Ayrıca, buna birde Genel Müdür Yardımcılıklarının eklendiği düşünülürse, durum daha iyi anlaşılacaktır.

Kanun tasarısında "uzun vadeli planların hazırlanması" deyiminin kullanılmaması eleştirilmiş ve uzun vadeli kalkınma planı yapmanın Planlama Teşkilatının görevleri arasında çıkarıldığı belirtilmiştir (30). Buna katılmak mümkün bulunmamaktadır. Yalnızca Kanunda "uzun vadeli plan" yerine "Kalkınma Planı" deyimine yer verilmiştir. Kalkınma planları, beş yıllık kalkınma planlarıdır. Uzun vadeli planla da, beş yıllık kalkınma planları kast edilmekteydi. Bu sebeple bu görüş doğru bulunmamaktadır.

İslam Ülkeleri ile Ekonomik İşbirliği Genel Müdürlüğünün yeni kurulan Türk Cumhuriyetleri ile olan ilişkileri de düzenleyecek şekilde değiştirilmesi önerilmiştir (31). Ancak öneri benimsenmemiştir.

(28) TBMM Tutanak Der., 1991, C.LVII, Dönemi: 18, Birleşim: 84, Oturum: 3, 20.2.1991, sh.35.

(29) TBMM Tutanak Der., 1991, C.LVII, Dönemi: 18, Birleşim: 84, Oturum: 3, 20.2.1991, sh.34 vd.

(30) TBMM Tutanak Der., 1991, C.LVII, Dönemi: 18, Birleşim: 73, Oturum: 1, 24.1.1991, sh.29

(31) TBMM Tutanak Der., 1991, C.LVI, Dönemi: 18, Birleşim: 85, Oturum: 1, 21.2.1991, sh.75

2. Görevleri

22 Mart 1992 tarih ve 20822 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3701 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile Planlama Teşkilatının amacı, görevleri, teşkilat yapısı, plan ve programların hazırlanması, personel ve çeşitli hükümler düzenlenmiştir.

3701 sayılı Kanun, 91 sayılı Kanun ve 223 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler temel alınmıştır. Ancak 3701 sayılı Kanun ile Planlama Teşkilatı bir "Hizmet Bakanlığı" kadar büyük ve geniş bir yapıya kavuşturulmuştur. Aşağıda, 3701 sayılı Kanunun (esas olarak) getirdiği farklı düzenlemeleri üzerinde durulacaktır.

Planlama Teşkilatının Başbakan'a bağlı bulunması ve Başbakanın Planlamanın idaresi ile ilgili yetkilerini Devlet Bakanı eliyle kullanması devam ettirilmiştir.

Planlama Teşkilatının görevleri 223 sayılı KHK deki düzenlemenin aynısıdır. Ancak 3701 sayılı Kanunla kalkınma planı ve yıllık programları, bölgesel veya sektörel bazda hazırlanan ve diğer özel çalışmalar yapmak üzere Müsteşarın teklifi ve ilgili Devlet Bakanın onayı ile geçici çalışma grupları kurmak görevi verilmiştir. Aslında bu, 91 sayılı Kanunla birlikte getirilen Özel İhtisas Komisyonlarının (ÖİK) bir başka şekilde ifade edilmesidir. Bir yenilik bulunmaktadır.

3. Teşkilat Yapısındaki Değişiklikler

Planlama Teşkilatı "Yüksek Planlama Kurulu" ve "Müsteşarlık Teşkilatı"ndan oluşmaktadır.

3701 sayılı Kanun ile oluşturulan Devlet Planlama Teşkilatının teşkilat şeması :

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI
MERKEZ TEŞKİLATI (X)

Müsteşar	Müsteşar Yardımcısı ve Genel Sekreter	Ana Hizmet Birimleri
-----	-----	-----
Müsteşar	Müst. Yrd.	1. İktisadi Planlama Gn.Md.
	Müst. Yrd.	2. Sosyal Planlama Gn.Md.
	Müst. Yrd.	3. Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Kalkınma Gn.Md.
	Müst. Yrd.(İdari)	4. Koordinasyon Gn.Md.
		5. Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Gn.Md.
		6. İslam Ülkeleri ile Ekonomik İşbirliği Gn.Md.
		7. Teşvik ve Uygulama Gn.Md.
		8. Yabancı Sermaye Gn.Md.
		9. Serbest Bölgeler Gn.Md.

1. Araştırma Enstitüsü
2. Proje Geliştirme Gn.Md.

Danışma Birimleri

1. Hukuk Müşavirliği

Yardımcı Birimler

1. Personel ve İdari Hizmetler Gn.Md.

(X) Teşkilat şemasında bunların dışında genel müdürlüklere bağlı 11 genel müdür yardımcılığı ve genel müdür yardımcılıklarına bağlı 33 daire başkanlığı bulunmaktadır. Ayrıntılar için 3701 sayılı Kanunda yer alan tabloya bakınız.

Yüksek Planlama Kurulunun yapısı korunmuştur. Bakanlardan oluşmaktadır. Yüksek Planlama Kurulunun görevlerindeki düzenleme 223 sayılı KHK ile aynıdır.

Müsteşarlık Teşkilatı Merkez Teşkilatı, Serbest Bölge Müdürlükleri ile Yurtdışı Teşkilatından meydana gelmiştir.

Müsteşarlık Teşkilatının başında Müsteşar bulunmaktadır. Planlama, Koordinasyon, Uygulama ve İdari konularla ilgili birimlerin yönetiminde Müsteşara yardımcı olmak üzere dört Müsteşar Yardımcısı bulunmaktadır. Genel Sekreterlik kaldırılmış ve bu görevi bir Müsteşar Yardımcısı üstlenmiştir.

3701 sayılı Kanunla Müsteşara bağlı "Araştırma Enstitüsü" kurulmuştur. Araştırma Enstitüsü ekonomik, sosyal ve kültürel konularda araştırma ve incelemeler yapmak, yapılmasını sağlamak, koordine etmek ve yetiştirme, kurs staj programları ve uzmanlık eğitimi vermekle görevlendirilmiştir. Enstitüye, İstişare Kurulu çalışmalarında yardımcı olacaktır. Enstitünün çalışma usulü Müsteşarlıkça hazırlanacak yönetmelikle belirlenecektir. Enstitü uygulamaya geçirilmeden, dört ay sonra çıkarılan 437 sayılı KHK ile kaldırılmıştır.

3701 sayılı Kanunla "Ana Hizmet Birimlerinin" Başkanlık şeklinde düzenlenmelerinden vazgeçilerek, "Genel Müdürlük" şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Ana hizmet birimleri İktisadi Planlama Genel Müdürlüğü, Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü, Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Kalkınma Genel Müdürlüğü, Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü, Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü ile yeni

kurulan İslam Ülkeleri ile Ekonomik İşbirliği Genel Müdürlüğü ve Proje Geliştirme Genel Müdürlüğüdür.

4. Yeni Birimler

İslam Ülkeleri ile Ekonomik İşbirliği Genel Müdürlüğü, İslam ülkeleri arasında ekonomik ve ticari işbirliği amacıyla kurulan teşkilatlarla ilgili çalışmalarını yapmak ve bu teşkilatın sekreteryasını yürütmekle görevlidir.

Proje Geliştirme Genel Müdürlüğü, Müsteşara doğrudan bağlı olarak çalışır, ekonomik, sosyal, kültürel, bölgesel, sektörle ve idari plan ve programların yapılması, uygulaması ve koordinasyon ile ilgili konularda araştırma, etüt ve proje yapımı ve tetkili ile ilgili işleri yapmakla görevlidir. Uygulamaya konulamadan 437 sayılı KHK ile kaldırılmıştır.

Planlama Teşkilatının Yurtdışı Teşkilatı devam ettirilmiştir.

Plan ve programların hazırlanması düzenlenmiştir. Bilgi toplama, işbirliği, ekonomik, sosyal ve kültürel hedef ve stratejilerin tespiti, kalkınma planının yapılması, kalkınma planının kabulü, yıllık programların hazırlanması ve kabulü, koordinasyon 223 sayılı KHK'ye uygun olarak düzenlenmiştir. Bilgi toplanmasının düzenlenmesinde Devlet İstatistik Enstitüsü ile işbirliği ayrı bir maddeyle düzenlenme yerine, işbirliğine ilişkin maddenin son bendinde düzenlenmiştir.

5. Danışma Birimleri

Danışma birimleri Hukuk Müşavirliği ve Planlama Müşavirliği devam ettirilmiştir.

6. Yardımcı Birimler

Yardımcı birimlerin başına Genel Sekreter yerine Müsteşar Yardımcısı getirilmiştir. Personel ve İdari Hizmetler Genel Müdürlüğü ve Teknik Hizmetler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Savunma Uzmanlığı korunmuştur.

3701 sayılı Kanunla Planlama Teşkilatı bir Müsteşar Yardımcısı, onbir Genel Müdür, onbir Genel Müdür Yardımcısı, otuzüç Daire Başkanından oluşan ve bir "Hizmet Bakanlığıyla" kıyaslanabilecek bir teşkilata kavuşmuştur. Kadrolu çalışan personel sayısı 833'dür. Ayrıca, Planlama Teşkilatında görevli olup, kadroları başka kamu kuruluşlarında bulunan çok sayıda personel çalışmaktadır.

7. Personel

3701 sayılı Kanun, 91 sayılı Kanun ve 223 sayılı KHK ile getirilen personel sistemi devam ettirilmiştir. Sözleşmeli eleman çalıştırma imkanı korunmuştur.

91 sayılı Kanun ve 223 sayılı Kanun, sözleşmeli çalıştırılacak personel (Müsteşar, Müsteşar Yardımcıları, Başkanlar, Daire Başkanları, Hukuk ve Planlama Müşavirleri, uzman ve uzman yardımcıları ile Genel Sekterlik hizmetlerinde lüzumu halinde) sayılarak gösterilmiştir. 3701 sayılı Kanun bunu terk ederek, Planlama Teşkilatında kadroları karşılık gösterilmek kaydıyla sözleşmeli personel çalıştırma imkanı getirmiştir. Kimlerin sözleşmeli çalıştırılacağı konusunda bir sınırlandırma getirilmemiştir.

Planlama uzmanlığı ve uzman yardımcılığı, kamu kurum ve kuruluşları personelinin ve üniversite öğretim elemanlarının Planlamada görevlendirilmesi hükümleri ile Uzman yardımcılığı ve uzmanlığa atanma ve yeterlilik sınavının yapılmasına ilişkin düzenlemeler devam ettirilmiştir.

3701 sayılı Kanunun geçici 6. maddesi ile kadrosuz çalışan personele uzman kadrosu sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak, bu Kanun hükmü uygulanmadan 437 sayılı KHK ile kaldırılmıştır. Bundan dolayı Teşkilata karşı personel tarafından çok sayıda dava açılmıştır. Bu davaların tamamı reddedilmiştir.

3701 sayılı Kanunda, uzman ve uzman yardımcılığı dışında "Araştırmacı" ve "Yardımcı Araştırmacı" kadroları getirilerek, personelin çeşitliliği iyice arttırılmıştır. Bu hükümlerde uygulanmadan kaldırılmıştır.

D. 437 SAYILI KHK

3701 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden dört ay sonra, 14 Ağustos 1991 tarih ve 20960 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 437 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Planlama Teşkilatının amaçları, görevleri, Teşkilat yapısı, plan ve programların hazırlanması, personel ve çeşitli hükümler yeniden düzenlenmiştir.

437 sayılı KHK'nin, 3701 sayılı Kanundan farklı olarak düzenlediği hükümler konumuz açısından incelenip, değerlendirilecektir.

Planlama Teşkilatının Başbakanlığa bağlı olması ve Başbakanın Planlamanın İdaresi ile ilgili yetkisini Devlet Bakanı eliyle kullanılması devam ettirilmiştir.

1. Görevleri

Planlamanın görevleri aynı şekilde düzenlenmiş, ancak özel sektörün ve yabancı sermayenin teşvik edilmesi görevi kaldırılmıştır. Özel sektörün Kalkınma planı ve yıllık

programlar çerçevesinde yönlendirilmesi ve teşvik edilmesi görevinin Planlama Teşkilatına verilmemesi büyük bir eksiklikler. Özel sektörün kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde teşvik edilmesi elzemdir. Kalkınmada lokomotif rolünü üstlenen özel sektör

437 sayılı KHK ile oluşturulan Devlet Planlama Teşkilatı teşkilat şeması :

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI
MERKEZ TEŞKİLATI (I) SAYILI CETVEL

Müsteşar	Müsteşar Yardımcısı ve Genel Sekreter	Ana Hizmet Birimleri
-----	-----	-----
Müsteşar	Müst. Yrd.	1. İktisadi Planlama Gn.Md.
	Müst. Yrd.	2. Sosyal Planlama Gn.Md.
	Genel Sekreter	3. Koordinasyon Gn.Md.
		4. Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Kalkınma Gn.Md.
		5. Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Gn.Md.

Danışma Birimleri

1. Hukuk Müşavirliği
2. Planlama Müşavirliği

Yardımcı Birimler

1. Personel ve Eğitim Dai.Bşk.lığı
2. Bilgi İşlem Dai.Bşk.lığı

3. İdari ve Mali İşler Dairesi Bşk.
4. Yayın ve Temsil Dairesi Bşk.lığı
5. Savunma Uzmanlığı

konusundaki görevlerine yer verilmemesinin yerinde olmadığı düşünülmektedir. 91 sayılı Kanundan bu yana Planlamanın görevleri arasında özel sektörün kalkınma planı ve yıllık programlar içerisinde yönlendirilmesi ve teşvik edilmesi yer almaktaydı.

2. Teşkilat Yapısındaki Değişiklikler ve Ayrılan Birimler

Planlama Teşkilatı, Yüksek Planlama Kurulu ve Müsteşarlık Teşkilatından oluşmaya devam etmiştir.

Yüksek Planlama Kurulu, siyasi üyelerden, Bakanlardan oluşmaktadır. Kurulun görevlerinde artış olduğu görülmektedir. Kurulun yeni görevleri, Kamu Ortaklığı İdaresi ile Toplu Konut İdaresinin gelecek yıl programları ile yıl içinde programların uygulanmasını değerlendirecek varsa aksaklıkları giderecek tedbirler almak, yıl sonunda o yıl içinde yapılan uygulamaları değerlendirmek üzere ayrıca yılda en az üç kez toplanmak, gelir ortaklığı, hisse senetleri ve her türlü menkul kıymetlerinin ihracı ile diğer kıymetli evrakın düzenlenmesine ve işletme hakkı verilmesine karar vermek, bunlarla ilgili kararları almak görevi ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Gelir ortaklığı senetleri ve hisse senetleri Kurulun yetkisi içerisine alınmış ve bu konuda yetkili hale getirilmiştir. Kamu Ortaklığı Fonu ve Kamu Ortaklığı İdaresine ilişkin görevler de verilmiştir. Yüksek Planlama Kurulunun uygulamaya yönelik görevleri artmış, plan ve programlarla ilgili görevleri devam ettirilmiştir. Yüksek Planlama Kurulu, Planlama Teşkilatının iki ana biriminden birisi olmakla birlikte, planlama fonksiyonu dışındaki görevlerinin ağırlık kazandığı görülmektedir.

Merkez Teşkilatının başında Planlama Müsteşarı bulunmaktadır. 437 sayılı KHK ile dört Müsteşar Yardımcılığı kaldırılmış, iki Müsteşar Yardımcısı ve bir Genel Sekretere yer verilmiştir.

Planlama Teşkilatının ana hizmet birimleri sayısı ondan, beşe indirilmiştir. 437 sayılı KHK ile belirlenen ana hizmet birimleri şunlardır: İktisadi Planlama Genel Müdürlüğü, Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü, Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Kalkınma Genel Müdürlüğü ve Avrupa Topluluğu ile ilişkiler Genel Müdürlüğüdür. Planlama Teşkilatı ana hizmet birimi olan Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü ve Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına (14 Ağustos 1991 tarih ve 20960 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan) 436 sayılı KHK ile bağlanmıştır. Proje ve Geliştirme Genel Müdürlüğü ve Araştırma Enstitüsü kurulmadan kaldırılmıştır. İslam Ülkeleri ile Ekonomik İşbirliği Genel Müdürlüğü kaldırılmış, görevleri Dışişleri Bakanlığına verilmiştir. Ancak, bu konuda yeni bir düzenleme yapıncaya kadar bu görevlerin Planlamanın adı geçen mülga birimince yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Bu konudaki yeni bir düzenleme yapılmadığından, bu görevler Planlamanın mülga birimince yürütülmektedir.

Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğünün AET ile ilgili kuruluşları koordine etmek görevi kaldırılmıştır. Bu görev 436 sayılı KHK ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının ilgili birimine verilmiştir. HDTM, 1994 yılında yapılan düzenleme ile HM ve DTM'na ayrılmıştır.

3. Danışma Birimlerindeki Değişiklikler

Planlama Teşkilatının danışma birimleri olan Hukuk Müşavirliği ve Planlama Müşavirliği korunmuştur. Hukuk Müşavirliğinin görevlerine mevzuat, plan ve programa uygun çalışmalarını temin etmek amacıyla hukuki teklifler hazırlayıp Müsteşara sunmak, Müsteşarlık birimleri veya diğer Bakanlıklarca hazırlanan veya Başbakanlıktan gönderilen Kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarını hukuki açıdan inceleyip görüş bildirmek görevleri verilmiştir.

4. Yardımcı Birimler

Planlama Teşkilatının yardımcı birimlerinin başında Genel Sekreter bulunmaktadır. 3701 sayılı Kanunla kurulan Personel ve İdari Hizmetler Genel Müdürlüğü ve Teknik Hizmetler Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır. Yardımcı Birimler, Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı ve Savunma uzmanlığından oluşmuştur.

437 sayılı KHK ile Planlama Teşkilatının Yurtdışı Teşkilatı kaldırılmıştır.

437 sayılı KHK'nin plan ve programların hazırlanmasına ilişkin hükümleriyle, 3701 sayılı Kanunun düzenlemeleri korunmuştur.

5. Personel

437 sayılı KHK, 91 sayılı Kanun, 223 sayılı KHK, 3701 sayılı Kanun ile getirilen personelle ilgili hükümler esas itibariyle korunmuştur. Sözleşmeli personel çalıştırma esasları korunmuştur.

Ancak, 437 sayılı KHK ile 3701 sayılı Kanunun sözleşmeli personel çalıştırma konusunda getirdiği düzenleme kaldırılıp, 91 sayılı Kanun ve 223 sayılı KHK deki sayma sistemi yeniden benimsenmiştir. 437 sayılı KHK'ye göre Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Sekreter, Genel Müdür, Daire Başkanı, Hukuk Müşaviri, Müşavir, Şube Müdürü, Uzman ve Uzman Yardımcısı kadroları karşılık gösterilmek şartıyla sözleşmeli personel istihdam edilebileceği hükme bağlanmıştır.

Planlama uzmanlığı ve uzman yardımcılığı için yeterlilik sınavı sistemi devam ettirilmiştir. Planlamada, Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personel ile üniversite öğretim elemanlarının görevlendirilmesi esas itibarıyla korunmuştur.

Araştırmacı ve araştırma yardımcısı kadroları kaldırılmıştır.

3701 sayılı Kanunun geçici 6. maddesi ile geçici personel ile kanunda belirtilen şartları taşıyan personelin otomatik olarak kadroya atanma hükmü kaldırılmış ve yarışma sınavına girme hükmü getirilmiştir.

E. TBMM PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONUNDA KABUL EDİLEN DPT KURULUŞ KANUNU TASARISI

437 sayılı KHK'de Bakanlar Kurulu tarafından değişiklik yapılarak, Kanun tasarısı olarak Meclis Başkanlığına sunulmuştur. Kanun tasarısı Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülerek, düzenlenen raporla Meclis Başkanlığına iade edilmiştir (32). Kanun tasarısı Meclis Genel Kuruluna görüşülmek üzere sevk edilmiştir. Meclis görüşmesi gündeminde bulunmaktadır. Bu Kanun tasarısındaki düzenlemeler inceleme konusu yapılacaktır. Tasarı henüz kanunlaşmadığı için bu düzenlemelerin değişme imkanı bulunmaktadır. Ancak Planlamanın yeni hukuki ve idari yapısı konusunda görüş sahibi olmak için incelemekte yarar görülmektedir.

1. Görevleri

Kanun tasarısında, Planlama Teşkilat Başbakanına bağlı olup, Başbakan Planlamanın idaresi ile ilgili yetkilerini Devlet Bakanı vasıtasıyla kullanabileceği hükümleri korunmuştur. Planlamanın görevleri 437 sayılı KHK'nin aynısıdır (33). Kanun tasarısında Planlamanın özel sektörün teşviki görevinin bulunmaması önemli bir eksiktir.

(32) TBMM Tutanak Der., 1992, Dönemi: 19, 1.7.1992, S.Sayısı: 59'e 1 inci Ek, sh. 1.

2. Teşkilat Yapısındaki Değişiklikler

Planlama Teşkilatı, Yüksek Planlama Kurulu ve Müsteşarlık Teşkilatında oluşturulmuştur (34).

Kanun tasarısında Yüksek Planlama Kurulunun yapısında değişiklik yapılmıştır. Kurul Başbakan ve Başbakanın belirleyeceği sayıda Bakan ve Planlama Müsteşarından oluşmaktadır (35). Bu düzenleme yerindedir. Ancak yeterli değildir. Kurulda siyasi kanadın yanına, teknik kanadı oluşturan planlama uzmanlarının da katılması gerekmektedir. 91 sayılı Kanunda olduğu gibi İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon yetkililerinin Kurula üye olmasının doğru olacağı düşünülmektedir.

Yüksek Planlama Kurulunun görevleri de azaltılmıştır. Kanun tasarısında, 437 sayılı KHK ile Kurula verilen yeni görevler kaldırılmıştır (36).

Kanun tasarısında Müsteşarlık Teşkilatı Merkez Teşkilatı ve yurtdışı teşkilatından oluşmaktadır. Yurtdışı teşkilatı yeniden kurulmaktadır (37).

(33) TBMM Tutanak Der., 1992, Dönemi: 19, 1.7.1992, S.Sayısı: 58'e 1 inci Ek, sh. 5.

(34) TBMM Tutanak Der., 1992, Dönemi: 19, 1.7.1992, S.Sayısı: 58'e 1 inci Ek, sh. 6.

(35) TBMM Tutanak Der., 1992, Dönemi: 19, 1.7.1992, S.Sayısı: 58'e 1 inci Ek, sh. 6.

(36) TBMM. Tutanak Der., 1992, Dönem: 19, 1.7.1992, S. Sayısı: 58'e 1'inci Ek, sh. 6.

(37) TBMM, Tutanak Der. 1992, Dönem: 19, 1.7.1992, S. Sayısı: 58'e 1'inci Ek, sh. 6.

Müsteşarlık Teşkilatının başında Planlama Müsteşarı bulunmaktadır. Müsteşarlıkta Müsteşara yardımcı olmak üzere iki Müsteşar yardımcısı ve idari hizmetlerde yardımcı olmak üzere bir Genel Sekreter bulunmaktadır. 437 sayılı KHK hükmü korunmuştur (38).

3. Yeni Birimler

Kanun tasarısında 437 sayılı KHK.deki ana hizmet birimleri korunmuştur. Bu beş ana hizmet birimine ilave olarak Türk ve İslam Ülkeleri ile Ekonomik İşbirliği Genel Müdürlüğü eklenmiştir. Bu birim halen Planlamada faaliyetlerini yürütmektedir. Yanlız yeni kurulan Türk Cumhuriyetleriyle olan ilişkiler de görev alanına eklenmiştir (39).

4. Danışma Birimlerindeki Değişiklikler

Kanun tasarısında Danışma Birimleri olan Hukuk Müşavirliği ve Planlama Müşavirlikleri korunmaktadır. Ancak 437 sayılı KHK ile Hukuk Müşavirliğine verilen yeni görevler kaldırılmıştır (40).

(38) TBMM, Tutanak Der. 1992, Dönem: 19, 1.7.1992, S. Sayısı: 58'e 1'inci Ek, sh. 7.

(39) TBMM. Tutanak Der., 1992, Dönem: 19, 1.7.1992, S. Sayısı: 58'e 1'inci Ek, sh. 7.

(40) TBMM, Tutanak Der. 1992, Dönem: 19, 1.7.1992, S. Sayısı: 58'e 1'inci Ek, sh. 8 vd.

TBMM'de görüşülmekte olan Kanun tasarısında yer alan DPT Teşkilatı şeması:

PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONUNCA KABUL EDİLEN METNE BAĞLI CETVEL
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI MERKEZ TEŞKİLATI
(I) SAYILI CETVEL

Müsteşar	Müsteşar Yardımcısı ve Genel Sekreter	Ana Hizmet Birimleri
-----	-----	-----
Müsteşar	Müsteşar Yrd. Müsteşar Yrd.	1. İktisadi Planlama Gn.Md. 2. Sosyal Planlama Gn.Md. 3. Koordinasyon Gn.Md. 4. Kalkınmada Öncelikli Yöreler ve Bölgesel Kalkınma Gn.Md. 5. Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Gn.Md. 6. Türk ve İslam Ülkeleri ile Ekonomik İşbirliği Gn.Md.

