

—20 YILLIK PLANLAMA DENEYİMİ İŞİĞİNDA—
TÜRKİYE'DE PLANLAMANIN İDARİ VE HUKUKİ SORUNLARI

Turgut TAN*

Başlangıçta kamu yönetiminin üst düzeyde kurmay birimi olarak örgütlenmiş olan DPT, yirmi yıllık uygulamada bu niteliği ile güç bağdaşır görevler üstlenmiş ; bu işlevsel değişme DPT'nın kamu kuruluşları ve siyasal iktidar ile ilişkilerinde sorunlar ve darboğazlar yaratmıştır. Yasal ve idari kararları plan disiplinine sokmaya yönelik hukuki mekanizmalar da yeterince kurulamamıştır. 77 sayılı yasadaki düzenlemeleri dikkate alan Anayasa Mahkemesi ile kamu yararına uygunluğu Plan ve Yıllık Programlara başvurarak araştıran Danıştay'ın Plan disiplininin sağlanmasına önemli katkıları olmuşsa da geçmiş yirmi yıllık uygulamada hukuk düzeni ile kalkınma süreci arasında bütünleşme sağlanamamıştır? ayrıca temel planlama işlemlerinin hukuk düzenimizdeki yeri konusundaki belirsizlik de sürmektedir.

Giriş

Bilindiği gibi, Türkiye'de planlama 1961 Anayasasında yer almıştır. Anayasadaki yerine ve yirmi yıllık uygulamasına karşın planlama bugün pek çok yönü ile tartışma konusudur. Tartışılan sorunlardan bir bölümü, planlama örgütünün kamu idaresi içindeki yeri ve siyasal iktidarla ilişkilerinden kaynaklanmaktadır. Sorunlardan diğer bir bölümü ise, planın hukuki niteliğine ilişkin olup, kamu kesiminde emrediciliğini sağlayacak hukuki araçların belirlenmesi konusunda ortaya çıkmaktadır.

Bugüne kadar planlamaya salt bir iktisat tekniği olarak bakılıp, idari ve hukuksal yönlerinin ihmal edilmesi, uygulamada karşılaşılan sorunlar karşısında zaman zaman çaresizlik içine düşülmesine yol açmıştır. Aslında, plan-hukuk ilişkisinin yadsınmasının temelinde ekonomi-hukuk ilişkisinin gözden uzak tutulması yatmaktadır. Oysa, ekonomik hayata ilişkin olsalar da, kamusal kararların belirli bir hukuki çerçeve» içinde uygulamaya geçirildikleri unutulmamalıdır.

(*) Doç. Dr., A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi.

Bu gerçek anlaşılmış olacak ki, 1980 Yılı Programında ay-nen, "Anayasa'nın 6ng6rd6đđđ ilkelere doğrultusunda ekonomik, sosyal ve k6lt6rel kalkınmanın gerçekleştirilmesi, ya da kal-kınma planları ile tesbit edilen toplumsal hedeflere ulaşılabil-mesi kalkınmaya karşı duyarlı bir hukuk sisteminin kurulma-lını zorunlu kılmıştır. Hukuk sisteminin kalkınma s6reci ile b6t6nleşmesi sağlanırken ekonomik hayatın kendine has dina-mikleriyle hukukun bağlayıcılık ve araç olma nitelikleri uygu-lamada tabii olarak çeşitli sorunlar yaratmaktadır. Bu sorunlar hukuk ve ekonomi alanlarının birbirleriyle yapısal bağdaşmaz-lıklarından değil, her iki alandaki mevcut d6zensizliklerden, ekonomi ve hukukun birbirini b6t6nleyici fonksiyonunun planlı d6nemde yeterince d6zenlenmemiş olmasından doğmaktadır" denilmektedir (DPT, 1980 : 513).

Aynı şekilde, D6rd6nc6 Plan'da "geçmiş uzun d6nemde, hu-kuk d6zeni ile kalkınma s6reci arasında b6t6nleşme sağlan-a-mamış, mevzuata, kalkınma hedeflerini 6zel ve geçerli 6đeler haline sokacak araç olma niteliği kazandırılmamıştır" (DPT, 1979a: 318) denilerek sorun açık biçimde ortaya konulmuştur. Gerçekten, kalkınma planı ve yıllık programların birer rapor olmaktan 6te, uygulamada disiplin sağlayıcı kuvvet ve işlevleri olması isteniyorsa, hukuki y6nleri 6zerinde durulması kaınıl-mazdır.

