

TÜRKİYE'DE PLANLAMANIN HUKUKİ ÇERÇEVESİNE İLİŞKİN SORUNLAR VE SEÇENEKLER ÜZERİNE BAZI GÖZLEMLER

A. Deha SEZER*

1961 Anayasasında öngörülen ekonomik ve toplumsal amaçlara ulaşılması bakımından temel bir araç olarak belirtilen kalkınma planının uygulamaya geçirilmesinde, hukuki çerçevesinin yeterli ve etkili olmadığı görülmektedir. Çalışma, planlamanın hukuki boyutuna ilişkin olarak iki nokta üzerinde yoğunlaşmaktadır. İlk olarak kalkınma planının hazırlanma sürecini ve bu süreçte planlama birimlerinin konumunu düzenleyen hukuki çerçevenin Anayasa'nın ilke ve amaçlarına koşut olarak yeniden düzenlenmesi gereği ve bu doğrultuda söz konusu olabilecek seçenekler üzerinde durulmaktadır. İkinci olarak ise, gerek Anayasa gerekse ilgili mevzuat hükümlerinde hukuki niteliği belirlenmemiş olan planın, hukuk düzenimizde kurallar sıralamasındaki yerinin açıklığa kavuşturulabilmesi için çeşitli seçeneklerin geliştirilmesine çalışılmaktadır.

Gir^ş

Çağdaş toplumlarda plan, gerek kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesinde ve gerekse ekonomik yaşamın düzenlenmesinde devletin elindeki temel araçlardan birisini oluşturmaktadır. Günümüz dünyasında, sosyalist ekonomik biçimlenmenin yanısıra kapitalist Batı toplumlarında ve az gelişmiş ülkelerde planlama uygulaması önemli bir yer tutmaktadır.

Öte yandan hukuk devletinde, devlet etkinlikleri ve ekonomik yaşamın düzenlenmesi hukuk düzeninin çizdiği çerçeve içerisinde gerçekleşmek durumundadır. Diğer bir deyişle, toplumsal ve ekonomik amaçlar hukukun belirlediği ve saptadığı araçlarla politikaya dönüşürler. Bu bağlamda, ekonomik yaşamın düzenlenmesinin temel araçlarından birisi olan planlamanın hukuki bir çerçeveye oturtulması gereklidir. Diğer yandan, planlamanın hukuki çerçevesinin içerik ve biçimi ise, planın hazır-

(*) Öğr. Gör., ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

lanma ve uygulanması; başka bir deyişle, başarılı bir planlamanın gerçekleştirilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır.

Bilindiği gibi, planlama hukuk düzenimizde anayasal bir kurum olarak yer almakta, planlama birimleri, planın hazırlanması, onanması ve uygulanması konuları çeşitli yasalarda düzenlenmiş bulunmaktadır (1960 tarih ve 91 sayılı ⁴¹"Devlet Planlama Teşkilâtı Kurulması Hakkında Kanun"; 1962 tarih ve 77 sayılı "Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkındaki Kanun"; ve 1967 tarih ve 933 sayılı "Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun"). Planlamanın bu biçimde belirlenmiş bulunan hukuki düzeninin ortaya çıkardığı sorunlar, planın uygulamada kazandığı hukuki etki ile çok yakından ilintilidir. Doğallıkla, kapsam ve nitelik yönünden büyük boyutlar taşıyan hedeflere ulaşılmasını öngören bir planlama modelinin Türkiye gibi bir ülkede uygulanmasında çok çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Ancak çalışmalarımız, "başarılı" bir planlamanın hukuki boyutuna ilişkin sorunların irdelenmesini amaçlamaktadır. Diğer bir deyişle, Türkiye'de planın etkili bir biçimde uygulanmasının hukuki araçları ve bu araçlara ilişkin sorunlar üzerinde durmaya çalışacağız. Öte yandan, konunun genişliğini gözönüne alarak planlamanın hukuki boyutunun çeşitli yönleri arasında bir seçme-ayıklama yapmak zorunluluğunu duymaktayız. Çalışma, orta vadeli kalkınma planlarını temel almaktadır. Ayrıca, hukuki durumun değerlendirilmesi ve seçeneklerin tartışılması iki ana eksen üzerinde¹ gerçekleştirilmeye çalışılmıştır :

- a. Planın hazırlanmasında ve uygulanmasında izlenen süreçler ve planlama örgütlerinin yeri ve etkisi ;
- b. Planın uygulanması doğrultusunda yapılacak işlemlere hukuki kaynak oluşturma açısından planın hukuki belge olarak değeri ya da niteliğine ilişkin olarak ortaya çıkan sorunlar.

Yukarıda sınırlarını çizdiğimiz çerçeve içerisinde bir tartışmamın geliştirilebilmesi ise öncelikle bir saptamada bulunmayı gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda ilk adımda üzerinde durulması gereken olgu, 1961 Anayasası'nın oluşturmak istediği

toplumsal ve ekonomik düzen ve bu düzenin gerçekleştirilmesinde Anayasa'nın planlamaya nasıl yaklaştığı, nasıl bir planlama modelini öngördüğüdür.

Anayasa ve Planlama

1961 Anayasası "sosyal devlet" ilkesini benimsemiş (m. 2) ve bu ilkeye koşut olarak bazı düzenlemeleri de beraberinde getirmiştir. Anayasanın nasıl bir "sosyal devlet" anlayışını içerdiği, bu düzenlemelerle açıklığa kavuşmaktadır. 1961 Anayasasının öngördüğü "sosyal devlet" Batı toplumlarının "refah devleti" anlayışının dışına çıkmakta, onlardan farklı bir konumu bulunmaktadır. "Sosyal devlet" ilkesinin yaşama geçirilmesi sosyal adalet ve güvenlik önlemlerinin alınmasının ötesinde, toplumsal ve ekonomik yapıda temel değişiklikleri gerçekleştirebilecek, hızlı kalkınmaya önem veren bir politikayı gerektirmektedir (Bu konuda bkz. Soysal, 1979 : 178-183; Tanilli, 1981: 153-155). Gerçekten, Türkiye'de "sosyal devlet", "... kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasi, iktisadi ve sosyal **bütün** engelleri" kaldıracak; "insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları" hazırlayacaktır (Anayasa, m. 10/2). Başka bir deyimle, Anayasa'nın "sosyal devlet" anlayışı toplumda özgürlükler düzeni kurulabilmesi için ekonomik ve sosyal yapıda, "bütün engellerin kaldırılması"na varacak ölçüde bir değişikliği içermektedir.