Danışma Birimleri	Yardımcı Birimler
-----	-----
1. Hukuk Müşavirliği	1. Genel Sekreter
2. Planlama Müşavirliği	Yardımcılığı

5. Yardımcı Birimlerdeki Değişiklikler

Kanun tasarısında yardımcı birimler konusunda değişiklik yapılmıştır. 437 sayılı KHK ile yardımcı birimler olan daire başkanlıklarının ayrı ayrı görevleri belirtilmiştir. Kanun tasarısında ise: "madde 19: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığında, Personel, Bilgi İşlem, İdari İşler, Mali İşler, Sosyal İşler, Yayın, Temsil ve diğer yardımcı hizmetler kurulacak Daire Başkanlıkları tarafından yerine getirilir." hükmüne yer verilmektedir (41). Ayrıca Kanun tasarısında aynı maddede yardımcı birimler arasında Ekonomik ve Sosyal Bilgi Yönetim Merkezi kurulacağı: "Ekonomik, Sosyal ve kültürel politikaları ve hedefleri belirlemede Hükümete Müşavirlik görevinin etkin bir şekilde yerine getirilmesini ve bilgilerin daha hızlı bir şekilde kullanıcıların hizmetine sunulmasını teminen Müsteşarlık bünyesinde Ekonomik ve Sosyal Bilgi Yönetim Merkezi Kurulur." hükmü getirilmiştir (42).

Kanun tasarısında, plan ve programların hazırlanmasına ilişkin hükümler, 437 sayılı KHK hükümleriyle aynıdır. Çeşitli hükümler de düzenlenmiştir.

6. Personel

Kanun tasarısında, 91 sayılı Kanun, 223 sayılı KHK, 3701 sayılı Kanun, 437 sayılı KHK'de personele ilişkin düzenlemeler korunmuş olup, sözleşmeli çalıştırılma esası devam ettirilmiştir (43).

Kanun tasarısı ile 3701 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırılan geçici 6. maddesindeki düzenleme hükmü yeniden getirilmektedir.

(41) TBMM. Tutanak Der., 1992, Dönem: 19, 1.7.1992, S. Sayısı: 58'e 1'inci Ek, sh. 9.

(42) TBMM, Tutanak Der. 1992, Dönem: 19, 1.7.1992, S. Sayısı: 58'e 1'inci Ek, sh. 9.

(43) TBMM Tutanak Der., 1992, Dönemi: 19, 1.7.1992, S.Sayısı: 58'e 1 inci Ek, sh.10.

F. 511 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME (X)

16 Eylül 1993 tarih ve Mükerrer 21700 sayılı Resmi Gazetede 511 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yayımlanmıştır. 511 sayılı KHK ile Planlama Teşkilatının amacı, görevleri, teşkilat yapısı yeniden düzenleme konusu yapılmıştır.

Planlama Teşkilatının Başbakan'a bağlı bulunması, Başbakanın Planlama Teşkilatının idaresi ile ilgili yetkisini gerekli gördüğü takdirde Devlet Bakanı aracılığıyla kullanabilmesi devam ettirilmiştir.

1. Görevlerdeki Değişiklikler

437 sayılı KHK ile verilen görevler korunmuştur. Bu görevlerin yanına Planlama Teşkilatının idari yapısında yapılan değişikliklere paralel olarak şu görevler ilave edilmiştir:

Uluslararası kuruluşlarla iletişim içerisinde çalışarak ileriye dönük stratejiler geliştirmek ve topluma perspektif sağlayan politika önerilerini katılımcı bir yaklaşımla tespit

ederek özel sektör için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel bir yönlendirme görevini yerine getirmek; Maliye, para, dış ticaret ve kambiyo politikalarının kalkınma planı ve yıllık programların hedefleriyle uyum içinde uygulanması konusunda Hükümete müşavirlik yapmak; Özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde yürütülmesini düzenleyecek teşvik ve yönlendirme politikalarının genel çerçevesini hazırlamak ve Hükümete teklif etmek; Bölge veya sektör bazında gelişme programları hazırlamak ve bu amaçla Müsteşarın teklifi ve Başbakanın onayı ile geçici çalışma grupları kurmak olarak belirtilmiştir.

(X) Tez çalışması tamamlandıktan sonra 511 ve 540 sayılı KHK'ler kabul edilmiştir. Tez bütünlüğü açısından bu kısımlar çalışmaya eklenmiştir.

Planlama Teşkilatına verilen yeni görevler yerinde ve tezi destekler niteliktedir. Özellikle özel sektörün teşviki esaslarının tespiti görevinin Planlama Teşkilatına yeniden verilmesi olumlu olmuştur. Ayrıca ekonomik kuruluşların kalkınma planı ve yıllık programlara tezat teşkil edecek kararlar alınmasının önlenmek istenmesi olumlu bulunmaktadır. Bölge kalkınmasında geçici çalışma gruplarından, Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarından faydalanılması sağlanmıştır. Bu imkan önceden de mevcuttu. Çünkü istenilen alanlarda ÖİK'lar oluşturulabilmektedir.

2. Teşkilat Yapısındaki Değişiklikler

Devlet Planlama Teşkilatının Yüksek Planlama Kurulu ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığından oluşması devam ettirilmiştir.

Yüksek Planlama Kurulunun idari yapısı değiştirilmiştir. 437 sayılı KHK ile dört Devlet Bakanı ve isimleri sayılan (Maliye ve Gümrük, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık ve İskan, Ulaştırma ve Dışişleri Bakanları) Bakanlıklar sistemi bırakılmış ve YPK'nın Başbakanın belirleyeceği sayıda Bakanlardan oluşacağı kabul edilmiştir. Ayrıca YPK'ya Planlama Teşkilatı Müsteşarı üye yapılmıştır. Bu düzenleme

yerindedir, ancak yeterli bulunmamaktadır. Müsteşar yanında diğer ana hizmet birimi yöneticilerinin YPK'ya üye yapılması gereklidir.

437 sayılı KHK ile YPK'ya verilen yeni görevler kaldırılmıştır. 511 sayılı KHK ile YPK'ya yeni verilen görev, Toplu Konut İdaresinin gelecek yıl programları ile yıl içinde programların uygulanmasını değerlendirerek varsa aksaklıkları giderecek tedbirleri almak, yıl sonunda da o yıl içinde yapılan uygulamaları değerlendirmek amacıyla yılda en az iki defa Başbakanın uygun göreceği tarihlerde toplanmaktadır.

511 sayılı KHK ile oluşturulan Devlet Planlama Teşkilatının teşkilat şeması:

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI
MERKEZ TEŞKİLATI (I) SAYILI CETVEL

Müsteşar	Müsteşar Yrd.	Ana Hizmet Birimleri
-----	-----	-----
Müsteşar	Müsteşar Yrd.	1) Yıllık Programlar ve Konjonktür
	Müsteşar Yrd.	Değerlendirme Genel Müdürlüğü,
	Müsteşar Yrd.	2) Ekonomik Modeller ve Stratejik
		Araştırmalar Genel Müdürlüğü,
		3) Yatırımlar Sektör Programları ve
		Koordinasyonu Genel Müdürlüğü
		4) Yapısal Uyum Sosyal Politikalar ve
		Koordinasyon Genel Müdürlüğü,
		5) Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve
		Bölgesel Gelişme Genel Müdürlüğü,
		6) Avrupa Topluluğu ile İlişkiler
		Genel Müdürlüğü,
		7) Dış Ekonomik İlişkiler Genel

Müdürlüğü,
8) Ekonomik ve Sosyal Yönetim
Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığı.

Danışma Birimleri

- 1) Müsteşar Müşavirleri
- 2) Hukuk Müşavirliği

Yardımcı Birimler

- 1) Genel Sekreterlik
- 2) Personel Daire Bşk.
- 3) İdari ve Mali İş. Dai. Bşk.
- 4) Yayın ve Temsil Dai. Bşk.
- 5) Savunma Uzmanlığı

Müsteşarlık Teşkilatı, merkez teşkilatı ve yurtdışı teşkilatından oluşturulmuştur. Yurtdışı teşkilatı yeniden kurulmuştur. Yurtdışı teşkilatında görevlendirilecek personel konusu düzenleme konusu yapılmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarına yardımcı olmak üzere üç Müsteşar Yardımcısı ve bir Genel Sekreter görevlendirilmiştir. 437 sayılı KHK'de iki Müsteşar Yardımcısı bulunmaktaydı.

3. Yeni Ana Hizmet Birimleri

511 sayılı KHK ile Devlet Planlama Teşkilatının teşkilat yapısı yeni baştan düzenlenmiştir. Öncelikle planlama fonksiyonuna uygun olarak yapılan klasik "İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon" birimleri ayrımı önemli şekilde değiştirilmiştir. Bu birimlerin idari yapısı ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca Avrupa Topluluğu ile İlişkiler birimi, İslam Ülkeleri ile İlişkiler birimi, Kalkınmada Öncelikli Yörelere birimleri isimleri değiştirilerek, yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca bunların yanına Ekonomik ve Sosyal Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığı ilave edilmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatının yeni ana hizmet birimleri ve görevleri şu şekilde düzenlenmiştir:

Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü; konjonktür, kamu maliyesi, ödemeler dengesi, para, banka ve mali piyasalar konularında gerekli araştırmaları yapmak suretiyle yıllık programların makro dengelerini oluşturmak, kalkınma planlarının hazırlanmasına katkıda bulunmak, konjonktürel gelişmeleri izlemek, değerlendirmek ve bu çerçevede gerekli politika önerilerinde bulunmak, uluslararası kuruluşlarla temas ve görüşmelerde görev alanına giren konularda görüş vermek ve tekliflerde bulunmakla görevlidir.

Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü; ekonomik modeller, dünya ekonomisi, ulusal ve uluslararası stratejiler konusunda araştırmalar yapmak, geliştirdiği makro modeller ile ekonomik ve sosyal politikaların uzun dönemli etkilerini tahmin etmek, dünya ekonomisi ve bölgesel entegrasyonlara ilişkin gelişmeleri ve stratejileri izlemek ve bunlara yönelik alternatif hazırlamak suretiyle kalkınma planlarının makro dengelerini oluşturmak, yıllık programların hazırlanmasına katkıda bulunmak, kalkınma planlarının uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek, bu konularla ilgili uluslararası kuruluşlarla temas ve görüşmelerde görüş ve tekliflerde bulunmakla görevlidir.

Yatırımlar Sektör Programları ve Koordinasyonu Genel Müdürlüğü; tarım, madencilik ve enerji, imalat sanayii, ulaştırma-haberleşme, hizmetler, insan kaynakları, eğitim ve kültür, sağlık ve sosyal güvenlik, yerleşme ve şehirleşme, diğer ekonomik ve sosyal sektörler ile proje geliştirme ve değerlendirme konularında çalışma ve araştırmalar yapmak suretiyle kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanmasına katkıda bulunmak, bu sektörlerle ilgili olarak ileriye dönük stratejiler geliştirmek, kamu yatırım programının hazırlanması, izlenmesi ve yıl içinde revizyonu ile ilgili tüm işlemleri yapmak, uygulamayı yönlendirmek, plan ve programların uygulanması sırasında kamu ve özel kesim kuruluşları arasında gerekli koordinasyonu sağlamak ve bu amaçla kurum ve kuruluşların üst düzey yetkili temsilcilerinin katılacağı muhtelif komisyonlar kurmak, uluslararası kuruluşlarla temas ve görüşmelerde görüş ve tekliflerde bulunmakla görevlidir.

Yapısal Uyum Sosyal Politikalar ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü; sanayileşme, dış ticaret, teşvik ve yönlendirme, ekonomik ve sosyal uyum, kurumsal ve hukuki düzenlemeler konularında gerekli çalışma ve araştırmaları yapmak suretiyle kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanmasına katkıda bulunur. Bu çerçevede, ekonomide genel olarak verimliliği artırmak ve sürdürülebilir bir büyüme ortamını sağlayabilmek amacıyla bilim ve teknoloji, çevre, rekabet politikaları, küçük ve orta ölçekli sanayi, esnaf ve sanatkar, kırsal kesime yönelik politikalar, çalışma hayatı, gelir dağılımı ve refah politikaları ve diğer yapısal konularda araştırmalar yaparak politika önerilerini geliştirmek, yapısal uyum politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sosyal sorunların çözümü amacıyla projeler geliştirmek, uygulamayı yönlendirmek, kurumsal ve hukuki düzenlemelerle ilgili görüş vermek, görevi ile ilgili alanlarda kamu ve özel kesim kuruluşları arasında gerekli koordinasyonu sağlamak ve bu amaçla kurum ve kuruluşların üst düzey yetkili temsilcilerinin katılacağı muhtelif komisyonlar kurmak, uluslararası kuruluşlarla temas ve görüşmelerde görüş ve tekliflerde bulunmakla görevlidir.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Gelişme Politikaları Genel Müdürlüğü; il ve ilçe bazında araştırma ve planlama çalışmaları yapmak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu konularda yapacakları çalışmaların kalkınma planları ve yıllık programlarla tutarlılığını sağlamak, uygulamayı yönlendirmek, kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçlarını tespit etmek, bu yörelerin özelliklerini dikkate alarak daha hızlı bir gelişme sağlanması amacıyla gerekli çalışmaları yapmak ve görev alanına giren konularda görüş vermek ve öneriler geliştirmekle görevlidir.

Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü; Avrupa Topluluğu ile ilişkilerde ekonomik, sosyal, hukuki ve diğer konularda Hükümet tarafından tespit edilecek hedef ve politikalarla ilgili çalışmaları yapmak ve önerilerde bulunmak, ihtiyaç duyulan inceleme ve araştırmaları yapmak veya yaptırmakla görevlidir.

Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü; İslam ülkeleri arasında ekonomik ve ticari işbirliği amacıyla kurulan teşkilatlarla ilgili gerekli çalışmaları yapmak, bu teşkilatların daimi

nitelikteki kurullarının gerektiğinde sekreteryaya hizmetlerini yürütmek, bölgesel, çok taraflı ve ikili ilişkilerin kalkınma planları ve yıllık programlarda belirtilen ilke, hedef ve politikalarla uyumlu ve etkili bir şekilde yürütülmesi için gerekli çalışmaları yapmak, gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabalarına yardımcı olmak amacıyla bu ülkelere yönelik teknik yardım faaliyetlerini yürütmekle görevlidir.

Ekonomik, sosyal ve kültürel politikaları ve hedefleri belirlemede Hükümete müşavirlik görevinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla Müsteşarlık bünyesinde, bilgilerin daha hızlı bir şekilde kullanıcılara sunulmasını sağlayacak Ekonomik ve Sosyal Yönetim Bilgi Merkezi kurulur. Merkezin çalışma esasları Müsteşarlıkça düzenlenir.

Ekonomik ve Sosyal Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığı; kalkınma planları ve yıllık programların ekonomik, sosyal ve kültürel politika ve hedeflerinin etkin bir şekilde belirlenmesi amacıyla gerekli bilgileri ulusal ve uluslararası kuruluşlardan sağlamak, bu bilgileri kullanıcılara sunmak, Müsteşarlık bilgisayar sistemlerinin etkin olarak kullanılması için gerekli tedbirleri almakla görevlidir.

511 sayılı KHK ile 437 sayılı KHK'ye paralel olarak, kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanmasına ilişkin hükümler düzenlenmiştir. Bilgi toplama, işbirliği, ekonomik sosyal ve kültürel hedeflerin ve politikaların tespiti, kalkınma planı ve yıllık programların kabulü, koordinasyon düzenlenmiştir.

4. Danışma Birimleri

Hukuk Müşavirliği ve Müsteşarlık Müşavirleri devam ettirilmiştir.

Hukuk Müşavirliğine 437 sayılı KHK ile verilen yeni görevler kaldırılmıştır.

Müsteşarlık Müşavirlerinin sayısı onbeşten, otuza çıkarılmıştır.

5. Yardımcı Birimlerdeki Değişiklikler

437 sayılı KHK ile yardımcı birimler sayılarak, herbirinin görevleri ayrı ayrı belirtilmişti . 511 sayılı KHK ile sadece isimleri belirtilmişti. Buna göre, Genel Sekretere bağlı olarak, Planlama Teşkilatının destek hizmetleri, Personel, İdari ve Mali İşler, Yayın ve Temsil Daire Başkanlıkları, Savunma Uzmanlığı tarafından yerine getirileceği hükme bağlanmıştır.

511 sayılı KHK'nin bu düzenlemesi yetersizdir. Bu birimler halen mevcuttur ve faaliyettedir. Ancak, kanunla bu birimlerin görevlerinin ayrı ayrı düzenlenmesi gerekmektedir.

6. Personel

511 sayılı KHK ile 437 sayılı KHK'ye paralel olarak personel konusunda düzenleme yapılmıştır. Kadro karşılığı sözleşmeli eleman çalıştırma imkanı devam ettirilmiştir.

Uzmanlık ve uzman yardımcılığı kurumu devam ettirilmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin, Üniversite öğretim elemanlarının Planlama Teşkilatında çalıştırılması devam ettirilmiştir.

511 sayılı KHK ile 437 sayılı KHK'nin kariyer dışından uzmanlık kurumuna geçmeyi sınav sistemine bağlayan düzenlemesi devam ettirilmiştir.

511 sayılı KHK ile Döner Sermaye İşletmesi kurulmuştur. Ancak uygulanmamıştır.

511 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesinde açılan Esas: 1993/50 sayılı iptal davası neticesinde 27 Aralık 1993 tarih ve 21801 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 25.11.1993 tarih ve Karar: 1993/52 sayılı mezkur Mahkemenin kararı ile 511 sayılı KHK'nin dayandığı 3911 sayılı Yetki Kanununun Anayasa Mahkemesininin 16.9.1993 tarih ve Esas: 1993/26 Karar: 1993/28 sayılı kararı ile Anayasaya aykırı bulunup iptal edilmiş bulunması sebebiyle 511 sayılı KHK'nin Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiştir. İptal kararından doğabilecek hukuki boşluğun doldurulması için iptal kararının Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak altı ay sonrasında yürürlüğe girmesi karara bağlanmıştır.

G. 540 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME

511 sayılı KHK'nin Anayasa Mahkemesi tarafından iptali ile ortaya çıkan hukuki boşluğun doldurulması amacıyla, 24 Haziran 1994 tarih ve Mükerrer 21970 sayılı Resmi Gazetede, 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kabul edilip, yayımlanmıştır. 540 sayılı KHK ile Planlama Teşkilatının amacı, görevleri, teşkilat yapısı yeniden düzenleme konusu yapılmıştır. 540 sayılı KHK'nin 511 sayılı KHK'den farklı olan düzenlemeleri üzerinde durulacaktır.

Planlama Teşkilatının Başbakana bağlı bulunması, Başbakanın Planlama Teşkilatının idaresi ile ilgili yetkisini gerekli gördüğü takdirde bir Devlet Bakanı eliyle kullanabilmesi devam ettirilmiştir.

1. Görevlerdeki Değişiklikler

Planlama Teşkilatının görevleri konusunda 511 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler korunmuştur. Yeni görevlerde değişiklik yapılmamıştır. Ancak göreve ilişkin 511 sayılı

KHK'nin 2. maddenin k bendindeki "Müsteşarın teklifi ve Başbakanın onayı ile geçici çalışma grupları kurmak" hükmü, 540 sayılı KHK'nin 2. maddesinin k bendinde yer almamıştır. Bu düzenleme 540 sayılı KHK'nin Planlama Teşkilatının Merkez Teşkilatının ana hizmet birimlerini gösteren 9. maddesinin sonuna ek bir fıkra olarak eklenmiştir.

2. Teşkilat Yapısındaki Değişiklikler

540 sayılı KHK ile Devlet Planlama Teşkilatının Yüksek Planlama Kurulu ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığından oluşan teşkilatına Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu ilave edilmiştir. Ekonomik kararların koordinasyonu amacıyla böyle bir düzenlemeye gidilmiştir.

Yüksek Planlama Kurulunun idari yapısı ve görevlerine ilişkin 511 sayılı KHK'deki düzenleme, 540 sayılı KHK ile korunmuştur. Ancak Kurulun görevlerine ilişkin 511 sayılı KHK 5. maddenin f bendindeki "Toplu Konut İdaresinin gelecek yıl programları ile yıl içinde programların uygulanmasını değerlendirerek varsa aksaklıkları giderecek tedbirleri almak, yıl sonunda da o yıl içinde yapılan uygulamaları değerlendirmek amacıyla yılda en az iki defa Başbakanın uygun göreceği tarihlerde toplanmak." hükmü yerine, 540 sayılı KHK'nin 5. maddesinin e bendinde "Toplu Konut İdaresi ve Toplu Konut Fonu Bütçesini onaylamak" hükmü getirilmiştir.

540 sayılı KHK ile Devlet Planlama Teşkilatı bünyesine katılan Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulunun idari yapısı ve görevleri 6. maddesinde düzenlenmiştir.

Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği Bakanlar ile Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Dışticaret Müsteşarı ve Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Başkanından oluşur.

Kurul toplantılarına Başkan tarafından konuyla ilgili Bakanlar davet edilebilir ve görüşülecek konuların gerektirdiği hallerde diğer kamu görevlileri de çağrılabilir.

Kurulun sekreteryaya hizmetleri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından yürütülür.

Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulunun görevleri şunlardır: Ülkenin yurtiçi ve yurtdışı ekonomi, para, kredi ve maliye politikalarını tespit ederek uygulanmasında koordinasyon sağlamak ve bununla ilgili gerekli tedbirleri ve kararları almak; Bakanlar Kurulunun veya Yüksek Planlama Kurulunun incelenmesini istediği konularda görüş bildirmek; Destekleme politikalarının esaslarını belirleyerek destekleme fiyatları konusunda Bakanlar Kuruluna tavsiyelerde bulunmak; Ödemeler dengesindeki gelişmeleri takip ederek gerekli tedbirleri almak, ithalattan alınacak teminat ve fonlar hakkında Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak; Bakanlar Kurulunca verilen diğer görevleri yapmak; Kurul Kararlarının uygulanmasını takip etmek.

Müsteşarlık Teşkilatı, merkez teşkilatı ile yurtdışı teşkilatı olarak devam ettirilmiştir. Yurtdışı teşkilatında görevlendirilecek personel konusundaki düzenleme korunmuştur. Ancak 540 sayılı KHK, yurtdışı birimlerinin kurulması, cetvelde kayıtlı ünvanların derecesi ve hangi temsilcilikler nezninde kurulacağı işlemlerinde Dışişleri Bakanının uygun görüşünün alınacağı hükmünü ilave olarak getirmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarına yardımcı olmak üzere beş Müsteşar Yardımcısı ve bir Genel Sekreter görevlendirilmiştir. Müsteşar Yardımcılarının sayısı Başbakan tarafından belirlenir. 511 sayılı KHK'de üç Müsteşar Yardımcısı bulunmaktaydı.

3. Ana Hizmet Birimlerindeki Değişiklikler

Ana hizmet birimleri korunmakla birlikte, isimlerinde değişikler olmuştur. Yatırımlar Sektör Programları ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü'nün ismi İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yapısal Uyum Sosyal Politikalar ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü'nün ismi Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Kalkınmada öncelikli Yörelere ve Bölgesel Gelişme Politikaları Genel Müdürlüğü'nün ismi Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün ismi Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ekonomik ve Sosyal Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığı'nın ismi Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığı olarak değiştirilmiştir. Ayrıca bütün ana hizmet birimlerinin görevlerini düzenleyen maddeler yeniden düzenlenmiştir. Ana hizmet birimleri ve görevleri şu şekilde belirtilebilir:

540 sayılı KHK' le oluşturulan Devlet Planlama Teşkilatının Teşkilat Şeması:

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI
MERKEZ TEŞKİLATI (1) SAYILI CETVEL

	Müsteşar Yrd. ve	
Müsteşar	Genel Sekreter	Ana Hizmet Birimleri
-----	-----	-----
Müsteşar	Müsteşar Yrd.	1) Yıllık Programlar ve Konjonktür
	Müsteşar Yrd.	Değerlendirme Genel Müdürlüğü,
	Müsteşar Yrd.	2) Ekonomik Modeller ve Stratejik
	Genel Sekreter	Araştırmalar Genel Müdürlüğü,
		3) İktisadi Sektörler ve
		Koordinasyon Genel Müdürlüğü
		4) Sosyal Sektörler ve
		Koordinasyon Genel Müdürlüğü,
		5) Bölgesel Gelişme ve Yapısal
		Uyum Genel Müdürlüğü,
		6) Avrupa Birliği ile İlişkiler

Genel Müdürlüğü,
7)Dış Ekonomik İlişkiler
Genel Müdürlüğü,
8)Yönetim Bilgi Merkezi

Dairesi Başkanlığı

Danışma Birimleri

- 1) Müsteşar Müşavirleri
- 2) Müsteşarlık Müşavirleri
- 3) Hukuk Müşavirliği

Yardımcı Birimler

- 1) Personel Dairesi Bşk.
- 2) İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı
- 3) Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı
- 4) Savunma Uzmanlığı

Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü; yıllık programların makro dengelerini oluşturmak, kalkınma planlarının hazırlanmasına katkıda bulunmak, konjonktürel gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek, kamu maliyesi, ödemeler dengesi, para, banka ve mali piyasalar konularında gerekli araştırmaları yapmak ve bu çerçevede gerekli politika önerilerinde bulunmak, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, uluslararası kuruluşlarla temas ve görüşmelere katılmakla görevlidir.

Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü; kalkınma planlarının makro dengelerini oluşturmak, yıllık programların hazırlanmasına katkıda bulunmak, ekonomik modeller, dünya ekonomisi, ülke ekonomileri, ulusal ve uluslararası stratejiler, sanayileşme, teknoloji, çevre politikaları ve benzeri konularda araştırmalar yapmak, geliştirdiği makro modeller ile ekonomik ve sosyal politikaların uzun dönemli etkilerini tahmin etmek, bölgesel entegrasyonlarla ilgili gelişmeleri ve stratejileri izlemek ve bunlara yönelik alternatifler hazırlamak, kalkınma planlarının uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek, bu konularda uluslararası kuruluşlarla temas ve görüşmelere katılmakla görevlidir.

İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü; ekonomik sektörlerde proje geliştirme ve değerlendirme, sanayileşme, teşvik ve yönlendirme, iç ve dış ticaret politikaları

konularında çalışma ve araştırmalar yapmak suretiyle kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanmasına katkıda bulunmak, ekonomik sektörlerle ilgili olarak ileriye dönük stratejiler geliştirmek, kamu yatırım programını hazırlamak, kamu projelerini izlemek ve yıl içinde revizyonu ile ilgili işlemleri yapmak, uygulamaya ait dönem raporlarını hazırlamak, uygulamayı yönlendirmek, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, plan ve programların uygulanması sırasında kamu ve özel kesim kuruluşları arasında gerekli koordinasyonu sağlamak ve bu amaçla kurum ve kuruluşların üst düzey yetkili temsilcilerinin katılacağı komisyonlar kurmak, uluslararası kuruluşlarla temas ve görüşmelere katılmakla görevlidir.

Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü; sosyal sektörlerde çalışma ve araştırmalar yapmak suretiyle kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanmasına katkıda bulunmak, sosyal sektörlerle ilgili olarak ileriye dönük stratejiler geliştirmek, kamu yatırım programını hazırlamak, kamu projelerini izlemek ve yıl içinde revizyonu ile ilgili işlemleri yapmak, uygulamayı yönlendirmek, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, plan ve programların uygulanması sırasında kamu ve özel kesim kuruluşları arasındaki gerekli koordinasyonu sağlamak ve bu amaçla kurum ve kuruluşların üst düzey yetkili temsilcilerinin katılacağı muhtelif komisyonlar kurmak, uluslararası kuruluşlarla temas ve görüşmelere katılmakla görevlidir.

Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü; il ve ilçe bazında araştırma ve planlama çalışmaları yapmak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu konularda yapacakları çalışmaların Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarla tutarlılığını sağlamak, yapısal uyum politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümü amacıyla projeler geliştirmek ve bu konularda yapılacak çalışmaları koordine etmek, yerel istihdamın ve girişimciliğin geliştirilmesi çerçevesinde küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin, esnaf ve sanatkarların ve kırsal kesimin sorunlarına yönelik politikalar geliştirmek, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, uygulamayı yönlendirmek, kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçlarını tespit etmek, bu yörelerin özelliklerini dikkate alarak daha hızlı bir gelişme sağlanması amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili

koordinasyonu sağlamak ve görev alanına giren konularda görüş vermek ve uluslararası kuruluşlarla temas ve görüşmelere katılmakla görevlidir.

Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü; Avrupa Birliği ile ilişkilerde ekonomik, sosyal, hukuki ve diğer konularda Hükümet tarafından tespit edilecek hedef ve politikalarla ilgili çalışmaları yapmak ve önerilerde bulunmak, ihtiyaç duyulan inceleme ve araştırmaları yapmak veya yaptırmakla görevlidir.

Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü; bölgesel, çok taraflı ve ikili ekonomik ilişkilerin kalkınma planları ve yıllık programlarda belirtilen ilke, hedef ve politikalarla uyumlu ve etkili bir şekilde yürütülmesi için gerekli çalışmaları yapmak, gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabalarına yardımcı olmak amacıyla bu ülkelere yönelik teknik yardım faaliyetlerini yürütmek, gelişme yolundaki ülkeler ve özellikle İslam ülkeleri arasında ekonomik ve ticari işbirliği amacıyla kurulan teşkilatlarla ilgili gerekli çalışmaları yapmak, bu teşkilatların daimi nitelikteki kurullarının gerektiğinde sekreteryaya hizmetlerini yürütmekle görevlidir.

Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığı; Ekonomik, sosyal ve kültürel politikaları ve hedefleri belirlemede Hükümete müşavirlik görevinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla Müsteşarlık bünyesinde, dünyadaki ekonomik, sosyal ve kültürel oluşum ve gelişimleri anında alacak, değerlendirecek, yetkililerin ve kamuoyunun bilgisine sunacak, arşivleyecek Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığı kurulur.

Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığı; kalkınma planları ve yıllık programların ekonomik, sosyal ve kültürel politika ve hedeflerinin belirlenmesi için gerekli bilgileri ulusal ve uluslararası kuruluşlardan sağlamak, bu bilgileri kullanıcılara sunmak, Müsteşarlık bilgisayar sistemlerinin etkin olarak kullanılması için gerekli tedbirleri almakla görevlidir. Bu birimde sözleşme ile istihdam edilecek Bilgisayar Mühendisi ve Çözümleyici kadrolarında çalıştırılacak personelde bu Kanun Hükmünde Kararnamenin 32'inci maddesindeki şartlar aranır.Dairenin çalışma esasları Müsteşarlıkça düzenlenir.

540 sayılı KHK ile 511 sayılı KHK'ye paralel olarak, kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanmasına, bilgi toplama, işbirliği, ekonomik sosyal ve kültürel hedeflerin belirlenmesi, kalkınma planı ve yıllık programların kabulü ve koordinasyonuna ilişkin hükümler düzenlenmiştir.

4. Danışma Birimlerindeki Değişiklikler

Hukuk Müşavirliği ve Müsteşarlık Müşavirleri devam ettirilmiştir.

Hukuk Müşavirliğine ilişkin 511 sayılı KHK'deki düzenleme korunmuştur.

540 sayılı KHK ile Müsteşarlık Müşavirleri, Müsteşara yardımcı olmak üzere en fazla beş Müsteşar Müşaviri ve diğer birimlerde istihdam edilmek üzere yirmibeş Müsteşarlık Müşaviri olarak ayrılmıştır.

5. Yardımcı Birimlerdeki Değişiklikler

Yardımcı birimler korunmuştur. Ancak isim isim açık olarak belirtilmiştir. Bu birimler, Personel Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı ve Sivil Savunma Uzmanlığıdır. Ancak 511 sayılı KHK'de olduğu gibi görevleri belirtilmemiştir.

6. Personel

540 sayılı KHK, 511 sayılı KHK'nin personele ilişkin hükümlerini korumuştur.

511 sayılı KHK ile kurulan Döner Sermaye İşletmesi 540 sayılı KHK ile kaldırılmıştır.

511 sayılı KHK ve buna paralel olarak çıkarılan 540 sayılı KHK'nin değerlendirilmesi için henüz erkendir. 540 sayılı KHK hükümlerinin hayata geçirilmesini ve uygulanmasını beklemek en doğru yol olacaktır. Tezin Planlama Teşkilatı bünyesindeki yeni kalkınma anlayışı doğrultusunda değişiklikler yapılması gerektiği iddiası, 540 sayılı KHK ile kuvvetlendirilmiştir. Yapılan değişikliklerin yeni kalkınma anlayışının gerekli kıldığı değişiklik ihtiyacını karşılayıp, karşılayamadığının zaman içerisinde ortaya çıkacağı düşünülmektedir.

H. 3067 SAYILI KALKINMA PLANLARININ YÜRÜRLÜĞE KONMASI VE BÜTÜNLÜĞÜNÜN KORUNMASI HAKKINDA KANUN

Hazırlık Safhası :

3067 sayılı Kanun tasarısı Meclis Başkanlığına sunulduktan sonra Bütçe ve Plan Komisyonuna havale edilmiştir. Bütçe ve Plan Komisyonu Kanun tasarısını görüşerek, Meclis Başkanlığına iade etmiştir. Meclis Başkanlığı Kanun tasarısını, Komisyon raporuyla Meclis Genel Kuruluna sevk etmiştir (44).

3067 sayılı Kanunun Meclis görüşmelerindeki tutanaklarından, 3067 sayılı Kanun hakkında sunulan görüşlerin sınırlı olduğu görülmektedir (45). Kanun teklifinin Meclisteki görüşmesinde sunuş konuşması ve muhalefet adına bir konuşma yapılmıştır. Başka bir görüşme olmamıştır. Burada 3067 sayılı Kanunun kısa, teknik ve yönetime ilişkin olması etkili olmuştur.

1982 Anayasasının, çift meclis sistemini kaldırıp, tek meclis sistemini getirmesi sebebiyle, 77 sayılı Kanunda yapılması gerekli değişiklikler yapılarak Meclise sunulmuş ve kabul edilmiştir.

Değerlendirilmesi:

6 Kasım 1984 tarih ve 18567 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun ile kalkınma

(44)TBMM. Tutanak Der., 1984, C.VII-II, Dönem: 17, 22.10.1984, S. Sayısı: 133, sh. 2 vd.

(45)TBMM. Tutanak Der., 1984, C.VII-II, Dönem: 17, Birleşim:18, Oturum:1, 30.10.1984, sh. 621-624.

planlarının Mecliste görüşülmesi, onaylanması ve kanun tasarı ve tekliflerinin kalkınma planına uygunluğu ile kalkınma planlarında değişiklik yapılması hükme bağlanmıştır. 3067 sayılı Kanunun ismi, 77 sayılı Kanundaki "Uzun Vadeli Plan" yerine uygulamadaki ismi benimsenerek "Kalkınma Planı" olarak düzenlenmiştir. Buna paralel olarak kanun içerisinde yer alan "uzun vadeli plan" ismi "kalkınma planı" olarak değiştirilmiştir.

3067 sayılı Kanun temel olarak 77 sayılı Kanunda öngörülen yöntem ve onaylama şeklini devam ettirmiştir. 1982 Anayasası ile çift Meclis sistemi (Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi) kaldırılıp, tek Meclis sistemi benimsendiğinden, buna uygun bir düzenleme getirmiştir. Kalkınma planının hukuki onaylama şeklinin "Meclis Kararı" olması devam ettirilmiştir.

3067sayılı Kanuna göre, Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan kalkınma planı, Yüksek Planlama Kurulu tarafından görüşüldükten sonra Bakanlar Kuruluna sevk edilmekte, Bakanlar Kurulunda kabul edilip, imzalandıktan sonra Başbakanlık tarafından, Meclis Başkanlığına onaylanmak üzere gönderilmektedir.

Meclis Başkanı, kalkınma planını "Plan ve Bütçe Komisyonu"na sevk etmektedir. Komisyon, Bütçe Komisyon üyelerinden oluşmaktadır. Komisyon kalkınma planını yirmi günde (beş günlük ara verme dahil) görüşerek, karara bağlamaktadır. Meclis Genel Kurulu Komisyondan gelen kalkınma planını sekiz günde görüşüp, karara bağlamaktadır. Kalkınma planının bütünlüğünü koruyucu önlemler 77 sayılı Kanunda olduğu gibi korunmuştur. Kalkınma planı "Meclis Kararı" olarak hukuk normları hiyerarşisinde yerini almaktadır.

Kalkınma planının yürütme üzerinde etkili olması için yasama organınca onaylanması gerektiği genel kabul görmektedir (46).

3067 sayılı Kanun, Meclise havale edilen kanun tasarı ve teklifleri ile bu tasarı ve teklifler üzerinde verilen değişiklik önermelerini, Kalkınma Planına uygunluk bakımından

(46) **MİLLET, J.D. (Çev.SOYSAL, M.):**Devlet Planlarının hazırlanması, Ankara 1957, sh. 66.

inceleneceğini ve uygun bulunmazsa, reddedileceği hükme bağlanmıştır. Bu hüküm de 77 sayılı Kanuna paraleldir. Burada amaç, Meclise sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile yürürlükte bulunan teknik bir belge olan kalkınma planının bütünlüğünün ve uyumunun bozulmasının önlenmesidir.

3067 sayılı Kanun kalkınma planında değişiklik yapılması da yöntemde paralellik ilkesi gereği, kabuldeki yöntemin uygulanacağını hükme bağlamıştır.

Belirtildiği gibi 3067 sayılı Kanun, 77 sayılı Kanunun sistemini ve onaylanma şeklini korumuştur. Yirmi yılı aşan kalkınma planı uygulamasından sonra, yapılan yeni düzenlemenin kalkınma planının kanun ekinde onaylanması sisteminin kabul edilmesinin daha doğru olacağı düşünülmektedir.

Kanun tasarı ve tekliflerinin kalkınma planı hükümlerine uygunluğu denetlenecek, uygun olmayan hükümler reddedilecektir. Kanunlar ve meclis kararları yasama organı işlemidir. Ancak, hukuk normları hiyerarşisinde kanunlar meclis kararlarının üzerinde yer almaktadır. Normlar hiyerarşisine ters bir denetleme söz konusudur. Tüzükler, yönetmeliklere

uygun olamayacağı gibi, kanunların meclis kararına uygun olması düşünülemez. Buna uygun olarak, kalkınma planının onama kanunu ile yürürlüğe konulması doğru olacaktır. Böylece hukuk normları hiyerarşisindeki istisna, kurala uygun olarak düzenlenmiş olacaktır.

IV. İDAREDE REFORM İHTİYACI VE YAKLAŞIMI

Planlı kalkınma yönteminde meydana gelen değişme, kamu idaresinde de bir çok değişikliğin yapılmasını gerektirmiştir. Bir dizi kanun ve karnamelerle kamu idaresinde düzenlemeler yapılmıştır. Bunların hemen hepsi, günün ihtiyaçlarından çıkan çoğu kişisel görüşlere ve tecrübelerine dayalı olarak kalmıştır. Araştırma yapılması ihtiyacı başlangıçta ihmal edilmiştir. 1986 yılında DPT'nin talebi ile TODAİE bir kamu idaresi araştırması başlatmış ve idarenin uyum ihtiyaçları belirlenmiştir. Araştırma yapma ve araştırma sonuçlarına dayanma ihtiyacı, bu bölümde buraya kadar incelenen hukuki ve idari yapı düzenlemelerinde görülen çalkantının sebeplerinden biri, belki de baş sorumlusudur.

A. KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİ (KAYA PROJESİ) VE AMACI

Bu rapor 1988 yılında hazırlandığından, Türk Planlılığının Değişme Dönemindeki değerlendirmeleri kapsamaktadır.

1988 yılında, Devlet Planlama Teşkilatınca Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak şekilde Devlet idaresini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bu güne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, darboğazları ve sorunları belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri belirlemek, Avrupa Topluluğuna katılma kararı almış olan Türkiye'nin, Topluluğa idari uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları tespit etmek üzere Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporları (KAYA Projesi) hazırlanmıştır.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi idarenin merkez ve taşra teşkilatı ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturmak, kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, teşkilat yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında, kaynakların kullanılış şekillerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerindeki aksaklıklar, bozukluk ve eksiklikleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve öneriler sunmaktır.

KAYA Projesinin genel kapsamı merkezi idareyi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra teşkilatları, yerel yönetimler ve diğer kamu kurumlarından oluşmuştur.

KAYA Projesi, Proje Yönetim Kurulunun genel sorumluluk ve gözetiminde Başbakanlık, Bakanlıklar, Başbakanlığın ve Bakanlıkların bağlı kuruluşları, yerel yönetimler ve üniversiteler ile işbirliği yürütülerek TODAİE tarafından gerçekleştirilmiştir. KAYA projesi, yedi araştırma grubu oluşturularak, gerçekleştirilmiştir. Araştırma gruplarının üzerinde Genel Değerlendirme Grubu yer almıştır. Grup, araştırma grupları raporları arasındaki genel uyumu sağlama görevini üstlenmiştir.

MEHTAP Raporu ve diğer raporlar çalışmalarda dikkate alınmıştır. Çalışma sonunda Rapor hazırlanmıştır. İdari reform çalışması, değerlendirmeler ve öneriler sunulmuştur (47).T.C. Devlet Teşkilatı 1988 Projeden faydalanılarak hazırlanmıştır.

B.PLANLAMANNIN HUKUKİ VE İDARİ YAPISI İLE İLGİLİ ÖNERİLER

Kamu Yönetimi Araştırma Projesinde (KAYA Projesi) Planlama ile ilgili olarak şu hususlar belirtilmiştir: Planlama Teşkilatının Başbakanlığa bağlı kalması gereken kuruluşlar arasında olduğu, Planlama Teşkilatının uygulayıcı bir kuruluş olmaktan çıkarılıp, ilk kuruluşta

belirlenen planlama görevine çekilmesi, danışma birimi haline getirilmesi ve buna bağlı olarak uygulayıcı birimlerin (Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgelerin) ilgili kuruluşlara bağlanması gerektiği, Başbakanlığa bağlı ekonomik kuruluşların çok sayıda Devlet Bakanının görevlendirildiğini, ekonomik alanda Bakanlar arasında eşgüdümü sağlayacak Bakanlar Kurulu içinde "Ekonomi Yüksek Kurulu" oluşturulması, Yüksek Planlama Kurulunun teknik üyelerinin tekrar Kurula üye yapılması ve Yüksek Planlama Kurulunun, Bakanlar Kurulunda oluşturulacak "Yüksek Ekonomik Kurul"un bir alt kuruluşu haline getirilmesi gerektiği belirtilmiştir (48).

-
- (47) Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu, KAYA, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, TODAİE. Yayını, Ankara 1991, sh.3 vd.
- (48) Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu, KAYA, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, age, sh.20 vd; Kamu Yönetimi Araştırması Mali ve Ekonomik kuruluşlar Araştırma Grubu raporu, KAYA, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, TODAİE. Yayını, Ankara 1992, sh.64. vd.

V. DİĞER KAMU KURULUŞLARININ YENİ KALKINMA YAKLAŞIMI AÇISINDAN DÜZENLENMELERİ

İhracata dönük kalkınma politikalarına geçilirken serbest piyasa ekonomisine geçişi destekleyecek pek az kurumlaşma bulmaktaydı. Serbest ticarete geçiş hızla yapılacağından, kurumlaşma eksikliklerini giderici önlemlerin hızla alınması gerekmiştir. 1984 yılında Başbakanlıkta kurulan İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Kurulu, düzenlemelere bu açıdan yaklaşmıştır. Bazı mevcut fonksiyonların ve ilgili kurumlarının değişik birleşimlerle yeniden kurulması, yeni fonksiyonlar yüklenmesi, Sermaye Piyasası Kurumu, İGEME gibi oluşma halindeki kurumların geliştirilmesi yoluna gidilmiştir. Bazı düzenlemeler ise ele alınmamıştır. Aşağıda, yapılan düzenlemelere birkaç örnek sunulmuştur.

A. HAZİNE VE DIŞ TİCARET

25.4.1986 tarih ve 19088 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3274 sayılı Hazine ve Dışticaret Müsteşarlığı Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun çıkarılarak, Hazine Müsteşarlığı düzenlenmiştir (49).

Hazine ve Dışticaret Müsteşarlığı (HDTM) ekonomi, dış ticaret politikalarının tespitine yardımcı olmak, bu faaliyetlerin düzenlenmesi, uygulanması, uygulamanın takibi ve geliştirilmesi için kurulmuştur. 436 sayılı KHK ile "yatırım ve teşviklerin" tespitiyle de görevlendirilmiştir.

Maliye Bakanlığı'ndan "Hazine" birimi ayrılmış ve "Dış ticaret" birimi ile birleştirilerek HDTM kurulmuştur.

(49) 3274 sayılı Kanunun öncesini oluşturan 13.12.1983 tarih ve 188 sayılı KHK ile 8.6.1984 tarih ve 232 sayılı KHK, sırasıyla 14.12.1983 ve 18.6.1984 tarihlerinde yürürlüğe girmişlerdir.

HDTM, Planlama Teşkilatına bağlı uygulayıcı birimler olan "Teşvik ve Uygulama", "Yabancı Sermaye" ve "SerbestBölgeler" Genel Müdürlüklerinin bağlanmasıyla bir Hizmet Bakanlığıyla kıyaslanabilecek bir birim haline gelmiştir.

HDTM, tezde belirtilen görüşleri destekler şekilde, 20.12.1994 tarih ve 22147 sayılı Resmi gazetede yayımlanan 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile ikiye ayrılmıştır. 4059 sayılı Kanun, iki ayrı müsteşarlığı iç içe girmiş sekiz madde, bir ek madde ve geçici yedi madde ile düzenleyerek karışıklığa sebep olmaktadır. Kanunun 1. maddesinde iki müsteşarlığın amaç, ana hizmet birimleri, görev ve teşkilatları ile müsteşarları düzenleme konusu yapılmıştır. Kanun yapma tekniği açısından bu konunun iki ayrı kanunla düzenlenmesinin yerinde olduğu düşünülmektedir. Planlamadan ayrılan uygulayıcı birimler ilgilerine göre bu iki müsteşarlık arasında paylaşılmıştır.

HM ve DTM, 1980 sonrası kurulan yeni ekonomik kuruluşlardır. Bu iki müsteşarlıkta, hazine fonksiyonu yanında, ihracata yönelik politikaların uygulanması için dış ticaret ve buna bağlı olarak teşvik politikaları uygulanması ile ilgili fonksiyonlar toplanmıştır.

B. SERMAYE PİYASASI

1980'li yılların başlarından itibaren sermaye piyasasında açıklık ve güven ortamını tesis ve piyasanın etkin çalışmasını sağlamak için düzenlemeler yapılmıştır. 30.7.1981 tarih ve 17416 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu çıkarılmıştır.

2499 sayılı Kanun, tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak halkın ekonomik kalkınmaya etkin ve yaygın şekilde katılmasını sağlamak amacıyla, sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasını, düzenlemek ve denetlenmesini sağlamak amacıyla yürürlüğe girmiştir.

Bu Kanun ile sermaye piyasası araçlarının, bu araçların ihracı, halka arzı ve satışı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Sermayeden kalkınmada faydalanılması gerekmektedir (50).

1985 yılında İstanbul Menkul Kıymetler Borsası yeniden düzenlenerek faaliyete geçirilmiştir. Piyasanın gelişmesine yönelik ortam hazırlanmıştır. Ayrıca, açıklık ilkesi çerçevesinde şirketler hakkında bilgi akımını sağlamak amacıyla mali tablo ve raporlarda uyulacak şekil ve ilkeler tespit edilmiştir.

Sermaye piyasasının hukuki ve kurum çerçevesi oluşturulduktan sonra, özel ve kamu kesiminin ihtiyaç hissettiği fonların teminine yönelik yeni araçlarla ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu araçlardan, Katılma İntifa Senetleri, Kar/Zarar Ortaklığı Belgesi, Finansman Bonosu, Banka Garantili Bono ve Banka Bonosu özel sektörün finansman sağlanmasında kullanılmaya başlanılmıştır. Özel sektör ve kamu kesimi tarafından ihraç edilebilen Döviz Endeksli Bono uygulaması yanında, Kamu Ortaklığı Fonu tarafından ihraç edilen Gelir

Ortaklığı Senetleri yeni birer araç olarak sermaye piyasasında kullanılmaya başlanmıştır. Daha sonra uygulama geliştirilerek devam ettirilmiştir.

Özelleştirme uygulamasına 1988 yılında TELETAS'ın hisselerinin bir kısmının halka satılmasıyla başlanılmıştır. Özelleştirme işlemleri devam ettirilmiştir (51).

C. TEŞVİKLER

1980 sonrası teşviklerin uygulanmasıyla görevli "Teşvik ve Uygulama" ile "Yabancı Sermaye" birimleri Planlama Teşkilatına bağlanmıştır.

(50) **DİNLER, Z.:** Mikroiktisat, Gözden Geçirilmiş B.3, İstanbul 1983, sh. 546.

(51) VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler 1984- 1988, DPT. Yayını, Ankara 1990 sh. 102.

Kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde teşvikler, Planlama Teşkilatı tarafından geliştirilmiştir. Bu dönemin özelliği olarak öncelikle ihracatın teşviki sistemi geliştirilmiştir (52). İthalatın serbest bırakılmasıyla birlikte, girdi kullanımında rahatlık ve ürün kalitesinde yükselme sağlanmıştır. Bu durum ihracatın artmasında kendini göstermiş ve ihracat gelirleri hızla yükselmiştir. İhracat teşviklerinin bir kısmının "fiyat kırma" (damping), bir kısmında "korumacılık" olarak yorumlanabildiği için, uluslararası dış ticarete yeni teşvik araçlarının geliştirilmesi gerekmiştir. Henüz bu araçlar tam manasıyla geliştirilememekle birlikte bazı idari ve hukuki düzenlemeler yapılmıştır.

14 Ağustos 1991 tarih ve 20960 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 436 sayılı KHK ile 3274 sayılı Hazine ve Dışticaret Müsteşarlığı Kanunu değiştirilerek, "Teşvik ve Uygulama" ile "Yabancı Sermaye" Genel Müdürlükleri adı geçen Müsteşarlığa bağlanmıştır. "Yatırım ve Teşvik Politikalarının" tespitine yardımcı olmak görevi HDTM'na verilmiştir.

Teşvikleri uygulayan birimlerin, "dışticaret" birimiyle birleştirilerek yeni bir Müsteşarlık veya Bakanlık kurulması ya da bunların yeniden ilgili Bakanlıklara devredilmeleri de savunulmaktadır (53). HDTM, 4059 sayılı Kanun ile Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı olarak ikiye ayrılmıştır.

Diğer yandan, teşvik uygulamasının diğer kanadını teşkil eden "yatırım teşvikleri" alanında beklenen gelişme sağlanamamıştır. İhracata yönelik sanayileşmenin, yatırımları da kamçılacağı görüşü, beklenen hızda gerçekleşmemiştir. İthal ikamesi politikasının kapalı ekonomi davranışlarına sahip kurum ve kuruluşların, ihracata yönelik sanayileşme politikasına uygun şekilde geliştirilmesi, kurumlaşmalarının sağlanması ihtiyacı doğmuş ve devam etmektedir.

(52) Döviz Kazandırıcı Faaliyetlerin Teşviki Politikaları, Özel İhtisas, Komisyonu Raporu, DPT, Yayını, Ankara 1990, sh. 6 vd.; Yatırımları Teşvik Politikaları, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1989, sh. 9 vd.

(53) TAN, T.: Ekonomik Kurum ve Kuruluşlar Nasıl Yönetilmeli, Yeniden Yapılanma, Milliyet Gzt. 28.6.1991, sh. 11.; Kamu Yönetimi Araştırması, Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırması Grubu Raporu, TODAİE. Yayını, Ankara 1992, sh. 144 vd.