I. Planlamanın Hukuk ve İdare Yapımızdaki Yeri

A. Anayasal Bir Kurum Olarak Planlama ve Pozitif Huku-kumuzdaki D6zenlenişi :

1961 Anayasasının planlı kalkınmayı ve planlama 6rg6t6n6 doğrudan d6zenlemek yoluna gitmiş olması, Anayasa koyucu-nun planlamaya verdiği 6nemin açık kanıtıdır. O kadar 6nem vermiştir ki, bazı y6nlerden anayasa tekniği ile g6 bağdaştı-rılabilecek d6zenlemeler yapmaktan bile kaçınmamıştır.

Anayasa, "iktisadi ve sosyal hayatın d6zeni"ne ilişkin ku-ralında (m. 41) "iktisadi, sosyal ve; k6lt6rel kalkınmayı demok-ratik yollarla gerçekleştirmek, bu maksatla, milli tasarrufu art-tırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği 6nceliklere y6neltmek ve kalkınma planları yapmak, Devletin 6devidir" de-mektedir.

Öte yandan "Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilâtı" başlığı altında ise iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın plana bağlanacağını ve kalkınmanın bu plana göre gerçekleştirileceğini söyledikten sonra, "Devlet Planlama, Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, planın hazırlanmasında,, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler" in özel kanunla düzenleneceğini öngörmektedir.

Nitekim, Anayasanın bu emrine uygun olarak iki özel kanun çıkarılmıştır: 1960 tarih ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilâtının kurulması hakkında Kanun ile 1982 yılında çıkarılmış olan 77 sayılı Uzun Vadeli Planın yürürlüğe konulması ve **bütünlüğünün** korunması hakkında Kanun.

1. Planlamanın Örgütlenişi :

91 sayılı kanun planlamanın örgütlenmesine ilişkin temel kuralları getirmiştir. Buna göre, planlama örgütü denilince Planlama Merkez Teşkilâtı ile Yüksek Planlama Kurulu (YPK) anlaşılmaktadır.

Planlama Merkez Teşkilâtı Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilâtı (DPT) Müsteşarlığının adıdır. Müsteşarlığın kendi içinde üç dairesi bulunmaktadır: İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon daireleri. Ancak, 91 sayılı kanunun öngördüğü bu dairelere, daha sonra, Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi ve Teşvik ve Uygulama Dairesi ile Yabancı Sermaye Dairesi de eklenmiştir.

YPK ise eşit sayıda planıcı teknisyenler ile bakanlardan oluşan karma, yapılı ilginç bir kuruluştur. Kaldı ki, sonradan çıkarılan bazı kanunlarda Kurulun yapısını değiştirici düzenlemelerin yer aldığı da, dikkat çekmektedir. Örneğin Toprak ve Tarım Reformu Kanununda reformla görevli Devlet Bakanının Kurula katılmasının öngörülmesi gibi.

2. Planlama Usulünün Düzenlenişi :

Kalkınma planları ile yıllık programların yapılmasına ilişkin kurallar 91 ve 77 sayılı kanunlarda yer almaktadır. Bunlardan 77 sayılı Kanun, planın yapılmasında yasama organınca izlenecek usulü belirlemektedir.

Bu temel kanuni düzenlemelere göre, kalkınma planının hazırlanmasında önce, temel hedefler ve politikalar, Temel Hedefler ve **Strateji**, bakanlar kurulunca saptanıp karara bağlanmaktadır.

Hedefler ve Stratejiye uygun olarak DPT tarafından hazırlanan kalkınma planı, sırasıyla, YPK ve Bakanlar Kurulunca görüşülerek kabul edilmekte ve onaylanmak üzere yasama organına sunulmaktadır. Kalkınma Planı yasama organında, 77 sayılı Kanunun belirlediği usule —ki bu Anayasa'nın bütçe kanunu için öngördüğü usulle paralellik göstermektedir— göre görüşülüp kabul edilmektedir. Buna göre, önce Bütçe ve Plan Karma Komisyonunda görüşülen plan sonra, sırasıyla, Cumhuriyet Senatosu, Karma Komisyon ve Millet Meclisi yolunu izlemektedir.

Dolayısıyla, Millet Meclisi kararı, 77 sayılı Kanunun deyi mi ile, "nihai" olmaıta ve plan, Millet Meclisinin onay kararı ile birlikte Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmektedir.

77 sayılı Kanun planın bütünlüğünün korunması amacıyla, yasama meclisi üyelerinin kanun teklif ve tasarıları üzerinde sahip oldukları müdahale olanağını asgariye indirecek ayrıntılı usul kuralları getirdiği gibi, görüşme sürelerini de kısıtlamıştır.