Diğer yandan, sosyal nitelik kazanan devletin izleyeceği amaçlar ve yararlanacağı araçlar Anayasa'nın 41 ve 129. maddelerinde belirtilmiştir. Devlet, ekonomik ve sosyal yaşamı düzenlerken "adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla" yönelecektir (m. 41/1). Bu amaçlar doğrultusunda, "iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek ; bu maksatla milli tasarrufu artırmak; yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planları yapmak devletin ödevidir" (m. 4/2). Gerek kamu ve gerekse özel sektör yatırımlarının toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltilmesinde ise devlet, "özel teşebbüslerin milli iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini sağlayacak tedbirleri" de alacaktır (m. 40/3). Anayasa'

nm kısaca belirlemeye çalıştığımız amaçları ve ilkeleri kapsamında **"iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana"** bağlanacak ve **"kalkınma bu plana göre"** gerçekleştirilecektir (m. 129/1).

Özetlersek, 1961 Anayasası —genel ve soyut da olsa— toplumsal ve ekonomik kalkınmanın temel amaç ve ilkelerini belirlemekle kalmamış, toplumsal değişimin bu amaçlar ve ilkelere doğrultusunda hızlandırılmasının aracı olarak planı ve planın uygulanmasını öngörmüştür. Bu baskından, planı geçici hükümetlerin bir programı ya da bir tavsiyesi olarak görmek Anayasa'nın ilkeleri, en azından sosyal devlet anlayışıyla bağdaşır gözükmemektedir. Oysa, ileride üzerinde durulacağı üzere, ne Anayasa ne de diğer mevzuat hükümleri planın hukuk düzenimizdeki yerine ilişkin bir belirlemede bulunmamaktadır. Bu durum ise, planın hukuki niteliği konusunda tartışmalara yol açmakta, yargı organları soruna ilişkin olarak çelişkili kararlar vermektedirler (Planın hukuki niteliği konusunda özellikle bkz. Duran, 1975; Tan, 1976).

Yapmaya çalıştığımız kısa saptama, kanımızca, planın hukuki çerçevesi bağlamında ortaya attığımız temel soruların açılması yönünden önemli bir çıkış noktası oluşturmaktadır. Bu durum bir başka soru ile açıklığa kavuşturulabilir. Şöyle ki :

Gerek Anayasa ve gerekse ilgili mevzuat, Anayasa'nın plana bakışını/yaklaşımını somutlaştıracak, uygulamaya geçirecek kuralları ya da düzenlemeleri içermekte midirler? Diğer bir deyişle, Anayasa'nın yaklaşımına koşut olarak, planın, toplumsal ve ekonomik kalkınmanın etkili bir aracı olabilmesinin hukuki düzenlemeleri Anayasa'nın kendisinde ya da diğer ilgili yasalarda bulunmakta mıdır?

Planlamanın Örgütlenmesinde ve İşleyişinde Beliren Sorunlar

Sorumuzun yanıtını, birincil olarak, planlama örgütünün hukuk düzenimizdeki yeri ve konumu ve planın hazırlanmasında izlenen süreç çerçevesinde aramaya çalışacağız. Devlet Planlama Teşkilâtı (DPT) hukuk düzenimizde anayasal bir kurum olarak yer almış bulunmakta (m. 129/2); 91 sayılı Yasa hükümlerine göre de Yüksek Planlama Kurulu ve Merkez Teşkilâtından oluşmaktadır (Onar, 1967: 772 v.d.). Yüksek Planla-

ma Kurulu, Başbakan (ya da Başbakan Yardımcısı), Bakanlar Kurulunca seçilecek üç bakan, DPT müsteşarı, iktisadi planlama dairesi başkanı, sosyal planlama dairesi başkanı ve koordinasyon dairesi başkanından oluşmaktadır (91 sayılı Yasa, m. 4/1). Kurul'a aynı yasa ile, "İktisadi ve sosyal politika hedeflerinin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak planları Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, tayin edilen hedeflere uygunluk ve kifayet derecesi bakımından incelemek" görev ve yetkisi verilmiştir (m. 4/2). Böylece, Yüksek Planlama Kurulunun planın hazırlanmasında etkili olabilmesini sağlayabilecek bir çerçeve oluşturulmuş bulunmaktadır. Diğer yandan, "ekonomik ve sosyal politika hedeflerinin" belirlenmesine ilişkin olarak uygulamada genişletici yorumlara gidilmesi ve sonradan çıkarılan yasalarla verilen görevlerle, Kurul'un görev ve yetki alanı da zamanla önemli ölçüde genişlemiştir (Tan, 1976: 41). Bu bağlamda, kanımızca üzerinde durulması gereken bir olgu ise Kurul'un bileşimidir. Kurul, siyasi sorumluluk sahibi bakanlarla, teknisyenleri (plancıları) eşit sayıda, eşit statü içinde ve ağırlıkta (plancılar Kurula oy hakkına sahip olarak katılmaktadırlar) bir araya getirmektedir. Türkiye'de yirmi yıllık planlama deneyiminin ışığında Kurul'un söz konusu bileşimi ve statüsü ile kendisinden beklenen işlevleri yerine getirmekte başarılı olduğunu savlamak güçleşmektedir. Özellikle, plancılar ile siyasal iktidarı elinde bulunduranlar arasında beliren sorunlar Kururdan beklenen yararların sağlanmasını olumsuz yönde etkileyebilmişlerdir.

91 sayılı Yasa'da "Planlama Merkez Teşkilâtı" biçiminde deyimlenen DPT'nin statüsü ise Başbakanlığa bağlı bir "müsteşarlık" olarak saptanmıştır. Bakanlıklar üstü bir statü sayılan müsteşarlık statüsü DPT'nm tarafsız ve bilimsel bir düzeyde çalışabilmesini sağlamak amacıyla kabul edilmiştir. Bu statü nedeniyle, gerçekçi bir planın hazırlanabilmesi için örgüt istediği verileri tüm devlet dairelerinden alabilecektir. Ancak, hemen belirtelim ki, uygulamada bunun sağlandığını söylemek güçtür. DPT'nm görevleri de 91 sayılı Yasa'nın 2. maddesinde genel olarak şöyle belirtilmiştir :

- a. Memleketin doğal, beşeri ve iktisadi her türlü kaynak ve olanaklarını tam bir şekilde saptayarak, izlenişcek

iktisadi ve sosyal politikayı ve hedefleri belirlemede Hükümete yardımcı olmak ;

- b. Çeşitli bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde eşgüdümü sağlamak için tavsiyelerde bulunmak ve bu konularda danışmanlık yapmak ;
- c. Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli planları hazırlamak ;
- d. Planların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve kurumlarla yerel yönetimlerin kuruluş ve işleyişlerinin düzeltilmesi konusunda tavsiyelerde bulunmak;
- e. Planın uygulanmasını izlemek, değerlendirmek ve gerekli hallerde planda değişiklikler yapmak ;
- f. Özel sektörün faaliyetlerini planın hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde özendirecek ve düzenleyecek önlemleri tavsiye etmek.