Bu arada ihracat teşviklerinin daha etkili şekilde yönlendirilmesinin sağlanması amacıyla, Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü çeşitli kanuni düzenlemelerle DPT-HDTM-HM-DTM Başbakanlık arasında sık sık yer değiştirmiştir. Bu değişikliklerin, yeni idari yapının yerleşmesine fırsat tanınmadan gerçekleştirilmesi, idareye uyum meselesinin ortaya çıkmasına ve hizmetlerde verimin düşmesine sebep olmuştur. Teşviklerin kalkınma planlarından bağımsız olarak belirlenmesi ve uygulanması, ekonomide makro denge ve kaynakların bağlantısının kopsamına, özel sektör için yatırım hedefleri ve yönlendirmesinin belirlenememesine, özel sektör ve kamu kesimi yatırımlarının bir bütün olarak etüd edilip, paralellik sağlanamamasına yol açmıştır.

D. GÜMRÜKLER

İhracata yönelik kalkınma politikalarıyla birlikte gümrük politikaları önem kazanmıştır. "Gümrük"lerle ilgili kamu hizmeti zaman zaman ayrı bir Bakanlık şeklinde teşkilatlandırılmaktadır. Bundan vazgeçilip Maliye Bakanlığına da bağlanmaktadır. Bugün Maliye Bakanlığına bağlı bir Müsteşarlık şeklinde düzenlenmiştir. Yeni kurulması düşünülen, Dışticaret Bakanlığına bağlanmasından da söz edilmektedir. İhracata yönelik kalkınma politikasının uygulandığı geçmiş onüç yılda, gümrük alanındaki düzenlemelerde istikrar sağlamamıştır. Diğer taraftan, gümrüklerin etkin hale getirilmesi ihtiyacı devam etmektedir. Gümrük biriminde dünyada gelişen dış ticaret anlayışına uygun olarak, yeni fonksiyonlar ve idari düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir.

Gümrük biriminin var olan yapısıyla Türkiye, önemli bir ihracat-ithalat artışı ve AT ve GATT ile ilgili yükümlülüklerinde olumlu gelişmeler sağlamıştır. Türkiye Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ilişkileri çerçevesinde daha önce ertelemiş bulunduğu gümrük indirimi ve uyum yükümlülüklerini 1988 yılından bu yana düzenli olarak yerine getirmektedir. 1992 yılı itibariyle oniki yıllık listede toplam indirim % 70'e, yirmiiki yıllık listede % 60'a ulaşmıştır. Oniki ve yirmiiki yıllık listelerdeki toplam ortak gümrük tarifesi uyumu ise 1992 yılında yirmi iki yıllık listede yapılan ilave % 20'lik uyum ile % 40'a çıkmıştır (54). Türkiye zaman içerisinde gümrük oranlarını azaltacaktır. EFTA ülkeleri, Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (ECO), Türkiye-İslam ülkeleri ilişkileri, Karadeniz Ekonomik İşbirliği çerçevesinde çeşitli düzenlemeler antlaşmalar gereğince yapılmaktadır (55).

Duraklayan ihracat artışının sağlanması ve uluslararası ekonomik kuruluşlarla dış ticaret ve gümrük ilişkilerinin geliştirilebilmesi için, daha iyi teşkilatlanmış bir gümrük teşkilatına ihtiyaç bulunmaktadır. Dünyada gelişen ihracata dönük fakat yeni korumacılık yöntemleriyle yürüyen dış ticaret politikalarının Türkiye'de de uygulanmasını, hatta Türkiye'nin kendi yöntemlerinin geliştirmesini sağlayabilecek güç ve yetenekte, yeterli yetkilerle donatılmış bir teşkilata ihtiyaç vardır. Bunun temini için bir fonksiyon analizine dayalı idari yapı düzenlemesinin, idari düzenlemelerde eski hataları tekrarlamamak bakımından yararlı olacağı düşünülmektedir.

E. EĞİTİM VE ÇALIŞMA HAYATI

Kalkınmanın iki boyutu olan "sosyal ve kültürel kalkınmanın" sağlanması eğitimle yakından ilgili bulunmaktadır (56).

İhracata yönelik kalkınma politikalarının eğitim ve çalışma hayatının düzenlenmesine etkisi önemlidir. Onüç yıllık dönemde bu yöndeki düzenlemelerin bazıları başlamış, bazıları ise hiç başlamamıştır.

(54) Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994). 1993 Yılı Programı, DPT. Yayını, sh. 25.

(55)1993 Yılı Programı.: age., sh. 25 vd.

(56) **AYTÜR, M.:** Kalkınma Yarışı ve Türkiye, Ankara 1970, sh. 227; **HARBISON, F.:** (Çev. **YILDIRIM, S.:**) Ekonomik Gelişme Yönünden Eğitim, 1970, Planlama: DPT. Der., S.10, sh. 77 vd.

İhracata dönük kalkınma politikalarının uygulanması, nitelikli ara kademe işgücü ve yüksek nitelikli insan gücünü gerektirmektedir. İthal ikamesine dayalı kapalı ekonomi döneminde de, kalkınma planları uzun vadede nitelikli işgücünün önemini dikkate alarak mesleki ve teknik eğitimin güçlendirilmesi ve düzenlenmesi üzerinde durmuşlardır. İlk iki plan döneminde eğitime büyük kaynaklar aktarılmıştır. Daha sonra, bütçe sıkıntılarıyla kaynakların oran olarak azaldığı görülmüştür. Yine de, mesleki teknik ara insan gücü eğitimi için önemli bir altyapı, yüksek öğretim için de önemli sayılabilecek bir ortam hazırlanmıştır.

Ancak, ithal ikamesi döneminde uygulanan bütün önlemlere rağmen, mesleki ve teknik eğitime olan öğrenci talebi artmamıştır. Aynı dönemde, verimlilik ve kalite endişeleri

olmayan korunmuş sanayilerinde nitelikli insan gücü talepleri düşük kalmıştır. Türk sanayii niteliksiz, asgari ücretli işgücü yoğunluklu olarak büyümüştür (57).

İhracata dönük politikalarla birlikte hem ara insan gücü hem de yüksek insan gücü talebi hızla yükselmektedir. Bu talebin, piyasanın aradığı nitelik yapılarına göre karşılanması için hukuki ve idari düzenlemelerin yapılması gerekli olmuştur. DPT ve Milli Eğitim Bakanlığı ilgili kuruluşlarla fonksiyon değerlendirme yaparak mesleki eğitim alanında düzenlemeye gitmişlerdir. 1986 yılında 3308 sayılı Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu yürürlüğe konarak, mesleki eğitime piyasaya cevap verici özellikler kazandırılmıştır. Ayrıca, işçi ve işverenlerin de katıldığı bir Meslek Eğitimi ve Çıraklık Kurulu oluşturulmuştur.

Ancak, mesleki eğitim de standart sağlanabilmesi için, piyasada oluşan meslek standartlarının belirlenmesine ihtiyaç duyulacaktır (58). Bunlar henüz hazır değildir. DPT ile SEGEM (Sanayi Eğitimini Geliştirme Merkezi) böyle bir çalışmanın örneğini hazırlamışlardır. Bundan sonra İş ve İşçi Bulma Kurumu bu standartları hazırlayacaktır. Onüç yıllık dönemin bir gecikmesi de bu alandadır.

(57) **DÜLGER, İ.:** Mesleki Yaygın Eğitim ve Türkiye, 1989, sh. 101 vd.

(58) **DÜLGER, İ.:** age. sh. 117 vd.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı emek piyasasının kurulmasını gündeme getirmiştir. DPT bu piyasaya geçiş için "harekat planı"nı hazırlamıştır. Ancak, gerekli altyapı çalışmaları ve araştırmaları, özellikle meslek standartları hazır olmadığı için, çıkarılması gerekli kanunlar ve kararname gecikmektedir.

3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat Kanunu 12 Mayıs 1992 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Öğretmenlerin ve eğitim idarecilerinin mali durumları düzeltilmeye çalışılmıştır. Bütçeden eğitime ayrılan pay arttırılmıştır. Öğretmen açığını karşılamak için yeni öğretmen atamaları yapılmıştır.

Yeni kurulan Türk Cumhuriyetleri ile yapılan eğitim ve kültür anlaşmaları çerçevesinde, bu Devletlerden Türkiye'de eğitim yapmaları kararlaştırılan öğrenciler ülkemizde eğitime başlamışlardır.

Çalışma hayatında hedef alınan sayı ve nitelik yönünden insan gücünün yetiştirilmesi çalışmalarına devam edilmiştir (59).

Sosyal ve ekonomik barış ve istikrarın çok önemli bir parçası olan çalışma barışı ve istikrarın korunup geliştirilmesi yönünde yapılan çalışmalar devam ettirilmiştir. Çalışma hayatı mevzuatının AT'ye uyum şartları da dikkate alınarak uluslararası sözleşmeler (87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Sendika Hakkının korunmasına İlişkin sözleşme, 135 sayılı İşçi Temsilcilerinin Korunması ve Bunlara Sağlanacak İmkanlar Hakkında Sözleşme, 151 sayılı Kamu Görevinde Örgütlenme Hakkının ve İstihdam Şartlarının Belirlenmesi Usullerine İlişkin Sözleşme, 158 sayılı İşverenin Girişimi ile İş İlişkisinin Sona Erdirilmesine İlişkin Sözleşme) TBMM onayına sunulmuştur. Bunun dışında yer alan üç sözleşme (59 sayılı Sınai İşyerlerinde Çocukların Asgari Çalıştırılma Yaşı Hakkında Sözleşme, 142 Sayılı İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Hakkında Sözleşme, 144 Sayılı Üçlü Danışma Konusunda Sözleşme) ile birlikte yedi Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmesinin onay işlemleri yürütülmüştür. 158 sayılı Sözleşme dışındaki sözleşmeler TBMM'ce onaylanmış ve 25 Mart 1993 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

(59) Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), 1993 Yılı Programı Destek Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, DPT. Yayını, sh. 132 vd.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde başlatılan Anayasada çalışma hayatını düzenleyici hükümlerle mevzuatta yapılması düşünülen değişikliklere ilişkin çalışmalar devam ettirilmiştir (60).

VI. ÖZEL KURULUŞLARDAKİ GELİŞMELER

A. TÜRKİYE TİCARET ODALARI, SANAYİ, DENİZ TİCARET ODALARI VE TİCARET BORSALARI BİRLİĞİ

1981 yılında kamu idaresinde yapılan düzenlemelerle birlikte, Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği 5590 sayılı Kanun çerçevesinde faaliyetlerini yürütmeye devam etmiştir. 5590 sayılı Kanunda 1981 yılında 2567 sayılı Kanunla günün şartlarına uygun değişiklikler yapılmıştır. En önemli değişiklik, Deniz Ticaret Odalarının kurulması ve Odalar Birliğine üye yapılmasıdır. Birliğin yeni ismi Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğidir.

Türk sanayici ve işadamları, kapalı ekonomiden, dışa açık ekonomiye geçilmesiyle, yabancı ülkelerde ticaret yapmaya, ekonomik faaliyetlerde bulunmaya başlamışlardır.

Bir süredir büyük işadamlarının toplandığı derneklerin kurulmasıyla, TOBB'nın etkisi azalmış görünüyordu. Ancak, 1990'larda Anadolu tüccarının dışa açılma eğilimleri ve küçük ve orta boy sanayi konusundaki bilincin gelişmesi, bu kesimlerin temsilciliğini yürüten odaların etkinliğini arttırmıştır. Birlik ve odaların bu konuda yol gösterme ve bilgilendirme alanında önemli katkıları olmuştur.

(60) 1993 Yılı Programı Destek Çalışmaları.:age.,sh.151 vd.

B. TÜSİAD VE BENZERİ KURULUŞLAR

2 Nisan 1971 tarihinde Türk özel teşebbüsleri (Koç, Sabancı, Eczacıbaşı, Yaşar, Metaş, Güney Sanayi, Tekfen, BMC, Çanakkale Seramik, Altınıyıldız, Elyaflı Çimento ve Elektrometal firmaları) tarafından Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) Dernekler Kanunu hükümlerine göre kurulmuştur. TÜSİAD'ın üyeleri, Türkiye'nin en büyük

100 sanayi kuruluşu arasında üretim ve istihdam açısından % 80'lik pay almaktadır. TÜSİAD'ın 232 üyesi bulunmaktadır.

TÜSİAD, sanayicilerin ve işadamlarının menfaatlerini korumak, Türkiye'nin demokratik planlı kalkınmasına hizmet etmek üzere faaliyet göstermektedir.

TÜSİAD kalkınma planı ve yıllık programlar, ekonomik politikalar ve hedefler üzerinde bilim adamlarına değerlendirmeler yaptırmakta, raporlar ve araştırmalar yayınlamaktadır. TÜSİAD yılda iki kez hazırladığı ekonomik raporlarla genel ekonomik konulardaki görüşlerini açıklamaktadır. Böylece ülke ekonomisi konusunda uygulanan hedef ve politikaları etkilemeye çalışmaktadır (61) (62).

Bu alanda, Anadolu İşadamları Derneği (ASIAD), Genç İşadamları Derneği (GESİAD) vb. isimlerde diğer sanayici ve işadamlarının kurduğu çeşitli dernek ve kuruluşlar da benzer faaliyetler göstermektedirler. Bu derneklerin bir kısmı, TÜSİAD'ın olduğu gibi büyük sanayicilerin temsilcileridir.

TÜSİAD ve Odalar Birliği arasında ekonomik kararlarda etkili olmak konusunda bir rekabet söz konusudur.

(61) Genel Ekonomi Ansiklopedisi, C.II, Milliyet Yayını, 1988, sh. 901.

(62) Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği Yayını, İstanbul 1992; **SORMAN, G.:** Liberal Çözüm Dünyada Piyasa Ekonomisi Uygulamaları, İstanbul 1987. TÜSİAD-Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, 21. Yüzyıla Doğru Türkiye: Geleceğe Dönük Bir Atılım Stratejisi, Görüşler, DPT. Yayını, sh. 221 vd. Teşvikler konusunda ve çeşitli ekonomik konularda çok sayıda yayını bulunmaktadır.

TÜSİAD ve Odalar Birliği, hazırlanan kalkınma planı ve yıllık programlar üzerinde etkili olma faaliyetlerinin uzun dönemde sonuç vermesi sebebiyle, kısa vadede sonuç verecek faaliyetler üzerinde de etkili olmaya önem vermektedirler. Özellikle, verilecek teşvikler, krediler, ekonomik kolaylıklar gibi konular üzerinde faaliyet göstermektedirler. Bunların sonucunun kısa zamanda alınması söz konusudur.

C. İKTİSADİ KALKINMA VAKFI VE AVRUPA TOPLULUĞU İLE İLGİLİ KURULUŞLAR

Türkiye'nin 1959 yılında AT'na üye olmak üzere başvurusu ile başlayan ilişkilerde uzmanlaşmış bir kuruluşa duyulan ihtiyaç üzerine 26 Kasım 1965'te kurulmuştur. İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), İstanbul Sanayi Odası ve İstanbul Ticaret Odası tarafından Medeni Kanunun vakıflara ilişkin hükümlerine göre kurulmuştur. Merkezi İstanbul'da bulunan İKV, önceleri "İktisadi Kalkınma Tesisi" ismiyle faaliyet göstermiştir.

İKV'nın amaçları, kalkınma planları çerçevesinde Türkiye'nin genel ekonomik ve sosyal kalkınmasına katkıda bulunmak, tarım, sanayi, ticaret ve eğitim alanları arasında dengeli ve uyumlu kalkınmasına katkıda bulunmak, ülkede kişisel verimliliğin artmasına yardımcı olmak, Türkiye'nin dış ülkelerle, ekonomik gruplaşmalarla ve özellikle AET ile olan ilişkilerinden en etkili şekilde faydalanmasına imkan verecek yurt içi ve yurt dışı şartları tespit etmek, konuyla ilgili inceleme ve araştırmalar yapmak, bu alanda görüş oluşturmak olarak belirlenmiştir.

İKV'nın kurucu üyeleri olan İstanbul Ticaret ve Sanayi Odaları yanında, sonradan katılan Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği ile 20 diğer Oda ve Borsanın temsilcisi ile birlikte toplam 35 üyenin oluşturduğu Genel Kurul ve Genel Kurulda seçilen 9 üyeli İdare Heyeti tarafından idare edilmektedir.

İKV, ekonomik kalkınma ve AT konularında araştırmalar yapmakta, özellikle AT ile Türkiye arasındaki ilişkiler, topluluğun gelişimi, ortaya çıkan meseleler konusunda kamuoyunu aydınlatmak amacıyla çeşitli kitap ve araştırmalar yayınlamaktadır. Ayrıca, konferans ve seminerler düzenleyerek kamuoyunu ve iş dünyasını aydınlatma çalışmalarını yürütmüştür.

İKV, 15 Aralık 1981 tarih ve 8/3967 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla AT konusunda resmen danışılacak kuruluşlar arasında yer almaktadır (63).

Türkiye ile Avrupa Topluluğu (AT) arasındaki ilişki 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ve 23 Kasım 1970 tarihinde imzalanan ve 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol çerçevesinde yürütülmektedir.

Türkiye 14 Nisan 1987 tarihinde, Avrupa Ekonomik Topluluğuna (AET) ile ortak üye olma statüsünden bağımsız olarak, bir "Avrupa Devleti" sıfatıyla, Avrupa Topluluklarına tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Bu başvuru Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu kuran Anlaşmanın 98. maddesi, AET'yi kuran Anlaşmanın 237. maddesi ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu kuran Anlaşmanın 205. maddesi uyarınca yapılmıştır.

Bu durum, Türkiye'nin ihracata dönük kalkınma ve dışa açılma politikalarında belli ölçülerde, AT'na uyum dikkate alınarak, hareket edilmesini gerektirmiştir. İhracata dönük kalkınma politikasının uygulanmasını sağlayacak hukuki ve idari düzenlemelerin yapılmasında AT ölçülerinin önemli bir kısmına uymak mecburiyeti bulunmaktadır.

AT'na tam üyelik başvurusu doğrultusunda, teşkilatlanma, eğitim, Topluluk hukukuna uyum, Topluluğun 1992 iç pazar hedefine uyum ve ekonomik ve sosyal uyum ana başlıkları altında toplanabilecek olan çeşitli ve kapsamlı bir dizi hazırlık ve uyum çalışması başlatılmıştır.

(63) Ekonomi Ansiklopedisi, C. II, Paymaş Yayınları, İstanbul 1984, sh. 628.

Teşkilatlanma çalışmaları başlamadan altı ay önce, 17 Ekim 1986 tarihinde Avrupa Topluluğu ile ilişkiler izlemesi ve koordinasyonu ile görevli bir Devlet Bakanlığı kurulmuştur. Bu konuda bir dizi düzenlemeler yapılarak değişiklikler yapılmıştır. AT ile ilgili olarak Bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarında birimler kurulmuştur (64).

Diğer yandan, AT konusunda araştırma ve eğitim veren kuruluşlar hızla artmıştır. Bu kuruluşların başında Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi

(ATAUM) gelmektedir. Diğer üniversitelerde de AT konusunda lisans üstü eğitim programları verilmektedir.

VII. TÜRK PLANCILIĞININ DEĞİŞME DÖNEMİNDE İDARİ VE HUKUKİ YAPI DEĞİŞİKLİĞİNE YAKLAŞIM İLE İLGİLİ DEĞERLENDİRME

Bölüm başında ifade edildiği gibi, 24 Ocak (1980) kararlarıyla yeni kalkınma anlayışı kabul edilmiştir. Kapalı bir ekonomi ve çok merkezleşmiş bir idari yapı içerisinde uygulanan kalkınma anlayışı terk edilmiştir. Bunun yerine ihracata yönelik kalkınma politikalarıyla başlayan ve giderek dışa açık bir ekonomiye ulaşmayı hedef alan kalkınma anlayışı benimsenmiştir. Bunlara bağlı olarak Planlama Teşkilatının fonksiyonlarında değişiklikler yapılması doğaldır.

Bu kararlardan hemen sonra, ihracata dönük kalkınma politikalarıyla adım adım geçilecek aşamalar planlanmış olsaydı, fonksiyon farklılıklarının karşılanması için idari ve hukuki düzenlemelere koordineli bir şekilde gidilebilirdi. Oysa, hem 1981'de, hem de 1984'te kurulan komisyonların görüşüyle bazı düzenlemelere gidilmiştir. Bu görev değişiklikleri son on yılda sürmüş kamu idaresinde belirsizlik ve güvensizliğe sebep olmuşlardır.

Dışa açık kalkınma politikalarının yerleştirilmesinde dinamik bir yönlendirici ve teşkilatlandırıcılık fonksiyonu yüklenmesi gereken DPT'nin kendisi de çok başlı ekonomi idaresinin etkilerini duymuş ve 1981'den sonra yedi defa kanun değişikliği geçirerek, bütün birimleri ve idari kademelerinde değişiklik yaşamıştır.

(64)VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler,: age., sh. 38 vd.

Planlama Teşkilatına özel sektörün kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde yönlendirilmesi görevi yanında, bunların uygulanma görevi de Planlama Teşkilatına bırakılmıştır. 1984 yılında 223 sayılı KHK, 1991 yılında 3701 sayılı Kanunla kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde özel sektörün teşvikini sağlayan, "Teşvik ve Uygulama" ile "Yabancı Sermaye" birimleri Planlamanın ana hizmet birimi haline getirilmiştir.

Bu dönemde, Planlama Teşkilatının üst kuruluşu olan Yüksek Planlama Kurulu yanında, Ekonomik Koordinasyon Kurulu, Para Kredi Kurulu, Toplu Konut Kurulu gibi üst kurulların oluşturulmasıyla çok başlılık ortaya çıkmıştır. Ekonomide üst kuruluşlar arasında koordinasyon eksikliği ortaya çıkmıştır.

3701 sayılı Kanunla Planlama Teşkilatı bir Hizmet Bakanlığıyla kıyaslanabilecek bir büyüklüğe kavuşturulmuştur.

1991 yılında 437 sayılı KHK ile Planlama Teşkilatı yapısının 3701 sayılı Kanuna göre küçültüldüğünü görüyoruz. Devlet Planlama Teşkilatı bir Müsteşar, iki Müsteşar Yardımcısı, bir Genel Sekreter, beş Genel Müdürlük ve Daire Başkanlıklarından oluşmuştur.

Planlamadan uygulayıcı birimler olan Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü ve Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğünün ayrılması, temel görevi olan planlama fonksiyonu bakımından olumlu olmuştur. Böylece Teşkilat asıl görevi içerisinde tutulmuş, uygulamanın içerisinden çekilmiştir. Uygulayıcı birimlerin Planlama Teşkilatından ayrılmasından daha çok, bu dönemde yapılan hukuki ve idari düzenlemelerin yeni kalkınma anlayışına uygun olarak yeni fonksiyonların ve yetkilerin düzenlenmesine önem verilmesi gerekirdi. Yeni kalkınma anlayışına uygun değişiklikler yapılmadığı için, sık sık Planlama Teşkilatında değişiklikler yapılmıştır.

Ancak, Planlama Teşkilatının görevleri arasında bulunan kalkınma planı ve programlar çerçevesinde özel sektörün yönlendirilmesi, özendirilmesi ve teşvik edilmesi görevinin kaldırılması doğru bulunmamaktadır. Bu demokratik planlama prensibi ile bağdaşmamaktadır. Demokratik kalkınma prensibine göre kalkınma planları ve yıllık programın hükümleri kamu kesimi için emredici, özel girişimciler için yol gösterici, teşvik edicidir. Kalkınmada kamu kesimi yanında, özel sektörden de faydalanılacaktır. Bunu sağlamak için Planlama Teşkilatı özel sektörün teşviki için gerekli esasları belirleyecektir. Bu esaslar uygulayıcı birimler tarafından yerine getirecektir. Bu görev 91 sayılı Kanunda Teşkilatın görevleri içerisindedir. Bu açıdan, bu görevin Planlama Teşkilatı görevleri arasına yeniden eklenmesi gerekmektedir.

Planlama Teşkilatının 1988 yılında, TODAİE'den Devlet idaresini geliştirmek ve yeniden düzenlenmesi için rapor hazırlanması talebi üzerine KAYA Projesi hazırlanmıştır. KAYA Projesinde Devlet idaresinde yapılması gerekli iyileştirmeler ve değişiklikler belirtilmiştir. KAYA Projesinin, 1970'lerin sonunda, ihracata dönük kalkınma politikasına geçilmeden önce yapılması ve bu politikaya uygun olarak kamu idaresinde yapılması gerekli değişikliklerin belirlenmesi gerekirken, ihracata dönük kalkınma politikası kabul edildikten sekiz yıl sonra çalışmaya başlanılmıştır. KAYA Projesinin, 1980 sonrasının değerlendirme çalışması olarak kalmış olması, bu gecikmeyi ortaya çıkarmıştır.

1980 sonrasında ekonomik kuruluşlar arasında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı (HDTM) ilave edilmiştir. HDTM'liğine Planlama Teşkilatından ayrılan uygulayıcı birimler bağlanmıştır. HDTM, 1994 yılında Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı olarak ikiye ayrılmıştır.

Gümrükler, teşvikler ve eğitim vb. alanlarda ihracata dönük kalkınmanın gerekli kıldığı idari ve hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, yapılan değişiklikler yeterli olmamıştır.

Sermaye Piyasası alanında düzenlemeye gidilerek, tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak halkın ekonomik kalkınmaya etkin şekilde katılması sağlanmaya çalışılmıştır. Para piyasalarının Devlet denetiminden kurtarılması açısından bu tür idari kurumlaşmalar önemli görülmektedir.

Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği çalışmalarını devam ettirmiştir. Kalkınma planı ve yıllık programlar üzerinde etkili olmak üzere kamuoyu aracılığıyla faaliyet göstermiştir. Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), ekonomik kararlar üzerinde etkili olmak üzere çalışmalarını yürütmüştür. Faaliyet konularının aynı olması sebebiyle, Odalar Birliği ve TÜSİAD arasında rekabet meydana geldiği gözlenmektedir. Hızlı ve doğru gelişme açısından bu kuruluşların uzun vadeli planlı

politikaları desteklemeleri günü birlik ticaret anlayışının aşılmakta olduğuna iyi bir işaret sayılmalıdır.

Avrupa Topluluğuna tam üyelik başvurusu, ihracata dönük kalkınma politikasıyla aynı dönemde Türkiye tarafından 1987 yılında yapılmış olup, bu konudaki çalışmalara hız verilmiştir. AT ile ilgili çalışmaları yürüten çok sayıda teşkilat kurulmuştur. İhracata dönük kalkınma politikasıyla, AT ile ilgili çalışmaların aynı döneme rastlaması sebebiyle, ciddi hazırlık çalışmalarıyla her ikisi bir uyum içerisinde yürütülebilir.

1980'den sonra girilen ihracat dönük kalkınma politikaları döneminde stratejilerin belirlenmesi ve dışa açık ekonominin yapılandırılması konularının, planlama, fonksiyon ve görev belirleme, idari yapı araştırmaları ve idare sistemine ve hukuk sistemine oturtma zinciri içinde ele alınması, güncel gelişmelerin doğurduğu ihtiyaç ve görüşlere bırakılmaması gerekli bir konu olarak görülmektedir. Hızla hareket etme görüşü, belirsizlik ve düzensizliklere yol açmış, bunların azaltılması pek az sahada mümkün olabilmiş, yavaş işleyiş ve sorumluluktan kaçınma yaygınlaşmıştır. 1993 yılına gelindiğinde, idarede reform ihtiyacı halen devam etmektedir.

Türk plancılığının değişme döneminde (1980-), Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) (ilk iki yılı dışında bu dönemde uygulanmıştır.), Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) ve Altınca Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planını (2001-2005) hazırlanmış ve uygulanmıştır. Halen Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulaması devam etmektedir. Türkiye'de Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planını hazırlanıp, uygulanacaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK PLANCILIĞININ HUKUKİ VE İDARİ

YAPISI İLE İLGİLİ SORUNLARI

Bu bölümde, çalışmanın ilk bölümünün başında geliştirilen yaklaşım ve yöntem gereğince birinci, ikinci ve üçüncü bölümlerde yapılan incelemelerin değerlendirmelerinden süzülen önemli sorunlar ortaya konmakta ve Türk plancılığının yer alması gereken geniş çerçevede içerisinde tartışılmaktadır.

I. PLANLAMANIN ANAYASA KAYNAĞI SORUNU

Planlı kalkınma yönetimi, 1961 Anayasasının 129. ve 41. maddesi ile 1982 Anayasasının 166. maddesinde düzenlenmiştir (1). Anayasa güvencesine alınmıştır.

1982 Anayasasının 166. maddesine göre, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma, kalkınma planları aracılığıyla gerçekleştirilecektir. Kalkınma planı hazırlamak, planları hazırlayacak gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.

(1)KARAMUSTAFAOĞLU, T.-TURHAN, M.:1961-1982 T.C. Anayasaları "Karşılıklı Metinler", Ankara 1983, sh.178 vd.

Planlama ile ülke kaynaklarının değerlendirilip, yerinde kullanılmasının sağlanması amaçlanmıştır (2).

Kalkınma planı hükümleri kamu kesimi için emredici, özel sektör için yol göstericidir. Kalkınma planlarının hazırlanması, Meclisçe onaylanması yöntemi, onama şekli ve uygulama esasları kanun koyucu tarafından tespit edilmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1982 Anayasasında isim olarak yer almamıştır. Anayasa, kalkınma planını hazırlayacak teşkilatın Devlet tarafından kurulacağı hükmünü getirmiş ve Anayasa güvencesinde tutmuştur. Ancak, Planlama Teşkilatı "Anayasa kuruluşu" olma özelliğini kaybetmiştir.

1961 Anayasasının 129. maddesinde Devlet Planlama Teşkilatı isim olarak belirtilerek kalkınma planlarını hazırlamakla görevlendirilmiştir. Teşkilat Anayasa güvencesine alınarak, Anayasa kuruluşu haline getirilmiştir. Planlama Teşkilatının Anayasa kuruluşu olarak hukuki güvenceye alınmasındaki asıl düşünce, kalkınma idaresinin geleceğini, ilerde görüş ayrılıkları çıkabilecek iktidarlara karşı güvenceye almaktır.

1961 Anayasasında, Planlama Teşkilatının Anayasa kuruluşu haline getirilmesine çeşitli eleştiriler yöneltilmiştir. Tan, bu konuyla ilgili olarak, Planlama Teşkilatının bu şekilde Anayasada düzenlenmesinin doğru olmadığını, bu düzenlemeden planlamanın yalnızca DPT tarafından yapılabileceği gibi bir anlamın çıktığını, oysa planlama konusunda DPT ana rolü oynamakta ise de kamu kesiminin öteki birim ve kuruluşlarının da katkılarının ihmal edilemeyeceğini belirterek, planlama görevinin, ismi "Devlet Planlama Teşkilatı" olmayan herhangi yeni bir birimin, örnek olarak "Plan Bakanlığı" kurulmasının da Anayasaya göre mümkün bulunmadığını savunmuştur (3).

(2) TAN, T.: Ekonomik Kamu Hukuku, Ankara 1984, sh.20.

(3) TAN, T.: Planlamanın Hukuki Düzeni, Ankara 1976, sh.33 vd.

Bu konudaki eleştiriler karşısında şunlar belirtilebilir: Anayasada Planlama Teşkilatının ismine yer verilmesi hukuk tekniği bakımından doğrudur. Anayasa, bir çok Anayasa kuruluşunu ayrıntılarıyla düzenlemiştir. 1961 Anayasasında Planlama Teşkilatının ismi belirtilmiş, görevleri, teşkilatı, kalkınma planlarının hazırlanması, onaylanması şekli ve yöntemi, uygulaması kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. Planı hazırlayan kuruluş Planlama Teşkilatı olmakla birlikte, Teşkilat Kanunu ile Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları ile yakın bir işbirliği halinde bulunulması gerektiği hükme bağlanmıştır. Bu sebeplerle eleştirilere katılmak mümkün bulunmamaktadır. Ayrıca, Planlama Teşkilatının görevinin başka bir kuruluşa verilmesi veya Bakanlık haline getirilmesinin gerektiği görüşlerine katılmak mümkün değildir. 1961 Anayasasına göre, Planlama Teşkilatının ismini değiştirememekle birlikte, görevlerinde ve teşkilatında kanunlar aracılığıyla istenen değişikliklerin yapılması mümkündür. Nitekim uygulamada bunu göstermiştir. Çalışmada, Planlama Teşkilatı üzerinde yapılan kanuni değişiklikler anlatılmıştır. Anayasada isminin yer alması Planlamanın günün şartlarına uygun hale getirilmesine engel değildir. Ayrıca Planlama Teşkilatının Bakanlık haline getirilmesi gerektiği görüşüne de katılmak mümkün değildir. Çünkü, Bakanlık şeklinde oluşturulduğunda, Bakanlıkların bürokrasi ve diğer işleyiş zorluklarının hepsini yapısına alacaktır. Halbuki Planlama Teşkilatı bu günkü teşkilat yapısıyla, bürokraside, çalışmasındaki hız ve verimliliğiyle örnek kuruluşların başında gelmektedir.

II. TÜRKİYE'DE İDARİ YAPIDA DEĞİŞİKLİK YAPMA

GÜÇLÜĞÜ SORUNU

Türkiye Cumhuriyeti 1923 yılında kurulduğunda, Osmanlı Devletinin idari yapısını temel alarak Bakanlıklar ile il ve ilçe idareleri oluşturulmuştur. Dünya ve ülke şartlarındaki değişikliklere uygun olarak bu yapıda bir takım değişiklikler yapılmış, kamu kurum ve kuruluşları oluşturulmuştur.

Planlı kalkınma döneminde, kalkınma planı ve yıllık programların uygulanmasını kolaylaştırmak üzere "Merkezi Hükümet Teşkilatının" yapısında değişiklikler yapılması amacıyla MEHTAP Raporu ve bunu izleyen idari reform çalışmaları yürütülmüştür.

Ancak, bu konuda yapılan çalışmaların uygulamaya geçirilmesinde başarıya ulaştığını söylemek güçtür (4). Bunda idari yapıdaki kökleşme, idari örfler, değişme direnci etkili olmuştur.

Bu gün Türkiye'de idari yapının değiştirilmesinin son derece zor olduğu düşünülmektedir. Ancak idari yapının iyileştirilmesi söz konusu olabilir.

Türkiye'de idari yapının değiştirilmesindeki güçlük kavramı, Planlama Teşkilatının hukuki ve idari yapısındaki sorunlarının çözülmesinde ki güçlüğü daha iyi ortaya koymaktadır. Planlama Teşkilatı, Devlet idari yapısı içinde yer almaktadır. Kamu yönetiminin bir parçasıdır. Kamu yönetiminin genel değişme problemlerinin Planlama Teşkilatına yansması doğaldır.

Kalkınma planı ve yıllık programların uygulanmasının başarı oranı kamu idaresinin yapısıyla yakından ilgilidir. Planlı kalkınma yöntemine uygun olarak idari düzenlemelerin tüm kamu kurum ve kuruluşlarında aynı etkinlikte gerçekleştirilmesi gerekir. İthal ikamesi politikaları döneminde, sanayi, para sistemi dahil, kamu kuruluşları tarafından faaliyet gösterilen bütün alanlarda sıkı bir disiplin ve koordinasyon gerekmiştir. Bu yeterince sağlanamamış, faaliyet oldukça yüzeysel kalmıştır.

Ekonomik gelişmeye paralel olarak ihtiyaç hissedilen yapı değişikliklerinin gerçekleşmesi gerekir. İthal ikamesi kalkınma politikası döneminde, kamu kuruluşlarında, idari yapısından daha farklı bir yapı ve daha fazla koordinasyon gerektiren ihracata dönük kalkınma döneminde, ilk dönemin aksine bir araştırmaya dahi ihtiyaç duyulmaksızın, gündelik ihtiyaçlara ve kanaatlere göre sık sık ve yeterince bütünleşme sağlanmadan yapılan idari ve

(4) **KARAER, T.:** Kalkınma Planları ve İdari Reform, Amme İdaresi Der., 1991, C.XXIV, S.2, sh.43.
hukuki değişikliklerin ortaya çıkardığı düzensizlik görülmektedir.

Burada kamu idarelerinde, idari ve hukuki yapıda değişiklik yapmadaki güçlüğün iki boyutuna dikkat çekilmektedir: Birincisi, Max Weber'in bilimsel olarak ortaya koyduğu, bürokrasilerin tutucu ve değişmeye direnen yapıda olduğudur. İkinci olarak ise, bilimsel araştırmalarla, sistemli ve planlı bir yaklaşımla bu değişmeyi sağlamanın daha kolay olduğunun en üst yönetimde kabul görmemiş olması ve değişmenin masa başı kararlarla sağlanabileceğinin sanılmış olduğudur.

III. PLANLAMA TEŞKİLATININ BAŞBAKANA BAĞLI BULUNMASI SORUNU

Planlama Teşkilatının kurulma aşamasında nereye bağlı olacağı tartışılmıştır. Kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması diğer Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişki içinde bulunmasını zorunlu kılmaktadır (5). Devlet Planlama Teşkilatının ekonomik sosyal ve kültürel kalkınmada üstlendiği görev sebebiyle, herhangi bir Bakanlığa bağlandığı takdirde diğer Bakanlıklar ve kamu kuruluşlarıyla olan ilişkilerinde sıkıntılar ortaya çıkabileceği düşünülerek, 91 sayılı Kanun ve onu izleyen kanuni düzenlemelerde Başbakanlığa bağlı bir "Müsteşarlık" olarak kurulmuştur.

Başbakanlığa bağlı olması sebebiyle kalkınma planları hazırlanırken, diğer Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerinde merkezi bir konumda olmanın getirdiği imkan ve kolaylıkları kullanarak, üst koordinasyonu sağlayacak, ülke gerçeklerine ve hedeflerine daha uygun plan ve programlar hazırlanarak, Bakanlar Kuruluna sunulacaktır.

(5) Kalkınma Planı ve Yıllık Programlar İçin bk.: **BAYRAM, M.E.:** Kalkınma Planı ve Hukuki Mahiyeti, (Yüksek Lisans Tezi) (Teksir), Ankara 1990.

Planlama Teşkilatının bir Bakanlığa bağlanması durumunda, ilişkileri son derece kısıtlı ve dar olacaktır. Ayrıca, herhangi bir Bakanlığa bağlanması halinde Planlamanın görevinin getirdiği ağırlıkla bu Bakanlık diğer Bakanlıklar karşısında belirli bir üstünlük kazanacağından sürüşmelere de yol açabilecektir. Bu sebeplerle Planlamanın Başbakanlığa bağlanması doğru bulunmaktadır. Planlama, Başbakanlığın merkezi konumundan yararlanmaktadır. Böylece, Planlamaya Bakanlıklar üstü bir birim olma özelliği de kazandırılmıştır.

Planlamanın Başbakanlığa bağlı bulunması tarafsız, bilimsel çalışması için en elverişli durumdur. Planlama Teşkilatı Bakanlıklar üstü konumu sebebiyle her türlü bilgiyi Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından alabilmektedir. Böylece ülke gerçeklerine uygun planlar hazırlanabilmektedir.

Bakanlık şeklinde teşkilatlanan bir Planlama Teşkilatı kendine özgü yumuşak bürokratik yapısını ve hızlı çalışma imkanlarını kaybedebilecektir. Bakanlıkların ağır işleyen bürokratik yapısı ve diğer özellikleri yeni teşkilata geçecektir. Bu günkü halinin aksayan yönlerine rağmen, devam etmesinin doğru olacağı sonucuna varılmıştır.

Planlama Teşkilatı Başbakana bağlıdır. Başbakan, Planlamanın idaresi ile yetkilerini ihtiyaç halinde Başbakan Yardımcısı eliyle kullanmıştır. Daha sonra yapılan değişikliklerle Başbakan Planlamanın idaresi ile ilgili yetkilerini Devlet Bakanı eliyle kullanması imkanı getirilmiştir. Ancak bu durumda da Planlamanın idaresi ile ilgili yetkinin Başbakanda olduğunun vurgulanması gerekir. Asıl yetkili Başbakandır. Devlet Bakanı, yalnızca Başbakana ait yetkiyi kullanmaktadır. Başbakanın Planlamanın idaresine ilişkin yetkilerini Devlet Bakanına devretmesi, olağan yetki devri sınırları içerisinde kullanılması gerekmektedir. Ancak bunu, uygulamada ortaya koymak son derece zor bir konudur.

IV. PLANLAMA TEŞKİLATININ HÜKÜMETLE İLİŞKİSİ

Planlama Teşkilatı Hükümetin danışma organıdır. Hükümete, planda uygulanabilecek seçenekleri ve bu seçeneklerin ekonomideki maliyetini sunmaktadır. Bunu değerlendirmek ve seçim yapmak siyasi makamlara aittir (6). Hükümetin seçimine uygun olarak kalkınma planları hazırlanacaktır. Siyasi iktidar bu seçenekler arasından, seçim yapacaktır. Bu, sorumluluğun Hükümette olmasından kaynaklanır. Siyasi iktidar Meclise topluma ve kamuoyuna karşı sorumludur (7). Planlama ile siyasi otorite olan Hükümet arasındaki ilişkilerdeki kopukluk veya Hükümetlerin planı dikkate almamaları planlama faaliyetlerini ve plan uygulamasını temelden etkileyecektir.

Planlama Teşkilatı Hükümetin danışma organıdır. Planlama Teşkilatının görevini yürütmesi, görevinde başarılı olması, Hükümetin tutumuna bağlıdır. Hükümetlerin ellerinin altındaki planlama imkanı konusunda aydınlatılmaları ve plan uygulamasının önemine inanmaları önemli bir unsurdur. Hükümetlerin kendi kabul ettikleri plan ve programları uygulamamaları halinde, DPT Müsteşarı ve YPK aracılığıyla uyarıda bulunmaktadır. Bu noktada danışmanlık görevi bitmektedir. Hükümetlerin plan ve programları uygulamaları kalkınma planının uygulamasından alınan sonuçlar, Meclis tarafından denetlenmektedir. Bu denetleme her yıl TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ve Meclis Genel Kurulunda yapılmaktadır. Eleştiriler, dilek ve isteklerle somutlaşabilmektedir. Sonuçta, Planlamanın danışma görevinde ve plan ve program uygulamalarındaki başarısının, Hükümetlerin bu konudaki tutumları ile orantılı olduğu görülmektedir. DPT ve YPK'ya verilen önem Hükümetlerin tutumuna göre değişmektedir. Bu sebeple, "Planlamanın önemi azalıyor" görüşüne katılmak mümkün değildir.

Ancak kamuoyu, plan ve programları DPT ile özdeşleşmiş olduğundan, plan ve

(6) 1962 yılında kalkınma planının iç finansmanın askıya alınmasının, planın bütününün uygulanmasını tehlikeye düşüreceği ve enflasyona sebep olacağı gerekçesiyle Teşkilat Müsteşarı ve üç daire başkanı istifa etmiştir.

(7) TAN, T.: age., sh.37 vd.

programların uygulama sonuçları ile genellikle DPT ilişkilendirilmekte; uygulamalar yetersiz olduğu zaman DPT'nin kamuoyu görüntüsü konusunda sıkıntılar ortaya çıkmaktadır.

Diğer yandan bazı kuruluşlar "Planlamanın görevi danışmadır." diyerek Hükümetlere plan ve program hükümlerinin uygulanmasının zorunlu olmadığı şeklinde göstererek kendi günlük politikalarını öne geçirmeye çalışmakta; kendi Bakanlarının da imzası bulunan plan ve programların bütünlüğünü bozucu etkilerde bulunabilmektedirler.

V. YÜKSEK PLANLAMA KURULUNUN YAPISININ OLUŞTURULMASI SORUNU

Teşkilat Kanununda Devlet Planlama teşkilatı iki ana birimden, "Yüksek Planlama Kurulu" ve "Müsteşarlık Teşkilatı"ndan oluşmaktadır (8). Kanun sistematüğinde Devlet Planlama Teşkilatı, Merkez Teşkilatı isimleri ayırım gözetmeksizin kullanılmaktadır. Uygulamada da Devlet Planlama Teşkilatı ismi ile "Müsteşarlık Teşkilatı" (Merkez Teşkilatı) kastedilerek kullanılmaktadır. Böylece sanki Yüksek Planlama Kurulu Planlama Teşkilatının dışındaymış gibi bir genel izlenim ortaya çıkmaktadır.

91 sayılı Kanunla Yüksek Planlama Kurulunun eşit sayıda Bakan ve Planlama Müsteşarı, İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon birimlerinin Başkanlarından oluşması kabul edilmiştir. Kurul siyasi ve teknik özelliği olan, karma nitelikte bir Kurul olarak düzenlenmiştir. Kurul üyeleri oylamada aynı ağırlıkta oy kullanmışlardır. Kurulda teknik ve siyasi üyelerin aynı ağırlıkta temsil edilmeleri eleştirilmiştir.

Başta Planlama Teşkilatı içindeki yeri ve önemi sınırlı olan Kurulun önemi zaman içerisinde artarak devam etmiştir. Kurulun görevleri ve buna paralel olarak yetkilileri de artmıştır.

(8) **DURAN, L.:** İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, sh.127

Kurulun yapısında 223 sayılı KHK ile değişiklik yapılmıştır. Kurul üyesi bulunan İktisadi Planlama Dairesi, Sosyal Planlama Dairesi ve Koordinasyon Dairesi Başkanlarının üyelikleri kaldırılmıştır. 223 sayılı KHK'de değişiklik yapan 304 sayılı KHK ile Planlama Müsteşarının üyeliği de kaldırılmıştır. Müsteşarlık, Kurul dışı bırakılmıştır. Daha sonra çıkarılan kanuni düzenlemelerle bu durum devam ettirilmiştir. 16 Aralık 1991 tarihli Başbakanlık Genelgesiyle Yüksek Planlama Kurulu toplantısına Planlama Müsteşarının danışman olarak katılacağı belirtilmiştir. Planlama Teşkilatı Kanun tasarısında Müsteşarın Kurula üye olması söz konusudur.

Yüksek Planlama Kurulu 304 sayılı KHK ve 3701 sayılı Kanun, 437 sayılı KHK ile verilen yeni görevlerle ülke ekonomisinde yüksek düzeyde kararlar oluşturmak, KİT'lerle ilgili her türlü kararları almak, ithalat ve ihracat rejimlerinin düzenlenmesine dair esasları belirlemek, dış ekonomik ilişkilerde paralelliği sağlamak ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kuruluna verilmiş görevleri yürütmek, gelir ortaklığı senetleri ve hisse senetleri konusunda kararlar almakla görevlendirilmiştir. Bu düzenleme ile Yüksek Planlama Kurulu Kalkınma Planları ve Yıllık programların hedef ve stratejilere uygunluğunu görüşmek görevleri yanında, ülke ekonomisinin günlük gidiőine yön veren kararlar alan Kurula dönüşmüştür. Ekonomik kararlardaki genişlik Kurulu, Bakanlar Kurulu içinde bir tür "Ekonomik İç Kabine" durumuna getirmiştir.

304 sayılı KHK ve bunu izleyen kanuni düzenlemelerle Kurul, uygulayıcı görev ve yetkilerle donatılmış, halka ve Meclise karşı sorumlu olan siyasi iktidarın üyesi olan Bakanlardan oluşmuştur. Teknokratların bu yeni görevlerden dolayı üyelikleri kaldırılmıştır. Yüksek Planlama Kurulunun planlama ile ilgili görevleri dışındaki yeni görev ve yetkileri uygulayıcı nitelik taşımaktadır. Bu görevlere teknokratların katılmasıyla karar almada yetkili, sonuçtan sorumsuz kanadı oluşmaktaydı. Siyasi üyeler karar alırken yetkili ve sonuçta sorumlu olmaları sebebiyle bürokratların Kurulun yeni görevlerinden dolayı üyeliklerinin kaldırılmasının doğru olduğu doktrinde kabul edilmektedir.

Ancak, kalkınma planları ve Yıllık Programların Kurulda görüşülmesi sırasında yalnızca siyasi organlardan oluşması sebebiyle kalkınma planları ve yıllık programlar siyasi bir nitelik kazanmıştır. Kalkınma planı ve yıllık programların teknik belgeler olması niteliği ikinci dereceye düşmüştür.

1961 Anayasası döneminde Yüksek Planlama Kurulu siyasi üyeleri yanında uzman bürokrat üyelerden oluşmaktaydı. Yüksek Planlama Kurulu, karma nitelikteki bir Kurul niteliğine sahip bulunmuştur. Kalkınma planı ve yıllık programlarının hazırlanmasında siyasi ve uzman üyeler birlikte çalışmışlardır (9). Teknokratların Kurul üyeliğinden çıkarılmasıyla bu nitelik kaybolmuştur. Kurul siyasi nitelikte bir Kurula dönüştürülmüştür.

Kurulun yeni yapısı planlama sürecinde önemli bir değişiklik de getirmiştir. Bu, planlama kararlarını teknik uzmanlık işi olmaktan çıkararak, sadece siyasi seçim konusu haline getirmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı, yapılan kanuni düzenlemelerle Yüksek Planlama Kurulu dışında bırakılmasıyla, planlama kararlarına katılan bir kuruluş olmaktan çıkarılarak, sadece bürokratik ve teknik hizmet veren bir kuruluş haline getirilmiştir.

VI. PLANLAMA TEŞKİLATININ İDARİ YAPISI İLE İLGİLİ SORUNU

Devlet Planlama Teşkilatı teknik, küçük bir birim olarak kurulmuştur. 223 sayılı KHK ile İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon Başkanlıkları yanına yeni birimler olan Kalkınmada Öncelikli Yörelere, Avrupa Ekonomik Topluluğu ile İlişkiler, Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye, Serbest Bölgeler Başkanlıklarının eklenmesiyle, Teşkilat büyümüştür.

Planlama Teşkilatınının, eklenen yeni birimlerle, planlama görevini yerine getiren kuruluş olma özelliğinden, uygulayıcı özelliklerde taşıyan büyük bir kuruluş haline getirildiği görülmüştür. Daha sonra YPK'ya da uygulayıcı görevler verilmiştir.

(9) **ONAR, S.S.:** İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.II, B.3, İstanbul 1966, sh.772.

3701 sayılı Kanunla birimlerin sayısı arttırılmıştır. İslam Ülkeleri ile Ekonomik İşbirliği, Proje Geliştirme birimleri ana hizmet birimleri arasında yer almıştır. Müsteşara bağlı Araştırma Enstitüsü kurulmuştur. Planlama Teşkilatı ancak bir "Hizmet Bakanlığı" ile kıyaslanabilecek büyüklükte bir kuruluş haline getirilmiştir. Buna paralel olarak Teşkilat Personeli sayısı da artmıştır (10).

Planlama Teşkilatının küçültülerek, yalnızca planlar yapan bir birim haline getirilmesi gereksinimi ortaya çıkmıştır. Planlama Teşkilatı plan ve programları hazırlamak için kurulmuştur. Ancak uygulayıcı Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye, Serbest Bölgeler birimlerinin alınmasıyla Teşkilat iyice büyümüştür.