B. Kamusal Karar Sürecine Planlamanın Girişi :

1. Kanunların Yapılışında Plan Disiplini :

Kanun tasarı ve tekliflerinin yasama meclislerinin komisyon ve genel kurullarındaki görüşmelerinde yürürlükteki uzun vadeli plana uygunluk açılarından da incelenmesi 77 sayılı Kanunun getirdiği bir zorunluluktur.

Buna göre, yasama meclisleri komisyonları ve karma, komisyonları kendilerine gelen tasarı ve teklifleri, bunlarla ilgili metinleri ve önerileri plana uygunluk açısından da incelerler ve uygun bulmazlarsa reddederler. Meclislerin başkanlıkları planla ilgili gördükleri tasarı ve önerileri son olarak Plan Komisyonuna havale edebilirler.

Meclislerin Plan komisyonları plana aykırı buldukları noktaları rapor ve metihlerinde belirtirler ve metni plana uygun biçime sokarlar. Bu takdirde genel kurullardaki görüşmelerde Plan Komisyonu raporunun esas alınması gerekmektedir.

Görüldüğü gibi, kanunların hazırlanmasında plan disiplini ni sağlayacak önemli düzenlemeler ayrıntılı biçimde 77 sayılı Kanun tarafından getirilmiştir.

Öte yandan, bütçe kanununun hazırlanmasında da benzer usul idari aşamada getirilmeye çalışılmıştır. 91 sayılı Kanun (m. 15/2) 'a göre, bütçelerin hazırlanmasında yıllık programlarla kabul edilmiş esaslara uyulacağı öngörülmektedir. İleride bu konuya tekrar döneceğiz.

Kanunların plan disiplinine alınması amacıyla 77 sayılı Kanun ile getirilen ayrıntılı düzenlemelerin uygulaması tatmin edici olmamıştır (DPT, 1979a : 319), Bununla beraber, Anayasa Mahkemesi çeşitli kararlarında, 77 sayılı Kanunda öngörülen zorunluğa uyulmamasının dolaylı olarak Anayasa'nın 129. maddesine aykırılık oluşturacağına karar vererek (Resmi Gazete, 1977 ; 1979b ; 1980), plan disiplini ni yargısal denetim yoluyla dolaylı biçimde de olsa sağlamaya çalışmıştır.

2. İdari Usulle Plana Uygunluk :

Devletin üst düzeyde bir danışma birimi olarak örgütlenmiş olan ve hazırladığı planların kamu kesimi için emrediciliği kabul edilen planlama örgütünün (DPT ve YPK), kamu kesimine ilişkin kararlarda idari usulün bir parçasını oluşturması doğaldır.

Nitekim, planlı döneme geçildikten sonra çıkarılan çeşitli metinlerde idarenin karar almadan önce planlama örgütünden görüş isteme veya onun olumlu görüşünü alma zorunluğunu getiren kurulların yaygın biçimde yer aldığı görülmektedir.

Bunun çeşitli alanlarda pek çok örneklerini bulmak mümkündür. Örneğin, bağımsız köy kurulmasında aranacak ölçütler arasında beş yıllık kalkınma planları ile yıllık icra planlarına uygunluk getirilirken (örneğin, Sınır, Mülki Ayrılma-Birleşme ve Köy Kurulması-Kaldırılmasında İlişkin Yönetmelik, m. 44); T.C. Ziraat Bankasınca verilecek kredilerde kooperatiflerin kalkın-

ma planı ve programlardaki ilke ve esaslara uygun olarak üretim ve yatırım yapması koşulu aranmakta (T. C. Ziraat Bankası Tarımsal Kredi Yönetmeliği, m. 11); nihayet, 1567 sayılı Kanuna göre verilecek yabancı sermaye ithali ve yerli sermaye ihracı ile ilgili izinlerde DPT'nin izninin alınacağı öngörülmektedir (DPT, 1979b : 366).

91 sayılı Kanun (m. 15/2) bütçelerin hazırlanmasında yıllık programlara uyulması ilkesini getirmektedir. Anayasa Mahkemesine göre bu zorunluluk, yıllık programa "bütçenin görüşülmesi ve kabulü sırasında yasama organınca önemle ele alınacak derin ve titiz bir değerlendirmeden geçirilecek tedbirler belgesi olmaktan başka bir nitelik" sağlayamaz (AMK, 1969).

Ancak, bazı yazarlara göre, 91 sayılı Kanundaki bu zorunluluk karşısında, artık bütçeye eskisi gibi temel belge olarak bakma olanağı kalmamıştır (Kafaoğlu, 1977 : 2). Öte yandan, 1978 yılında yıllık program olmadan bütçe yapılması tartışmalara yol açmış, hatta 1978 yılı Bütçesinin Anayasa'ya aykırılığı bile ileri sürülmüştür. Ayrıca, 1978 yılı Bütçe Kanununa konulan bir hükümle (m. 16/3) Üçüncü Plan'm Hedefleri ve Stratejisi doğrultusunda 1978 yılı programını hazırlamaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmış; fakat, Anayasa Mahkemesine açılan dava üzerine Anayasa'nın 126 ve 129. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir (Resmi Gazete, 1979a : 23 v.d.)