Merkezi yönetimin en yüksek ekonomik danışma ve eşgüdüm organı olarak düşünülen DPT'nm bu görevleri yerine getirebilmesi için yeterli yetkiye sahip olmadığı savunulmaktadır (Duran, 1977: 105) . Kanımızca bu görüşün doğru yanları bulunmaktadır. 91 sayılı Yasa'nm 10 ve 11. maddeleri, DPT'nm İstatistik Genel Müdürlüğü ile yakın bir işbirliği içerisinde çalışacağını, gerekli verileri kamu kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden istemeye yetkili olduğunu, bilgi toplamada ve plan hazırlanması ve uygulanmasının izlenmesinde bakanlıklarla yakın bir işbirliği kuracağını açıkça belirtmektedir. Ancak, uygulamada bunun sağlanamadığı görülmektedir. DPT ile siyasal iktidar ve kamu kuruluşları arasındaki sürtüşmeler ve işbirliği eksikliği istenilen sonuçların gerçekleşmemesinde önemli roller oynamışlardır. Özellikle siyasal iktidar ile örgüt arasında ortaya çıkan sürtüşmeler, DPT'nm yapısını ve işleyişini derinden etkilemişler, önem ve etkisinin giderek azalmasına neden olmuşlardır. Bu bağlamda, DPT'nm gerçek güvencelere sahip tarafsız bir teknokratik kuruluş durumuna getirilemediği; hükümetlerin değişmesiyle personeli ve hazırladığı esasları kolayca değiştirilebilen bir teknik büro haline dönüştüğü görüşü üzerinde önemle durmak gerekmektedir (Tunaya, 1969: 754; Onar, 1977 : 741).

Ortaya çıkan bu tür sorunların aşılabilmesi için planlama örgütünün yeniden düzenlenmesi gereği kendisini göstermektedir (Tan, 1976: 46-51; Şayian, 1969: 81).

Planlama örgütlenmesinde beliren sorunların çözümünde dayanak oluşturacak hukuki çerçevenin yeniden düzenlenmesinde çeşitli seçenekler söz konusu olabilmektedir. Örneğin, emredici planlamayı benimsemiş ülkeler uygulamasının da ilerisine giderek, planın hazırlanma, değiştirilme ve uygulanması ve denetlenmesinde yetkili ve sorumlu kılınmış, mesleki ve kurumsal güvenceler ile donatılmış özerk bir planlama örgütünün en iyi çözüm olduğu savunulabilir. Ne var ki, böyle bir yaklaşım daha üst düzeyde siyasal rejim ve anayasal düzenin biçimlenişi ile yakından ilgilidir. Diğer bir deyimle, toplumsal ve ekonomik politikalar konusunda, yasama organı önünde sorumlu olan yürütmenin yetki ve sorumluluk taşıdığı parlamenter sistemler bakımından bu doğrultuda bir düzenleme pek olanaklı görünmemektedir. Gerçekten, söz konusu anlayışı yansıtan görüşler 1961 Anayasası'nın hazırlanması sırasında Temsilciler Meclisinde savunulmuştur. Ancak, Anayasanın planlama konusunda son sözü siyasal iktidarı elinde bulunduranlara bıraktığı görülmektedir (Bu konudaki tartışmalar için bkz. Öztürk, 1966 : 3402 v.d.). Konumuz bağlamında altı çizilmesi gereken olgu, planlama örgütünün siyasal iktidar karşısındaki konumunun açıklıkla belirlenmesi gereğidir. Türkiye'deki planlama deneyimi, kanımızca, böyle bir belirleme yapılırken DPT'nin yürütme yetki ve görevinden arındırılması zorunluluğunu ortaya koymaktadır. Herhalde anımsanması gereken durum, özellikle 933 sayılı Yasa ile verilen yetkilerle ve Teşvik ve Uygulama Dairesi'nin uygulamalarıyla yürütmenin günlük işlerinin içine kadar giren DPT'na karşı siyasal iktidarların aldığı tavır ve örgütün giderek işlemez bir hale getirilmiş olmasıdır. Bu bakımdan, DPT'nin siyasal iktidar ile ilişkilerindeki işlevinin "danışma" olarak sınırlandırılması ve açıklığa kavuşturulmasında yarar vardır. Öte yandan, yukarıda saptamaya çalıştığımız sorunlar çerçevesinde, planlama sistemi içindeki yerinin, örneğin Fransa uygulamasında olduğu gibi, üst düzeyde yol gösterici, birleştirici, eşgüdüm ve işbirliğini sağlayıcı olduğunun da açıkça belirlenmesi gerekmektedir (Fransız planlama modelinin işleyişi için özellikle bkz. Cohen, 1977; 39-80, 191-219; Shonfield, 1969 : 121-151). Gerek veri toplamak gerekse

işbirliği ve eşgüdümü gerçekleştirmek konusundaki yetki ve sorumluluklarının herhangi bir kuşkuya yer bırakmayacak biçimde düzenlenmesini etkili bir planlama örgütünün temel koşulu olarak görmekteyiz. Böylece, planlama örgütü ile siyasal iktidar arasındaki sürtüşmeleri en alt düzeye indirebilecek; kendisine bildirilen ilke ve amaçlar doğrultusunda planı hazırlamak konusunda yoğunlaşacak; bu ilke ve amaçların uygulanmasında tek bir hiyerarşi olmayıp, bakanlıkları, teşebbüsleri, şirketleri ile dev bir bütün oluşturan kamu kesimindeki ekonomik etkinliklerin yürütülmesinde eşgüdüm ve işbirliğini güçlendirebilecek bir örgütlenmenin hukuki dayanakları yaratılabilecektir.