Planlama eski Müsteşarı Kemal Cantürk bu konuda, serbest piyasa ekonomisi ülkemizde uygulanırken, Devletin ekonomiye müdahalesi en aza indirilirken, buna rağmen Teşkilatın eskisine nazaran kadro itibariyle çok büyümesinin, ülkenin ekonomik şartlarıyla tamamen ters düştüğünü, kamu hizmeti görülürken temel prensibin sürat, az gider ve etkenlik olduğunu, esas hizmeti yürütenlerin uzmanlar olduğunu, bu kadro denizinde uzmanların önemlerini kaybedeceklerini, Planlama Teşkilatının planlama fonksiyonunu yerine getirecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir (11).

Planlama Teşkilatında birimler 223 sayılı KHK'de "Başkanlık" şeklinde kurulmuştur. Başkanlık sistemi Devlet idari yapısından farklı olduğundan, Planlama Teşkilatının, Bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla olan ilişkilerinde kolaylık sağlayacağı kabul edilmiştir.

Başkanlık şeklindeki düzenleme uzmanlık kurumuna olumlu imkanlar sağlamıştır. İlgili sektöre bakan uzman, rahatlıkla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkiye geçip, bilgi akışını sağlayabilmektedir.

(10) Personel sayısındaki büyüme için bk.:T.C. Devlet Teşkilatı.Rehberi. 1976, TODAİE. Yayını, sh.158.; T.C. Devlet Teşkilatı.Rehberi. 1988, BirinciKitap, TODAİE. Yayını, sh.224.

(11) **CANTÜRK, K.:** DPT'nin Yeni Şekli, Tercüman Gzt., 16.5.1991, sh.7.

Bu sistem 3701 sayılı Kanunla bırakılarak, yeni bir idari yapı kabul edilmiştir. Başkanlıklar, "Genel Müdürlük" şeklinde yeniden düzenlenmiş, Devlet teşkilatı yapısındaki klasik idari düzenleme benimsenmiştir. 437 sayılı KHK ile bu sistem korunmuştur. Meclis gündemindeki Teşkilat Kanun tasarısında da aynı düzenleme korunmaktadır. Böylece Planlama Teşkilatının bürokratik bir kuruluş olduğu bu düzenlemeyle pekiştirilmiştir.

"Genel Müdürlük" şeklindeki düzenleme içerisinde, planlama uzmanları bürokratik kadrolar içerisinde kaybolmuştur.

VII. PLANLAMA TEŞKİLATININ DİĞER KAMU KURUM VE KURULUŞLARIYLA İŞBİRLİĞİ ORTAMI ALANINDAKİ SORUNLARI

Devlet Planlama Teşkilatı, kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanmasında Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmaktadır. Diğer kuruluşlardan kalkınma planı ve yıllık programlarla ilgili bilgileri, belgeleri ve önerileri almaktadır. Bunlara göre ayarlamalar yapılmaktadır. Ayrıca kanunda özel olarak belirtildiği üzere Planlama Teşkilatı, Devlet İstatistik Enstitüsü ile işbirliği yapmaktadır. Gerçekçi planların yapılmasında, gerekli yatırımların belirlenmesinde, gerçekleştirmelerin izlenmesinde doğru bilgilerin ve istatistiklerin, verilerin sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresinde sık sık yapılan değişikliklerin getirdiği belirsizlik ortamında kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanmasında işbirliği ve bilgi akışında meydana gelen aksaklıklar ve sürtüşmeler zaman zaman kamuoyuna yansımıştır. Planlamanın kurulduğundan bu yana görev ve yetkilerinin sürekli olarak artması, diğer kuruluşların bunu kendi aleyhlerinde olduğu görüşüyle, tepki göstermelerine sebep olmuştur.

Planlama Teşkilatı ile diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması esnasında bilgi akışı ve işbirliği alanında aksaklıklar meydana geldiği görülmektedir. Planlama Teşkilatının istediği bilgilerin yeterli derecede kamu kurum ve kuruluşlarınca sağlanamadığı gözlenmiştir. İlgili kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılması gereken araştırmaların, bilgi ve verilerin Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu durum Planlama Teşkilatının iş yükünü artırmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında planlama fonksiyonunun yerine getirilmesinde Devlet Planlama Teşkilatına yardımcı olmak üzere kurulan ve bağlı buldukları kuruluşların iç planlamasını yapan APK Kurullarının yapılarının yetersiz olduğu görülmektedir. Planlama Teşkilatının istediği bilgi ve belgelerin gerekli nitelikte ve zamanında sağlamak görevini yerine getirememektedirler. Halbuki APK Kurulları kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve koordinasyonu yürütülmesinde önemli bir role sahip bulunmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında oluşturulan APK Kurullarında çalışan personelin, planlama fonksiyonu konusunda yeterli bilgi ve eğitime sahip bulunmadıkları görülmektedir. Bu da planlama fonksiyonunun yerine getirilmesi sırasında, plan ve programların başarısını direk olarak etkilemektedir.

İl ve ilçelerde kalkınma planı ve yıllık programları yürütmede İl ve İlçe Koordinasyon Kurullarıyla birlikte sorumlu olan vali ve kaymakamların, kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde yapılan yatırımların gerçekleşmesinde çalışmalarıyla olumlu katkı sağladıkları görülmektedir. Ancak vali ve kaymakamların planlama konusunda yeterince bilgiye sahip olmadıkları, eğitime tabi tutulmadıkları görülmektedir. Buna paralel olarak plan uygulamasında sağlanan sonucun yeterli olduğu söylenemez. İl ve ilçe plan uygulamasının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Planlama Teşkilatının, ekonomide önemli rol üstlenen Maliye, Hazine, Dış Ticaret ve Merkez Bankasıyla olan ilişkilerinin koordinasyonun yetersiz bulunduğu gözlenmiştir.

Ekonomik kuruluşlar arasında işbirliği yetersizliği söz konusudur. Diğer ekonomik kuruluşlarla Planlama Teşkilatı arasındaki işbirliği ve bilgi akışındaki etkinlik, kalkınma planı ve programların gerçeklere uygun olarak hazırlanmasıyla çok yakından ilgilidir. Ayrıca kalkınma planı ve yıllık programların başarıyla uygulanmasında önemli unsurlar arasındadır.

Planlama Teşkilatı konumu gereği ülke ekonomisini makro düzeyde görebilmektedir. Planlama, uygulanacak olan makroekonomik politikaların tespitinde önemli ölçüde etkili bir kuruluştur. Bu sebeple diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla olan ilişkilerinin geliştirilmesi ve bilgi akışının sağlanması elzemdir.

VIII. UYGULAYICI BİRİMLERİN PLANLAMA TEŞKİLATI BÜNYESİNDE YER ALMASI SORUNU

Planlama Teşkilatı, kalkınma planı ve yıllık programları hazırlamak, uygulamayı koordine etmek üzere kurulmuş olup, danışma birimi olarak faaliyet göstermiştir.

Kalkınma planları ve yıllık programlar doğrultusunda özel sektörün yönlendirilmesi, özendirilmesi Planlama Teşkilatı tarafından yürütülmüştür.

Teşvik sistemini uygulayan uygulayıcı birimler çeşitli Bakanlıklar arasında paylaştırılmıştır. Ancak uygulamada çıkan aksaklıklar üzerine 1967 yılında çıkarılan 933 sayılı Kanunla Planlama Teşkilatına "Teşvik ve Uygulama" ve "Yabancı Sermaye" birimleri bağlanmıştır. Daha sonra bu iki birim Planlama Teşkilatından ayrılmıştır. 1980 yılında, ihracata dönük kalkınma politikaları için yapılan idari düzenlemeler çerçevesinde, ihracatın teşvikini kolaylaştırmak gerekçesiyle bu iki birim tekrar Planlama Teşkilatına bağlanmıştır.

Ülkemizde bulunmayan kurumların kazandırılmalarına yönelik projelerin DPT'de başlatılıp, sonra ilgili kuruluşlara idari düzenlemeler yapılarak bağlanması, uygulaması İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planından bu yana uygulanmaktadır. Bu çerçevede kurulması düşünülen

serbest bölgeleri kurmak ve işletilmesini sağlamak üzere "Serbest Bölgeler" birimi kurulup, Planlama Teşkilatına bağlanmıştır.

Planlama Teşkilatına bağlanan bu üç uygulayıcı birimle birlikte, Planlama uygulayıcı bir birim haline gelmiştir.

Teşvik tedbirlerinden yararlanmak isteyen girişimciler Planlama Teşkilatına başvurumaktadırlar. Planlama Teşkilatı, girişimcilerin tek tek başvurularını değerlendirip teşvik belgesi vermektedir. Teşvik belgeleri ile ilgili işlemler, yatırımlar izlenip, denetim ve kapatmaları yapılmaktadır. Teşvik tedbirleri gereğince faydalandırılacak teşvik oranları tespit edilmektedir. Yabancı Sermaye konusunda da benzer uygulama yürütülmektedir. Yabancı sermayeli projeler incelenmekte ve onaylanmaktadır. Uygulama izlenilmektedir. Serbest bölgelerin kurulması ve projeleri uygun şirketlerin bu bölgelerde yerleştirilmesi işlemleri yürütülmektedir.

Planlama Teşkilatı danışma birimi ile bağdaşmayan teşvik tedbirlerinin uygulanma işlemlerini yapmıştır. Planlama Teşkilatının asıl görevi olan planlama faaliyetleri ile yeterince yürütemediği, uygulamanın içine çekildiği görülmüştür.

Dünyadaki Planlama Teşkilatı örneklerinde uygulayıcı birimlerin Planlama Teşkilatları kapsamında bulunmadığı gözlenmektedir. Planlama fonksiyonu ile uygulama birbirinden ayrı tutulmuştur. Dünyadaki bu örneklere karşılık ülkemiz de böyle bir yola gidilmesi, ülkemizin idari yapısının bir kısım özelliklerinden, hızlı düzenleme ihtiyacından ve Başbakanca yakın izlem ve koordinasyon taleplerinden kaynaklanmıştır. Uygulayıcı birimlerin Planlama Teşkilatı bünyesinde etkin ve uyumlu şekilde çalışması da bu düzenlemede etkili unsur olmuştur.

437 sayılı KHK de uygulayıcı birimlere Planlama Teşkilatı bünyesinde yer verilmemiştir. 436 sayılı KHK ile uygulayıcı üç birim Planlama Teşkilatı bünyesinden ayrılmıştır. Planlama Teşkilatı planlama faaliyetlerini yürüten danışma organı konumuna tekrar gelmiştir. Planlama Teşkilatı, uygulamanın dışına çekilmiştir. Buna karşılık YPK'ya

bağlanan diğer üst koordinasyon kurullarının görevleri dolayısıyla, YPK uygulayıcı fonksiyonlarını yürütmeye devam etmiştir.

437 sayılı KHK ile özel sektörün kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde teşvik sisteminin belirlenmesi, Planlama Teşkilatının görevleri arasında yer verilmemiştir.

Demokratik kalkınma prensibi gereğince, özel sektörün kalkınma planı ve yıllık programların makro büyüklükleri çerçevesinde yönlendirilmesi gerekmektedir. Planlama Teşkilatının asıl görevlerinden birisi olan bu görevin alınması doğru bulunmamaktadır. Bu görevin yapılacak kanuni düzenlemeyle Planlama Teşkilatına verilmesi elzemdir. Bu görev 91 sayılı Kanun ve diğer kanuni düzenlemelerde Planlama Teşkilatına verilmiştir.

IX. PLANLAMA TEŞKİLATININ PERSONELİ İLE İLGİLİ SORUNLARI

Planlama Teşkilatı bünyesinde çok çeşitli statüde personel istihdam edilmektedir. 657 sayılı Kanuna bağlı memurlar, kadro karşılığı sözleşmeli personel (657 sayılı kanuna bağlı sözleşmeli personel ve Sosyal Sigortalar Kanununun sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerine bağlı sözleşmeli personel), 933 sayılı Kanunun 4. ve 8. maddelerine bağlı kadrosuz sözleşmeli personel, kadroları kurumlarında saklı kalmak kaydıyla planlamada çalıştırılan sözleşmeli personel, sözleşmeli çalıştırılan üniversite öğretim üyeleri, Devlet İstatistik Enstitüsünde geçici statüde görevli personel vb. İstihdam edilen personelin statüleri son derece karmaşık konumda bulunmaktadır. Personel alanında yeknesaklık bulunmamaktadır.

933 sayılı Kanunun 4. ve 8. maddesine göre çalıştırılan geçici statüde sözleşmeli personelle, kadrosuz sözleşmeli personel çalıştırılmaktadır. Temelde kalkınma planının uygulanması, teşvik tedbirlerinin uygulanması için bu sistem öngörüldüysede, Planlama Teşkilatının bütün birimlerinde yaygın olarak bu statüde elemanlar bulunmaktadır. Geçici statüde elemanlar yıllarca, Planlama Teşkilatında çalıştırılmış, kadroya geçirilmemişlerdir. Kadro güvenliğinden yoksun bulunmaktadırlar.

X. PLANLAMA TEŞKİLATININ BU GÜNKÜ HUKUKİ VE İDARİ YAPISININ DEĞERLENDİRMESİ

A. DPT'İNİN HUKUKİ YAPISININ İMKAN VE İMKANSIZLIKLARI

Planlama Teşkilatı hukuki bir yapı üzerinde kurulmuştur. Bu yapı Anayasa ve kanunlar çerçevesinde oluşturulmuştur. Yukarıda Planlamanın hukuki sorunları ayrı ayrı işlenerek incelenmiştir. Burada hukuki yapıya genel bir bakış açısından yaklaşılacaktır.

1961 Anayasası ve 1982 Anayasaları planlı kalkınma yöntemini Anayasa güvencesinde tutmuşlardır.

1982 Anayasası kalkınma planlarını hazırlayacak teşkilatı kurmanın Devletin görevi olduğunu belirtmiştir.

Planlamanın hukuki yapısını oluşturan kanuni çerçeve TBMM tarafından belirlenmiştir. Planlama Teşkilatının görevleri, idari yapısı, kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanması, TBMM tarafından onaylanması kanunlarla belirlenmiştir.

İthal ikamesi kalkınma politikasına göre 91 sayılı Kanun, ihracata dönük kalkınma politikasına uygun olarak 223 sayılı KHK, 3701 sayılı Kanun, 437 sayılı KHK ile Planlama Teşkilatının görevleri, idari yapısı, kalkınma planlarının hazırlanması tekrar tekrar düzenlenmiştir. Son on yılda bu kadar sık değişiklik, görevlerde karışıklık meydana getirmiştir. Yapılan düzenlemeler yeni kalkınma anlayışının gerekli kıldığı değişiklikleri karşılayamamıőtır.

77 sayılı Kanun ve 3067 sayılı Kanunlarla kalkınma planlarının TBMM'de görüşülmesi, kabulü, onama şekli, kalkınma planının bütünlüğünün korunması hükme bağlanmıştır. Kalkınma planlarının meclis kararı olarak onaylanması, hukuk normları hiyerarşisinde kalkınma planının hukuki mahiyeti ile ilgili sorunlar çıkarmaktadır.

933 sayılı Kanunla kalkınma planını ve yıllık programlar çerçevesinde özel sektörün yönlendirilmesi, teşvik edilmesi düzenlenmiştir. Kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde özel sektörün nasıl yönlendirileceği hükme bağlanmıştır. 437 sayılı KHK ile planlamanın özel sektörün kalkınma planları doğrultusunda teşviklerinin belirlenmesi görevi kaldırılmıştır.

Planlama Teşkilatının hukuki yapısının yukarıda sırasıyla incelediğimiz sorunların çözülmesi gerekmektedir.

B. DPT.'NİN İDARİ YAPISININ İMKAN VE İMKANSIZLIKLARI

Planlama Teşkilatının idari yapısı, 91 sayılı Kanun, 223 sayılı KHK, 3701 sayılı Kanun, 437 sayılı KHK ile düzenleme konusu yapılmıştır.

Yukarıda idari yapı ile ilgili sorunlar ayrı ayrı incelenmiştir. Burada idari sorunlara genel bir bakış açısından yaklaşılacaktır.

Planlama Teşkilatı, planlama fonksiyonunu yerine getirmek ve Hükümete danışmanlık yapmak üzere kurulmuştur.

Planlama Teşkilatı Başbakan'a bağlı bir Müsteşarlık şeklinde oluşturulmuştur.

Devlet Planlama Teşkilatı "Yüksek Planlama Kurulu" ve "Müsteşarlık Teşkilatından" oluşmuştur.

Yüksek Planlama Kurulu önce, Bakanlar ve Planlama üst düzey yöneticilerinden karma kurul olarak kurulmuştur. Plan ve programları görüşmek ve incelemekle görevlendirilmiştir. Ancak, daha sonra yapılan değişikliklerle Kurulun teknik kanadı olan Planlama üst düzey yöneticilerinin üyelikleri kaldırılmıştır. Buna bağlı olarak Kurulun kalkınma planı ve yıllık programları incelemek ve görüşmek görevleri yanına, günlük ekonomik kararlar alma görevleri getirilmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatının ikinci birimi "Müsteşarlık Teşkilatı"dır. Müsteşarlık Teşkilatının başında Müsteşar bulunmaktadır. Müsteşara planlama görevinde yardımcı olmak üzere iki Müsteşar Yardımcısı, idari konularda yardımcı olmak üzere bir Genel Sekreter bulunmaktadır. 3701 sayılı Kanun Genel Sekreterliği kaldırıp, Müsteşar Yardımcılığı haline getirdiyse de, Genel Sekreterlik 437 sayılı KHK ile yeniden kurulmuştur.

Planlama Teşkilatının ana hizmet birimleri İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon birimleri olarak kurulmuştur. Planlama fonksiyonuna bağlı olarak Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve AT ile İlişkiler birimleri de ana hizmet birimlerine dahil edilmiştir. Planlama fonksiyonunun yerine getirilmesi ile ilgili asıl birimlerdir.

Daha sonra özel sektörün kalkınma planı ve yıllık programlar kapsamında yönlendirilmesinin uygulanmasını gerçekleştiren, "Teşvik ve Uygulama", "Yabancı Sermaye" birimleri Planlama Teşkilatına bağlanmıştır. Böylece Planlama Teşkilatı uygulayıcı bir birim haline getirilmiştir. Bu birimler yanında Serbest Bölgelerin kurulması ve işletilmesini sağlamak üzere "Serbest Bölgeler" birimi kurularak, Planlama Teşkilatına bağlanmıştır. Bu üç uygulayıcı birim 437 sayılı KHK ile Planlama Teşkilatının ana hizmet birimleri arasından çıkarılmıştır.

Planlama Teşkilatının kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanmasında, kamu kurum ve kuruluşlarıyla yakın bir işbirliği içerisinde bulunması gerekmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları, Planlama Teşkilatına gerekli bilgileri, araştırmaları sağlaması gerekmektedir. Ancak uygulamada bilgi akışında istenen verim sağlanamamıştır. APK Kurulları, DİE sistemi

ve il koordinasyon sistemi iyi çalışmamakta, Planlama kendisine gerekli bilgileri ve araştırmaları kendisi yapmak zorunda kalmaktadır.

Planlama Teşkilatının yapısı 3701 sayılı Kanunla bir "Hizmet Bakanlığıyla" kıyaslanabilecek bir idari yapı büyüklüğüne ulaşmıştır. 437 sayılı KHK ile bu idari yapı küçültülmüşse de, fonksiyonlar arttıkça tekrar büyüme eğilimi devam etmektedir.

Planlama Teşkilatında Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı vb. kadroları bulunmaktadır. Planlama Teşkilatında uzmanlar bürokratik bir hiyerarşi altında kalmıştır.

"Planlama" kamu görevinin yerine getirilmesi için "Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın" kurulması olumludur. Planlama görevi ayrı bir birim tarafından yürütülmesi sağlanmıştır. Ancak Planlama Teşkilatının yukarıda incelenen idari yapısı ile ilgili sorunları da bulunmaktadır. İdari yapısı ile ilgili sorunların çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

SONUÇ

GENEL DEĞERLENDİRME-ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

SONUÇ :

Devlet Planlama Teşkilatının, (Türk plancılığının) ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını gelecekte, geçmişteki elde ettiği başarıları çok daha ileri götürebilmesi için, uygulanan kalkınma modeli ve politikalarına uygun olarak hukuki ve idari yapısında düzenlemeler yapılması ihtiyacı bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır.

GENEL DEĞERLENDİRME :

Devlet Planlama Teşkilatının (Türk plancılığının) tespit edilen hukuki ve idari sorunları değerlendirilmiştir.

1. 1961 ve 1982 Anayasaları planlama konusunda temel düzenlemeyi getirmiştir.

1961 Anayasası 129. ve 41. maddesinde planlı kalkınma yöntemini Anayasa güvencesine almakla yetinmemiş, kalkınma planlarını ve yıllık programları hazırlayacak olan "Devlet Planlama Teşkilatını"da kendi güvencesi altına almıştır. Anayasa Devlet Planlama

Teşkilatının görev ve teşkilat yapısının kanunla belirleneceğini hükme bağlamıştır. Böylece Devlet Planlama Teşkilatı "Anayasa Kuruluşu" niteliğini kazanmıştır. Türk Anayasaları sert Anayasalardandır, Anayasanın değiştirilmesinde kanunlardan farklı bir yöntem ve nitelikli bir Meclis çoğunluğu aranmaktadır. Bu da Anayasanın kanunlar gibi sık sık değiştirilmesini önlemektedir.

1982 Anayasası planlı kalkınma yöntemini 166. maddesi ile Anayasa güvencesine almıştır. Ancak, 1982 Anayasası "Devlet Planlama Teşkilatını" bünyesinde düzenlememiştir. Ancak kalkınma planlarını hazırlayacak teşkilatın Devlet tarafından kurulacağını hükme bağlanmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı, anayasa kuruluşu olmaktan çıkarılmıştır.

Acaba 1982 Anayasasının Planlama Teşkilatını Anayasa kuruluşu halinde düzenlenmesi gerekli midir? Anayasadaki düzenleme ile bu ihtiyaç cevaplanmamış mıdır? Anayasada Devlet Planlama Teşkilatı isminin yer alması hukuk tekniği açısından sakıncalı mıdır? Bu sorular sonuca varılmasını kolaylaştıracaktır.

1982 Anayasası, kalkınma planlarını hazırlayacak teşkilatın kurulması görevini Devlete vermiştir. Devlet, Anayasa gereği planları hazırlayacak ve Anayasa da verilen görevleri yerine getirecek teşkilatı kurmak zorundadır. Ancak Anayasa, kurulacak teşkilat konusunda Devleti serbest bırakmıştır. Denilebilir ki zaten kurulmuş bir teşkilat olan Devlet Planlama Teşkilatı var ve Kanunla kurulmuş, görevleri tespit edilmiştir. Bunlar doğru, ancak Devlet, ben Devlet Planlama Teşkilatını gerekli görmüyorum, şu Bakanlığa bağlı bir birim kurulması planlama görevinin yerine getirilmesinde yeterlidir diyebilecek ve çıkaracağı bir kanunla Devlet Planlama Teşkilatını kaldırıp, başka bir birimi planları, hazırlamakla görevlendirebilecektir. Halbuki Anayasada Devlet Planlama Teşkilatının isminin bulunması halinde, Anayasa kuruluşu olacağından, bunları yapmak mümkün olmaz. Ancak Teşkilatın görevleri ve yapısında değişiklik yapmak mümkündür.

1982 Anayasası ile Anayasa kuruluşu olma niteliği cevaplanmamıştır. Evet planlı kalkınma yöntemi Anayasa güvencesi altındadır, planları hazırlayacak teşkilatı kurmak

Devletin görevidir. Ancak bu düzenlemeler, kurulu bulunan Planlama Teşkilatının Anayasa kuruluşu olmanın getireceği hukuki güvenceleri sağlamaktan uzak bulunmaktadır.

1982 Anayasasının 166. maddesinde Devlet Planlama Teşkilatının isminin yer almasında hukuk tekniği, Anayasanın bütünlüğü açısından bir sakınca bulunmamaktadır. Anayasa ile bir çok kuruluş (Devlet Denetleme Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu, Yargıtay, Askeri Yüksek İdari Mahkemesi vb.) ayrıntısıyla düzenlenmiştir. Kaldığı yapılacak düzenlemede Devlet Planlama Teşkilatının görev ve teşkilatının kanunla belirleneceğine dair kısa bir hüküm (1961 Anayasasındaki düzenlemeye benzer olarak) düzenlenecektir. Bunun Anayasa ve hukuk tekniği bakımından sakıncası bulunmamaktadır.

Planlama fonksiyonu, Anayasa güvencesinde, Anayasa Kuruluşu olan bir teşkilatı zorunlu duruma getirmektedir.

2. Yüksek Planlama Kurulu Planlama Teşkilatının, Müsteşarlık Teşkilatı gibi iki biriminden biridir. Yüksek Planlama Kurulu, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın gerçekleştirilmesinde kalkınma planlarının hazırlanması ile politika ve hedeflerin belirlenmesinde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanan kalkınma planı ile yıllık programların hedef ve stratejiye uygunluğu bakımından incelemekte, Başbakanlığa sunmaktadır. Bakanlar Kurulu görüşmekte, kalkınma planını Meclise görüşülmek üzere sevk etmekte, yıllık programları ise Bakanlar Kurulu Kararnamesi olarak yürürlüğe girmektedir.

Yüksek Planlama Kurulu 91 sayılı Kanunla karma nitelikte bir Kurul olarak oluşturulmuştur. Kurul eşit sayıda siyasi üye ve teknik üyeden kurulmuştur.

Önce 223 sayılı KHK ile İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlarının, 223 sayılı KHK'de değişiklik yapan 304 sayılı KHK ile Planlama Müsteşarının Kurul üyelikleri kaldırılmıştır.