91 sayılı Kanundaki bu zorunluğun yerine getirilmesini engelleyen pratik nedenler de vardır: Her iki belgenin aynı tarihlerde hazırlanması, cari harcamalarda Maliye Bakanlığı, yatırım harcamalarında da DPT'nin söz sahibi olmasından kaynaklanan sürtüşmeler ve her iki belgenin farklı dönemleri içermesi gibi.

Kamu kesimi için emredici olmasına karşın planda kamu kesimine yönelik tedbirlerin uygulama durumu bu emrediciliğin yeterince gerçekleşmediğini göstermektedir. Gerçekten, Birinci Plan döneminde öngörülen toplam 2786 tedbirden % 45'i, ikinci Plan döneminde öngörülen 2596 tedbirden % 58'i ve Üçüncü Plan döneminde öngörülen 1852 tedbirden de ancak % 39'u gerçekleşebilmiştir. Dolayısıyla, ilk üç plan döneminde tedbirlerin gerçekleşme oranı % 48'dir.

Tedbirlerin gerçekleşme oranının % 50'nin altında kalışının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bunlar arasında, kuruluşların verilen görevi benimsememeleri, bazen sorumlu birden çok kuruluşun gerekli koordinasyonu sağlayamamaları, hatta aralarında görev ve yetki tartışmalarına girmeleri nedenler arasında sayılmaktadır (DPT, 1975 : 4).

3. Kamusal Denetim Sisteminde Plana Uygunluk :

Bütçe Kanununun hazırlanmasında yıllık programlara uygunluğun sağlanması açısından 91 sayılı Kanunun getirdiği sistemin uygulamada işlerliği büyük ölçüde genel ve katma bütçelerin uygulamasındaki denetimle de yakından ilgilidir. Ancak, bu bütçelerin uygulamasında Sayıştay tarafından yürütülen denetimin plan ve yıllık programlara uygunluğu içerdiğini söylemek olanaksızdır. Mevzuata uygunluk açısından bir formalite denetimi olarak yürütülen Sayıştay denetiminin, plana uygunluğun araştırılmasını da içerecek biçimde genişletilmesi yönünde öneriler de bulunmaktadır (Tan, 1979 : 11 vd.).

Özerik bütçeler açısından KİT faaliyetlerinin plana uygunluğunu sağlayacak mekanizmalar (440 sayılı kanun; m. 3, 13/a ve 24/4) da uygulamada yeterince işlememektedir. Kaldı ki, 240 kamu girişiminden doğrudan plan disiplinine girenlerin sayısı ancak 64'dür. Dolaylı biçimde plan disiplinine girenlerin sayısı ise 56 olup, 118 kamu girişimi plan disiplininin tümüyle dışındadır (DPT, 1979a : 309, Tablo 157).

468 sayılı kanun (m. 2/2) bu kuruluşların denetiminde plana uygunluğun araştırılacağını öngörmekte, ayrıca Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun plan ve program uygulamasını da denetimi içine alacağı belirtilmekteyse (DPT, 1980 : 8, m. 36) de, uygulamada KİT denetiminin genel olarak yetersizliği açıktır.

II. Uygulamada Plan Disiplininin Sağlanmasını Engellenen Nedenler

A. DPT'nm İdari Kuruluşlar ve Siyasal İktidarla İlişkilerinden Kaynaklanan Sorunlar :

Devletin üst düzeyde danışma ve kurmay birimi olarak görev yapması gereken DPT'ndan her zaman gereğince yararlanı-

la,bildiği söylenemez. Kaldı ki, zaman zaman örgütün bu niteliğini kaybetmesine yol açacak görev ve yetkilerle donatıldığı da görülmüştür. Dolayısıyla, planlama örgütünün işlevinin açıklığa kavuşturulması, uygulamada karşılaşılan idari sorunların bir bölümünün ortadan kalkmasını da sağlayacaktır.

1. DPT'ye Kamu İdaresinden Gelen Direnç :

Yirmi yıllık planlama deneyimi DPT'ni kamu idaresinin öteki birimleri ile karşı karşıya getiren bazı örneklere da sahiptir. Bu tür sürtüşmelerin nedenlerinden biri üst düzeyde kurmay birim olması gereken örgütün zaman zaman uygulamanın içine sokulup, bazen en ayrıntı işlerle görevlendirilebilmesidir (İlkin, 1973 : 2).