Diğer yandan, Anayasa'nın gösterdiği toplumsal ve ekonomik amaçlara ulaşılmasında araç olabilecek bir planın oluşturulması açısından planın hazırlanması süreci büyük önem taşımaktadır. Bu noktada Anayasa'nın 41. maddesini anımsamakta yarar vardır. Kalkınmanın "demokratik" yollardan gerçekleştirileceğini öngören Anayasa hükmü, "demokratik planlama" kavramını da beraberinde getirmektedir. Planın "demokratik" niteliği, bir yanda, planın yapılmasına temel bir ek unsurun, toplumdaki çeşitli katmanlar ve grupların katılmasını; diğer yanda ise, plan amaç ve araçlarının yürütme ve yasama organı tarafından belirlenmesini gerektirmektedir (Bkz. Sosyal, 1958: 30-32; Tan, 1976 : 51 - 52). Bir başka açıdan ise, gerek planın ilke ve hedeflerinin saptanması ve gerekse planın uygulanması bağlamında siyasal iktidar üzerindeki "moral" ve "siyasal" etkisi yönünden katılmanın önemi kanımızca, büyüktür. Anayasa'da öngörülen sosyal devlet anlayışının plana yansıtılması ve demokratik devletin yaşama geçirilmesi bakımından planın yapılmasına toplumun ve parlamentonun katılımı, en sağlıklı yol olarak görünmektedir. Ayrıca bu çözüm, planlama örgütlenmesinde Yüksek Planlama Kurulu nun bileşim ve işlevi kapsamında ortaya çıkan sorunların giderilmesi yönünden de etkili bir araç olabilecektir. Hemen belirtelim ki, 91 ve 77 sayılı Yasaların planın hazırlanma ve onaylanmasına ilişkin hükümleri "demokratik planlama"yı gerçekleştirecek düzenlemeleri getirmekten uzaktırlar. İlgili hükümlere göre planın hazırlanması yöntemine kısaca değinmekte yarar vardır. 91 sayılı Yasa planın hazırlanma yöntemini ayrıntılı bir biçimde düzenlemekte ; özellikle 12.

madde konuya ışık tutmaktadır. Bu çerçeve içerisinde, plan temelinde Bakanlar Kurulu ile planlama örgütü arasındaki iletişim sonucunda ortaya çıkmaktadır. Aşağıda açıklamaya çalışacağımız gibi, gerek 91 sayılı Yasa ve gerekse 77 sayılı Yasa parlamentonun planın hazırlanmasına katılımı açısından önemli kısıtlamalar getirmektedirler.

Planın hazırlanmasında,, ilk önemli ve büyük aşama, ekonomik ve sosyal politikaların ve hedeflerin saptanmasıdır. Ekonomik ve sosyal politikalar ve hedeflerle ilgili temel noktalar ise Yüksek Planlama Kurulunda görüşülerek belirlenir (91 sayılı Yasa, m. 12/a). Sonra da, Bakanlar Kurulu bu yoldan belirlenmiş esasları görüşerek karara bağlar (m. 12/b). Ancak, Planlama Merkez Teşkilâtı teknik bakımdan bir ön çalışma niteliğinde olmak üzere, anayasal kuralları gözönünde bulundurarak önceden bir strateji tasarısı hazırlamaktadır. Kısaca özetlersek, plan hedefleri ve stratejisi, DPT tarafından hazırlanmakta ve Yüksek Planlama Kurulunda görüşülerek Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır. 91 sayılı Yasa, ekonomik ve sosyal politikalarla hedeflerin Yüksek Planlama Kurulunca saptanacağını öngörmekle birlikte, bunun biçimi konusunda bir açıklık getirmemektedir (Tanilli, 1981: 534). Plan hedefleri ve stratejisinin önemi, planın hazırlanmasında uyulması gereken bir "direktif" olmasında kendisini göstermektedir. Bu özellikleri taşıyan hedefler ve strateji belgesi kesin olarak Bakanlar Kurulu tarafından karara bağlanmaktadır,. DPT ise Bakanlar Kurulu'nun yaptığı temel tercihlere göre planı hazırlamakta; bu plan Bakanlar Kurulunca kabul edildikten sonra onanmak üzere Millet Meclisi Başkanlığına sunulmaktadır. Diğer yandan, 1961 yılında yayımlanan bir tüzük ile yürütme organına planın hazırlanma ve uygulanması ile ilgili konularda sürekli ya da geçici olarak "özel ihtisas komisyonları" kurmak yetkisi verilmiştir. Anılan tüzük, bu komisyonların çalışacakları konular ile bileşimleri gibi noktaların kararlaştırılmasını da yürütme organına bırakmıştır. Ülkemizde günümüze değinki uygulama ise, ihtisas komisyonlarına çağrılan kişilerin çeşitli çıkar guruplarının temsilcileri olmayıp kamu ya da özel kesimden gelen uzmanlar olduğunu göstermektedir. Böyle bir uygulamanın gerçek bir katılmayı sağladığını söylemek pek olanaklı değildir (Bkz. Tan, 1976 : 52 - 53). Ayrıca, planın T.B.M.M.'de görüşülmesi ve onanması yöntemini

düzenleyen 77 sayılı Yasa hükümleri de, parlamentonun katılımı açısından sorunlar içermekte, parlamentonun bu alandaki işlevini özünde etkisiz bir onama ya da tescil etmeye indirgemektedir. 77 sayılı Yasa, planın T.B.M.M.'de görüşülmesine ilişkin olarak içtüzüklerden farklı yöntem ve süreler getirmektedir. Anayasa nm 94. maddesine göre seçilen Bütçe Karma Komisyonu üyeleri aynı zamanda Plan Karma Komisyonunu oluşturmaktadır, Plan Karma Komisyonu, Bakanlar Kurulunca kabul edilerek T.B.M.M.'ne sunulan planı, gönderiliş tarihinden başlayarak en çok 20 gün içinde görüşüp karara bağlamak ve Cumhuriyet Senatosuna göndermek zorundadır (m. 2). Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunun en çok altı gün (m. 3), Millet Meclisi Genel Kurulunun da en çok sekiz gün içerisinde planı görüşüp karara bağlaması gerekmektedir (m. 5). Sürelere ilişkin bu kısıtlamaların sonucu olarak plan gibi kapsamlı bir belgenin yeterince incelenmesi ve sağlıklı bir biçimde değerlendirilmesi olanaklı değildir. Diğer yandan, planda değişiklik önerilerinin kabulü için saptanan özel yöntem dolayısıyla da, parlamento üyelerinin değişiklik önergesi verme olanakları büyük ölçüde sınırlandırılmıştır. Kısaca özetlemek gerekirse, söz konusu hukuki yapının gerek toplumun çeşitli katman ve gruplarının ve gerekse parlamentonun planın yapılmasında etkisiz kalmalarında önemli bir rol oynadığı görülmektedir.