Yüksek Planlama Kurulunun görevleri artırılmıştır. Kurul kalkınma planı ve programların, hedef ve stratejiye uygunluğunu görüşmek yanında, ekonomide yüksek düzeyde karar almakta yetkili hale getirilmiştir. Yüksek Planlama Kurulu Bakanlar Kurulu içerisinde "Ekonomik İç Kabine" olmuştur. Kurulun planlama dışındaki görevlerinin artması, uygulayıcı bir birim haline gelmesi gerekçesiyle, Kurulun teknik üyelerinin üyelikleri kaldırılmıştır. Kurul siyasi kurul niteliğine sahip olmuştur. Bu yapı planlama dışındaki faaliyetler için doğru olabilir. Ancak Kurulun Planlama ile ilgili görevleri bakımından eksik bir teknik yapı oluşturulmuştur.

Kurulda kalkınma planı ve yıllık programların görüşülmesi sırasında, plan ve programların teknik belge olmaları, planlama uzmanlarının üye bulunmasını zorunlu konuma getirmektedir. Kuruldan planlama uzmanlarının üyeliği kaldırılmıştır. Ancak Planlama Teşkilatı idarecilerinin kalkınma planı ve yıllık programların Kurulda yapılan görüşmelerine katıldığı, Planlama Teşkilatının görüşlerinin sunulduğu söylenebilir. Ancak, Planlama yöneticilerinin üye olarak yer almaları ve kararlarda etkili olmaları gerekmektedir. Planlama yöneticileri Kurula üye olmadıklarından, görüşmelerde oy kullanıp, kararda etkili olamamaktadırlar. Kalkınma planı ve yıllık programların görüşüldüğü, hedef ve stratejiye uygunluğunun denetlendiği Kurulda, teknik uzmanların üye olmasının gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Yüksek Planlama Kurulunun ülke ile ilgili her türlü ekonomik ve sosyal kararı aldığı, uygulayıcı görevi bulunduğu bu sebeplede Planlama yöneticilerinin kurula üye olmaması gerektiği yolundaki düşüncelere uygun olarak iki seçenekli çözüm önerisi üretilmiştir. Bunlardan biri seçilerek kanun ve uygulamaya yansıtılmalıdır:

a-) Yüksek Planlama Kuruluna Planlama Müsteşarı ve İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon yöneticileri Kanununun ilgili maddesi değiştirilerek, üye yapılır. Teknik üyelerin strateji belgesi, kalkınma planı ve yıllık programların görüşülmesinde toplantılara katılacağı, Kurulun siyasi sorumluluk gerektiren uygulayıcı görevlerini yerine getirdiği görüşmelere danışman üye olarak, oy kullanmaksızın toplantılara katılacağı aynı

değişiklikle hükme bağlanabilir. Böylece Planlamanın Kurul üyeliğinden çıkarılmasındaki gerekçe ortadan kaldırılmış olacaktır. Siyasi sorumluluk gerektiren uygulayıcı kararlar yalnızca Bakanların oylarıyla alınacaktır. Planlamanın danışma niteliğine uygun bir düzenleme yapılmış olacak ve uygulayıcı kararlardan dolayı Planlama Teşkilatına yöneltilecek eleştiriler önlenmiş olacaktır.

b-) Yüksek Planlama Kurulunun uygulayıcı görevleri Bakanlar Kurulu içerisinde oluşturulacak "Ekonomik Yüksek Kurulu"na (veya değişik bir isimde alabilir) verilebilir. Böylece Yüksek Planlama Kurulu yalnızca plan ve programları görüşmekle görevli olacaktır. Planlama yöneticilerinin üyeliğinin kaldırılmasının gerekçesi ortadan kalkacaktır. Çıkarılacak iki kanuni düzenlemeyle, yeni bir kurul oluşturulup, Yüksek Planlama Kurulunun uygulayıcı görevleri devredilip, Planlama Müsteşarı ve İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon yöneticileri Yüksek Planlama Kurulu üyesi yapılabilir. Böylece Yüksek Planlama Kurulu Planlama Teşkilatının birimi olması dolayısıyla, temel görevi olan kalkınma planı ve yıllık programları görüşmek görevine dönecektir.

3. Devlet Planlama Teşkilatına uzun bir süre bağlı bulunan Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü ve Serbest Bölgeler Genel Müdürlüklerinin, Planlama içerisinde oldukları zaman, Planlamanın uygulayıcı bir kuruluş olduğu, girişimcilerin projeleriyle tek tek ilgilendiği gözlenmektedir.

Kalkınma planları kamu kesimi için emredici, özel sektör için yol gösterici, özendirici niteliktedir. Özel sektörün kalkınma planı ve yıllık programlar doğrultusunda yönlendirilmesi gerekmektedir. Kalkınma planları ve yıllık programları hazırlayan Planlama Teşkilatı doğal olarak özel sektörün teşvik edilmesine ilişkin esasları belirleyecektir (Planlama Teşkilatının asıl görevlerinden birisidir). Bu demokratik planlama prensibi gereğidir. Kamu kesimi ve özel sektör ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını elbirliğiyle gerçekleştireceklerdir. Bu sebeple kalkınma planlarını hazırlayacak olan Planlama Teşkilatının plan ve yıllık programlarda özel sektörün teşvikine ilişkin esasları belirlemesi gerekmektedir.

Ayrıca uygulanacak teşvik sistemi ve mevzuatının belirlenmesinde Planlama Teşkilatı ve uygulayıcı birimlerin işbirliği halinde bulunması ve birlikte belirlemesi gerekmektedir. Ancak, bu birimlerin Planlama Teşkilatı bünyesine alınması, Teşkilatın yüksek düzeyde danışma birimi olması ile bağdaşmayacağı görüşüne ulaşılmıştır.

Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü ve Yabancı Sermaye birimleri anlatıldığı üzere Planlama Teşkilatına, bu hizmetlerin daha iyi ve çabuk işleyebilmesi ve mevzuatın dağınıklığının giderilmesi amacıyla bağlanmıştır. Planlama Teşkilatında amaç gerçekleşmiş ve kamu hizmeti hızlı ve koordineli olarak yürütülmüştür. Dünya ekonomisindeki gelişmelere hızla ayak uydurabilmek amacıyla serbest bölgelerin kurulması ve hayata geçirilmesi için Serbest Bölgeler birimi oluşturularak, Planlama Teşkilatına bağlanmıştır. Bu konuda da Planlama Teşkilatı bünyesinde başarılı bir çalışma yapılmış ve serbest bölgeler kurularak, uygulamaya geçilmesi yolunda ilerlemeler sağlanmıştır. Ancak, bu birimin artık ilgili Bakanlığa bağlanması sağlanmalıdır.

Uygulayıcı bu üç birimin Planlama Teşkilatı bünyesinde yer almasıyla Planlama uygulayıcı bir kuruluş haline gelmiştir. Planlama, kalkınma planı ve yıllık programlar içerisinde teşvik sistemi ve uygulanacak teşvikleri belirleyen mevzuatın hazırlanması görevleriyle kalmayarak, girişimcilerin teşvik tedbirlerine ilişkin tek tek başvuruları ve onların değerlendirilip, teşvik belgesi verilmesi ve teşvik belgesi süresince işlemlerin izlenmesi, teşvik belgesinin sonuçlandırılması, zorunda kalmıştır.

Planlama Teşkilatının kalkınma planı ve yıllık programlar içerisinde özel sektörün yönlendirilmesi, teşvik edilmesi doğru bulunmaktadır. Teşvik tedbirlerinin belirlenmesinde Planlamanın uygulayıcı birimlerle işbirliği yapması, planlama fonksiyonun gereği olarak görülmektedir. Ancak, teşvik tedbirlerini uygulayacak birimlerin Planlama Teşkilatı yapısı dışında ilgili kuruluşlarda oluşturulmasının ve Planlama Teşkilatı ile işbirliği içerisinde bulunmalarının doğru olacağı düşünülmektedir.

Ancak özel sektörün kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde özendirilmesi ve teşvik edilmesi görevinin, Planlama Teşkilatının görevleri arasından çıkarılması doğru bulunmamaktadır. Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmada özel sektörün yönlendirilmesinden vazgeçilmesi mümkün bulunmamaktadır. Bunun için 91 sayılı Kanundan bu yana Planlamanın ana görevlerinden olan özel sektörün teşvikinin esaslarının belirlenmesi görevinin Planlama Teşkilatının görevleri arasında tekrar alınması elzem bulunmaktadır.

4. Devlet Planlama Teşkilatı ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın sağlanması için kalkınma planı ve yıllık programları hazırlamakla görevlendirilmiştir. Bu konu Planlama Teşkilatının diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla sıkı bir işbirliği halinde bulunmasını gerektirmektedir.

a. Plan ve Programların Hazırlanması

Kalkınma planı ve yıllık programlar gerçek bilgi ve rakamlara dayanmalıdır. Bunun için Planlama Teşkilatı ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi ve belgeler isteyebilir. Bu kapsam içerisine diğer gerçek ve tüzel kişiler de dahildir.

Planlama Teşkilatı, kamu kurum ve kuruluşlarındaki APK Kurullarının idari yapısındaki ve personeline ilişkin eksiklikleri sebebiyle, onların sağlanması gerekli verileri, bilgileri kendi kendine sağlamak zorunda kalmıştır.

b. Plan ve Programların Uygulanması

İlgili kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamada gönderdikleri üç aylık raporların içeriklerinin bakımından doyurucu olmaması, zamanında bilgilerin ulaştırılmaması gibi

aksaklıklarla karşılaşılmaktadır. Uygulamada koordinasyon yetersiz ve çözüm arama çalışmaları yüzeyseldir.

Planlama Teşkilatının Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarıyla yakın işbirliğini işletecek çözümlerin üretilmesi gereği devam etmektedir.

c. Ekonomik Kararların Alınması

1980 sonrası ekonomik kararlar alanında çok başlılık yaşanmaktadır. Ekonomiyle ilgili olarak Planlama Teşkilatı yanında Merkez Bankası, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları, Maliye Bakanlığı ve Devlet İstatistik Enstitüsü olmak üzere çok sayıda kuruluş bulunmaktadır. Her bir kuruluş kendi görev alanında faaliyet göstermektedir. Bu kuruluşların ekonomik alanda çalışırken çok sıkı bir işbirliği halinde bulunmaları gerekmektedir. Bu kuruluşların birbirine karşıt politikalar, önlemler uygulamaması için birbirlerinin ne yaptığını, ne yapacağını ve ekonomi konusundaki görüşlerini birbirlerini iletmeleri gerekmektedir. Aralarında bilgi akışını sağlayacak etkin yollar bulunması da gerekmektedir.

Planlama Teşkilatı bilgi ve uygulamadaki tecrübesiyle öncelikle bu kuruluşlarla kendi arasındaki bilgi akışını ve koordinasyonu sağlayabilir. Böylece ekonomik kuruluşların Planlamanın uygulamasına karşıt olabilecek kararlar almalarının önlenmesine katkıda bulunmuş olacaktır. Ancak, bu koordinasyonsuzluğu sadece söz konusu kuruluşların üst yöneticilerinde aramak doğru olmaz. Başbakan ve Bakanlarla birlikte kamu yöneticilerinin üye bulunduğu çok sayıda koordinasyon kurulunun ortaya çıkması, sonra bunların Yüksek Planlama Kurulu bünyesinde tekrar birleşmesi ve bazı günlük uygulama kararlarının burada alınması, YPK'da temsil edilen kuruluşların kendi bünyelerinde de politik kararlar alabileceği, apayrı bir plan yürütebileceği, plan ve programı istediği yönde yorumlayabileceği izlenimi verilmiş olabilir. Diğer yandan, DPT dahil bütün bu kuruluşların hukuki yapıları, fonksiyonları bilimsel olarak değerlendirilmiş ve bunun sonucunda yeniden düzenlenmiş değildir. Bundan dolayı, bu kuruluşların fonksiyonları arasında birbiri içine geçme vardır. Diğer taraftan, 1980'lerde çeşitli düzenlemelerle söz konusu kuruluşlar arasında genel

müdürlük değiş-tokuşları olmuş ve idari kararsızlıklar, karışıklıklar ve uyumsuzluklar yaşanmıştır.

Ekonomik kuruluşların birbiriyle, işbirliğini sağlayacak kurum olan YPK'nın fonksiyonları daha iyi tanımlanabilir. YPK'nın fonksiyonları yeniden düzenlenebilir. Böylece ekonomik kuruluşların birbiriyle olan işbirliği ihtiyacı karşılanabilir. Planlama Teşkilatı kalkınma planı ve yıllık programın hazırlanması ve uygulanmasının sağlanması için diğer kuruluşlara örnek olup, ekonomik kuruluşlar arasındaki işbirliğinin geliştirilmesine öncülük etmesi yararlı görülmektedir. Ekonomik kuruluşlar arasında oluşturulacak yakın işbirliğinin gelecekte gelenekselleşmesine gayret edilmesi gerekmektedir.

5. Kalkınma planının onaylama yeri ve onaylama yönteminin kanunla belirleneceği hem 1961 Anayasasının 129. maddesinde, hem de 1982 Anayasasının 166. maddesinde hükme bağlanmıştır. 1982 Anayasasında Meclis tarafından onaylanacağı belirtilmiştir. Ancak onama şekli ve yöntemi çıkarılacak özel kanuna bırakılmıştır.

1961 Anayasası döneminde çıkarılan 77 sayılı Kanun ile Kalkınma Planının Meclis tarafından Meclis Kararı ile onaylanacağını hükme bağlamıştır.

1982 Anayasası döneminde çıkarılan 3067 sayılı Kanunla, 77 sayılı Kanunun sistemi devam ettirilmiş (Ancak çift Meclis Sisteminin kaldırılıp, tek Meclis Sistemine geçilmesine uygun değişiklikler yapılmıştır) ve kalkınma planının TBMM tarafından görüşülmesi ve Meclis Kararı olarak onaylanmasını hükme bağlanmıştır.

Kalkınma planının Meclis Kararı ile onaylanması ve Türk Hukuk sisteminde hukuk normları hiyerarşisinde aldığı yer, kalkınma planının yerine getirdiği fonksiyonla bağdaşmamaktadır. Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı gerçekleştirecek kalkınma planının Meclis Kararı olması, üstlendiği fonksiyonla uyuşmamaktadır.

Kalkınma planının kanun ekinde onaylanması yerinde olacaktır. Kalkınma planının fonksiyonuna uygun bir düzenleme olacaktır. Böylece kalkınma planı hukuk normları hiyerarşisinde şekli kanun olarak yer alacaktır. Kalkınma planı kanun ekinde onaylanacağından içerisindeki bütün metnin kanun hükmü haline gelmesi söz konusu değildir. Maddi olarak kanun olmayacaktır. Nasıl ki, Meclis Kararı ile onaylandığında, içerisindeki bütün düzenlemeler Meclis Kararına dönüşmemekte ise, aynı durum söz konusu olacaktır.

Kalkınma planı teknik bir belgedir. İçerisinde tahminler, tablolar, geçmiş döneme ait değerlendirmeler ve önümüzdeki dönemde ulaşılmak istenen hedefler, önlemler vardır. Kalkınma planının kanun ekinde onaylanması durumunda bu düzenlemelerin kanun hükmüne dönüşmesi mümkün değildir.

Kalkınma planının kanunla onaylanması sisteminin kabulüne hukuki bir engel var mıdır? Kalkınma planının kanunla onaylanması kabul edildiğinde, Mecliste onaylanması yönteminde farklılık olacak mıdır? Bu değişiklik onaylamayı zorlaştıracak mıdır? Kalkınma planı kanunla onaylandığında uygulamada diğer kanunlarla karışıklıklar ortaya çıkabilecek midir? Bu sorular sırasıyla şöyle cevaplandırılabilir :

Kalkınma planının onama şeklinin kanunla belirlenmesi Anayasa hükmü gereğidir. Kalkınma planının kanunla onaylanmasının yöntem kanunu ile kabulünde hukuki bir sakınca yoktur.

Kalkınma Planının kabulünü düzenleyen kanunla kalkınma planlarının bütünlüğünü koruyucu bir yöntem geliştirilmiştir. Kalkınma planının kanun ekinde onaylanması kabul edildiğinde bu yöntemin hiç bir değişiklik yapılmaksızın uygulanması mümkündür. Yöntem Kanununda belirlenen onaylama şekli geçirlidir. Hatta 77 sayılı Kanun tasarısında kalkınma planının onaylama kanunu ekinde onaylanacağı düzenlenmiştir. Ancak yapılan değişiklikle "Meclis Kararı" olarak onaylanması kabul edilmiştir.

Kanun ekinde onaylanan kalkınma planının değiştirilmesinde hukuki olarak bir zorluk ortaya çıkmayacaktır. Çünkü "Meclis Kararı" da bir yasama işlemidir ve değişiklik yapılması, "Meclis Kararı" ile olacaktır. Kanun da yasama işlemidir, aynı yöntem uygulanacaktır.

6. 91 sayılı Kanunla ülkemizde ilk defa "planlama" fonksiyonunun yerine getirilmesi sırasında yerli ve yabancı uzmanların, nitelikli elemanların "kadro karşılığı" sözleşmeli personel çalıştırma imkanı getirilmiştir.

Zaman içerisinde planlama uzmanlarına sağlanan mali haklar, kadro karşılığı sözleşmeli eleman çalıştırma sisteminin diğer kurumlarda yaygınlaşmasıyla reel olarak azalmıştır. Planlama fonksiyonuna paralel olarak, Planlama personeline uygun mali haklara kavuşturulması için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Mali haklar, nitelikli eleman çalıştırmayla çok yakından ilgilidir.

Planlama Teşkilatında teknik işlerde çalışanlar ve çalışmayanlar tanımının yapılarak, belli bir geçiş süresi içinde teknik işler yapan personelin planlamanın temel düzeni olan kariyer sistemine geçişine imkan tanınmalıdır. Bu sürenin bitiminde, memur olarak çalışanların genel memur alma sınavı ile, teknik işlerde uzman olarak yetiştirileceklerin işe DPT kariyer sistemine göre seçilip, yetiştirilmesi gerekir. Kariyer sisteminden ödün verilmemesi için benzer düzenlemenin yapılması ihtiyacı devam etmektedir.

ÇÖZÜM ÖNERİLERİ :

Devlet Planlama Teşkilatının (Türk plancılığının) hukuki ve idari yapısı ile ilgili sorunları için çözüm önerileri üretilmiştir. Çözüm önerileri şunlardır :

1. Devlet Planlama Teşkilatının Anayasanın planlama ile ilgili maddesinde (166. madde) yapılacak bir değişiklikle ismine yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Böylece "Devlet Planlama Teşkilatı" tekrar "Anayasa Kuruluşu" halinde gelecektir. Planlamanın Anayasa sorunu böylece çözülebilecektir.

2. Kalkınma planlarının TBMM tarafından "Kanun ekinde onaylanması" sisteminin kabul edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu sistem, planlama fonksiyonun yerine getirilmesi için en elverişli sistemdir. 3067 sayılı Kanunda bu yönde değişiklik yapılarak, bu sistem kabul edilebilir.

3. Başbakanın Planlama Teşkilatının idaresi ile ilgili yetkisini Devlet Bakanı yerine Başbakan Yardımcısı eliyle kullanması sistemine dönülmesi planlama fonksiyonuna daha uygun olduğu düşünülmektedir.

Başbakanın Planlama Teşkilatının idaresi ile ilgili yetkilerinin Devlet Bakanı aracılığıyla kullanmasının devamı halinde, asıl yetkinin Başbakanda bulunduğu, bunun bir yetki devri olduğunun ön plana çıkarılması için gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

4. Yüksek Planlama Kuruluna Planlama Teşkilatı üst düzey yöneticileri olan Müsteşar, İktisadi Planlama, Sosyal Planlama, Koordinasyon (ve hatta diğer ana hizmet birimlerinin) birimlerinin üst düzey yöneticilerinin üye olması kalkınma planı ve programların bütünlüğü için gerekli görülmektedir.

5. Özel sektörün kalkınma planları ve yıllık programlar çerçevesinde teşvikinin uygulanmasını yapan "Teşvik ve Uygulama" ile "Yabancı Sermaye" birimlerinin Planlama Teşkilatının yapısı dışında tutulmasına devam edilmelidir. "Serbest Bölgeler" biriminin de ilgili Bakanlığa bağlanması sağlanmalıdır.

6. Özel sektörün faaliyetlerini kalkınma planı ve yıllık programların hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde teşvik ve düzenleme tedbirlerini önermek görevinin yeniden Planlama Teşkilatına plan ve programların bütünlüğü açısından verilmesi gereklidir.

7. Planlama Teşkilatının idari yapısının aşırı büyümesi (3701 sayılı Kanunda olduğu gibi) ve bir Hizmet Bakanlığıyla kıyaslanacak idari yapıya ulaşmasının önlenmesi gerekmekte ve planlama fonksiyonuna ilişkin birimlerden oluşan bu günkü halinin korunması gerekmektedir.

8. Planlama Teşkilatında temel unsur olan uzmanlık kurumunun korunması, kadro ve idari hiyerarşi içerisinde kaybolmasını önleyecek önlemlerin alınması gerekmektedir.

9. Planlama Teşkilatında "Genel Müdürlük" Sisteminden yeniden "Başkanlık" sistemine dönülmesi gerektiği düşünülmektedir.

10. Planlama Teşkilatının Bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerinin daha sıkı hale getirilmesi gerektiği önerilmektedir. Bu konuda APK Kurulları ve İl ve İlçe Koordinasyon Kurullarının etkin duruma getirilmesi gerekli görülmektedir.

11. Planlama Teşkilatının planların hazırlanmasında gerekli bilgilerin, araştırmaların, projelerin yapılmasındaki çalışma yükünün, ilgili kamu kuruluşuna verilmesi gerektiği düşünülmektedir. İyi bir koordinasyon ve iş bölümü ile Planlama Teşkilatının, diğer kuruluşların yapması gereken, çalışmalarını da yapmak zorunluluğunun kurtarılmalıdır.

12. Kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması, uygulanması ve koordinasyonunda başarının artırılması için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarındaki APK Kurullarının bu fonksiyona uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca bu birimlerin personelinin planlama konusunda eğitilmeleri için önlemler alınması gerektiği belirtilebilir.

13. Planlama Teşkilatı ile diğer ekonomik kuruluşlar arasındaki (Maliye Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları, Merkez Bankası, Devlet İstatistik Enstitüsü) koordinasyonun geliştirilmesi, ekonomik konularda alınacak kararlarda paralelliğin sağlanması gerekmektedir.

Ekonomik kuruluşlar (DPT, HM, DTM, Merkez Bankası, DİE) arasında yakın işbirliğinin sağlanmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu işbirliği kalkınma planı ve yıllık programların başarısını olumlu yönde etkileyecektir.

Ekonomik kuruluşların fonksiyonlarının ve iş bölümünün yeniden düzenlenerek, kuruluş kanunlarındaki karışıklığın önlenmesi gerekmektedir.

14. Planlama Teşkilatı içerisinde kadro karışıklığını önleyecek, personel yeknesaklığını sağlayacak önlemlerin alınması sağlanmalıdır. Buna bağlı olarak Planlamada nitelikli eleman çalıştırmayı sağlayacak mali hakların sağlanması gerekmektedir. Teknik işlerde çalışanlar ve çalışmayanlar tanımı yapılmalıdır. Belli bir geçiş süresi ile, teknik iş yapan personelin planlamanın temel düzeni olan kariyer sistemine alınması için gerekli önlemler alınmalıdır.

ABSTRACT

The main objective of our study is to evaluate the present administrative and legal structure of State Planning Organization which has been guiding the social and economic development in Turkey for the last three decades.

In our study we try to formulate the preset upon which State Planning Organization can be reorganized in legal and administrative lines which are expected to enable it functioning more efficiently and productively. In conclusion of this work, we present some possible measures to this end.

We deliberately restricted the scope of this study with the legal and administrative structure and its reformation and considered major legal documents, the Constitution being foremost. Therefore we excluded functional aspects of planning from our scope. For this, we have analyzed relevant literature in this subject.

In the first part of our study, we analyze the development of the "planning" concept in the world and in Turkey with special refernce to the legal and asministrative structure of the early Turkish planning. (pre-1962)

The second part is dealing with the development period of Turkish planning (1962-80). In the third part our focus is on the transformation period which started after 1980. Problems and issues facing Turkish planning constitute the core subject of the fourth part. In concluding part, we try to suggest certain alternatives for coping with the problems of Turkish planning.

KAYNAKÇA

- AK, İNCİ:** Kalkınma Açığının Kapatılmasında
Teknoloji ve TOPLUM faktörleri,
Kurumsallaşma ve Organizasyon, DPT.
Yayını, 1984, sh. VII + 194.
- AKYOL, AVNİ:** Demokratik Kalkınma ve Demokratik
Planlamada İdare, Uygulama, Temel
Sorunları ve Çözüm Yolları, Planlama: DPT.
Der., 1973, S.12, DPT. Yayını, sh. 32. 62.
- ALDIKAÇTI, ORHAN:** Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961
Anayasası, B.4, İÜHF. Yayını, İstanbul 1982,
sh. XX + 410.
- ALEXANDER, ROBERT J.
(Çev. PAYASLIOĞLU, ARİF T.) :** İktisadi Kalkınmanın Esasları Doğuş
Matbaacılık, sh. XII + 184.
- ALTINTAŞ, MUSTAFA:** Türkiye'de Planlı Kalkınma ve Uygulama
Sonuçları, AİTİ. Akademisi Muğla
İşletmecilik Yüksek Okulu Yayınları, Ankara
1978, sh. XIV + 404.
- ARSLAN, SÜLEYMAN:** İdare Hukuku, DPT. Yayını,
Ankara 1991, sh. VIII + 69.
- AŞIKOĞLU, RIZA:** Türkiye'de Yatırım Teşvik Tedbirleri,
Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir 1988,
sh. V + 292.

**ATALAY, BEŞİR-KARAMAN, İSMAİL-
ERDURLU, GÜNGÖR:
(Derleyenler)**

İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Senpozyumu, 8-11 Haziran 1987 Tokat, DPT. Yayını, Ankara 1989, sh. 273.