Bu konuda sorunların büyük bölümünün DPT ile Maliye Bakanlığı arasında çıktığı görülmektedir. Bunda bütçe konusunda Maliye Bakanlığının yetkilerine DPT'nm ortak oluşunun payı yadsınamaz. Zira, Maliye Bakanlığı geleneksel yetkilerini paylaşmakta istekli değildir.

Öte yandan, bazı hükümetler döneminde daha önce DPT tarafından yürütülen çalışmaların Maliye Bakanlığının sorumluluğuna verilerek planlama örgütünün devre dışı bırakıldığı da görülmüştür. Örneğin 25.7.1975 tarih ve 1975/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile 1976 kamu tasarruf ve yatırım imkânları sınırının tesbiti görevi Maliye Bakanlığına verilmiştir. 1979 yılında Ekonomiye Güçlendirme Programının hazırlığı sırasında DPT son anda devreye sokulmuş ve bu eleştirilere yol açmıştır.

Benzer sorunların DPT ile Sanayi Bakanlığı arasında çıktığı da görülmektedir. Örneğin, dönemin Sanayi Bakanı sanayicilerle yaptığı bir toplantıda "DPT'nm hazırladığı raporu ciddiye almayın. Sorunlarınız olursa bakanlığımızla diyalog kurun" demektedir (Hürriyet, 1979). Özellikle teşvik politikasının yürütülmesinde söz sahibi olmak isteyen bu bakanlık ile DPT arasındaki sorunların bazen ciddi boyutlar kazanabildiği de görülmüştür. 1979 Yılı Teşvik Tablosunun yayınlanması benzer nedenlerle gecikebilmiştir.

Son uygulamalarla Teşvik ve Uygulama Dairesi ile Yabancı Sermaye Dairesinin yeniden DPT'na bağlanması ilerde uy-

gulamada benzer sorunlara yol açması olasıdır. Ayrıca böyle bir uygulamanın DPT'nin asıl işlevi ile ne ölçüde bağdaştığı da tartışılabilir.

2. Siyasal İktidarla İlişkilerin Yarattığı Sorunlar ;

Kurulduğu sırada BPT'na verilecek statü konusundaki tartışmalar, büyük ölçüde, bu kuruluşun siyasal iktidarla ilişkilerinin nasü düzenlenmesi gerektiğinin araştırılmasından kaynaklanıyordu. Nitekim, Sayıştay ve Danıştay'a benzer özerk bir yapı üzerinde de durulmuştu. Ancak, bir kuruluşun hukuki statüsünün büyük ölçüde işlevlerine bağlı olduğu yadsınamaz.

Baştan beri üst düzeyde bir danışma ve kurmay birim özelliğini vurguladığımız DPT ile siyasal iktidar arasında sorun olmaması gerekirdi. Yeter ki, kuruluş belirttiğimiz işlevi içinde kalsın. Kanımızca, siyasal iktidarla ilişkilerdeki sorunların örgütün uygulayıcı bir birim niteliği kazanmaya başladığı dönemlere rastlaması anlamlıdır. Örgütün teşvik uygulamaları ile görevlendirilmesine paralel olarak siyasal iktidarların müdahalesi aynı dönemlere rastlar.

Öte yandan, aslında karar yetkisine sahip olan Bakanlar Kurulunun, Yüksek Planlama Kurulundan geçmiş yıllık program üzerinde değişiklik yaptığı da zaman zaman görülmüştür. • Örneğin, 1976 Yılı Programı Yüksek Planlama Kurulundan geçtikten sonra değiştirilerek kabul edildiği halde, kararda "Yüksek Planlama Kurulu raporu ile sunulan 1976 Yılı Programının kabulü" deyimi kullanılmıştır (bkz. B. Tuncer, M. Özyörük, İ. Türk ve R. Aktan'ın Milliyet (1976)'de yer alan görüşleri, Soysal (1976)).

Gene 1980 yılı başlarında bazı plancı teknisyenlerin sözleşmelerinin feshedilerek görevlerine son verildiği görülmektedir. Bu da eleştirilere yol açmıştır.

Planlama - siyasal iktidar ilişkilerini inceleyen Y. Küçük, "DPT kurulduğu ortamın da etkisiyle, kurulduğundan beri hükümetlerle ilişkilerini sağlıklı bir biçimde geliştiremedi Bunun sorumluluğunun tümüyle hükümetlerde olduğu görüşüne katılmıyorum. Kurulduğundan başlayarak, planlamaya ve plancıya bir 'kurtarıcı' rolü vermek istendi. Hükümetler ve politika-

cılar, ilk önceleri kendilerinin dışında, bir takım 'kurtarıcılar' ile günün gün edilmesinden hoşnut oldular. Planlama örgütü ve plancılar ise, bu yapay kurtarıcılık yakıştırmasını pek benimzediler. Hükümetlerin ve siyasal otoritenin üzerinde bir sözlere olduğu hayaline kapıldılar. Bu yanlışlık bir türlü düzeltilemedi. Bu güne kaçlar geldi" demektedir (Milliyet, 1977).

Bazı yazarlara göre de "Hükümetler DPT'ni kontrol edecek ve teşkilâtı maksada uygun bir biçimde kullanacak bir düzeni kuramamışlardır. Hükümetler ekonomik sonuçlar doğuracak siyasal tercihlerini plancılara iletcek bir gelenek, bir metod ve güvenilir yol bulamamışlardır" (Kılıçbay, 1977). Gene bu yazarlara göre, "Plan uygulaması ve kontrolü ile DPT arasındaki ilişki tamamen kaldırılarak DPT yalnız ve yalnız hedef, ilke, strateji ve aletleri siyasal otoriteler tarafından tayin edilen planları yapmak görevi ile yükümlü olmalıdır (Kılıçbay, 1976).

Planlama belgeleri ile hazırlandıkları dönemdeki siyasal iktidarın görüşleri arasındaki ilişkiye gelince : Bilindiği gibi, kalkınma planları beş yıllık dönem için hazırlandıklarından dört yıl olan yasama meclisleri dönemlerini de aşmakta, hükümetlerin görev süreleri ise plan dönemleri ile paralellik içinde hiç bulunmamaktadır. Bununla beraber, uygulamada planlama belgelerinin hazırlandıkları dönemin siyasal iktidarının görüşlerinden etkilendikleri açıktır. Ekonomik işlerle görevli bir Başbakan Yardımcısı bu ilişkiyi "Plan, bir ekonomik politika belgesidir. Çdk partili demokratik bir ortamda ekonomik ve sosyal yaşama ne ölçüde müdahale edilmesi gerektiği konusunda partilerin farklı görüşleri benimsemeleri sön derece doğaldır" diyerek açıklamaktadır (Milliyet, 1978).

Gerçekten, Birinci Plan Hedefleri ve Stratejisi Milli Birlik Hükümetince kabul edilip yayınlandığı halde, AP-CHP koalisyonunca yeniden incelenip kabul edilmiş, daha sonra ikinci koalisyon hükümeti oluşturulurken de 3. kez partilerarası görüşme konusu olmuştur. Üçüncü Plan'ın Hedefleri ve Stratejisi konusunda da benzer uygulama dikkati çekmektedir. Aynı şekilde, Karma Komisyonunda görüşülmeye başlanan Dördüncü Plan da kurulan hükümet tarafından geri çekilmiştir.

Dolayısıyla, plan ile siyasal iktidar arasında kurulan bu ilişkiyi, planın reddini hükümet için güvensizlik saymaya kadar

götürmek mümkündür. Nitekim, planların yasama organında görüşülüp kabul edilmesinde bütçe usulü ile paralel kurup, son sözü Millet Meclisine söylemek de bunu kanıtlamaktadır.

Öte yandan, yasama organı ve hükümetlerin görev süreleri arasındaki farklılık karşısında, Mendes-France gibi bazı yazarlar, meclis, hükümet ve plan süreleri arasında eşitliği savunmaktadırlar.

B. Planlama Belgelerinin Normatif Niteliği Konusunda Duraksamalar :

Belirli hukuki usullere uyularak hazırlanan kalkınma planı ile yıllık programların hukuki nitelikleri konusunda ciddi duraksamalar ve çelişik görüşler vardır (Tan, 1976). Bu belirsizlik bir yandan planlama belgelerinin yapılmasında izlenen usulden, öte yandan da söz konusu belgelerin içeriğinden kaynaklanmaktadır.

1. Kalkınma Planının Hukuki Niteliği :

Gerek 91, gerek 77 sayılı kanunlar kalkınma planlarının yapılması ve onaylanması usulünü ayrıntılı biçimde düzenlemişlerse de, sonuçta plan, Millet Meclisi kararı ile kabul edilerek yürürlüğe girmekte ve değerlendirme de buna göre yapılmaktadır.

Herşeyden önce ve sanıldığına aksine, plan bir kanun olarak yürürlüğe konulmadığı gibi, kanun ile de onaylanmamaktadır. Dolayısıyla, plan kendisi kanun olmadığı gibi, ona hukuk düzeninde kanunlara tanınan yeri vermek de olanaksızdır.

Nitekim, Anayasa Mahkemesine göre, "kalkınma planının onanmasına ve yürürlüğe konulmasına ilişkin karar biçim açısından yasa, niteliğinde değildir". Kaldı ki, "kalkınma planının içerdiği ilkeler, yasalara özgü buyurucu ve yasaklayıcı nitelikte de değildir. Her hangi bir kimseye doğrudan ödev yüklemesi söz konusu olamayacağı gibi, yürürlükteki yasaları değiştirici bir etkisi de yoktur" (Resmi Gazete, 1979c).

Bu durumda, kendisi kanun kuvvet ve değerinde olmayan kalkınma planının kanunların kendisine uygunluğunu sağla-

ması, ancak kanun teklif ve tasarılarının hazırlığı aşamasında, 77 sayılı Kanundaki usul ile sağlanmaya çalışılmaktadır ki, bunun da başarı ile gerçekleştiği söylenemez.

Dolayısıyla, bugün hukuk düzenimizde görülen duraksamaların ve bazı hukuka aykırılıkların giderilmesi açısından kalkınma planının bir kanuna ek olarak onaylanmasında yarar vardır. Esasen bugünkü onay müessesesinin değiştirilmesi gereğine Üçüncü Plan'da açıklıkla işaret edilmiştir.

2. Yıllık Programların Hukuki Niteliği :

Yıllık programlar bakanlar kurulu kararı ile kabul edildiklerine göre, hukuki niteliklerinin açıklanması kalkınma planına göre daha kolay olmaktadır. Nitekim, Anayasa Mahkemesi yıllık programları tüzük ve yönetmelikler gibi, yürütme organının düzenleyici işlemi saymaktadır (AMK, 1989 : 42).

Danıştay da yıllık programları "düzenleyici, icrai ve idari bir tasarruf" olarak nitelemesine (DDK, 1971) karşın, bunun bütün hukuki sonuçlarını kabul etmemektedir. Nitekim, Danıştay yıllık programların hem "düzenleyici ve genel bir tasarruf" olduğunu söylemekte, hem de iptal davasına konu olamayacağına karar vermektedir (DDK, 1974).

Kanımızca, Danıştay'ın bu duraksaması ve çelişik görünen tutumu yıllık programın uygulama kararı ile program metni arasındaki nitelik farkından kaynaklanmaktadır. Danıştayın yürütme organının düzenleyici işlemi saydığı uygulama kararı olmaktadır.

C. İdari Yargıda Hukuka Uygunluk Denetiminde Plana Uygunluğun Araştırılması :

Planlı döneme geçildikten sonra idari yargı organı Danıştay, idarenin takdir yetkisinin denetiminde, bu yetkinin kamu yararına uygun kullanılıp kullanılmadığını araştırırken yürürlükteki plan ve yıllık program düzenlemelerinden yararlanmaktadır. Yargı organı bu tutumunu yalnızca ekonomik alana ilişkin idari işlemlerin denetiminde izlememekte, örneğin köy kurulması, bazı kamu kuruluşlarının yöneticilerinin görevden alınması gibi işlemlere karşı açılan davalarda da planlama işlemlerinden yararlanmaktadır.

Asıl ilginç uygulama ekonomik alana ilişkin idari işlemlerin yargısal denetiminde ortaya çıkmaktadır. Bu tür işlemlerin denetiminde takdir yetkisinin uygunluğu araştırılan kamu yararı "genel ekonomik yarar" haline dönüşmekte ve yürürlükteki plan ve programlara göre belirlenmektedir. Bu uygulamanın tipik örneği 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanununa göre verilen izinlerde, getirilen yabancı sermayenin ülkenin ekonomik gelişmesine yararlılığının değerlendirilmesinde görülmektedir. Danıştay idarenin bu değerlendirmesini yürürlükteki plan ve programlara bakarak denetlemektedir (DDK, 1973). Benzer uygulama Türk Ticaret Kanununa göre Ticaret Bakanlığı tarafından anonim şirket kuruluşu için verilen izinlerin denetiminde de görülmektedir (12'nci Daire, 1970 : 67).

Planın kamu kesiminde idari kararlar için bağlayıcılığı bu şekilde, yargısal denetim sırasında, dolaylı biçimde de olsa, önemli ölçüde sağlanmaya çalışılmaktadır.

KAYNAKLAR :

- AMK (1969), "Anayasa Mahkemesinin 23-25. 10.1968, E. 967/41-K. 969/46 Sayılı Kararı" Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, (8), 42.
- DDK (1971), "Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun 4.6.1971, E. 970/1004-K. 971/608 Sayılı Kararı", Danıştay Dergisi, (5), 132.
- (1973), "Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun 9.3.1973, E. 972/239-K. 973/152 Sayılı Kararı", Amme idaresi Dergisi, 6, (2), 1-20.
- (1974), "Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun. 7.12.1973, E. 972/194-K. 973/716 Sayılı Kararı", Amme İdaresi Dergisi, 7, (1), 190-193.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilâtı) (1975), Planlı Dönemde Sektörlere Göre Tedbirlerin Uygulama ve Sonuçları (1963-1975), Ankara, DPT Yayını.
- (1979a), Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.
- (1979b), 1979 Yılı Programı, Ankara.
- (1980), 1980 Yılı Programı, Ankara.
- HÜRRİYET GAZETESİ (1979), 27 Ocak.
- İLKİN, Akın (1973), "Demokrasi, Bürokrasi ve İktidar", Milliyet, (10.7.1973).
- KAFAOĞLU, Aslan Başer (1977), "Bütçe, Muhalefet ve Hükümet", Cumhuriyet, (17.2.1977).
- KILIÇBAY, Ahmet (1976), "Planlama Felsefesinin ve Teşkilâtının Değiştirilmesi", Tercüman, (5.3.1976).
- KILIÇBAY, Ahmet (1977), "Dördüncü Plan ve Bütçe", Son Havadis, (6.12.1977).
- MİLLİYET GAZETESİ (1976), 21 Şubat.
- MİLLİYET GAZETESİ (1977), 27 Kasım.
- MİLLİYET GAZETESİ (1978), 7 Şubat.
- 12'nci Daire (1970), "Danıştay 12'nci Daire'nin 10.12.1970, E. 970/1791-K. 970/2293 Sayılı Kararı, Onikinci Daire Kararları, 1.'nci Kitap, C. II, No. 2532, 167.
- RESMİ GAZETE (1979a), "Anayasa Mahkemesinin 21.12.1978, E. 978/46-K. 978/66 Sayılı Kararı", (3.4.1979), (16598), 23, v.d.
- RESMİ GAZETE (1979b), "Anayasa Mahkemesinin 23.1.1979, E. 978/14-K. 979/6 Sayılı Kararı", (14.4.1979), (16609), 22, v.d.
- RESMİ GAZETE (1979c), "Anayasa Mahkemesinin 12.4.1979, E. 979/7-K. 979/18 Sayılı Kararı", (19.7.1979), (16701), 19, v.d.
- RESMİ GAZETE (1980), "Anayasa Mahkemesinin 12.6.1980, E. 980/9-K. 980/40 Sayılı Kararı", (3.11.1980), (17149), 48, v.d.
- SOYSAL, Mümtaz (1976), "Plancıyla Oynamak", Milliyet, (21.2.1976).
- TAN, Turgut (1976), Planlamanın Hukuki Düzeni, Ankara: TODAİE.
- (1979), "Plan Uygulaması ve Satıştay", Sayıştay Dergisi, (54), 11.

S U M M A R Y

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROBLEMS OF PLANNING IN TURKEY
IN THE LIGHT OF TWENTY YEARS OF EXPERIENCE

Many aspects of planning in Turkey are still subjects of debate despite twenty years of practice. While some problems are related with organizational issues, emanating from the role of the planning organization within the state apparatus, some others include legal aspects.

The State Planning Organization (SPO), which was organized as the "staff headquarters" of the Civil Service, has also assumed responsibilities hardly compatible with this task. This functional change not only strained the relations of the SPO with other public agencies, but it also caused bottlenecks in its standing vis-a-vis the political power.

Although the imperative nature of planning for the public sector is accepted, the rate of realization of the measures proposed for the public sector in Plans and Annual Programmes did not exceed 50 %. On the other hand, the juridical mechanisms, necessary for streamlining legal and administrative decisions with the provisions of the Plan, are inadequately organized.

However, in harmonizing legal provisions with the Plan, the Constitutional Court and the Court of State made considerable contributions. While the former paid attention to the observance of the procedures stipulated by the Law No. 77, the latter investigated the principle of conformity to the public good in terms of Plan and Annual Programmes.

On the other hand, the auditing made by the Court of Accounts in the context of expenditures made through the General and Annexed Budgets and the auditing of State Economic Enterprises in Accordance with Law No. 468, with the intent of providing discipline in the implementation of the Plan, have not yet reached a satisfactory level.

In short, as it was stated in the Fourth Plan, the simultaneous improvement of the legal system and the development process is not materialized in the practice of the last twenty years. Planning was regarded just as a technical exercise in economics and the legal context of economic decisions was consistently ignored. Besides, the ambiguity still continues over the place of the basic planning exercises such as Plans and Annual Programmes in the legal system.