Ortaya çıkan sorunların çözümü ve demokratik planlamanın gerçekleştirilmesi için yapılacak yeni düzenlemelerin birbirini tamamlayan aşamaları içerecek bir biçimde oluşturulmaları gereklidir. Öncelikle, planın toplumsal ve ekonomik amaç ve hedeflerinin saptanmasında toplumun çeşitli kesimlerine temsil edilme olanağı sağlayacak ve danışma işlevini yerine getirecek bir birimin kurulması üzerinde durulmalıdır. Planlamanın üst düzey örgütlenmesinde bu tür organlara çeşitli ülkelerde rastlanmaktadır. Örneğin, Fransız planlama sisteminde "Ekonomik ve Sosyal Konsey" çeşitli kesimlerin temsil edildiği ve danışma işlevini yerine getiren anayasal bir organdır (Fransa Anayasası, m. 69-71). "Ekonomik ve Sosyal Konseydin yanısıra "Yüksek Plan Konseyimde çeşitli çıkar organlarının temsilcilerinin planın hazırlanmasına katılımını sağlayan bir birim olarak planlama örgütlenmesinde yer almaktadır. Ancak, bu düzenlemelere karşın Fransa'da toplumsal ve ekonomik güçlerin planın

hazırlanmasına katkılarının yeterli olmadığı savunulmakta ; demokratik planlama için planlamanın her aşamasına yaygın, etkin ve doğrudan katılımı gerçekleştirecek ve planlamayı parlamento denetimi altına sokacak temel reformların yapılması önerilmektedir (Bkz. Cohen, 1977: 192-193). Türkiye'de de 1961 Anayasasının hazırlık çalışmaları sırasında "Milli İktisat Şurası", "İktisat ve Çalışma Şurası" gibi adlar taşıyacak benzer nitelikte organların oluşturulması düşünülmüştür. Bu tür örnekleri de gözönüne alarak, katılmayı sağlayacak yeni bir birimin kurulmasında, kanımızca bazı noktaların üzerinde durmak gerekmektedir. İlk olarak, böyle bir yapı oluşturulurken tüm toplumsal kesimlerin ve ekonomik güçlerin temsili sağlanmalıdır. İkinci nokta, söz konusu birimin işlevinin "danışma" olarak açıklığa kavuşturulmasıdır. Üçüncü nokta ise, temel toplumsal ve ekonomik politikaların saptanması ve planın hazırlanması süreci ile ilgilidir. Bu bağlamda, işlevsel yararlılığı tartışmaya açık olan ve işleyişinde sorunlar yaratan Yüksek Planlama Kurulunun bileşim ve görevlerinin yeniden düzenlenerek, işlevinin yalnızca bakanlıklar ve kamu kuruluşları arasında işbirliği ve eşgüdümü sağlamak olarak sınırlandırılmasında yarar görmekteyiz. Diğer yandan, gerek "Hedefler ve Strateji" belgesinin ve gerekse planın hazırlanması bakımından günümüzdeki uygulamadan farklı bir yöntemin geliştirilmesini önermekteyiz. Bilindiği gibi, plan Hedef ve Stratejilerinin belirlenmesinde DPT tarafından önceden bir strateji tasarısı hazırlanmaktadır. "Hedefler ve Strateji" belgesinin, Bakanlar Kurulunun temel ekonomik ve toplumsal politikalara, ilişkin olarak baştan yönelteceği yönergeler uyarınca DPT tarafından hazırlandıktan sonra, Yüksek Planlama Kurulu araya girmeksizin, oluşturulacak yeni birim tarafından görüşülerek Bakanlar Kuruluna sunulması seçeneği, kanımızca planlamanın ilk aşaması olarak düşünülebilir. Burada, söz konusu birimin yetki ve sorumluluğunun sınırı, strateji tasarısı üzerindeki görüş ve değişiklik önerilerinin Bakanlar Kurulu ve kamuoyuna bildirilmesi olmalıdır. Tasarı, bildirilen görüş ve önerilerin ışığı altında Bakanlar Kurulunca görüşülerek parlamentoya sunulmak üzere karara bağlanmalıdır. Görüldüğü gibi, son belirlememiz planlama düzenimizin mevcut yönteminden farklı olarak, "Hedef ve Strateji" belgesinin parlamento onayına sunulmasını öngörmektedir. Planın hazırlanmasından önce temel hedefler ve stratejilerin parlamentolar önüne

getirilmesi yolu çeşitli nedenlerle plan uygulamasına sahip bazı ülkelerde kabul edilmiş bulunmaktadır. Örneğin, Fransa uygulamasında, planın yapılmasına başlamadan önce plana esas olacak "temel tercihler"i belirleyen bir raporun onaylanmasına ilişkin bir yasa tasarısının parlamentoya sunulması söz konusudur. Türkiye'de de, gerek öğretilerde gerekse 1961 Anayasasının hazırlanması çalışmalarında, plan hazırlanmadan önce temel hedefleri gösteren "ana plan tasarısı"nın ya da plan yerine "plan esasları"nın parlamento tarafından onanmasının daha yararlı olacağı görüşü savunulmuştur (Bkz. Soysal, 1958 : 143 v.d.; Öztürk, 1966: 3417). Biz de, yukarıda belirttiğimiz gibi, "Hedef ve Strateji" belgesinin parlamento onayına bağlı olmasını planlamanın yeniden düzenlenmesinin önemli bir aşaması olarak görmekteyiz.

Varılan noktayı, planın temel hedefler ve politikalara uygun biçimde DPT tarafından hazırlanması aşaması izlemektedir. Bu aşamada, özel ihtisas komisyonları bugünkü konumlarını koruyarak çalışmalarını sürdürebilmelidirler. Yaklaşımımız doğrultusunda altı çizilmesi gereken olgu, DPT ve ihtisas komisyonlarının plan hazırlama etkinliklerinde de, kurulacak yeni birimin bir "danışma" organı olarak işlev görebilmesinin hukuki düzenlemelerinin yapılması gereğidir. Belirlemeye çalıştığımız çerçeve içerisinde hazırlanacak olan plan, Bakanlar Kurulunca görüşülüp kabul edildikten sonra onanmak üzere parlamentoya gönderilecektir. Planın parlamento tarafından onanması aşaması bizi başlangıçtaki belirlediğimiz temel noktalardan ikincisine döndürmektedir. Diğer bir deyişle, Anayasanın plana hukuk düzenimizde vermek istediği yer ile planın hukuki niteliği arasındaki ilişkinin araştırılması sorunu karşımıza çıkmaktadır.

Planın Hukuk Düzenimizdeki Yeri

Daha önce de değinildiği gibi, Anayasa benimsemiş bulunduğu sosyal devlet anlayışına koşut olarak planı toplumsal ve ekonomik yaşamın düzenlenmesinde temel ilke ve araçları belirleyen bir belge niteliğinde görmek ; ancak, ne kendisinde ne de diğer mevzuat hükümlerinde planın hukuk düzenimizdeki konumuna ilişkin bir saptama yapılmamaktadır. Oysa, planın uygulanabilmesi ve zorlayıcı gücünün değerlendirilebilmesi bakımından hukuki işlem olarak niteliğinin belirlenmesi önem ta-

şımaktadır. Çünkü, toplumsal ve ekonomik alanda yapılacak düzenlemeler gerek yasa, gerek idari işlemler yoluyla gerçekleştirilsinler, kaynaklarını planda bulacaklardır. Bu durum, diğer yandan, planın uygulanmasına ilişkin olarak yargısal denetimin işlerliği açısından da büyük etkiye sahiptir. Kısaca, 'anayasa ve ilgili mevzuatta planın hukuki niteliğinin saptanmamış olması onun hukuk kuralları arasındaki yeri konusunda belirsizliklere ve tartışmalara, yol açmakta; yargısal denetim yönünden de duraksamaları beraberinde getirmektedir.

Gerçekten, planda eleştiri, açıklama, tahmin, amaç niteliği taşıyan unsurların yanısıra, sektörler konusundaki önceliklere, önlemlere, tahsislere, birel ve özgül durumlara ilişkin unsurlar yer almakta ve bunlar uygulanabilir hükümler özelliklerini göstermektedirler. Diğer yandan, planın "kamu sektörü için emredici, özel sektör için yol gösterici ve özendirici" (Örneğin bkz. DPT, 1967 : 628; DPT, 1973 : 972) olması, özellikle uygulanabilir hükümlerinin bağlayıcı gücünün açıklığa kavuşturulması bakımından önem taşımaktadır. Konuyu bu açıdan çeşitli yönleriyle ele almakta yarar vardır. Planın kamu kesimindeki uygulanması özel kesime oranla daha geniş kapsamlı olup; kamu yatırımlarının plan çerçevesinde gerçekleştirilmesi, plan uygulamasının kolaylaştırılması ve plan hedeflerinde öngörülen amaçlara ulaşılması için gerekli hukuki ve idari önlemlerin alınmasını içermektedir (Tan, 1976 : 152; Tanilli, 1981: 543-544). Alınması gerekli idari ve hukuki önlemler, bir yanda planda öngörülen yatırımların gerçekleştirilmesi doğrultusunda yapılacak olumlu, eylem ve işlemleri; diğer yanda ise plan düzenlemelerine aykırı davranışların önüne geçilmesi ve denetlenmesi için alınacak önlemleri kapsamaktadır. Planın, özel kesim açısından "yol gösterici (özendirici)" olarak kabul edilmesi de bireyler ve topluluklar üzerinde doğrudan doğruya ya da dolaylı etkiler yapmasını engellememektedir. Bilindiği gibi, Türkiye'de özel kesimin plan doğrultusunda ve çerçevesinde etkinliklerde bulunmasını sağlamak amacıyla "teşvik tedbirleri" uygulaması benimsenmiştir. "Teşvik tedbirleri"nin özünde, devletin planda öne sürdüğü koşulları kabul edenlerin mali yükümlülüklerden bağışık tutulmaları ya da kredi olanaklarından tercihli olarak yararlandırılmaları gibi bazı kolaylıkların sağlanacağıının devlet tarafından üstlenip, duyurulması yatmaktadır. Dolayısıyla, devletin öne sürdü-

ğü koşullara kendi iradeleriyle uymak istemlerini açıklayarak üçüncü kişi durumundan çıkıp, ilgili konumunu kazanan bireyler ya da topluluklarının sorumluluk ve hukuken korunmaya değer çıkarlarının belirlenmesi bakımından planın hukuki niteliğinin saptanması önem taşımaktadır. Bunun da ötesinde, plan kapsamına girmeyi kabul eden özel kişiler birtakım ayrıcalıklar ve kolaylıklardan yararlanacaklarından başkalarına oranla üstün bir durumda olacaklar ve ilgililer arasında eşitsizlik doğabilecektir. Planın bu biçimde kendisini gösterecek dolaylı ve olumsuz etkileri nedeniyle plan kapsamı dışında kalan özel kişi ve toplulukları yürütmenin bu doğrultudaki uygulamayı plana uygun yapmasını isteyerek çıkarlarını koruyabilmelidirler. Konumuz bağlamında son olarak belirtilmesi gereken olgu, planı kabul eden ve yürürlüğe koyan organların hukukun Legem Patere Quam facisti genel ilkesi ile gerek Anayasa ve gerekse 91 ve 77 sayılı yasaların genel anlayışına göre yaptıkları plana uymak zorunda olduklarıdır. Diğer bir deyişle, yasama organı ve Bakanlar Kurulu usulüne uygun olarak değiştirmedikçe ya da yürürlükten kaldırmadıkça planı bütün işlemlerinde gözönünde tutmak zorundadırlar (Bkz. Duran, 1975: 13 - 14). Örneğin Bakanlar Kurulu yıllık program ve uygulama kararlarında plana aykırı davranamayacaktır. Oysa uygulamada bu durumun tersine bir gelişim gözlenmektedir (Bu konuda bkz. Kuruç, 1980). Uygulamada ortaya çıkan bu tür aykırı oluşumların nedenlerinden birisi de, herhalde, planın hukuki niteliğinin belirsizliği olsa gerektir.

Anayasa'da plan hakkında kesin ve açık bir düzenleme bulunmayışı karşısında 77 sayılı Yasa hükümlerine göre planın hukuki niteliği saptanmaya çalışılmaktadır. Yukarıda değinildiği gibi, 77 sayılı Yasa planın organik ve biçimsel açıdan "Millet Meclisi Kararı" olarak ortaya çıkmasını kabul etmiştir. Oysa, 77 sayılı Yasa ile getirilen ve bugün yürürlükte olan onama yöntemi, gerek Anayasa ve gerekse anılan yasanın plana hukuk düzenimizde vermek istediği yer ile uyum göstermemektedir. Gerçekten, 77 sayılı Yasa'nın 3. maddesi yasama meclisleri komisyonlarının yasa tasarısı ve önerileri ile bunlar hakkında verilen önerge ve değiştirgeleri plana uygunluk bakımından da inceleyip, aykırı bulduklarını reddeceklerini; Bakanlar Kurulu'nun da plana uygun görmediği yasa tasarısı ve önerileri ile bun-

larla ilgili önerge ve değiştirgelerin Millet Meclisi Genel Kurulunca reddini sağlamak için güven sorununu gündeme getirerek oylama yapılmasını isteyebileceğini öngörmektedir. Diğer yandan, daha önce belirtildiği üzere Anayasa da planı ekonomik ve toplumsal yaşamın düzenlenmesi doğrultusunda yapılacak idari işlemler ve yasalara kaynak oluşturacak temel bir belge olarak görmektedir. Oysa 77 sayılı Yasada öngörülen onama biçiminin plana tanınmak istenen kaynaklık rolü ile bağdaştığım söylemek güçtür. Söz konusu onama yöntemi dolayısıyla planın hukuki niteliğine ilişkin olarak ortaya çıkan belirsiz ve tartışmalı durum, öğretide onun "idari işlem", "yasa niteliğinde belge" "anayasa ile yasa arasında yeni bir norm" ya da "kanun gücünde bir kural-işlem" olduğu gibi farklı nitelendirmelere yol açmaktadır (Bkz. Tan, 1976: 99- 101). Diğer yandan, Anayasa Mahkemesi de planı, "birtakım kuralları içeren bir hukuki" işlem olarak kabul etmekte, ancak hukuk kuralları arasındaki yerini belirlememektedir. Ayrıca, yürürlükte olan onama/ biçiminin yasaların görüşülme ve kabul edilmesindeki yöntemden başkalıklarına dikkati çekerek, "planın, kendi başına uygulanmasını sağlayacak bir yasa kuralı niteliğinde olmadığı" sonucuna varmaktadır (Bu konuda bkz. Duran, 1975 : 17 - 20). Sonuç olarak, bir yasama, işlemi özellikleri taşıyan ve birtakım kuralları içeren plana, yürütmenin neden ve ne biçimde uymak zorunda olduğunun hukuki dayanakları konusunun karanlık ve tartışmalı bir durumda olduğu söylenebilir. Kısaca özetlersek, 77 sayılı Yasa ile getirilen onama biçimi, bir yandan plana istenilen hukuki niteliği sağlamaktan uzak olduğu gibi, diğer yandan da, Anayasa sistemimizin benimsediği "parlamento kararı" tipine yabancı ve ters bir yasama işlemini hukuk düzenimize getirmiş bulunmaktadır. Bu bakımdan, hukuk düzenimizde plana Anayasa'nın amaçladığı bir güç ve nitelik verilebilmesi için "onay müessesesinin işlenerek geliştirilmesine yardımcı olmak ve bunun plan belgesinin bütününe bir gerekçe gibi dayanacak ve hüküm ifade edecek bir metin haline getirilmesi yollarını araştırmak" ve en azından bugün yürürlükte olan onaylama yöntemini bırakmak gerekmektedir (Örneğin, bkz. DPT, 1973 : 1082).

Planın hukuki niteliğinin açıklığa kavuşturulması doğrultusunda yapılacak düzenlemelere ilişkin olarak çeşitli seçenekler üzerinde durulabilir. Bu bağlamda ilk akla gelen planın üstün

bir yasa olup olmadığının Anayasa'da beiiirtilmesidir. Bir başka deyimle, Anayasa'nın benimsediğı planlama anlayışına koşut olarak, planın, "kendisi ile kanun arasında, ayrı ve güç usullere göre değıştirilebilir bir yasama işlemleri olarak" belirlenmesi hukuk düzenimizdeki gerçek yerine oturtulması yönünden bir çözüm yolu olarak görünmektedir (Duran, 1977: 297). Böylece Anayasa'da yapılacak düzenlemelerle plana üstün yasa olarak açık bir hukuki nitelik kazandırılabilir. Bu durumun dışın-da ve mevcut anayasa düzenlemeleri içinde ikinci bir seçenek ise, gerek Anayasa'nın hazırlık tartışmalarında gerekse öğretilde öne sürüldüğü gibi planın yürürlükteki onama biçiminin terkedilerek yasa ile onama yolunun benimsenmesidir (Anayasa görüşmelerinde ortaya çıkan görüşler için bkz. Öztürk, 1966 : 3395-3415; Tan, 1976: 99-134; ayrıca bu konuda bazı öneriler için bkz. DPT, 1979a: 18). Planın yasa ile onanması, örneğin Fransa ve İtalya gibi plan uygulamasına sahip ülkelerde de benimsenmiş bir yöntemdir. Konuya ilişkin olarak, planın yasa ile onanmasının çeşitli seçenekleri ve sorunları üzerinde durmaksızın bir noktaya değinmekle yetineceğiz. Anayasa'da plan için bütçe yasalarında olduğu gibi ayrı ve özel bir yasama işlemleri öngören bir düzenleme yapılmadıkça, önerilen onama biçiminin olağan yasama yoluyla sağlanması gereklidir. Bu yoldan benimsenecek plan ise en azından organik ve biçimsel açıdan yasa niteliğini taşıyacak; gerek yasama etkinlikleri ve gerekse yürütmenin işlemleri bakımından hukuken daha güçlü bir çerçeve oluşturabilecektir. Kaldı ki, kamu kesimi için emredici olan ve özel kişi ve toplulukları yönünden de uygulanabilir esasları belirleyen planın, Anayasa sistemimiz uyarınca, bir yasa ile onanmasının hukuki bir zorunluluk olduğu da öğretilde savunulmaktadır (Teziç, 1972 : 19; Duran, 1975 : 7). Konumuz bağlamında son olarak altını çizmek istediğimiz olgu, yasa ile onama yoluna gidilmesi halinde, onama yasasının ve değıştirgelerin benimsenmesinde olağan yasalarda! izlenen yollardan farklı ve özel bir yöntem izlenerek onama yasasının daha da güçlendirilebileceğidir.

Sonuç

Ülkemizde, Anayasa'nın ekonomik ve toplumsal kalkınmaya ilişkin olarak öngördüğü ilkeleri ve bu ilkeler doğrultusunda benimsenen planlama anlayışının somuta aktarılmasını sağlayaca-

çak hukuki araçlar yeterli ve etkili sayılamazlar. Bu bağlamda, kalkınma planının Anayasa'nın kendisine hukuk düzenimizde vermek istediği konumda bulunmadığı, hukuki niteliğinin belirsiz ve tartışmalı olduğu kanımızca uygulamada açıkça ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, çalışmamızda ele alınan konular bakımından yeni düzenlemelere gidilmesi gereği kendisini göstermektedir.

Gerek demokratik planlama anlayışının yaşama geçirilmesi gerekse planlamanın işleyişi açısından, planın hazırlanmasında izlenen süreçler ile planlama birimlerinin konumlarının hukuki çerçevesi sorun yaratır bir nitelik taşımaktadır. Söz konusu hukuki çerçevenin, mevcut bürokratik yetkiler ve güç yapısına uyum göstermek, planlamanın demokratik niteliğini yansıtmak, planın hazırlanmasında işbirliği, eşgüdüm ve katılımı sağlamak bakımından yeterli olmadığı görülmektedir. Kanımızca, kalkınma planının hazırlanmasında,

— Planlama birimleri ile bakanlıklar ve kamu kuruluşları arasında eşgüdüm ve işbirliğini gerçekleştirecek ;

— Planlama birimlerinin yürütme görevini üstlenmelerine yol açacak biçimde görev alanlarının genişlemesini önleyecek ;

— Ekonomik ve toplumsal yaşamın çeşitli kesimlerine ve parlamentoya katılım olanağı sağlayacak, hukuki düzenlemelerin geliştirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Diğer yandan, kalkınma planının hukuki belge olarak değerinin belirlenmesi uygulanabilmesi açısından önem taşımaktadır. Ancak, ne Anayasa ne de diğer ilgili mevzuat planın hukuki niteliğini belirleyip saptamamaktadır. Bu sorun kapsamında herhalde düşünülebilecek en etkili çözüm, konunun anayasal düzenlemelerle açıklığa kavuşturulmasıdır. Ayrıca, mevcut Anayasa sistemi içerisinde kalınarak da, planın hukuki düzenimizdeki yerinin belirlenmesi bakımından etkili olabilecek düzenlemeler düşünülebilir. Bu duruma bağlı olarak, planın onama biçimi ona kazandırılmak istenen hukuki nitelik ile yakından ilişkilidir. 77 sayılı Yasa'da öngörülen onama biçiminin bırakılarak, değişik onama yöntemlerinin seçenekler olarak değerlendirilmesinde ve yasa ile onama yolu üzerinde özellikle durulmasında kanımızca yarar vardır.

Son bir noktaya daha değinmek gerekmektedir. Ânayasa'nın amaçladığı anlamda bir planlamanın gerçekleştirilmesi, çalışmamızda irdelediğimiz konuların yanısıra, başka alanlarda da hukuki düzenlemeler zorunluluğunu gündeme getirmektedir. Bu bağlamda, örneğin, plan uygulamasında etkin bir denetim sisteminin oluşturulması ya da plana aykırı eylem ve işlemlere karşı uygulanacak yaptırımların açıklığa kavuşturulması gibi konular araştırmaya değer niteliktedir.

Doğallıkla çalışmamız Anayasa'da benimsenen planlama anlayışının oluşacak yeni anayasa düzeninde de korunacağı varsayımından yola çıkmaktadır. Bunun karşısı bir durumun gerçekleşmesi halinde, herhalde burada söylenenlerin en azından bir bölümünün yeniden gözden geçirilmesi gerekecektir.

KAYNAKLAR :

- COHEN, Stephen (1977) Modern Capitalist Planning: The French Model, Berkeley, California.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilâtı) (1967) Kalkınma Planı-İkinci Beş Yıl, 1968-1972, Ankara.
- (1973) Yeni Strateji ve Kalkınma Planı-Üçüncü Beş Yıl, 1973- 1977, Ankara.
- (1979a) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Planlama-Hukuk İlişkileri Sürekli Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, Ankara (Çoğ.).
- (1979b) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983, Ankara.
- DURAN, Lütfi (1975) "Türkiye'de Planlamanın Hukuki Rejimi", Amme İdaresi Dergisi, 8, (3).
- (1977) İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul.
- KURUÇ, Bilsay (1980) "Kalkınma Planı, Yıllık Programlar ve Hukuk", Yargı, s. 47.
- ONAR, S. Sami (1967) İdare Hukukunun Umumi Esasları, c. 3, İstanbul.
- ÖZTÜRK, Kazım (1966) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, c. 3, Ankara.
- SHONFIELD, Andrew (1969) Modern Capitalism, London.
- SOYSAL, Mümtaz (1958) Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma, Ankara.
- SOYSAL, Mümtaz (1979) 100 Soruda Anayasanın Anlamı, İstanbul.
- ŞAYLAN, Gencay (1969) "Türk Kamu Yönetiminde Planlama Birimleri ve Sorunları", Amme İdaresi Dergisi, 2,(3).
- TAN, Turgut (1976) Planlamanın Hukuki Düzeni, Ankara.
- TANİLLİ, Server (1981) Devlet ve Demokrasi, İstanbul.
- TEZİÇ, Erdoğan (1972) Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İstanbul.
- TUNAYA, T. Zafer (1969) Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İstanbul.

S U M M A R Y

SOME OBSERVATIONS ON ISSUES AND
ALTERNATIVES PERTAINING TO THE LEGAL FRAMEWORK
OF PLANNING IN TURKEY

This paper aims to offer a few thoughts on issues and discernible alternatives pertaining to the legal framework of planning in Turkey. In discussing such issues and alternatives, the paper focuses on two basic points :

- the legal framework regulating the planning process and determining the role and status of planning units in this process ;
- the nature and force of the five-year development plans as a legal document in the Turkish legal system.

Concerning the first point, it is asserted that legal measures hitherto adopted are inadequate and ineffective in reflecting the political nature of planning and in providing the framework for coordination, cooperation and broad participation during the preparation of development plans. Hence, modifications in the present legal system are deemed necessary to deal with the aforesaid issues.

Secondly, the implementation of the development plan is closely related to its legal nature. However, neither the 1961 Constitution nor the relevant Codes bring any clarification as to the nature of the plan as a legal document. In this connection, it is stressed that legal measures that would clarify the place of the plan in the hierarchy of norms in the Turkish legal system need to be taken. In respect to this point, several alternatives are put forward and discussed.