AVCIOĞLU, DOĞAN:

Türkiye'nin Düzeni (Dün, Bugün,Yarın), Bilgi Yayınevi, B.2., Ankara 1969, sh. 548.

AYTÜR, MEMDUH:

Direktif ve Düşünceler, DPT. Yayını, Ankara 1966, sh. 105.

AYTÜR, MEMDUH:

Harp Akademisi Mensupları İçin Tertiplenen Brifing'de Devlet Planlama Teşkilatı Hakkında Yapılan Konuşma, DPT. Yayını, 1965, sh. 24.

AYTÜR, MEMDUH:

Kalkınma Yarışı ve Türkiye, Bilgi Yayınevi, Ankara 1970, sh. 283.

AYTÜR, MEMDUH:

Milletlerarası Gelişme Yarışında Türkiye, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara 1969, sh. 81.

AYTÜR, MEMDUH:

Sosyo-Ekonomik Kalkınma Plancılığı, Teknoloji ve Mühendislik, Amme İdaresi Der., 1969, TODAİE Yayını, Ankara 1969, sh. 34-76.

AYTÜR, MEMDUH:

Türk Kalkınma Hukuku, TODAİE. Yayını (Teksir), Ankara 1968, sh. 2 + 244.

BALTA, TAHSİN BEKİR:

İdare Hukuku, I Genel Esasları, AÜSBF. Yayını, Ankara 1970-72, sh. XXII + 205.

BAYRAM, MEHMET EMİN:

Kalkınma Planı ve Hukuki Mahiyeti (Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1990, sh. VIII + 123.

BENER, ERHAN:

Bir Büyük Bürokratin Romanı "Memduh Aytür", Bilgi Yayınevi, Ankara 1991, sh. 392.

Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Strateji ve

Hedefler (I-IV), DPT Yayını, 1983, sh. VII + 48.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel

İhtisas Komisyonları Çalışmaları, Çalışma Modeli, DPT. Yayını, 1982, sh. 23.

BULMUŞ, İSMAİL:

Planlı Dönemde Türk Ekonomisinde Yapısal Değişme, AİTİA. Der., 1977, C.IX, S.1-2, sh. 9- 35.

CANTÜRK, KEMAL:

DPT'nin Yeni Şekli, Tercüman Gzt. 16.5.1991, sh. 7.

CANTÜRK, KEMAL:

24 Ocak Kararları, Tercüman Gzt., 28.1.1992, sh. 7.

CELASUN, MERİH:

Milli Planlama Tecrübelerimiz ve Problemlerimiz, DPT. Yayını, 1968, sh. 20.

- CİLLOV, HALUK:** Türkiye Ekonomisi, Sermet Matbaası, İstanbul 1965, sh. 560.
- COŞKUN, H. HÜSEYİN:** Türkiye ile Avrupa Topluluklarında Teşvik Tedbirleri ve Konunun Tam Üyelik Açısından Değerlendirilmesi (Tez), DPT. Yayını, Ankara 1983, sh. VII + 131.
- COŞKUN, İSMAİL:** Kalkınma Planları ve Yıllık Programların Uygulaması, Ders Notları (Teksir), DPT. Yayını, Ankara 1986, sh. 35.
- COŞKUN, İSMAİL :** Planlama Kavramındaki Gelişmeler ve Türkiye'de Planlı Kalkınma, Ders Notları, (Teksir), DPT. Yayını, Ankara 1986, sh. 52.
- ÇINAR, CEMİL:** Türkiye'de Ekonomik Gelişme ve Yapısal Değişmeler, Ankara 1965, DPT. Yayını, sh. 28.
- DAL, KEMAL:** Anayasa Hukuku (Temel İlkeler), AİTİA. Yayını, Ankara 1979, sh. XI + 196.
- DAL, KEMAL:** Türk Esas Teşkilat Hukuku, B.2, Bilim Yayınları, Ankara 1986, sh. XIX + 304.
- DALE, A.H.:** Planing Theory, New York, Prentice Hall, 1961, sh. 152.
- DAMALI, ALEV-ÜRÜNLÜ, COŞKUN:** Demokratik Planlı Kalkınmanın Siyasal ve Teknik Önşartları, (Teksir), DPT. Yayını, 1974, sh. 15.

DELMAS, CHABAN:

Fransız Başbakanı Chaban Delmas'ın "VI. Plan'ın Büyük Tercihleri"ni Millet Meclisinde açıklayan 18 Haziran 1970 Tarihli Konuşması, DPT. Yayını, sh. 41.

DİLİK, SAİD:

Piyasa Ekonomisi Plan Ekonomisi ve Geri Kalmış Memleketler, AÜSBF. Der., 1965, C.XX, S.1, Ankara 1965, sh. 33-61.

DİNÇER, NABİ-ERSOY, TURAN:

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırması Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması, TODAİE. Yayını, Ankara 1974, sh. VIII + 366.

DİNLER, ZEYNEL :

Mikroiktisat, Bursa Akademisi Kitapevi Yayını, Gözden Geçirilmiş B. 3, İstanbul 1983, sh. XV + 368.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel

İhtisas Komisyonları Çalışma Modeli, B.2, DPT. Yayını, 1976, sh. 25.

Döviz Kazandırıcı Faaliyetlerin Teşviki

Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT. Yayını, Ankara 1990, sh. X + 135.

DPT. Kuruluş ve Çalışma Düzeni Hakkında

Toplantı Notu, DPT. Yayını, sh. 4.

DURAN, LÜTFİ:

Türkiye'de Planlamanın Hukuki Rejimi, Amme İdaresi Der., 1975, C.VIII, S.3, TODAİE. Yayını, sh. 3-24.

DÜLGER, İLHAN :

Avrupa Topluluğunda Sosyal Politika, Geçiş Dönemi Özellikleri ve 21. Yüzyılda Hedef Alınan Toplum, DPT Yayını, Ankara 1987, sh. 86

DÜLGER, İLHAN:

Mesleki Yaygın Eğitim ve Türkiye, Milli Eğitim Bakanlığı Yayını, Ankara 1989, sh. V + 205.

Ekonomi Ansiklopedisi, Paymaş Yayınları,

İstanbul 1984, C.I, II, III, sh. 468; 469-978; 979- 1421.

ER, ŞÜKRÜ:

Kalkınma (Endüstrileşme) Savaşımız, Ege Matbaası, Ankara 1960, sh. 54.

EROĞLU, HAMZA:

Türk İnkılap Tarihi, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul 1982, sh. XVI + 559.

ERSOY, AKİF:

İktisadi Müesseseleşme Tarihi, İktisadi Kalkınmanın Tarihi Seyri, Akevler Akdeniz Bilimsel Araştırma Merkezi Yayını, İzmir 1986, sh. VI + 198.

FEYZİOĞLU, BEDİ N.:

Bütçe ve İktisadi Plan, Maliye Enstitüsü Konferansları Üçüncü Seri Sene 1957, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul 1958, sh. 101-126.

Fransız Planlama Tecrübesi, DPT. Yayını,

sh. 41.

Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik

Politikalar, Tebliğ Metinleri, 3. İzmir İktisat Kongresi 4-7 Haziran 1992, Ankara 1993, sh. 330.

Genel Ekonomi Ansiklopedisi, Milliyet Gzt.

Yayını, 1988, C.I, II, sh. 476; 477-950.

GERAY, CEVAT (Çev.) :

(Kaynakta kimin yazdığı hakkında bilgi yer almıyor)

Toplum Kalkınması ve Ulusal Kalkınma AÜSBF. Der., 1964 C.XIX, S.2, Ankara 1964, sh. 45-58.

GERÇEKER, RAGİP:

Kalkınma Planı Uygulaması ve İdareyi Yeniden Düzenleme Konularında 1966 Yılında Yapılan Valiler Toplantıları, Türk İdare Der., 1967, S.304, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 1967, sh. 45-57

GILL, RICHARD T.:

Economic Development: Past and Present, B.2, Foundations of Modern Economics Series, Prentice-Hal (Inc. Yayını, New Jersey 1967, sh. VIII + 120.

GONCA, NECLA:

24 Ocak 1980 ve Sonrası Ekonomik İstikrar Tedbirleri (Resmi Gazete'de 25 Ocak-31 Temmuz 1980 Tarihleri Arasında Yayımlanan Konuyla İlgili Tezkere, Karar, Tebliğ ve Sirkülerin Derlemesi), DPT, Yayını, Ankara 1980, sh. IX + 295.

GÖKDERE, AHMET:

Bankacılar İçin Ekonomi Bilgisi, Gözden Geçirilmiş B.2, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara 1987, sh. XVI + 174.

- Görüşler,3.İzmirİktisat Kongresi 4-7 Haziran 1992, DPT.Yayını, Ankara 1993, sh. 264.
- GÖZÜBÜYÜK, A. ŞEREF:** Yönetim Hukuku, B.3, Sevinç Kitapevi, Ankara 1987, sh. XVI + 336.
- GÜNDAY, METİN:** İdari Yargı Mevzuatı ve İlgili Mevzuat, En Son Değişiklikleri ile (Notlu), Savaş Yayınları, Ankara 1984, sh. XVI + 587.
- GÜNEY, BAHAEDDİN:** Kalkınma Planı ve İdareci, Türk İdarecileri Der., 1967-1968, S.308-309-310, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 1967-1968, sh. 7-21; 4-19; 18-35.
- HAGEN, EVERETT E.:** The Economics of Development, B.3, Richard D. Irwin, Inc. Yayını, 1980 Illinois, sh. IX + 412.
- HAMİTOĞULLARI, BEŞİR:** İktisaden Azgelişmiş Ülkeler İçin Nasıl Bir Plan Gereklidir?, AÜSBF. Der., 1966, C.XXI, S.3, Ankara 1967, sh. 91-123.
- HAMİTOĞULLARI, BEŞİR :** Karma Ekonomi, Planlama ve Büyümeye İlişkin Bazı Yanılgılar Üzerine, AÜSBF, Der., 1980, C.XXXV, S.1-4, Ankara 1981, sh. 167-186.
- HARBISON, FREDERICK
(Çev. YILDIRIM, SUZAN):** Ekonomik Gelişme Yönünden Eğitim, Planlama: DPT. Der., 1970, S.10, sh. 77-84.

İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve	Öneriler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE. Yayını, Ankara 1972, sh. XI +236.
İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme	Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler, DPT. Yayını, 1966, Muhtelif yazılar derlemesi.
İNAN, AFET:	Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara 1972, sh. V + 210 + Ekler.
İNAN, AFET:	Türkiye Cumhuriyetinin İkinci Sanayi Planı 1936, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara 1973, sh. XI + 356 + Ekler.
Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl 1963-1967,	DPT. Yayını, Ankara 1963, sh. 7 + 528.
Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl 1968-1972,	DPT Yayını, Ankara 1973, sh. 4 + 656.
Kalkınma Planı Hakkında Özel Sektörün	Görüş ve Dilekleri, Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Yayını, Ankara 1962, sh. XXVIII + 65.
Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı	İle İlgili Mevzuat, DPT. Yayını, 1988, sh. 95.
Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı	İle İlgili Kanunlar ve Anayasa Mahkemesi Kararları, DPT. Yayını, 1980, sh. III + 237.

- Kalkınmamızda Sistem Múnakaşaları (Tebliğler), Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Eskişehir 1963, sh. 48
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE. Yayını, Ankara 1992. sh. VI + 240.
- Kamu Yönetimi Araştırması Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu, TODAİE. Yayını, Ankara 1992, sh. IV + 149 + XIV.
- KARAER, TACETTİN :** Kalkınma Planları ve İdari Reform, Amme İdaresi Der., 1991, C. XXIV, S.2, TODAİE. Yayını, sh. 43-65.
- KARAMAN, İSMAİL :** Bakanlık Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulları Araştırmaları, DPT. Yayını, Ankara 1988, sh. 201.
- KARAMAN, İSMAİL :** Ekonomik ve Sosyal Değişikliklerin Gerçekleşmesinde Türkiye'nin Tecrübeleri, DPT. Yayını, Ankara 1984, sh. 52.
- KARAMUSTAFAOĞLU, TUNCER-TURHAN, MEHMET :** 1961-1982 Anayasaları Karşılıklı Metinler, Savaş Yayınları, Ankara 1983, sh. 224.
- KARAOSMANOĞLU, ATTİLLA:** Devlet Planlama Teşkilatı Hakkında Not, DPT. Yayını, 1961, sh. 5.
- KARAYALÇIN, YAŞAR:** Ticaret Hukuku, I. Giriş Ticari İşletme, B.3, Ankara, 1968, sh. XXVIII + 664.

- KARLUK, RIDVAN:** Uluslararası İktisat (Seminer Notları), DPT Yayını, Ankara 1991, sh. X + 130.
- KAPANİ, MUNCİ:** Kamu Hürriyetleri, B.6., AÜHF. Yayını, 1981, sh. XVI + 336.
- KAPANİ, MUNCİ:** Politika Bilimine Giriş, B.5, Bilgi Yayınevi, Ankara 1989, sh. 227.
- KAYA, ÖZCAN:** İktisaden Geri Kalmış Memleketlerde Planlama, AÜSBF Dergisi, 1961, C.XVI, S.1, sh. 36-61.
- KAYNAK, YILPAR:** Yeniden Düzenleme ile İlgili Görüş, DPT. Yayını, Ankara 1971, sh. 14.
- KILIÇBAY, AHMET:** Türkiye'de Piyasa Ekonomisi, İÜİF. Yayını, İstanbul 1985, sh. X + 376.
- KOLOĞLU, M.:** Ekonomik Muvazene ve Plan; AÜHF. Der., 1963, C.XX, S.1-4, Ankara, sh. 193-202.
(Kaynakta İsmi Yer almıyor.)
- Koopman ile Yapılan Planlama Çalışmaları** 1960-1962, Ankara 1962, DPT. Yayını, 1 Klasör.
- KURUCA, ZEKİ:** Kalkınmaya Uygun Maliye İdaresi, Maliye Enstitüsü Konferansları, Onsekizinci Seri-Sene 1969, İ.Ü. Yayını, İstanbul 1969, sh. 155-186.

LAMONTHE, DUTHEILET DE
(Çev.ERONAT, E.):

Fransa'da Planlama İktisadi Planlama ve Planlamanın Ana Hatları, TODAİE. Yayını, Ankara 1962, sh.23.

LEMERLE, M.-CAZES(Çev.TOLUN, ATİLLA- OZANKAYA, ÖZER):

Fransız Planları ve Fransa'da Milli Ekonomik Planlarının Sonuçları, TODAİE.Yayını, Ankara 1962, sh.23.

LEWIS, W. ARTHUR:

Developemnt Plannigs: The Essentials of Economic Policy, George Allen and Unwin Ltd, London, 1966, sh. 278.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve

Görevleri Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, Ankara 1966, TODAİE. Yayını, Ankara 1966, sh. X + 459.

MIHÇIOĞLU, CEMAL:

Devlet Planlama Örgütünün Kuruluş Günleri, Prog. Dr. Fadıl H.Sur'un Anısına Armağan AÜSBF. Yayını, Ankara 1983, sh. 229-257.

MIHÇIOĞLU, CEMAL:

Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine, AÜSBF. Der., 1988, L.XLIII, S.1-2, sh.113- 146.

MILLET, JOHN D.
(Çev.SOYSAL, MÜMTAZ):

Devlet Planlarının Hazırlanması, AÜSBF., TODAİE. Yayını, Ankara 1958, sh. 77.

MUMCU, AHMET:

Tarih Açısından Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi, B.7, İnkılap ve Aka Kitapevi, Ankara 1982, sh. XVI+224.

MÜEZZİNOĞLU, ZİYA:

Karma Ekonomik Düzen ve Türkiye Örneği,
DPT. Yayını, Ankara 1973, sh. 27.

OĞUZ, A.YAŞAR:

Ekonomik Bünyemiz ve Bilinmeyen
Gerçekler, Akın Matbaası, Ankara 1965, sh.
121.

ONAR, SİDDİK SAMİ:

İdari Hukukunun Umumi Esasları, C.II,
İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, sh.
XXXII + 1438.

OSTEN, NECMİ:

İdare Hukuku Dersleri, AİTİA, Yayını,
Ankara 1968, sh. XIX + 271.

ÖZBUDUN, ERGUN:

Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları,
Ankara 1986, sh.XVI+421

ÖZTÜRK, KAZIM:

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Ana Belgeli
ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün
Tutanakları ile C.I,II,III, Türkiye İş Bankası
Yayını, Ankara 1966, sh. XCI + 909; XVI +
2474; 3974.

PAMUKLUOĞLU, SALİH ZEKİ:

Türkiye'de İktisadi Uyanış, Ankara 1969,
Baylan Basım ve Ciltevi, sh. 99.

Planlama Nedir ? Niçin Plan Yapıyoruz? B.5,

DPT. Yayını, Ankara 1973, sh. 129.

Planlama Teşkilatı İncelemeleri Türkiye'de

İdari Reform Çalışmaları, TODAİE, Yayını,
Ankara 1961, sh. 51.

Planlama ve Türkiye'de Uygulaması,

Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları,
TODAİE. Yayını, Ankara, 1961, sh. 31.

POLAT, MEHMET:

Türkiye'de Planlama (Teksir), DPT. Yayını,
1987, sh. 21.

SADIKLAR, TAYYAR:

Kalkınma Yolunda Japon Örneği ve Türkiye,
Ayyıldız Matbaası, Ankara 1971, sh. XII +
300.

SALVATORE, DOMINIC-

DIULIO, EUGENE A.

(Çev.ALPAR, CEM):

İktisat, İlkeler ve Kavramlar 385 Çözümlü
Problem, 1986, sh. III+358.

SENCER, MUZAFFER:

Türkiye'de Kalkınma Stratejileri ve Planlama
Süreci, Amme İdaresi Der., 1991, C.XXIV,
S.4, TODAİE. Yayını, sh. 25-55.

SERDAR, ABDURRAHMAN:

İdare ve Kazai Kararlarla Birlikte Teşvik
Mevzuatı Vergi Mevzuatı ile Muhasebe ve
Beyanname Usulleri Yönünden Yatırım
İndirimi ve Örneklerle Uygulanması, sh. 257.

SERİN, NECDET:

İktisadi Planlama, AÜSBF. Der., 1965,
C.XX, S.1, Ankara 1965, sh.1-33

Sosyal Değişim ve Sosyal Gelişme Stratejileri,

Tebliğ Metinleri, 3. İzmir İktisat Kongresi 4-
7 Haziran 1992, DPT. Yayını, Ankara 1993,
sh. 390.

SOYSAL, MÜMTAZ:

Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma, AÜSBF.- TODAİE. Yayını, Ankara 1958, sh. IX+171.

SOYSAL, MÜMTAZ:

Planlama ve Demokrasi, Planlama: DPT. Der., 1961, S.1, DPT. Yayını, sh. 63-66.

STONE, DONALDC.

(Çev.SOYSAL, MÜMTAZ):

İktisadi Gelişme Programlarının Yürütülmesi İçin Milli Teşkilatlanma, AÜSBF.-TODAİE. Yayını, Ankara 1957, sh. 74.

SÜRGİT, KENAN:

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırması Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı, Amme İdaresi Der., 1968, C.I, S.2, TODAİE. Yayını, Ankara 1968, sh.1-10.

SÜRGİT, KENAN:

Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları, Amme İdaresi Der., 1968, C.I, S.3, TODAİE. Yayını, Ankara 1968, sh. 3-17.

ŞAKAR, MÜJDAT:

1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar, Değişiklikler İşlenmiş Karşılaştırmalı Notlu-Gerekçeli, Beta Yayını, İstanbul 1989, sh. XVI+331.

ŞAYLAN, GENÇAY:

Türk Kamu Yönetiminde Planlama Birimleri ve Sorunları, Amme İdaresi Der., 1969, C.II, S.3, TODAİE. Yayını, Ankara 1969, sh. 60-81.

- TALAS, CAHİT:** Plan, Kalkınma ve İktisadi Sistemler, AÜSBF.Der., 1962, C.XVII, S.3-4, Ankara 1963, sh.1-13.
- TAN, TURGUT:** Ekonomik Kamu Hukuku, TODAİE. Yayını, Ankara 1984, sh. 251
- TAN, TURGUT:** Ekonomik Kuruluşlar Nasıl Yönetilmeli, Yeniden Yapılanma, Milliyet Gzt., 28.6.1991, sh.11
- TAN, TURGUT:** Planlamanın Hukuki Düzeni, Kalkınma Planının Hukuki Niteliği Konusunda Bir Deneme, TODAİE. Yayını, Ankara 1976, sh. VIII + 287.
- T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi 1988, Birinci Kitap, TODAİE. Yayını, sh. XVIII+902.
- T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi 1976, TODAİE. Yayını, sh. XVI+1143.
- Tinbergen ile Yapılan Planlama Çalışmaları 1960-1965, DPT. Yayını, Ankara 1965, 1 Klasör.
- TOKCAN, ÇETİN:** Sosyal Planlama ile İlgili Araştırmaların İktisadi Planlamanın Tümü ile İlişkileri (Teksir), DPT. Yayını, 1965, Muhtelif yazılar.
- TOLUNAY, ÖZDEN:** Özel İhtisas Komisyonları Çalışma Düzeninin Kurulması, DPT. Yayını, 1981, sh. 55.

TRAVERS, GLUSEPPINO

(Çev. ÖZMEN, SELAHATTİN):

Ekonomik Kalkınma Aracı Olarak Dünyada Planlama ve Programlama, Planlama: DPT. Der., 1971, S.11, sh. 5-78

TUĞAÇ, AHMET:

Devlet Planlama Teşkilatı Kalkınma Bilimleri Merkezi (Amaç, Yöntem, Çalışma Programı), DPT. Yayını, 1973, sh. 34.

TURGUT, MEHMET:

Kalkınma ve Beş Yıllık Plan (Tahlil, Tenkit ve Tavsiyeler), Doğu Matbaası, Ankara 1964, sh. 143.

TÜRK, İSMAİL:

İktisadi Planlama Prensipleri, Doğan Kitap Kırtasiye Yayını, Ankara, sh. 11+99.

TÜRKAY, ORHAN:

İktisat Teorisine Giriş Mikroiktisad, Gözden Geçirilmiş B.4, Savaş Yayınları, Ankara 1985, sh. XVI + 174.

UMAR, BİLGE:

Türk Kalkınma Hukuku, Ön Bilgiler-Türk Kalkınma Hukukunun Temel Esasları-Türk Kalkınma Hukukunu Eleştirisi, Ege Üniversitesi Yayını, Bornova 1971, sh. 200.

Uzun Dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş

Yıllık Kalkınma Planının Temel Hedefleri ve Stratejisi, DPT. Yayını, Ankara 1972, sh. 69.

ÜSTÜNEL, BESİM:

Kalkınmanın Neresindeyiz?, Sevinç Matbaası, Ankara 1966, sh. 278+3.

ÜSTÜNEL, BESİM:

Makroekonomi, Modern Ekonomilerde Para, İstihdam ve Milli Gelir Teorisi İktisadi Büyüme ve Kalkımın Gelişme Politikası ve Planlama Dış Ticaret ve Dış Ödemeler, B.4, Mısırlı Matbaacılık, 1983, sh. 311.

VENDEL, G. (Kaynakta İsim yer almıyor).
(Çev. **GÖZE, AYFERİ**):

Siyasi İktisad ve Planlama, İÜHF. Mecmuası, 1966, C.XXXII, S.1, İstanbul 1966, sh. 286-302.

Yatırımları Teşvik Politikaları
VI. Beş Yıllık

Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Yayını, Ankara, 1989, sh. XII+208

YENAL, OKTAY:

İktisat Siyaseti ve Plan, İÜİF. Mecmuası, 1958, C.XX, S.1-4, İstanbul 1960, sh. 228-248.

YENAL, OKTAY:

Türkiye Ekonomisinin Uzun Süreli Sorunları, DPT. Yayını, 1961, sh. 9.

ZARAKOLU, AVNİ:

Ekonomi İlminin Temel İlkeleri, AÜHF. Yayını, sh. XV+411.

HUKUKİ METİNLER

1. 20 Temmuz 1961 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmış, 334 sayılı Kanun : 1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.
2. 9 Kasım 1982 tarih ve 17863 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 2709 sayılı Kanun : 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.
3. 5 Ekim 1960 tarih ve 10621 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun.
4. 15 Ekim 1960 tarih ve 10630 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 99 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki 91 Sayılı Kanuna Ek Kanun.
5. 7 Ağustos 1961 tarih ve 10874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 340 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki 30.9.1960 tarih ve 91 Sayılı Kanununun 20'nci maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun.
6. 31 Ağustos 1982 tarih ve 17798 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 44 sayılı 30.9.1960 tarihli ve 91 Sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanununun 1'inci ve 5'inci maddelerinin Değiştirilmesine ilişkin Kanun Hükmünde Kararname.
7. 18 Haziran 1984 tarih ve 18435 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 223 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
8. 31 Aralık 1987 tarih ve 19681 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 304 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 sayılı Kanun Hükmünde Kararıyla Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.

9. 22 Mart 1991 tarih ve 20822 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 3701 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun.
10. 16 Eylül 1993 tarih ve 21700 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 511 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
11. 24 Haziran 1994 tarih ve 21970 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
12. 14 Ağustos 1991 tarih ve 20960 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 437 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
13. TBMM Tutanak Dergisi, S. Sayısı : 58'e 1 inci Ek, (1.7.1992 Tarihli Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu), Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 437 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin 470 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Plan Bütçe Komisyonu Raporu.
14. 18 Ekim 1962 tarih ve 11235 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 77 sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun.
15. 11 Ağustos 1967 tarih ve 12671 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 933 sayılı Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun.
16. 6 Kasım 1984 tarih ve 18567 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun.