

İL GENEL İDARESİ VE PLANLI KALKINMA

YAZAN

SEYFETTİN NALİŞ

İÇİŞLERİ HİZMET VE TEŞKİLÂTINI
YENİDEN DÜZENLEME PROJESİ

332.23

NAL

TİD KÜTÜPHANESİ
Kayıt No: 862



S U N U Ş

İçişleri Bakanlığı hizmet ve teşkilâtını yeniden düzenlemek amacıyla il genel idaresi, zabıta, nüfus, sivil savunma, mahallî idareler ve Bakanlık merkez teşkilâtı üzerinde iki buçuk yıldır devam edegelen ve bir yıla yakın taşrada, değişik bölgesel özellikleri bulunan il, ilçe, bucak ve köylerde; bir yıla yakın da Ankara'da, İçişleri Bakanlığında ve çeşitli dış kuruluşlarda yapılan çalışma ve araştırmalara dayanan raporlar ilgili kuruluş ve kişilerin incelemelerine sunulmak ve düşünceleri alınmak üzere çoğaltılmaktadır.

İl genel idaresinin temel sorunlarına değinen ve bu yönüyle yalnız vali ve kaymakamları değil, bütün kamu kuruluşlarını ve il genel idaresinin yapısından ve işleyişinden olumlu ya da olumsuz yönde etkilendiği şüphesiz olan halkı çok yakından ilgilendiren «İl Genel İdaresi ve Planlı Kalkınma» raporu da geniş bir çevrenin yararlanmasına ve eleştirilerine sunulmak üzere kitap halinde bastırılmıştır.

İçişleri Hizmet ve Teşkilâtını Yeniden Düzenleme Projesi (İÇ - DÜZEN) araştırmacıları tarafından hazırlanan bu rapor, İÇ - DÜZEN Projesi yönünden henüz taslak durumundadır. Rapor ilgililerin katkılarıyla geliştirildikten sonra İçişleri Bakanlığı hizmet ve teşkilâtının, mahallî idarelerin ve taşra yönetiminin yeniden düzenlenmesi amacıyla kaleme alınacak olan ana raporun dayanaklarından birisi olacaktır.

Bakanlığımızın mevzuat çalışmalarına yön verecek ve yeniden düzenlemenin temel gerekçelerini teşkil edecek olan bu raporların hazırlanmasında büyük emek ve gayreti geçen (İÇ - DÜZEN) Projesi araştırmacı ve yöneticilerine tebrik, teşekkür ve takdirlerimi bildirir bundan sonraki çalışmalarında da başarılar dilerim.

Haldun Mentешеoğlu

İçişleri Bakanı

İ Ç İ N D E K İ L E R

	<u>Sayfa</u>
ÖNSÖZ	XXV
ÇÖZÜM YOLLARININ ÖZETİ	XVII
BİRİNCİ BÖLÜM	
GİRİŞ	
I — ARAŞTIRMANIN AMACI	1
II — ARAŞTIRMANIN KAPSAMI	3
III — ARAŞTIRMANIN YAPILDIĞI YER VE SÜRESİ	7
IV — ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ	8
İKİNCİ BÖLÜM	
P L A N L A M A	
I — PLANLAMANIN TANIMI VE YÖNETİMDEKİ YERİ	11
II — PLANLAMANIN ÖZELLİKLERİ	13
A — PLANLAMA BİR SEÇİM VE TERCİH İŞİDİR	13
B — PLANLAMA BİR KARAR İŞLEMİDİR	13
C — PLAN GELECEĞE YÖNELDİĞİ İÇİN İLERİYİ İSABETLE GÖRMEYİ GEREKTİRİR	14
D — PLANLAMA BİLİNÇLİ BİR SEÇİM YAPILMASINI GEREKTİRİR	14
III — PLANLAMA SAFHALARI	14
A — PLANLANACAK İŞLERLE İLGİLİ BİLGİLERİ TOPLAMA	15

	Sayfa
B — TOPLANMIŞ BİLGİLERİ DEĞERLENDİRME VE GRUPLANDIRMA	15
C — DEĞİŞİK YOLLAR ÜZERİNDE DÜŞÜNME VE KARARA VARMA	15
D — ÖNERİLEN PLANDAN BİRİSİNİ SEÇME	16
E — PLANIN AYRINTILI OLARAK DÖKÜMÜNÜN YAPILMASI VE ZAMANLA TABLOSUNUN HAZIRLANMASI	16
F — PLAN UYGULAMASINDAN ELDE EDİLECEK SONUÇLARIN ÖLÇÜLMESİ	17
IV — PLANIN FAYDA VE SAKINCALARI	17
A — FAYDALARI	18
B — SAKINCALARI	18
V — PLAN TÜRLERİ	20
A — EKONOMİK İŞLETMEYİ ESAS ALAN PLANLAR	20
B — ALAN, KONU VE SÜRE BAKIMINDEN PLANLAR	20
C — TEK KULLANIMLI - DEVAMLİ PLANLAR	21
D — EKONOMİK, SOSYAL VE KÜLTÜREL GELİŞMEYİ ESAS ALAN PLANLAR	21
VI — SOSYO - EKONOMİK PLANLAR	21
VII — SOSYO - EKONOMİK PLANLAMA VE GERİ KALMIŞLIK	25
A — GERİ KALMIŞ ÜLKELERDE EKONOMİK - SOSYAL VE POLİTİK BENZERLİKLER	26
B — GERİ KALMIŞ ÜLKELERDE İDARİ YAPI, PERSONEL USÛL VE DAVRANIŞ BENZERLİKLERİ	28

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PLANLAMA

	<u>Sayfa</u>
I — TARİHÇE	30
II — ANAYASAMIZDA ÖNGÖRÜLEN PLAN TİPİNİN ÖZELLİKLERİ	31
A — TÜRKİYE'DE PLAN BİR TOPLUM DÜZENİ ARACIDIR	34
B — TÜRK PLANI KAVRAYICIDIR	35
C — TÜRK PLANI BÜTÜNCÜ OLMAK ZORUNDADIR	35
D — TÜRK PLANLARI TÜM TOPLUM YARARINA YAPILIR	36
E — PLAN FEDAKÂRLIK VE DİSİPLİN GEREKTİRİR ...	37
F — TÜRKİYE'DE PLAN BİR DEVLET ÖDEVİDİR	37
G — TÜRK PLANI GENEL YÖNETİM İLKELERİNE UYGUNDUR	38
III — PLANLAMA ORGANI : DEVLET PLANLAMA TEŞKİLÂTI	39
A — YÜKŞEK PLANLAMA KURULU	40
B — MERKEZ TEŞKİLÂTI	41
1. İktisadî Planlama Dairesi	41
2. Sosyal Planlama Dairesi	41
3. Koordinasyon Dairesi	41
IV — TÜRK KALKINMA PLANLARI	42
A — BİRİNCİ PLANIN HEDEFLERİ VE STRATEJİSİ ...	43
B — İKİNCİ PLANIN HEDEFLERİ VE STRATEJİSİ	44
V — PLANLI SİSTEMİN YÜRÜTÜLMESİ	49
A — PLANIN HAZIRLANMASI	49
B — PLANIN UYGULANMASI	50
1. Koordinasyon	52
(1) Koordinasyonun genel ilkeleri	53

	Sayfa
(2) Koordinasyonun metodik ve pratik ilkeleri	53
(3) Koordinasyonun psikolojik ilkeleri	54
2. İzleme	56
VI — MAHALLÎ İDARELERDE PLANLAMA	57
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	
İLLERDE PLANLAMA GÖREVLERİ VE	
UYGULAMA	
I — YILLIK PROGRAMLARIN UYGULAMA DÜZENİ İLE İLGİLİ GÖREVLER	61
A — GÖREVLERİN BUGÜNKÜ DURUMU VE HUKUKİ DAYANAĞI	61
1. İl Koordinasyon Kuruluna Verilen Görevler	64
2. Valilere Verilen Görevler	66
3. Yatırımcı Kuruluşlara Verilen Görevler	66
4. Yatırımcı Kuruluşların Bağlı Oldukları Merkez Kademesi Kuruluşlarına Verilen Görevler	66
5. İlçe Koordinasyon Kurullarına Verilen Görevler	67
B — GÖREVLERİ YÜRÜTECEK TEŞKİLÂT	67
1. İl Koordinasyon Kurulu	67
a) İl Koordinasyon Kurullarının kuruluşu ...	67
b) İl Koordinasyon Kurullarının amacı	68
c) İl Koordinasyon Kurullarının yapıları ve işleyişleri	70
i - Kurula katılacak üyeler	70
ii - Kurulların üye sayısı	71
iii - Kurulun çalışmaları ve aldığı kararların mahiyeti	72
2. İl Koordinasyon Kurulu Sekreterlik Bürosu	75

	<u>Sayfa</u>
a) Sekreterlik bürolarının kuruluşu	75
b) Sekreterlik bürolarının amacı	76
c) Sekreterlik bürolarının yapıları ve işleyiş- leri	77
i - İl koordinasyon kurulu ile ilgili işlem- ler	77
ii - İl Koordinasyon kurulu ile ilgili olma- yan işlemler	77
iii - Personel durumu	79
iv - Araç ve gereç durumu	81
v - Sekreterlik bürolarının iş yükü	81
3. İlçe Koordinasyon Kurulu	84
a) İlçe koordinasyon kurullarının kuruluşu	84
b) İlçe koordinasyon kurullarının amacı ...	85
c) İlçe koordinasyon kurullarının yapıları ve işleyişleri	85
C — GÖREVLERİN UYGULANMASI	85
1. İllerde Program Hazırlıkları	86
a) Araştırma ve bilgi toplama	86
b) İhtiyaç önceliklerinin saptanması	88
c) İlde hazırlanan programlar	91
i - Hazırlanış bakımından farklılıklar ...	92
ii - Şekil bakımından farklılıklar	93
iii - Muhteva bakımından farklılıklar	93
2. İllerde Program Uygulamasının İzlenmesi ...	94
a) Merkez kademesi yatırımları üzerinde iz- leme	97
b) Mahallî idarelerle ilgili izleme	101

	Sayfa
i - Devlet Planlama Teşkilâtınca yapılan izlemeye aracılık etme	102
ii - Mahallî idare yatırım uygulamasının il seviyesinde izlenmesi	104
c) Özel teşebbüsteki gelişmelerin öğrenilmesi	106
3. İllerde Koordinasyon Sağlanması	107
a) İlçe kademesinde koordinasyon	107
b) İlçe ve il kademeleri arasında koordinasyon	109
c) İl kademesinde koordinasyon	110
d) İl ve merkez kademeleri arasında koordinasyon	118
i - Genel ilişkiler	118
ii - İçişleri Bakanlığı ile olan ilişkiler ...	119
II — MAHALLÎ İDARELER PLANLAMASI YÖNÜNDEN GÖREVLER	129
A — PLANLI KALKINMA VE MAHALLÎ İDARELER ...	129
B — ÖZEL İDARELERDE PROGRAMLAR VE BÜTÇELER	131
1. Görevlerin Bugünkü Durumu	131
a) Programlama görevleri	131
b) Bütçelerle ilgili görevler	132
2. Görevlerin Uygulanması	133
C — BELEDİYELERDE PROGRAMLAR VE BÜTÇELER	134
1. Görevlerin Bugünkü Durumu	134
a) İmar planı ve programlama görevleri ...	134

	<u>Sayfa</u>
b) Bütçelerle ilgili görevler	135
2. Görevlerin Uygulanması	237
a) İmar planları	237
b) Dört yıllık imar programları	138
D — KÖYLERDE PROGRAMLAR VE BÜTÇELER	141
1. Görevlerin Bugünkü Durumu	141
a) Programlama görevleri	141
b) Bütçelerle ilgili görevler	142
2. Görevlerin Uygulanması	143
 BEŞİNCİ BÖLÜM SORUNLAR VE ÇÖZÜM YOLLARI 	
I — GÖREVLERDEN DOĞAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM YOL- LARI VE UYGULAMA ŞEKİLLERİ	149
A — İLLERDE PLAN VE PROGRAM HAZIRLANMASI	149
SORUN 1	149
SORUNUN NEDENLERİ	149
1 — Araştırma ve bilgi toplama	150
2 — İhtiyaç önceliklerinin saptanması	151
3 — İlde hazırlanan programlar	152
4 — 1970 Yılı Programı ile öngörülen yıllık il programının taslağı	153
5 — Beş yıllık il planı taslağı	154
ÇÖZÜM YOLU	155
1 — Envanter çalışmaları	155

	<u>Sayfa</u>
2 — İhtiyaçların önem ve önceliklerinin saptanması	155
3 — İl programı taslağının hazırlanması	155
4 — İl progra mtaslağının keşinleşmesi	156
5 — İllerde beş yıllık plan taslağı	156
6 — Plan ve program modellerinin geliştirilmesi	157
7 — Personelin eğitimi ve yetiştirilmesi	157
SAĞLAYACAĞI FAYDALAR	157
UYGULAMA ŞEKLİ	158
B — YATIRIMCI KURULUŞLAR ARASINDA KOORDİ- NASYON SAĞLANMASI	160
SORUN 2	160
SORUNUN NEDENLERİ	160
1 — İlçe kademesinde ve ilçe ile il kademeleri arasında ilişkiler	161
2 — İl kademesinde koordinasyon	161
3 — İl ve merkez kademeleri arasında ve mer- kez kademesinde ilişkiler	164
4 — Mahalli idarelerle ilişkiler	167
C — YATIRIM UYGULAMALARININ İZLENMESİ	169
SORUN 3	169
SORUNUN NEDENLERİ	169
1 — Özel teşebbüsteki gelişmelerin öğrenilmesi	169
2 — İzlemede uygulanan farklı yöntemler	169
3 — İzlemenin değerlendirilmesi	171

	Sayfa
4 — Mahallî idarelerle ilgili merkezî izleme ...	171
5 — İl seviyesindeki izlemenin merkezde değeri- lendirilmesi	172
ÇÖZÜM YOLU	172
1 — Merkez kademesinde	173
2 — Taşra kademesinde	177
3 — Merkez kademelerindeki izleme ve değeri- lendirmelere ilişkin tedbirler	180
SAĞLAYACAĞI FAYDALAR	181
UYGULAMA ŞEKLİ	182
II — ÖRGÜTLENME SORUNLARI	184
A — MERKEZ ÖRGÜTÜ	184
SORUN 4	184
SORUNUN NEDENLERİ	184
1 — İllerle ilişkiler	184
2 — İçişleri Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Birimi	185
ÇÖZÜM YOLU	187
1 — Bakanlık Yüksek Kurulu	187
2 — Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Ge- nel Müdürlüğü	188
3 — Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Biri- minin amaçları	188
SAĞLAYACAĞI FAYDALAR	189
UYGULAMA ŞEKLİ	190
B — TAŞRA ÖRGÜTLERİ	191

	Sayfa
SORUN 5	191
SORUNUN NEDENLERİ	191
1 — İl koordinasyon kurulunun yapısı ile ilgili olmayan nedenler	191
2 — İl koordinasyon kurulunun yapısı ile ilgili nedenler	192
ÇÖZÜM YOLU	194
1 — İl Planlama Danışma Kurulu	194
2 — İl Planlama Danışma Kuruluna katılacak üyeler	194
3 — İl Planlama Danışma Kurulunun toplantıları	194
4 — İl Planlama Danışma Kurulunun çalışmaları	195
5 — İlde çözümlenemeyen koordinasyon konuları	195
6 — Valinin yapacağı yetki devri	195
7 — Kaymakamların durumu	195
SAĞLAYACAĞI FAYDALAR	195
UYGULAMA ŞEKLİ	195
SORUN 6	196
SORUNUN NEDENLERİ	196
1 — Planlama görevlerini yürütecek örgütün yetersizliği	196
2 — İl olanakları ile örgütlenme	197
ÇÖZÜM YOLU	199
1 — İl Planlama Müdürlüğü	200

	Sayfa
2 — Planlama görevleri ve vali yardımcıları ...	200
3 — Planlama bürosu	201
4 — İlçe Planlama Uzmanlığı	201
5 — Taşra planlama örgütleri ve İçişleri Bakan- lığı	201
SAĞLAYACAĞI FAYDALAR	201
UYGULAMA ŞEKLİ	202
III — MAHALLİ İDARELERİN ULUSAL PLANA YAKLAŞIM- LARI	203
SORUN 7	203
SORUNUN NEDENLERİ	203
1 — Temel sorunlardan doğan aksamalar	203
2 — Mahalli idarelerde plan, program ve bütçe- lerle ilgili aksamalar	205
ÇÖZÜM YOLU	213
1 — Temel sorunların çözüm yolları	213
2 — Mahalli idare plan ve programları ile büt- çelerine ilişkin çözüm yolları	214
UYGULAMA ŞEKLİ	216
IV — PERSONELİN SEÇİMİ VE EĞİTİMİ	217
SORUN 8	217
SORUNUN NEDENLERİ	217
1 — Hizmet öncesi eğitim ve personelin seçimi	217
2 — Hizmet - içi eğitim ve kapsadığı personel	218

	<u>Sayfa</u>
3 — Planlama konularındaki eğitimin amacı ve mahiyeti	219
4 — Eğitim konuları	219
ÇÖZÜM YOLU	220
1 — Personelin hizmet öncesi eğitimi ve seçilmesi	220
2 — Hizmet - içi eğitim ve kapsayacağı personel	220
3 — Eğitim konuları, eğitimin amaç ve mahiyeti	221
UYGULAMA ŞEKLİ	221
SONUÇ	
EKLER	
I — İL GENEL İDARESİ YÖNÜNDEN PLANLAMA GÖREVLERİ LİSTESİ	225
II — MEVZUATTA YAPILACAK DEĞİŞİKLİĞİ GÖSTERİR LİSTE	229
III — A) İÇİŞLERİ BAKANLIĞI ARAŞTIRMA - PLANLAMA VE KOORDİNASYON BİRİMİ TEŞKİLÂT ŞEMASI	231
B) İL VE İLÇELERDE PLANLAMA TEŞKİLÂTI ŞEMASI	232
IV — YARARLANILAN KAYNAKLAR	233

Ö N S Ö Z

İçişleri hizmet ve teşkilâtını yeniden düzenlemek amacıyla, 1967 yılı Temmuz ayında başlıyan çalışmalar son safhaya gelmiş bulunmaktadır. İÇ-DÜZEN tarafından kitap halinde yayınlanan bu ilk raporda, Proje çalışmaları hakkında genel bir bilgi vermek, gerek bu ilk yayının, gerekse bundan sonra yapılacak yayınların değerlendirilmesinde yararlı olacaktır.

İÇ-DÜZEN çalışmaları için :

1 — İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra kuruluşları ve bu kuruluşlar tarafından yürütülen hizmetler yönünden amaç; İçişleri Bakanlığının kuruluş amacını, bu amacı gerçekleştirmek için yapmak mecburiyetinde bulunduğu görev ve hizmetleri, bunlardan sorumlu teşkilât ünitelerini ve personelinin, bu ünitelerin amaçlarını, görev ve yetkilerinin dağılışı tarzı ile teşkilât yapısını, teşkilâtın işleyişini, birimler arasındaki bağlantı ve işbirliğini, teşkilâtın her türlü kaynaklarını ve hizmetlerin yerine getirilmesindeki görev karışımlarını saptamak ve incelemek saptanan bulguları modern kamu yönetimi ve teşkilâtlanma ilkeleri ile karşılaştırarak hizmetlerin en verimli biçimde yapılmasına imkân verecek teklif ve tavsiyeleri ve İl Genel İdareleri Görev ve Yetki Kanunu Tasarısı ile Teşkilât Kanunu Tasarısını ve gerekli görülecek diğer tasarıları meydana getirmektir.

2 — Mahallî İdareler yönünden amaç; bunların amaç ve görevlerini Devlet ve mahallî idareler arasında görev bölüşülmesini, merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki görev karışımlarını, görevlerin yapılma derecesini ve yeterli değilse nedenlerini, mahallî idareler - merkez ilişkilerini ve aralarındaki koordinasyonu saptamak ve incelemek, bulguları tahlil ve modern kamu yönetimi ve teşkilâtlanma ilkeleri ile karşılaştırarak mahallî idarelerin düzenlenmesi konusunda hizmetin yararına ve gereklerine uygun kanun tasarılarını hazırlayabilmesi için Bakanlığa, gerekli teklif ve tavsiyeleri yapmaktır.

Bu amacı gerçekleştirmek için, hazırlanan Projeye göre :

1) Çalışmaların genel yönetiminden sorumlu bir «Proje Yönetim Kurulu»

2) Çalışmaların teknik yönetiminden sorumlu bir «Proje Müdürlüğü»

3) Proje Müdürlüğünce verilecek konuları araştırıp rapora bağlamaktan sorumlu «Araştırma ekipleri» teşkil edilmiştir.

İçişleri Bakanlığının fonksiyonel hizmet grupları dikkate alınarak kurulan araştırma ekipleri şunlar olmuştur.

- 1 — İl Genel İdareesi Araştırma Ekibi
- 2 — Zabıta Hizmetleri Araştırma Ekibi
- 3 — Nüfus Hizmetleri Araştırma Ekibi
- 4 — Sivil Savunma Hizmetleri Araştırma Ekibi
- 5 — Mahallî İdare Hizmetleri Araştırma Ekibi
 - a) Özel İdare Alt Araştırma Ekibi
 - b) Belediye Alt Araştırma Ekibi
 - c) Köy Alt Araştırma Ekibi
- 6 — Personel Hizmetleri Araştırma Ekibi
- 7 — Bakanlık Makamı ve Danışma Birimleri Araştırma Ekibi
- 8 — Yardımcı Birimler Araştırma Ekibi

Araştırmaya girilmezden önce, Projenin amacı göz önünde tutularak araştırmada uygulanacak yöntemleri gösterir bir «Araştırma Rehberi» hazırlanmıştır. Bütün araştırmacılara verilen bu rehberde başlıca şu konular ele alınmıştır :

a) Araştırmada Esas Alınan Temel Kaynaklar

İÇ-DÜZEN araştırmasında Anayasa, Kalkınma Planları ve bunlara ilişkin dokümanlar, İdareyi ve İdarî Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonca kabul edilen ilkeler, MEHTAP raporu, Merkezî İdarenin Taşra Teşkilâtı Üzerinde Bir İnceleme raporu, Türk Mahallî İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi raporu temel kaynaklar olarak kabul edilmiştir.

b) Teşkilatlanmanın Unsurları

Ele alınan her konu üzerinde; amaç, görevler, teşkilât, personel, yetki ve sorumluluk, koordinasyon, haberleşme halkla ilişkiler, planlama, danışma, kontrol ve kaynak yönlerinden inceleme ve araştırma yapılması öngörülmüş ve araştırmacıya bu konularda yardımcı olabilecek bilgiler verilmiştir.

c) Araştırma Teknikleri

Rehberde; yazılı metin incelemesi, yerinde gözlem ve inceleme, mülâkat, anket ve tarihî gelişimin incelenmesi gibi araştırma teknikleri hakkında bilgi verilmiştir. Bu arada bilgilerin kaydı ile tahliline ve yazılacak rapor çerçevesine ilişkin yöntemler belirtilmiş, bunlar için standart formlar hazırlanmıştır.

Hazırlık Çalışmaları

Saha çalışmalarına girilmezden önce şu hazırlık çalışmaları yapılmıştır :

1 — Bilimsel kurumların yetkilileriyle görüşülecek araştırmanın nasıl bir metod ve teşkilâtla yürütülmesi gerektiği tartışılmış; bu tartışmaların ışığı altında, araştırmanın nedenlerini, amacını, kapsamını, metodunu ve sorumlu teşkilâtı gösteren «İçişleri Hizmet ve Teşkilâtını Yeniden Düzenleme Projesi» meydana getirilmiş; buna dayanılarak da «Araştırma Rehberi» düzenlenmiştir.

2 — Bakanlığın çeşitli kuruluşlarında görevli elemanlar arasından seçilerek proje emrine araştırmacı olarak verilen 20 personel için bilimsel kurumların ve TODAİE'nin yardımıyla bir seminer düzenlenmiş, bu seminerde özellikle araştırma teknikleri ve teşkilâtlanma konuları üzerinde durulmuştur.

3 — Bütün kanun ve tüzüklerimiz taranarak içişleri hizmet ve teşkilâtıyla ilişkili bütün görevler ana çizgileri ile tesbit edilmiş, her hizmet dalı özelliklerine göre kendi içinde tasnif edilip gruplandırılarak hizmetlerin tümünü kavrayan tam bir görev listesi ortaya çıkarılmıştır.

4—Son beş yılın bütçe görüşmeleri sırasında Millet Meclisinde ve Cumhuriyet Senatosunda ileri sürülen tenkit ve tavsiyeler yine hizmet dallarına göre gruplandırılarak özet haline getirilmiştir.

5 — Bakanlıkta bulunan, içişleri hizmet ve teşkilâtıyla ilgili tüm raporlar derlenmiş ve raporların adlarını, özetlerini ve nerede muhafaza edildiklerini gösterir bir liste düzenlenmiştir.

6 — Benzer bir çalışma, Bakanlık mensuplarının yabancı memleketlerdeki incelemelerini yansıtan raporlar üzerinde yapılmış. Birinci ve İkinci İdareciler Kongreleri tutanakları ile bilim adamlarının içişleri hizmet ve teşkilâtına ilişkin araştırma raporları incelenmiş, ekipler ve araştırmacılar için yararlanılabilir hale getirilmiştir.

7 — Dış ülkelerin içişleri hizmet ve teşkilâtına benzer uygulamalarında tercüme ve derlemeler yapılmıştır.

Saha Çalışmaları

1 — Araştırma ekiplerinden ilk beşi, yani, İl Genel İdareisi, Zabıta, Nüfus, Sivil Savunma ve Mahallî İdareler ekipleri önce taşrada, diğer üç ekip de merkezde çalışmalara başlamıştır.

2 — 5 Ağustos 1967 tarihinde başlayan taşra inceleme ve araştırmaları Temmuz 1968 ayına kadar bir yıla yakın bir süre, aralıksız olarak, devam etmiştir. Ancak bu tarihten sonra da, bazı araştırmacılar kendi konuları ile ilgili olarak taşraya gidip araştırmalarda bulunmuşlardır.

3 — Araştırmanın başından beri yurdumuzun değişik bölgelerinde bulunan ve çeşitli özellikleri olan 25 il, 47 ilçe, 25 bucak ve 38 köyde saha çalışmaları yapılmıştır.

4 — Araştırma için gidilen bu yerlerde il, ilçe ve bucak genel idaresi, zabıta, nüfus, sivil savunma, özel idare, belediye köy ve toplum kalkınması hizmetlerine ilişkin 2996 görev veya ilişki teker teker ele alınarak incelenip araştırılmıştır. Böylece her ekip ortalama 474, her araştırmacı 166 ayrı görev veya ilişki üzerinde saha çalışması yapmıştır.

5 — İçişleri Bakanlığının fonksiyonel hizmet gruplarını meydana getiren bu ana konularla ilgili olarak, taşra çalışmaları sırasında üzerinde inceleme ve araştırma yapılan toplam görev ve ilişki sayısı 260 ana grup içerisinde toplanmıştır.

6 — Araştırma için gidilen 135 idare bölümünde, inceleme ve araştırma yapılan birim sayısı 1154'tür. Bu 1154 birimin 505'i İçişleri Bakanlığına bağlı taşra kuruluşları, 649'u ise, İçişleri hizmet ve teşkilâtı ile mahallî idare hizmetleriyle ilişkili diğer taşra kuruluşlarıdır.

7 — Bu 1154 birimde görevli 1651 personelle, çeşitli konularda mülâkatlar yapılmıştır. Bu 1651 kişiden 862'si İçişleri, 789'u ise diğer kuruluşlar personelidir.

8 — Araştırma boyunca, 47 anket uygulanmış ve 5638 kişiye, çeşitli konularla ilgili 775 ayrı soru sorulmuştur.

9 — Taşrada çalışmalarını bitiren ekip ve araştırmacılar Ankara'ya dönerek,

a) Bir yandan taşrada bir yıl boyunca yapılmış olan araştırmaları değerlendirmişler,

b) Bir yandan da, taşrada uygulama yönünden yaptıkları incelemeleri, ilgili merkez kuruluşlarında geliştirmişlerdir. Bu şekilde merkezde 32 bakanlık ve müstakil genel müdürlükte inceleme yapılmıştır. Bu 32 bakanlık ve müstakil kuruluşta, mülâkat, metin incelemesi ve gözlem yoluyla araştırma yapılmış, böylece konulara bütün ilgililer açısından bakmak mümkün olmuştur.

10 — İçişleri hizmet ve teşkilâtı ve mahallî idarelerle ilgili olarak dış kuruluşlarda yapılan inceleme ve araştırmalar tamamlandıktan sonra İçişleri Bakanlığının merkez kuruluşlarında inceleme ve araştırmalara başlanmıştır.

11 — Halen araştırma faaliyetleri % 95 oranında tamamlanmıştır.

Rapor Yazımı Çalışmaları

Taşrada ve merkezde araştırması bitmiş konularda, ayrı veya birleşik monografi yazımı araştırmalar süresince devam etmiştir.

Nisan 1970 ayına kadar, yazımı tamamlanan (daktilo veya teksir makinesiyle çoğaltılan) araştırmacı raporu sayısı 121 ve bunların toplam sayfa tutarı 11219 dur. Bunlara toplam sayfa tutarları 1824 olan, araştırma için hazırlanmış 29 adet dokümantasyon çalışmasını da eklemek lâzımdır.

Bugüne kadar çıkan İÇ-DÜZEN yayınlarının listesi kitabın sonuna eklenmiştir.

Bu yayınlar merkez ve taşrada araştırması yapılan 3000 görevin hemen tamamını kapsamaktadır. Her raporda, görevin hukukî mahiyeti, uygulaması, uygulamadan ve mevcut durumdan doğan sorunlar ayrı ayrı belirtilmiş ve sorunların çözüm yollarıyla bunların uygulanış şekilleri, inceleme ve araştırmalara dayanılarak açıklanmıştır.

Bundan sonraki safhada; bu ayrıntılı raporlara dayanılarak, Bakanlığın bütün hizmetleri genel raporlara bağlanacak ve bu raporlarda o hizmetin ve o hizmetle ilgili Bakanlık kuruluşunun niçin ve nasıl yeniden düzenlenmesi gerektiğİ açıkça ortaya konulacaktır.

Genel raporlar, bir yandan ilgililere gönderilip düşünceleri istenirken; bir yandan da, ilgili bakanlık ve bilimsel kurumlardan her bir konunun uzmanı olan kişilerin de çağırılacağı Proje Yönetim Kurulunda birlikte tartışılıp geliştirilecektir.

Araştırmacıların Niteliğİ

Burada, İÇ-DÜZEN Projesinin bir özelliğİne de kısaca değİnmek istiyoruz.

Projede uygulanacak metodun belirlenmesi ve Bakanlıkça Projeye verilen personelin araştırma teknikleri ve teşkilatlanma konularında yetiştirilmesi bilimsel kurumların yardımı ile sağlanmıştır. Proje bu konuda özellikle TODAİE'den Sayın Kenan Sürgit'e ve ODTÜ'den Sayın Prof. Dr. Arif T. Payaslıoğlu'na teşekkür borçludur.

Ancak bu yardım ve yine metodla ilgili olarak bütün çalışmalar boyunca Sayın Kenan Sürgit'le yapılan çok yararlı danışmalar dışında, Projenin yürütümü ve araştırmaların yapılması tamamen İçişleri Bakanlığı personelinin sorumluluğunda devam etmiştir.

Projede, en büyük grubu (çalışanların hemen yarısını) teşkil eden mülkiye müfettişleri dışında, merkez valileri, vali muavinleri, kaymakamlar, Bakanlık şube müdürleri, jandarma kumandanları, emniyet müdürleri ve maiyet memurları araştırmacı olarak çalışmışlardır. Projede ortalama 25 kişi sürekli görev yapmıştır.

Böyle bir çalışma yapılması İÇ-DÜZEN'de bir zorunluk olarak ortaya çıkmıştır. Bunun nedenlerine de kısaca değinelim :

Bugün bilimsel araştırmalar ancak, o da kısmen, Üniversite çevrelerinde ve bilimsel kurumlar içinde yapılabilmektedir.

Bunun iki olumsuz sonucu ortaya çıkmaktadır :

a) Üniversite ve bilimsel kurumlarda araştırmacı ve uzman potansiyeli beklendiği ölçüde araştırma yapmaya yetmemektedir. Kaldı ki, özellikle Üniversitemizin asıl fonksiyonu da idarede yeniden düzenleme çalışmaları yapmak değildir. Bu bakımdan :

1 — Araştırmalar miktar olarak azdır.

2 — Süre faktörü dolayısıyla ayrıntılı incelemeler yapılamamakta ve ancak genel tavsiye ve ilkelerin tespitiyle yetinilmektedir.

3 — Dolayısıyla yapılabilen çalışmalar temel araştırmalar niteliğinde olup uygulamaya konulabilmeleri ayrıntılı başka araştırmaları da gerektirmektedir.

b) Ayrıca Üniversite çevrelerince yürütülen bazı ayrıntılı araştırmalar da, bilhassa uygulama ve uygulayıcılarla yakından temasa gelmemenin bir sonucu olarak, ya teorik kalmaya ya da, hiç değilse, değeri ölçüsünde uygulamaya konulamamaya mahkûm bulunmaktadır. Oysa yeniden düzenleme araştırmalarının hedefi, elbette ki, yeniden düzenlemeyi gerçekleştirmektir.

Bilimsel araştırmaların yalnızca üniversitelerde ve bilimsel kurumlarda yapılabileceği varsayımı bizi şöyle bir kısır çember içine sokmaktadır :

Bilimsel araştırmalara dayanmadan köklü ve tutarlı reformlar yapmak imkânsızdır.

Üniversitelerimizin ve bilimsel kurumlarımızın sınırlı olanak ve kaynakları, Türk idaresinin tümünün yeniden düzenlenmesi için iste-

nen ölçüde araştırma yapmaya yetmemektedir .

Öyleyse Türk idaresinde reform yapmak olanağı yoktur.

Kalkınmayı gerçekleştirmek için ,idareyi süratle yeniden düzenlemek gerektiğine göre, bu kısır çemberden kurtulmanın tek çıkar yolu, akademik kariyer dışında, bilimsel araştırma yapabilecek uzman sayısını artırmaktır. Bunun da yolu, her idarede belli bir kültür ve deneme dönemi geçirmiş uygun elemanları, bilimsel kurumlarla işbirliği yapılarak ,araştırma metot ve teknikleri ile teşkilâtlanma alanlarında yetiştirmektir.

İÇ -DÜZEN'de bu metot uygulanmıştır.

İl Genel İdaresi Araştırması

Elinizdeki kitap İl Genel İdaresi Araştırma Ekibine ait konulardan bir tanesini işlemektedir.*

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, İçişleri Hizmet ve Teşkilâtını Yeniden Düzenleme Projesinin ana amaçlarından bir tanesi, il genel idaresinin, yeniden düzenlenmesini gerçekleştirecek temel ilkeleri getirmektir. Bunun için taşra yönetiminin aksayan yönlerini düzeltecek, taşrada verimli, süratli ve kaliteli hizmet koşullarını sağlayacak bir yönetim düzeni üzerinde çalışılmaktadır.

İl genel idaresi, ilk bakışta karışık, iyi işlemesi için her unsurunun diğeriyle ilgisi ve bağlantısı üzerinde dikkatle durulması gereken çok yönlü bir sistemi ifade etmektedir. Özellikle sistemde önemli değişiklikler yapmayı hedef alan bir çalışma düzeninde, il genel idaresini teşkil eden unsurlardan en önemsiz gibi görünenlerin bile gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

Ancak değişik unsurlar üzerinde yapılan ayrıntılı incelemeler, sistemdeki ortak noktaların ve onun işlemlerini sağlayan bütünlüğün gözden kaçmasına da yol açmamalıdır.

Taşra kuruluşlarının amacına, teşkilâtına ve fonksiyonlarına biçim veren ana unsur illerde yerine getirilecek hizmetlerdir. Hizmete, refaha ve iktisadî kalkınmaya yönelmiş bir Devlet anlayışı ve buna paralel kalkınma ve gelişme ihtiyacı, bütün hizmetlerin plan bütünlüğü içinde birleştirilmesini ve yönetilmesini zorunlu kılmıştır

Bugün, il genel idaresine biçim veren etkenler içinde; birbirlerinden ayrı gibi görünen unsurları birleştiren, amacı belirten, bütün-

* Kitabın sonuna eklenen İÇ -DÜZEN yayın listesinde, il genel idaresiyle ilgili olarak ele alınan diğer konular gösterilmiştir.

l    sağlıyan bir nitelik taşıması bakımından en önemlisi «planlı kalkınma» dır.

İşte elinizdeki «İl Genel İdaresi ve Planlı Kalkınma» raporu, planlı kalkınmanın gerektirdiği bir il genel idaresi düzenini arama çabasını ortaya sermektedir.

İl genel idaresi, elbette ki, yalnızca bir İçişleri Bakanlığı konusu değildir. İçişleri Bakanlığının konunun n zımı ve mihveri olması, il genel idaresinin ilgili kuruluşlarla birlikte düzenlenmesini zorunlu kılan bir özellik olarak d   n lmelidir. Bu bakımdan, araştırma süresince, bulguların toplanmasına ve sorunların tartışılmasına ilgili pek çok kuruluşun katılması yeterli görülmemiş, ara tırıcının yaptığı kompozisyonun bütün ilgililerce incelenmesi ve düşüncelerinin alınması, kesin düzenlemenin ondan sonra yapılması, Projenin baştan beri benimsemi i açıklık metodunun gereği olarak, esas alınmış ve rapor, bu amacın gerçekleşmesi için, kitap haline getirilmiştir.

«İl Genel İdaresi ve Planlı Kalkınma» raporunun kitap halinde bastırılmasından beklenen faydaları   ylece özetlemek mümkündür :

a) Raporda ileri sürülen düşünceler il genel idaresinin yeniden düzenlenmesine temel olacaktır.

b) Bu bakımdan taşra yönetiminde görev almış bütün merkezi idare kuruluşlarını, mahallî idareleri ve İçişleri Bakanlığının her kademesindeki mensuplarını olduğu kadar, taşra yönetim yapısından ve bunun i leyi inden etkilenmekte olan halkı ve diğer kamu kuruluşlarını da çok yakından ilgilendirmektedir.

c) Bu yönüyle araştırma raporu ne kadar çok ilgilinin eline geçer ve ne kadar ilgiliden rapor üzerinde düşünce ve eleştiri gelirse; sistemi kurma, geliştirme ve en az noksanla uygulamaya koyma olanakları o derecede artacaktır.

Elinizdeki kitap, planlı kalkınmada yönetim sorunları gibi önemli bir konuda aydınların, yöneticilerin ve bütün ilgililerin konuyu tartışmalarına imkân hazırlarsa, yayınlanmasından beklenen amaç gerçekleşmiş olacaktır.

Yorucu bir çalışma sonunda ortaya gerçekten değerli bir yapıt çıkaran arkadaşım Mülkiye Müfettişi Seyfettin Nali 'i kutlar; bu yapıt'a araştırma safhasındaki titiz çalışmalarıyla değerli katkıda bulunan  zl k İ leri Genel Müdürlüğü M  aviri Fikret Nazilli ile Mülkiye Müfettişi Durmuş Yalçın'a te ekk rl rimi sunarım.

Ziya ÇOKER
Proje Müdürü

ÇÖZÜM YOLLARININ ÖZETİ

A — İLLERDE PLAN VE PROGRAM HAZIRLIKLARI

(Paragraf 145 - 164; 263 - 279)

1 — Yıllık il program taslağına esas olacak bilgilerin il seviyesinde toplanıp değerlendirilmesine, ihtiyaç önceliklerinin saptanmasına ve saptanan önceliklere uyulmasına ilişkin hükümler, standart ve yöntemler belirtilmelidir (Paragraf 271, 272).

2 — Yıllık il program taslağının ilçeler itibariyle hazırlanması esas olmalıdır (Paragraf 273).

3 — İl koordinasyon kurulu, yıllık il program taslağı üzerindeki görüş ve tercihlerini bir gerekçeye dayandırmalı; kurul tercihlerinin merkezce benimsenmemesi ya da kısmen benimsenmesi hallerinde bunun nedenleri valiliğe bildirilmelidir (Paragraf 273).

4 — Yıllık il programı kesinleştikten sonra ilgili kuruluşlar çalışma ve iş programlarını duruma göre valiliğe ve kaymakamlığa göndermelidir (Paragraf 274).

5 — İllerin Ulusal Kalkınma Planı hazırlıklarına katılabilmelerinin sağlanması amacıyla, ilin Beş Yıllık Plan Taslağı düzenlenmelidir (Paragraf 275).

6 — İllerde bütün görevlilerce aynı şekilde anlaşılacak, hazırlanıp uygulanabilecek plan ve program maddeleri geliştirilmelidir (Paragraf 276).

B — KOORDİNASYON VE İZLEME GÖREVLERİ

(Paragraf 82 - 90; 165 - 225; 289 - 299)

7 — Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla valilere ve kaymakamlara verilen tüm görevlerin merkez kademesinde gözetim ve denetim sorumluluğu İçişleri Bakanlığına verilmeli; Bakanlık bu fonksiyonu yapabilecek yetkilerle donatılmalıdır (Paragraf 285, 295).

8 — Valilerle kaymakamların İl İdaresi Kanunundaki yetkilerini kısıtlayıcı mevzuat hükümleri kaldırılmalı; il içinde yatırımı bulunan bölgesel kuruluşlar İl İdaresi Kanununun kapsamı içine alınarak planla-

ma açısından bu kuruluşlarla valilerin ve kaymakamların ilişkileri günün koşullarına uygun hükümlere bağlanmalıdır (Paragraf 296).

9 — Mahallî idarelerin il ve ilçe seviyelerinde ilgili kuruluşlarla koordinasyona katılmaları konusunda, valiler ve kaymakamlar belediyelerle köy muhtarlıklarından gerekli tedbirlerin alınmasını isteye bilmelidirler (Paragraf 296).

10 — Koordinasyon ve izleme görevlerinin bir sisteme bağlanmasında yararlı oldukları görülen çalışma ve iş programı ile izleme raporu formları, uygulamada birlik ve kolaylığı sağlayacak, iyi bir değerlendirmeye imkân verecek biçimde düzeltilerek geliştirilmelidir (Paragraf 296).

11 — İl, ilçe ve İçişleri Bakanlığı kademelerinde birleştirilerek Devlet Planlama Teşkilâtına gönderilen mahallî idarelerle ilgili bilgilerin gerçek rakamlara dayandırılması için gerekli tedbirler alınmakla birlikte; bu bilgilerin il, ilçe ve Bakanlık kademelerinde değerlendirilmesi sağlanmalıdır (Paragraf 297).

12 — İçişleri Bakanlığına gönderilen genel durum raporu ile 5442 sayılı kanunun 26. maddesine göre öteki Bakanlıklara gönderilen raporlara ildeki izleme sonuçlarını gösterecek bir muhteva verilerek sözü geçen bakanlıklara işin mahiyetine uygun tek rapor gönderilmesi sağlanmalıdır (Paragraf 297).

13 — İçişleri Bakanlığına gelecek izleme raporları valilerin ve kaymakamların yükselme ve atanmaları bakımından değerlendirmeye tabi tutulmalıdır (Paragraf 297).

C — ÖRGÜTLENME

Merkez örgütü

(Paragraf 218 - 225; 300 - 305)

14 — Gerek sosyo - ekonomik ve gerekse geleneksel görevler bakımından İçişleri Bakanlığının yetki ve sorum alanına giren tüm çalışmaların genel esaslarını ve yönünü saptamak üzere müsteşarın başkanlığında bir **Bakanlık Yüksek Kurulu** kurulmalıdır (Paragraf 301 - 304).

15 — Bakanlık Yüksek Kurulunun tespit ettiği esaslara uygun olarak Bakanlık çalışmalarını planlamak, koordine etmek, izlemek, değerlendirmek ve bu alanlarda araştırma yapmak üzere bir **Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü** kurulmalıdır (Paragraf 301 - 304).

Taşra örgütleri

(Paragraf 108 - 144; 306 - 317)

16 — İl koordinasyon kurulu valinin başkanlığında danışma görevi yapmalı; plan ve programların hazırlanması, uygulanması safhalarındaki koordinasyon ve izlemeyen vali sorumlu olmalıdır. Kurula, bu amaç ve fonksiyonuna uygun olarak **İl Planlama Danışma Kurulu** adı verilmelidir (Paragraf 309).

17 — Kurul, biri uygulama yılı girmeden, öteki girdikten sonra olmak üzere yılda iki defa toplanmalı; izleme, koordinasyon ve il program taslağı ile diğer konular hakkında ayrıntılara inmeyen genel görüşünü belirtmelidir. İşin ayrıntıları ilgili kuruluşların kendi aralarında ve valinin aracılığı ile karara bağlanmalı; vali, yetkileri içinde çözemediği konuları, ilgili Bakanlığa, İçişleri Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilâtına bildirmelidir (Paragraf 309).

18 — Vali, kurul başkanlığı yetkisini vali yardımcılarına devretmemelidir (Paragraf 309).

19 — İlçelerde, ildekine uygun **İlçe Planlama Danışma Kurulu** kurulmalıdır (Paragraf 309).

20 — Planlama işlerinde valiye danışmanlık yapmak; ilin yıllık program taslağını hazırlamak, uygulamanın izlenmesiyle yatırımcı kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasına ilişkin çalışmaları yaparak valiye tavsiyelerde bulunmak üzere her ilde İçişleri Bakanlığına bağlı **İl Planlama Müdürlüğü** kurulmalıdır (Paragraf 315).

21 — Valinin, Planlama konusunda vali yardımcısına yapacağı yetki devri, İçişleri Bakanlığınca bir yönetmelikte belirtilmelidir (Paragraf 315).

22 — İlçelerde, kaymakamın emrinde bir **İlçe Planlama Uzmanlığı** kurulmalıdır (Paragraf 315).

D — MAHALLÎ İDARELERİN ULUSAL PLANA YAKLAŞIMLARI

(Paragraf 91 - 95; 226 - 262; 318 - 328)

Temel sorunlar

(Paragraf 326)

23 — Devlet hizmetlerinde, genel idare ile mahallî idareler arasında dengeli ve rasyonel bir görev dağılımı gerçekleştirilerek mahallî idarelere «görevleri ile oranlı gelir kaynakları» sağlanmalıdır

(Paragraf 326).

24 — Mahallî idarelerin ekonomik işletmelerinin kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenmeli; bunların muhasebe yöntemlerine ilişkin mevzuat bir an önce çıkarılmalıdır. Bu düzenlemelerde işletmelerin ekonomik kurallara göre işleyebilecek bir yapıya kavuşturulmaları göz önünde tutulmalıdır.

25 — Mahallî idarelerin bütçe ve muhasebe yöntemlerinde iyileştirme ve düzenlemelere gidilirken, millî bütçe ve muhasebe yöntemleri ile «imkân ölçüsünde tekdüzen bir sisteme ulaşma» ilkesi gözetilmelidir.

Mahallî idarelerin plan, program ve bütçeleri

(Paragraf 327)

26 — Köylerde belediye kurulması 5000 nüfus ile sınırlandırılarak bütün belediyeler imar planı yapmakla yükümlü olmalı; köylerde de nüfuslarına göre kademeli biçimde imar çalışmaları başlatılmalıdır. İmar çalışmalarına kamu oyunun ilgisini çekmek için, planlar onaylanıp kesinleşmeden önce halka tanıtılmalı ve tartışmaya açık tutularak halkın eğilimleri tespit edildikten sonra ilgili kurulların kararı, İmar ve İskân Bakanlığının onayı ile kesinleşmelidir.

27 — İmar planları süresi belli bir perspektife göre hazırlanmalıdır.

28 — Halihazır harita, imar planı ve yol istikamet planı yaptırma görevi prensip itibarıyla belediye ve köylere ait olmalı; Devlet, bu çalışmaları malî ve teknik yardımlarla desteklemelidir. Bütün imar çalışmaları gerek hazırlık, gerekse uygulama safhalarında İmar ve İskân Bakanlığının gözetim ve denetimi altında bulunmalı; bu amaçla illerde imar müdürlüklerinin kuruluşu tamamlanmalıdır.

29 — Her kademe mahallî idarede, Ulusal Kalkınma Planına uygun olarak, beşer yıllık kalkınma planları hazırlanmalıdır. Bu planlar yıllık programlar halinde bütçelere yeterli ödenekler konulmak suretiyle gerçekleştirilmelidir.

30 — Her kademedeki mahallî idarenin plan, program ve bütçeleri, idarî vesayet makamının özendirici, yol gösterici yardımlarıyla, demokratik ilkelere uygun olarak hazırlanmalıdır. Bu plan, program ve bütçeler idarî vesayet makamının onayına tabi tutulmalıdır.

31 — Yıllık programı hazırlayan teknik servislerle saymanlık servisi arasında sıkı bir işbirliği ve koordinasyon sağlanarak program-

lar mahallî idarenin malî gücünü aşan, gerçekleştirilmeyecek bir ölçü ve genişliğe vardişılmamalıdır.

32 — Mahallî idareler için gerekli plan ve program modolları ile Devlet bütçe formülüne uygun, fakat basitleştirilmiş bütçe formülleri geliştirilmeli; «Program -Bütçe» teknikleri, her kademedeki mahallî idareye indirilmelidir. Köylerde bütçe yılı; Devlet, özel idare ve belediyelerdeki bütçe yılı ile aynı olmalıdır.

33 — Köy bütçe gelirlerinin tahmininde daha kolay bir yöntem olan (kesin hesabı alınmış son üç yılın tahsilât ortalaması) esas alınmalıdır.

34 — Devletçe köye götürülen hizmetlere köylünün katılışları köy bütçelerine intikal ettirilmelidir.

35 — Belediye ve köy bütçeleri ilçede kaymakam, ilde vali ya da valinin yapacağı yetki devri ile vali yardımcısı tarafından onanmalıdır.

E — PERSONELİN SEÇİMİ VE EĞİTİMİ

(Paragraf 329 - 336)

36 — Kaymakamların hizmet öncesi eğitimi ve seçilmeleri konusunda Merkezî İdarenin Taşra Teşkilâtı Üzerinde Bir İnceleme raporundaki tavsiyelere uyulmakla birlikte; kaymakamların maiyet memurluğu stajları sırasında, il ve ilçe planlama örgütlerinde eylemli olarak görev almaları, TODAİE'de de planlamaya ağırlık veren özel bir eğitim görmeleri sağlanmalıdır.

37 — İl ve ilçelerde kurulacak planlama örgütlerine gerekli uzmanlar İçişleri Bakanlığının kaynakları ile sağlanmalı; bunlar belli sürelerle TODAİE'de eğitime tabi tutulmalı, kendilerinin, DPT'da görev almaları sağlanmalıdır.

38 — Vali, vali yardımcısı ve kaymakamların planlama konularında hizmet - içi eğitimlerinin sağlanması için toplantı ve seminerlerin sayısı artırılmalıdır. Bu toplantı ve seminerlerden merkez personeli de yararlandırılmalıdır.

39 — İl planlama müdürlüğü, taşra memurlarının eğitimi konusunda çalışmalar yapmalı; bu çalışmalar İçişleri Bakanlığınca desteklenmelidir.

40 — Personelin görev, yetki ve sorumlulukları ile ölçülü ve dengeli bir eğitim görmesi esas alınmalı; verilecek planlama bilgileri personelin günlük işlerde karşılaştığı sorunları çözmede kendisine yarayacak, beceri ve yeteneklerini artıracak pratik bilgiler olmalıdır

**İL GENEL İDARESİ
VE
PLANLI KALKINMA**

- 1. BÖLÜM** GİRİŞ
- 2. BÖLÜM** PLANLAMA
- 3. BÖLÜM** TÜRKİYE'DE PLANLAMA
- 4. BÖLÜM** İLLERDE PLANLAMA GÖREVLERİ VE UYGULAMA
- 5. BÖLÜM** SORUNLAR VE ÇÖZÜM YOLLARI
- SONUÇ**

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ

I — ARAŞTIRMANIN AMACI

1. İster kamu sektörü, ister özel sektör alanında olsun; bir örgütlenmenin bulunduğu her yerde, hizmetlerin en verimli, en etkili bir noktaya ulaştırılabilmesi için, işlerin şu ya da bu şekilde bir «plan» a bağlanması; örgüt emrine verilmiş araç, gereç ve personelin bu plana ve planda öngörülen hedeflere uygun biçimde kullanılması konusu, günümüzde en çok konuşulan; plancıları, uygulayıcıları ve yöneticileri pek fazla uğraştıran sorunlardan biri olmuştur. Devlet bir bakıma örgütlenmiş kamu hizmetlerinin bütünü demektir. Devlet hayatında, özellikle bizim gibi kalkınma çabası içinde bulunan bir ülkede, bu sorunun çözülmesi büyük önem taşımaktadır. Böyle bir sorunun temelinde, ülkemizde mevcut insan gücü ile doğal ve ekonomik her türlü kaynak ve olanakların, Ulusal Kalkınma Planının hedefleri ve stratejisi doğrultusunda kullanılmaya yöneltmesi gibi çok yönlü, güç bir işin gerçekleştirilmesi konusu yatmaktadır.

2. Yurdun dört bir yanına dağılmış olan Devlet hizmetlerinin ve bu arada Ulusal Kalkınma Planı ile bu Plan uyarınca hazırlanan Yıllık Programların uygulandığı ve gerçekleştirildiği en büyük idarî birim «İl» dir. İlde Devletin ve hükümetin temsilcisi, ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idarî ve siyasî yürütme vasıtası olan vali ile ilçede ona benzer durumda bulunan kaymakamın, 1961 Anayasası ile girdiğimiz planlı dönemde, Ulusal Kalkınma Planları ve Yıllık Programlar bakımından, fonksiyonlarının açıklığa kavuşması, kalkınma çabalarının başarıya ulaşmasında kaçınılmaz bir zorunluluk olarak görülmektedir. Kalkınma Planları ve özellikle Yıllık Programlarla valilere ve kaymakamlara «sosyo-ekonomik» nitelikte yeni bir takım görevler verilmiştir. Bu görevler nelerdir? Bunun için kendilerine ne gibi yetkiler tanınmış, sorumluluklar yüklenmiştir? İlkin bunların bilinmesi gerekmektedir.

3. Sonra, valilerin ve kaymakamların, güvenlik ve esenlik hizmetleri başta olmak üzere, çok sayıda «geleneksel» görevleri vardır.

Bu görevlere ilişkin hizmetlerin, Ulusal Kalkınma Planında öngörülen hedeflere yöneltilmesi de büyük önem taşıyan bir konudur. Çünkü, geleneksel görevlere ilişkin hizmetlerdeki bozukluklar, aksama ve duraksamalar, hiç kuşkusuz, Ulusal Plan hedeflerine ulaşılmasını olumsuz yönde etkilemekten geri kalmayacaktır. Örneğin, trafik düzenindeki yetersizliklerin ekonomik alanda meydana getirdiği hesapsız zararlar ve sosyal bünyede açtığı yaralar bir yana; 1959, 1960 ve 1961 yıllarında sadece trafik kazalarından doğan maddî zarar ortalaması yarım milyar liradır¹. Her yıl yüzlerce hektar orman yangını küçümseyecek millî servet kayıplarına yol açmakta; bu kayıplarla birlikte tabii afetler de şiddetini ve genişliğini artırmaktadır. Öte yandan, yurdumuzun can damarı ve ekonomik hayatımızın temeli durumunda olan ulaşım, haberleşme, enerji vb. enfastrüktür tesislerin gerek iç ve gerekse dış tehlikelere karşı korunmalarındaki önem apaçık ortadadır. Bu ve buna benzer konularda yeterli tedbirlerin alınmaması, ya da alınan tedbirlerin gereği gibi yerine getirilmemesi veya işlememesi, açıktır ki, Ulusal Planda öngörülen kalkınmayı, imkânsız kılmaya bile, büyük ölçüde güçleştirecektir. Bu bakımdan kalkınmaya yönelmiş çabaların, ancak yarından endişesi olmayan bir toplumda, huzur ve güvenliğin hüküm sürdüğü bir ortamda başarı sağlayabileceği kolaylıkla anlaşılabilir.

4. Böylece, ilde gerek sosyo-ekonomik hizmetlerin, gerekse geleneksel hizmetlerin tümünün, Ulusal Planın hedef ve isteklerine uygun bir plan ya da planlar düzeni içinde yürütülmesi söz konusu olabilir. Acaba ilde geleneksel ve sosyo-ekonomik hizmetlerin tümü bir il planı ya da planları içinde yürütülmekte midir? Bunun için ilde ne gibi planlama, programlama çalışmaları yapılmaktadır? İlde mevcut örgütler ve personel bu çalışmalar için yeterli midir? Yeterli değilse yeni bir düzenlemeye gidilmesi gerekecek midir?... Araştırmanın amaç ve kapsamı saptanırken, ilde gerek sosyo-ekonomik hizmetler ve gerekse geleneksel hizmetlerle ilgili olarak planlama yönünden akla gelebilecek bütün soruların bu araştırma içinde ele alınması ve bir çözüme bağlanması gerektiği öne sürülebilir.

5. Sosyo-ekonomik ve geleneksel hizmetlerin tümünün bir «İl Planı» içinde ele alınması yönündeki görüş ve düşünceler uzun tartışmalara yol açmıştır. Tartışma sonunda, geleneksel hizmetlerin çok sayıda ve çok çeşitli ihtiyaçlarla ilgili olmaları yanısıra, niteliklerinin

1 Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri Projesi (MEHTAP) Raporu, TODAİE, Ankara 1966, s. 159.

de birbirinden farklı olduğu görülmüştür. Bu durum, araştırmada amacın istenildiği genişlikte tutulamayacağı kanısını uyandırmıştır. Ayrıca, geleneksel hizmetleri de içine alan bir amacın, konuyu dağıtmak gibi önemli bir sakınca doğurabileceği de akla gelmiştir. Gerek bu engeller ve gerekse daha sonra (Araştırmanın Kapsamı) nda açıklanacak nedenlerle, illerde geleneksel hizmetlere ilişkin görevlerin bu araştırmanın amacı içinde ele alınmasında ne araştırma tekniği, ne de pratik yönden bir fayda olmadığı sonucuna varılmış; bu nedenle de amacın sınırlandırılması uygun, hatta zorunlu görülmüştür.

Böylece (İl Genel İdare ve Planlı Kalkınma) konusundaki bu araştırmanın amacı : «Beş Yıllık Kalkınma Planları ve bu Planlar gereğince hazırlanan Yıllık Programlarla valilere ve kaymakamlara verilen görevlerin hangi teşkilâtla, ne ölçülerde yerine getirilebildiği; söz konusu görevlerden dolayı ilçe, il bölge ve merkez kademeleri arasında ne gibi ilişkiler doğduğu konularını incelemek» olacaktır.

II — ARAŞTIRMANIN KAPSAMI

6. «İlde planlama» konusu, İçişleri Hizmet ve Teşkilâtını Yeniden Düzenleme Projesi esaslarına göre, taşrada il genel idare hizmetlerine ilişkin görevleri araştırmakla yükümlü bulunan (İl Genel İdare Ekibi) nin araştırma alanı içinde yer almaktadır. Ancak, illerde dört grupta toplanmış olan (Kolluk - Sivil Savunma - Nüfus - Mahallî İdareler) hizmetlerine ilişkin görevler bu ekibin araştırma alanı dışındadır. Söz konusu görevlerin araştırılması, bu hizmet gruplarına göre adlandırılan dört ayrı ekip tarafından yürütülmektedir.

7. Öte yandan, özellikle planlı döneme girildikten sonra, Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları gereğince Yıllık Programlarda öngörülen yatırımların illerde uygulamasının izlenmesi, yatırımcı kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması ve mahallî idareler yatırımlarının izlenmesi konularında illere bazı görevler verildiği ve bu görevlerin yerine getirilmesi için illerce bazı çalışmalar yapıldığı bilinmektedir. Bu görev ve çalışmalar da İl Genel İdare Ekibince araştırma konusu yapılmıştır. Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda yer alan (Toplum Kalkınması) ile ilgili görev ve çalışmalar ise (Mahallî İdareler Ekibi) nce araştırma konusu yapılmış ve araştırma sonunda düzenlenen rapor Proje Müdürlüğüne sunulmuştur.

8. İllerde, İç - Düzen Projesi esaslarına göre beş ayrı ekip tarafından araştırılan «geleneksel» diyebileceğimiz hizmetlere ilişkin görevlerle, Kalkınma Plan ve Programlarında öngörülen «sosyo - eko-

nomik» niteliköteki görevlerin tümünü kavrayan ve bu görevler arasında tespit edilecek karşılıklı bağ ve ilişkileri planlama açısından değerlendirmeyi ve ortaya çıkacak sorunlara ortak çözüm yolları bulmayı hedef alan il seviyesinde bir plânlama araştırması düşünüldüğünde, karşılaşılan en önemli sorun, araştırmanın kapsamının saptanması olmaktadır. Ancak geleneksel hizmetlerle kalkınma planlarına ilişkin sosyo - ekonomik hizmetler arasında mevcut nitelik farkları başta olmak üzere, araştırmanın başında geleneksel hizmetlere ilişkin görevleri de gözönünde tutan bir yöntemin izlenmemesi ve ayrıca bu görevlerden bazılarının henüz araştırıcı raporlarına bağlanmamış bulunması, her iki hizmet grubuna giren görevleri birlikte ele almaya imkân vermemektedir. Bu imkânsızlığın nedenlerine gelince :

9. A — Geleneksel hizmetlerle sosyo - ekonomik hizmetler arasında nitelik bakımından önemli farklar vardır. Bu nitelik farkları her iki hizmet grubuna giren görevlerin birbirinden ayrılmasını zorunlu kılmaktadır. Nitekim gerek teorik alanda, gerek uygulama alanında bu görevler arasında bir ikilik (düalite) bulunduğu açıkça kabul edildiği görülmektedir. Teorik olarak (idarede plan) denilince, genellikle, ekonomik plan ya da ekonomik gelişme ve kalkınma planı anlaşılmaktadır.² Uygulama alanında ise bu ikilik, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda kendini göstermektedir. Kanunun 24. maddesinde geleneksel hizmetlerle ekonomik ve sosyal hizmetlerin iki ayrı fıkrada ele alınmış olması ve bunlardan «... istihsalin artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, umumî refahın sağlanması...» gibi yalnız ekonomik ve sosyal nitelikte olanlarla ilgili tedbirlerin planlaştırılmasından söz edilmiş bulunması, geleneksel hizmetlerle sosyo - ekonomik hizmetler arasındaki ayrımın kabulünden başka bir anlam taşımamaktadır.³

2 Dr. Kemal Tosun, İşletme ve Müesseselerde Sevk ve İdare Prensipleri Tatbikatı ve Politikası, Hüsnü Tabiat Matbaası, İstanbul 1961, Cilt I, s. 196.

3 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu Madde 24 :

Vali, yılda dört defadan az olmamak üzere lüzum gördüğü zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi, teşkilâtın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla idare şube başkanlarını heyet halinde toplar. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için mecburidir.

Bu görüşmelerde istihsalin artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, umumî refahın sağlanması gibi konular üzerinde gerekli tedbirler planlaştırılır.

Bu toplantılara kaymakamlar ve belediye ve ticaret ve ziraat odası başkanlarıyla diğer memur ve ilgililer çağrılabilir.

Hizmetler arasındaki nitelik farkının nedenleri incelenirse görü-
lür ki :

(1) Bu fark, hizmetlerden bir gruptakilerin yönetsel (idari), öte-
ki gruptakilerin ekonomik ve sosyal karakterde oluşlarından ve götü-
leri amaçlardan doğmaktadır. Örneğin, kolluk hizmetinin amacı genel
güvenlik ve esenliği sağlamak; sivil savunma hizmetinin amacı, savaş
halinde ve bazan da barış zamanında halkı sivil savunmaya hazırlamak
ve gerekli sivil savunma tedbirlerini saptamak; nüfus hizmetinin ama-
cı, nüfus olgularını tesbit etmek ve yazımını yapmaktır. Buna karşılık
Kalkınma Plan ve Programlarında öngörülen hizmetler, tüm ülke üstün-
de yaşayanların ekonomik, sosyal ve kültürel bakımdan gelişmesini,
kalkınmasını amaç edinmektedir. Görülüyor ki, amaç bakımından fark-
lılık, yalnız geleneksel hizmetlerle sosyo-ekonomik hizmetler arasında
değil; geleneksel hizmetlerin kendi aralarında da vardır.

Merkezî idarenin mahallî idarelerle ilgili hizmetlerine gelince :
Merkezî idarenin bu idareler üzerinde kullandığı vesayet yetkisi tipik
geleneksel görevlerdendir. Ancak ayrı tüzel kişilikleri, hizmet alan-
ları olan, bütçelerine göre bir takım gelirleri toplayıp harcamalarda
bulunan bu idareler, kendi kalkınma planlarını hazırlayıp uygulayabilir-
ler.⁴ Bu takdirde, bu idarelerin yapacağı bu plan ve programların da
Ulusal Kalkınma Planındaki veri ve direktiflere uygun şekilde hazı-
rlanarak «Ulusal Plan Bütünlüğü» nün korunmasına dikkat edilmesi ge-
reker. Bunu sağlamak için, merkezî idarenin mahallî idareler üzerinde
vesayet yetkisini kullanması, bunlara malî ve teknik yardımlarda bu-
lunması söz konusu olabilir. Görülüyor ki, Ulusal Plan Bütünlüğü'nün
korunması amacıyla merkezî idarenin mahallî idarelere «müdahale»
etmesi sonucunda ortaya çıkan hizmetler de sosyo-ekonomik bir nite-
lik kazanmaktadır.

(2) Her iki hizmet grubu arasındaki nitelik farklarından biri de,
bu hizmetlerle ilgili tedbirlerin kişilere ve özel sektöre uygulanmasın-
da ortaya çıkar. Geleneksel hizmetlere ilişkin tedbirler (örneğin kol-
luk örgütlerince uygulanan trafik düzeni; içki içilecek yerlerin sınır-
landırılması, gösteri yürüyüşü yapılacak yer, yol ve yönlerin tespiti
ile ilgili tedbirler... Sivil savunma idaresince alınacak tedbirler... İda-
rî alanda kanunî yetkilere dayanılarak uygulanacak her türlü tedbir-
ler) kişiler ve özel sektör için «emredici», «zorlayıcı» niteliktedir. Oy-
sa Kalkınma Planı ve Programlarında öngörülen tedbirler kişiler ve

4 Memduh Aytür, Türk Kalkınma Hukuku, TODAİE, Ankara 1967 - 1968, s. 99,
133 (Ders Notları).

özel sektör için emredici değil; «özendirici» ve «yol gösterici» niteliktedir.⁵ Bunun nedeni, özel sektörün yapacağı yatırım ve diğer ekonomik faaliyetlerle ilgili kararlarını fiat mekanizmasına göre alması ve gerçekleştirmesi, bu konuda kendisine emir verecek bir makamın bulunmamasıdır.⁶

(3) Sosyo-ekonomik hizmet alanlarında yapılacak planlar makro düzeylerdeki denge/hesaplarına dayanır. Tüm ülke ile o ülke üzerindeki mahallî idareler için yapılacak kalkınma planları böyledir. Bu planlar dinamiktir. Belli hedeflere doğru akan, yürüyen bir süreç (vetire) teşkil ederler. Hedefe varılmakla planın görevi de bitmiş olur. Geleneksel hizmet alanlarında yapılan planların genellikle bu niteliği yoktur. Örneğin, güvenlik ve esenlik hizmeti alanında (Zabıta Ekibi) nce saptanmış olan 991 görevin her biri için mikro düzeylerde birer plan yapılabilir. Ancak, bu görevlerin aralarındaki ilişkileri ve dengeyi de gözetererek hizmetin tümü için makro düzeyde bir planın düşünülmesi güçtür. Bu durum, bu alandaki planların statik oluşunun, uygulanmalarının çıkacak bir «olay» a bağlı bulunmasının sonucudur.

10. B — Bu araştırma, başlangıçta, Yıllık Programlarla illerde öngörülen yatırım uygulamalarının izlenmesi, yatırımcı kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanması amacıyla kurulmuş bulunan (İl Koordinasyon Kurulları) nı konu olarak almış ve görevli üç araştırmacıdan ilk ikisi, araştırmayı il koordinasyon kurullarının görevleri ile sınırlı olarak yürütmüştür. Böylece geleneksel hizmetlerle ilgili planlama konularının bu araştırmada ele alınması başlangıçta düşünülmemiş; bu konular her ekibin araştırma alanları içinde kalmıştır. Bu araştırmaya geleneksel hizmetleri de kavrayan bir genişlik verilmesi, araştırma dosyası bu araştırmayı yapana geçtiğinde söz konusu olmuştur.

11. C — İllerde geleneksel hizmetlerin planlamasını da kavrayan bir araştırma için; bu hizmetlere ilişkin olarak diğer ekiplerce yapılan araştırmaların bitmiş, araştırmacı raporlarının yazılmış ve hatta ekip raporlarının hazırlanmış olması gerekmektedir. Gerçi bu hizmetlerle ilgili görevlerin önemli bir kısmının araştırması bitmiş ve raporları da yazılmıştır. Ancak, araştırma konusuna giren geleneksel

5 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara 1967, s. 628.

6 Prof. Dr. Cahit Talas, Dr. Sait Dilik, Alpaslan Işıklı, Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Toplu Sözleşme, Türk İktisadî Geliştirmesi Araştırma Projesi, SBF, Ankara 1965, s. 96.

hizmetlerin bir kısmında planlama ilişkilerinin bulunmadığı görülmüştür. Bu durumda diğer ekiplerin bugüne kadar yaptıkları araştırma sonuçlarından yararlanılması mümkün olmamıştır. Aslında, geleneksel hizmetlerde planlama ilişkilerinin tespiti için araştırmacı raporlarından çok, derli toplu ve sağlam birer kaynak olan ekip raporlarından yararlanılmasında zorunluluk vardır. Bunun için bu raporların yazımının beklenmesi gerekmektedir.

12. D — Planlama konuları ile ilgili yönetici ve uzmanlar da yukarıda (A) bendinde açıklanan nedenlerle, illerde planlama görevlerinin sadece Kalkınma Plan ve Programları yönünden ele alınmasının doğru olacağı; bu yapılmadığı takdirde konunun gereksiz ve olumsuz bir şekilde dağılmasına yol açılacağı görüşünde birleşmektedirler.⁷

13. Açıklanan nedenlerle araştırmanın kapsamı, «illerde kalkınmaya yönelmiş sosyo - ekonomik nitelikteki görevler» olarak sınırlandırılmıştır. Böylece Ulusal Kalkınma Planları uyarınca Yıllık Programlarla illerde öngörülen yatırım uygulamalarının izlenmesi, yatırımcı kuruluşlar arasında gerekli işbirliği ve koordinasyonun sağlanması, illerde yıllık program taslağının hazırlanması konuları bu araştırma içinde ele alınmıştır. Ayrıca, Ulusal Plan Bütünlüğü'nün korunması ilkesinin bir gereği olarak mahallî idarelerde plan ve program hazırlanması ve uygulanması, uygulamanın izlenmesi ve koordinasyonu konuları ile Ulusal Planlarda ve Yıllık Programlarda bir kalkınma metodu olarak kullanılacağı belirtilen Toplum Kalkınması çalışmaları da ilgili ölçüsünde bu araştırmada yer verilmiştir.⁸

III — ARAŞTIRMANIN YAPILDIĞI YER VE SÜRESİ

14. Bu araştırma İç-Düzen Araştırmacılarından sıra ile Özlük İşleri Genel Müdürlüğü Müşaviri Fikret Nazilli tarafından İzmir, Erzurum ve Urfa illerinde; Mülkiye Müfettişi Durmuş Yalçın tarafından

7 Gaziantep Valisi Sayın Hayrettin Ersöz, ilde planlama görevleri denilince, Kalkınma Planı uyarınca Yıllık Programlarda öngörülen yatırımların uygulamasının il seviyesinde izlenmesine, yatırımcı kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasına yönelmiş faaliyetlerin tümünü kavrayan görevlerin anlaşılması gerektiği görüşündedir. Mahallî İdareler Genel Müdür Muavini Sayın Arslan Başarır da bu görüşü paylaşmaktadır.

8 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında «Küçük Toplum Birimlerinde Teşebbüs Gücünün Geliştirilmesi» adı verilerek anlam ve kapsamı daha çok genişletilmiş olan Toplum Kalkınması ile ilgili görevler, Mahallî İdareler Ekibince araştırıldığından, bu raporda ayrıca araştırma konusu yapılmayacaktır.

Konya ilinde; Mülkiye Mufettişi Seyfettin Naliş tarafından Ankara ilinde olmak üzere, beş ilde üç araştırmacı tarafından ayrı ayrı yürütülerek tamamlanmıştır.

Araştırmacılar ilk ikisi, İç-Düzen Projesinde görevli öteki araştırmacılar gibi, çeşitli araştırma görevleri almış ve bu amaçla çeşitli il, ilçe, bucak ve köylere giderek ilgili kuruluşlarda araştırma alanlarına giren değişik konularda çalışmalar yapmışlardır. Bu raporu yazan son araştırmacı nisan/1969 ayı içinde araştırma ile ilgili dosyaları öncekilerden alarak araştırmayı tamamlamıştır. Son araştırmacıya başka araştırma görevi verilmemiştir. Ancak kendisi araştırma dışında bazı işlerle görevlendirilmiştir. Bu bakımdan, araştırmaya ekim/1967 ayında başlanmakla birlikte, sürekli bir çalışma içinde bitirilmiş olmadığı için, araştırma süresini kesinlikle belirtmek mümkün olmamaktadır.

Araştırmanın başlangıcı ile rapor yazımı arasında uzunca bir süre geçmiş olmasına rağmen, illerde planlı çalışmalar yönünden ortaya çıkan sorunlarda bir değişiklik olmadığı için, araştırma sonuçlarının değerlendirilmesinde 1970 Yılı Programı ile getirilen yeni ilkelere göz önünde tutulması mümkün olabilmektedir.

IV — ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

15. Araştırmada, İçişleri Bakanlığı Hizmet ve Teşkilâtını Yeniden Düzenleme Projesi için saptanan genel araştırma yöntemi uygulanmıştır.⁹ Bu amaçla :

A — Araştırmaya görevlerin bugünkü durumunun saptanması ile başlanmış, bu safhada yerinde gözlem ve inceleme yönteminden yararlanılmıştır.

B — Örgüt olarak araştırma alanına giren il koordinasyon kurulu yetkilileri, bu kurulun yazı işlerini gören personel ve görevleri yerine getirmekten sorumlu valiler, il ve bölge kuruluşları ilgilileriyle bugünkü program uygulamaları, uygulamanın izlenmesi, yatırımcı kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanması, ortaya çıkan tikanıklık ve aksamalar, bunların nedenleri ve nasıl giderilebilecekleri konularında mülakat yapılmıştır.

C — Yazılı kaynakların incelenmesi; konu ile ilgili mevzuat, planlama alanında yazılmış bilimsel eserler, şimdiye kadar İç - Düzen Pro-

⁹ İçişleri Bakanlığında Yeniden Düzenleme Çalışmaları, İç - DÜZEN, 1968 s. 14.

jesinde yapılmış araştırmalara ilişkin belge ve raporlar, çeşitli il koordinasyon kurulu tutanak ve kararları, valilerin Devlet Planlama Teşkilâtı ile İçişleri Bakanlığına bildirdikleri mütalâalar, İçişleri Bakanlığında İç - Düzen Projesi dışındaki dairelerce hazırlanmış raporlarla mülkiye müfettişlerince düzenlenmiş teftiş raporları üzerinde yapılmıştır.

16. Beş bölümden ve bir de «sonuç» kısmından ibaret olan bu araştırma raporunun Birinci Bölümü «giriş» e ayrılmıştır.

İkinci Bölümde planlama konusundaki teorik bilgilere yer verilmiş; planlamanın tanımı ve yönetimdeki yeri, fayda ve sakıncaları, plan türleri, sosyo - ekonomik planlar ve bu planlarla geri kalmışlık arasındaki ilgi üzerinde durulmuştur.

Türkiye'deki planlama çalışmaları Üçüncü Bölümün konusu olmuştur. Bu bölümde Türkiye'de planlamanın tarihçesi, Anayasamızda öngörülen plan tipinin özellikleri, planlama organı olarak Devlet Planlama Teşkilâtı, Türk Kalkınma Planları, planlı sistemin yürütülmesi ve mahallî idarelerde sosyo - ekonomik planlama konuları ele alınmıştır.

İkinci ve Üçüncü Bölümlerde verilen bilgilerin gereksiz, hatta araştırmanın amaç ve kapsamı ile ilgili olmadığını öne sürenler bulunabilecektir. Gerçekten günümüzde planlama konusunda çok şeyler söylenmiştir ve sosyal bilimlerin her alanında olduğu gibi daha çok şey söylenecektir. Sayısız kitaplar, dergi ve gazeteler planlama üstüne bilimsel değerde çeşitli incelemeler yayınlamaktadır. Buna rağmen, bu incelemeleri herhangi bir yerde topluca görmek mümkün olmamaktadır. Bu bakımdan teorik alanda planlama ve Türkiye'de sosyo - ekonomik plancılık konularındaki bilgilerin, özet halinde de olsa, bu araştırma raporunu okuyacak yöneticilerimize topluca sunulmasının yararlı olacağı inanç ve düşüncesiyle yukarıdaki iki bölümün açılması uygun, hatta zorunlu görülmüştür.

Dördüncü Bölüm illerde planlama görevlerine ayrılmıştır. Bu görevler : 1) Yıllık Programların Uygulama Düzeni ile ilgili olanlar, 2) Mahallî idareler planlaması ile ilgili olanlar şeklinde iki kesimde incelenmiş; bunların bugünkü hukukî ve fiilî durumları üzerinde ayrı ayrı durulmuştur.

Beşinci Bölümde, Yıllık Programlarla valilere ve kaymakamlara verilen görevlerin uygulamasında ortaya çıkan sorunlar ve çözüm yolları ele alınmıştır.

17. Araştırmanın tarafımdan yürütüldüğü süre içinde, çok değerli yardım ve ilgilerini gördüğüm İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanı Sayın Şerif Tüten ile Tetkik Kurulunun Değerli Üyelerine, Mahallî İdareler Genel Müdürü Sayın Sedat Erdoğan'a, Gaziantep Valisi Sayın Hayrettin Ersöz'e, İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdür Muavini Sayın Arslan Başarır ile aynı Genel Müdürlüğün diğer Amir ve Memurlarına, Devlet Planlama Teşkilâtı Koordinasyon Dairesinin Sayın Uzmanlarına, Ankara'daki araştırmanın süratle tamamlanması için yardımlarını esirgemeyen Ankara Vali Muavini Sayın A. Lâmi Gözen ile Planlama Bürosundaki görevlilere;

Raporu okuyup gerek raporda savunulan fikirler ve gerekse biçim üzerindeki görüş ve yapıcı eleştirileriyle bu çalışmanın her safhasında bana destek olan İç-Düzen Projesi Müdürü (Mülkiye Müfettişi) Sayın Ziya Çoker ile İç-Düzen Projesi Müdür Yardımcısı (Mülkiye Müfettişi) Sayın Nazif Demiröz'e, yine metni okuyup tavsiyelerde bulunan İç-Düzen Araştırmacılarından (Balıkesir Vali Muavini) Sayın Alâettin Öskiper'e teşekkürü borç bilirim.

İKİNCİ BÖLÜM

PLANLAMA

I — PLANLAMANIN TANIMI VE YÖNETİMDEKİ YERİ

18. Yönetimde varılmak istenen hedeflerin önem ve önceliklerine bağlı olarak, birçok iş ve faaliyetlerin başarılmaları söz konusudur. Yönetici bu iş ve faaliyetlerin akımı sırasında çeşitli fonksiyonları yerine getirir. Yönetim unsurları da denilen bu fonksiyonlar, genellikle kabul edilen bir ayrıma göre, beş grupta toplanmaktadır.¹⁰

- Planlama
- Teşkilatlanma
- Yönetme
- Koordinasyon
- Kontrol

19. Bunlardan teşkilatlanma ve yönetme fonksiyonları konu dışında kalmaktadır. Yeri geldiğinde koordinasyon ve kontrol fonksiyonları ayrıca ele alınacaktır. Ancak kontrol fonksiyonu bu raporda «izleme» adı altında incelenecektir. Söz konusu beş fonksiyonun yönetimdeki yerini anlayabilmek için şu özelliklerinin göz önünde tutulması gerekmektedir.¹¹

(1) Bu fonksiyonlar, iş ve faaliyetlerin akımı sırasında daima yukarıda verilen sırayı izlemezler. Örneğin, kontrol fonksiyonundan sonra örgütte bazı değişmeler, yönetim düzeninde bazı düzeltmeler yapılması gerekebilir.

(2) Bu fonksiyonlar, birbirine sıkı sıkıya bağlı bir süreç teşkil ederler. Örneğin planlama safhasında, diğer fonksiyonların da göz önünde tutulması gerekebilir. Teşkilatlanırken planlama, yönetme ve kontrol için gerekli tedbirler alınır. Yönetme ve koordinasyon bu fonksiyonların her biri için gerekli olabilir.

10 Dç. Dr. Kemal Tosun, İşletme ve Müesseselerde Sevk ve İdare Prensipleri, İstanbul 1961, Cilt I, s. 48.

Dr. Şahap Kocatopçu, «İdareciliğin Fonksiyonları», Yüksek Sevk ve İdare Semineri Konferansları, Maliye Bak., Ankara 1968, s. 83.

11 Tosun, age, s. 52.

(3) Fonksiyonlardan birindeki yetersizlik ve aksama diğer fonksiyonları da etkiler. Örneğin planlamadaki aksaklık, kontrol ve koordinasyonu bozabilir. Teşkilât, planlama ve kontroldaki bozukluk yönetmeyi aksatabilir.

(4) Bu fonksiyonların her biri kendi içlerinde de ikinci derecede iş ve faaliyetlere ayrılabilirler. Örneğin **planlama fonksiyonu** : İleriyi tahmin, amaçları saptama, politikaları belirtme, program, yöntem, bütçelerin düzenlenmesi gruplarına; **teşkilâtlandırma fonksiyonu** : İşlerin belirtilmesi, yetki ve sorumlulukların saptanması ve delege edilmesi gruplarına; **koordinasyon fonksiyonu** : Dengelendirme, zaman bakımından ayarlama, tamlaştırma gruplarına; **kontrol fonksiyonu** : Standartların saptanması, eylemli durumun belirtilmesi, standartlarla eylemli durumun karşılaştırılması, sapmaların nedenleri ile birlikte ortaya çıkarılarak değerlendirilmesi ve düzeltici tedbirlerin alınması gruplarına; **yönetme fonksiyonu** : Personelle ilgili seçme, haberleşme, tavsiyelerde bulunma, öğretme ve eğitme, ücretleme ve diğer özlük işleri gruplarına ayrılabilir.

20. Plan sözcüğü, bir terim olarak, çeşitli alanlarda sosyal bilimlerden önce kullanılmağa başlanmıştır. İnsanlar yeryüzü üstünde meydana getirecekleri, görünür ve elle tutulur nitelikteki yapıtları önceden yüzeyler üzerine sayı, hesap, çizgi, biçim halinde döküp çalışmalarını ona göre yürütme yolunu bulalı binlerce yıl olmuştur. Yapı planları, şehir planları, imar planları, alet, fabrika, makina, tesisat, organizasyon planları böyle planlardır.¹²

Teorik alanda planlamanın çok çeşitli tanımları yapılmıştır. Kimilerine göre planlama «bir mesele hakkında karara varabilmek için, muhtemel güçlükleri önceden görebilmek ve onları giderebilmek amacıyla ileriye bakarak sistemli bir şekilde hazırlanma tekniğidir».¹³

Kimisi planlamayı «neyin, ne zaman, nasıl, nerede ve kim tarafından yapılacağını önceden kararlaştırma ameliyesi» ya da «bir gayeyi gerçekleştirmek için en iyi hareket tarzını seçme ve geliştirme mahiyetinde olan şuurlu bir ameliye» olarak tanımlamaktadır.¹⁴

12 Aytür, a.g.e, s. 4.

13 Besim Baykal, «Planlama», Yüksek Sevk ve İdare Semineri Konferansları s. 105.

14 Prof. Dr. Kemal Tosun, «Yönetimde Planlama ve Planların Uygulanması», Y. Sevk ve İdare Se. Konferansları, s. 121.

Planlama sözcüğünün, belirli bir yönetsel faaliyeti anlatan açık ve kesin anlamlı bir kavramdan çok, siyasal bir övünme ya da tam tersine, siyasal bir kötöleme sloganı olarak kullanıldığını ileri sürenler de vardır.¹⁵ Bunlara göre planlama, ondan yana olanların gözünde «eşgüdüm», «sağgörü» ve «gelecekle ilgilenme», hatta tüm olarak akılcılıkla eşanlamdadır. Plandan yana olmayanlarsa, planlamayı «güdümlü Devlet düzeni» ve hatta «kollektivizm» olarak tanımlarlar. Böylece bu iki görüş, günümüzün büyük bireycilik-kollektivizm tartışmasının planlama konusunda da sürdürüldüğünü göstermektedir.

II — PLANLAMANIN ÖZELLİKLERİ

21. Görülüyor ki, toplumsal bilimlerin her alanında olduğu gibi yönetimde de planlama konusunda belli bir tanımlama yapılamamıştır. Bununla birlikte, çeşitli tanımlar arasında, planlamanın sınırlarını ortaya çıkaran bir yakınlık sezilmektedir. Bu tanımlamalara göre planlamanın şu özelliklerinin bulunduğu görülebilir:¹⁶

A — PLANLAMA BİR SEÇİM VE TERCİH İŞİDİR

22. Seçim ve tercih, amaç ve hedeflerle olduğu gibi, araçlar, kişiler, yer, yöntem, vb. ile de ilgilidir. Bunlardan en uygun (optimal) olanın seçilmesi söz konusu olduğuna göre, eldeki bütün olanak ve araçları bilmek, bunları tanıyıp değerlendirmek gereklidir. Bu işe «araştırma» ile sağlanır. Araştırma, en uygunu seçmek için gerekli olan objektif bilgileri sağlayacaktır. Ancak seçim objektif verilere dayanılarak yapılamaz; «değer sistemi» ne de ihtiyaç vardır. Çünkü aynı objektif durumlar karşısında, değişik kimseler değişik seçim yaparlar. Bunun nedeni, değer yargılarının kişiden kişiye değişmesidir. Bu bakımdan plancının ya da yöneticinin inançları, görüşleri, düşünceleri; kısaca kültürel özellikleri seçim ve tercihte büyük ölçüde etkili olur.

B — PLANLAMA BİR KARAR İŞLEMİDİR

23. Gerçekten karar, çeşitli alternatifler (seçim olanakları) arasında bir tercih yapmaktan ibarettir. Kararda da, çözümlenmesi gereken bir sorun, ulaşılmak istenen bir hedef vardır. Bunun için de en uygun (optimal) olan hareket tarzının seçilmesi söz konusudur. Bir

15 H. A. Simon D. W. Smitsburg, V. A. Thomson, Kamu Yönetimi, Çev. : Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu, TODAİE, Ankara 1968, C. III, s. 334.

16 Prof. Dr. Tosun, age, s. 121.

karar niteliğinde olan plan, aslında, bir kararlar sistemidir. Fakat her kararın plan olma özelliği zayıftır. Çünkü planın, karara göre, daha ayrıntılı, kapsamı daha geniş ve bilimsel bir niteliği vardır.

C — PLAN GELECEĞE YÖNELDİĞİ İÇİN İLERİYİ İSABETLE GÖRMEYİ GEREKTİRİR

24. Her şeyden önce, planda öngörülen amacın, gerçekleştiği anda, planlandığı zamandaki değerini muhafaza etmesi, hatta bu değeri aşması beklenir.

Plan (karar) ile planda öngörülen amaca ulaşmak için yapılacak uygulama (aksiyon) ayrı ayrı zamanlarda cereyan ederler. Planlama uzun sürerse, uygulama safhası ve dolayısıyla sonuç alma, yani amaca ulaşma gecikir. Uygulama da uzun zaman alırsa planda öngörülen birçok koşulların değişmesi ihtimali artar. Bu bakımdan, eldeki olanak ve araçlar hazırlanacak planı etkilerse de, bunların uygulama ve sonuç alma sırasındaki değişme ve gelişme eğilimleri onu belki daha çok etkileyebilir. Gerçekten, amaca ulaştıracak çalışmalar devam ederken, planda öngörülen araç, yöntem ve kaynakların elde ve emre hazır bulunacağı tahmin olunmuştur. İleride, şartlar, bu tahminin gerçekleşmesine engel olacak bir yönde değişirse ve bu değişme önceden tahmin edilmezse, planın uygulama olanağı kısmen ya da tamamen ortadan kalkabilir. Demek oluyor ki, gerek iyi bir plan ve gerek iyi bir uygulama için, planlama süreci içinde meydana gelebilecek olayları ve değişimleri isabetle görebilme zorunluluğu vardır. Aslında, hayatın başlıca özelliklerinden biri geleceğe ait belirsizlik (müphemiyet) olduğuna göre, ileriye görme (basiret) nin önemi kolaylıkla anlaşılabilir.

D — PLANLAMA BİLİNÇLİ BİR SEÇİM YAPILMASINI GEREKTİRİR

25. Düşünme, karşılaştırma, değerlendirme gibi kararın temel unsurları olan zihnî faaliyetlerin planlamaya hâkim olması gerekir. Amaçlar ve araçlar daima birden çok olduğu için, bunlar arasında en iyi seçimi yapabilmek, geleceğe ait isabetli tahminlerde bulunabilmek için geçmişin ve bugünün olaylarını değerlendirmek ve dolayısıyla düşünmek gereklidir.

III — PLANLAMA SAFHALARI

26. Yöneticilerin çoğu, iyi sonuç alınabilmesi için, işlerin oluru-na bırakılmayarak planlanması gerektiği görüşünde birleşirler. Gerçekten, yapılan işlerden en iyi sonucun alınabilmesi için, normal olarak geleceğin bugünden hazırlanması, zaman ve emeğin değerlendirilmesi

dirilmesi ve akıllıca harcanması, gerek bireysel ve gerekse grup çabalarının daha verimli ve daha etkili olmasını sağlar.

Planlamada, genellikle, şu safhaları saptamak mümkündür : ¹⁷

A — PLANLANACAK İŞLERLE İLGİLİ BİLGİLERİ TOPLAMAK

27. Akıllıca bir plan yapabilmek için, planlanacak işlerle bu işlerin gerek örgüt içi, gerekse örgüt dışı işlere yapabileceği etkiler hakkında yeterli bilgiyi elde etmek kaçınılmaz bir zorunluluktur. Bunun için «araştırma» yapılması gereklidir. Bu safhada şu sorulardan yararlanılabilir :

(1) Gerekli bütün bilgiler toplanmış mıdır?

(2) Toplanmış olan bilgiler, ilgili her türlü işi içine alacak derece ayrıntılı mıdır?

(3) Organizasyon konusuna gerekli dikkat gösterilmiş midir?

(4) İlgili personelin görüş ve düşüncelerinden gerçekten yararlanılma yoluna gidilmiş midir?

B — TOPLANMIŞ BİLGİLERİ DEĞERLENDİRME VE GURUPLANDIRMA

28. Elde edilen her türlü bilgiler, bir yandan teker teker, bir yandan da tümü bir arada olmak üzere iki açıdan incelenir. Aralarındaki ilişkiler meydana çıkarılır ve planlama için en uygun bilgiler saptanarak değerlendirilir. Benzer konulardaki bilgiler gruplandırılarak bir araya getirilir. Bu safhada şu sorulardan yararlanılması iyi bir yol olarak önerilmektedir :

(1) Toplanan her türlü bilginin aralarındaki ilişkiler gerçeğe uygun olup bu husus işi bizzat yapan personelce de doğrulanmış mıdır?

(2) Değerlendirmeyi kolaylaştırmak amacıyla, toplanan bilgiler tablolar haline getirilmiş midir?

(3) Yararlı her türlü bilgiler bu tabloda yer almış mıdır?

(4) Daha derin incelemeler yapılarak işin şimdiki akımında herhangi bir safha çıkarılabilir mi?

C — DEĞİŞİK YOLLAR ÜZERİNDE DÜŞÜNME VE KARARA VARMA

29. Bir hedefe ulaşmada, genellikle, birbirinden değişik yolların bulunduğu görülebilir. Yollardan herhangi birisi ile hedefe ulaş-

¹⁷ Prof. Dr. Tosun, age, s. 127.

Baykal, age, s. 108.

mada ustalık ve yaratıcılık yeteneklerinin etkisi büyüktür. Şu soruların gözönünde tutulması bu konuda yararlı olabilir :

(1) Tasarlanan plan üst kademe yöneticilerinin amaçlarına ve çalışma yöntemlerine uygun mudur?

(2) Teknik araçlarla iş hızlanabilir mi?

(3) Tasarlanan planların kabullenmesi halinde, her birinin yerleşmesi için ne kadar zamana ihtiyaç vardır?

(4) Plan; fiyat, hız ve kalite bakımından yeterli görünmekte midir?

D — ÖNERİLEN PLANDAN BİRİSİNİ SEÇME

30. Planın koşullara uygunluk durumu, kaç çıkabileceği ve sağlayacağı yararların, plan seçiminde dikkatle gözönünde tutulması ve ona göre bir karara varılması gerekir. Bu karar tek bir kişi, ya da bir kurul tarafından verilebilir. Önerilen planlardan hiçbirisini kabul etmemek de varılacak kararlardan biri olabilir. Karar bu olduğu takdirde, planlama işi orada son bulmuş demektir.

En uygun planı seçmek için şu soruların gözetilmesi gerekir :

(1) Önerilen plan basit midir, karmaşık mıdır?

(2) Bu plan, onu uygulayacak kimselerce memnunlukla karşılanmış mıdır?

(3) Planın değişen koşullara uyabilecek esnekliği var mıdır?

(4) Plan kabul edildiği takdirde, cihazlanma, alan, personel, eğitim ve gözetim konularında ne gibi yeniliklere ihtiyaç olacaktır?

E — PLANIN AYRINTILI OLARAK DÖKÜMÜNÜN YAPILMASI VE ZAMANLAMA TABLOSUNUN HAZIRLANMASI

31. Planlanmış işlerin nasıl ve kimin tarafından yürütüleceğinin, planda öngörülmüş amaç göz önünde tutularak ne zaman başlatılacağı, hangi işlerin önce, hangilerinin sonra yerine getirileceğinin ayrıntılı bir şekilde düşünülerek kararlaştırılması; bundan sonra varılan kararın ilgililere duyurulup açıklanması gerekmektedir. Bunları yaparken şu sorular üzerinde durulabileceği belirtilmektedir :

(1) Üzerinde dikkatle çalışılarak bir zaman tablosu hazırlanmış mıdır?

(2) Planla ilgili olarak ayrıntılı bir yönetmelik ve açıklama hazırlanmış mıdır?

(3) Her ilgiliye uygulanacak planla ilgili bilgiler verilmiş ve gerekli açıklamalar yapılmış mıdır?

(4) Gerekli araç ve gereç sağlanabilecek midir?

F — PLAN UYGULAMASINDAN ELDE EDİLECEK SONUÇLARIN ÖLÇÜLMESİ

32. Bir planın başarısı, elde edilen sonuçlara göre değerlendirilir. Bu nedenle, sonuçların ölçülebilir olup olmadığı da planda aranan niteliklerden birisidir. Bu konuda şu soruların karşılıklarının aranması gerektiği öne sürülmektedir :

(1) İlgili personelin gelişmelerden bilgi alabilmesi için, gerekli belge ve raporlara planda yer verilmiş midir?

(2) Belli bir süreyi izleyerek, sonucu ölçmeye yeterli ve yararlı bilgiler toplanabilecek midir?

(3) Sonucun tatmin edici olup olmadığının saptanabilmesinde hangi ölçüler uygulanacaktır?

(4) Sonucun tatmin edici olmaması halinde, ne gibi tedbirlere baş vurulacaktır?

IV — PLANIN FAYDA VE SAKINCALARI

33. Çağımızın teknik, ekonomik, sosyal ve politik koşullarındaki değişim ve gelişmeler, rasyonel çalışmanın, yani olanak ve kaynaklardan en yüksek verimi sağlamanın, maliyeti düşürmenin, geleceğin taşıdığı türlü risklerin azaltılmasının önemini artırmıştır. Koşulların değişme hızı arttıkça ileriye görme ve buna göre tedbir alma zorunluluğu şiddetlenmiştir. Uluslar ve işletmeler arasındaki rekabetler de bu zorunluluğu çoğaltmıştır. Bu nedenlerle, özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra sosyal, ekonomik ve askerî kuruluşlar «Planlama Çağı» denilebilecek bir döneme girmişler; finanslama, dağıtım ve personel alanlarındaki planlama çabaları için büyük para, emek ve zaman yatırımlarında bulunmuşlardır. Batılı ülkelerin kamu ve özel sektörlerinde planlama ihtiyacının karşılanması, önemleri gittikçe artan «Araştırma ve Geliştirme» ünitelerinin asıl fonksiyonu haline gelmiştir.

Planlamanın önemi ve sağladığı faydalar ile taşıdığı sakıncalar genellikle şu noktalarda toplanmaktadır :¹⁸

¹⁸ Prof. Dr. Tosun, age, s. 123.
Baysal, age, s. 111.

34. A — FAYDALARI

- (1) Plan, plansız varılamayacak hedeflere ulaşmayı sağlar.
- (2) İş görenler ile gördürenlerde dikkatlerini geleceğe çevirme ve böylece ileriye düşünme ve görme alışkanlığı yaratır.
- (3) Bütün personelin dikkat ve çabalarının, istenilen hedeflerde yoğunlaşmasına yardım eder ve bu yoğunlaşma sonucunda ahenk-
li (koordone) bir işbirliği sağlanmış olur.
- (4) Uygulamadaki tıkanıklık ve gecikmelerle hedeften sapmaları önceden görüp gerekli tedbirleri almaya yardım eder.
- (5) Daha verimli ve etkili kural ve yöntemlerin geliştirilmesini mümkün kılar.
- (6) Yetki devrini kolaylaştırır.
- (7) Yönetici ve yürütücü personelden ve bunların emeklerinden tasarruf sağlar.
- (8) Kontrol için gerekli standartların saptanması kolaylaşır.
- (9) Planlanmış bir davranış, bir yöntem ya da uygulama kısa zamanda standartlaşır ve bunlar mümkün olan «en iyi yol» haline gelebilir.

35. B — SAKINCALARI

- (1) Önemli zaman ve masrafı gerektirmesi, planın başta gelen sakıncaları arasında gösterilmektedir. Bu düşüncede olanlar, planlama için yapılan masrafların, onun sağlayacağı faydadan çok daha ağır olduğunu öne sürmektedirler.
- (2) Planın, eksik hazırlanmış olması, çok uzun ya da çok kısa bir süreyi kapsaması, gerçekleşebilir hedeflerden çok, dilek ve isteklerden ibaret kalması gibi ciddi tehlikeleri vardır.
- (3) Dikkatin gereğinden çok geleceğe çevrilmesine ve (bugün) ün ihmal edilmesine yol açar. Çünkü, plan tutkusu ve aşırı planlama, belli bir ölçüden sonra, insanı (gelecekte) yaşatır ve bugünü yaşadığını unutturur; gerçeği gözden kaçırtır ve bir tür hayalperest yapar.
- (4) Planın ne kadar önceden yapılacağı ve ne ölçüdeki ayrıntılara ineceği konusu çok önemlidir. Uzun süreli planlarda isabet derecesi azalır; çünkü, ileriye görme olanağı sınırlıdır. Planlama süresinin kısaltılması ise, planlamanın faydalarını azaltmış olur. Bunun için (optimal bir süre) konulmalıdır.

(5) Planlama için geçirilen zaman süresi de önemlidir. Koşulların hızla değiştiği zamanlarda, çabuk karar vermek gerekir. Gerekli araştırmayı yapmadan verilecek kararların isabet derecesi azalacaktır. Burada da «hız» ile «isabet» arasında optimal bir denge yaratmağa çalışılmalıdır.

(6) Plan belli bir çalışma düzeni ve dolayısıyla standart yöntemler meydana getirir. Bunlara alışan kimselerde, değişme ve gelişmelere karşı bir tür «direnme eğilimi» belirir. Bu direnme ve bükülmezlik eğilimini giderip değişen koşullara uyan eğilimi yaratmak ve plana esneklik kazandırabilmek için belirli aralarla «revizyon» lar yapılmalıdır.

(7) Planlı ekonomiye dayanan Devlet düzenine karşı çıkanların öne sürdükleri önemli sakıncalardan biri de, planlamanın uygulama durumunda bulunan bireylerin girişim (teşebbüs) güçlerini baltalaması ve bireyleri bir tür otomat hale getirmesidir. Yaradılış bakımından girişken olmayan, risk ve sorumluluk yüklenmek istemeyen, karar almaktan çekinen kimseler için plan bir rahatlık ve gevşeme aracı durumuna gelebilir. Buna karşılık canlı, hareketli, çalışkan, risk ve sorumluluk yüklenme yeteneği güçlü kişiler için plan, hele en küçük ayrıntılara kadar inen bir plan, büyük sakıncalar taşıyabilir. Planın bu sakıncalarını giderici tedbirlerin başında, uygulama durumunda olan kimselerin planlama çalışmalarına katılmalarını sağlamak, düşünce ve isteklerini dikkate almak, yani planlamaya elden geldiği kadar demokratik bir karakter kazandırmak gelir.

Özetlenecek olursa: Planın kontrol, koordinasyon ve yürütme gibi diğer yönetim fonksiyonlarına yardım etmesi yanında, birçok hataları önlemesi, yetki devrini kolaylaştırması, belli amaca yönelmiş çalışmayı mümkün kılması, tasarruf sağlaması gibi paha biçilmez faydaları vardır. Buna karşılık ileriye görmedeki yanılgı, zaman ve emeğin pahalılığı, esneksizlik, girişkenliği kısıtlama, özgürlüğü kısıma gibi tehlike ve sakıncaları bulunmaktadır. Ancak planlamanın bu tehlike ve sakıncalarına işaret edenler, bunları giderici tedbirleri de göstermekten geri kalmamışlardır. Nitekim, ileriye isabetle görebilmek için optimal bir planlama süresinin saptanması, hız ile isabet arasında bir denge yaratılabilmesi, bireylerin direnme eğilimlerinin belirli aralarla yapılacak revizyonla düzeltilmesi, planlamaya demokratik bir karakter kazandırılması şeklindeki tavsiyelerde, planlamanın sakıncalarından kaçınma yollarının gösterilmiş olduğuna kuşku yoktur.

V — PLAN TÜRLERİ

36. Teorik olarak, çok değişik alanlarda, değişik plan adlarından ve tiplerinden söz edilmektedir. Bununla birlikte, plan türleri bakımından üzerinde herkesin birleştiği, kesin ve tam bir ayırım yapılmış değildir. Planlar, genellikle, uygulama yer ve alanı, amaç, konu, süre gibi karakteristiklere göre bir takım türlere ayrılmaktadır.

37. A — Örneğin, ekonomik bir işletmeyi esas alan ayrıma göre planlama şu üç grupta toplanmaktadır.¹⁹

- (1) Yeniliklerle ilgili planlama
- (2) Uygulama ile ilgili planlama
- (3) Düzeltme amacıyla yapılan planlama

38. B — Bir başka gruplandırmaya göre planlar, coğrafi alan, konu ve süre bakımından şu kategorilere ayrılmaktadır.²⁰

(1) Alan bakımından :

- Millî plan
- Bölgesel plan
- Şehir planları
- Köy planlaması

(2) Konu bakımından :

- Sanayi planı
- Eğitim planı
- Tarım planı
- Bayındırlık planları
- Teşkilât planları

(3) Süre bakımından :

- Uzun süreli planlar
- Orta süreli planlar
- Kısa süreli planlar

¹⁹ Baysal, age, s. 110.

²⁰ Arslan Başarır, Planlama, Bucak Müdürleri Konferansı, 1968, s. 10 (Çoğ.).

39. C — Üçüncü bir gruptandır. Bu grupta planlar iki büyük kategoriye ayırmak mümkündür.²¹

(1) Tek-kullanımlı planlar : Bu planlar;

- Programlar
- Bütçeler
- Projeler
- Özel planlar, gibi kısımlara ayrılabilir.

(2) Devamlı karakterdeki planlar : Bunlar da politikalar, standart yöntemler, standart kurallar, ilkeler ve felsefeler gibi birçok defa kullanılan ve bu nedenle devamlı karakter taşıyan planlardır.

40. D — Ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeyi esas alan bir görüşle planlar şu iki grupta toplanmaktadır.²²

(1) Sosyo-Ekonomik Planlar : Bu planlar, ulusal toplam tasarruf ve yatırım temeline dayalı, toplum yararı kıstaslı, hükümetin genel politikasını yansıtan, belli modellere göre hazırlanan planlardır. Anayasamızın 41. maddesiyle Devlete «görev» olarak verilen, 129. maddesi ile de «bütünlüğünün korunması» istenen; ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeyi amaç edinmiş Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları bu tip planlardır.

(2) Fizik Planlar : «Uygulamalı plan», «yersel plan» da denilen bu planlar, varsa sosyo-ekonomik planlardan aldıkları verilere ve varsayımlara göre; sosyo-ekonomik planlar yoksa, belli metotlarla bulunan veri ve varsayımlara göre yeryüzü ve madde üzerinde görülerek ya da düşünülerek (şehirler, sular, ormanlar, tarihsel yerler, doğal değişiklik ve güzelliklerin özellikleri göz önünde tutularak) hazırlanır. İmar ve İskân Bakanlığının Zonguldak ve Marmara Bölgeleri için, Jansen'in İstanbul şehri için, Karayolları Genel Müdürlüğünün Türkiye yolları için hazırladıkları planlar bu gruba giren planlardır.

Bu araştırmanın konusu sosyo-ekonomik nitelikteki planlardır. Bu bakımdan bu planlar üzerinde biraz durulması yararlı olacaktır.

VI — SOSYO - EKONOMİK PLANLAR²³

41. Bugün gelişmiş ülkelerle geri kalmış ülkeler aynı dünya üstünde, bir arada yaşamaktadırlar. İleri ülkeler, tarihsel uzun bir ge-

²¹ Prof. Dr. Tosun, age, s. 129.

²² Aytür, age, s. 132.

²³ Bu kesimde Memduh Aytür'ün adı geçen eserinden yararlanılmıştır.

lişim sonunda, yaşantı düzeyleri yüksek toplumlar haline gelmişler; bunlar dışındaki ülkeler türlü tarihsel nedenlerle yoksul ve geri toplumlar halinde kalmışlardır. Aslında, geri kalmış ülkelerin tarihi, gelişmiş ülkelerle aralarındaki mesafeyi kapama ve insanca yaşama savaşının tarihidir. Uluslararası tüm politik ve ekonomik ilişkilerde bu savaşın, bu didişmenin sürüp geldiğini görmek mümkündür. Toplumların ve insanlığın huzura kavuşmasının, geniş ölçüde, gelişmiş ülkelerle geri kalmış ülkelerin yaşantı düzeyleri arasındaki farkın ortadan kaldırılmasına, hiç değilse azaltılmasına bağlı olduğu zamanla anlaşılmaya başlanmıştır. Bu gerçek, günümüzde de gelişmiş ülkeler Devlet adamlarınca sık sık dile getirilmektedir. Fransa Cumhurbaşkanı George Pompidou'nun Üçüncü Dünya uluslarına yardım konusunda yaptığı bir konuşmada «az gelişmişlikle mücadele edilmezse, zenginlerle yoksullar arasında bir gün mutlaka bir çatışma olacaktır. Aslında az gelişmişlikle mücadele manevî bir vecibe değildir. Aynı zamanda bütün insanlığın yararına olacak bir davranıştır.» demesi,²⁴ bu konudaki endişelerin bu gün için de geçerli olduğunun en açık kanıtıdır. Bunun içindir ki, geri kalmış ülkeler, ileri ülkelerle aralarındaki mesafeyi kapamak uğrunda planlı kalkınma çabalarına girişmişler; gelişmiş ülkeler de geri kalmışların bu çabalarını malî ve teknik yardımlarla desteklemeyi üstlenmişlerdir.

42. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra, savaştan zarar gören Batılı ülkelerin, ekonomilerini yeniden diriltmek; savaş sonrası ortaya çıkan bağımsız ülkelerin de, halklarının yaşantı düzeylerini yükseltmek için üretimi artırmak, işsizliği önlemek ve dış yardımdan kurtulmak amacıyla «ekonomik planlama» tekniklerinden yararlanma yoluna gittikleri görülmektedir. Geri kalmış toplumlar, genellikle, Batılı gelişmiş ülkelerin eski sömürgeleri oldukları ya da bunlara ekonomik ve ticarî bağlarla bağlı yarı sömürge durumunda bulundukları için hazırladıkları ve uygulamaya koydukları planlara «kalkınma planı» denilmiştir.

43. Ancak, türlü nedenlerle, salt ekonomik planların, geri kalmış ülkelerin birçok sorunlarını çözümleyemediği anlaşılmıştır. Ekonomik planların geri kalmış ülkelerin doğal gelişme hızını pek az yükselttiği, ileri ülkelerle aradaki farkın büyüdüğü, yatırım projelerinin toplum içinde adacıklar halinde kaldığı, dış malî ve teknik yardım ihtiyacının azalmadığı, siyasî ve ticarî baskının eskisi gibi sürüp gittiği görülmüştür. Başka deyimle, ekonomik planlar, geri kalmış ülkelerin, gelişme süreçlerini ilkeliliğin, yoksulluğun ve durgunluğun

24 Cumhuriyet, 1 Mart 1970, Sayı 16375, s. 3.

birbiriyle neden-sonuç ilişkisi içinde sürüp gittiği «kısır çember»-den kurtarmaları için yeterli olmamıştır. Batı'nın ekonomik gelişme litteratüründe kısır çember şöyle anlatılmaktadır :

«Geri kalmış toplumlarda doğa ve insan kaynakları yeterince işlenmemiştir. Böyle olunca emek verimsizdir. Verimsiz emeğin geliri düşüktür. Düşük gelir düzeyinde yeterince tüketim (talep azlığından) ve tasarruf olmaz. Bunun sonucu olarak yatırımlar cılız kalır. Yatırımlar cılız olunca doğa ve insan kaynakları işlenmez... Ve bu böylece sürüp gider.»

Bu sakıncaları gidermek için toplum yapısını değiştirmek gereği ortaya çıkmış; toplumu teşkil eden bireylerin davranışları, değer yargıları, yaratıcı çabaları kalkınmada ön plana geçmiştir. Eğitim ihtiyacı, şehirleşmenin hızlanması, tarımın modernleşmesi, yönetim ve hukuk düzeninin elverişli hale getirilmesi sorunlarının çözülmesi için bireylerin ve toplumun değer yargıları ile davranışlarının ve yaratıcı çabalarının çok ve disiplinli çalışmayı özendirecek biçimde etkilenmesi gerektiği anlaşılmıştır.

44. Bu gereksinmeyi duyan bir kısım geri kalmış ülkeler, özellikle kaynakları daha geniş, yönetici ve uzman kadroları daha yeterli olanlar, ileri ve geri ülkelerin geçirdikleri deneylerden ve yabancı uzmanların getirdikleri yöntemlerden yararlanarak kalkınma planlarını geliştirmişler ve planlarına «sosyo-ekonomik» bir kapsam ve nitelik vermişlerdir.

45. Türk Kalkınma Hukuku yazarı Memduh Aytür, salt ekonomik planlarla sosyo-ekonomik nitelikteki kalkınma planlarını tanımlamaya kalkışmanın yanıltıcı sakıncaları olduğunu belirtmekte; bununla birlikte bu yanılmayı göze alarak sosyo-ekonomik anlamda olmak üzere yaptığı tanımlamada :

«Geri kalmış bir ülkeyi tümü ile amaç olarak benimsenen düzeylere yükseltmek ve yükselmeyi sürekli hale getirmek için toplumun yapısını, bireylerin davranışlarını hızlı gelişmeye elverişli kılacak biçimde etkilemek maksadiyle sosyal, iktisadî ve kültürel verileri özel bilimsel metotlarla saptayan ve sınırlı kaynakları yine bilimsel bir metot içinde amaçlar yöneliminde harekete geçirmeye çalışan ayrıntılı kamusal yönetim araçlarına kalkınma planları diyebiliriz» demektedir.

46. Gerçekten, geri kalmış ülkelerin çözmek zorunda bulundukları sorun sadece üretimi artırmak, işsizliği önlemek ve dış yardım-

dan kurtulmakla sınırlı değildir. Asıl sorun, durmadan ilerleyen endüstriye, gelişen tekniğe ayak uyduracak dinamik bir toplum haline gelebilmektir. Bu da, sosyal ve kültürel alanda, bireyleri ve toplumu özgür düşünceden, araştırmadan, bilgiden, çalışma isteğinden, yaratıcı heyecandan yoksun bırakmayan bir düzen ve düzeye ulaşmak demektir. Açıktır ki, ulusların özgürlükleri ve siyasî bağımsızlıkları, geniş ölçüde, bu aşamaya ulaşmalarına bağlıdır. Böyle bir aşamaya ulaşabilmek için, ekonomik yöntemler yanında, başka yöntemlerin de uygulanması zorunludur. Teorik alanda bu yöntemler henüz matematik modellerin tutarlılığına varamamıştır. Bununla birlikte teknoloji çağının insan unsurunu eğitmek, emeğin etkenliğini artırmak ve yaratıcı çabaları özendirmek gibi gerekleri olduğu bilinmektedir. Eğitimin olumlu sonuç vermesi, emeğin ve yaratıcı çabaların güçlenmesi; başka bir deyişle insan unsurunun üstün nitelikler kazanması, toplumun olumlu değer yargılarını desteklemek suretiyle hızlandırılabilir.

47. Görülüyor ki, sosyo-ekonomik planlar, salt ekonomik planlar gibi dar bir alanda değil, ulusların politik sorumluluklarını da göz önünde tutan, geniş kapsamlı ekonomik, sosyal ve kültürel amaçlara varmak için baş vurulan yöntemleri öngörmektedir. Bu tip planlılık toplumun yalnız maddî kaynaklarını değil, insan unsurunu da kavrayan bütün sosyal kurum ve kuralların olumlu yönde harekete geçmesini şart koşar. Bu bakımdan sosyo-ekonomik planların belirgin özelliği «kavrayıcı» oluşlarıdır. 1961 Anayasasının öngördüğü temel düzen de bu tip planlar için uygun bir ortamı yansıtmaktadır.

48. Burada Ulusal (Devlet) Kalkınma Planlarında «bütünlük» konusu ortaya çıkmaktadır. Gerçekten Kalkınma Planının tutarlı olması başarının ön koşuludur. Tutarlılığı, bütünlük ilkesinden soyup ayırmak mümkün ve doğru değildir. Çeşitli kaynaklardan farklı metotlarla alınmış ve ayrı amaçlara göre değerlendirilmiş verilere dayanan çeşitli mahallî ve yersel planların yarıştığı ve çatıştığı bir toplumda, Ulusal Planların başarı sağlamasına, hatta sayısız sakıncalar doğurmamasına imkân yoktur. Öyleyse iyi bir sosyo-ekonomik plan yapabilmeyenin ve bu planı başarı ile yürütebilmenin koşullarından en önemlisi, onun bütünlüğünü sağlamaktır. Bütünlük için, Ulusal Plan ile mahallî planların ilişkileri kurulmuş olmak gerekir. Yersel planlar ister ulusal, ister çevresel, ister mahallî olsun; dayandıkları verileri Ulusal ya da mahallî kalkınma planlarından almalıdırlar. Veri akımında bütün bu planlar işbirliği içinde bulunurlar. Ancak direktif akımı Ulusal Plandan mahallî ve yersel planlara doğru olur.

VII — SOSYO - EKONOMİK PLAN VE GERİ KALMIŞLIK

49. Geri kalmış ülkelerin, «fakirlik kısır çemberi» nden kurtulup kalkınmak için bir araç ve metot olarak sosyo - ekonomik plan yapmak zorunluluğunda oldukları açıklanmıştı. Ulusal kalkınma planlamasında başarı idarenin etkenliğine önemli derecede bağlı bulunmaktadır. Planlamanın teknik ve ekonomik yönleri yanında sosyal ve politik faktörlerin etkisindeki idare ve teşkilâta ilişkin yönleri üzerine de özel bir dikkatle eğilmek gerekmektedir. Bu alanda çok şey söylenmişse de, kalkınma planlaması gereklerini karşılayacak yapıya, usûle ya da teşkilâta ilişkin değişiklikler konusunda fazla bir şey yapılmamıştır. Kalkınmakta olan ülkelere vaat edilenlerle gerçekleştirilenler arasındaki mesafe gittikçe büyümektedir. Örneğin Hindistan'da ilk 5 yıllık plan döneminde millî gelir artışında öngörülen hız % 2 iken % 3,4 lük bir hız elde edilmişse de; ikinci plan döneminde hedef % 5 iken % 3,7, üçüncü plan döneminin ilk üç ayında hedef % 5,4 iken ancak % 3,1 artma olmuştur. Kalkınmakta olan Asya ve Afrika ülkelerinde de durum böyledir. Latin Amerika'da da plandan önemli sapmalar olmuştur.²⁵

50. Geri kalmış ülkelere özgü türlü ekonomik, sosyal, politik ve idarî engeller, kalkınma planlaması ve kalkınma idaresi işini son derece zorlaştırmaktadır. Kaynakların sınırlı oluşu ve çevresel koşullar, idarî çabaların etkenliğini azalttığı gibi; mevcut teşkilât, yapı ve usûle ilişkin vasıtaları da, artan sorumlulukları karşılayacak hale getirmek yeteri kadar mümkün olmamaktadır. İdarî yetersizlik ve verimsizlik nedenleri her ülkedeki ekonomik, sosyal, politik ve kültürel olaylarla ilgili olmakla birlikte; kalkınma planlamasına girişen ülkelerin idare mekanizmasındaki büyüme, eğitilmiş ve tecrübeli personelin azlığı, siyasî istikrar ve olgunluk noksanlığı, müktesep haklardan gelen baskı, gerek köklü geleneklerin, gerekse bunların altında yatan kültürel, sosyal ve psikolojik değerlerin zorlaması, kalkınma planını hazırlanırken teoriye fazla önem verilmesi, planın yeterli verilerden yoksun oluşu, kararların belli bir sıraya göre alınmasına önem verilmemesi, bir araç olan planın «gaye» haline gelmesi planlı kalkınmayı engelleyici faktörlerdir. Bundan başka, planlı kalkınma faaliyetinin sadece planların formüle edilmesinden ibaret olmadığını gereği gibi kavrayamamaları da başarısızlığın diğer önemli bir nedeni olarak gösterilmekte; planın sadece «nelere» erişilmek istendiğini

25 Üstün Fesçioğlu, «Kalkınma Planlaması ve Kalkınma İdaresi», Amme İdaresi Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, Haziran 1968, s. 95, 96 (Çeviri)

ortaya koyan bir vasıta değil, kalkınma amaçlarına «nasıl» erişileceğini belirten ve görevlerin yerine getirilmesinden «kimlerin» sorumlu olduğunu gösteren bir araç olduğu; kalkınan ülkelerin kalkınma planlarının ise bunu yapmadığı belirtilmektedir.²⁶

Dünya nüfusunun üçte ikisini temsil eden geri kalmış toplumların zaman unsuru bakımından aralarında bazı farklar olsa da kalkınmalarını engelleyen ekonomik, sosyal, politik ve idarî yapılarında ortak bazı özellikler, benzerlikler vardır.

A — EKONOMİK, SOSYAL VE POLİTİK BENZERLİKLER

51. Geri kalmış ülkelerin ekonomilerinde hâkim unsur «fakirlik kısır çemberi» dir. Düşük tasarruf, düşük yatırım, ilkel üretim teknikleri, geri kalmış tarıma bağlılık, teşebbüs noksanlığı, alt yapı tesisleri eksikliği, verim düşüklüğü bu ülkelerin ortak özelliklerindendir. Kalkınmakta olan ülkelerin idaresi ile ilgili olarak geliştirdiği (Prizmatik Toplum Teorisi) ile kamu yönetiminde yeni bir çığır açmış olan Amerikan Indiana Üniversitesi Profesörlerinden I. W. Riggs'e göre, gelişmekte olan ülkelere sosyal bir olay olarak, bir toplum düzeninden başka bir toplum düzenine geçiş vardır. Toplum, heterojen bir görünümdedir. Geleneksel ve modern kurumlar, davranış ve uygulama, değer yargıları, vb. bu toplumlarda karmaşık haldedir. Görünüşte ve şekil olarak bir takım sosyal kurumlar vardır. Ama bunlar gereği gibi çalışmazlar; çünkü toplumsal değişme bunlara uygun değildir.²⁷ Riggs'in prizmatik toplum dediği gelişmekte olan ülkelere fiyat, ekonomik bir faktör olan «piyasa» faktöründen çok, ekonomik olmayan «arena» faktörüne göre belirir. Arena faktörü, örneğin, pazardaki bir çiftçinin sevdiği devamlı bir müşterisine ya da pazarda fiyatları kontrol eden belediye zabıta memuruna daha ucuza mal satması gibi davranışlarda görülebilir. İlkel toplumlarda arena faktörü, ileri toplumlar- da ise piyasa faktörü fiyat teşekkülünde rol oynar. Prizmatik bir toplumda ise her iki faktör de fiyat teşekkülünü etkiler. Bu yüzden «fiyatların belirsizliği» durumu ortaya çıkar. Etiket usûlü yoktur, malın fiyatı genellikle pazarlıkla tayin edilir. Öte yandan, bu toplumlarda belli bir kısım bireylere daha ucuz fiyatla mal ve hizmet sağlanır. Öğrenciler ulaştırma araçlarında indirimli fiyat öder, milletvekilleri bedava seyahat ederler. Ödenen fiyatlar «kantin» fiyatlarıdır. Nasıl ki,

²⁶ Fesçioğlu, age, s. 96, 97.

²⁷ Fazla bilgi için Bkz. «Gelişmekte olan ülkelere İdare - Prizmatik Toplum Teorisi», Amme İdaresi Dergisi, C. I, sayı 2, Eylül 1968, s. 122.

askerî bir kantinde fiyat yalnız askerler için daha ucuz ise bu fiyat da, aynen onlar gibi, belli kişiler için daha ucuzdur. Bu iki etken fiyatları belirsiz hale sokar. Fiyat belirsizliği, yalnız mal ve hizmetlerde değil, diğer konularda da görülebilir. Örneğin, para maliyeti yani faiz ve iskonto haddi de farklılıklar gösterir. Arazi fiyatları, kiralara, vergilerin tarhi ve tahsili de fiyat belirsizliğine benzer kararsızlık içindedir. Ekonomik yapı ile ilgili bir diğer husus da önemli bir üretim unsuru olduğu artık prizmatik toplumlarda da kabul edilen «zaman» unsurunun gereği gibi kullanılmamasıdır. Herkes zamanın önemini farkındadır ya da öyle görünür, ama yine de zaman ne iyi kullanılır, ne de planlanır. Normal bir ekonomi düzeninin kaçınılmaz bir unsuru olan «emniyet» de prizmatik toplumlarda her zaman kolaylıkla sağlanamaz. İhtiyaç duyulan emniyet için kaynakların bir kısmı tahsis edilir. Örneğin, vergi memuruna «rüşvet» verilerek fazla vergi tarhedilmesi önlenir; ya da belli kişilere «haraç» verilerek iş yerinin emniyeti sağlanır.

52. Kalkınmakta olan ülkelerin bir diğer benzerlikleri nüfusun bu ülkelerde hızla artmakta oluşudur. Nüfusun büyük kısmı köylerde oturmakla birlikte nüfus, artışın etkisiyle şehirlere akın etmektedir.²⁸ Hayat şartları genel olarak düşük olan bu ülkelerde, gerek şehirlerde ve köylerde yaşayanların, gerekse aynı bölgede oturanların yaşantı düzeyleri arasındaki farklar genellikle çok büyüktür. Kamu hizmetlerinin hükümet merkezinde ve diğer belli başlı şehirlerde toplanması, bu farkları daha da artırmakta, bu gibi yerleşme yerlerinin hızla büyümesi sonucunu doğurmaktadır.²⁹ Bu ülkelerde sosyal ve politik nitelikte önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Siyasî olgunluktan yoksun olmaları dolayısıyla, bu ulusların dikkati kalkınma sorunundan tamamen politik mahiyette sorunlara çevrilmektedir. Bölücü eğilimleri kontrol altında tutarak millî birliği kurma mücadelesi, yaşayabilir ve istikrarlı bir hükümet şekli tesisi çabaları, iktidar mücadeleleri, bağımsızlığı güçlendirme çabaları bu toplulukların enerjilerinin pek çoğunu almaktadır. Halkın politik istek ve şikâyetleri diğer istekler üzerinde öncelik kazanmakta ve liderlerin en çok uğraştıkları sorun politika olmaktadır. Toplum bilgisizlikten ve atalet içinde olmaktan mustarıptır. Halk arasında yaygın birçok dinî ve batıl inançlara dayanan uygulamalar, tabular ve gelenekler değişiklik yolunu kapamaktadır. Kalkınma için gerekli dinamizm ve disiplin yoktur.

28 Prof. Fehmi Yavuz, Türk Mahallî İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde bir Araştırma, TODAİE ve DPT ortak yayını, Ankara 1966, s. 133.

29 Selçuk Yalçındağ, Necil Ulusay, Yerinden Yönetim ve Kalkınma, Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Raporu, TODAİE, Ankara 1967, s. 7. (Çev.)

Halk mevcut durumu olduğu gibi kabule alışmıştır. Kadercilik, durumu daha da kötüleştirmektedir.³⁰

53. Prizmatik toplum teorisi yazarı. Prof. Riggs, kalkınmakta olan bir toplumda, sosyolojik açıdan, bir tabakalaşma görmektedir. Ona göre bu toplumlarda durulmuş bir sosyal tabakalaşma yoktur. Durmadan değişen değer yargıları tabakalaşmanın devamlı değişmesine yol açar. Bazı gruplar önem kazanırken diğerleri önemlerinden kaybederler. Bu durum siyasî iktidarın dağılımlarını devamlı olarak etkiler. Topluma hâkim tabakalardan biri siyasî iktidarı elinde tutan «elit zümre»; öteki de, toplumda kendilerini diğerlerine üstün kılan özelliklere sahip bazı grup ya da kişilerden meydana gelen «elekz zümre» dir. Örneğin servet sahipleri, âlimler, din adamları bu son gruba girerler. Elit zümreye girmenin bir yolu servet sahibi olmak, diğer yolu bilgi sahibi olmaktır. Öğrenim görenler iki etki altındadır. Birincisi okullarda öğrendikleri, ikincisi hayat tecrübeleridir. Bu iki faktör onları devamlı bir çatışma içinde bırakır. Okudukları şeylerin, kendi toplumlarına ve onun teknolojisine uymadığını görürler. Oysa bunların geçerliliğine inandıkları için, her alanda, öğrendiklerini uygulamak isterler. Ama sonuç başarısızlık olur. İktidarda bulunan elit zümre, iktidarı vermemek için bir resmî parti (official party) ya da memur partisi kurar. Diğer parti (combative party) hasım durumundadır. Bunlar arasındaki ilişkiler, normal partilerarası ilişkiler olmayıp hasmane ilişkilerdir. Mevcut elit için karşı partiler «Devlet düşmanı» ya da «vatan haini» dirler.³¹

B — İDARİ YAPI, PERSONEL, USÛL VE DAVRANIş BENZERLİKLERİ

54. Planlamanın ortaya çıkardığı yapıya ve teşkilâta ilişkin sorunlar, planlama mekanizmasının kurulmasıyla başlar. Planlama mekanizmasının yeri, yetki, görev ve sorumluluklarının tanımı, diğer idare birimleri karşısındaki fonksiyonunun ne olduğu, siyasî teşkilâtla etken haberleşme kanallarının kurulması, Devlet ve bölge seviyesindeki teşkilâtla, özel sektör, menfaat grupları, ticaret birlikleri, kooperatifler vb. ile ilişki kurulması gibi işlerin hepsi de yapıya ilişkin sorunlardır. Kalkınan ülkeler bu gibi sorunlara uygulanabilir çözüm yolları bulmakta başarısızlıkla oranlı olarak türlü baskıların etkisinde kalırlar. Öte yandan bu ülkelerde personel gerek nitelik, gerekse nicelik bakımından yeterli değildir. Örneğin bu konuda Irak için hazırlanan bir raporda belirtilenler diğer geri kalmış ülkeler için de geçerlidir :

30 Fesçioğlu, age, s. 97.

31 Amme İdaresi Dergisi, C. I, Sayı 2, s. 126.

Birçok Devlet dairelerinde gereğinden çok personel bulunduğu halde, diğerleri hizmetlerdeki artışı karşılamak için personel alamamaktadır. Memurlar nitelik ve tecrübelerine bakılmaksızın bir makamdan diğerine aktarılmaktadır. Yükselme liyakatten çok kıdeme bağlı görünmektedir. Resmî kurallar objektif sınavları öngördüğü halde, memuriyete girişlerde kayırcılık hâkim olmaktadır. İş başındaki-ler belli bir sosyal grubu korumakta ve idareleri keyfî olmaktadır. Devlet hizmetleri arasında moral genellikle düşüktür. Birçok Devlet hizmetlileri başka işler de görerek maaşlarını artırmak zorunda kalmakta, bu da asıl işlerini ihmal etmelerine yol açmaktadır. Devlet yönetiminde zamanın gereklerine uymayan eski bir takım usûllere, kural ve nizamlara bağlılık, kırtasiyecilik, basiret noksanlığı, lüzumsuz gecikmelere sebep olmaktadır. Gerçi kurallara ve nizamlara bağlılık, kişisel olmayan tarafsız bir davranış için gereklidir. Ancak Devlet memurlarındaki muhayyile, teşebbüs ve ileriye görme noksanlığı, aşırı derecede ihtiyat kırtasiyeciliğe yol açmaktadır. Her şeyin yazılı olmasına önem verilmektedir. Haberleşmenin hiyerarşik makamlardan yapılması zorunluluğu karar vermeyi geciktirmektedir. Dokümanlar ve dosyalar idarî kademeler arasından, önceden kararlaştırılmış bir sürü basamaktan geçmek zorundadır. Yüksek memurların vaktinin çoğu astlarından gelen evrakın tetkiki ve daha yüksek memurlara havalesiyle geçmektedir. Sorumluluk doğurabilecek kararlar alma korkusu, hiçbir karar almamaya sebep olmaktadır. Sorumluluğu başkasına atmak olağan olmuştur. Dikkati çeken bir husus da toplantı ve komisyonların bazen karar almak için değil, karardan kaçınılmak için düşünülmüş olmasıdır. Çoğu kere komisyonlar zor kararların sorumluluğunu tek kişiden bir gruba atmak için meydana getirilmektedir. Bu sayılanlardan daha önemli bir engel, gerek yönetimde görev alanların ve gerekse yöneticilerin ilişki kurmak zorunda oldukları kimselerin tutumlarından doğmaktadır. İnsanların tutumlarını değiştirmek yapısal değişiklikler yapmaktan çok daha güç bir iştir. Kalkınmayı benimseyen bir düşünüş ve anlayışa sahip olunmadıkça, yapıda ve usûlde yapılacak değişiklikler etkili olmamaktadır.³²

32 Fesçioğlu age, s. 98, 100.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYEDE PLANLAMA

I — TARİHÇE

55. Türkiye ekonomik planlamayı ilk uygulayan ülkelerden biridir. Yurdumuzda ilk plan 1933 yılında yapılan Beş Yıllık Sanayi Planı'dır. Bunu 1938 yılında İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı izlemiştir. Ancak İkinci Dünya Savaşı 1938'de yapılan sanayi planının uygulanmasına imkân vermemiştir. Savaşın sonra, 1947 yılında, beş yıllık bir «Türkiye İktisadî Kalkınma Planı» hazırlanmış; fakat bu plan da uygulamaya konulmamıştır. Bütün bu planlara bakılacak olursa, bunların belli bir konuda, belli sorunları çözümlmek için yapıldığı görülür. İlk beş yıllık planın sanayileşmemizde köklü etkileri olmuştur. Bununla birlikte diğer planlar savaş veya siyasî sorunlar yüzünden uygulanmamış;³³ ayrıca bu dönemde Devletin malî gücü, askerî alanlara çevrildiği için üretici yatırımlar da azalmıştır.³⁴

56. Savaşın sonra bir yandan demokrasi cephesinin yaydığı düşüncelerin etkisi ile liberasyon öğütleri genel bir kabul görürken; öte yandan bir kısım iktisatçılar, geri kalmış ülkelere, gelişmeleri için daha etkili ve daha rasyonel metotlar öğütmeye başlamışlar; liberasyonda uğranılan başarısızlıkların da etkisiyle, bu yeni yaklaşımlar bazı Türk iktisatçıların ilgisini çekmiş ve yayın hayatımızda planlı kalkınma ile ilgili ciddi analizler, uyarılar görülmeye başlamıştır. Bu ortam, kamu oyununda «planlı ve programlı kalkınma yalnız totaliter ve kollektivist rejimlerde olur» anlayışını zayıflatmış; «kalkınma ancak planla, programla olur» inancı güçlenmiştir. Bu inancın gelişmesinde uluslararası kurumların ileri gelenleri ile yardım yapan yabancı devletlerin siyasî temsilcilerinin de payı olduğunu söylemek mümkündür.³⁵

33 Planlama, DPT. Yayınları 1, Ankara, 1964, s. 16.

34 Aytür, age, s. 1.

35 Aytür, age, s. 2.

57. Türkiye'de planlı dönem, bir kamu hukuku temel kuralı olarak 1961 Anayasası ile başlar. İlk plan, 1962 yılı için «Geciş Programı» adı altında bir yıllık olarak hazırlanmış; bu geciş planını izleyerek 1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanıp uygulamaya konmuştur. Bu planın sona ermesiyle 1968-1972 yılları için İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanmıştır.

II — ANAYASAMIZDA ÖNGÖRÜLEN PLAN TİPİNİN ÖZELLİKLERİ

58. Günümüzde kalkınma amacına yönelen politikaların, planlama tekniklerinden yararlanmak zorunda olduğu bir gerçek olarak ortaya çıkmıştır. Türk Anayasasının da, kalkınmada, planlılığa özel ve önemli bir yer ayırması bu gerçeği yansıtmaktadır. Bu yolla, toplumdaki gelişme ve çağdaş yaşantıya uymanın, başka deyişle olumlu yönde kalkınmanın; kararlı, açık, sürekli, güvenilir ve tutarlı bir belgeye bağlanması istenmiştir.

Anayasamızın hangi nitelik ve özellikte, nasıl bir kalkınma planı öngördüğü sorusunun karşılığını 41 ve 129. maddelerde aramak gerekir.³⁶

İktisadî ve sosyal hayatın düzeni başlığını taşıyan 41. madde metninde «kalkınma planı» teriminin kullanılmış olması ve iktisadî, sosyal, kültürel, bireysel, demokratik kriterlerin ve amaçların tekrarlanması; bu amaç ve kriterlerle plan arasındaki bağlılığın göster-

36 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 41 ve 129. maddeleri.

IV. İktisadî ve sosyal hayatın düzeni :

Madde 41 — İktisadî ve sosyal hayat adaletle, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir.

İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevidir.

IV. Kalkınma :

a) Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilâtı

Madde 129 — İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir.

Devlet Planlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, planın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir.

rilmesi, Anayasamızın «sosyo - ekonomik plan» modelini seçtiğini göstermektedir. Seçilen bu plan modeli salt siyasî bir belge niteliğinde değildir. Nitekim Devlet Planlama Teşkilâtının 129. madde ile anayasal teminat altına alınmış olması da; plana, siyaset ile tekniği birleştiren, her iki disiplin arasında işbirliği ve dengeyi sağlayacak bir yaklaşımı gözetten bir nitelik verilmek istenmesindendir.

59. Memduh Aytür, Türk tipi Kalkınma Planlarının, sosyo - ekonomik plan özelliklerini taşıdığı görüşündedir. Ona göre, Türk Kalkınma Planları, iç ve dış toplam kaynaklarla tüketim, tasarruf ve yatırımların tümü üzerinde, dolayısıyla her türlü kamu hizmetlerinde, dış iktisadî ilişkilerde bütün iktisadî, sosyal ve kültürel politikalarda, hızlı kalkınmanın gereklerini ve Anayasanın kurallarını, gözeterek tutarlılık ve hareket sağlayan bir kamu siyaseti aracıdır. Bu araç başta iktisat olmak üzere birçok bilim dallarının kuramlarından, metotlarından, bulgularından yararlanmak zorundadır. Ama bu aracın bir Anayasa hukuku, bir kamu hukuku, bir idare hukuku hadisesi olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Adı geçen bu görüşten hareketle Anayasamızın öngördüğü plan tipinde şu yedi niteliği saptamaktadır.³⁷

- Türkiye’de plan bir toplum düzeni aracıdır.
- Bu plan kavrayıcıdır.
- Plan bütüncüdür.
- Türk planları tüm toplum yararına yapılmaktadır.
- Plan fedakârlık ve disiplin gerektirir.
- Türkiye’de plan bir Devlet ödevidir.
- Türk planı genel yönetim ilkelerine uygundur.

60. Bu özelliklerin açıklanmasına geçmeden önce, Türk plan tipinin diğer iki özelliği üzerinde durulması uygun olacaktır.

Görüleceği gibi, Anayasamızın istediği plan tipinin belirtilen nitelikleri birbirine neden - sonuç ilişkileri ile bağlı ekonomik, sosyâl ve kültürel kalkınma amacına yönelmiş ve bu amaçta birleşen demokratik ilkeleri yansıtmaktadır. Planın bir toplum düzeni aracı olması, onun ülke üstünde yaşayan tüm toplumu kavramasını, bütüncü olmasını gerektirir. Bu nitelikler, planı zorunlu olarak Devlet ödevi haline getirir. Plan Devlet ödevi olunca, tüm yönetim mekanizmasının plan-

37 Aytür, age, s. 90.

da öngörülen hedefler doğrultusuna konulup işletilmesi zorunlu hale gelir. Öte yandan kalkınma, toplam tasarruflardaki artışa bağlıdır. Tasarruf olmadıkça, yatırım yapılamayacağı için, kalkınmadan söz edilemez. Kalkınmanın dengeli olması da gereklidir. Dengeli olmayan bir kalkınma toplum yararına olan, gerçek bir kalkınma sayılamaz.

Türk plan tipinin açıklanan bu nitelikleri, onun iki özelliğini daha ortaya çıkarır. Bunlardan biri planın «sosyal adalet» ilkesini benimsemiş olması; öteki özel teşebbüs bakımından yol gösterici, yöendirici nitelikte bulunmasıdır.

61. Toplumsal hak ve özgürlüklerin temeli olan «sosyal adalet ilkesi» Anayasamızın Başlangıç'ında yer almıştır. Sosyal adalet ilkesi, insana haysiyetli bir hayat düzeyi sağlamayı insanı gerçek insan yapmayı gözetir. Toplumsal hakların ve bireysel özgürlüğün kazanılması, bu ilkenin gerçekleşmesine bağlıdır. Bunun içindir ki, Anayasanın 35. maddesi ile onu izleyen maddelerinde, ailenin korunması; topraksız olan ve yeterli toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması; çalışanların insanca yaşamaları ve yaptıkları işe uygun, adaletli ücret elde edebilmeleri ve sosyal güvenlik haklarının sağlanması, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesi ve trbbî bakım görmesi, yoksul ve dar gelirli ailelerin konut ihtiyacının giderilmesi, herkesin eğitim ve öğretim ihtiyacının karşılanması, kooperatifçiliğın geliştirilmesi, tarımla uğraşanların emek ve ürünlerinin değerlendirilmesi Devletin görevleri arasında sayılarak toplumsal hak ve özgürlüklerin temeli olan sosyal adalet ilkesi Anayasa teminatı altına alınmıştır. Sosyal adalet ilkesinin gerçekleştirilmesi «âdil gelir dağılımı»nın, «fırsat eşitliği»nin ve «halkın geçim düzeyi erişilenin altına düşürülmeden kalkınma»nın sağlanmasına geniş ölçüde bağlıdır. Çünkü «sosyal adalet ilkesi ... artan gelir ve yükselen refahtan dengesizlikleri giderici yönde herkesin adaletli bir pay alarak yaşama seviyesini yükseltmek ve fertlerin, kalkınmanın gerektirdiğı fedakârlıklara kendi güçleri oranında katılmalarını sağlamaktır. Tam çalışma esasına göre istihdam imkânlarının genişletilmesi, müterakki vergiler, halk kitlelerinin yararına genişleyen ve dengeli dağılan kamu hizmetleri, kişilerin yetişme ve gelişmelerinde fırsat eşitliği ve gelir farklarını azaltıcı yöndeki diğer politikalar sosyal adaletin gerçekleştirilmesinde kullanılacak başlıca vasıtalar olacaktır...» İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planının Hedefleri ve Stratejisinde saptanan bu anlayışı, Birinci Beş Yıllık Planın sosyal hedeflerinde de açıklıkla görmek mümkündür.³⁸

38 Kalkınma Planı, İkinci Beş Yıl, 1968-1972, DPT Ankara, 1967, s. 129, Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl, 1963-1967, DPT. Ankara, 1963, s. 47.

62. Plan özel teşebbüs bakımından yol gösterici, özendirici ve destekleyici nitelikte olmak zorundadır. Anayasanın 40. maddesine göre, özel teşebbüslerin millî iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri almak Devletin görevidir. Öte yandan, kalkınmanın «demokratik yollarla» gerçekleştirilmesi 41. madde hükmünün bir gereğidir. Bu bakımdan Devletçe özel teşebbüse ilişkin olarak alınacak tedbirlerin demokratik kurallara uygun olması zorunludur. İnsanın yaratıcı çabalarını özendirmek, değer yargılarını ve davranışlarını olumlu yönde etkilemek ve böylece insan unsurunun verimliliğini artırarak kalkınmayı gerçekleştirmek isteyen bir sistemde başka türlü davranılması beklenemez. Bu nedenle, kamu sektörü için emredici nitelikte olan kalkınma planı özel sektör için «... yol gösterici ve destekleyici, fertlerin teşebbüs gücünü ortaya çıkarıcı ve geliştirici ...» nitelikte olmak durumundadır.

Böylece Türk plan tipinin bu iki özelliği belirtildikten sonra, diğer özelliklerinin açıklanmasına geçilebilir.³⁹

A — TÜRKİYE'DE PLAN BİR TOPLUM DÜZENİ ARACIDIR

63. Anayasanın 41. maddesindeki «iktisadî ve sosyal hayat (belli) bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir» hükmü, toplumun hem amacını, hem de düzenini göstermektedir. Bu düzen «adalet, tam çalışma esası ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamak» amacına uygun bir düzendir. Madenin ikinci bendi, bu amaç - düzenin gerçekleştirilmesini kalkınmaya bağlamış ve «kalkınma» kavramını da, herkesin kendi eğilimine göre anlam vereceği bir sözcük olmaktan kurtarmıştır. Madde hükmüne göre kalkınma, toplumun sosyal, iktisadî ve kültürel yaşantısının tümünü içine almaktadır. Ayrıca maddede «demokratik yollar» ilkesi tekrarlanmış olmakla, kalkınmada, bireylerin hak ve özgürlüklerine verilen önem açıklıkla ortaya konulmuştur. Anayasamız, bireysel özgürlükleri sadece kendi başına iyi bir şey olduğu için değil, yaratıcı çabaların merkezinde bulunduğu ve onun temeli olduğu için de istemekte; kalkınma dinamiğini yalnız tasarrufların ve yatırımların artırılmasına değil, insan emeğinin ve buluşlarının da etkenlik kazanmasına bağlamaktadır.

39 Bu özellikler Memduh Aytür'ün adı geçen eserinden derlenmiştir.

B — TÜRK PLANI KAVRAYICIDIR

64. Planın bir toplum düzeni aracı, iktisadî ve sosyal yaşantıyı Anayasanın istediği düzeylere çıkaracak bir kalkınma aracı olması, planlama çalışmalarının toplumun tüm yaşantısını etkileyecek bir ölçüde ele alınması gerektiğini göstermektedir. Bu bakımdan planın sorumluluk alanı Devletin sorumluluk alanı kadar geniş olmak gerekir. Başka deyişle, planın karışma (müdahale) alanı, Devlet gücünün sınırlandığı ve kısıtlandığı yerlere kadar genişlemeli, yayılmalıdır. Anayasanın tercihi de budur ve bu tercihini 41. maddedekinden başka hükümlerle de doğrulamış ve geliştirmiş bulunmaktadır. Anayasanın 94. maddesindeki «parlamento üyelerinin gider artırıcı ve gelir azaltıcı teklifler yapamayacakları» kaydı, 126. maddesindeki «harcamalarda kalkınma planları ile ilgili işler için yıllık bütçe kuralından ayrılma» olanağı, klasik bütçe yapma hakkının kalkınma planı içinde nasıl sınırlı bir disipline alındığının örnekleridir. Ayrıca 129. maddenin birinci fıkrasındaki «iktisadî sosyal ve kültürel kalkınma plana göre gerçekleştirilir» hükmü de 41. madde hükmünü bir kere daha güçlendirmektedir. Böylece, Anayasa, kısmî planlamayı yani olanaklar ölçüsünde proje yapıp sıralamayı, ister sektörel ister bölgesel olsun, reddetmektedir. Plan kavrayıcı, kapsayıcı ve bütüncü olacaktır. Bir veya iki sektörü ya da coğrafî bir parçayı değil; tüm ülke üstündeki toplumun sosyal, iktisadî ve kültürel yaşantısını ele alacaktır.

C — TÜRK PLANI BÜTÜNCÜ OLMAK ZORUNDADIR

65. Planın kavrayıcı niteliği, onun «bütün» ü göz önünde tutarak ele alınmasını gerektirir. Bireysel ve toplumsal hakların, kamu yararı kriterleri içinde hızlı kalkınma doğrultusuna konulması, hızlı kalkınma yolu ile toplum - birey mutluluğunun minimumlarının sağlanması anayasal tercihlerdendir. Bu tercihin, yurdun bir kısım insanlarını, bazı sektörlerini, birkaç bölgesini, şu ya da bu sınıfı değil; bütün bireyleri, bütün sektörleri, tüm ülkeyi ve bütün ulusu göz önünde tuttuğu açıktır. Böyle olunca kalkınma planlarının bütüncü ilkelerden hareket etmesi, bütünlüğünün korunması gerekmektedir. Bu ilke, Anayasanın 129. maddesinde açıklıkla belirtilmiştir.

Bütünlük, kamu güçlerini elinde tutan çeşitli kuruluşların, karmaşık bir sistemde, göz önünde tutmaları gereken en önemli ilkelerdendir. Tüm yönetim mekanizması kadar yasama ve yargı erkleri, özerk kuruluşlar, mahallî idareler de bu ilkenin savunucusu ve göze-

ticisi olmak zorundadırlar. Böyle olmazsa, demokratik hukuk devleti-
nin karmaşık işleyişini, kalkınmanın istediği doğrultuya koymak he-
men hemen imkânsızlaşır. Bu doğrultu, toplumun bütün potansiyeli-
nin tüm gücü ile çalıştırılmasını gerektirir. Çalışmalar, sürtüşmeler,
sapmalar kalkınmanın hızını keser.

Planlama bir dengeler sistemine dayandığı hallerde, başarının
sağlanabilmesi, bütünlüğün korunmasına bağlıdır. Özellikle kamu fon-
larının en iyi sonuç alınabilecek yerlerde kullanılması, insan kaynak-
larının yerinde görev alması gibi esaslar tüm yurt yüzeyinde hareket-
liliği optimumda tutmayı zorunlu kılar. Bu son esas teknik bütünlük
ilkesi ile ilgilidir. Teknik bütünlük, hangi tipte olursa olsun, bütün
planların tutarlılığının, hesaplarının, hatta estetiğinin ve sistem ola-
rak ilişkilerinin, önceliklerinin, akım ve bağlantılarının korunmasını ge-
rektirir. Bu anlatış, böyle bir nitelik taşımayan, sistem halinde bulun-
mayan sıralanmaların plan sayılmaması gerektiğini de belirtmiş olur.
Öyleyse Türk plan tipinin bütüncülüğü, tüm toplumu, tüm yurt yüze-
yini, bütün kamu kuruluşlarını kapsayan ve teknik bütünlük ilkesini
gözetan bir bütünlüktür.

D — TÜRK PLANLARI TÜM TOPLUM YARARINA YAPILIR

66. Planın bu niteliği, Anayasanın 41. maddesindeki «yatırımları top-
lum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek» ilkesi ile açığa çık-
maktadır. Aslında bu hüküm ile önceki nitelikler, birbirini tamamlan-
yan ve doğrulayan esaslardır. Yatırımların bir kısım yurttaşların ya
da bir bölgenin yararına değil de, tüm ülke üstünde yaşayan toplum
yararına yapılması, daha önce belirtilen ilke ve kriterlerin gerçekleş-
mesinde en etkili bir yoldur. Yatırımların kamu hizmetlerini, gelir
dağılımını, fırsat ve olanak eşitliğini vb. etkileyebilecek stratejik bir
hadise oluşu da bu ilkenin değerini artırmaktadır. Biri bütün ulusun
yararlanacağı, öteki örneğin bir kasabanın doğrudan ve tüm toplumun
dolayısıyla yararlanacağı iki yatırım projesi bulunsa ve eldeki kay-
nak birini seçmeyi gerektirse bütün ulusun yararlanacağı birinci proje-
ye öncelik verilmesi bu anayasal hükmün gereğidir. Bu, yalnız temel
hukuk kurallarının değil, sağduyunun da bir emridir. Kamu kaynaklarının
yönetiminde gelişmişliğe, dağınıklığa, kişisel görüşlere, israfa, ras-
lantılara bir tepki gibi görünen bu ilke, bilimsel metotlara, hesaba ve
perspektife dayanan planlar için çok değerlidir. Böyle bir ilke olmak-
sızın, Anayasamızın öngördüğü sentezi uygulama alanına kadar götür-
meye imkân olmayacaktır.

E — PLAN FEDAKÂRLIK VE DİSİPLİN GEREKTİRİR

67. Yine 41. maddeye göre «millî tasarrufu artırmak» Devletin ödevleri arasındadır. Kalkınma ile toplam tasarrufun artırılması arasında ilişki vardır. Vergi gibi zorunlu tasarruflardan gönüllü tasarruflara kadar bütün bireysel ve kurumsal tasarruflar dolaylı ve dolaysız politikalarla desteklenecek ve özendirilecek; lüks ve aşırı tüketim, gereksiz stoklamalar, kullanılmayan kapasiteler, dış kaçaklar önleneciktir. Bunun için malî alanda uygun düzenlemeler yapılmak, etkili politikalar güdülmek gerekecektir.

Tasarrufu artırmak, ulusça bir yılda meydana getirilen gayri safi millî hasıla içindeki tasarruf oranını artırmak demektir. Türk Anayasasına özgü olan bu kural, tasarruf - yatırım - istihdam - gelir bağıntısı ile kalkınma arasında kurulan ilişkiye dayanmaktadır.

Tasarrufu artırmak fedakârlığı gerektirir. Bu fedakârlık, yalnız aşırı ve lüks tüketimden vazgeçmek demek değildir. Toplumu tasarrufa özendirmek de gereklidir. Tasarrufları sürekli olarak artırmanın merkezinde iyi bir vergi sistemi ve para istikrarı disiplini vardır. Vergi sistemi ile para istikrarı arasında çok yakın ilişkiler bulunmakla birlikte, burada, bu ilişkiler üzerinde durulması gerekli görülmemektedir.

F — TÜRKİYEDE PLAN BİR DEVLET ÖDEVİDİR

68. Anayasanın 41. maddesine göre kalkınmayı gerçekleştirmek, millî tasarrufu artırmak ve yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek Devlet ödevi olunca «kalkınma planlarını yapmak» da, Anayasaya hâkim mantık gereği, bir Devlet ödevi olmuştur. Plana böyle bir nitelik verilmiş olmasının nedeni, onun yalnız hükümet siyasetinin ya da belli bir kamu kurumunun görevlerinin bir parçası olarak değil; bütün Devlet mekanizmasının ödevi halinde düşünölmüş olmasıdır. Gerçi kalkınmayı yürütecek olan hükümetlerdir. Ancak modern Devlet yapısında hükümetlerin yetkisi birçok kısıtlamalara uğramıştır. Ayrıca yasama ve yargı yetkileri, yürütme görevini önemli ölçüde sınırlamaktadır. Yürütme erki, kendi içinde de, yetki genişliği ve ademi merkeziyet ile kısıtlanmıştır. Özerk kuruluşlar ve kamu teşebbüslerinin kanunlarla belli edilmiş ayrı yetki ve sorum alanları vardır. Bu sınırlamaların yaratacağı çelişmeler, sürtüşmeler, tıkanıklıklar hızlı kalkınmaya engeldir. Hızlı kalkınmanın ön koşulu ise, hükümetlerin doğrudan etkisi altında olsun olmasının, bütün kamu güçlerinin aynı doğrultuda çaba harcamalarıdır. Plan bu doğrultuyu belli

etmek amacıyla seçilmiş bir araçtır. İşte bu aracın yalnız hükümet ya da salt yürütme görevi olarak değil de Devlet ödevi sayılmasının nedeni; bütün toplum güçlerini planın etki veya emir alanı içine koymaktır. Bu bakımdan planın emredici olduğu alan, hükümetlerin emredici oldukları alanı aşarak bütün Devlet kurumlarını kapsar.

G — TÜRK PLANI GENEL YÖNETİM İLKELERİNE UYGUNDUR

69. Bir kalkınma aracı olan planın, genel yönetimin yapısına ve işleyişine uyması; genel yönetime hızlı kalkınmanın ekonomik, sosyal ve kültürel kaygıları çözümleyecek doğrultuda çalışma olanakları yaratması da, gerçekleşmesi beklenen hedeflerin en önemlilerinden biridir.

Sayın Aytür, Türk plan tipinin genel yönetim ilkelerine uygunluğu konusunda genellikle iyimserdir. Ona göre planlama tekniği ve planlı dönem, hükümetler, bakanlıklar merkez teşkilâtı ve il genel idaresi bakımından; bir alışma, öğrenme ve anlama sorunudur. Bugüne kadar edinilen tecrübeler; dış görüntülere ve talihsiz bazı tedbirlere rağmen, klasik yönetimin planlı eyleme sokulabileceğini ve bunun, birçok geri kalmış ülkelere bakışla, daha kısa bir süre içinde yapılabileceğini göstermektedir. Yönetimin planlı eyleme sokulabilmesindeki sorun, siyasî kadronun (muhalefetler dahil) bunu bilinçle istemesi ve peşine düşmesi sorunu olarak teşhis edilebilir.

Mahallî idareler ve özerk kuruluşlarda da görülen bu uygunluğu daha ileri götürerek klasik yönetimin teşkilât kanunlarının plan karşısındaki aykırı hükümlerinin temizlenmesi sorununa kadar inmek ve böylece genel yönetimi Anayasanın öngördüğü ilkelerin uygulanmasını hızlandıracak bir düzeye çıkarmak mümkündür. Söz konusu ilkeler arasında ulusal bütünleşme sürecini güçlendirmek, dış güvenliği ve uluslararası eşitliği sağlamak başta gelmektedir. Bu ilkeler Anayasamızda perspektif yaklaşım tercihinin doğurmuştur. Hükümetler ve kamu güçlerini ellerinde tutanlar, sadece günlük konularla ve bireysel çıkar sorunları ile uğraştıkları ya da bu sorunlar oy mekanizması ile onların çok vaktini aldığı hallerde hem perspektifin gözden kaçması ve hem de bu perspektifin gerektirdiği fedakârlıkların gerçekleşmemesi sonucunu doğurabilir. Yetki genişliği kurumunun geliştirilmesi, aşırı bürokrasiden ve merkeziyetçilikten kaçınılması bu konuda alınacak tedbirlerin başında gelmektedir.

Anayasamızın 115. ve 116. maddeleri bu bakımdan yeterlidir. Yetki genişliği kademelerinin, yani merkezî idarenin taşra yöneticile-

rinin, planın sağladığı olanaklara dayanarak tasarruf yetkilerini tümü ile kullanmalarından doğabilecek sakıncaları, merkezî idarenin etkili bir gözetim ve izleme sistemi ile önlemesi ve böylece bu kademelerin çalışmasını plan gerekleri içinde tutması, aşırı merkezî bürokrasiye bakışla daha kolay olabilir.

Ancak yetki genişliği kademeleri için söylenenler, mahallî idareler için aynı ölçüde geçerli değildir. Ayrı tüzel kişilikleri, hizmet alanları, gelirleri ve bütçeleri olan bu idarelerin hazırlayacakları planların kavrayıcılık ve bütünlük ilkesi ile çatışan yanları vardır. Bununla birlikte mahallî idarelerin kendi kalkınma ve yersel planlarını, ulusal planların veri ve direktiflerine göre hazırlayıp uygulamaları, eldeki sistemde esaslı değişiklik yapılmaksızın mümkündür. Bunun için çatışmaları önleyecek planlama tekniği geliştirilmeli ve mahallî idarelere kavrayıcılık ve bütünlük ilkesini bozmayacak biçimde kalkınma planları yapma olanağı verilmelidir. Devlet, bu nitelikte plan yapamayacak durumda olanları malî ve teknik yardımda desteklemeli; onlar için plan hazırlamalıdır. Bu yardım yapılmadığı hallerde de, idarî vesayet yetkisi kullanılarak, mahallî idare planlarının, özellikle bunların bütçelerinin ulusal planla çelişik olmamasına dikkat edilmelidir.

III — PLANLAMA ORGANI : DEVLET PLANLAMA TEŞKİLÂTİ

70. Yurdumuzda ulusal kalkınmayı, planlı siyaset sistemi olarak kamu hukuku kurallarına bağlayan hükümlerin ağırlık merkezi, Anayasanın kalkınma planı yapma ödevini Devlete veren 41. maddesiyle Devlet Planlama Teşkilâtının kurulmasını emreden 129. maddesidir.⁴⁰

Anayasanın bu hükümlerine uygun olarak 30 eylül 1960 gün ve 91 sayılı kanunla Başbakanlığa bağlı bir Devlet Planlama Teşkilâtı kurulmuş; daha sonra 16 ekim 1962 tarihinde çıkarılan 77 sayılı kanunla, uzun vadeli planın yürürlüğe konulması ve bütünlüğünün korunmasına ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

71. Devlet Planlama Teşkilâtına 91 sayılı kanunun 2. maddesiyle şu görevler verilmiştir :

(1) Memleketin tabîî, beşerî ve iktisadî her türlü kaynak ve imkânlarını tam bir şekilde tespit ederek takip edilecek iktisadî ve sosyal politikayı ve hedefleri tayinde hükümete yardımcı olmak;

40 Anayasanın 41 ve 129. maddeleri (36) numaralı dip notundadır.

(2) Muhtelif bakanlıkların iktisadî politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak;

(3) Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli planları hazırlamak;

(4) Planların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak;

(5) Planın uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde planda değişiklikler yapmak;

(6) Özel sektörün faaliyetlerini planın hedef ve gayelerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tavsiye etmek.

Bu görevlerden anlaşılıyor ki, Devlet Planlama Teşkilâtı, iktisadî ve sosyal politika ile hedeflerin saptanmasında hükümete teknik danışmanlık yapacak; politika ve hedeflere ilişkin temel sorumluluk, siyasî organa yani hükümete ait olacaktır. Böylece, Kalkınma Planının teknik yönü ile ilgilenecek ayrı bir örgüt kurulmakla, plana hem rasyonel ve hem de demokratik bir nitelik kazandırılmış olmaktadır.

Devlet Planlama Teşkilâtı, Yüksek Planlama Kurulu ile Merkez Teşkilâtından meydana gelmiştir (91 sayılı kanun, mad. 3).

A — YÜKSEK PLANLAMA KURULU

72. Devlet Planlama Teşkilâtının en yüksek organı olan (Yüksek Planlama Kurulu), Başbakan veya Başbakan Yardımcısının başkanlığında Bakanlar Kurulunca seçilecek üç bakan ile Planlama Müsteşarı, İktisadî Planlama Dairesi Başkanı, Sosyal Planlama Dairesi Başkanı ve Koordinasyon Dairesi Başkanından meydana gelir. Böylece bu kurulda siyasî karar organı ile teknik organ elemanları bir araya getirilmiştir. Bununla güdülen amaç, siyasî otorite ile teknik otorite arasında denge kurmak ve işbirliği sağlamaktır.⁴¹

Kurulun başlıca görevi iktisadî ve sosyal hedeflerin ve plan stratejisinin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak; hazırlanacak planları, Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce tayin edilen hedeflere uygunluk ve yeterlik derecesi bakımından inceleyip durumu bir raporla Bakanlar Kuruluna bildirmektir (91 sayılı kanun mad. 4, 14).

41 DPT. age, s. 19.

Yıllık Programların incelenerek bir raporla Bakanlar Kuruluna sunulması da Yüksek Planlama Kurulunun görevlerindendir (91 sayılı kanun mad. 15).

B — MERKEZ TEŞKİLÂTI

73. Devlet Planlama Teşkilâtı, Başbakan Yardımcısına bağlı bir müsteşar tarafından yönetilmektedir. Teşkilâtın taşra kuruluşları yoktur. Merkez teşkilâtı, İktisadî Planlama Dairesi, Sosyal Planlama Dairesi, Koordinasyon Dairesi olmak üzere üç organdan ve Teşkilâtın yaz. işlerini yürüten bir Genel Sekreterlikten meydana gelmiştir (91 sayılı kanun, mad. 5, 6).

a) İktisadî Planlama Dairesi :

Bu Daire; Uzun Vadeli Planlar, Yıllık Programlar, Finansman ve Sektör Programları Şubeleri olmak üzere üç şube ile sürekli ve geçici özel uzmanlık komisyonlarından kuruludur. Görevi, gerekli araştırmaları yaparak uzun ve kısa vadeli genel ve bölge plan ve programlarını hazırlamaktır (91 sayılı kanun, mad. 7).

Kalkınma hızı ve kalkınma stratejisinin saptanmasında temel çalışmalar yapmak, saptanan ana hedeflere göre uzun vadeli planı hazırlamak ve uzun vadeli planı yıllık programlar haline getirmek bu dairenin görevleri arasındadır.⁴²

b) Sosyal Planlama Dairesi :

Araştırma ve Planlama Şubeleriyle sürekli ve geçici özel uzmanlık komisyonlarından kurulu olan bu daire, yurdumuzun sosyal problemlerini incelemek ve bunların çözümlenmesi için uzun ve kısa vadeli planlar hazırlamakla görevlidir (91 sayılı kanun, mad. 8).

Yurdumuzun karşılaştığı sosyal sorunların öncelik sıralarını saptamaya yarayacak çalışmaları, kalkınma stratejisinin muhtevası ile ilgili hazırlıkları yapmak; sosyal sorunların çözüm yollarını araştırmak; iktisadî kalkınmanın gerektireceği insan gücünün sağlanması için plan hazırlamak; yurdun çeşitli bölgeleri arasında gelir dağılımındaki farkları azaltacak tedbirleri araştırıp plan içinde dikkate alınmasını sağlamak bu dairenin görevleri arasında bulunmaktadır.⁴²

c) Koordinasyon Dairesi :

Malî ve Hukukî Tedbirler Şubesi, Tetkik ve Tahlil Şubesi ile Yavın ve Temsil Şubesinden meydana gelmiştir. Görevleri :

⁴² DPT, age, s. 20.

(1) Devlet örgütlerinde ve özel sektörde planın gerçekleşmesini kolaylaştıracak idarî, malî ve hukukî tedbirleri saptamak ve önermek,

(2) Uygulamaya konan plan ve programların yürütülmesi sırasında gerekli izleme ve koordinasyonu sağlamak, gerektiğinde bu amaç için çeşitli daire ve kuruluşların yüksek seviyede sorumlu temsilcilerinin katılacağı komisyonları toplamak,

(3) Uygulamanın üçer aylık dönem raporlarını yürütme organlarından almak ve bunları birleştirip değerlendirerek sonuçları ilgililere sunmak, ahenk sağlayıcı tedbirlerin yürürlüğe konmasını izlemek,

(4) Plan ve program uygulamasının aksadığı alanlarda organizasyon ve metot incelemelerinin öncelikle yapılmasını sağlamaktır (91 sayılı kanun, mad. 9).

IV — TÜRK KALKINMA PLANLARI

74. Tarihçe kısmında da değinildiği gibi, bir kamu hukuku kurumu olarak planlı kalkınma fikri Türkiye'ye 1961 Anayasası ile girmiştir.

Türk kalkınma plancılığı, işe başlarken, Türk toplumu olarak ulaşılmak istenen sosyal ve ekonomik hedefleri ve bunun için harekete geçirilecek kaynakları 15 yıllık bir perspektif (görünge) içinde, yani 15 yıla uzanan bir bakışla ele almış; bu süre sonunda beklenen sonuçlara göre, hedef ve amaçları kaba rakamlara bağlamıştır. «Perspektif plan» denilen bu belgede on beş yılda ulaşılabilecek hedefler şöyle belirtilmektedir :⁴³

— Türkiye'nin kalkınması için gerekli olan her alanda yeter sayıda ve üstün nitelikte ilim adamı ve teknik müttehassısın yetiştirilmiş olması,

— Yüzde 7 lik bir gelişme hızının sağlanması,

— İstihdam meselesinin çözülmesi,

— Dış ödeme dengesine ulaşılması,

— Bu hedeflerin sosyal adalet ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmesi.

Bu perspektif plana göre üç adet beşer yıllık planla 15 yıllık amaca ulaşılması tasarlanmış ve Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

43 Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl, 1963 - 1967, DPT, s. 33.

(1963 - 1967) ile İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968 - 1972) hazırlanmıştır. Beşer Yıllık Planlar, her yıl ayrıca yapılan Yıllık Programlarla uygulama alanına konulmaktadır.

A — BİRİNCİ PLANIN HEDEFLERİ VE STRATEJİSİ

75. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının hedefleri ve stratejisi özetle şöyledir :⁴⁴

(1) Demokrasi düzeni içinde en yüksek kalkınma hızını sağlamak, devam ettirmek ve sosyal adaleti gerçekleştirmek üzere 15 yıllık bir perspektif içinde beşer yıllık dönemleri kapsayan kalkınma planları yapılacak; bu plan çerçevesinde her yıl programlar hazırlanacaktır.

(2) Türk ekonomisi karma ekonomi sistemine dayanır. Devlet sektörünün faaliyeti, dengeli bir gelişme hızını sağlayacak şekilde planlanacak; Özel Sektör dolaylı metotlarla aynı amaca yönettilecektir. Plan kamu sektörü için emredici, özel sektör için özendirici, yol gösterici olacaktır.

(3) Devletin iktisadî politikasında açıklık ve kararlılık esas olacaktır.

(4) Birinci plan döneminde, kalkınma hızı (gayri safi millî hasılda bir yıllık artış) nüfus artışı da göz önünde tutularak % 7 olarak tespit edilmiştir. Bu hızın gerçekleşmesi % 14 kadarı iç, % 4 kadarı dış kaynaklardan olmak üzere % 18 oranında bir yatırım yapılmasına bağlıdır.

(5) Millî gelirdeki artışların büyük kısmı yatırımlara ayrılacaktır. Bunun için «tasarruf» a ve dolayısıyla «fedakârlık» a ihtiyaç vardır. Ancak tasarrufun artırılması, halkın geçim seviyesinin stratejinin kabul edildiği yıldaki yaşama standartlarının altına düşmemesi ile sınırlıdır. Bu bakımdan, zarurî ihtiyaç mallarının tüketimi, en az nüfus artışı kadar artmalı; tasarruf artışı, gelir dağıtımındaki farkları büyütücü yönde değil, azaltıcı yönde olmalıdır. Tasarrufun artırılması lüks tüketimdeki artışın önlenmesi, enflasyondan kaçınma, müterakki vergi sisteminin geliştirilmesi, iktisadî Devlet teşekküllerinin kaynak yaratan kurumlar haline getirilmesi, sosyal sigorta fonlarının rasyonel şekilde kullanılması yolları ile sağlanacaktır.

(6) Yatırım politikası, 15 yıllık bir perspektif içinde ve ekonominin bütünü göz önünde tutularak tespit edilecek; özel sektör yatı-

⁴⁴ Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl, s. 525.

rımlarına da bu esasa göre yön verilecektir. Devlet yatırımlarının gerek sektörler arası ve gerek bölgeler arası dağılımında dengeli kalkınma esasları göz önünde tutulacak; bu amaçla ileri teknoloji ve metotlardan yararlanılacaktır.

(7) Plan stratejisi Planın başarıya ulaşmasında vasıflı insan gücünü temel unsur olarak almakta; sağlam ve bilgili işgücünün sağlanması, araştırıcı ve teknik bilginin artırılması amacıyla her seviyedeki eğitim ve öğretime öncelik verilmesini kabul etmektedir.

(8) Bundan sonra plan stratejisinde, istenilen kalkınma hızını sağlamak için millî gelirdeki artışın önemli bir kısmı yatırımlara ayrılabacağından, tüketime yönelmiş kamu harcamalarının sınırlandırılmasının gerektiği; bu bakımdan tüketime yönelmiş kamu harcamalarında yapılabilecek artırımın, nüfus artışının yüzdesi ile sınırlı tutulduğu açıklanmakta; kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde ve yerine getirilmesinde halkın katkısının sağlanması esası getirilmekte ve bunun faydaları üzerinde durulmaktadır.

(9) Plan stratejisinde, son olarak, imkânların tam kullanılabilmesi ve iyi şekilde değerlendirilebilmesi için tarımda, ticaretle, sanayide ve Devlet hizmetlerinde organizasyonu düzeltici, iyileştirici ve modernleştirici tedbirlerin alınacağı bildirilmekte ve bunun esasları açıklanmaktadır.

B — İKİNCİ PLANIN HEDEFLERİ VE STRATEJİSİ

76. İkinci Beş Yıllık Planın hedefleri ve stratejisi, Birinci Plana bakışla daha gelişmiş, daha çok ayrıntılara inen ve bazı yenilikler getiren bir belgedir. Birinci Planda olduğu şekilde, bu strateji ayrıca bir «perspektif plan» a dayandırılmamıştır. İkinci Planın hedefleri ve stratejisi;

- Planlı kalkınmanın genel amaçları,
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planının hedefleri,
- Planlı kalkınmada gözetilecek temel ilkeler
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma döneminde takip edilecek politikalar.

Başlıkları altında tespit edilmiştir. Buradaki sıraya göre İkinci Beş Yıllık Planın stratejisi şöylece özetlenebilir :

— Planlı kalkınmanın genel amaçları :

(1) Ekonomik ve sosyal kalkınma demokratik yollarla, milletin ana tercihleri ve arzularına uygun olarak ve karma ekonomi kuralları göz önünde bulundurularak gerçekleştirilecektir. Amaç; adalete, tam çalışma esasına bağlı, herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış düzeyine ulaşmaktır.

(2) Plan kamu sektörü için emredici, özel sektör için yol gösterici ve destekleyici, fertlerin teşebbüs gücünü ortaya çıkarıcı ve geliştirici olacaktır.

(3) Çeşitli gelir grupları ve bölgeler arasında dengeli gelişme sağlamak, çok sayıda vatandaşa iş imkânları açmak, kalkınmanın nimet ve külfetlerinin fırsat eşitliğine, sosyal adalet ilkesine göre paylaşılmasını sağlamak suretiyle sosyal ve ekonomik düzenimizde istikrar içinde olumlu bir gelişme elde edilecektir.

(4) Sosyal adaletin tam olarak gerçekleşmesi için, toplumun yaşama standartının tabanı, insanlık haysiyetine yaraşır bir «asgari yaşama seviyesi» ne çıkarılacaktır.

(5) Refah seviyesini yükseltmek için, millî tasarruflar artırılarak millî gelirdeki artışların, artan oranda yatırımlara ayrılması gerçekleştirilecektir.

— İkinci Beş Yıllık Planın hedefleri :

(6) Bu strateji de birincisi gibi % 7 lik kalkınma hızını seçmiştir. Buna göre beş yıl sonunda millî gelirde % 40 artış öngörülmüştür. Bu hıza erişmek için yatırımlara ayrılması gereken % 22,5 gayri safi millî hasıladan % 20,5 unun iç, % 2 sinin dış tasarruflarla karşılanması kabul edilmiştir. Böylece Birinci Planda % 4 olan dış kaynaklar bu dönemde % 2 ye indirilerek Türk ekonomisinin dış kaynaklara bağıllılığının zamanla azaltılması yeni bir hedef olarak ortaya çıkmıştır.

— Planlı kalkınmada gözetilecek temel ilkeler :

(7) Bu dönemde ekonominin bütün sektörleri için temel ilke, çeşitli sektörlerin gelişme gücünü en iyi değerlendirecek hızlı ve dengeli bir gelişmenin sağlanması olacaktır. Bunun için sanayi, ekonominin sürükleyici sektörü olması sağlanacaktır. Bu dönemde kurulacak ağır sanayi bir yandan tarım sektörünün moderleştirilmesine ve tarımdan sanayiye kaynak aktarılmasına yardımcı olacak, öte yan-

dan küçük sanayiın gelişmesine elverişli bir ortam yaratmış olacaktır. Bu dönemde sanayi üretiminin ve sanayide çalışan nüfusun artması sonucu, geleneksel tarım ürünlerine dayanan ekonominin tümünde yapısal bir değişme meydana gelecek; böylece tarım sektörü de sağlam bir yapıya kavuşmuş olacaktır.

(8) Hızlı nüfus çoğalması ile gittikçe büyüyen insan gücüne istihdam yaratılması için ekonominin istihdam artırıcı yönde genişlemesi özel tedbirlerle desteklenecektir. Yetişmiş insan gücünün en verimli ve etkili olacağı işte çalışması için sağlam bir sosyal hareketlilik sağlanacak, çalışanların nitelikleri ve meslek bilgileri yükseltilecektir. İnsan gücünün nitelik ve nicelik bakımından sektörler arasında dengeli dağılımı sağlanacaktır.

(9) Bireylerin artacak gelir ve refahtan sosyal adalete uygun bir pay alarak yaşama düzeylerini yükseltmeleri gelir dağılımı bakımından temel ilkedir. Böylece tasarruflarda sağlanacak artış, gelir dağılımındaki farkları azaltıcı yönde olacaktır.

(10) Yatırımların yurt içinde dengeli dağılımında, bölgeler arası farklılıkların azaltılması için, geri kalmış bölgelere öncelik verilecektir.

(11) Şehirleşmeden, ekonomiyi iten bir güç olarak yararlanılacaktır. Bir şehir - köy yerleşmesinin gerçekleşmesi, tarımda ve sanayide üretim faaliyetlerinin artmasına bağlıdır. Bu sebeple, bu faaliyetlerin geliştirilmesinde nüfus hareketleri, düzensiz nüfus hareketlerinin önlenmesi ve yerleşme meseleleri göz önünde tutulacak; şehirleşmenin düzenli gelişmesi için, gelişme sahaları üzerinde kamu kontrolü sağlanacak, bu sahaların kullanılışı ve alt yapı, gerçekçi ve uzun süreli planlarla geliştirilecektir. Böylece değeri artan sahalardan yararlananların alt yapı giderlerine katılmaları sağlanacaktır.

(12) Fiyat istikrarının devamı sağlanacak; enflasyonist ve deflasyonist temayüller, dengeyi bozucu fiyat oynamaları önlenecektir.

— İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde izlenecek politikalar :

(13) Nüfus artışı kalkınma hızını yavaşlatan bir faktördür. Nüfusun yapısını iyileştirmek ve nüfus artış hızının baskısını azaltmak için aile planlamasına dayanan bir nüfus politikası güdülecektir.

(14) İnsan unsurunun gelişmesi, belirli bilgi ve yeteneklerle donatılması fırsat eşitliğine dayanan eğitim yolu ile gerçekleştirile-

cek; İkinci Plan dönemi sonuna kadar, ilkokul çağındaki bütün nüfus ilköğretimden yararlanacaktır. İlköğretimden sonraki eğitim, kalkınmanın gerektirdiği insan gücünün nicelik ve nitelik bakımından geliştirilmesi hedefine yönelecek; ayrıca üniversitelerin ve araştırma kurumlarının araştırma güçleri ekonomik ve sosyal gelişmenin gereklilerini karşılar yönde artırılacaktır. Örgün eğitim yanında, okur yazarlık eğitimine ve yaygın eğitime öncelik verilecek; toplumun yaşama düzenini geliştirmek ve yaratıcı gücünü artırmak için son derece önemli olan kültür faaliyetleri geniş halk kitlelerine yöneltilecektir.

(15) Millî gelirin adaletli dağılımında sosyal güvenlik sistemi temel araçlardan biri olacaktır. Bunun için, emeği ile geçinenlerin sahip olduğu hakların köy ve kasabalarda çalışanları da kapsamı des-teklenerek; sosyal sigortalar sistemi geliştirilecek ve mevcut sigorta sistemine işsizlik sigortası kolunun eklenmesine çalışılacaktır.

(16) Halkın ruh ve beden sağlığının korunması için, halkın sağlık hizmetlerinden daha fazla ve eşit olarak yararlanmaları sağlanacak; tedavi hekimliği yanında koruyucu hekimlik daha geniş halk kitlelerine götürülecektir. Bu amaçla sosyalleştirme programlarına devam olunacak; sağlık personelinin sayıca yeterli olması ve dengeli dağılımı sağlanacak; çocuk sağlığı ve yaşlıların bakımı, çeşitli sosyal bozuklukların giderilmesi özel koruma ve sosyal hizmet programları ile gerçekleştirilecektir.

(17) Stratejinin 27-32 maddelerinde köy ve köylü nüfus üzerinde izlenecek politikalar ele alınmakta ve köylünün imkânlarını değerlendirmek ve ihtiyaçlarını desteklemek için alınacak iktisadî ve sosyal tedbirlere öncelik verileceği açıklandıktan sonra; köylerin süratle suya, ışığa, yola, sağlık ve eğitim hizmetlerine ve modern tarım teknik araçlarına kavuşturulması gerektiğine değinilerek tarım üretiminin hava şartlarına bağlı olmaktan kurtarılması, kooperatifleşme hareketi, sun'î gübre, sulama, tarım kredileri, hayvancılık, ormancılık ve orman ürünleri, balıkçılık konuları üzerinde önemle ve ayrıntılı olarak durulmakta ve fiyat politikasının tarımsal üretimi artırıcı, fiyat dalgalanmalarını ve kararsızlıklarını önleyici, belirli ürünlerin kalitesini yükseltici yönde geliştirilip kullanılması öngörülmektedir. Stratejinin 55. maddesinde açıklanan tarım reformu ile ilgili tedbirleri de bu politikalar içinde düşünmek mümkündür.

(18) Bundan sonra, ekonominin sürükleyici gücü olan sanayi alanında, özellikle yatırım ve ara malları üreten temel stratejik endüstrilerin kurulacağı belirtilmekte; bu konuda özel teşebbüs baki-

mından alınacak destekleyici, yol gösterici ve özendirici tedbirle, açıklanmaktadır. Plan stratejisinin 33 - 43. maddelerini kapsayan bu kısımda, özel yabancı sermayeden ne suretle yararlanılacağı konusu ile madencilik, enerji, ulaştırma ve diğer alt yapı ile ilgili faaliyetler, turizm ve konut sektörleri üzerinde ayrıntılı olarak durulmakta; arsanın konut maliyetini artırıcı etkisinin azaltılması ve spekülasyonun önlenmesi için kamu elindeki arsa stokunun çoğaltılacağı, bu arsaların tek elden, ucuz konut yapımını destekleyici yönde toplumun kullanışına sunulacağı belirtilmektedir.

(19) Millî gelirdeki artışların, artan oranda tasarruf edilerek yatırımlara yöneltilebilmesi için izlenecek tasarruf politikasının esası, stratejinin 44 - 47. maddelerinde açıklanmıştır. Buna göre, toplam tasarruflar artırılırken sosyal ve ekonomik dengenin korunması esastır. Halkın gönüllü tasarrufunu artırmak için gerekli düzenlemeler yapılacak, malî kuruluşların bünyeleri iyileştirilecek, sosyal sigorta kurumlarının tasarrufu artırıcı yöndeki faaliyetleri genişletilecektir. Vergileme yolu, kamu tasarrufunun artmasında bir araç olarak kullanılacak, kamu cari harcamalarının artışı sınırlı tutulacaktır.

(20) Plan stratejisi, bundan sonra, dış ticaret dar boğazı üzerinde durmakta ve 48 - 50. maddelerde ödemeler dengesi politikasının ihracat gelirlerinin artırılmasına, ithalât alanında döviz kaynağının daha etkili bir şekilde kullanılmasına yöneleceği açıklanmaktadır.

(21) Fertlerin ve küçük toplum birimlerinin teşebbüs arzusunun ve gelişmeye gönüllü olarak katkılarının artırılması yönünde çalışma programları düzenlenecektir. Bu programların toplum birimlerinin içinden doğması, geniş kapsamlı olması, toplum kalkınması metodu ve kamu hizmetlerini götüren bugünkü teşekküllerin gayret ve işbirliği ile vali ve kaymakamların önderliğinde yürütülmesi gerçekleştirilecektir. Bunun için eğitim esas olacak, köy birlikleri ve kooperatifler desteklenecek, yeniden düzenleme çalışmaları bu konuda geçmiş yıllardaki aksaklıkları giderecek şekilde ele alınacaktır.

(22) Mahallî idareler, günün ihtiyaçlarına uygun malî yapı ve teşkilât düzenine kavuşturulacak; yol gösterici ve millî hedeflerle ahenkli bir idarî vesayet temel anlayış olarak kabul edilecektir.

(23) Bundan başka, Plan stratejisinde merkezî idare ile iktisadî Devlet teşekküllerinin yeniden düzenlenmesi konuları üzerinde durulmakta ve yapılacak düzenlemelerin esasları açıklanmaktadır.

V — PLANLI SİSTEMİN YÜRÜTÜLMESİ

77. Planlı sistemin yürütülmesi, planın hazırlanıp uygulamaya konması ile koordinasyon ve izleme safhalarındaki faaliyetleri kapsar. Bütün bu faaliyetlerin sistemli bir şekilde yürütülmesi Devlet Planlama Teşkilâtınca sağlanır. Planlama, aslında, hazırlık ve uygulama şeklinde iki safhalı bir fonksiyondur. Koordinasyon ve izleme (kontrol) ise, uygulama boyunca devamı gereken ve uygulamadan ayrı düşülmeleri mümkün olmayan fonksiyonlardır. Bu bakımdan, planlı sistemin yürütülmesini, hazırlık ve uygulama olarak ikiye ayırmak; koordinasyon ve izleme fonksiyonlarını da uygulama içinde ele almak daha doğru olacaktır. Yıllık Programlarda koordinasyon ve izleme görevlerinin Uygulama Düzeni içinde yer almış olması da bu davranışa uygun düşecektir.

A — PLANIN HAZIRLANMASI

78. Plan hazırlıkları, yukarıda da değinildiği gibi, araştırma ve bilgi toplama ile başlar. Gerçekten planı hazırlamak için, her şeyden önce, yurt gerçeklerinin bilinmesine ihtiyaç vardır. Yurdun tabii, beşerî, iktisadî her türlü kaynak ve olanakları, halkın dilek ve eğilimleri tespit edilmeden yurt gerçeklerinin bilinmesi imkânsızdır. Bu ihtiyacı göz önünde tutan 91 sayılı kanun, 10. maddesinde Devlet Planlama Teşkilâtını, planlama ile ilgili olarak gerekli gördüğü bilgileri, başta İstatistik Genel Müdürlüğü olmak üzere, her türlü kamu idare ve kurumlarından ve diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilme yetkisi ile donatmış; bu kurum ve kişileri de kendilerinden istenen bilgileri mümkün olan en kısa zamanda vermekle yükümlü tutmuştur.

79. Toplanan bilgiler, planlama merkez teşkilâtının çok yönlü ve ayrıntılı teknik çalışmaları ile değerlendirildikten sonra, hükümetten alınacak tercih direktifleri ve anayasal amaçlar göz önünde tutularak bir plan «Strateji Tasarısı» hazırlanır. Bu tasarı Yüksek Planlama Kurulunda görüşülüp kabul edildikten sonra Bakanlar Kurulunun onayına sunulur. Bakanlar Kurulu Millî Güvenlik Kurulunun da önerilerini (tavsiyelerini) göz önünde tutarak⁴⁵ tasarımı inceleyip onar. Devlet Planlama Teşkilâtı, bu stratejiye göre Kalkınma Planını hazırlamaya başlar. Böylece ortaya çıkan «plan tasarısı» Yüksek Planlama Kurulunda, iktisadî ve sosyal hedeflere uygunluk ve yeterlik derecesi bakımından incelendikten sonra Bakanlar Kuruluna gider. Bakanlar Ku-

45 Aytür, age, s. 122.

rulu hazırlanan planı benimsediği takdirde Başbakanlık tarafından bir hükümet tasarısı olarak Millet Meclisi Başkanlığına sunulur (91 sayılı kanun, mad. 13, 14; 77 sayılı kanun, mad. 1).

80. Planın Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi ve kabulüne ilişkin usûller, Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması hakkındaki 77 Sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Bu hükümlerin burada tekrarı gereksizdir. Ancak şu kadarını belirtelim ki, plan tasarısı, bütçede olduğu gibi, önce Cumhuriyet Senatosunda, sonra Millet Meclisinde görüşülür. Bütçe Karma Komisyonu da, plan görüşmelerinde «Plan Karma Komisyonu» adını almaktadır.

81. Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayladığı Kalkınma Planı artık hükümetin uygulamakla görevli olduğu, onunla çelişen kararların alınamayacağı, ona uymayan kanun tasarısı ve tekliflerinin yapılamayacağı bir temel siyaset belgesi olmuştur. Millî anayasal amaçlar, birey ve toplum hakları, bu haklarda yapılan kısıtlama ve sınırlandırmalar objektif bir nitelik kazanmıştır. Bütün vatandaşlar, kurumlar, idare mekanizması, bakanlar, hükümet ve parlamento, yargı organları önlerinde açılan yolu artık açıkça görmektedirler... Bu objektif belge sayesinde, kamusal ve özel teşebbüslerin başında bulunan yöneticiler ve iş adamları Türkiye'nin kaynaklarını, gelecek sektörleri, iktisadî hayatın her dalındaki olanakları, dar boğazları daha rahat görebilecek; kendi sorumluluk alanlarının mikro planlarını yapabilecek duruma gireceklerdir.⁴⁶

B — PLANIN UYGULANMASI

82. Plan, Yıllık Programlarla uygulama alanına konulur. Yıllık Programların Plana, bütçelerle kamu kuruluşlarının iş programlarının da Yıllık Programlara uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Bu bakımdan, 91 sayılı kanunun 15. maddesinde, Yıllık Programların bütçelerden ve iş programlarından önce hazırlanacağı hükme bağlanmış bulunmaktadır.

Yıllık Program, hükümetçe bir «Bakanlar Kurulu Kararı» halinde yayınlanır. Planlama Merkez Teşkilâtı, uygulayıcılara kolaylık sağlamak amacıyla, Yıllık Programların eki olarak bir (Yatırım Projeleri) kitabı ile Programdaki tedbirleri topluca göstermek üzere bir (İcra Planı) çıkarmaktadır.

⁴⁶ Aytür, age, s. 122.

Yıllık programlar, beş yıllık stratejiye dayanan Kalkınma Planının başlangıç varsayımlarını düzeltmek, tahminlerdeki yanlışları gidermek ve yeni verilere göre hedeflere ulaşmak amacıyla hazırlanır. Böylece Beş Yıllık Plana belli ölçüde esneklik vermek, onu gerçeğe yaklaştırmak ve beş yıl içinde yapılacak işleri yıllara göre sıraya koymak; ayrıca geliştirilen planlama tekniğinden ve uygulama metodlarından yararlanmak mümkün olmaktadır. Ancak Yıllık Programlar, Beş Yıllık Planın yıllara bölünmesi ile değil, her yıl aynı açıdan ileriye bakılmak suretiyle hazırlanan bir belgedir.⁴⁷

83. Planlı siyasetin başarıya ulaşması, bakandan en küçük görevliye kadar, bütün kamu kuruluşlarındaki uygulayıcı ve yöneticilerin Yıllık Programlara karşı tutumlarına, yetki ve sorumluluk alanlarını ona uydurabilmelerine büyük ölçüde bağlı bulunmaktadır. Uygulama alanındaki yavaşlık veya hızlılık, bilgili olma veya bilgisizlik, nüfuz yarışı veya işbirliği içinde olunması gibi durumlar, planlı siyasetin gerçek başarısının ölçüsü olacaktır. Başarısızlık, sadece hükümetleri yıpratmakla kalmaz; bütün yürütme mekanizmasını birbirini suçlar duruma sokar. Programları ve dolayısıyla Planları teknik bakımdan iyileştirme olanağını kaldırır ve sonunda ulusta umutsuzluk yaratır. Bu bakımdan, yüksek kademe yöneticilerinin, enerji ve tecrübelerini sadece olumsuz tutum ve davranışlarla savaşılmaya yöneltmeleri bile planlı siyasetin başarısı üzerinde küçümsenmeyecek sonuçlar veren bir hizmet olur.⁴⁸

84. Programın başarı ile uygulanmasında en önemli unsur «insan» unsurudur. Yaptığı işin amacını bilmeyen, o işi yapmak için gerekli «yetenek» ve «istek» e sahip olmayan memurların kendilerinden beklenen hedefe ulaşamamaları normal karşılanması gereken bir sonuçtur. Yöneticilerin, bu noktayı, uygulayıcı durumdaki astları ile olan ilişkilerinde hiç bir zaman gözden uzak tutmamaları gerekir. Bu bakımdan uygulamada belli başlı şu koşulların gerçekleşmesine ihtiyaç vardır :⁴⁹

(1) Astın kendisinden neyin, ne zaman beklendiğini bilmesi gerekir. Bu koşul «haberleşme» işi ile ilgilidir. Ast, programdan, programda öngörülen amaçlardan ve bu amaçların gerçekleşmesi için kendi payına düşen işlerden zamanında, gerekli ölçü ve açıklıkta bilgi sahibi olmalıdır. Bunun sağlanması ise, iyi bir haberleşme sistem ve düzeninin kurulmasına ve işlemesine bağlıdır.

47 İkinci Beş Yıllık Plan, s. 617.

48 Aytür, age, s. 123.

49 Prof. Dr. Tosun, age, s. 133.

(2) Ast, kendisinden beklenen işleri etkili ve verimli bir şekilde görebilmek için; bedenî, zihnî ve ruhî olmak üzere, gerek doğuştan ve gerekse sonradan kazanıp geliştirdiği «nitelik» ve «yetenek» lere sahip olmalıdır. Astın gerekli nitelik ve yeteneklere sahip olup olmadığı çeşitli usûllerle araştırılır. Eksik olanlar eğitim yolu ile tamamlanır. Burada, yöneticinin iyi bir adam seçicilik, öğretmenlik ve eğitmenlik niteliklerine sahip olması gereği ortaya çıkmaktadır.

(3) Ast, kendisinden beklenen işleri gereği gibi görebilmek için, yeter ölçüde «istek» e sahip olmalıdır. Bunun için de, işbirliği sistemine katılmaktan elde ettiği maddî ve manevî menfaatler ile uğradığı kayıplar arasında birincisi lehine bir fark görmelidir. Başka bir deyimle, orada çalışmakla elde ettiği kazançlar, uğradığı maddî ve manevî zarar ve kayıplardan fazla olmalıdır. İşte burada, modern yönetimde önemi gittikçe artan teşvik (motivation) konusu ortaya çıkar. İş göreni çalışmaya yöneltebilmek için, onun maddî ve manevî ihtiyaçlarını, isteklerini, umutlarını, tutku ve eğilimlerini vb. bilmek gerekir. İnsanı tanıma gibi temel önem ve nitelikteki bir konu da yine burada kendini göstermektedir.

Ne denli mükemmel plan ve programlar yapılmış olursa olsun, bu koşulların yerine getirilmesine gerekli önemi vermeyen yöneticilerin, sonunda, başarısızlık ve israfla karşılaşmaları olağan sayılmalıdır.

1 — KOORDİNASYON

85. Plan ve programların en elverişlisinin yapılması; görev dağıtımının ve iş bölümünün en rasyonel şekilde düzenlenmesi; yöneticilerin, uygulayıcıların olumlu tutum ve davranışlarının sağlanması ahenkli çalışmalar için temel koşullardır. Bu koşullarla birlikte ortaya çıkan en önemli yönetim sorunu, kendilerine belli alanlarda, belli görevler verilen birimleri amaç ve hedefler doğrultusunda hep birlikte yönetebilmek, bunlar arasında ahenkli çalışmayı, yani koordinasyonu sağlamaktır.

Latince (co=ile, birlikte) ve (ordonatio=düzene, sıraya koyma) kelimelerinden meydana gelen ve bazan dilimizde «eşgüdüm» ile anlatılan «koordinasyon» sözcüğü (biçim veya yapıları bakımından aralarında ilişki bulunan unsurları bir bütün halinde düzenleştirme, ahenkleştirme; bu unsurları aynı doğrultuya koyma) anlamlarına gelmektedir. Bu bakımdan koordinasyon sözcüğü, dilimizde (coopération=birlikte, yardımlaşma iş görme) karşılığı olarak kullanılan «işbir-

liği» sözcüğü ile aynı anlamı taşımamaktadır. Planlama bakımından koordinasyon ise; uygulamanın, Plan ve Programlardaki ilkelere uygun şekilde ve belirtilen süre içinde gerçekleştirilmesi için, uygulayıcı bütün birimlerin tek bir mekanizma halinde düzenli ve ahenk içinde çalışmalarını sağlayan bir fonksiyon olarak tanımlanabilir.

86. Koordinasyon fonksiyonunun iyi işleyebilmesi için genel, psikolojik, metodik ve pratik nitelikteki şu ilkelerin göz önünde tutulması gereklidir :⁵⁰

(1) Koordinasyonun genel ilkeleri

- Koordinasyonu gerektiren sorun açıkça ortaya konmalıdır,
- Koordinasyonun ihtiyaç duyulan bir işlem olduğu kabul edilmelidir,
- Koordinasyonun hizmetin verimini artıran bir fonksiyon olduğu kabul edilmelidir,
- İş bölümü yapılmalı, çalışmalar realist iş programlarına bağlanmalıdır,
- Koordinasyon düzeni içinde çalışacaklarda anlaşma ortamı yaratılmış olmalıdır,
- Bilginin, tecrübenin, dinamizmin, yeteneğin bir araya gelmesi sağlanmalıdır,
- Koordinasyon çalışmaları kolaylaştırıcı ve ahenkleştirici olmalıdır,
- Koordinasyon rasyonel bir çalışma sağlamalı, sağlamıyorsa koordinasyondan vazgeçilmelidir.

(2) Koordinasyonun metodik ve pratik ilkeleri

- Koordinasyon toplantısına bütün ilgililer çağırılmalıdır,
- Toplantıda görüşülecek konuların bir gündemi yapılmalıdır,
- Toplantıya yetkili olanların katılmasına dikkat edilmelidir,
- Görüşmelerde gündem ve konu dışına çıkılmamalıdır,

⁵⁰ Koordinasyon ilkeleri, 1969 Nisan ayında İzmir'de yapılan vali muavinleri seminer çalışmalarında, Devlet Planlama Teşkilâtı uzmanlarından Avni Akyol'un verdiği konferans notlarından derlenmiştir.

— Koordinasyon bir plana bağlanarak neyin, nerede, niçin, nasıl, ne zaman ve kim tarafından yapılacağı saptanmalıdır,

— Koordonatör durumda olan, ilgilileri dikkatle dinlemeli, onlara kendi görüşlerini dikte ettirmemelidir,

— Koordonatör birleştirici olmalı, kendi görüşlerini açıklama yolu ile kabul ettirmelidir,

— Koordinasyon normal çalışmaları engellememelidir.

— Haberleşme sağlanmalıdır,

— Alınan kararlar izlenmeli, beşerî ilişkiler koparılmamalıdır.

— İşin ara ve son değerlendirilmeleri yapılmalıdır,

— Koordinasyon öncelikle kamu sektöründe sağlanmalı; sonra ulusal özendirmelere doğru örgütlenme yoluna gidilmeli; daha sonra da Devlet ve ulus koordinasyonları birleştirilmelidir.

(3) Koordinasyonun psikolojik ilkeleri

— Herkesin bilgisine başvurulmalı ve değer verilmelidir,

— Hoşgörü sahibi olmalıdır,

— Güven duygusu yaratılmış olmalıdır,

— Açık, samimî ve dürüst olmalıdır,

— Amir ve koordonatör durumda olanlar, personelde, durumlarına uygun ve eşit işlem yaptıkları inancını tam olarak yerleştirebilirler,

— İşlerin birbirinin uzantısı ve devamı olduğu kabul edilmelidir

— Dinamik ortam yaratılmış olmalıdır. Verimi artıran bir faktör olarak dinamik ortam yaratılması için;

a) Yeterli olanı seçmelidir.

b) Bu yeterli kişinin istekle, özenle çalışması sağlanmalı; bunun için de emeği karşılığını bulmalı, kendisinde idealizm yaratılmalıdır.

c) Kendisine fırsat ve imkân verilmelidir.

87. Koordinasyon genellikle iki türlü sağlanmaktadır :⁵¹

(1) Sorumlu dairelerin kendi aralarında işbirliği yaparak, anlaşarak koordinasyon sağlamaları: Bu metot en verimli ve isabetli yol-

⁵¹ MEHTAP Raporu, age, s. 58.

dur. Çünkü, koordinasyonu gerektiren işler, konuyu zaten bilen ve yeni bir incelemeye ihtiyacı olmayan organlar arasında karara bağlanmaktadır. Ancak böyle bir koordinasyon «birlikte çalışma», «karşılıklı feragat» gibi özelliklere ihtiyaç gösterir ve her zaman sonuç sağlamayabilir.

(2) İkinci şekil koordinasyon, bunu sağlamak için ayrıca bir merciin bulunmasıdır. Bu merci, genellikle üst merci olur. Üst merci, ya görüş ayrılığını doğrudan doğruya gidermek ve karara bağlamak ya da sorumlu mercilere katılarak birlikte ortak bir sonuca varmak suretiyle koordinasyon sağlar.

88. Türk yönetim sisteminde her iki yöntem de uygulanmaktadır. Yıllık Programların uygulanmasında koordinasyon merkez ve illerde olmak üzere iki kademede sağlanmaktadır. Merkezde yani hükümet düzeyinde koordinasyon fonksiyonundan, Anayasanın 105. maddesi gereğince, Başbakan sorumludur.⁵² Kalkınma Planlarına ilişkin çalışmalarda bu fonksiyon Devlet Planlama Teşkilâtı aracılığı ile yürütülür. Ayrıca yürütme organlarının kendi içinde plan çalışmalarını ahenkleştirmek, uygulamanın Plan ve Programlardaki ilkelere uygun olarak gelişmesini sağlamak ve kuruluşlarla Devlet Planlama Teşkilâtı arasındaki ilişkilerde aracı görevinde bulunmak amacıyla, İkinci Plan döneminden itibaren, bütün kamu kuruluşlarında araştırma, planlama ve koordinasyon birimleri kurulması yoluna gidilmiştir. Yeri gelince belirtileceği gibi, İçişleri Bakanlığında da böyle bir birim kurulmuş bulunmaktadır (paragraf 223, 224).

89. Türk plancılığında koordinasyon, Yıllık Programları yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu kararına göre, merkez ve il seviyelerinde olmak üzere iki kademede sağlanmaktadır.

Koordinasyon fonksiyonunun merkezde Devlet Planlama Teşkilâtı (Koordinasyon Dairesi) aracılığı ile yerine getirilmesi, bu fonksiyonun başbakanlar tarafından şahsen yürütülmesindeki imkânsızlığı gidermekle kalmamakta, onun ayrıca plan organının süzgecinden geçmiş olmasını da sağlamaktadır. Fakat temel hukuka dayanan bu usûl henüz yeterince yerleşmemiştir. Hükümetler ve idare, kalkınma demokrasisinin gereklerini ve planlı siyaset sistemindeki kuralları he-

52 Aytür, age, s. 123; MEHTAP Raporu, s. 58.

nüz iyi sindirememiş oldukları için bu mekazinma etkili bir şekilde işletilememektedir.⁵³

İllerde valilerce sağlanan koordinasyon, Dördüncü Bölümde, hem görevler ve hem de bu görevlerin uygulanması yönlerinden ayrı ayrı ele alınacaktır.

2 — İZLEME

90. İzleme kontrol fonksiyonu ile ilgili bir işlemdir. Ancak bu ilgiden geleneksel teftiş hizmetlerini anlamamak gerekir. Planlama alanında izlemenin başlıca amacı «değerlendirme» dir. Değerlendirmede hem «sonuç çıkarma» hem de «iyileştirme» söz konusudur.

Genel kural olarak izleme, koordinasyondaki gibi, merkez ve il seviyelerinde yapılmakta ve izlemeye temel olacak bilgiler «rapor alma» yolu ile toplanmaktadır.

Merkezde izleme, merkezdeki yürütücü kuruluşlardan belli bir tekniğe göre alınan ve her yıl biraz daha geliştirilen bilgilere dayanarak Devlet Planlama Teşkilâtı (Koordinasyon Dairesi) tarafından yapılır. Bu amaçla yürütücü kuruluşlardan 1) üçer aylık izleme raporları, 2) ara raporları, 3) yıllık değerlendirme raporları alınır.⁵⁴ Devlet Planlama Teşkilâtı izleme çalışmaları sonunda topladığı bilgileri, raporlar halinde başbakana sunar. Bu raporların kamu oyuna veya Büyük Millet Meclisine de sunulmasının yerinde ve yararlı bir yenilik olacağı düşünülebilir.⁵⁵

Başbakanların anayasal gözetim ve işbirliği sağlama fonksiyonunun teknik dayanağını teşkil eden bu raporların ışığı altında, Başbakan ve Bakanlar Kurulu gelecek planlar ve programlar için verecekleri yeni direktifleri daha bilinçli bir şekilde yapmak; plancı teknisyenler de, izleme ile, gerçekleri daha yakından görmek ve teknik iyileştirmeyi bu yoldan da geliştirmek olanağını bulurlar. Yürütücü kuruluşlar da kendi çalışmaları ile öteki kuruluşların çalışmalarını sistemli karşılaştırmalar halinde önlerine koyacak olan bu yöntemden yararlanmış olurlar.⁵⁶

İl seviyesinde izleme, Dördüncü Bölümde ele alınacağından bu konuda, burada daha fazla açıklamaya girilmemiştir.

53 Aytür, age, s. 123.

54 Aytür, age, s. 121.

55 Aytür, age, s. 124.

56 Aytür, age, s. 125.

VI — MAHALLÎ İDARELERDE PLANLAMA

91. Ulusal kalkınma planlarının bütünlüğü ilkesi, mahallî idarelerin (il özel idareleri, belediyeler, köyler) tüm çalışmalarını bu planın veri ve direktiflerine göre ayarlamalarını, bu planda öngörülen amaç ve hedeflere uygun plan ve program hazırlamalarını zorunlu kılar. Bağımsız birer idare olarak ayrı tüzel kişilikleri, karar ve yürütme organları, patrimonuanları olan; kendi bütçelerine göre bir takım gelirleri toplayıp harcamalarda bulunan ve özellikle «yatırım» yapan bu idarelerin bütün faaliyetlerinin Ulusal Planın emrettiği doğrultuda yürüyebilmesi; başka deyişle «Ulusal Plan Bütünlüğü» nün korunması, bu idarelerin plan ve programlarının, Ulusal Planın veri ve direktiflerine uygun biçimde hazırlanmasına, yıllık bütçelerinin de bu plan ve programlarla tutarlı olmasına bağlı bulunmaktadır. Burada «mahallî planların Ulusal Plana yaklaşımı» sorunu ortaya çıkar. Mahallî idarelerin gerçeklerden uzak, çelişik ya da boşlukları olan, sınırlı kaynaklar üzerinde sınırsız isteklerle yüklü plan ve programlarla ortaya çıkmalarının önemli kaynak ve insan gücü israfına ve bunun da ulusal kalkınma hızının yavaşlamasına yol açacağına, bir tür plansızlık ve programsızlık demek olan bu durumun ise, plancılıktan beklenen faydaları azaltacağına kuşku yoktur.

92. Mahallî idarelerin sosyo - ekonomik nitelikte kavrayıcı kalkınma planı hazırlamaları olanağı «Ulusal Planın Bütünlüğü» ilkesi ile sınırlıdır. Bundan başka bu idareler, plan yapmada, gerek hukukî yetkileri ve gerekse bu yetkilerinin geçerli olduğu il, belediye ve köy coğrafî alanları ile de sınırlıdır. Bu bakımdan mahallî idare planlarının sosyo - ekonomik niteliğini ve kavrayıcılığını, bunların yapacakları fizik (uygulamalı veya yersel) planlarda aramalıdır. Ancak, ulusal sosyo - ekonomik planların gelişmesini beklemeden, çok yönlü fizik plan yapmak sakıncalı olabilir. Çünkü sosyo - ekonomik plancılık ve çok yönlü fizik plancılık yüksek teknik, iyi organizasyon ve sıkı disiplin isteyen alanlardır. Aralarındaki ilişkiler yeterli derecede işlemeyecekse yayılmada ve dağılmada dikkatli olunması gereklidir. Bunun içindir ki, plan hedefleri ve stratejisi mahallî sosyo - ekonomik planlara ve fizik planlara üçüncü aşamada gidilebileceğini kabul etmiştir.⁵⁷

93. Bir yandan mahallî idarelerin bağımsızlığı ilkesi, öte yandan Devlet harcamalarının, özellikle kamu yatırımlarının tüm toplum yararına yapılması zorunluluğu ile; Devletin mahallî idareler yerine geçerek onların kalkınma planlarını yapması ve bu planları onlara empoze et-

57 Aytür, age, s. 136; Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 527

mesi düşünülemezse de, bu idarelerin kendi malî ve teknik olanakları ile bu planları yapamayacakları bir gerçek olduğuna göre, Devletin ya istekleri üzerine ya da ikna edilmeleri ve özendirilmeleri suretiyle, onlara gerekli malî ve teknik yardımı yapmasında kamu yararı bulunduğu kuşku yoktur. Ayrıca Devletin bu idareler üzerinde vesayet yetkisini kullanması yolu ile de bu planlarda etkili olması mümkündür. Demek oluyor ki, mahallî planlarla Ulusal Plan arasındaki yaklaşım ve tutarlığın sağlanmasında ve dolayısıyla «Ulusal Plan Bütünlüğü»'nün korunmasında Devletin elinde iki önemli araç vardır :

- Malî ve teknik yardımlar,
- İdarî vesayet yetkisi,

94. Devletle mahallî idareler arasında bu konudaki ilişkiler, mahallî idarelerin bağımsızlık sınırının ne olacağı sorunu ile ilgilidir.

İdare hukuku alanında merkeziyet ve ademi merkeziyet sistemleri tartışmasının temelinde bu sorun yatar. Anayasamızda bu sistemlerin birincisine (merkezden yönetim), ikincisine (yerinden yönetim) denilmiştir.

İdare hukukunda merkeziyet, ulusal ülke üstündeki hizmet ve görevlerin tümünü Devlet elinde toplayan bir sistem olarak tanımlanmaktadır. Devlet bu hizmet ve görevleri, hiyerarşik düzen içinde, birleşik tek bir idare ile yerine getirmeyi üstüne alır. Buna karşılık ademi merkeziyet bu idare birliğini böler ve özellikle mahallî idarelerin kendilerine özgü ihtiyaçlarını serbestçe yönetip sağlama sorumluluğunu yüklenmelerine imkân verir. Ademi merkezileştirme merkezi otoritenin yetkilerinin kısılarak bu yetkilerin hükmetme hakkı daha az olan bir otoriteye bırakılması demektir. Bu bakımdan her Devletin tarihinin herhangi bir anında merkeziyet ve ademi merkeziyet sistemlerinin —belli bir ölçüde— her ikisi birden var olmuştur. Tamamen merkezleşmiş bir Devlet olmadığı ve olamayacağı gibi; tamamen ademi merkeziyetle yönetilen bir Devlet de düşünülemez. Çünkü, bu son halde merkezî bir iktidar bulunmayacağından, ortada bir Devlet varlığı da olmayacaktır. Başka bir deyişle, Devlet, her biri ayrı Devlet haline gelen birçok ikinci derece topluluklara bölünmüş olacaktır.⁵⁸ Öte yandan merkeziyet ve ademi merkeziyet deyimleri, hukukî birer kavram olmaktan çok; tarihsel olaylara, anayasal düzene ve pratik gerçeklere göre şekillenen yönetim politikasının eğilimlerini anlatır. Hiç bir zaman tek, birbirinin aynı ya da birbirine karşı iki rejimi ifade etmez. Ayrıldıkları

58 M. Walline, *Droit Administratif*, SIREY, Paris 1963, s. 299.

nokta, derece ve nitelikleri bakımındandır. Bu nedenle, hukuk alanında, uygulamadan aldıkları biçime göre somutlaşır, sınırları belirli hale gelir.⁵⁹

95. Aslında, teknik ve ekonomik alanda, toplumun sosyal yapısında, Devlet yönetimi anlayışında yaşadığımız modern çağın ortaya çıkardığı şaşırtıcı değişim ve gelişmeler; mahallî idarelerde sınırsız bir bağımsızlık düşüncesine yer vermemektedir. Böylece bir yandan tarihsel oluşum, öte yandan günümüzün koşulları; özellikle gelişmekte olan ülkemizde Devletin mahallî idarelere karışmasını (müdahalesini) kaçınılmaz hale getirmektedir.

Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporunda açıklandığı gibi, ilk hedefin hızla kalkınma olduğu yerlerde, merkez - mahallî idareler ilişkileri konusunda «mahallî bağımsızlık» ya da «merkezî idarenin müdahalesinden kurtuluş» ilkesi üzerinde durmak yanlıştır. Fakir mahallî idareler, tıpkı fakir insanlar gibi, kendi olanak ve kaynakları ile başbaşa bırakıldıklarında, daha çok fakirleşirler. Eğer imkânsızlıklarını yenmeleri ve kendi kaynaklarından genel menfaate uygun şekilde yararlanmayı gerçekleştirebilmeleri isteniyorsa, bunlara yardım edilmesi gerekir.⁶⁰ Şu da var ki, merkezî idarenin yardımları ve idarî vesayet yetkisi, mahallî idarelerde sorumluluk duygusunun gelişmesini ve mahallî girişimi engellememelidir. Bu bakımdan Devlet müdahalesine, bu idarelerin mahallî mahiyetteki ihtiyaçlarını kendi kaynakları ve inisiyatifleri ile görmeğe özendirip alıştırarak; kendi kendilerini ulusal hedeflerle ahenkli olarak yönetebilir, güçlü, demokratik kurumlar haline gelebilmelerini sağlayacak bir biçim ve muhteva verilmesi şarttır.

59 Jean Rivero, Droit Administratif, DALLOZ, Paris 1965, s. 277.

60 S. Yalçındağ - N. Ulusay, age, s. 93.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İLLERDE PLANLAMA GÖREVLERİ VE UYGULAMA

96. Merkezî idarenin illere götürdüğü Devlet hizmetleriyle ilgili olarak çeşitli kanunlarda ve idarî metinlerde dağınık şekilde pek çok planlama görevi bulmak mümkündür. Bakanlıkların illerdeki kuruluşları, ya mevzuata dayanarak ya da mevzuatta olmadığı halde ihtiyaç duydukları için, çeşitli hizmet alanlarında çeşitli plan ve programlar yapmakta; bu plan ve programların bir kısmı doğrudan doğruya, bir kısmı da hiyerarşik bir makamın onayından geçtikten sonra uygulamaya konulmaktadır. Geleneksel Devlet hizmetlerine ilişkin bulunan, genellikle her hizmeti özelliklerine göre kısımlara ayırarak ele alan ve mikro düzeylerdeki hedefleri gözeten bu plan ve programlar, bu araştırmanın kapsamı dışında kalmaktadır. Bu bakımdan illerde planlama görevleri derken göz önünde tutulan husus, il ve ilçelerde genel idarenin başı ve mercii olan valilerle kaymakamlara, gerek merkezî idarenin temsilcisi sıfatıyla ve gerekse mahallî idareler üzerinde idarî vesayet makamı olarak düşen planlamaya ilişkin görevler olacaktır. Bu açıklama ile; bir yandan çok yönlü ekonomik ve sosyal amaçlara göre hazırlanan makro düzeylerdeki Ulusal Kalkınma Planları, bir yandan da hedeflerini Ulusal Planın gerektirdiği doğrultuda seçmek zorunda olan mahallî idare planları anlatılmak istenmektedir.

Konuya bu açıdan bakılınca, illerde genel idareye bir takım görevler yükleyen iki tip planın ortaya çıktığı görülür. Bunlardan biri Devlet Planlama Teşkilâtınca hazırlanıp illerde merkez adına yürütülen Ulusal Kalkınma Planı, ikincisi mahallî idarelerin bütçe uygulamalarına dayalı olarak yürüttükleri planlardır.

97. Bugün illerde genel idarenin başı olarak doğrudan doğruya valilere ve kaymakamlara verilen «Ulusal Kalkınma Planı» ile ilgili görevleri üç grupta toplamak mümkündür :

- Yıllık Programların Uygulama Düzeni ile ilgili görevler,
- Toplum Kalkınması ile ilgili görevler,
- Merkez kademesince yapılacak izlemeye esas olmak üzere,

mahallî idarelerin yatırımları ile gelir ve giderlerine ilişkin bilgilerin Devlet Planlama Teşkilâtına gönderilmesine «aracılık etme» görevi.

Toplum Kalkınması ile ilgili görevler, İç-Düzen Araştırması Projesi'nde görevli Mahallî İdareler Ekibince incelenmiş bulunduğu⁶¹ bu görevler üzerinde ayrıca durulmayacak; ancak konu ile ilgili ölçüsünde yer yer Toplum Kalkınmasına da değinilecektir.

Mahallî idarelerin yatırımları ile gelir ve giderlerine ilişkin bilgilerin DPT'ye gönderilmesi konusundaki görevler, Yıllık Program uygulamalarının izlenmesi konusu incelenirken ele alınacaktır.

Böylece illerde planlama görevleri şu iki kesimde incelemeye tabi tutulmuştur :

- Yıllık Programların Uygulama Düzeni ile ilgili görevler,
- Mahallî idareler planlaması ile ilgili görevler.

I — YILLIK PROGRAMLARIN UYGULAMA DÜZENİ İLE İLGİLİ GÖREVLER

A — GÖREVLERİN BUGÜNKÜ DURUMU VE HUKUKİ DAYANAĞI

98. Yıllık Programların Uygulama Düzeni, planlı dönemin başından 1970 Yılı Programına kadar, izleme ve koordinasyon konusundaki görevlerle sınırlı kalmıştır. Bununla birlikte her yıl biraz daha geliştirilmek suretiyle sınırları genişletilen planlama görevleri, 1970 Yılı Programı ile yıllık il program taslağının hazırlanmasını ve çeşitli eğitim çalışmalarını kapsayan bir genişliğe ulaşmıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının ilk yılında Başbakanlığın bir genelgesi ile Yıllık Program uygulamalarının il seviyesinde izlenmesi ve yatırımcı kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması görevleri valilere verilmiş⁶²; bu görevlerin yerine getirilebilmesi için de her ilde bir «İl Koordinasyon ve Denetleme Kurulu» kurulmuştur.

61 B. Ablum - S. Kars - M. Ayhan Bilge, Toplum Kalkınması, İç-DÜZEN Yayını, 1969. (Çoğ.)

62 Başbakanlığın 20.4.1963 gün ve DPTM. 2031 - 3 - 63 - 1472 sayılı genelgesi.

Aynı görevler, 1964 Yılı Programından itibaren, Yıllık Programlarda yer almağa başlamıştır. Bu arada, uygulamanın izlenmesinde kendilerine görev verilebilmesi düşüncesiyle 1965 Yılı Programında kaymakamların eğitimleri konusu üzerinde durulmuştur.⁶³ Ancak 1970 Yılı Programına kadar ilçelerde koordinasyon kurulu kurulmadığı gibi, izleme ve koordinasyon konularında Kaymakamlara herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.

99. Yine 1970 Yılı Programına kadar, vali ve kaymakamların Yıllık Programların hazırlanmasına katılmalarını sağlayacak esaslar üzerinde durulmamıştır. Ancak bu durumun önemli sakıncalar doğurduğu da gözden kaçmamış ve Devlet Planlama Teşkilâtı daha Birinci Plan döneminde Yıllık Programlar hazırlanırken bakanlıklarca valilerin mütalâalarının alınması gerektiği görüşünü benimsemiştir. İkinci Beş Yıllık Plan döneminde Devlet Planlama Teşkilâtında bu görüş daha belirli ve oldukça kesin bir biçimde ortaya çıkmıştır. Gerçekten, gereği için valiliklere, bilgi için İçişleri Bakanlığına gönderilen DPTM'nin 23.7.1968 gün ve KD. 4.4.3.7.4-1-68-5729 sayılı genelgesinde valilerin 1969 Yılı Program hazırlıklarına katılmalarının istendiği görülmektedir. 1970 Yılı Programı ile getirilen uygulama düzenine temel olan bu genelgede şu açıklamalar vardır :

«Kalkınma Planlarını uygulamaya koyan Yıllık Programların Bakanlıklar tarafından Devlet Planlama Teşkilâtına intikal ettirildiği malumdur.

Bu programlar hazırlanırken bakanlıkların valilik mütalâalarını aldıkları ve ona dayalı olarak program hazırladıkları kabul edilmektedir.

Yapılan plan tanıtma toplantıları ve valiliklerle yapılan diğer temaslarda bu işbirliğinin tam olarak gerçekleştirilemediği müşahede edilmiştir.

Böyle bir tutumun bilhassa sosyal karakterli yatırımlarla alt yapı yatırımlarında yurt gerçeklerinden uzak bir programın meydana gelmesine sebep olması mümkündür.

Alt yapı yatırımları ile sosyal yatırımlarda bir taraftan halkın gönüllü katılımını sağlamak, diğer taraftan bunların hakiki ihtiyaçlara uygun olarak dağıtılmasını temin edebilmek için ilçe kademesinde kaymakamlar vasıtasıyla yapılacak bir programlamanın il seviyesinde valilerce koordine edilmesi ve il programı olarak bakanlıklara öncelikleri belirtilmiş bir tarzda intikal ettirilmesinde büyük fayda olduğu izahtan varestedir.

Bu hususta Teşkilâtımız tarafından yapılmakta olan çalışmalar henüz neticelenmemiştir. Ancak 1969 programını yaparken şimdilik kaymakam ve valilerini görüşlerinin Devlet Planlama Teşkilâtınca bilinmesinde fayda görülmüştür.

Bu görüşler doğrudan doğruya mahallinde duyulan ihtiyaca cevap veren görüşler olacaktır...»

63 1965 Yılı Programı, DPT, Ankara 1964, s. 408.

Genelgede daha sonra 1969 Yılı Programının hazırlanmasında valilerin hangi iş gruplarındaki (sektörlerdeki) ihtiyaçları, hangi öncelik sırasına göre bildirecekleri açıklanmış; görüşlerin genelge ile birlikte gönderilen üç forma uygun şekilde ve şu sıra altında bildirilmesi istenmiştir :

(1) 1968 veya daha ileri yıllar programında olup da 1969 yılında bitirilmesi gereken hizmetler,

(2) 1968 veya daha ileri yıllar programında olup da yapılmasında fayda görülmeyen veya geciktirilmesinde mahzur olmayan hizmetler,

(3) 1969 yılında yeniden ele alınmasında zaruret görülen hizmetler (maliyetler belirtilmeyecektir).

Valilerin görüşlerini açıklarken göz önünde tutacakları ilkeler genelgede şöyle özetlenmektedir :

— Bu görüşler belirtilirken koordinasyona azamî ölçüde riayet edilecek, uygulamada sıklet merkezi prensibinden gidilerek yatırımlardan hemen netice istihsal edilmesi sağlanacaktır.

— Köy okulları ve sağlık ocaklarında bilhassa yolu olmayan köylere öncelikle yol götürülmesi, sonra bina yapımına gidilmesi esas alınacaktır.

— Eklerdeki formlara göre hazırlanan 1969 yılı yatırım görüş ve teklifleri en geç 1 eylül 1968 tarihinde Devlet Planlama Teşkilâtında bulunacak tarzda postalanacaktır.

— 1969 yılı programında getirilecek il kademesinde programlama tedbirlerine ışık tutacak 1969 programının daha gerçekçi olmasını sağlayacak bu çalışmalara sayın kaymakam ve valilerin gerekli ilgiyi göstereceklerinden emin olarak gereğini saygıyla rica ederim.»

100. Görülüyor ki, bu genelgenin amacı 1969 Yılı Programının hazırlanmasında kaymakam ve valilerin görüşlerini ve tekliflerini alarak programın daha gerçekçi olmasını sağlamaktır. 1969 Yılı Programı için uygulanan bu tedbirin genelgede «şimdilik» kaydına bağlanmış olmasında, sonraki program yılları için daha ileri aşamalardaki tedbir ve ilkeleri getirme niyetini görmemek mümkün değildir. Nitekim 1970 Yılı Programı, ilk aşama olarak, il ihtiyaçlarını ilçeler itibarıyla ele alan «il yıllık program taslağı»nın il koordinasyon kurulunca hazırlanması ilkesini getirmiş bulunuyor. Bu ilke ile, aynı zamanda, Ulusal Kalkınma Planları ile mahallî idare planları arasındaki yaklaşımın da temeli atılmış olmaktadır. Bu da, kaymakamların ve valilerin, il seviyesinde Ulusal Plan hazırlıklarına katılmalarının sağlanmasında önemli bir aşama sayılmalıdır.

101. Böylece 1970 Yılı Programının gerek yıllık il program taslağı, gerekse izleme ve koordinasyon konularında tanıdığı yetkiler yönünden, kendinden öncekilere bakışla; vali ve kaymakamlara daha dinamik bir çalışma ortamı yaratacak yenilikler getirdiği; bir yandan il koordinasyon kurullarının amaçlarını genişletip görevlerinin sayısını artırırken, bir yandan da ayrıntılara inen açıklamalarla amaç ve görevlere daha ileri, daha gelişmiş bir nitelik kazandırdığı görülmektedir. Bu yenilikler yanında, 1970 Yılı Programının bir özelliği de, kendinden önceki programlarda Uygulama Düzeni için kabul edilen görevleri bir araya getirerek topluca göstermiş olmasıdır. Bu bakımdan, Yıllık Programlarla illere verilen görevler saptanırken, bugün için en gelişmiş bir belge olan 1970 Yılı Programının esas alınması, konumuzun daha iyi aydınlanması bakımından uygun olacaktır.⁶⁴

102. İllerde Uygulama Düzeni ile ilgili görevler beş grupta toplanabilir :

- İl koordinasyon kurullarına verilen görevler,
- Valilere verilen görevler,
- Yatırımcı kuruluşlara verilen görevler,
- Yatırımcı kuruluşların bağlı oldukları merkez kademesi kuruluşlarına verilen görevler,
- İlçe koordinasyon kurullarına verilen görevler.

103. 1 — İL KOORDİNASYON KURULLARINA VERİLEN GÖREVLER

i) İlin ekonomik ve sosyal yapısını inceleyip araştırarak ve bu konudaki istatistik ve özel bilgileri toplayarak ilin envanterini düzenlemek;⁶⁵

ii) Envanter sonuçlarına göre ilin bütün ihtiyaçlarını ilçeler üzerinden önem ve öncelik sırasına koyarak imkânlarla ölçülü bir Yıllık Program tasarısı hazırlamak;⁶⁵

iii) Yıllık il program tasarısında yer alan işlerden mahallî idarelerin kendi öz gelirleriyle gerçekleştirebileceklerini bunların yetkili kurullarına; bunun dışında kalanları, Yıllık Programlara alınabilmesi için, mart ayı sonuna kadar ilgili merkezî kademe kuruluşlarına bildirmek;⁶⁵

64 1970 Yılı Programı, DPT. Ankara 1970, s. 609-611, 614.

65 1970 Yılı Programı ile getirilen görevler.

iv) Merkez kademesince hazırlanan Yıllık Programlarla o ilde yapılması öngörülen yatırımların plan ve program ilkelerine uygun şekilde ve belirtilen süre içinde gerçekleştirilebilmesi için, yatırımcı kuruluşlar arasında gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ve program uygulamasını il seviyesinde izlemek;

v) İzlenen yatırımlarının dönem sonlarına göre genel gerçekleşme durumlarını değerlendirmek, bu değerlendirmeye göre gerekli tedbirleri almak;

vi) Kalkınma plan ve programlarının kamu personeline, özel sektöre ve halka tanıtılması, Yıllık Programlarla getirilen yeni uygulama ve izleme düzeni esaslarının, değişiklik ve yeniliklerinin duyurulması ve özellikle plan uygulamasından sorumlu kamu personeline benimsetilmesi konusunda çeşitli eğitim çalışmaları yapmak ve toplantılar düzenlemek; bu çalışmaların halk eğitimi metot ve teknikleri yoluyla ilçelere ve köylere kadar yapılabilmesi için, her yıl o ilde yapılacak yatırımların tanıtılmasına, yatırımlara gerektiği oranda halk katkısının sağlanmasına ve artırılmasına yardımcı olacak eğitime ağırlık veren özel bir eğitim programı yapmak ve uygulamak;⁶⁵

vii) İl koordinasyon kurulu ile ilçe koordinasyon kurulları arasında gerekli haberleşme, koordinasyon ve işbirliğinin sağlanmasına yardımcı olmak; bu amaçla ildeki bütün planlama ve koordinasyon işleri yönünden ilçe koordinasyon kurulları arasında yatay, il-bölge ve merkez kuruluşlarına kadar dikey haberleşme ve koordinasyonun sağlanması konusunda gerekli tedbirleri almak;⁶⁵

viii) Yatırımcı kuruluşların kendi inisiyatif ve iş yapma olanaklarını tam olarak kullanmalarına gereken önem verilmek ve bunların her birinin kendi programını zamanında ve eksiksiz olarak gerçekleştirmesi göz önünde bulundurulmak ve böylece bunların iş yapma, olanaklarını azaltıcı usûllerden kaçınılmak şartıyla, mevcut personel, para ve malzemeden daha çok faydalanma imkânlarının araştırılmasına çalışmak;

ix) Kurula getirilen koordinasyon ve işbirliğini gerektirecek sorunlarla, uygulama sırasında ortaya çıkan aksaklığa yol açabilecek sorunlar üzerinde çözüm ve yardım yolları aramak, çözemediği konuları ilgili bakanlıklara iletmek;

65 1970 Yılı Programı ile getirilen görevler.

104. 2 — VALİLERE VERİLEN GÖREVLER

i) İl koordinasyon kuruluna başkanlık etmek ve kurulu en az üç ayda bir toplamak;

ii) Plan ve koordinasyon işlerini vali adına düzenlemek ve yürütmek üzere vali yardımcılarında birini «Başkan Yardımcısı» olarak görevlendirip adını, malî yılın ilk ayı sonuna kadar, ilde yatırımı bulunan bütün dairelerle İçişleri Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilâtına bildirmek, başkan yardımcısının değişmesi halinde aynı yerlere 15 gün içinde bilgi vermek;⁶⁶

iii) Başkan yardımcısı olan vali yardımcısına bağlı olarak il koordinasyon kurulunun yazı işlerini görecekt «İl Koordinasyon Kurulu Sekreterlik Bürosu» nu kurmak;

iv) İlde yatırımı bulunan bütün kamu kuruluşları temsilcilerinden başka, özel sektördeki gelişmelerin de öğrenilebilmesi için gerekli görülürse ilgili kuruluş ve dernek temsilcilerinin, yalnız çağırıldıkları toplantıda üyelik hakları olmak üzere, il koordinasyon kuruluna katılmalarını sağlamak;

v) İl koordinasyon kuruluna tam yetkili temsilcilerin katılmalarını sağlamak için gerekli tedbirleri, merkezî kademe kuruluşları ile birlikte almak.⁶⁶

105. 3 — YATIRIMCI KURULUŞLARA VERİLEN GÖREVLER

İlde yatırımı bulunan merkez, bölge ve il kademesi kuruluşları şu görevleri yerine getirmekle yükümlüdürler :

i) İl koordinasyon kurulunun yapacağı izlemeye esas olmak üzere, o yıl ilde yapılacak işlerle ilgili «çalışma ve iş programı» ile dönem sonları «izleme raporu» nu vermek;

ii) İl koordinasyon kuruluna yetkili temsilcileri ile katılmak;⁶⁶

iii) Koordinasyon ve işbirliğini gerektirecek sorunları il koordinasyon kuruluna getirmek;

iv) Yatırım Projelerinin uygulanması sırasında ortaya çıkan aksaklığa yol açabilecek sorunları vaktinde il koordinasyon kuruluna bildirmek.

106. 4 — YATIRIMCI KURULUŞLARIN BAĞLI OLDUKLARI MERKEZ KADEMESİ KURULUŞLARINA VERİLEN GÖREVLER

⁶⁶ 1970 Yılı Programı ile getirilen görevler.

i) İllerdeki yatırımlara ait çalışma ve iş programları ile izleme raporlarını merkezde düzenleyip göndermekte olan merkezî kademe kuruluşları, bu program ve raporları ildeki temsilcilikleri aracılığı ile il koordinasyon kuruluna iletecekler ve ildeki temsilciliklerinin bu program ve raporları doldurabilir ve illerdeki yatırımları izleyebilir duruma gelmeleri için gerekli tedbirleri alıp uygulayacaktır.⁶⁷

ii) İl koordinasyon kurullarının bilgi toplama, haberleşme, koordinasyon izleme ve değerlendirme ile ilgili konularda ortak kurallara göre hareket etmeleri konusunda Devlet Planlama Teşkilâtınca yapılan geliştirme çalışmaları çerçevesi içinde gerekli tedbirler merkezî kademe kuruluşlarınca zamanında alınacaktır.⁶⁷

107. 5 — İLÇE KOORDİNASYON KURULLARINA VERİLEN GÖREVLER

İlçelerdeki yatırımların zamanında tamamlanmalarını izlemek, koordinasyon ve işbirliği ile ilgili sorunları çözmeye çalışmak, çözemediklerini il koordinasyon kuruluna bildirmek.⁶⁷

B — GÖREVLERİ YÜRÜTECEK TEŞKİLÂT

1 — İL KOORDİNASYON KURULU

a) Koordinasyon kurullarının kuruluşu :

108. İl koordinasyon kurulları, Başbakanlığın 20.4.1963 gün ve DPTM. 3031-3-63-1472 sayılı genelgesi ile (İl Koordinasyon ve Denetleme Kurulu) adıyla kurulmuştur. Valinin başkanlığında ilgili şube müdürleri ve yatırımcı dairelerin ildeki temsilcilerinden meydana getirilen bu kurulun görevi Başbakanlık genelgesinde şöyle açıklanmaktadır : «Genel ve katma bütçeli dairelerin, döner sermayeli idarelerin 1963 Yılı Programına göre o ilde yapmaları öngörülmüş bulunan yatırım harcamalarını yakından izlemek, bu yatırımların plan ve programdaki ilkelere uygun şekilde, belirtilen süre içinde gerçekleştirilmesi için, verimli işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ve yatırımların gerçekleşme durumlarıyla ilgili bilgileri ... devre raporlarında yer alabilecek şekilde bakanlıklara bildirmek.»

109. İl koordinasyon ve denetleme kurullarının, 1964 Yılı Programında, «Denetleme» kelimesi çıkarılmak suretiyle (İl Koordinasyon Kurulları) adıyla anıldığı görülmektedir.⁶⁸ Başbakanlık DPTM. nin bu ku-

67 1970 Yılı Programı ile getirilen görevler.

68 1964 Yılı Programı, DPT, Ankara 1963, s. 326.

rulla ilgili 13.12.1964 gün ve KD.5054.01-13-64-565 sayılı genelgesinde de kurul bu adla anılmıştır. Ayrıca genelgede, her yürütücü kuruluş veya taşra örgütlerince dönem raporlarının doğrudan doğruya kendi merkez örgütlerine gönderileceği, bu bakımdan uygulama sonuçlarının il koordinasyon kurullarınca da ayrıca ilgili bakanlıklara gönderilmesine yer olmadığı açıklanmıştır. Böylece 1964 Yılı Programının uygulanmasında il koordinasyon kurullarının görevleri «işbirliği ve koordinasyonu sağlama ve program uygulamasını il seviyesinde izleme» ile sınırlandırılmış olmaktadır. Yalnız gerek 1964 Yılı Programında ve gerekse 565 sayılı Başbakanlık genelgesinde, bir yenilik olarak, özel teşebbüs yatırımlarının da il seviyesindeki izlemenin kapsamına alındığı görülmektedir.

b) İl koordinasyon kurullarının amacı

110. Başbakanlığın 565 sayılı genelgesinde açıklandığına göre, koordinasyon kurullarının kuruluşuna temel olan ana fikir şudur :

«Vali, İl İdaresi Kanunu gereğince geniş yetki ile donatılmış hükümet mümessilidir. Koordinasyonu sağlamak bakımından da adı geçen, kanunla tanınmış yetkilere sahiptir. Bu bakımdan valinin aslında il genel idaresiyle ilgili olarak sağlamakta bulunduğu koordinasyon dışında, Kalkınma Planının hedeflerine ulaşabilmesini sağlamak için, yatırımcı daire ve kuruluşlar arasında ve kendi başkanlığı altındaki bir kurul marifetiyle, devamlı olarak, sıkı bir işbirliği ve koordinasyonu gerçekleştirmesi, böylece uygulama sırasında ortaya çıkabilecek bir takım güçlüklerin ilk kademede, bu yetki ve imkânlar içinde çözümlenmesi mümkün olacaktır.»

Bu konuda 1964 Yılı Programının «Program uygulamasının il seviyesinde izlenmesi» kesiminde şu açıklama yapılmaktadır :⁶⁹

«Programda yer alan yatırımlar, projeler halinde, yurdun en uzak köşelerine kadar dağılmış oldukları ve bu bakımdan özellikle programın yatırımları ilgilendiren uygulaması merkez dışında geliştiği için, yalnız merkezden yapılacak bir izleme; gelişmeleri gerçeğe uygun olarak öğrenebilmek ve gerekli uyarmaları zamanında yapabilmek bakımından yeterli sayılamaz. Bu yüzden, uygulama sırasında ortaya çıkabilecek güçlükleri, yerinde alınacak kararlarla giderebilecek, çeşitli icracı daireler arasında gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlayacak il seviyesinde bir kuruluşa ihtiyaç hissedilmektedir.»

⁶⁹ 1964 Yılı Programı, DPT, Ankara 1963, s. 326.

İl koordinasyon kurullarının kuruluş gerekçesini ve amaçları ile ilgili temel ilkeleri saptayan bu iki belgedeki görüş ve fikirler daha sonraki Yıllık Programlarda da benimsenmiş ve 1965 yılından itibaren «izleme ve koordinasyon görevleri» Yıllık Programları yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu kararlarında da yer almağa başlamıştır. Bu konudaki görevlere gereken önemin verilmesi ve çalışmaların istenilen yönde düzenlenmesi için aynı yıl Başbakanlıktan bütün illere ve bakanlıklara ayrıca bir genelge gönderilmiştir.⁷⁰ Fonksiyon ve sorumlulukları yıldan yıla geliştirilen il koordinasyon kurullarına, 1968 Yılı Programında, kendinden önceki programlardan daha çok ağırlık ve önem verilerek görev, sorumluluk ve yetki tanımları daha ayrıntılı bir şekilde yapılmış ve bu görevlerin nasıl gerçekleştirilebileceği konusunda aynı yıl Başbakanlıkça bir genelge daha yayınlanmıştır.⁷¹

Bununla birlikte, bu süre içinde, il koordinasyon kurulları çalışmalarının verimlilik ve etkenlik yönünden uygulamadaki durumları, karşılaştıkları sorunlar ve bunların çözüm yolları üzerinde durulamamış olduğundan, 1968 Yılı Programı döneminde Devlet Planlama Teşkilâtınca «İl Koordinasyon Kurullarının Yeniden Düzenlenmesi» konusunda bir araştırma yaptırılarak bu araştırma sonuçlarına göre gerekli tedbirlerin alınması düşünülmüştür. Ekim 1968 ayında tamamlanmış bulunan bu araştırma ile ilgili raporda önerilen tedbirlerin,⁷² il koordinasyon kurullarının 1970 Yılı Uygulama Düzenindeki amaç ve fonksiyonlarının geliştirilmesi bakımından büyük ölçüde etkili olduğu söylenebilir.

111. Yıllık Programlarda yer alan kamu yatırımları projeler halinde illere dağıtılmakta ve uygulanma bütün yurt yüzeyinde iller kademesinde yapılmakta olduğuna göre, Kalkınma Planı ile Yıllık Programların saptanan plan hedefleri ve stratejisi içinde başarıya ulaşması, yatırımların zamanında gerçekleşmesine ve bu da büyük ölçüde il ve bölge kademelerinin çalışmasına bağlı bulunmaktadır.

Öte yandan yine iller kademesinde mahallî idareler kendi hizmet alanlarında çeşitli yatırımlar yapmaktadır. Bu yatırımların da Ulusal Plan hedefleri ve stratejisine uygun bir doğrultuya sokularak Ulusal Planla mahallî planlar arasında yaklaşım sağlanması gerekmektedir.

70 Başbakanlığın 9.6.1965 gün ve DPTM. 3135,01-65-1792 sayılı genelgesi.

71 Başbakanlık DPTM. 16.2.1968 gün ve KD. 4.4.4.7.5-3-68-965 sayılı genelge.

72 Avni Akyol, İl Koordinasyon Kurullarının Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde bir araştırma, DPT yayını No. 739-KD. 43, Ankara 1968, s. 56-63. (Çoğ.)

İşte 1970 Yılı Programı böyle bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Böylece il koordinasyon kurullarının amaçlarını, 1970 Yılı Programının getirdiği yeni ilkelerin ışığında, şöylece özetlemek mümkündür :

(1) Plan uygulamalarının iller ve bölgeler seviyesinde gereken hız, dinamizm ve ahenk içinde yürütülmesi için, Yıllık Programlarda öngörülen yatırımların uygulamasını izlemek; yatırımcı kuruluşlar arasında verimli ve etkili bir haberleşme, işbirliği ve koordinasyon sağlamak; Plan ve Programları halka ve diğer ilgililere tanıtip benimsetmek;

(2) İlin sosyal ve ekonomik yapısını inceleyerek ihtiyaçların önem ve öncelik sırasını saptayıp eldeki imkânlarla uygun ve mahallî idareleri de göz önünde tutan yıllık il program taslağını hazırlamak ve böylece ulusal düzeydeki Yıllık Program hazırlıklarına katılmak.

c) İl koordinasyon kurullarının yapıları ve işleyişleri

i) Kurula katılacak üyeler :

112. İl koordinasyon kuruluna kimlerin katılacağı, Birinci Beş Yıllık Plan döneminde, Başbakanlığın iki genelgesi ile saptanmıştır.

Bunlardan birincisi, il koordinasyon kurullarının kuruluşuna temel olan 20.4.1963 gün ve DPTM çıkışlı 3031-3-63-1472 sayılı Başbakanlık genelgesidir. Buna göre kurul, valinin başkanlığında «ilgili şube müdürleri ve yatırımcı dairelerin ildeki temsilcileri» nden meydana gelmektedir.

İkinci Başbakanlık genelgesi 13.2.1964 gün DPTM çıkışlı KD. 5054.01-13-64-565 sayılıdır. Bu genelgede kurula yukarıdaki üyelerden başka «İktisadî Devlet Teşekkülleri» temsilcilerinin de katılması öngörülmüş; ayrıca özel sektördeki yatırım faaliyetinin de izlenebilmesi için gerektiğinde o ildeki «ticaret ve sanayi odası ve lüzum görülecek diğer dernek ve kuruluşlar temsilcileri» nin kurula katılmalarının sağlanması istenmiştir.

113. İkinci Beş Yıllık Plan döneminde, 1968 ve 1969 Yılı Programlarında, il koordinasyon kurullarına hangi üyelerin katılacağı açıkça belirtilmiş olmamakla birlikte; her iki yıllık programın (Uygulama Düzeni) bölümünde «il koordinasyon kuruluna katılan yatırımcı kuruluşlar» dan söz edilerek kurulun kimlerden meydana geleceğinin dolaylı bir şekilde açıklandığı görülmektedir.⁷³

73 1968 Yılı Programı, DPT, Ankara 1967, s. 427.

1969 Yılı Programı, DPT, Ankara 1969, s. 442.

114. İl koordinasyon kurulu üyeleri 1970 Yılı Programında açıklıkla belirtilmiştir. Programa göre kurula katılacak üyeler iki grupta toplanmaktadır.

(1) O ilde yatırımı bulunan dairelerin ve çeşitli kuruluşların tam yetkili temsilcileri. Bu üyeler kurula katılmak zorundadır. Bu temsilcilerin kurula katılmalarını sağlamakla ilgili tedbirler, il koordinasyon kurulu başkanı olan valilerle ilgili merkezî kademe kuruluşlarınca alınacaktır.

(2) Özel sektördeki gelişmelerin de öğrenilebilmesi için, gerektiğinde kurula çağrılabilir olan ticaret ve sanayi odası, esnaf kooperatifleri birlikleri, Halk ve Ziraat Bankası ile gerekli görülecek diğer dernek ve kuruluşların temsilcileri. Bu temsilciler devamlı üye sayılmayıp yalnız katıldıkları toplantılarda ve çalışmalarda üyelik yapacaklardır.

İl koordinasyon kurulu valinin başkanlığında en az üç ayda bir toplanır. Bu toplantıda varılan sonuçlar özel bir «karar defteri» ne kaydedilir.

ii) Kurulların üye sayısı :

115. İl koordinasyon kurullarının üye sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir :

Üye Sayısı	İl Sayısı	%
5 - 10	5	7,5
11 - 15	17	25,4
16 - 20	12	17,8
21 - 30	17	25,4
31 - 40	10	14,9
60'tan yukarı	2	3,0
T O P L A M	67	100

Kaynak : İl Koordinasyon Kurullarının Yeniden Düzenlenmesi:
Üzerinde Bir Araştırma Raporu, s. 18.

Tabloda görüldüğü gibi, il koordinasyon kurulu üyeleri 20'nin üstünde olan il sayısı 33'tür. Bu illerden ikisinde üye sayısı 60'ın üstünde, geri kalan 34 ilde üye sayısı 5-20 arasındadır. Başka deyişle illerin % 50,7 sinde üye sayısı 5-20 arasında, % 47,7 sinde 20'den % 3 ünde de 60'tan çoktur. Toplum Kalkınması alanında pilot bölge çalışmalarının yapıldığı illerde il koordinasyon kurulları, «Toplum Kal-

kınması Koordinasyon Kurulu» olarak çalıştığından bu illerde kurulların üye sayıları daha da artmaktadır.⁷⁴

iii) Kurulun çalışmaları ve aldığı kararların mahiyeti :

116. İl koordinasyon kurulunun temel fonksiyonu; koordinasyon ve izleme sorunlarını il seviyesinde çözümlmek, çözümlenemeyenleri ilgili merkez kademesi kuruluşuna bildirmektir. Bu yönden ilde yatırımı bulunan il, bölge ve merkez kuruluşları ile kurul arasındaki ilişkiler, yatırımcı kuruluş yetkililerinin çağırıldıklarında kurula katılmaları, koordinasyon ve izleme görevlerini yerine getirebilmesi için kurula gerekli bilgileri vermeleri şeklinde özetlenebilir. İl seviyesinde izleme ve koordinasyon görevlerine ilişkin tespitlere geçildiğinde görüleceği gibi, yatırımcı kuruluşlar ve özellikle bölgesel olanlar bu ilişkilerin kendilerine yüklediği görevleri yeterli ölçülerde yerine getirmemektedirler. Bunun sonucu olarak koordinasyon ve izleme sorunları kurulda ortaya çıkmamakta, alınan kararlar çoğunlukla «temenni kararı» niteliğinde kalmaktadır. Bu durumun nedenleri ve doğurduğu sakıncalar şöylece özetlenebilir :

(1) Koordinasyon kurullarının üye sayıları fazladır. Ortaya çıkan koordinasyon ve izleme konuları ile uzaktan - yakından ilgisi olmayanlar da kurulun üyesi durumundadır. Gerçekten «İl Koordinasyon Kurullarının Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma» Raporunda da belirtildiği gibi,⁷⁵ üye sayısının çokluğu kurul çalışmalarının verim ve etkisini azaltmış; bunun sonucu olarak il koordinasyon kurullarına karşı illerde ilgi de azalmağa, zayıflamağa başlamıştır. Genellikle, başta valiler olmak üzere, il kademesinde görev alan bölge ve merkez kademesi yetkilileri üye sayısının çokluğundan şikâyetçidirler. Üye sayılarındaki çokluğun, kuruldan beklenen koordinasyon ve izleme fonksiyonunu engellediği kanısı yaygındır.

(2) Yatırımcı kuruluş yetkililerinin koordinasyon ve işbirliği düzeni içinde çalışma alışkanlığı yetersizliklerinden doğan olumsuz psikolojik durum kurulda sorunların açıklanmasını engellemektedir.⁷⁶ Gerçekten yatırımcı kuruluş yetkilileri —özellikle bölgesel kuruluşlar— yatırımlarındaki uygulama aksaklıklarını, noksanlarını ve tıkanıklıkları kurulda öteki görevlilerin önünde açıklamayı ve il seviyesinde çözüm sağlayacak tekliflerde bulunmayı istememekte; sorunlarını doğrudan doğruya vali ya da diğer kuruluş yetkilileri ile ilişki kurmak

74 Akyol, age, s. 17.

75 Akyol, age, s. 18.

76 Akyol, age, s. 25.

suretiyle çözümlmeyi tercih etmektedirler. Bunun sonucu olarak il koordinasyon kurulu toplantıları, yatırımcı kuruluşların daha çok başarılı çalışmalarını açıklamaları ve bu konularda kurula bilgi vererek üyeleri aydınlatmaları şeklinde bir uygulamaya yönelmektedir.

(3) Valiler il kuruluşlarının koordinasyon kurulu ile olan ilişkilerini, genellikle 5442 sayılı İl İdaresi Kanunundaki yetkilerine dayanarak sağlamakta güçlük çekmemektedirler. Aynı yetkiler içinde bulunmayan bölgesel kuruluşların gerek kurula katılmaları ve gerekse bilgi vermeleri son derece güç olmaktadır. Valilerle bu kuruluş temsilcileri arasındaki «kişisel dostluk» ilişkileri ise bunu sağlamaya her zaman yetmemektedir. Bölgesel kuruluş temsilcileri, genellikle koordinasyonun gereğine ve valilerle kaymakamların koordinatörlük fonksiyonlarına inanmış görünmekle birlikte, valilerin koordinasyon ve işbirliği isteklerini bir «müdahale» olarak gördüklerinden, onların denetiminden kaçma ve bağımsız hareket etme eğilimi içindedirler.⁷⁷

(4) Bölge merkezinin bulunduğu illerin haberleşme, koordinasyon ve işbirliği sağlamada öteki illere bakışla daha avantajlı oldukları bir gerçektir. Bölge merkezi olmayan ya da bölgesel kuruluşun temsilciliği bulunmayan illerde bu kuruluşların il koordinasyon kurulu ile bağ ve ilişkileri daha zayıftır. Valilerle bu kuruluş yetkilileri arasında beşerî ilişkilerin bulunmadığı, bozuk ya da kopuk olduğu illerde durum daha da olumsuz sonuçlar vermektedir.

(5) Gerek bölge ve gerekse il yatırımcı kuruluşlarının merkez kademeleri ile olan ilişkileri de koordinasyon kurulunun çalışmalarını etkilemektedir. Gerçekten bölgesel kuruluşlar, koordinasyon ve işbirliğini gerektiren konularda genellikle merkezlerinden izin almak zorundadırlar. Bazı il ve bölge kuruluşlarının çalışma programlarının merkezlerince onanma zorunluluğu, programların illere ve bölge kuruluşlarına gönderilmesini geciktirmekte; bu da yatırımlarla ilgili bilgilerin kurula zamanında ulaşmasını önlemektedir. Bu gibi bürokratik tutumlar, yatırımcı kuruluşların merkezî kademeye karşı olan sorumluluklarını birinci derecede görmelerine; valinin denetiminden kaçma ve bağımsız hareket etme psikolojisi ile de öteki kuruluşlarla ortak çalışmalara girmeyi istememelerine yol açmaktadır.

(6) Koordinasyon ve işbirliği Plan ve Programların yalnız uy-

⁷⁷ Nitekim, «kontrol» fonksiyonu yatırımcı kuruluşlarca uygun karşılanmadığından «Denetleme» sözcüğü, 1964 yılında kurulun adından çıkarılmıştır (Akyağ, s. 45)

gulama safhasında değil; bunların hazırlanması safhasında da sağlanması gereken devamlı bir süreçtir. Oysa illere Plan ve —1970 yılına kadar— Programların hazırlanmasında bir fonksiyon tanınmamıştır. Koordinasyon ve işbirliği sorunlarının bu safhada ele alınmaması, kurul çalışmalarının başarı şansını çok azaltmıştır.

(7) İl koordinasyon kurullarının sekretèrlik işlerinin yürütülmesi için «il imkânları ile» sağlanan personelin yetersiz oluşu kurul çalışmalarının etkisini sınırlamıştır. Gerçekten, illerde, yatırımcı kuruluşlardan alınan bilgileri izleme ve koordinasyon yönlerinden değerlendirip kurul görüşmelerine uygun bir rapor haline getirebilecek yeteneğe sahip, yetişmiş personel bulunmamaktadır. Oysa, izlemenin değerlendirilmesi, koordinasyon sorunlarının ortaya çıkarılması ve bunlara çözüm yolu bulunması ile ilgili işlemlerin, kurula gelmeden önce, bu işlerde yetişmiş personelden kurulu bir kademenin süzgecinden geçmesine büyük ihtiyaç vardır.

(8) Yukarıdaki olumsuz durumların da etkisiyle bölgesel kuruluşlar, kurul toplantılarına ya katılmamakta ya da yetkili temsilcilerini göndermemektedir. Bir ilin koordinasyon kurulunda açıklandığı gibi, yatırımcı kuruluşlar tam yetkili temsilcileri ile kurula katılmadıkları için, kurula bizzat başkanlık yapmayı gerekli ve yararlı bulmayan ve bu işle yardımcısını görevlendiren valiler vardır.

117. İl koordinasyon kurullarının kendilerinden bekleneni verememesinde en önemli etken; kurulun fonksiyonlarının açıklığa kavuşmaması, kurula verilmesi gereken en uygun fonksiyon üzerinde durulmaması olmuştur. Gerçekten il koordinasyon kurullarının yerine getirmeleri gereken en önemli fonksiyon «bilgi alışverişi» sağlamalarıdır. Yatırımcı kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanmasında bilgi alışverişi başta gelen bir unsurdur. Bu unsurun önemi, il seviyesinde koordinasyon konusu incelenirken ele alınan örnek olaylarda açıklıkla görülecektir (Paragraf 214-217). Bu konuda il koordinasyon kurulları ile ilgili Araştırma Raporu'nda şunlar yazılıdır :

«Gerçekte, il koordinasyon kurulları, görevlerinden sadece birini başarıyla yapabilmektedir. Bu da (il içinde yapılacak yatırımlarla ilgili bilgilerin yatırımcı kuruluşlardan ayrı ayrı alınması ve bütün yatırımcı kuruluşlara duyurulması) dir. Kurulların istenildiği şekilde çalıştıklarını ve fonksiyonlarını yerine getirdiklerini belirten 51 il, kurulların en başarılı olarak yukarıda belirtilen görevlerini eksiksiz bir şekilde yaptıklarını belirtmektedir.»⁷⁸

Yine aynı rapora göre, kendileri ile mülâkat yapılan 7 validen 4'ü, kurul çalışmalarını «yetersiz» görmüştür. Bu 4 vali; kurulu yeter-

⁷⁸ Akyol, age, s. 30.

siz olarak nitelerken, onun ancak (bilgi alma ve bunu ilgililere yayma) görevini yapabildiğini, bunun dışında etkili ve verimli olmadığını belirtmişlerdir. Kurulu «yeterli» bulan 3 vali ise, kurulun daha fazla bir fonksiyon gösteremeyeceğini ve aslında yatırımları uygulayan, izleyen, değerlendiren ve hizmetin sorumlusu olan yatırımcı kuruluş kadar işleri bilemiyeceğini, gerçekte buna ihtiyaç da bulunmadığını bildirmiştir.⁷⁹ Görüldüğü gibi, mülakat veren 7 vali de «bilgi alışverişi» yönünden kurulun fonksiyonunu yerine getirdiği noktasında birleşmektedirler.

Aynı raporda açıklandığına göre, il koordinasyon kurullarının başarılı olarak gerçekleştirebildikleri ikinci fonksiyon «Plan ve Programların il seviyesinde tanıtılması, yayılması, benimsetilmesi ve ilgililerin uyarılması suretiyle mahallî ilginin çekilmesi ve halk desteğinin kazanılmasını sağlamak» olmuştur.⁸⁰ Büyük önemi bulunduğu kuşku olmayan bu fonksiyon 1970 Yılı Programına geniş bir şekilde girmiş bulunmaktadır.

Bu durum, il koordinasyon kurullarının «bilgi alışverişini sağlama» ve «Plan ve Programları tanıtma» konusundaki fonksiyonları bakımından güçlendirilmeleri ve çalışmalarda bu yöne ağırlık verilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

2 — İL KOORDİNASYON KURULU SEKRETERLİK BÜROSU

a) Sekreterlik bürolarının kuruluşu

118. İl koordinasyon kurullarının yazı işlerinin yürütülmesi için, ildo ya yeni bir kuruluşa ya da mevcut kuruluşlardan bir veya birkaç memurun bu işle görevlendirilmesine ihtiyaç bulunduğu açıktır. Sözü edilen işlerin yürütülmesinde bu yollardan hangisinin seçileceği konusunda, ne il koordinasyon kurullarının kuruluşu ile ilgili 1472 sayılı Başbakanlık genelgesinde, ne Yıllık Programlarda bir açıklık vardır. Yalnız 1964 Yılı Programında «il koordinasyon kurullarının sekreterliğini yapan elemanların eğitimi» den 1965 Yılı Programında «sekretarya görevinin bir vali muavini veya bu seviyedeki bir görevlinin sorumluluğuna verileceği» nden söz edilmekte; 1968 ve 1969 Yılları Programlarının (Uygulama Düzeni ve İzlenmesi) başlıklı bölümleri ile bu Programları yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu kararlarında ise:

79 Akyol, age, s. 41.

80 Akyol, age, s. 47.

«sekretarya görevini ifa edecek kuruluş veya kişinin valilerce tayin edileceği» ne değinildiği görülmektedir.⁸¹

119. Gerek 1963 Yılı Programında ve gerekse 1472 sayılı Başbakanlık genelgesinde il koordinasyon kurulları sekreterlik görevlerinden söz edilmemiş olmasına rağmen; valilerin İl İdareleri Kanununun 9. maddesinin F ve G fıkralarındaki yetkilerine dayanarak il koordinasyon kurullarının sekreterlik işlerini yürütmeğe çalıştıkları anlaşılmaktadır. Nitekim (İl Koordinasyon Kurullarının Yeniden Düzenlenmesi) konusundaki Araştırma Raporunda 1963 yılında (41) ilde, 1964 yılında (10) ilde «Planlama Bürosu» kurulduğu ve 1967 yılında kuruluşlarının tamamlandığı belirtilmektedir.⁸² Şu da var ki, uygulamada bağımsız birer sekreterlik bürosu kuran il sayısının yok denecek kadar az olduğu ve işlerin genellikle il yazı işleri kalemi, özel kalem, köy-cülük bürosu gibi çeşitli bürolara ya da bu büroların memurlarına gördürüldüğü bir gerçektir. Araştırma yapılan illerden yalnız İzmir'de ve 1966 yılında Ankara'da bağımsız birer «Planlama Bürosu» kurulmuş olması, diğer üç ilde işlerin çeşitli memurlarla yürütülmeye çalışılması; öte yandan mülkiye müfettişlerinin 1968 ve 1969 yılları teftişlerinde birçok ilde sekreterlik işlerinin çeşitli bürolarda çalışan çeşitli memurlara gördürüldüğünü saptamış bulunmaları, illerin büyük çoğunluğunda bağımsız sekreterlik bürolarının kurulmadığını göstermektedir.

120. Bağımsız «il koordinasyon kurulu sekreterlik bürosu» nun kuruluşu için 1970 Yılı Programını beklemek gerekmiştir. Programa göre bu büro doğrudan doğruya il planlama ve koordinasyon işlerinde «Başkan Yardımcısı» diye adlandırılan vali yardımcısına bağlanmaktadır. Büronun başında bir «büro şefi» ile yeteri kadar diğer yardımcı personel bulunacak; büro şefi ve personel «il imkânları ile» sağlanacaktır.⁸³

b) Sekreterlik bürolarının amacı

121. İl koordinasyon kurulu sekreterlik bürosunun kuruluş amacı, 1970 Yılı Programı ile büroya verilen görevlerde kendini göstermektedir. Buna göre büro «il koordinasyon kurulunun bütün yazışmalarını, ilin planlama ve koordinasyon işleriyle ilgili işlemlerini hazırlamak, düzenlemek ve yapmak» amacıyla kurulmaktadır.⁸³

81 1964 Yılı Programı, DPT, Ankara 1963, s. 326.

1965 Yılı Programı, DPT, Ankara 1964, s. 408.

1968 Yılı Programı, DPT, Ankara 1967, s. 10, 427.

1969 Yılı Programı, DPT, Ankara 1969, s. 15, 442.

82 Akyol, age, s. 16.

83 1970 Yılı Programı, DPT, s. 610.

c) Sekreterlik bürosunun yapısı ve işleyişi

122. Sekreterlik işleri, genellikle, il koordinasyon kurullarına verilen görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili işlemleri içine almaktadır. Bununla birlikte, uygulamada, sekreterlik bürolarına il koordinasyon kurulu ile bağıntısı olmayan, fakat çoğu planlı çalışmalarla ilgili sayılabilecek çeşitli işlerin verildiği görülmektedir. Bu yönden sekreterlik işlerini iki kısımda incelemek yerinde olacaktır.

i) İl koordinasyon kurulu ile ilgili işlemler :

123. Genellikle merkezî kademede hazırlanan Yıllık Programlardaki görevlere ilişkin olan bu işlemler şöylece sıralanabilir :

- (1) Her yıl il programını meydana getirmek,
- (2) İl koordinasyon kurulu toplantı tutanaklarını hazırlamak,
- (3) İl koordinasyon kurulu görüşmelerini banda alıp tutanak haline getirmek (bir ilde görülmüştür),
- (4) İl koordinasyon kurulu kararlarını yazmak,
- (5) Merkez ve mahallî idare yatırımlarının izleme kayıtlarını tutmak,
- (6) Dönem sonlarında yatırım izleme sonuçlarını rapor haline getirip il koordinasyon kuruluna sunmak (bir ilde görülmüştür),
- (7) Yıl sonlarında izleme genel sonuçlarını çıkarmak (üç ilde görülmüştür),
- (8) Yukarıdaki konularla ilgili bütün işlemleri yapmak.

ii) İl koordinasyon kurulu ile ilgili olmayan işlemler :

124. İl koordinasyon kurulları ile ilgili olmamakla birlikte, doğrudan doğruya planlama çalışmalarına ilişkin ya da planlama işlerine denzer ve yakın olan çeşitli işlemler, genellikle, sekreterlik bürolarına ya da memuruna yaptırılmaktadır. Ancak bu konuda da tam bir uygulama birliği olduğu söylenemez. Bu işlemleri şöylece özetlemek mümkündür :

(1) Devlet Planlama Teşkilâtından gönderilen anket sorularının cevaplanması, istenen mütalâaların yazılması, Teşkilât uzmanlarının araştırma gezilerinin verilen programa göre düzenlenmesi gibi konulardaki işlemleri yapmak, yazılarını hazırlamak,

(2) Plan ve Programlarla ilgili konularda İçişleri Bakanlığın-
dan gönderilen yazıların cevaplarını yazmak,

(3) Devlet Planlama Teşkilâtının vali, vali muavini ve kaymakamlar için düzenlediği seminer çalışmaları vb. toplantılarla ilgili hazırlıkları yapmak: seminer, konferans konuşmalarını banda alıp çoğaltmak; panel çalışması raporlarını yazıp çoğaltmak,

(4) İlçelerle merkez belediyeleri ve özel idareden gelen yatırım uygulama - gerçeğeşme çizelgelerini birleştirip tek çizelge halinde İçişleri Bakanlığına göndermek (Bu çizelge, ayrı sekreterlik bürosu veya memuru bulunmayan bazı illerde köycülük bürolarında da düzenlenmektedir),

(5) İlçeler, merkez belediyeleri ve köylerle özel idareden alınan gelir - gider gerçeğeşme ve tahsil oranları çizelgelerini birleştirip İçişleri Bakanlığına göndermek (Bu işlemin de birçok illerde köycülük bürolarında yapıldığı görölmektedir),

(6) Mahallî idarelerin radyo ile yayınlanacak plan uygulaması ile ilgili bilgileri her hafta Başbakanlıkta bulundurulacak şekilde İçişleri Bakanlığına göndermek (Bununla ilgili Başbakanlık genelgesi 1963 yılında İçişleri Bakanlığınca illere gönderilmiştir. İllere 1968 yılında ayrı bir genelge gönderilmişse de, bu bilgilerin merkeze muntazam gelmediği anlaşılmıştır. Örneğin 1968 ve 1969 yıllarında Ankara ilçelerinden bu konuda bir bilgi alınmamıştır),

(7) Yurt içi gezisine çıkan Cumhurbaşkanının ilde yapacağı gezi programı ile brifing programını hazırlamak (bir ilde görölmüştür),

(8) Başbakana verilecek brifing hazırlıklarını yapmak (bir ilde görölmüştür),

(9) Cumhurbaşkanı ile Başbakanın yurt içi gezilerinde veya başka suretlerle yurttaşlardan alıp valiliğe intikal ettirdikleri dilek ve şikâyetleri ilgili dairelerden izleyerek sonucunu bir raporla Cumhurbaşkanlığına ve Başbakanlığa bildirmek (bir ilde görölmüştür),

(10) Köyşleri Bakanlığının (Teşvik Fonu Yönetmeliği) ne göre köylere yaptığı yardımlarla ilgili yazışmaları yapmak (bir ilde görölmüştür),

(11) Basına verilmek üzere, ildeki yatırımlarla ilgili çalışmalarını gösterir bülteni hazırlamak (araştırma yapılan beş ilde de görölmüştür),

(12) İlin ana sorunları ile ilgili işler. Bu uygulama Ankara ilinde görölmüş olup başlıca şu konuları içine almaktadır :

— Ankara Şehrinin hava kirlenmesi konusu ele alınmış, ilmi araştırma yaptırılarak raporu düzenlenmiştir.

— Orman köylerinin kalkındırılması konusunda bazı çalışmalar yapılmıştır.

— Telsizler semtinde stadyum, yüzme havuzu, kapalı spor salonu, basketbol ve tenis sahaları ile kültürel ve sosyal tesislerin yapılması konusunda imar planında gerekli değişikliğin yapılması için teşebbüslere girişilmiştir.

— Ankara nâzım planının hazırlanması konusu ele alınmıştır.

— Ankara'da Özel İdare, Belediye, Emekli Sandığı ve İşçi Sigortaları Kurumunun ortaklaşa modern bir ekmek fabrikası kurmaları düşünülmüştür.

— Ekmek fabrikası ile ilgili olarak «Fırın İşçileri Okulu» açılması Tarım Bakanlığına yazılmış, Bakanlık, bu hususun, ekmek sanayii üzerinde Ziraat Araştırma Enstitüsünce yapılacak araştırmanın konusuna girdiğini bildirmiştir.

— Gölbaşı'nda yapılacak Akıl Hastahanesinin gerçekleşmesi için Başbakanlık ve İçişleri Bakanlığı katlarında teşebbüslere geçilmiştir.

— Sanayi sahasının kurulması konusunun ele alınması Sanayi Odasınca istenmiş ise de, bu konu üzerinde durulmamıştır.

— Ankara Sebze ve Meyve Komisyoncuları Derneği yeni bir «Toptancı Sebze Hali» yaptırılmasının programa alınmasını istemiş, bu istek de bir işlem görmemiştir.

(Not : Çeşitli nedenlerle tamamlanmamış olan bu işlerin bugün için dosyaları kapanmış durumdadır.)

iii) Personel durumu :

125. İl koordinasyon kurulları sekreterlik işlerinin bağımsız bürolardan çok, çeşitli dairelerde değişik memurlara yaptırıldığı daha önce açıklanmıştı.

126. Araştırma yapılan illerden İzmir'de bir «Planlama Bürosu» vardır. Özel İdare Takip Memuru büronun şefidir. Ayrıca Özel İdare'den bir memur ve bir daktilo, Toprak-Su Ekip Başmühendisliğinden bir başka daktilo büroda görevlendirilmiştir. Ancak bu görevlilerin büroda devamlı kalmadıkları, kendilerine başka görevler verildiği ya

da sık sık değiştirildikleri görülmektedir. Vali yardımcılarında biri sekreterlik işlerini vali adına yürütmektedir.

127. Ankara'da da 1966 yılında bir tahrirat kâtibi ve Özel İdareden bir memurla bağımsız bir «Planlama Bürosu» kurulmuş, büroya Bayındırlık Müdürlüğünden bir de hizmetli verilmiştir. Halen büroda biri şef, üç tahrirat kâtibi ile Özel İdareden bir daktilo vardır. Bu memurlara başka görev verilmemekte; hatta zaman zaman başka dairelerden yardımcı memur istenmekte ve alınmaktadır. 1969 yılında, valilikten çıkan bir emirle, ilçelerde yatırımları vali adına «tetkik ve kontrol» görevi altı vali yardımcısı arasında dağıtılmış bulunmaktadır. Bununla birlikte sekreterlik işlerinin yürütülmesi bir vali yardımcısının sorumluluğu altındadır.

128. Erzurum'da planlama işlerine bakan vali yardımcısının «... Vilâyet Makamını aydınlatmada ve Makamın plan, program ve toplum kalkınması işinde müşavir bir bürosu gibi çalışmak üzere Bayındırlık Müdürlüğünde yapılan görüşmede mutabık kalındığı şekilde Tekniker ve dan müteşekkil bir planlama bürosu kurulması» yolundaki teklifi, Valilikçe 15.6.1965 günü «Ancak aslî vazifeleri de aksatılmamalıdır» kaydıyla onaylanarak bir Planlama Bürosu kurulmuş ise de; bu büro uzun süre devam etmemiş ve sekreterlik işlerinin İl Yazı İşleri Kalemi'nde değişik memurlarla yürütülmesi zorunda kalmıştır.

129. Urfa'da sekreterlik işleri, İl Yazı İşleri Kalemi'nce yürütülmektedir. Planlama işlerinin yürütülmesi sorumluluğu Vali Yardımcısına verilmişse de; bu sorumluluğu doğrudan doğruya Vali yüklenmiş, Vali Yardımcısına bu konuda herhangi bir görev yaptırılmamıştır.

130. Konya'da planlı dönem içinde sekreterlik işleri çeşitli memurlara ve özellikle il maiyet memurlarına gördürülmüştür. 1968 yılında, son maiyet memurunun ayrılması üzerine, bu görev İl İdare Kurulu Kâtibi elinde kalmış; daha sonra il planlama işlerinden sorumlu Vali Yardımcısının teklifi üzerine, sekreterlik işlerinin Toprak ve İskân Müdürlüğünce görülmesi kabul edilmiştir. Böylece bu ilde de bağımsız bir büro kurulmadığı anlaşılmaktadır.

131. Mülkiye Müfettişlerinin 1968 ve 1969 yılı teftişlerinde yaptıkları tespitlere göre sekreterlik işleriyle;

Artvin'de İl İdare Kurulu Kalemi; Ağrı'da Millî Eğitim Müdür Yardımcısı; Denizli'de aynı zamanda Özel Kalem işlerini yürüten Tahrirat Kâtibi; Kütahya'da Halk Eğitim Müdürü (daha önce Toprak İskân Müdürü); Nevşehir'de sık sık değişen memurlar; Kayseri ve Ordu'da birer memur görevli bulunmaktadır.

132. Gerek bu illerde ve gerekse araştırma yapılan İzmir, Erzurum, Urfa, Konya ve Ankara illerinde sekreterlik işlerinde görevlendirilen memurların hiçbiri, yaptıkları işlerle ilgili özel bir eğitim görmemişlerdir. Kendilerine yapacakları işleri gösterir bir talimat verilmemiştir. Bağımsız büro bulunan İzmir ve Ankara illerinde, bürodaki memurların aralarında görev dağıtımı yapılmamış, işler ortaklaşa yürütülmeğe çalışılmıştır. Memurların eğitilmiş olmamaları, sık sık değiştirilmeleri, yaptıkları işi benimsememeleri, benimsemiş olsalar bile, diğer dairelerce önemsenmemeleri çekilen güçlüklerin başında gelmektedir.

iv) Sekreterlik bürosunun araç ve gereç durumu:

133. Sekreterlik büroları için gerekli araç ve gereç «il imkânlarıyla» sağlanmağa çalışılmaktaysa da, bu konuda büyük güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bağımsız büro bulunan illerde imkânsızlıklar daha çok göze batar haldedir. Örneğin Ankara'da «Planlama Bürosu»nun tefriş edilmediği görülmektedir. 4 masa, 4 sandalye ve demirbaştan düşümü yapılacak durumda çok eski bir koltuktan ibaret mefruşat ile büyük şaryolu 2 yazı makinesi, 1 hesap makinesi, 1 dahilî telefon diğer dairelerden «ödünç» kaydıyla sağlanmıştır. Evrak dolabı yoktur. Dosyalar, geçici olarak büroya bırakılan etajer üstünde, açıktadır. Büronun kırtasiye ihtiyacı için çeşitli dairelere baş vurulmakta, ancak ihtiyaçların temini kolay olmamaktadır. İhtiyaçların çoğu Özel İdare'den, İl Yazı İşleri Kalemî'nden sağlanmakta, bazan öteki dairelere de baş vurulmaktadır. Bu durum büro memurlarının çalışma istek ve gücünü kırdığı gibi, işlerin aksamasına da yol açmaktadır. Örneğin 1969 yılında hazırlanan il programı, kâğıt yokluğundan, yeteri kadar çoğaltılamamıştır. Bu yüzden kaymakamlıklara program gönderilemediği bildirilmektedir.

v) Sekreterlik bürosunun iş yükü:

Sekreterlik bürolarında tekdüzen bir dosyalama usûlü uygulanmamaktadır.

134. İzmir ilinde şu defter ve dosyaların tutulduğu görülmüştür:

- (1) Gelen - giden evrak kayıt defteri,
- (2) Zimmet defteri,
- (3) Her yatırımcı daire için ayrı birer dosya,
- (4) Yatırımların gerçekleşme durumunu kayıt için sektörler itibariyle tutulan (çizelge defteri),
- (5) Genelge ve yazışmalar dosyası.

135. Urfa ilinde şu defter ve dosyalar tutulmaktadır :

(1) Her yatırımcı daire için ayrı birer dosya (16 adet olan bu dosyaların bazan birden çok dairelerin işlemini kapsadığı görülmüş ve yalnız 1964 yılında tutuldukları anlaşılmıştır.)

(2) Üç aylık dönem raporlarının konulduğu dosya (yalnız 1963 yılı işlemlerini kapsamaktadır.)

(3) İl koordinasyon kurulu karar dosyası,

Urfa ilinde; araştırma sırasında, bu üç dosyanın tutulmasından vazgeçildiğı ve bütün işlerin bir dosya içinde yürütölmeğe başlandığı saptanmıştır.

136. Ankara ili Planlama Bürosunda şu dört defter tutulmaktadır :

(1) Karar defteri,

(2) Gelen ve giden evrak kayıt defteri,

(3) Zimmet defteri,

(4) İzleme defteri.

137. Dosyalara gelince : Her yatırımcı ve uygulayıcı daire için bir dosya açılmış olup Ankara merkez daireleri için 76, ilçeler için 30 adet olmak üzere (106) adet dosya tutulmaktadır. Bu dosyalar dışında çeşitli konular için şu 19 dosya tutulmuştur :

(1) Planlama Bürosunun kuruluşu ve büro personeline ait iş-lem ve yazışmalar dosyası,

(2) Periyodik toplantılar dosyası,

(3) Mahallî idarelerin dönem sonu form cetvelleri dosyası,

(4) Yatırımların gerçekleşmeme nedenlerine ait yazılan yazı-lar dosyası,

(5) Genelgeler dosyası,

(6) Genel yazışma dosyası,

(7) Mahallî idarelerle bunlar dışındaki daireler yatırımlarının yıllık uygulama ve gerçekleşme sonucuna ait dosya,

(8) Mülkiye müfettişleri teftiş raporları dosyası,

(9) Kanunlar dosyası,

(10) Mahallî idarelerin radyo ile yayınlanacak ihalelerine ve diğer işlere ait dosya,

- (11) Planın tanıtılması işlemlerine ait dosya,
- (12) Orman köylerinin kalkındırılması dosyası,
- (13) Köy kütükleri dosyası,
- (14) İl koordinsayon kurulu kararları ile çalışma ve iş programları yazışma dosyası,
- (15) Ankara ilinin ana sorunları dosyası,
- (16) Yatırımların 1963 - 1965 yılları gerçekleşme durumlarını gösterir dosya,
- (17) Başbakanlığa intikal ettirilen müracaat ve dilekler dosyası,
- (18) Personel planlaması ile ilgili dosya,
- (19) 1969 yılı plan uygulaması ile ilgili dosya.

Ankara İl Planlama Bürosu'nun kurulduğu 1966 yılında düzenlenmeye başlandığı anlaşılan bu dosyalardan bazılarının halen çeşitli nedenlerle işlem görmediği anlaşılmaktadır. 2, 11, 12, 13, 15, 16, 18 numaralarda gösterilen dosyalar böyledir.

138. Büroların iş yükü incelemesi, ancak Ankara ilinde yapılabilmıştır. Buna göre 1968 yılında büroya (1119) yazı —ekleriyle birlikte (1717)— gelmiştir. Aynı yıl bürodan giden yazıların sayısı (1203) tür. Giden yazılar yalnız ilçelere gönderiliyorsa genellikle 30 - 40 nüsha, il merkezindeki dairelere de gönderiliyorsa 70 - 80 nüsha dolaylıdır. Aynı yıl 1135 sayfa çoğaltma (teksir) yapılmış, izleme defterinde 158 föy işlem görmüş, 30 adet birleşik cetvel düzenlenmiş, Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlığa intikal eden vatandaş müracaat ve dilekleriyle ilgili 16 rapor yazılmıştır. Basına verilen bültenlerin sayısı 1967 yılında (3), 1968 yılında (1) dir.

1969 yılı Haziran ayı sonu itibariyle gelen yazı sayısı (616) —ekleriyle (784)— giden yazı sayısı (69), çoğaltma (1103), izleme defteri föy sayısı (260), birleşik cetvel (17) dir. Aynı yıl hazırlanan il programı için sektörler itibariyle (115), ilçeler itibariyle (120), özel idare sektörler itibariyle (63), ilçeler itibariyle (98) sayfa çoğaltma yapılmıştır.

Büronun yukardaki işlemleri kavrayan iş yükü, kaba bir karşılaştırma ile, büyük bir ilçenin yazı işleri kalemindeki iş yükünden 2 - 3 kez daha ağırdır. Yıllık Programlarla bu yük her yıl biraz daha artmakta olduğundan, görevleri, il imkânları ile sağlanacak personel ile başarmak gerçekten güçleşmektedir.

3 — İLÇE KOORDİNASYON KURULLARI

a) İlçe koordinasyon kurulunun kuruluşu

139. İlçelerde, 1970 Yılı Programına gelinceye kadar, «İlçe koordinasyon kurulları» kurulmadığı gibi, izleme ve koordinasyon konusunda da kaymakamlara bir görev ve yetki verilmediği açıklanmıştır. Her ne kadar kaymakamlar, bazı illerde kendilerine valilerce bu konularla ilgili görev verilmesi ya da il koordinasyon kurullarına çağrılmaları dolayısıyla ilçelerindeki yatırım çalışmalarından bilgi alabilmişlerse de; genellikle Toplum Kalkınması alanına giren yol, okul, su, elektrik hizmetleri bir yana bırakılacak olursa, kaymakamlar Yıllık Programların Uygulama Düzeninde sürekli, fanksiyonel bir izleme ve koordinasyon hizmeti görebilme olanaklarından yoksun kalmışlardır. Kaymakamların çoğu, ilçelerindeki yatırım çalışmalarından bilgi alabilme olanaklarının, ya yatırımcı kuruluş ile olan «kişisel ilişkilere» ya da bu kuruluşların halkla veya öteki kuruluş ve ilgililerle aralarında kaymakamın çözümümleri gereken bir sorunları çıkması» gibi rastlantılara bağlı kalmasından devamlı şekilde şikâyetçi olmuşlardır.

140. İlçelerde tek koordineatör durumunda olan kaymakamların Toplum Kalkınmasındaki çalışmaları konusunda MEHTAP Raporunda şu ilginç açıklama yapılmıştır: «Kaymakamların ilçelerde bu güne kadar mahdut imkânlarla ve yetkilerle sağladıkları başarılar, kendilerinin mahallî toplulukları kalkındırma bakımından en ehemmiyetli idareciler olacaklarını göstermektedir.»⁸⁴ Toplum Kalkınması alanında ün yapmış yabancı bir uzman da, Türkiye'de ilçenin en uygun Toplum Kalkınması birimi olabileceği tezini savunurken gösterdiği iki nedenden biri olarak «ilçelerin başında kaymakamlar gibi genç ve değerli liderlerin bulunması» nı başta saymıştır.⁸⁵

141. Kaymakamların Toplum Kalkınması alanında görülen bu yetenek ve niteliklerinden Yıllık Program uygulamalarında da yararlanılması gerektiği görüşü, özellikle İkinci Plan döneminde ağırlık kazanmış ve bunun «İlçe koordinasyon kurulu» ile gerçekleştirilebileceği düşünülmeye başlanmıştır. Devlet Plânlama Teşkilâtınca (İl Koordinasyon Kurullarının Yeniden Düzenlenmesi) konusunda yaptırılan araştırma ile ilgili raporda «ilçe koordinasyon kurulları» konusudaki görüş şudur:

«..... İlçelerin, planlı dönemin getirdiği yeni hizmet anlayışı ve uygulaması yönünden, görev ve sorumluluklara paralel ve dengeli imkân ve yetkilere kavuşturulması zorunlu görülmektedir ilçe ka-

84 MEHTAP Raporu, age, s. 49.

85 Dç. Dr. Arif T. Payaslıoğlu, Merkezî İdarenin Taşra Teşkilâtı Üzerinde bir inceleme, TODAİE ve DPT ortak yayını, Ankara 1966, s. 43.

demesinde bütün plan uygulamalarını izleme, koordinasyon ve işbirliği ile ilgili hizmetleri il koordinasyon kurullarına yardımcı olacak şekilde yerine getirme, plan ve programları ilçe seviyesinde tanıtmak, yayma, benimsetme ve halkın katılmasını sağlama ile ilgili görevleri yapmak amacıyla, illere paralel olarak ilçe koordinasyon kurullarının kurulması gerekli, hatta zorunlu görülmektedir.»⁸⁶

142. Bu görüşlerin ışığı altında 1970 Yılı Programı ile, il koordinasyon kuruluna bağlı olarak görev yapmak üzere, kaymakamın başkanlığında «İlçe Koordinasyon Kurulu» kurulmuş bulunmaktadır.⁸⁷

b) İlçe koordinasyon kurulunun amacı

143. İl koordinasyon kurullarına düşen görevlerin benzerini yapması ve bu görevler dolayısıyla il koordinasyon kuruluna bağlı bulunması bakımından⁸⁸, ilçe koordinasyon kurulunun amacı «İl koordinasyon kuruluna yardımcı olmaktır» şeklinde tanımlanabilir. İlçe koordinasyon kurulunun yardımcılık fonksiyonu, ilçe içindeki yatırımların zamanında tamamlanmasını izlemek, koordinasyon ve işbirliği ile ilgili sorunları çözmeye çalışmak, çözemediklerini il koordinasyon kuruluna bildirmekten ibarettir.

c) İlçe koordinasyon kurulunun yapısı ve işleyişi

144. İlçe koordinasyon kurulu kaymakamın başkanlığında, ilçede yatırımı bulunan kuruluşların ilçedeki temsilcilerinden meydana gelmektedir. Kurul 1970 Yılı Programı ile getirildiğinden nasıl işleyeceği konusunda şimdiden bir şey söylenemez. Ancak il koordinasyon kurullarının işleyişleri ile ilgili olarak yukarıda yapılan açıklamaların (Paragraf 116, 117), ilçe koordinasyon kurulları için de göz önünde tutulması gerekecektir. Ayrıca, izleme ve koordinasyon konularında verilen yetkilerin ve sekreterlik işlerinin nasıl yürütüleceğinin Programda açıklanmamış olması da uygulamada tereddütlere ve aksamlara yol açabilecek bir noksanlık olarak görülmektedir.

C — GÖREVLERİN UYGULANMASI

145. İllere, 1970 Yılı Programı ile birçok yeni görevler verilmiştir. (Paragraf 130 - 107). Bunlar arasında yıllık il program taslağının hazırlanması, Kalkınma Planı ile Yıllık Programların kamu personeline, özel sektör ve halka tanıtılması; uygulamadan sorumlu personele benimsetilmesi; bu konularla ilgili çalışmaların halk eğitimi metot ve teknikleri yolu ile ilçelere ve köylere kadar yayılması, halk katkısının

86 Akyol, age, s. 35.

87 1970 Yılı Programı, s. 610.

88 1970 Yılı Programı, s. 610.

sağlanmasına ve bu katkının artırılmasına yardımcı olacak eğitime önem verilmesi şeklinde açıklanan görevlere ilişkin uygulamayı gösterir belgeler araştırma sırasında elde edilemediğinden, bu konularda yeterli tespitler yapılamamıştır. Bu yüzden bu kesimde yalnız şu konular üzerinde durulacaktır :

- İllerde program hazırlıkları
- İllerde program uygulamasının izlenmesi
- İllerde koordinasyonun sağlanması

1 — İLLERDE PROGRAM HAZIRLIKLARI

146. Kalkınma Planı ile Yıllık Programların merkezde hazırlanıp illerin ön hazırlıklara katılmaması, planlı dönemin ilk yıllarından beri bir noksanlık olarak görülmüştür. Yurt gerçeklerine uygun plan ve program yapılabilmesi için, valilerle kaymakamların ön hazırlıklara katılmaları gerektiği görüşü, zamanla Devlet Plânlama Teşkilâtınca da benimsenmiş ve valilerle kaymakamların yıllık program hazırlıklarına katılmaları 23.7.1969 tarihli bir Başbakanlık Genelgesi ile gerçekleşmiştir (Paragraf 99). Bu genelge ile vali ve kaymakamlardan 1969 yılı program hazırlıkları için «görüş ve teklifleri»nin bildirilmesi istenmiş; 1970 Yılı Programı ile de illerde «yıllık il program taslağı»nın hazırlanması ilkesi getirilmiştir (Paragraf 103/i, ii, iii).

Yapılan araştırmalarda, illerin daha önceleri de bir takım programlar yaptıkları tesbit edilmiştir. Bilgi toplama, önceliklerin saptanması ve programın meydana getirilmesi safhaları itibarıyla illerde yapılan çalışmaların durumu aşağıdaki tesbitlerde görülecektir.

a) Araştırma ve bilgi toplama

147. Araştırma yapılan illerden üçünde ilin ekonomik ve sosyal yapısını inceleme, ihtiyaçlarla ilgili istatistik ve özel bilgileri toplama konusunda program hazırlıklarına esas olmak üzere yapılmış envanter çalışmaları tespit edilememiştir.

148. Bir ilde —ki araştırmanın başında bu ilde envanter çalışmaları bakımından bir tespit yapılamamıştır— 1969 yılında, «plan ve programların hazırlanmasına esas olacak istatistik doneleri toplamak üzere «İl Planlama Bürosu» içinde bir «İstatistik Servisi»nin kurulduğu öğrenilmişse de; genel görünüşü ile insan gücü araştırmasına yönelik anlaşılan ve henüz hazırlık safhasında olan bu çalışmalar hakkında fazla bilgi edinmek mümkün olmamıştır. Aynı ilde doğrudan doğruya Tarım Bakanlığınca 2000 yılının hedeflerine göre bir «Tarım

Araştırma Projesi»nin kararlaştırıldığı; ancak koordinasyonsuzluk yüzünden bu projenin gerçekleşemediği ve çalışmaların başlangıç safhasından ileri geçmediği bildirilmiştir.

149. Ankara ilinde envanter çalışmaları bakımından durum şöyledir : Kırsal alanda Toplum Kalkınması ile ilgili envanter çalışmaları yapan Köy İşleri Bakanlığınca Ankara ili için bir «Köy Kütükleri» çalışması yapılmış ve 1966 yılı sonlarında bu doküman Ankara Valiliğine gönderilmiştir. Aynı Bakanlık YSE Genel Müdürlüğünün, 1967 yılında, yine Ankara ili için «köy yolları uygulama programlarının hazırlanmasında idarecilere ve taşra teşkilâtına rehberlik yapmak üzere» (Grup Köy Yolları Planlaması) adı ile bir çalışma yaptığı görülmektedir.⁸⁹ Aynı yıl, Devlet Planlama Teşkilâtının koordonatörlüğü altında, İmar ve İskân Bakanlığı Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü Bölge Planlama Dairesi, 1985 yılı hedeflerini göz önünde tutan (Ankara il Programlaması) çalışmasını yapmıştır. Bu çalışmanın «valilikçe duyulan ihtiyaç üzerine, il içinde sosyal donatım, konut ve alt yapı yatırımlarının millî plan hedeflerine ve mahallî ihtiyaçlara paralel olarak kentlerde ve kırsal alanda dağıtımı ve plan dönemlerine göre programlanması» amacını güttüğü belirtilmektedir.⁹⁰

150. Ankara ilinde saptanan bir başka bilgi toplama yolu, kaymakamlardan ilçelerin «ihtiyaç listesini isteme» şeklindeki uygulamadır. Bazan kaymakamlardan ilçelerin ekonomik ve sosyal durumu ile ilgili bilgiler de istenmiştir. Bunlardan biri ilçelerin «yeraltı ve yerüstü doğal kaynakları» konusundadır. İl ihtiyaçlarının önceliklerine göre saptanması konusunda 1968 yılında Ankara Valiliğince daha geniş çalışmalara girilmiş ve «İlin iktisadî, sosyal ve kültürel hizmetlerinin İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hedef ve ilkelerine uygun olarak planlanması» amacıyla Valinin başkanlığında Köy İşleri Bakanı, Ankara milletvekili ve senatörleri, YSE Genel Müdürlüğü bölge müdürleri, il idare şube başkanları ve vali yardımcılarının katıldıkları bir toplantı yapılmıştır. Daha çok genel ihtiyaçlar üzerinde durulduğu anlaşılan bu toplantı sonunda Valilikçe, Ankara milletvekillerine, genel meclis üyelerine, kaymakamlara, il şube müdürlüklerine, bölge müdürlüklerine ve Ankara Belediye Başkanlığına bir yazı gönderilerek «1969-1972 yılları programlarına esas olacak il, ilçe ve köy ihtiyaçlarının bildirilmesi» istenmiştir. Bu istek üzerine kaymakamlıklarla il idare şube başkanlıklarının ve bazı genel meclis üyelerinin, genellikle 1969 yılı ihtiyaçlarını kapsayan listeler gönderdikleri; bir ilçede de kayma-

89 Grup Köy Yolları Planlaması, Köy İşleri Bak. YSE Genel Md. Ankara 1968.

90 Ankara İl Programlaması, İmar ve İsk. Bak. Planlama ve İmar Gn. Md BPD. 1968.

kamla genel meclis üyelerinin tek liste düzenledikleri görülmüştür. Bu çalışmalar 1969 programının hazırlanması ile sonuçlanmış, dört yıllık plan yapılamamıştır. Kolayca anlaşılacağı gibi, program hazırlıkları için bu yolla toplanan bilgiler ve saptanan ihtiyaçlar herhangi bir istatistik bilgiye ve ciddi araştırmaya dayanmadığı için, kişisel görüşleri, hatta çıkarları yansıtmaktan daha ileri bir özellik taşımamaktadır.

151. Öte yandan illerde gerek ile bağlı birimlerin, gerek Karayolları, DSİ gibi kuruluşlar dışındaki bölgesel kuruluşların genellikle envanter çalışması yapmadıkları; aralarında bilgi alışverişi bulunmadığı; çeşitli merkez kuruluşlarınca yapılan çalışmalara ve özellikle toplanan bilgilerin değerlendirilmesine il yöneticilerinin katılmadığı anlaşılmıştır.

152. Bu durum da göstermektedir ki, il ihtiyaç ve kaynaklarına ilişkin bilgilerin toplanıp değerlendirilmesinde, belli kurallara bağlı, tek-düzen ve il yöneticilerinin katılabilecekleri bir araştırma metodolojisi gelişmemiştir.

b) İhtiyaç önceliklerinin saptanması

153. Herhangi bir hizmetin programa alınabilmesi için, her şeyden önce, o hizmete duyulan ihtiyacın önem ve önceliğinin saptanması gerekmektedir. Bazı kuruluşlar, ihtiyaç önceliklerinin saptanmasında genellikle merkez tarafından belirtilen bir takım kriterler uygulamaktadırlar. Örneğin Köy İşleri Bakanlığı YSE Genel Müdürlüğü, grup köy yolları çalışmalarında Ankara ili için şu kriterleri saptamıştır :

Öncelik Kriterleri	Puanı
Nüfus	25
İktisadî değer (sevk)	20
Sağlık Ocağı	25
Okul	25
Turistik durum	5
	100
Maliyet	(Yıllık maliyet üzerinden her 5000 TL. için puan negatif rol oynar)
Köylü yardımı	100

154. Millî Eğitim Bakanlığı köy okulları yapımında köyün nüfusunu belli başlı öncelik kriteri olarak almıştır. Buna göre Ankara ilinde halen :

Nüfusu 150 - 300 arasındaki köylere 1 derslikli

» 500 den fazla	» 3 - 5 »
» 300 - 500 »	» 2 »

Okul yapılmaktadır. Önceliklerin saptanmasında ayrıca köyün yolu ile okul arsasının durumları, köylü yardımları ve ilçe öğretim kurumlarından gelen istek ve teklifler göz önünde tutulmaktadır.

155. Bu iki kuruluşun uyguladıkları kriterlerden dolayı bir sorun tespit edilmiş olmamakla birlikte, kriterler arasındaki çelişme ilk bakışta göze çarpmaktadır. O da, okul yapımında en çok ağırlık verilen nüfus kriterinin, yol yapımına çok az bir değerle girmesi; yol yapımındaki okul kriterinin ise, okulu olan köylerle olmayan köyler arasında, ikincilerin zararına büyük bir dengesizlik ve adaletsizlik yaratmakta oluşudur. Bu durumu Ankara'nın Ayaş ilçesine bağlı iki köyde yapılabilecek bir uygulama üzerinde açıklıkla görmek mümkündür :

Öncelik Kriteri	Köylerin Adı	
	Tatlar	Uğurçayırı
(1) Nüfus	1	2
İktisadî değer	1	7
Sağlık Ocağı	—	—
Okul	25	—
Turistik durum	—	—
T O P L A M	27	9
(2) Yıllık maliyetten düşülen negatif puan	6	4
	21	5

Öncelik kriterlerinin (1) inci kısmında görüldüğü gibi, Tatlar köyünün nüfus ve iktisadî değer kriterleri toplamı 2, Uğurçayırı köyünün 9'dur. Ancak okul kriteri ile birinci köy 27 puvana yükselirken, ikincisi yine 9 puvanda kalmıştır. Öte yandan Tatlar köyüne 3 km. yol yapmak için toplam 120 bin lira (yıllık 28 bin lira), Uğurçayırı köyüne 2 km. yol için toplam 80 bin lira (yıllık 19 bin lira) harcanması öngörüldüğünden birinci köy 6, ikinci köy 4 kötü puan almış, nihaî puanlar Tatlar köyünde (21), Uğurçayırı köyünde (5) olmuştur. Okul kriteri olmasaydı, nihaî puan durumu Tatlar köyünde (21 — 25 = — 4), Uğurçayırı köyünde (+5) olacak yani Uğurçayırı köyü yol hizmetinde ötekinden 9 puan ileride bir öncelik kazanacaktı.

Şimdi Uğurçayırı köyü uygulanan öncelik kriterleri arasındaki tutarsızlık nedeniyle, hem yol hizmetinden, hem de —yol olmaması maliyeti artıran bir unsur olduğundan yolu olmayan köylere okul yapılmamaktadır— okul hizmetinden yoksun kalacaktır.

156. Öncelik kriterleri, bu tutarsızlıklar yanında, ile bağlı bazı kuruluşların «program dışı» ya da «program fazlası» dedikleri çalışmalarla da zedelenmektedir.

Örneğin araştırma yapılan illerden birinde 1968 yılında 7151 km. yolun bakımı, 433 km. yolun yeniden açılması programa alınmıştır. Temmuz ayı sonu itibarıyla 248 km. yol bakımı, 177 km. tesviye ve kaplama yol yapılmıştır. Aynı dönemde program dışı 64 km. yol bakımı, 122 km. tesviye ve kaplama yapıldığı görülmüştür. Buna göre, o sürede yapılan işin yol kaplamada % 79'u program içi, % 21'i program dışı; tesviye ve kaplamada % 59'u program içi, % 41'i program dışıdır. Gerçekleşme oranı ise yol bakımında % 11, tesviye ve kaplamada % 40'tır. Bu durumda ödenek yetişmemiş ve merkezden ödenek istenmesi gerekmiştir.

Aynı ilde 1968 yılında programa göre 91 köye içme suyu getirilmesi gerekmektedir. Bunlardan 15'inin suyu getirildikten sonra, 3 milyon lira ek ödenek sağlanmak üzere 82 köy için ayrıca ek bir program yapılmış; bunlardan 10 köye içme suyu getirilmiş ve geçen yıldan devreden 15 köyün içme suyu da yapılmıştır. Böylece mevcut 191 km. borunun 184 km. si harcanmış, daha 77 km. boruya ihtiyaç olduğu anlaşılmıştır. Burada program dışı çalışma için ek program yapılması yoluna gidilmişse de 3 milyon liralık ödenek sağlanamadığı takdirde program gerçekleşmeyecek, dolayısıyla asıl programda öncelik almış köyler hizmetten yararlanamayacaklardır.

157. Program dışı çalışmalar üzerinde mülkiye müfettişlerinin teftiş raporlarında da durulduğu görülmektedir. Bu raporlarda belirtildiğine göre, bir ilimizde 1967 yılında program dışı 31 km. tesviye, 15 km. sanat yapısı, 22 km. kaplama, 51 m. köprü yapılmış; buna karşılık, 4 grup köy yolu «kış bastırma dan başlanamadığı» şeklinde bir gerekçe ile ertesi yıla bırakılmıştır. Bir başka ilimizde 1965 yılında program dışı 3 km. yol, 3 köprü; 1966 yılında 51 km. yol; 1967 yılında 77 km. yol yapılmış; nedeni ilgililerden sorulduğunda «Maksat köye yolun yapılması değil midir? Fazla yol yapılmış olduğuna göre, bunun üzerinde fikir yürütülmesi sebebi anlaşılamamıştır» cevabı alınmıştır. Müfettişler, bu tutum ve davranışları «dış etkiler» e bağlarken, program dışı uygulamanın program fikrine aykırı olduğunu, hatta bunun suistimallere yol açabileceğini belirten ifadeler kullanmışlardır.

158. Yapılacak çalışmaların «yer bakımından dağılımları»nın belirlenmemesi sonucunda da, program dışı uygulamalar ortaya çıkmakta ve öncelik ilkesi bozulmaktadır. Bu durumu, araştırma yapılan illerden birinde Teknik Tarım Müdürlüğünün şu uygulamasında görmek mümkündür :

Yapılacak İş	Programdaki İş	Gerçekleşen İş	% oranı
Fiğ tesisi	20 ilçede, 228 köy, 2070 çiftçi, 11125 Da.	12 ilçede, 240 köy, 5041 çiftçi, 42293 Da.	381
Amerikan bağ çubuğu aşılama	9 ilçede, 31 köy, 87 çiftçi, 200 Da.	4 ilçede, 10 köy, 117 çiftçi, 230 Da.	120

Bu çizelgeye göre 20 ilçenin 228 köyünde fiğ tesisi, 5 ilçenin 31 köyünde bağ çubuğu aşılama çalışması programlaştırıldığı halde; fiğ tesisinde yalnız 12 ilçenin 240 köyünde, aşılama da yalnız 4 ilçenin 10 köyünde çalışmalar yoğunlaştırılmış; ancak 8 ilçenin bütün köyleri fiğ tesisi, 6 ilçenin 21 köyü bağ aşılama hizmetinden hiç yararlanmamıştır. Çizelgede kolaylıkla görüldüğü gibi, hangi ilçelerin hangi köylerine, ne zaman ve ne miktarda hizmet götürüleceğinin çalışma programında açıklanmamış olması program dışı çalışmayı kolaylaştırmıştır. Ne var ki, bu çalışma, hizmetin dengeli dağılımını engellemiş; gerçekleşme % ün çok üstünde gösterildiği halde, aslında hizmet aksamıştır. İzleme konusu ele alındığında bu uygulama üzerinde tekrar durulacaktır.

c) İlde hazırlanan programlar

159. İlde program hazırlanması, yurdumuzda planlı dönemden sonra başlamış değildir. Köycülük alanında etkili çalışmalar yapan devrin İzmir Valisi Kâzım Dirik'in beş yıllık bir kalkınma programı düzenlemiş olması⁹¹ illerde program fikrinin yeni bir şey olmadığını göstermektedir. Bu programda, kaymakamların köy bütçelerini yaparken her köyün para ve imece durumlarını göz önünde tutmaları, köylünün verimine ve varlığına göre hareket edilmesi, köy istatistiklerine temel olmak üzere köy ve köylünün özel ve genel gelir ve giderlerinin çıkarılması, köylü katılışlarında aşırı zorlamalara gidilmemesi gibi, zamanına göre oldukça ileri sayılabilecek planlama ilkelerinin yer aldığı görülmektedir.

160. İl İdaresi Kanunundan sonra da bazı valilerle kaymakamlar, il ve ilçe seviyelerinde «iş veya çalışma programları» düzenlemeye devam etmişlerdir. Kaymakamlar çoğunlukla kendiliklerinden, bazan da

91 B. Ablum - S. Kars - M. A. Bilge, age, s. 33.

valilikçe istenilmesi üzerine ilçelerinin programlarını hazırlamışlardır. İlçelerde yapılan plan ve programların süreleri bir, üç ve beş yıl arasında değişmektedir. Bir yıllık kişisel programlar dışında en çok rastlanan süre üç yıldır. Yalnız kişisel programlar değil, ilin genel programına giren kısımlar bile kaymakamın kendi çabasıyla hazırlanmıştır. Kaymakamların emrinde, planlama ve programlama işlerini yapabilecek elemanlar bulunmadığından, etüt işleri ancak yol, elektrik, su gibi teknik konularla sınırlı kalmış; bunun dışında, ihtiyaçların saptanması, araçların düşünülmesi gibi konular tamamen kişisel gözlemlere ve çabalara bağlı kalmıştır. Valilerin de, bu program veya planları, İl İdaresi Kanununun 24. maddesinin 2. fıkrasındaki yer-kilerine dayanarak idare şube başkanlarının katıldıkları bir kurulca değil, kişisel girişim ve çabalarla hazırladıkları anlaşılmaktadır.⁹²

161. Araştırma yapılan beş ilde de «uygulayıcılara ve izleme ile görevli olanlara kolaylık sağlanması amacıyla», il koordinasyonu kurulunun sekreterlik işlerini gören memur veya bürolarca bir «İl Programı» hazırlandığı ve bunların birer adedinin yatırımcı kuruluşlara, bazan da kaymakamlıklara gönderildiği görülmektedir.

162. Hazırlanan il programlarının hepsinde «genel ve katma bütçeli idarelerle döner sermayeli daireler ve iktisadî Devlet teşekkülleri» yıllık programlarla ilde yapılması öngörülen yatırımlarının yer aldığı saptanmıştır. Bununla birlikte hazırlanış, şekil ve muhteva bakımından il programları arasında şu farklılıklar görülmüştür :

i) Hazırlanış bakımından farklılıklar :

(1) İllerden 3 ünde il programı, doğrudan doğruya, Yıllık Programların eki olan (Yatırım Projeleri) kitabından çıkarılarak yapılmıştır. Bu usûl, il programının daha kısa sürede hazırlanmasına elverişli ise de, Yatırım Projeleri Kitabında yer itibarıyla dağılımı il ve bölge kuruluşlarına bırakılan yol, okul, su vb. hizmetlerin gösterilmesine imkân vermemesi yönünden il programının noksan kalmasına yol açmaktadır. Ayrıca bu usûl koordinasyon ilişkilerinin de programda gösterilmesine elvermemektedir.

(2) Diğer iki ilde uygulanan ikinci usûlde il programı, yatırımcı kuruluşlardan alınan (çalışma ve iş programları) birleştirilmek suretiyle meydana getirilmiştir. Bu usûl ile birincisinin sakıncaları giderilebilir. Ancak yatırımcı kuruluşlardan çalışma ve iş programlarının zamanında alınamaması, hatta bazılarının çalışma ve iş

92 Kaza ve Vilâyet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma, SBF yayını. 77-59, Ankara 1957. s. 99.

programı göndermemesi önemli aksamalara ve il programının çok geç hazırlanmasına yol açmaktadır. Örneğin 1968 yılında yatırımcı kuruluşlardan «çalışma programı» isteyerek il programını yapan bir ilde PTT Baş Müdürlüğü çalışma programı vermediğinden yatırımlar proje kitabından alınmış; Toprak İskân Müdürlüğüne, Bölge Ziraî Mücadele ve Karantina Reisliğine ait yatırımların proje tutarları gösterilememiştir.

ii) Şekil bakımından farklılıklar :

(1) İl programlarına değişik adlar verilmektedir. İllerden ikisinde (Çalışma Programı), ikisinde (Yatırımlar Programı), birisinde (Program Projeleri) adlarının kullanılmış olması bunu göstermektedir. Mülkiye Müfettişlerinin teftiş raporlarının incelenmesi, başka adların kullanıldığını da ortaya koymuştur.

(2) İl programları 2 ilde yalnız sektörler; 1 ilde yalnız yatırımcı kuruluşlar; 1 ilde sektörler ve ilçeler; 1 ilde de sektörler, yatırımcı kuruluşlar ve ilçeler itibariyle düzenlenmek suretiyle 5 ilde 4 ayrı şekilde program meydana gelmiştir.

iii) Muhteva bakımından farklılık :

İl programlarında merkez (genel ve katma bütçeli idarelerle döner sermayeli daireler ve İktisadî Devlet Teşekkülleri) yatırımlarının yer alması, muhteva bakımından ortak bir özellik olmakla birlikte; 4 ilde yapılan tesbitlerde : 1 ilin ile bağlı bütün belediyelerle özel idare yatırımlarını ve toplum kalkınması alanındaki çalışmaları, 1 ilin yalnız özel idare yatırımlarını il programına aldıkları; 2 ilin programlarına bu yatırım ve çalışmalardan hiç birinin girmediği görülmüştür.

163. İl programlarında planlama tekniği yönünden görülen noksanlar şöylece sıralanabilir :

— Mahallî idare yatırımları ile toplum kalkınması çalışmaları programlarda genellikle yer almamıştır.

— Yatırımları karşılayacak kaynaklar ayrıntıları ile gösterilmemiştir.

— Yatırımların başlama ve bitiş tarihleri belirtilmemiştir.

— Koordinasyonla ilgili konular ve bu konularda alınacak tedbirler açıklanmamıştır.

— İzleme düzeni gösterilmemiştir.

— Gelecek yıl program hazırlıkları için yapılacak çalışmalar saptanmamıştır.⁹³

164. İllerce hazırlanan bu programların, bugünkü durumlarına bakılarak yıllık yatırımları sıralayan bir çizelge niteliğinden öteye geçemedikleri kolaylıkla söylenebilir. Nitekim planlama tekniğinden yoksun olan ve belli bir sisteme dayanmayan bu gibi «yatırım sıralamaları» na program denilemeyeceğini açıkça belirtenler vardır.⁹⁴ Bununla birlikte, bu alanda bugüne kadar süregelen çalışma ve çabaların, işleri olurlarına ve olayların akışına bırakan anlayış ve gidişe bir tepki olarak ortaya çıktığı; belli bir plana, programa göre işleri yürütme fikrinin gelişmesini sağladığı da bir gerçektir.

2 — İLLERDE PROGRAM UYGULAMASININ İZLENMESİ⁹⁵

165. Yıllık Programlarda öngörülen izleme ve koordinasyon esasları ve özellikle Devlet Planlama Teşkilâtının bu esaslara göre iller için hazırladığı «çalışma ve iş programı» ve «izleme raporu» formları ile geliştirilen sistem, izleme ve koordinasyon görevlerini bir arada ele almıştır. Gerçekten, teorik alanda, izleme ve koordinasyon fonksiyonları birbirinden ayrılarak önce koordinasyon, sonra izleme (kontrol) konusu incelenmekte ise de; uygulamada bu iki fonksiyonu birbirinden kesin çizgilerle ayırmak, hangisinin daha önce, nerede ve ne zaman başlayıp nerede ve ne zaman biteceğini kestirmek mümkün olmamaktadır. Bu bakımdan Yıllık Programlarla geliştirilen sistem pratik ihtiyaçlara uygundur. Burada izleme konusunun önce ele alınışı, geliştirilen sistemin —koordinasyona ağırlık vermekle birlikte— iz-

93 Bu noksanlar, Dç. Dr. Arif T. Payaslıoğlu'nun (Merkezî İdarenin Taşra Teşkilâtı üzerinde bir inceleme) adlı eserinde : «yapılacak işlerin çok genel ifadelerle belirtilmiş olması, maliyetlerinin ayrıntılı şekilde gösterilmemesi, işlerin tamamlanma sürelerinin belli zaman aralıkları itibarıyla ayarlanmaması, kullanılacak kaynakların gereği gibi belirtilmemiş olması, koordinasyonla ilgili konuların düşünülmemesi...» şeklinde belirtilmektedir. (TODAE Yayını, Ankara 1966, s. 127. dipnotu 20)

94 Aytür, age, s. 93.

95 Merkez kademesinde biri Devlet Planlama Teşkilâtı, öteki İçişleri Bakanlığı olmak üzere, illerdeki program uygulamaları üzerinde izleme yapılmaktadır.

Devlet Planlama Teşkilâtınca yapılan izleme, Yıllık Programların Uygulama Düzeninde gösterilen ilkelere göre, ildeki yatırımcı ve uygulayıcı kuruluşların bağlı oldukları merkez kuruluşlarına gönderdikleri dönem raporları üzerinden yürütülmektedir. Ancak bu izleme yalnız merkez yatırımları ile ilgilidir.

İçişleri Bakanlığınca yapılan izleme, mülkiye müfettişlerince valilerin ve kaymakamların «Plan ve Program uygulamasının iller seviyesinde izlenmesi ve yatırımcı kuruluşlar arasında koordinasyon sağlama» görevleri üzerinde yapılan teftişlerle ortaya çıkmaktadır.

lemeyi ön plana alan bir düzen getirmekte oluşundandır. Koordinasyon konusu ileride ayrıca ele alınmakla birlikte, yine sistemin bir gereği olarak, buradaki incelemelerde yer yer koordinasyon konularına da değinilecektir.

166. Birinci Beş Yıllık Plan döneminde, illere düşen izleme ve koordinasyon görevlerinin yerine getirilmesi konusunda, bütün illerde uygulanabilir, tekdüzen bir sistem görülmemektedir. Gerçi 1964 yılında Başbakanlığın 13.2.1964 gün ve DPTM 5054.01-13-64-565 sayılı genelgesinde koordinasyonun sağlanabilmesi için, yatırımcı dairelerin o yıl için programlanmış yatırımlardan o ile isabet edenlerle ilgili «çalışma programlarını» hemen hazırlayarak il koordinasyon kuruluna vermeleri; koordinasyonu gerektirebilecek şekilde karşılaşılabilecek güçlükleri önceden kurula getirmeleri; önceden kestirilemeyen ve yatırımların uygulanması sırasında işbirliği ve koordinasyon ihtiyacı doğan problemleri gecikmeden kurula getirmeleri bildirilmiş ve bu esaslar 1965 - 1969 Yılı Programlarında da yer almıştır. Ancak bu görevlerin hangi esasa göre yerine getirileceği ne Başbakanlık genelgesinde, ne de Yıllık Programlarda açıklanmadığından, her il kendine uygun gelen usullerle bu görevleri yapmağa çalışmış; bu da izleme ve koordinasyon konularında çeşitli uygulamaların ortaya çıkmasına yol açmıştır.

167. İkinci Beş Yıllık Plan döneminde, 1968 Yılı Programı ile, yatırımcı kuruluşlardan yatırımların fizikî ve harcama gerçekleşme oranlarını aylara göre belirten «iş programları»nın istenmesi ve izlemenin bu iş programları üzerinden yapılması öngörülmüştür. Bu esas 1969 Yılı Programında da aynen yer almıştır. Bu arada 1968 yılında Devlet Planlama Teşkilâtınca bütün illerde uygulanabilecek «çalışma programı», «iş programı» ve «izleme raporu» formlarının hazırlandığı görülmektedir. Çalışma programı ile iş programı 1969 yılında «çalışma ve iş programı» adıyla birleştirilerek tek form haline getirilmiştir. Böylece İkinci Beş Yıllık Plan döneminde, izleme ve koordinasyon konularında bütün illerde uygulanabilir tekdüzen bir sisteme girilmeye başlanmıştır denilebilir. Denilebilir diyoruz, çünkü aşağıda da görüleceği gibi, bu formları türlü nedenlerle doğru doldurmayan, örneğine uygun form kullanmayan, hatta hiç form göndermeyen yatırımcı kuruluşlar vardır. Bu konudaki tespitlere geçmeden önce, «çalışma ve iş programı» ile «izleme raporu» hakkında kısa bazı açıklamalar yapılması yerinde olacaktır.

Çalışma ve İş Programı

168. Yıllık Programların eki olan (Yatırım Projeleri) kitabındaki bil-

gileri kapsayacak şekilde ve «iller yatırım projeleri çalışma ve iş programı» adı ile hazırlanan bu formda şu sütun başlıkları vardır :

- (1) Sıra numarası,
- (2) Sektörün adı,
- (3) Proje numarası,
- (4) Projenin adı ve özellikleri,
- (5) Projenin yeri,
- (6) İşin başlama tarihi,
- (7) İşin bitme tarihi,
- (8) Proje toplamı
- (9) Program yılına kadar yapılan harcama,
- (10) Yılı ödeneği,
- (11) Yılı ödeneğinin dönemlere göre dağılımı,
- (12) Koordinasyon veya işbirliği yönünden ilgili kuruluşlar,
- (13) Düşünceler.

Çalışma ve iş programının il koordinasyon kuruluna ne zaman verileceği konusunda 1969 ve 1970 Yılı Programlarında bir açıklama bulunmamaktadır. Formun arkasında yapılan açıklamaya göre «çalışma ve iş programı», yatırımcı kuruluşlarca «uygulama yılı başının birinci ayı sonuna kadar» il koordinasyon kuruluna gönderilecektir. Buna göre, bütçeleri takvim yılına tabi olanların ocak ayı, malî yıla tabi olanların mart ayı sonuna kadar bu formları il koordinasyon kuruluna göndermeleri gerekmektedir. Öte yandan, 1970 Yılı Programının «Yıllık Program Uygulama Düzeni ve İzlenmesi» bölümünün «İl seviyesinde izlemeye tedbirler» kısmında tek form halinde «çalışma ve iş programı» yer aldığı halde, aynı bölümün «il seviyesinde koordinasyon» kısmında ayrıca il koordinasyon kuruluna «hemen» verilecek çalışma programından söz edildiği görülmektedir. Oysa yapılan tespitlerde, 1969 yılında tek form halindeki «çalışma ve iş programı» dışında, yatırımcı kuruluşlarca ayrı bir «çalışma programı» verilmediği anlaşılmıştır. Bu bakımdan uygulamada gelişen sistem ile 1970 Yılı Programı arasında bir çelişme göze çarpmaktadır.

İzleme Raporu

169. İzleme raporu, çalışma ve iş programında yer alan yatırımların gerçekleşmesi ve uygulamada ortaya çıkan güçlüklerin zamanında öğrenilerek gerekli tedbirler üzerinde çalışılması amacıyla hazırlanmıştır. «İller yatırım projeleri izleme raporu» adını alan bu formda şu sütun başlıkları vardır :

- (1) Sıra numarası,
- (2) Sektörün adı,

- (3) Proje numarası.
- (4) Projenin adı,
- (5) Projenin yeri,
- (6) Program yılı ödeneği,
- (7) İhale bedeli,
- (8) Dönem sonuna kadar nakit harcama,
- (9) Dönem sonuna kadar fizikî gerçekleşme yüzdesi,
- (10) Uygulamada ortaya çıkan problemler veya çeşitli güçlüklerle ilgili açıklamalar.

İzleme raporunun il koordinasyon kuruluna ne zaman verileceği hakkında 1970 Yılı Programında bir açıklama yoktur. Form arkasında yapılan açıklamaya göre, izleme raporunun aşağıdaki dönemlerin sonundan itibaren en geç bir ay içinde il koordinasyon kuruluna gönderilmesi gerekmektedir.

Dönem	Bütçeleri takvim yılına			Süresi	Bütçeleri mali yıla			Süresi
	tabi olanlar				tabi olanlar			
I	1 Ocak	- 31 Mart	3 ay	1 Mart	- 30 Haziran	4 ay		
II	1 Nisan	- 30 Haziran	3 »	1 Temmuz	- 30 Eylül	3 »		
III	1 Temmuz	- 30 Eylül	3 »	1 Ekim	- 31 Aralık	3 »		
IV	1 Ekim	- 31 Aralık	3 »	1 Ocak	- 28 Şubat	2 »		

170. Yatırım uygulamalarının izlenmesi ve yatırımcı kuruluşlar arasında gerekli işbirliği ve koordinasyonun sağlanabilmesi için, her şeyden önce, o ilde yatırımı bulunan bütün kuruluşların (çalışma ve iş programı) ile (izleme raporu) nu zamanında, hatasız ve noksansız bir şekilde düzenleyerek il koordinasyon kuruluna göndermeleri gerekmektedir.

Yıllık Programlarda, il seviyesinde yalnız merkez kademesi kuruluşlarınca yapılan yatırımların izlenmesi, ayrıca özel teşebbüs yatırımlarının «öğrenilmesi» istenmiş olduğu halde; illerce merkez yatırımları ile birlikte mahallî idare yatırımlarının da izlendiği, özel teşebbüs yatırımları üzerinde herhangi bir izleme yapılmadığı görülmüştür. Bu bakımdan yapılan tespitlerde il seviyesindeki izleme konusu; merkez kademesi yatırımları, mahallî idare yatırımları, özel teşebbüs yatırımları üzerinde olmak üzere üç yönü ile göz önünde tutulmuştur.

a) Merkez kademesi yatırımları üzerinde izleme

171. Araştırma yapılan illerden birinde, yatırımları Bayındırlık Bakanlığınca yürütülen dairelerle plan ve projeleri merkezden gönderi-

len Yapı İşleri Bölge Müdürlüğünün 1967 yılı çalışma programlarının zamanında hazırlanıp il koordinasyon kuruluna verilmediği görülmüştür. İzlemeye esas olacak gerçekleşme oranlarının Valiliğe bildirilmesi 5 Mayıs 1967 günlü bir yazı ile yatırımcı kuruluşlardan istenmiştir. Yazıdan anlaşıldığına göre, bu tarihte, 1966 yılı yatırımlarının gerçekleşme oranları henüz tespit edilememiş durumdadır. Eylül 1967 ayında bazı kuruluşların bildirdikleri gerçekleşmeme nedenleri Valilikçe yerinde görülmendiğinden, bu kuruluşlar ayrı bir yazı ile uyarılarak «yatırımların icra edilmesi ve neticeden bilgi verilmesi önemle rica» edilmiştir. Gerek bu durum, gerekse ilgililerle yapılan görüşmeler göstermektedir ki, bu ilde izleme genel olarak yazışmalarla sınırlı kalmış; uygulama ile birlikte yürüyen bir izleme fonksiyonu gerçekleşmemiştir.

172. Başka bir ilde de izleme ile ilgili bilgilerin yazışmaya dökülmek suretiyle sağlanabildiği görülmüştür. Nitekim, 22.6.1967 tarihi itibarıyla DSİ nin, 21.8.1967 tarihi itibarıyla Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğünün programlarındaki işlerin Valilikçe kesin olarak bilinememesi nedeniyle yapılan yazışmalar bu durumun kanıtıdır. Öte yandan bu ilde yatırımların gerçekleşme durumu ile ilgili bilgilerin alınmasında da gecikmeler olduğu ve bu bilgilerin büroda bulunmadığı gibi, il koordinasyon kuruluna da götürülmediği ve Valinin izleme işini «şahsen» yaptığı anlaşılmıştır.

173. Öteki 3 ilde de çalışma ve iş programları ile izleme raporlarının valiliklere çok geç gönderilmesinden, yeterli bir izlemenin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

174. Bu illerden birinde yapılan tespitlerde 24.7.1969 tarihi itibarıyla 20 kuruluşun çalışma ve iş programlarını göndermedikleri anlaşılmıştır. Aynı tarihte izleme raporu göndermeyen kuruluşların sayısı ise 16'dır. Oysa, birinci dönem raporlarının en geç temmuz ayı sonuna kadar valiliğe verilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan, araştırma sırasında, gerek Planlama Bürosu memurlarının, gerekse planlama işlerinden sorumlu Vali Yardımcısının, öteki işleri adeta bir yana bırakarak çalışma ve iş programları ile izleme raporları peşinde yoğun, fakat verimsiz bir «haberleşme» içine girdikleri görülmüştür.

175. Bir ilde yatırımcı kuruluşların iş programı göndermelerini sağlamak için, 5.7.1968 ile 6.9.1968 tarihleri arasında, Valilikten dört genel yazı yazılmıştır. İlk yazı ilgili kuruluşlara gönderildiğinde, bunlardan iş programı vermeyenlerin sayısı 25'tir. Son yazının çıktığı 6.9.1968 günü gönderilen iş programlarından 8'inin örneğine uygun olmadığı, 4 yatırımcı kuruluştan da hiç program gelmediği anlaşılmıştır. Bu arada;

— Devlet Üretim Çiftliği Müdürlüğünün yatırımı gerçekleştikten sonra iş programı gönderdiği,

— Orman İşletme Müdürlüğünün «iş programından neyin mu-
rat edildiğini» sorduğu,

— Et ve Balık Kurumu ile Çimento Sanayii A. O. 'nın 1968 yı-
lında yatırımları olduğu halde, yatırımlarının bulunmadığını bildirdik-
leri,

— Sağlık ve Sosyal Yardım Müdürlüğü ile Veteriner Müdürlü-
ğünün «yatırımlarının Bayındırlık Müdürlüğünce yürütüldüğünü, ken-
dilerinin bu konuda bilgileri olmadığını» bildirdikleri.

Görölmüştür. Bu ilde izleme raporları konusunda il planlama
işlerinden sorumlu Vali Yardımcısı şunları söylemektedir :

«Yatırımcı daireler üçer aylık yatırım sonuçlarını ve fizikî durumunu ra-
porlar halinde koordinasyon kuruluna bildirmektedirler. Ancak bazı daireler yıl
içinde üçer aylık gerçekleştirme durumunu bildirememektedirler. Bazıları kesin
rakam veremiyorlar, ama kurulda, yatırımın yıl sonunda gerçekleşeceğini ifade edi-
yorlar. Bazıları da şu şu sebeplerden dolayı yatırımlarda aksama olabileceğini be-
lirtiyorlar... Yıl içerisinde izleme tam olamıyor. Fakat yıl sonunda her daireden
kesin rakamlar alıyoruz.. Böylece yıl sonunda gerçekleşme durumu kesin olarak
anlaşıyor...»

Aynı ilde sekreterlik işlerini yürüten Toprak İskân Müdürünün
bu konuda 19.9.1968 günü yaptığı açıklama şöyledir :

«Dönem raporlarını biz istemedik. Bazı daireler gönderiyor. Biz de bun-
ları açtığımız bir dosyaya koyuyoruz. Tetkik etmiyoruz... İş programlarını daireler-
den istedik. Halen tamamlayamadık... Ne koordinasyon kurulu, ne de biz iş prog-
ramları üzerinde bir izleme yapmadık. Dönem raporları ile de karşılaştırmadık.»

176. Öte yandan araştırma yapılan iller dışında, yatırımcı kuruluş-
larca verilmesi gerekli bilgiler üzerinde duran mülkiye müfettişleri
1968 ve 1969 yıllarında çeşitli illerde şu tespitleri yapmışlardır :

— YSE Müdürlüğü hiç program vermemiştir.

— Bölgesel kuruluşlar ile ait programlarını muntazaman ver-
memişlerdir.

— Yatırımcı kuruluşlarla ilgili bilgiler müfettişe gösterileme-
miştir.

— Yatırımcı dairelerin uygulama hakkında verdikleri bilgiler
yetersiz ve eksiktir.

— Çalışma ve iş programı ile izleme raporu vermeyen daire-
ler çoktur. Bazıları izleme raporunda gerçekleşme oranlarını göster-

memiş, bazıları kesin bilgiler yollamamış, anlaşılması güç rakamlar vermiş; sadece teskere yollayan, telefonla cevap veren daireler çıkmıştır. Bu durumda yatırımların gerçekleşme durumunu bilmeğe imkân bulunamamıştır.

— Yatırımcı daireler (örnek Etibank) açıklamadan kaçınmışlar, bilgi vermemişlerdir.

— Karayolları bilgi vermemiştir.

— İzleme raporları zamanında gönderilmemiştir.

177. İzleme konusunda yapılan tespitler genellikle şu aksaklıkların ortaya çıktığını göstermektedir :

(1) Bölge ve merkez kademesi yatırımcı kuruluşları çalışma ve iş programı ile izleme raporunu doldurup göndermekte isteksiz davranmışlar, işi önemsememişlerdir.

(2) Kuruluşlar bu program ve rapor formlarını doldurabilecek yetişmiş personel bulmada güçlük çekmişlerdir.

(3) Bu konuda görev alan memur, asıl görevi ile ilgili olmayan bu işi benimsememiştir.

(4) Yatırımcı kuruluşla yatırımı yürütmekten sorumlu kuruluştan hangisinin bu formları dolduracağı tartışma konusu olmuştur.

(5) Formlar hatalı, noksan doldurulmuş; bazı kuruluşlar bunları hiç göndermemiştir. Formların dolduruluşunda görülen hata ve noksanlar şunlardır :

— Bazı kuruluşlar örneğine uygun form düzenlememiştir.

— Çalışma ve iş programı ile izleme raporunda gösterilen (yılı ödeneği) rakamları arasında uygunsuzluklar görülmüştür. Bazan kesin rakam verilmemiştir.

— İllerde dağılım yerlerinin belirtilmesi yatırımcı kuruluşlara bırakılan yatırımların proje toplamı ve o yıl ödeneği itibariyle dağılımı çalışma ve iş programlarında gösterilmemiştir.

— (Program yılına kadar yapılan harcama) sütununa bazan o yıl ödeneği yazılmış, önceki yıllar harcamaları ve proje tutarları yazılmamıştır.

— Çalışma ve iş programlarında yılı ödeneğinin dönemlere göre dağılımı genellikle gösterilmemiştir.

— Koordinasyon ve işbirliği yönünden ilgili kuruluşlar gösterilmemiştir.

— Bir yıldan çok süreli projelerin program yılı ödenekleri gösterilmemiş, bunun yerine proje toplamı yazılmıştır. Bu durum, nakit harcama ile fizikî gerçekleştirme arasında ilişki kurulmasını ve gerçekleştirme oranının bulunmasını engellemektedir.

— Halk katkısı ile yapılan yatırımlarda —bu katkı göz önünde tutulmadığı için— bulunan gerçekleştirme oranları hatalıdır (Paragraf 189).

— Fizikî gerçekleştirme oranları genellikle hatalıdır. Bunun nedeni, fizikî gerçekleştirme kriterlerinin henüz saptanmamış olması ve izleme raporu formunun «yapı» kavramı dışındaki yatırımların izlenmesinde yeterli olmayışıdır (paragraf 189, 190).

178. Yatırımcı kuruluşlardan gelen bu bilgilerle ilgili olarak yalnız iki ilde «kayden izleme» yapılmaktadır. Diğer üç ilde, bu bilgiler dosyalarında saklanmış; yatırım uygulamalarının izleme sonuçları, ortaya çıkan aksaklıklar ve gerçekleştirme durumu il koordinasyon kuruluna götürülmemiştir. Kurul ancak toplantıda ortaya atılan konuları öğrenebilmiştir.

Ankara Planlama Bürosu'nda kayden izleme için çalışma ve iş programı ile izleme raporu formlarından yararlanılarak bir «İzleme Defteri» hazırlanmıştır. Bir kalamoz içinde bulunan ve yaprakları çıkarılıp takılabilen defter, sektörler itibariyle tutulmakta ve her sektör içinde, yatırımcı kuruluşların gönderdikleri izleme sonuçları ilçeler itibariyle kaydedilmektedir. Yatırımların izleme sonuçları Büro'ca bu defterden çıkarılarak bir «rapor» halinde İl Koordinasyon Kuruluna getirilmektedir. Ancak İl Koordinasyon Kurulunun bu rapor sonuçları üzerindeki görüşü ortaya çıkmamakta, bu konuda ilgili kuruluş temsilcisinin açıklaması ile yetinilmektedir. Bundan başka izleme sonuçlarının kurulda her dönem sonu itibariyle düzenli bir şekilde görüşülmediği anlaşılmaktadır. Öte yandan izleme defteri, çalışma ve iş programlarındaki dönemlere göre ödenek dağılımını göstermeğe elverişli olmadığından, dönemler itibariyle harcama ve fizikî gerçekleştirme oranlarının karşılaştırılmasına imkân vermemektedir. Ayrıca koordinasyon ilişkileri de bu defterde gösterilememektedir. Bu noksanların giderilmesi ile, defter, büroda tutulacak izleme kayıtlarına uygun duruma gelebilir.

b) Mahallî idarelerle ilgili izleme⁹⁶

⁹⁶ Bu başlık altındaki izleme konuları, 1963 yılından bu yana, il ve ilçelerde mülkiye müfettişlerince yapılan «Plan ve Program Uygulaması» teftişlerinde de ele alınmaktadır.

179. Mahallî idareler üzerinde Yıllık Programlarda öngörülen izleme, merkez kademesinde Devlet Planlama Teşkilâtınca yapılan izlemedir. Bu izleme için gerekli bilgilerin Teşkilâta gönderilmesine ilçeler, iller ve İçişleri Bakanlığı aracılık etmektedirler. Bunun dışında, mahallî idareler yatırım uygulamaları üzerinde il seviyesinde de bir izleme yapılmaktadır (Paragraf 170, 187).

i) Devlet Planlama Teşkilâtınca yapılan izlemeye aracılık etme:

180. Mahallî idarelerin bir yandan bütçelerindeki gelir ve giderlerinin gerçekleşme ve tahsil oranları; bir yandan da öz kaynakları ile yaptıkları yatırım harcamalarının uygulama ve gerçekleşme durumları üzerinde Devlet Planlama Teşkilâtınca yapılan izlemeye ilişkin tedbirleri yerine getirme görevi Yıllık Programlarla İçişleri Bakanlığına verilmiştir. İçişleri Bakanlığı bu bilgileri illerden, iller de ilçelerden istemektedir. Belli formlara göre önce ilçede, sonra ilde ve daha sonra Mahallî İdareler Genel Müdürlüğünde birleştirilen bu çizelgeler, Bakanlıkça, Devlet Planlama Teşkilâtına gönderilmektedir. İlçe, il ve Bakanlık kademeleri bu çizelgelerdeki bilgilerden herhangi bir şekilde yararlanmamakta, bunların sadece Devlet Planlama Teşkilâtına gönderilmesine aracılık etmektedirler. Her iki çizelge ile ilgili tespitlere gelince :

181. (1) Mahallî idare gelir ve giderleriyle ilgili ilk Bakanlık genelgesi 13.5.1963 gün ve Mah. İd. Gn. Md. 642-PÜ/123-24/9189 sayılıdır. Bu genelge Bakanlığın 4.6.1964 gün ve Mah. İd. Gn. Md. 642-PÜ/123-24/9324 sayılı genelgesi ile kalkmıştır. İllerden alınan bilgiler halen bu son genelgeye dayanmaktadır. Buna göre, cetvelin haziran, eylül, aralık ve şubat ayları sonu itibarıyla (4 aylık, 7 aylık, 10 aylık, 12 aylık olarak) doldurulması ve dönem sonunu izleyen ayın en geç ilk haftası içinde illerden Bakanlığa gönderilmesi gerekmektedir.⁹⁷

182. Bir ilde bu cetvellerin düzenlenip gönderilmesinde güçlük çekildiğini bir ilgili şöyle açıklamaktadır :

«Mahallî idarelerin bütçe gelir ve gider cetvellerini yılda dört defa tevhi-den Bakanlığa gönderiyoruz. Ancak bu cetvellerin düzenlenmesinde zorluk çekiyoruz. Şöyle ki : Köy ve belediyelerin bu bilgileri ne dereceye kadar doğru verebileceklerini takdirinize bırakırım. Özel İdare Merkez Saymanlığı son dönemde gerekli bilgileri zamanında vermemektedir. Nedeni, masrafçı dairelerin, sarf evrakını zamanında saymanlığa vermemesidir. Diğer ilk üç dönemde bu bilgiler [ancak] takribî rakamlarla zamanında verilebiliyor. Son dönemde ise kesin rakamların verilebilmesi için zaman geçiyor. Cetvellerin Bakanlığa gönderilmesinde da-

⁹⁷ Bu tedbir 1968-1969 Yılları Programlarında ve icra planlarında görülememiştir. Çizelgelerin illerce gönderilmesine devam edildiği, ancak iki yıldan beri Bakanlıktan Devlet Planlama Teşkilâtına çizelge gönderilmediği bildirilmiştir.

na uzun bir süre (örneğin bir ay) verilebilirse, bu aksaklık, özel idare gelir ve giderleri bakımından ortadan kalkabilir.»

Bu sözlerde, aksi kolaylıkla iddia edilemeyecek gerçekler dile gelmektedir. Çünkü, bilindiği gibi, özel idare ve belediyeler kendi muhasebe usûllerine, köyler de Köy Hesap Talimatına göre aylık hesap çıkarmakta; böylece bunların gelir ve giderlerinin gerçekleşme ve tahsil durumları ancak aylık hesaplar alındıktan sonra belli olmaktadır.

Bu bakımdan özel idare hesaplarının çıkarılabilmesi, her şeyden önce, ay sonlarında o ayın gelir, gider, avans emanet, reddiyat, banka gibi çeşitli hesapların ilçelerden alınarak merkez saymanlığında birleştirilmesine bağlıdır. Böylece çıkarılan özel idare aylık hesabı il daimi encümeninde incelenip onaylandıktan sonra kesinleşmektedir. Bütün bu işlemler, normal durumlarda bile, bir aydan önce tamamlanamamaktadır.

183. Belediyelerde, her aya ait hesaplar, ertesi ayın 15 ine kadar belediye encümenine getirilmekte ve encümenince incelenip onaylanmaktadır. Uygulamada birçok belediye saymanlığının aylık cetvelleri zamanında hazırlamadıkları, hatalı hazırladıkları, hatta bazı saymanların belediye encümenine aylık hesap vermediği bilinen gerçeklerdendir.

184. Köylerdeki durum, belediyelerdekinden daha parlak değildir. Köy Hesap Talimatına göre, köylerin her ay ilçelere aybaşı hesaplarını göndermeleri gerekmekte ise de, köylerimizin genellikle aylık hesap çıkarma yetenek ve alışkanlıkları yoktur. Köy kâtibi bulunan yerlerde bile aybaşı hesapları «yasak savma kabilinden» düzenlenmektedir. Ayrıca köy bütçelerinin takvim yılına tabi oluşu, gelir ve gider rakamlarının belirtilen dönemler itibarıyla teselsül ettirilmesinde karışıklıklara ve güçlüklerle yol açacak mahiyettedir.

Bütün bu açıklamalar, mahallî idare gelir ve giderlerinin izlenmesine ilişkin tedbirler üzerinde önem ve ciddiyetle durulması gerektiğini ortaya koymaktadır.

185. (2) Devlet Planlama Teşkilâtınca mahallî idarelerin öz kaynakları ile yaptıkları yatırım harcamaları üzerinde yürütülen izleme, 1969 Yılı Programına kadar, (4, 3, 3, 2) şer aylık dönemler itibarıyla alınan formlar üzerinden yapılıyordu. 1969 yılında dönemler ikiye indirilmiş ve bu husus İçişleri Bakanlığının 12.5.1969 gün ve Mah. İd Gn. Md. IV. D. Bşk. Şb. Md. 642-806/3-14713 sayısı ile illere gönderilen bir genelgede açıklanmıştır. Buna göre yatırım harcamaları çizelgeleri birinci dönem 7 aylık (1 Mart - 30 Eylül arası), ikinci dönem

5 aylık (1 Ekim - 28 Şubat arası) süreleri kapsayacak şekilde düzenlenip dönem sonunu izleyen 15 gün içinde illerden İçişleri Bakanlığına postalanmış olacaktır.

Ankara ilinde yapılan araştırma, köylerin yatırım çizelgesi göndermediğini göstermiştir. İlgililer bu durumu köylerin öz kaynakları ile yatırım yapmadıklarına bağlamaktadırlar.

186. Çizelgelerin İçişleri Bakanlığına dönem sonunu izleyen ayın 15. gününe kadar postalanması zorunluluğu problem yaratacak mahiyettedir. Mülkiye müfettişlerinin bu konuda bazı aksamalara (örnek: Kütahya ilinde bilgi vermemiş olan ... ilçe belediyesine ait yatırımların birleştirme çizelgesine alınmamış olması) değinmiş olmaları da bunu göstermektedir.

Öte yandan, yatırım harcamaları yönünden dönem sayısının ikiye indirilmesi mahallî idareler için fazla bir kolaylık da sağlamamıştır. Aşağıda görüleceği gibi, il seviyesindeki izleme için, özel idarelerle belediyelerden her dört ayda bir izleme raporu alınmaktadır. Böylece bu idareler aynı mahiyetteki işi yılda altı kez tekrarlamak zorundadırlar. Bu nedenle her iki izleme için alınan bilgilerin tek rapor halinde ve yılda dört kez düzenlenmesi, hem uygulamada birlik sağlayacak, hem de mahallî idarelerin iş yükü azalmış olacaktır.

ii) Mahallî idare yatırım uygulamasının il seviyesinde izlenmesi :

187. Yıllık Programlarda öngörülmüş olmamasına rağmen, yapılan araştırmalar, özel idare yatırımlarının bütün illerde, belediye yatırımlarının da illerin çoğunda «il seviyesinde» izlendiğini göstermiştir. Nitekim, İkinci Beş Yıllık Plan hazırlıkları dolayısıyla İçişleri Bakanlığının illere gönderdiği 11.4.1966 gün ve Tetkik Kurulu Başkanlığı 31-236/406 sayılı genelgesine cevap veren 58 ilden 54'ünde mahallî idare yatırımları ile ilgili bilgilerin bulunduğu saptanmış bulunmaktadır. Özel idare bütçelerine giren Devlet yardımları dolayısıyla yapılan izlemeden, özel idare yatırım uygulamalarının bütün illerde izlendiği sonucuna varılmaktadır. Millî Eğitim ve Köy İşleri Bakanlıklarının özel idareye yaptıkları yardımlar dolayısıyla yapılan merkez seviyesindeki izleme, uygulamada il seviyesinde bir izlemeye dönüşmektedir. Bu nedenle, özel idare yatırımları ile merkez yatırımları genellikle birbirinden ayrılmadan izlenmektedir.

Birer mahallî idare birimi olan köy yatırımları üzerinde ise bir izlemeye raslanmamıştır.

188. Yukarıdaki durum Ankara ili tespitlerinde de görülmüştür. Bu

ilde ayrı bir «Planlama Bürosu» nun kurulduğu 1966 yılından beri özel idare ve belediye yatırım uygulamalarının izlenmekte olduğu anlaşılmıştır. İzleme, merkez yatırım uygulamalarının izlenmesinde olduğu gibi, özel idare bütçesinden yatırım yapan dairelerle belediyelerden çalışma ve iş programı ile izleme raporu alınmak suretiyle yapılmakta; izleme sonuçları merkez yatırımları için kullanılan (izleme defteri) ne işlenmektedir. Ancak il koordinasyon kurulunda, yalnız özel idare yatırım uygulamalarının izleme sonuçları görüşülmekte; belediyelerle ilgili izleme sonuçları görüşülmemektedir.

189. İzlemede önemli bir konu, «değerlendirme» ye esas olan «har-cama» ve «fizikî» gerçekleşme oranlarının bulunmasında ortaya çıkmaktadır. Gerçekten, yatırımcı kuruluşların «fizikî gerçekleşme» için kullanacakları kriterler henüz saptanmamıştır. Bu nedenle, her kuruluş, kendi görüş ve takdirine göre kriterler kullanmakta; bu da gerçekleşmenin değerlendirilmesinde yanıltıcı sonuçlara yol açmaktadır. Araştırma yapılan illerden birinde «dekar» ifizikî gerçekleşme kriteri olarak alan Teknik Tarım Müdürlüğünün fiğ tesisinde 20 ilçeden 8'inde, bağ çubuğu aşılmasında 9 ilçeden 5'inde herhangi bir çalışma yapmadığı halde, bunların fizikî gerçekleşme oranlarını % 381 ve % 120 olarak gösterdiği daha önce örneği verilen bir uygulamada görülmüştü (paragraf 158). Oysa, bu uygulamada gerçekleşmenin % 100 ün çok altında olduğu ortadadır. Kaldı ki, aynı Tarım Müdürlüğünün verdiği izleme raporunda da önemli rakam hataları bulunduğu ve bu hataların kendilerince kayıtların yanlış tutulmasından ileri geldiği anlaşılmıştır. Yapılan hata ve yanlışlar özetle şöyledir :

(1) Fiğ ekimi ve bağ aşılması bu ilde ilkbahar aylarında sona erdiği için gerçekleşme oranının sadece birinci dönem sonu olan haziran ayı sonunda verilmesi gerekir ve yeter iken, aynı gerçekleşme oranlarının daha sonraki dönemlerde de tekrarlanmasına devam edilmiştir.

(2) Fiğ tesisinde çalışma yapılan köy sayısı birinci dönemde 25, daha sonraki dönemlerde 240 olarak; bağ çubuğu aşılmasında ilçe sayısı birinci dönemde 3, daha sonraki dönemlerde 4 olarak gösterilmiştir. İkinci dönemde çalışma yapılmadığı için, aradaki farkın nedenini anlamak güçtür.

(3) Halkın kendi imkânları ile 541.562 liralık 38683 kg. fiğ aldığı belirtilmiştir. Buna göre bir kilogram fiğe 14 lira ödenmiş olmaktadır. Oysa fiğin kilosu 100 - 150 kuruştur. Araştırma sırasında ilgililer kilogramı gösteren rakamın yanlış yazılmasından bu hatanın

doğduğunu belirtip kayıtlarında gerekli düzeltmeyi yapmışlardır. Yapılan yanlışlıklar ve rakam hataları üzerinde ne planlama işlerine bakan memurlar, ne de İl Koordinasyon Kurulu durmamıştır.

Harcama miktarları da izleme raporlarına hatalı ve noksan geçmektedir. Çünkü :

(1) Genel bütçeden ödenen miktarlarla özel idare bütçesinden ödenen miktarlar izleme raporunda genellikle ayrı ayrı değil, bir kalemde gösterilmektedir.

(2) Bundan daha önemlisi; halkın okul, yol, su gibi temel hizmetlere para, ayın, imcece şeklindeki yardımlarının izleme raporlarında gösterilmemekte oluşudur. Gerçekleşme oranının hesabında ise bu unsurun büyük önem taşıdığına kuşku yoktur.

190. Şu da bir gerçektir ki, Devlet Planlama Teşkilâtının geliştirdiği «izleme raporu» formu, nakit harcamalarda yukarıdaki iki unsurun gösterilmesine imkân vermediği gibi, «yapı» kavramına girmeyen çalışmaların kaydına da elverişli değildir. Bu bakımdan gerçekleşmenin değerlendirilmesinde fizikî gerçekleşme kriterlerinin olmaması; nakit harcamaların ayrıntılı ve noksansız bir şekilde gösterilememesi ve izleme raporu formunun bazı çalışmaların gösterilmesine elverişli olmaması gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır.

c) Özel teşebbüsteki gelişmelerin öğrenilmesi

191. Birinci Beş Yıllık Plan döneminde, özel teşebbüsle ilgili olarak getirilen tedbir, «özel sektördeki yatırım faaliyetlerinin de izlenmesi» şeklindedir. Gerçekten, il koordinasyon kurulunun işmlerden kurulacağını gösteren 13.2.1964 gün ve DPTM. 5054.01-13-64-565 sayılı Başbakanlık genelgesinde «...Özel sektördeki yatırım faaliyetinin izlenebilmesi için gerektiğinde o ildeki ticaret ve sanayi odası ve lüzum görülecek diğer dernek ve kuruluşlar temsilcilerinin kurul çalışmalarına katılmaları...» bildirilmiştir. Yıllık Programlarda ise il koordinasyon kurullarına bu konuda görev verildiğini gösterir bir açıklama yapılmamıştır. Yalnız 1966 Yılı Programında özel sektörde etkili bir izleme yapılmadığına değinildikten sonra, «kuruluşlarca yayınlanan istatistik bilgilerin, belediye ruhsatlarının, temel yatırım malları ithal ve üretim miktarlarının tespitinin, yabancı sermaye yatırımı ve yatırım indirim isteklerinin özel sektör yatırım faaliyetlerinin değerlendirilmesinde kullanılan başlıca göstergeler olduğu» açıklanmıştır.

192. İkinci Beş Yıllık Plan döneminde Yıllık Programlarda yer alan bu konudaki tedbir «il seviyesindeki izlemenin iktisadî faaliyetin bü-

tününü kapsayabilmesi ve özel sektördeki gelişmelerin de öğrenilebilmesi için, kurul çalışmalarına... gerektiğinde, o ildeki ticaret ve sanayi odası, esnaf kooperatifleri birlikleri, halk ve ziraat bankaları ile lüzum görülecek diğer dernek ve kuruluşlar temsilcilerinin de katılmaları sağlanacaktır» şeklindedir.

193. Araştırma yapılan illerde, özel teşebbüsteki gelişmelerin öğrenilmesi konusunda bir çalışma yapılmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca, ne Devlet Planlama Teşkilâtı, ne de İçişleri Bakanlığı tarafından illere bu konuda bir açıklamada bulunulmadığı gibi; bilgilerin toplanıp kaydedilmesi için geliştirilmiş bir formül de bulunmamaktadır.

3 — İLLERDE KOORDİNASYONUN SAĞLANMASI

194. İl kademesinde valinin, ilçe kademesinde kaymakamın taşraya hizmet götüren çeşitli daire ve kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlayacak «tek merci» olduklarında genellikle görüş ve fikir birliği vardır. Planlı dönem başında valilerin ve daha sonra kaymakamların il ve ilçede koordinasyon kurulu başkanı olarak kabul edilmeleri de bu gerçeği yansıtmaktadır. Şimdiye kadar yapılan araştırmalar, koordinasyon sorununun, il ve ilçelerde vali ile kaymakama doğrudan doğruya bağlı kuruluşlar yönünden büyük güçlüklerle karşı karşıya olmadığını, koordinasyondaki asıl güçlüğü valilere ve kaymakamlara bağlı olmayan birimlerin durumundan doğduğunu göstermiştir. Çoğunlukla teknik ve yatırımlarla ilgili hizmetler gören bu gibi birimler arasında koordinasyon bulunmamasından dolayı il ve ilçelerde çeşitli güçlüklerle karşılaşmakta; anlaşmazlıklara ve kayıplara yol açılmaktadır.⁹⁸

İllerde yatırımcı kuruluşlar arasında koordinasyon denilirken, ilçe kademesinde, ilçe ile il kademeleri arasında, il kademesinde, il ile merkez kademeleri arasındaki ilişkilerin bütünü kavrayan bir sistem düşünülmektedir.

a) İlçe kademesinde koordinasyon

195. İlçelerde koordinasyon kurulları 1970 Yılı Programı ile kurulduğundan, bu kurulların planlı çalışmalar bakımından fonksiyonlarının uygulamada ne yönde gelişeceğini bugünden kestirmek mümkün değildir. Ancak, burada, ilçe yönetiminde kaymakamların devamlı sızlanmalarına yol açan bazı sorunlar üzerinde durulması faydalı olacaktır. Gerçekten yapılan araştırmalar göstermiştir ki, kaymakamlar, koordinasyon konusunda yalnız bölgesel kuruluşlar yönünden değil,

98 Payaslıoğlu, age, s. 122, 124.

dırlık Müdürlükleri gibi kuruluşlar yönünden de büyük güçlüklerle karşı karşıyadırlar. Nitekim, bir ilin koordinasyon kurulunda, kaymakamların olaylara dayanarak yaptıkları açıklamalar, koordinasyon bozukluklarının önemli aksamalara yol açtığını göstermektedir. Bir kaymakamın bu konuda il koordinasyon kurulunda yaptığı açıklama aynen şudur :

«.....Köyün yolu üzerinde bir köprü yapılacağını öğrendim. Aradan bir hafta geçtikten sonra (...) nin teknik elemanı yanında bir müteahhitle birlikte geldi. Dosyayı tanzim etmiş, köprünün emanet usûlü ile Kaymakamlıkta ihale edileceğini bildirdi. Fakat köprünün nerede olduğunu (...) nin teknik elemanı benden sordu, bilmiyor!.. Ben de bu iş nasıl olur diye sordum. Anlattığı şey aynen şöyle : ... köylüleri il merkezine gelmişler, (...) Teşkilâtını sıkıştırmışlar, demişler ki, bize 5 metre uzunluğunda bir köprü lâzım. Hemen orada bir proje yapılmış, ... encümene gelmiş 23.500 lira keşif özeti tanzim edilip parası da çıkmış...»

Aynı kaymakam bir başka örnek olay olarak :

«Kaymakam lojmanında emaneten yaptırılan onarım işi için teknik elemanın il merkezinde istihkak raporu düzenlediğini ve kesin kabulünün de il merkezinde yapıldığını»

Başka bir kaymakam :

«Köy içme sularına boru yetmediği için, ilgili daire müdürüne telefon ettiğini, boru bulunmadığı cevabını aldığı halde, ertesi gün muhtarın işi olduğundan bahisle ile giderek gerekli boruyu kamyonla alıp getirdiğini»

Yine aynı kaymakam :

«Yatırımcı dairelerin ya da İktisadî Devlet Teşekküllerinin ilçelere gelen personelinin kendilerini kaymakam ve valilerden bağımsız gördüklerini; örneğin yol ekiplerinin ilçeye geliş gidişlerinden, yapacakları ve yaptıkları çalışmalardan bilgi vermediklerini bu yüzden ortaya çıkan çeşitli aksamalara da el koyamadıklarını»

Diğer bir kaymakam :

«İlçede yapılan yatırımlardan bilgileri olmadığını, ilçelerde okul yapılacağını, keşif ve ihale bedelini, kime ihale edildiğini müteahhitten öğrendiklerini»

Açıklamışlardır. Örnekleri çoğaltılabilecek olan bu açıklamalar karşısında toplantıda bulunan ilgili daire müdürlerinden biri «kaymakamla işbirliğinin, koordine çalışmada ve hizmetlerin ifasında kendileri için en büyük enerji ve kuvvet olduğu inancında bulunduğunu»; bir bölge müdürlüğü temsilcisi de «kaymakamların ihaleleri öğrenmeyi istemekte haklı olduklarını» belirtmişlerdir.

196. Böylece ilçe yönetiminde koordinasyon noksanlığını doğuran

ile bağılı oldukları halde ilçede örgütü bulunmayan YSE ve Bayın-
nedenler ve bu yüzden ortaya çıkan aksamalar şöyle özetlenmekte-
dir :

— Köy yolları, köy içme suları, köy elektrifikasyonu, kasaba
ve köy ilkokulları ve sair hizmetlerle ilgili yatırım programlarının
merkezde ve masa başında hazırlanmakta olması,

— Bunun sonucu olarak yapılan işlerin öncelik ve gereklilik
derecelerinin isabetsiz bulunması,

— İlçenin kalkınması ile ilgili çalışmaları, hükümet temsilcisi
sıfatıyla izlemek ve gözetmekten sorumlu olan kaymakamın program-
ların hazırlanmasında, yapılacak işlerin öncelik ve önem dereceleri-
nin tesbitinde düşüncesinin sorulmaması,

— Program uygulayan ekiplerin çalışma ve iş günü esaslarına
gerektiği şekilde uyup uymadıklarını kontrol etmek ve görülen aksak-
lıkları gidermek için kaymakama yetki tanınmaması,

— İlçede yapılacak yatırımlara ait programdan ve bunlarla ilgi-
li ihalelerden kaymakama bilgi verilmemesi.

b) İlçe ve il kademeleri arasında koordinasyon

197. İlçe ve il kademeleri arasında koordinasyon sağlayacak araç-
lardan biri, il İdaresi Kanununa göre, yılda bir defa il merkezinde ya-
pılması gereken kaymakamlar toplantısı; ikincisi valilerin idare şu-
be başkanları ile yapacağı toplantıya kaymakamları da çağırabilmele-
ridir. Planlı döneme girildikten sonra kaymakamların il koordinasyon
kurulu toplantılarına çağırılmaları yönünde bir eğilim belirmeye baş-
lamıştır. Gerçekten, Yıllık Programlarda kaymakamların il koordinas-
yon kuruluna katılacakları yolunda bir açıklama olmadığı halde, araş-
tırma yapılan illerin 3'ünde ve mülkiye müfettişlerinin gittikleri il-
lerden çoğunda kaymakamların il koordinasyon kuruluna katıldıkları
görülmektedir.

198. İlçe ve il kademeleri arasında ikinci bir koordinasyon sağlama
yolu, planlı çalışmalarda kaymakamlarla bilgi alışverişi yapılması
şeklindedir. Kaymakamlardan ilçe ihtiyaç ve imkânlarının sorulması,
hazırlanan il programının ve il koordinasyon kurulunda alınan kararlar-
nın ilçelere gönderilmesi bu yolla sağlanan koordinasyon örnekleri-
dir. Nitekim araştırma yapılan illerin hepsinde bu ilişkilerin bulun-
duğu görülmektedir.

199. Bununla birlikte, kaymakamların gerek koordinasyon kurulu
toplantılarına katılmaları, gerekse ilin planlı çalışmalarına ilişkin bil-

gi alış-verişi yapmaları belli bir düzene bağlanmış değildir. Ankara ilinde kaymakamlar bütün koordinasyon kurulu toplantılarına katılırken, bunların Erzurum ve Konya illerinde bütün toplantılara katılmadıkları görülmüştür. İzmir ve Urfa illerinde kaymakamların toplantılara katıldıkları saptanamamıştır. Ankara, Urfa, İzmir illerinde kaymakamlardan yapılacak il programı için bilgiler istenirken, Erzurum ve Konya illerinde böyle bir ilişkiye raslanmamıştır. İl programı Konya'da bütün kaymakamlıklara gönderilirken, Ankara'da 1969 yılında ilçelere program gönderilmemiş, Erzurum ve Urfa'da ise hiç gönderilmemiştir. Bu örnekler planlı çalışmalarda koordinasyon yönünden tekdüzen bir sistemin bulunmadığını göstermektedir.

c) İl Kademesinde koordinasyon

200. Yıllık Programlara göre, yatırımcı ve uygulayıcı kuruluşlar arasında il seviyesinde koordinasyon ve işbirliği, il koordinasyon kurullarınca sağlanacaktır. Bunun için kurulun valinin başkanlığında her yıl en az üç ayda bir toplanması gerekmektedir.

201. Araştırma yapılan illerden birinde, İl Koordinasyon Kurulunun Valinin başkanlığında toplandığı ve toplantıda bazı notlar alınmak suretiyle görüşmelerin tesbit edildiği bildirilmişse de; kurulun toplandığını gösterir gündem, çağrı kâğıdı, toplantı tutanağı, alınan karar, vb. belgelerin bulunmadığı anlaşılmıştır.

202. Başka bir ilde Koordinasyon Kurulu toplantıları muntazam yapılmamıştır. 1965 yılında 4 kez toplandığı anlaşılan Kurulun, 1966 yılında hiç toplanmadığı, 1967 yılında 2 defa toplandığı görülmüştür. Toplantılar bazan ilgili dairelerin teklifi, bazan Valinin gerekli görmesi üzerine yapılmış; bazı hallerde gündem de düzenlenmiştir. Görüşmeler bir tutanağa geçirilmiş ve Kurula katılanlarca imzalanmış; ayrıca karar yazılması yoluna gidilmemiştir. Görüşmeler sırasında, bir takım koordinasyon konularında prensip kararlarına varıldığı görülmektedir. Toprak Su Başmühendisliğinin çiftçi ile ortaklaşa iş yapma olanağını artırmak için Ziraat Bankası Müdürünün çiftçi kredisi konusunda «kendine düşeni yapmağa hazır olduğunu» bildirmesi; Sağlık Müdürünün teklifi üzerine «köye götürülecek hizmetlerde sağlık ocağı bulunanlara öncelik verilmesinin kabulü»; ... ili Çimneto Sana yiinin teklifi ile «çimento dağıtım işinin ilgili kuruluşlarla birlikte görüşülerek bir protokola bağlanması» konularında alınan kararlar örnek olarak gösterilebilir.

203. Diğer bir ilde, Kurul toplantıları üç ayda bir muntazaman yapılmamıştır. Toplantılar bir gündeme göre ve genellikle Valinin baş-

kanlığında yapılmış; bazı toplantılara Vali Yardımcısı başkanlık etmiştir. Görüşmeler tutanağa geçirilmemiş; toplantıda alınan notlar karar haline getirilmiştir. Bu kararları genellikle Vali ve Sorumlu Sekreter imzalamış, bazan bunlarla birlikte Vali Yardımcısının da kararlara imza koyduğu görülmüştür. Toplantılarda çoğunlukla çalışma ve iş programlarının zamanında valiliğe gönderilmesi, ilçelere giden yatırımcı kuruluş yetkililerinin mülkiye amirleri ile temas etmeleri, yatırımların zamanında gerçekleşmesi için her yatırımcı dairenin gerekli ön çalışmaları yapması gibi normal olarak yerine getirilmesi gereken işler hakkında «temenni» kararları alınmıştır. Bu arada yol, su elektrik ve köye hizmet götürme birliklerinin kurulması için YSE Müdürlüğünce gerekli çalışmaların yapılması konusu ile ...ve... göllerinin son yağışlarda kabarması sonucu can ve mal tehlikesi karşısında kalan yerlerde, tehlikenin önlenmesi ve gerekli acil tedbirlerin alınması için DSİ'ne, İmar ve Afet İşleri Müdürlüğüne, ... ilçeleri kaymakamlıklarına «durumun yazılması» konusunda kararlara raslanmaktadır. Kapsamı ve nasıl gerçekleştirileceği belirsiz olan bu son iki kararın da «temenni kararı» niteliğini aşmadığı ortadadır.

204. Bununla birlikte, aynı İl Koordinasyon Kurulunda çeşitli kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliği konularını çözüme doğru götürecek kararların da alındığı olmuştur. Örneğin kurulun 19.3.1968 günlü toplantısında YSE Müdürlüğünün yol çalışmalarında DSİ ve Karayolları Bölge Müdürlükleri ve Orman Teşkilâtı ile yapacağı işbirliği yer itibariyle belirtilerek Karayollarınca YSE Müdürlüğüne 20 gün için bir dozer ve aralıklı olarak amonyum nitrat verilmesi; YSE'den Orman Teşkilâtının bakım yolları için bir grayder gönderilmesi; Toprak-Su Bölge Müdürlüğünün sulama tesisleri göz önünde tutularak, YSE Müdürlüğünce ... ilçesine giden enerji nakil hattının genişletilmesine çalışılması gibi konularda «bağlayıcı» nitelikte tipik kararlara raslanmaktadır. Bu kararın daha sonra bir «protokol» e bağlandığı anlaşılmıştır.

205. Bir başka ilde, İl Koordinasyon Kurulu Valinin başkanlığında ve gündem düzenlenmek suretiyle yapılmıştır. Ancak Kurul muntazam toplanmamıştır. Görüşmeler tutanağa geçirilmemiş, karar şeklinde yazılarak Vali ile planlama işlerine bakan Vali Yardımcısı tarafından imzalanmıştır. Alınan kararlar, genellikle, ilgili kuruluşların Valiliğe göndermeleri gereken çalışma ve iş programları ile bunların yapacakları çeşitli işlere ilişkin «temenni kararı» niteliğindedir. Aynı ilde Koordinasyon Kurulunun 30.12.1966 günlü toplantısında «bağlayıcı» nitelikte iki önemli kararın alındığı görülmektedir. Bunlardan biri, yatırımları uygulayıcı daire olan Bayındırlık Müdürlüğüne —yatırımları

kontrol etmek üzere inşaat yerlerine gidilebilmesi için— Sağlık, Millî Eğitim, Tarım ve Veteriner Müdürlüklerinin gerekli taşıtları vermesi ile ilgili olanıdır. İkinci karar, yine taşıtlarla ilgili olup bu kararla yatırımcı kuruluşlardan yer, gün ve saat bildiren aylık gezi programı alınarak aynı yere gidecek personelin Planlama Bürosu'nca saptanacak esaslara göre «tek taşıttan yararlanmaları» böylece «taşıt israfının önüne geçilmesi» ve aynı zamanda ilgili hizmet dairesi temsilcilerinin «belli yerde» buluşarak aralarında işbirliği ve koordinasyonu gerçekleştirmeleri amacının güdüldüğü ve kararın uygulanmasında oldukça başarılı sonuçlar alındığı bildirilmiştir.

206. Diğer bir ilde, İl Koordinasyon Kurulu toplantıları her üç ayda bir muntazaman yapılmamıştır. Toplantılar genellikle vali yardımcılar tarafından yönetilmiştir. Yapılan tespite göre 1966 yılında Valinin başkanlığında iki, 1967 yılında ayrı Vali Yardımcılarının başkanlığında iki, 1968 yılında Vali Yardımcısının başkanlığında bir ve 1969 yılında biri Vali Yardımcısının, biri kısmen Vali Yardımcısı, kısmen Valinin başkanlığında iki toplantı yapılmıştır. Kurul toplantıları için ilgili kuruluşlara gündem gönderilmiş; ancak gündemlerin bu kuruluşlarla işbirliği yapılmadan hazırlandığı anlaşılmıştır. Toplantıdaki konuşmalar banda alınarak kurulda görüşülen bütün hususların noksanız tespiti sağlanmıştır. Konuşmalar bantlardan çıkarılarak tutanak haline getirilmiş ve Kurul Başkanı ile Planlama Bürosu şefi tarafından imzalanmıştır. Kararlar Büro Şefi tarafından tutanaklardan çıkarılıp aynı şekilde imzalandıktan sonra ilgililere gönderilmiştir.

207. Bu ilin Koordinasyon Kurulu tutanak ve kararlarının incelenmesi, kurulun «bağlayıcı» nitelikte karar alamadığını ve kurula getirilen konuların birbirini izleyen toplantılarda tekrar edildiğini göstermektedir. Bunun nedeni, çözümlenmesi istenen sorunların genellikle yasalara ya da merkez kuruluşlarının yetkilerine ilişkin konular olmasıdır. Örneğin, harç ödenmemesinden ötürü yapı ve kullanma ruhsatından çıkan anlaşmazlıklar, bu yüzden yapıya elektrik ve su bağlanmaması, döviz tahsis işlemlerinin geç yapılması, arsa tevhid, vergi tadilatı, Devlet Malzeme Ofisince taşıtların geç tahsis edilmesi, Ziraat Bankası hizmet binalarının üstüne müdür lojmanı yapılmasına aracılık edilmesi gibi konularda il koordinasyon kurulundan çözüm beklendiği görülmüştür. Kaymakamların yukarıda değinilen ve hemen her toplantıda ortaya atılan çeşitli sorunları da kurulda kesin bir çözüme bağlanamamış; alınan kararlar genellikle «temenni kararı» olmaktan ileri gidememiştir.

208. Açıktır ki, başarılı bir koordinasyon ve işbirliği sağlanabilme-

si için, her şeyden önce, ilgili kuruluşların buna ihtiyaç duymaları, inanmaları ve daha önemlisi bunu eylemleri ile açığa vurmaları gerekir. Kısacası, koordinasyon ve işbirliği, kuruluşların göstereceği olumlu ya da olumsuz davranışlardan geniş ölçüde etkilenmektedir.

Olumlu davranışlar

209. Yaygın bir davranış olmamakla birlikte, bazı merkez kuruluşlarının illerde yapacakları planlı çalışmalarda, mahallin idare amirleri ile temasa geçmeleri konusunda taşra örgütlerine direktif verdikleri görülmektedir. Örneğin, İller Bankasının, Bölge Müdürlüklerine gönderdiği 7.6.1965 gün ve 327 özel sayılı genelgesinde aynen şunlar yazılıdır :

«Bankamız programında yer almış işlerle ilgili olarak;

1 — Bölge Müdürlüklerinin üç ayda bir, bölgelerindeki illerde yapılan yatırım durumlarını il makamlarına rapor etmelerini,

2 — Bölgelerimizin, yönetim (idare) amirlerini hizmetler hususunda sürekli olarak bilgilili tutmalarını,

3 — İl koordinasyon kurullarının yapacakları toplantılara Bölge Müdürlerinin şahsen katılmalarını, mümkün olmayan hallerde bir temsilci gönderilmek suretiyle bölge müdürünün toplantıya katılmayıp sebebini ilgili sayın valiye arz etmelerini ve sayın vali uygun bulursa bu temsilcinin toplantıya katılmasının teminini,

4 — Bölgelerdeki illere ait yapılmış ve yapılacak işleri gösterir birer haritanın bölgelerce hazırlanarak valilere sunulması usûlü devam ettirilmelidir. Değişikler bu haritalara işlenmeli veya haritalar yeni duruma göre düzenlenip gönderilmelidir.

Plan, program ve yatırımlarla ilgili hususlarda yapılacak yazışmaların bizzat sayın valilerin eline geçmesini sağlamak amacıyla bu yazılara «kişiyeye özel» ve «yatırımla ilgilidir» kaydının konulmasını,

5 — Sayın valilerle olan münasebetlerde özellikle son derece dikkatli davranılmasını ve hiyerarşiye riayetli bulunulmasını,

.....
Önemle rica ederiz.»

Merkezde, Orman Genel Müdürlüğü ile YSE Genel Müdürlüğü arasında, iki kuruluşun taşrada yol yapımı çalışmalarında işbirliği yapmaları konusunda bir protokol düzenlenmiş olması da olumlu davranışlara örnek olarak gösterilebilir.

210. İllerde bölgesel kuruluşlar arasında, az da olsa, olumlu koordinasyon ve işbirliği örneklerine raslanmaktadır. Bu örnekler aynı zamanda uygulama yılı başında yapılan işbirliğinin verimli sonuçlar do-

ğuracağını göstermesi bakımından da önem taşımaktadır. İllerden birinde 9.1.1968 günlü İl Koordinasyon Kurulu toplantısında alınan bir karar bu duruma gerçekten tipik bir örnek teşkil etmektedir. Söz konusu kararda :

«... [çeşitli hizmetlerin] daha süratli, verimli ve ahenkli bir işbirliği içinde yürütülmesi ve koordinasyon sağlanması maksadıyla Mart/1968 ayının ilk haftası içinde Karayolları 3. Bölge Müdürü, DSİ 4. Bölge Müdürü, Toprak-Su 6. Bölge Müdürü, YSE 7. Mıntıka Kontrol Amiri, YSE Müdürü ve il dahilinde işletme ve bölgeleri bulunan Orman İşletme Müdürlerinin yapacakları müşterek bir toplantı sonunda : Koordinasyon ve işbirliğinin amacı, mahiyeti, şümulü ve hangi imkân ve vasıtalarla ne şekilde, nerede ve ne zaman işbirliğinde bulunulacağı; bu kuruluşların program-tatbikatına, varılacak anlaşma ve işbirliği ortamı içinde ne zaman ve nerede öncelikle başlayacakları ve müşterek mesailerinde hangi imkân ve hizmeti arzedecekleri hususlarını teferruatlı bir şekilde kapsayan bir protokol tanzim etmelerinin uygun görüldüğüne»

Denilmektedir. 'Bu karar, İl Koordinasyon Kurulunun sözü geçen kuruluşlar arasında protokol düzenlemesiyle ilgili 19.3.1968 günlü kararı ile sonuçlanmıştır (Paragraf 204).

211. Yine yukarıda başka bir ilin tespitlerinde belirtildiği gibi, il koordinasyon kurulunun taşıtlarla ilgili olarak aldığı 30.12.1966 günlü karar ile de olumlu bir işbirliği ve koordinasyon sağlanmış bulunmaktadır (Paragraf 205).

Olumsuz davranışlar

212. Araştırma yapılan illerden birinde kendileri ile görüşülen Karayolları, Yapı İş, Turizm Bölge Müdürleri ve Orman Başmüdürü ile Ziraat Mücadele ve Karantina Reisi bölgesel kuruluşların, programların hazırlık, uygulamaya geçiş ve uygulama safhalarında gerek birbirleri ve gerekse ile bağlı kuruluşlar ve mahallî idarelerle bir ilişkileri olmadığını, hatta buna ihtiyaç duymadıklarını açıkça belirtmişlerdir. Bunlardan Orman Başmüdürünün YSE örgütleri ile yapılacak işbirliği konusunda «... genel merkezimizin telkinleriyle yol hizmetleri yönünden Başmüdürlüğümüzle YSE Müdürlüğü arasında bir işbirliği protokolü yapıldı. Aslında bu işbirliğini ne biz istedik, ne de onlar...» şeklindeki sözleri, merkezden verilecek emirlerle koordinasyon ve işbirliği sağlamanın güç olduğunu göstermesi bakımından dikkat çekicidir. Nitekim başka bir ilde her iki kuruluş arasında yapılan bu konudaki bir protokol yürütülememiştir.

213. Öte yandan bu bölge müdürlerinden yalnız Yapı İş. Bölge Müdürü «şimdiye kadar valilerin yardımına ihtiyaç duymadım, ama ne zaman baş vursam kabul görürüm» derken, öteki bölge müdürlerinin 4'ü de «vali ve kaymakamların koordineatörlüğüne ihtiyaç duydukları-

nı» bildirmişlerdir. Bununla birlikte araştırma yapılan illerde koordinasyon kurullarının muntazaman toplanmadıkları görülmektedir. Mülkiye müfettişleri de gittikleri illerde, yılda ancak bir toplantı yapan ya da hiç toplanmayan il koordinasyon kurullarından birçok örnekler vermektedirler. Bölgesel kuruluş yetkililerinin il koordinasyon kuruluna katılmalarını sağlamakta güçlük çeken ve bu yüzden kurul toplantısını ertelemek zorunda kalan bir Vali, 1969 yılında Devlet Planlama Teşkilâtına, İçişleri Bakanlığına ve bölge kuruluşları bulunan bütün bakanlıklara gönderdiği yazıda şöyle demektedir :

«...Üç yıllık tatbikat sırasında koordinasyon kurulu toplantılarının hiç birisine iştirak etmemiş bulunan DSİ Bölge Müdürü ile İmar ve İskân Bakanlığı (...) İmar Müdürünün kurullara katılmadığı Bakanlıklarına bildirilerek katılmalarının sağlanması... sayılı yazılarımızla talep edilmiş, bölge müdürlerinin, bölgesi dahilinde birçok vilâyetlere muhatap olması sebebiyle toplantı davetlerine iştiraklerinin mümkün olmadığı cevapları alınmış bulunmaktadır.

.....
Yıllardır yapılan müteaddit İl Koordinasyon Kurulu toplantılarında kuruluşların yetkili başları yerine temsilcilerinin katılmaları halinde kurulda halli gereken meseleler hakkında ya temsilcilerin yetkileri bulunmadığı esbabı mucibesiyile müşküllerin /hâline bigâne kaldıkları veyahut Koordinasyon Kurulunca alınan kararların, kuruluşun başında bulunan bölge müdürlerinin bilâhare tasvip ve onayına iktiran etmek gibi idarî prensipleri zedeleyici, valilik müessesesi ile bağdaşmayan durumların ortaya çıktığı müşahade edilmiştir.

İl şube müdürlüğü durumunda olan kuruluşların koordinasyon ihtiyaçlarının günlük muameleler ve temaslar sırasında esasen giderildiği göz önüne alınarak il şube müdürlüğü durumunda olmayan kuruluşların il koordinasyon kurulu üyeliğinin fiilen dışında bırakılmaları karşısında il koordinasyon kuruluna lüzum kalmadığı ve bu şekliyle devamının, koordinasyon ve izlemenin, yatırımların cereyan ettiği yerde ve vilâyetler vasıtasıyla yapılması esasını ilga ettiği... neticesine varılmıştır.

Durumun tasrihine değin il koordinasyon kurulunun bu düşünceyle toplanması ertelenmiştir...»

214. Görülüyor ki, bazı olumlu davranışlara rağmen, yatırımcı kuruluşlar arasında verimli bir işbirliği ve koordinasyon bulunmamakta ve güçlükler çoğunlukla bölgesel kuruluşlardan gelmektedir. Bu konuda en önemli güçlük, yatırımcı kuruluşlar arasında bilgi akımı olmayışından ileri gelmektedir. Bu durumun ise önemli bazı aksamalara ve kayıplara yol açtığını ve açabileceğini şu örneklerde görmek mümkündür :

(1) ...Kasabası içme suyu için İller Bankası 4,5 milyon liralık bir proje hazırlarken, DSİ nin de aynı kasaba için 1 milyon lira civarında bir proje yaptığı görülmüştür. Durum her iki proje yapıldıktan sonra İl Koordinasyon Kurulunda ortaya çıkmış ve iki kuruluşun aynı

konuda ayrı iki yatırıma girişmelerinin ve bundan doğacak büyük zararların ancak proje safhasından sonra önlenmesi mümkün olabilmektedir.

(2) ... ilinde ... çayı üzerinde DSİ ve Toprak - Su Bölge Müdürlükleri birbirinden habersiz olarak sulama ve enerji konularını kapsayan iki ayrı proje yapmışlardır. Her iki proje için gerekli ödenek gelmiştir. Ancak ihale safhasından önce İl Planlama Bürosunda durumun farkına varılınca Valilikçe işe el konulmuştur. Her iki proje, yerinde karşılaştırılmış ve iki kuruluş arasında bir protokol yapılarak DSİ nin projesinin uygulanmasına karar verilmiş; bir yandan da Valilikçe Köyleri Bakanlığı ile temasa geçilerek Toprak - Su için ayrılan ödenek ile başka bir ilçede yeni bir projenin ele alınması sağlanmıştır.

(3) ... ilinde hem Valiliğe hem Karayolları Bölge Müdürlüğüne baş vuran bir köyün yolunun yapımı yıllarca sürüncemede kalmıştır. Sonunda bir yandan Valilik, bir yandan Karayolları, birbirlerinden habersiz olarak, köyün yolunu aynı yıl programlarına almışlardır. Her iki örgütün ekipleri çalışmalara başlamak üzere köye gelmişlerse de, aynı köy yolunu yapacaklarını anlayınca işi birbirlerine bırakarak köyden ayrılmışlardır. Böylece köyün o yıl da yolu yapılamamıştır.

(4) Orman içindeki kaynaklardan köylere içme suyu tesisi götürülebilmesi için, orman idaresinden irtifak hakkı alınması gerekmektedir. (...) ilçesinde bu işlemi yapmadan, hatta ilgililere haber vermeden orman içinde kazıya başlayan ekipler köylüler, haklarında düzenlenen tutanakla mahkemeye verilmişlerdir. Bu konuda 1966 - 1967 yıllarından beri süregelen davaya 1968 yılında bir yenisi eklenmiştir.

(5) ... ilinde DDY'nın demiryolu inşaatı ile DSİ nin ... çayı üzerindeki ıslah inşaatı birçok noktalarda çatışan ve ortaklaşan iki inşaatır. Ancak DSİ nin çalışmalarını DDY dan önce başlatmak için gerekli işbirliği ve koordinasyon konuları üzerinde durulmamış; bu da önemli maddî kazanç kayıplarına yol açmıştır.

215. Koordinasyon ve işbirliği konularının uygulama yılı başında ele alınmasının sakıncalarını Ankara ilindeki bir örnekte açıklıkla görmek mümkündür :

1969 Yılı Programı ile Ankara'da Karayolları Genel Müdürlüğüne gecekondulu yolları yapımı için 2 milyon liralık bir yatırım öngörülmüş ve yatırımın yer itibarıyla dağılımı Bölgeye bırakılmıştır. Bölge

Müdürlüğü yatırımın dağılımı için 30 yer tespit etmiş, çalışma ve iş programında da bu yerleri belirtmiştir. Ancak buralardaki çalışmalar da işin ne zaman başlayıp ne zaman biteceği, proje toplamı, yılı ödeneği ve ödeneğin dönemlere göre dağılımı gösterilmediği gibi; koordinasyon veya işbirliği yönünden ilgili kuruluşlar da gösterilmemiştir. PTT Başmüdürlüğü de 1969 yılında yapacağı yatırımları aynı noksanlarla bildirmiş; üstelik örneğine uygun çalışma ve iş programı düzenlememiştir. Öte yandan Ankara Belediye Başkanlığının Fen İşleri Müdürlüğü, EGO ve Belediye Sular İdaresi yatırımlarını kapsayan 1969 yılı çalışma ve iş programında aynı noksanlar bulunduğundan başka, yatırımların yeri (Ankara) olarak gösterilmiş, semtler itibarıyla yer dağılımı yapılmamıştır. Ankara Belediye Başkanlığı, bu noksanlarla ilgili olarak Valiliğe gönderdiği yazıda şu açıklamayı yapmıştır :

«...2 — Bütün yatırımlarımız merkezde olması sebebiyle cetvelin 4. sırasına Ankara olarak yazılmıştır.

3 — Yatırım mevzuu işlere başlandığında bundan sonraki cetvellerde 5 ve 7 numaralı haneler (işin başlama ve bitiş tarihi) cevaplandırılacaktır.

5 — Yatırımlarımız kendi bünyemizde ve kendi öz gelirlerimizle yapıldığından başka dairelerle şimdilik ilgimiz bulunmaması sebebiyle cetvelin 12. sırası (koordinasyonla ilgili kuruluşlar) cevaplandırılmamıştır.

6 — Yatırımlarımızın bir kısmı emanet, bir kısmı ise müteahhit eliyle yapılması sebebiyle cetvelin 11. sırasında kayıtlı dönem ayrıntıları yapılamamış ... tir»

Görülüyor ki, program yılı başında Karayolları Bölge Müdürlüğü, PTT Başmüdürlüğü, Belediyeye bağlı Fen İşleri Müdürlüğü ile EGO ve Sular İdaresinden hiç birinin, diğer kuruluşların ve hatta kendisinin, hangi işe nerede ve ne zaman başlayıp bitireceğini bilmesine imkân yoktur. Böyle olunca Ankara'nın aynı cadde ve kaldırımları üstünde çeşitli kuruluşlarca alt yapı tesisleri için girişilen sonu gelmez kazıların nedenini anlamak oldukça kolaylaşmaktadır.

216. Burada, yatırımcı kuruluşlarla yatırımı yürütmekten sorumlu kuruluş arasında baş gösteren ve koordinasyon güçlüklerine yol açan iki anlaşmazlık konusuna değinmek yerinde olacaktır.

Bunlardan biri, çalışma ve iş programını bu kuruluşlardan hangisinin düzenleyeceği konusundadır. Aslında formu yatırımcı kuruluşla yatırımı yürütmekten sorumlu kuruluşun «işbirliği» yaparak doldurmaları gerekmektedir. Formun arkasındaki 2. maddede yapılan açıklamadan çıkan anlam budur. Ancak; «Bu çalışma ve iş programı, yatırımı yürüten her yatırımcı kuruluş tarafından, yatırımın ait olduğu ilgili daire veya kuruluşla işbirliği yapılarak hazırlanacaktır ...» şeklindeki açıklamada yer alan (yatırımı yürüten her yatırımcı kuruluş

tarafından) deyimlerine, örneğin yatırımı yürüten Bayındırlık müdürlüğü ile yatırımcı Millî Eğitim Müdürlüğü aynı anlamı vermemekte; dolayısıyla ne biri, ne öteki formun düzenlenmesinden kendisini sorumlu görmemektedir. Nitekim bir ilde konu bu iki daire arasında uzun süre tartışılmış, bir çözüme bağlanamayınca iş Bayındırlık Bakanlığına yazılmıştır. Ancak Bakanlıktan cevap gelmediğinden iki daire arasında bir «Protokol» yapılarak birlikte imzalanmış bir form —ki bu da örneğine uygun değildir —Valiliğe verilmiştir.

217. İkinci anlaşmazlık, yatırımcı kuruluşların daireleri ile ilgili yatırımların yürütülmesinden ya da bu yatırımların kontrolundan «bilgi edinmek» istemeleri ile ortaya çıkmaktadır. Yürütücü kuruluş yaptığı işin teknik mahiyette olduğunu; yatırımcı kuruluşa bu yolda tanınacak bir yetkinin o kuruluşun her dereceden amir ve memurunun işlere karışmasına yol açacağını ve dolayısıyla işlerin aksayacağını ileri sürmekte; yatırımcı kuruluşlar da, yatırımın kendileri ile ilgili idari ve malî yönleri bulunduğunu ve bundan da kendilerinin sorumlu olduklarını, bu nedenle «yapılan işlerin durumunu bilmeleri» gerektiğini belirtmektedirler. En çok Millî Eğitim ile Bayındırlık Müdürlükleri arasında anlaşmazlık yaratan bu durumdan zaman zaman Tarım ve Sağlık kuruluşlarının da yakındıkları görülmektedir.

d) İl ve Merkez Kademeleri arasında koordinasyon

i) Genel ilişkiler :

218. Yıllık programlar ve bunların uygulanması yönünden, il genel idaresi içinde valilerin emrindeki yatırımcı kuruluşların bağlı oldukları merkez kademesi kuruluşları ile ilişkileri, İl İdaresi Kanunu hükümleri çerçevesinde valilerce sağlanmaktadır. Bölgesel kuruluşlar, bu kanun hükümleri dışında bulunduğundan, bunların bağlı oldukları merkez kademesi kuruluşları ile ilişkilerinde valinin koordine edilişi söz konusu olmamakta; koordinasyon akımı, valinin bilgisi dışında, bölge ve merkez kuruluşlarının doğrudan doğruya kendi aralarında sağlanmaktadır.

219. Program uygulamalarının izlenmesi ve yatırımcı kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanması konusunda illere verilen görevler yönünden valilerle merkez kademeleri arasında koordinasyon, Yıllık Programlara göre, iki hususta söz konusu olmaktadır. Bunlardan birincisi, valilerce Başkan Yardımcısı olarak görevlendirilen vali yardımcısının İçişleri Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilâtına bildirilmesi; ikincisi, il koordinasyon kurulunun çözemediği konuların ilgili bakanlıklara iletilmesidir.

Açıktır ki, il koordinasyon kurulu başkan yardımcısının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilâtına bildirilmesiyle ilgili görev, illerle merkez arasında etkili bir koorsinasyon sağlanmasına imkân verecek nitelikte değildir. Başka deyişle, merkezle olan bu ilişkinin, il seviyesindeki izleme ve koordinasyon görevinin özüne dokunan, özünü etkileyen bir yanı ve ağırlığı bulunmamaktadır.

İl koordinasyon kurulunun çözemediği konuların ilgili bakanlıklara iletilmesi, merkezle iller arasında en etkili koordinasyon sağlama araçlarından biri sayılabilirse de; uygulamada bu yoldan beklenen koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması türlü nedenlerle mümkün olmamıştır. Bu nedenlerin en önemlisi, bir valinin de belirttiği gibi, üst makamların bu konuda takındıkları «sükûti ve olumsuz davranışlar»dır. Bölgesel kuruluş temsilcilerinin il koordinasyon kuruluna katılmalarını sağlayamayan Valinin ilgili merkez kuruluşlarına gönderdiği yazı; başka bir Valiliğin çalışma ve iş programları ile ilgili yazısının cevapsız kalışı bu davranışları açık seçik gösteren örneklerdir. Merkez kuruluşlarının bu tutumu, bazı valilerde, gönderilen yazılara cevap alınamayacağı ya da geç alınacağı ve bundan da bir yarar sağlanamayacağı kanısını uyandırdığı için, uygulama sırasında ortaya çıkan sorunların bakanlıklara bildirilmesinden kaçınılmakta; bu da illerle merkez kademeleri arasında gerekli işbirliği ve koordinasyon düzeninin kurulmasını güçleştirmektedir.

220. İllerin Devlet Planlama Teşkilâtı ile olan ilişkileri, genellikle, il koordinasyon kurullarının çalışmaları ile ilgili konularda Yıllık Programları açıklayıcı nitelikte genelgeler gönderilmesi; il seviyesinde izleme ve koordinasyon görevinin yapılabilmesine esas olan formların düzenlenmesi; gönderilen anket sorularının illerce cevaplandırılması; Teşkilât uzmanlarının inceleme - araştırma gezilerinin illerin aracılığı ile programlanması; İçişleri Bakanlığı ile birlikte vali, vali yardımcısı için seminerler yapılması gibi konulardadır. İl koordinasyon kurullarının çalışmaları ile ilgili genelgeler çoğunlukla doğrudan illere gönderilmektedir. Bununla birlikte bu konuda kesin bir uygulama yoktur. Bazen bu genelgelerin İçişleri Bakanlığı aracılığı ile gönderildiği de olmuştur. İl koordinasyon kurulları toplantıları ile ilgili 13.2.1969 gün ve DK 4. 4. 2, 7. 5 - 5 - 69 - 1528 sayılı genelgenin İçişleri Bakanlığı ile gönderilmiş olması bunun örneğidir.

ii) İçişleri Bakanlığı ile olan ilişkiler :

221. İllerin planlı çalışmalar yönünden İçişleri Bakanlığı ile olan ilişkileri belli esaslara bağlanmış değildir. Bununla birlikte, planlı dönemin ortaya çıkardığı ihtiyaçlar, illerle İçişleri Bakanlığı arasında bazı

ilişkilerin doğmasına yol açmıştır. Bunlardan tespit edilebilenler aşağıda gösterilmiştir :

(1) İçişleri Bakanlığının Devlet Planlama Teşkilâtı ile birlikte düzenlediği (valiler toplantısı) ile 1969 yılında dört ilde yapılan (vali yardımcılar toplantıları) koordinasyon sağlamanın bir yolu olarak değerlendirilebilir. Eğitim amacıyla yapılan bu toplantılarda çoğunlukla genel konular üzerinde durulmaktadır. Bu bakımdan illerin kendilerine özgü sorunlarının bu toplantılarda bir çözüme bağlanması söz konusu değildir. Ancak, gerek valilerin, gerek onların planlama işlerinde yardımcılar olan vali muavinlerinin planlı çalışmalara alışkanlıklarının artmasında bu toplantıların büyük faydalar sağladığı da bir gerçektir.

(2) Devlet Planlama Teşkilâtının mahallî idareler yatırımları ile gelir ve gider durumları üzerinde merkezî seviyede yaptığı izleme için gerekli bilgiler İçişleri Bakanlığınca illerden alınmakta ve Bakanlıkta birleştirildikten sonra Devlet Planlama Teşkilâtına gönderilmektedir. Gerek iller ve gerekse Bakanlık yönünden bir «aracılık etme görevi» olan bu ilişkinin, etkili bir koordinasyona konu olmayacağı ortadadır.

(3) İllerle bu konudaki ilk ilişkilerden birinin «kalkınma Planının ve Yıllık Programların uygulanmasının teftişi» ile ilgili olarak Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığınca mülkiye müfettişlerine gönderilen 20.6.1963 günlü genege ile ortaya çıktığı görülmektedir. Bu teftişlerde gözetilecek esaslar Devlet Planlama Teşkilâtı uzmanları ile birlikte düzenlenmiş ve teftişlerin yapılabilmesi için Bakanın onayı alınmıştır. Mülkiye Müfettişleri bu genelgeye dayanarak, 1963 yılından beri, yıllık teftiş programlarına göre illerin 1/3 inde valilerin ve —yıllık programlarla kendilerine görev verilmediği halde— kaymakamların «plan ve program icratı»nı teftis etmekte: düzenledikleri raporların birer örneğini ilçede kaymakam ve valiye, ilde valiye vermekte, üç örneğini Bakanlığa göndermektedirler. Raporların iki örneğini alan İller İdaresi Genel Müdürlüğü, bunların birini Devlet Planlama Teşkilâtına göndermekte ve ayrıca raporların sonucunu illerden izlemektedir. Ayrıca, bu raporlar ve sonuçları Genel Müdürlükte bir inceleme ve değerlendirmeye tabî tutulmamaktadır. Son iki yıldan beri, teftiş raporları Devlet Planlama Teşkilâtına da gönderilmemektedir. Teşkilât uzmanlarının bildirdiklerine göre, bu raporların teker teker gönderilmesinde Teşkilât için bir yarar yoktur. Bunlar Bakanlıkta değerlendirildikten sonra Bakanlık görüşünü de yansıtacak ayrı bir raporla gönderilirse anlam taşıyabilir. Bu bakımdan raporların gönderil-

memesi Teşkilâtça istenmiştir.

Mülkiye müfettişleri, yine 1963 yılından beri, vali ve kaymakamların köy işlerini teftişleri sırasında, Toplum Kalkınması çalışmalarını da teftiş etmekte; teftiş raporları aynı şekilde kaymakam ve valilere verilmekte ve iki örneği Bakanlığa gönderilmektedir. Raporların bir örneği Mahallî İdareler Genel Müdürlüğüne verilmekte ve sonucu Genel Müdürlükçe izlenmekte ise de, bu raporların yeterli bir şekilde incelendiği ve değerlendirildiği söylenemez.

(4) Bir başka ilişki, 1964 yılında, Devlet Planlama Teşkilâtınca il koordinasyon kurulları çalışmalarının geliştirilmesi konusunda İçişleri Bakanlığından mütalâa istenmesiyle ortaya çıkmıştır. Bakanlık mütalâasının hazırlanması görevi, İller İdaresi Genel Müdürlüğüne verilmiş ve bu Genel Müdürlük bir genelge ile valilerin düşüncelerini sormuştur. İllerden 57'si düşüncelerini bildirmiş ve bunun üzerine hazırlanan 20.2.1964 günlü rapor Bakanlıkça Devlet Planlama Teşkilâtına gönderilmiştir.

(5) Bundan sonra, Bakanlık Tetkik Kurulu Başkanlığından illere 11.4.1966 günlü bir genelge gönderilerek İkinci Beş Yıllık Plan hazırlıkları için valilerin düşünceleri istenmiştir. Bu genelgeye 58 validen cevap alınmıştır. Hazırlanan raporun Bakanlık Makamına verildiği, ancak daha ileri seviyedeki bir değerlendirme ve çalışmaya konu olmadığı bildirilmiştir.

(6) Son olarak İçişleri Bakanlığınca valilerin adlarına 29.11.1969 günlü ve Özel Kalem Müdürlüğü çıkışlı bir genelge gönderilmiştir. Bu genelgede, valilerden teftiş ve kontrol müessesesine önem vermeleri ve her ay ilçelere, bucaklara ve gerekli gördükleri belediyelerle köylere uğrayarak hizmetlerin görülmesini kontrol etmeleri, aynı zamanda halkın dilek ve ihtiyaçlarını tespit ile gereğini yapmaları, bir ay içinde çeşitli konularda yaptıkları çalışmaları bir raporla Bakanlığa intikal ettirmeleri istenmekte; valilerin gönderecekleri bu raporların, Bakanlıkça verilecek yeni direktiflere esas olmak üzere merkezde bir değerlendirmeye tabi tutulacağı açıklanmaktadır.

Bilindiği gibi, İl İdaresi kanununun 26. maddesine göre valilerin «ilin idarî, malî, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu, hükümetçe alınmış bulunan karar ve tedbirlerin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yıl sonunda veya lüzum gördükleri sair zamanlarda ilgili bakanlıklara rapor vermeleri» gerekmektedir. Şimdiye kadar valilerin bu raporları gereği gibi hazırlamadıkları, muntazam göndermedikleri ve merkez kademesinde de ciddî bir incelemeye tâbi tu-

bulmadığı bilinmektedir.⁹⁹ İçişleri Bakanlığının bu son genelgesi, bir bakıma, İl İdaresi Kanununun 26. maddesindeki görevleri dile getirmektedir. Ancak, görüldüğü gibi, genelgede valilerin program uygulamasının izlenmesine ve koordinasyon görevlerine yer verilmemiştir. Bu raporun yazıldığı sırada, merkezde, genelgede açıklanan değerlendirmeye henüz yapılmış olmamakla birlikte; il seviyesinde program uygulamasının izlenmesi ve koordinasyon görevleri yönünden genelgenin bir yenilik getirmesi beklenemez.

(7) İllerce hazırlanan «yıllık genel durum raporları» da, planlama çalışmaları açısından İçişleri Bakanlığı ile iller arasında bir ilişki kurulmasını sağlamaktadır. Planlı döneme girildikten sonra, bu raporların hazırlanmasında, illerce yapılan yatırım izleme sonuçlarından yararlanılmağa başlandığı, hatta bazı illerin izleme sonuçlarını yıl sonlarında bülten haline getirdiği, bazı illerin bu bültenleri bakanlığa da gönderdikleri görülmektedir. Bu şekildeki davranışlar bu alanda olumlu gelişmelere başlangıç sayılabilir. Ancak bu gelişmenin hem genel durum raporu, hem de izleme sonuçlarını gösterir rapor olmak üzere illerde iki rapor hazırlanması gibi bir uygulamaya dönüşmemesi için gerekli tedbirlerin de alınması gerekmektedir.

(8) İçişleri Bakanlığı ile bir kısım ilişkiler, illerin Devlet Planlama Teşkilâtı ile olan ilişkilerinden doğmaktadır. Öyle ki, birçok illerin, Devlet Planlama Teşkilâtına gönderdikleri yazıların birer nüshasını İçişleri Bakanlığına da gönderdikleri görülmektedir. İl koordinasyon kurullarının yeniden düzenlenmesi konusundaki anket sorularına verilen cevapların, kurul sekreteryası sorumlusu olarak görevlendirilen memurun —1970 Yılı Programına kadar İçişleri Bakanlığında bildirilmesi gerekmiyordu— Devlet Planlama Teşkilâtı ile birlikte İçişleri Bakanlığında bildirilmesinde olduğu gibi Bu örnekler çoğaltılabilir. Bakanlığa bu yolla illerden gönderilen yazılar, İller İdaresi Genel Müdürlüğüne havale edilmekte iken, 1968 yılından itibaren Mahallî İdareler Genel Müdürlüğüne havale edilmeye başlanmış; İl İdaresi Genel Müdürlüğünde mevcut dosyalar da —mülkiye müfettişlerinin raporları ile illerin her yıl gönderdikleri genel durum raporları hariç— Mahallî İdareler Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. İllerden Bakanlığa bu yolla gelen yazılar genellikle «bilgi edinilmiş olup dosyasında hıfzı» şeklinde kayıt ve işlem görmüştür. Gerçi bu yazıların bazan diğer bakanlıklarla ilgili görülen kısımlarının çıkarılıp o bakanlığa gönderildiği görülmektedir. Örneğin, bir ilin, «il koordinasyon kurullarının yeniden düzenlenmesi» konusundaki anket sorusuna verdiği cevapların bir kısmının ilgisi itibarıyla İmar ve İskân Bakanlı-

99 A. Payaslıoğlu, age, s. 127.

ğına intikal ettirilmiş olması gibi Ancak bu şekildeki ilişkiler yok denecek kadar azdır. Bu bakımdan illerden bu yolla gelen yazıların genellikle bir inceleme ve değerlendirmeye tabi tutulmadığı orta dadır.

(9) Devlet Planlama Teşkilâtı, illere gönderdiği genelgelerin çoğunu İçişleri Bakanlığına da göndermektedir. Bakanlık bu genelgeleri ayrıca çoğaltıp valiliklere —bazan da merkez dairelerine— göndermek suretiyle illerle bir ilişki daha kurmuştur. Kaymakamların ve valilerin 1969 Yılı Programı hazırlıklarına katılmaları konusunda Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığının yukarıda sözü edilen 23.7.1968 gün ve KD. 4. 4. 4. 4 - 1 - 68 - 5729 sayılı genelgesini (Paragraf 99) konu edinen İçişleri Bakanlığının 7.8.1968 gün ve Mah. İd. Gn. Md. IV. D. Bşk. Şb. Md. 642 - 803 - 20306 sayılı genelgesi bu uygulamanın son örneklerinden birisini teşkil etmektedir.

222. Özellikle planlı döneme girildikten sonra kamu hizmeti gören çeşitli örgütler arasında ortaya çıkan işbirliği ve koordinasyon ihtiyacı İçişleri Bakanlığında da şiddetle duyulmağa başlamıştır. Bakanlığın gerek merkez daireleri arasında, gerekse illerle olan ilişkilerinin planlı dönemin gereklerine cevap vermediğinin anlaşılması üzerine; 1966 yılında, bir yandan merkezdeki dairelerin birbirleri ile ve merkezin illerle, bir yandan da illerin bölgesel kuruluşlarla ilişkilerini düzenlemek amacıyla İçişleri Bakanının 28.6.1966 günlü sözlü buyruğu üzerine bir (Bakanlık Koordinasyon Kurulu) meydana getirilmiştir. Bakanın bulunmadığı zaman müsteşarın başkanlığında Bakanlık merkez daireleri başkanının katılmasıyla toplanan bu kurula şu görevlerin verildiği görülmektedir:

- Merkez dairelerinin birbirleri ile ve merkezin taşra teşkilâtı ile ilişkilerini düzenlemek;
- Bölgesel kuruluşlar ve il çalışmalarının işbirliğini sağlamak,
- Merkez ve taşra kuruluşları ile mahallî idareleri yeni ihtiyaçlara göre teşkilâtlandırmak,
- Valiler toplantısındaki tutanakları değerlendirmek,
- Valilik müessesesini ve yetkilerini kısıtlayan hükümleri kaldırmak,
- Kaymakamlar için bölge toplantıları yapmak.

Bakanlık Koordinasyon Kurulu 18 toplantı yapmıştır. En son toplantısı 1.2.1967 tarihindedir. Kurul, amaç ve görevlerinin açıklıkla belirtilmemesi, kuruluşunun kanuna dayanmaması nedenleriyle kendi-

sinden beklenen verimli ve etkili çalışmaları yapamayarak bu tarihten sonra «gayri faal» hale gelmiştir.¹⁰⁰

223. İçişleri Bakanlığında 1969 yılında (İçişleri Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Birimi» adıyla ikinci bir örgütün kurulduğu görülmektedir. Bu birim, 1968 Yılı Programını yürürlüğe koyan 27.11.1967 günlü ve 6/9138 sayılı Bakanlar Kurulu kararının 48-50. maddelerinde öngörülen bir kuruluş olup Ağustos/1969 ayında Devlet Planlama Teşkilâtınca çıkarılan bir «Tip Yönetmelik» e dayanmaktadır.¹⁰¹ Tip yönetmelikle her bakanlıkta kurulacak Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Birimi'nin kuruluş, amaç ve görevleri düzenlenmektedir. Plan ve program çalışmaları bakımından genellikle yatırımcı ya da yatırımların yürütülmesine eylemli olarak katılan bakanlıkları hedef alan Tip Yönetmelik'in 2. maddesine göre birimin kuruluş amacı şu olacaktır :

«Bakanlık içinde kalkınma planlarının yapılmasına yardımcı çalışmalarla, uzun vadeli planın tatbiki çalışmalarını düzenlemek, uygulamaların Plan ve Yıllık Programlardaki esaslara uygun olarak gelişmesini sağlamak ve [bu] ana görevlerle ilgili olarak bakanlık ile Devlet Planlama Teşkilâtı ve diğer kamu kuruluşları arasında verimli bir işbirliği temin etmek».

Tip yönetmeliğin 3. maddesi uyarınca her bakanlıkta birim şu iki organdan meydana gelecektir:

(1) Bakanlık Planlama Danışma Kurulu

Bu kurul müşteşarın başkanlığında (müşteşar birden çoksa bakanın göstereceği müşteşarın başkanlığında) bakanlık genel müdürleri, genel müdür seviyesindeki daire başkanları, ilgili bağımsız müdürler, araştırma - planlama ve koordinasyon dairesi başkanı ile saymanlık müdüründen meydana gelecektir.

(2) Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Dairesi

Bu dairenin başında genel müdür seviyesinde, araştırma - planlama ve koordinasyon konularında uzmanlaşmış bir başkan bulunacaktır.

224. Altı maddelik bu Tip Yönetmelik'e göre hazırlanan «İçişleri Bakanlığı Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Birimi'nin Kuruluş ve

¹⁰⁰ Ziya Kasnakoğlu, Bakanlık Koordinasyon Kurulu Araştırma Raporu, İÇ DÜZEN, 1968, s. 8, 12, 18 daktilo.

¹⁰¹ Bakanlık Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Birimleri Tip Yönetmeliği, DPT, Ankara, 1969.

Görevlerini Gösterir Yönetmelik Taslağı», birimin iki organının kuruluşunu düzenleyen 3. maddesi ayırık tutulursa, amaç ve görevler bakımından Tip yönetmeliğin bir benzeri, bir kopyasıdır. Nitekim Tip Yönetmelik gibi altı maddeden ibaret olan taslağın 1, 2, 4, 5, ve 6. maddeleri oradan aynen aktarılmıştır. Yönetmelik taslağı, gerek birimin amaç ve görevleri bakımından, gerekse Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Dairesi'nin yapısı bakımından üzerinde durulmağa değer görülmektedir :

(1) Birimin amacının, Tip Yönetmelik'in yukarıda açıklanan 2. maddesindeki amaçla aynı olduğu açıklanmıştı. Birimin görevleri ise, yine Tip Yönetmelik'ten Taslağa aynen aktarılan 5 ve 6. maddelerde gösterilmiştir. 5. maddede (Bakanlık Planlama Danışma Kurulu) nun görevleri şöyle açıklanmaktadır :

MADDE 5

a. Kalkınma Planı ve Yıllık Programların Bakanlığa vermiş olduğu görevleri başarılı bir şekilde gerçekleştirmek üzere Bakanlığın Plan ve Programlar açısından genel çalışma esaslarını tespit ve Bakanlık Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Dairesince hazırlanan Bakanlık içi yıllık uygulama programını ve öngörülen tedbirleri incelemek,

b. Bakanlık içi yıllık uygulama programının tatbiki sırasında ortaya çıkan ve Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Dairesinin raporları ile kendisine intikal ettirilen aksaklıkları gidermek üzere koordinasyon çalışmaları yapmak ve çalışmalarını kolaylaştırıcı tedbirleri tespit etmek,

c. Devam eden veya uzun vadeli plan süresi içinde alınması teklif edilen ve tamamlama süreleri beş yıllık devreyi aşan projelerin harcama, yıllara dağılımı ve tamamlama sürelerinin tespitini Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Dairesine yaptırarak, bu projelerin Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarda yer alması için Devlet Planlama Teşkilâtına sunmak,

d. «c» fıkrasında yer alan çalışmalara uygun olarak gelecek yılki Bakanlık bütçesini inceleyip, bütçe ile programların birbirleri ile uygunluğunu sağlamak,

e. Bakanlık içi dairelerin üçer aylık dönem raporları Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Dairesince tetkik edilip değerlendirildikten sonra Devlet Planlama Teşkilâtına sunulmak üzere bu Dairece hazırlanan raporu incelemek ve ortaya çıkan aksaklıklar hakkında tedbirler teklif etmek,

f. Plan ve Programların bakanlık içinde başarı ile uygulanmasını sağlamak amacıyla Bakanlık Teşkilâtının kuruluş ve işleyişini ıslah konularında yapılan reorganizasyon çalışmalarını incelemek ve yürürlüğe konulmak üzere geliştirmek,

g. Uzun vadeli Kalkınma Planlarında yer alması arzu edilen Bakanlık görevleri ile ilgili politikaları tesbit ve tayin etmek ve bunlar için gerekli ilmi ve objektif araştırmaların esaslarını vermek ve yaptırmak.

Taslağın 6. maddesinde (Bakanlık Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Dairesi) nin görevleri de şöyle açıklanmaktadır :

MADDE 6

a. Bakanlık ve bağılı genel müdürlüklerinin, yeni yatırımlarla ilgili düşünce ve tekliflerinin ekonomik, malî ve teknik yönlerden değerlendirilmelerini yapmak,

b. Gelecekteki Plan ve Programlara girmek üzere icracı birimlerce teklif olunan yatırım projelerini Devlet Planlama Teşkilâtınca benimsenen esaslara uygun olarak incelemek varsa noksanlarını gidermek ve gerekli öncelikleri tayin ederek Bakanlık Yıllık Program tekliflerini hazırlamak ve Program Kararnamelerinde belirtilen süre içerisinde ilgili mercilere sunulmak üzere «Bakanlık Planlama Danışma Kurulunun» görüşüne sunmak,

c. Plan ve Programla ilgili olarak ekonomik sosyal araştırma, etüd ve proje çalışmalarını yapmak veya yaptırmak, istatistik bilgilerinin derlenmesini, takibini ve sınıflandırmasını yapmak, Devlet İstatistik Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilâtı ile işbirliği sağlamak ve araştırma sonuçlarını yayınlamak,

d. Bakanlık içinde Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla ilgili çalışmalarını koordine etmek ve Bakanlığın Plan açısından Devlet Planlama Teşkilâtı ve diğer Bakanlık ve kuruluşlarla olan ilişkilerini düzenlemek amacıyla;

1) Yapılması görev olarak Bakanlığa verilmiş olan yatırımların düzenli ve sistemli şekilde gerçekleşmesini sağlayıcı tedbirleri tespit etmek ve gerekli gördüğünde bunları Bakanlık Planlama Danışma Kurulunun dikkatine sunmak,

2) Yıllık Programlarda yer alan tedbirlerin belirtilen süre ve esaslar çerçevesinde yapılmasını izlemek ve sağlamak,

3) Bakanlık içi dairelerin üçer aylık dönem raporlarını derlemek, incelemek ve değerlendirmek ve buna göre Devlet Planlama Teşkilâtına sunulacak Bakanlık raporunu hazırlamak,

4) Yatırımlar ve tedbirlerin gerçekleştirilmesinde karşılaşılan aksaklıkları ve dar boğazları tesbit etmek ve bunları raporlar halinde Bakanlık Planlama Danışma Kuruluna duyurarak gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak,

5) Bakanlığın Plan ve Programlarla ilgili olarak Devlet Planlama Teşkilâtı ile olan her türlü işlem ve ilişkilerini koordine etmek, takip etmek,

6) Program uygulamasını gerekli görülen hallerde, merkezde ve taşrada izlemek,

e. İş programlarının hazırlanması ve uygulanması konularında Bakanlığın üniteleri arasında koordinasyon ve işbirliği sağlayarak hedeflere varışta beraberliği temin etmek,

f. Programların tatbiki için gerekli ödeneklere ait hesap ve tabloları muhasebe müdürlüklerinden almak ve yatırımların vaktinde gerçekleşmesi yönünden bu müdürlük ile ahenkli bir işbirliğinde bulunmak,

g. Plan ve Programların uygulanması ve izlenmesi ile ilgili her türlü Bakanlık içi veya dışı toplantıları düzenlemek,

h. Bakanlık içinde daha rasyonel bir çalışma düzeninin temini, yapılan yatırımlardan beklenen faydaların sağlanması konularında Organizasyon Metod Birimi ile işbirliği yapmak,

i. Plan ve Programların kalkınmamızdaki önemini ve uygulamasının nasıl yapılacağını Bakanlık Teşkilâtına tanıtmak, hizmet içi eğitim programları düzenlemek ve yayınlar yapmak,

ı. Daire elemanlarının Plan ve Program yönünden eğitimi için Devlet Planlama Teşkilâtı ile işbirliği yapmak,

j. İcracı dairelerin Yıllık Programlarla ilgili değişiklik tekliflerini inceliyerek uygun görülenleri Makamın onayını aldıktan sonra Devlet Planlama Teşkilâtına intikal ettirmek ve sonucunu izlemek,

k. Bakanlık teknik yardım projelerinin gerçekleştirilmesinde Devlet Planlama Teşkilâtı ile işbirliği sağlamak,

l. Plan ve Program hazırlanması, uygulanması ve izlenmesi konuları ile ilgili olarak sair işleri yapmak.

Yukarıdaki iki maddede açıkça görüldüğü gibi, Yönetmelik Taslağı, valinin ve kaymakamın sorumluluğuna verilen «Yıllık Programların Uygulama Düzeni» ile ilgili görevleri kapsamamakta; bu nedenle de söz konusu görevler yönünden İçişleri Bakanlığı ile valilikler arasında ilişki kurulmasına imkân vermemektedir.

(2) Taslağın, Tip Yönetmelikten değiştirilerek alınan 3. maddesine göre: (Bakanlık Planlama Danışma Kurulu) Müsteşarın başkanlığında Jandarma Genel Komutanı, Emniyet Genel Müdürü, Tetkik ve Teftiş Kurulları Başkanları, Hukuk Müşaviri, Mahallî İdareler, Nüfus, İller İdaresi ve Özlük İşleri Genel Müdürleri, Sivil Savunma İdaresi Başkanı, Gereç ve Saymanlık Müdürlerinden meydana gelmektedir.

Aynı maddenin (b) fıkrasında, Bakanlık Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Dairesinin görevlerini «Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü içinde kurulmuş bulunan ve 1) Araştırma Eğitim, 2) Planlama, 3) Toplum kalkınması şubelerini içine alan 4. Dairenin yerine getireceği» açıklanmış; böylece Tip Yönetmelikte öngörülen «genel müdür seviyesinde araştırma - planlama ve koordinasyon konularında uzmanlaşmış bir başkana bağlı» yeni bir daire kurulması yoluna gidilmemiştir.

225. Yukarıdan beri yapılan açıklamalardan anlaşılacağı gibi, valilerin, illerde program uygulamalarının izlenmesi ve yatırımcı kuruluşlar arasında gerekli işbirliği ve koordinasyonun sağlanması konusundaki görevlerinin genel değerlendirilmesi bakımından merkez kademesi ile ilişkilerinde bir boşluk, bir kopukluk vardır. Gerçi merkezde yatırımcı her bakanlık ve genel müdürlük, taşradaki kuruluşlarından aldığı dönem raporlarını değerlendirerek Devlet Planlama Teşkilâtına göndermektedir. Ancak, Devlet Planlama Teşkilâtınca yapılan merkez

seviyesindeki bu izleme, genellikle, yatırımların gerçekleşme durumlarının sağtanması amacını gütmektedir. Yine Devlet Planlama Teşkilâtınca sağlanan merkez seviyesindeki koordinasyon bakanlıklar arası ilişkilerde kendini göstermektedir. Bu bakımdan, valilerin kendilerine Yıllık Programlarla verilen izleme ve koordinasyon fonksiyonlarını ne ölçüde, hangi usûllerle yerine getirdikleri; bu fonksiyonların işleyişinde ortaya çıkan aksamaların, dar boğazların nasıl giderildiği merkezde sistemli ve sürekli bir inceleme ve «genel bir değerlendirme»ye konu olmamaktadır.

Bütün bu açıklamaların ışığında görülen aksamaları şu noktalarda toplamak mümkündür :

(1) İl seviyesindeki izleme ve koordinasyon çalışmalarına esas olmak üzere il planlama bürolarında tutulan kayıtlar illerde kalmakta; bunların değerlendirme sonuçları herhangi bir merkez kuruluşuna gönderilmemektedir. İllerin her yıl İçişleri Bakanlığına gönderdikleri «Genel Durum Raporları» ise Bakanlıkta gereği gibi değerlendirilmemektedir. Planlı dönemde genel durum raporlarının bazı illerde izleme kayıtlarından yararlanılarak düzenlendiği görülmektedir. Bu durumda genel durum raporlarına, illerdeki izleme ve koordinasyon çalışmalarını da kapsayacak bir muhteva verilmesi ve Bakanlıkta ciddi bir değerlendirmeye tabi tutulması, bugünkü genel durum raporlarından da vazgeçilmesi yerinde bir davranış olacaktır.

(2) Valilerin, «ilin idarî, malî, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu ve Hükümetçe alınmış bulunan karar ve tedbirlerin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yıl sonunda veya lüzum gördükleri sair zamanlarda ilgili bakanlıklara rapor verecekleri» ne dair İl İdaresi Kanununun 26. maddesi hükmünün genellikle yürümediği anlaşılmıştır. Planlı dönemde, ildeki kuruluşların merkez kuruluşlarına gönderdikleri dönem raporları bu hükümde öngörülen ihtiyacı kısmen karşılamaktadır. Bu bakımdan bakanlıklara ayrıca rapor verilmesi zorunluluğu gereksiz görülmektedir. Ancak bakanlıklara gönderilen dönem raporlarına 26. maddede belirtilen ihtiyaca uygun bir muhteva verilmesi ve bölgesel kuruluşların da bu madde kapsamına alınması zorunlu bulunmaktadır.

(3) Illerden İçişleri Bakanlığına ve Bakanlıktan da Devlet Planlama Teşkilâtına gönderilen mahallî idarelerin gelir-gider ve yatırımları ile ilgili çizelgeler ne illerde, ne de Bakanlıkta bir değerlendirmeye tabi tutulmamaktadır. Gerek yıllık il program taslağının hazırlanmasında, gerekse mahallî idarelerin bütçeleri ile yatırım programları arasındaki ilişkilerin izlenmesinde ve dolayısıyla bu idarele

rin yatırımları ile Ulusal Plan arasındaki yaklaşımın sağlanmasında söz konusu çizelgelerdeki bilgilerden yararlanılabilmesi için, bu bilgilerin il ve Bakanlık kademelerinde değerlendirmesi faydalı olacaktır.

(4) Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla valilere verilen görevler üzerinde mülkiye müfettişlerinin düzenledikleri teftiş raporları da İçişleri Bakanlığında değerlendirilmemektedir. Genellikle önemli izleme ve koordinasyon sorunlarını dile getiren söz konusu teftişler için 1963 yılında geliştirilen metodoloji, Yıllık Programlardaki gelişmelere paralel olarak geliştirilmediğinden kısa zamanda eskimiştir. Ayrıca mülkiye müfettişleri bu konularda meslek içi eğitim görmemişler, gelişmeler hakkında aydınlatılmamışlardır. Bütün bu durumlar ise, teftişlerden beklenen faydaların sınırlı kalmasına yol açmıştır.

(5) İçişleri Bakanlığında, Plan ve Programla ilgili işleri tek elden izleyecek, değerlendirecek, gerekli genel direktifleri hazırlayacak, valilerin illerde bakanlıklararası koordinasyon güçlüklerini çözümlenecek bir birim kurulmamış; işlerin Tetkik Kurulu Başkanlığı, İller İdaresi ve Mahallî İdareler Genel Müdürlükleri arasında dağınık ve sistemsiz bir şekilde ele alındığı görülmüştür. 1966 yılında, bu alandaki ihtiyacı da karşılamak üzere kurulan (Bakanlık Koordinasyon Kurulu) gerekli kanunî yetkilerle donatılmadığından, bir yıl geçmeden «gayri faal» hale gelmiştir. 1969 yılında kurulan (İçişleri Bakanlığı Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Birimi) ise -genel müdür seviyesinde ayrı bir başkanlığa bağlanacak yerde Mahallî İdareler Genel Müdürlüğüne bağlandığından ve ayrıca görevleri saptanırken Devlet Planlama Teşkilâtının yatırımcı bakanlıkları esas alarak hazırladığı Tip Yönetmelik'teki hükümler aynen benimsenip İçişleri Bakanlığının «Nötr Bakanlık» niteliği göz önünde tutulmadığından, kendisinden beklenen fonksiyonu yerine getirebilecek durumda görünmemektedir.

II — MAHALLÎ İDARELER PLANLAMASI YÖNÜNDEN GÖREVLER

A — PLANLI KALKINMA VE MAHALLÎ İDARELER

226. Planlı kalkınma dönemine girmiş bulunan ülkemizde, «Ulusal Plan» ve «Mahallî Plan» ile «Fizik Plan» ların karşılıklı yerlerinin belirtilmesi, kaynak ve kapasite israfının önlenmesi ve yatırımların yurt düzeyinde dengeli bir şekilde dağılması yönünden gerekli hale gelmiştir.

227. Sosyo - ekonomik planları yapmak, Anayasamızın 41. maddesi-

ne göre, Devlet'in ödevidir. Mahallî idareler (il özel idareleri, belediyeler ve köyler) de, isterlerse kendi coğrafi sınırları içinde sosyo-ekonomik nitelikte kalkınma planı yaparlar. Anayasamıza göre, Devlet'ten sonra sosyo-ekonomik nitelikte plan yapabilecek tüzel kişiler il, belediye ve köyler olduğu için, ilden büyük çevrelerde sosyo-ekonomik plan yapılamaz. Birden çok ili içine alan çevrede «fizik planlama» yalnız belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile yapılabilir. Bunlar da sosyo-ekonomik planların, yani Devletin ve mahallî idarelerin yaptıkları kalkınma planlarının verilerine göre arazi üzerinde çalışılarak geliştirilmiş «yersel» planlardır. Şehir, havza ve birkaç ili içine alan çevre planları ile karayolu, sulama, orman, turizm, sanayi bölgeleri gibi çok yönlü ya da tek sektörlü planlar bunlardandır.¹⁰²

228. Mahallî idarelerin yapacakları kalkınma planlarının sosyal, ekonomik ve kültürel alanda hükümetin genel politikasını saptayan, Devletin yapmakla görevli bulunduğu Kalkınma Planlarının veri ve direktiflerine uygun olması şarttır. Bu, Anayasanın 129. maddesi ile teminat altına alınan «Ulusal Plan bütünlüğünün korunması» ve «idare bir bütündür» ilkelerinin bir gereğidir. Bu zorunluluk, mahallî idare planlarının teknik ve malî yönlerden Devletin yardım ve kontrolü altında hazırlanıp uygulanmasını gerektirir. Ancak Devlet, mahallî idarelere teknik ve malî yardım yaparken ve bunlar üzerinde vesayet yetkisini kullanırken onların kendilerine özgü ihtiyaçlarını istedikleri gibi yönetip sağlama sorumluluklarının gelişmesini de gözetmek zorundadır. Çünkü, açıktır ki, yurdumuzun gerçek kalkınması için, kendi kendini yönetebilen güçlü mahallî idarelere ihtiyaç vardır.

229. Mahallî idarelerimizin kuruluş, görev ve malî kaynaklarını düzenleyen mevzuat çok eskimiştir. Her şeyden önce, bu mevzuatın günümüzün koşullarına göre, planlı kalkınmada mahallî idarelerden beklenen fonksiyonlar göz önünde tutularak, yeniden düzenlenmesi gerekli görülmektedir.

Mahallî idarelerle Devlet arasındaki görev dağılımının günümüzün koşullarına uymaması ve bu idarelere yeterli gelir kaynaklarının sağlanmamış olması, bunları görevlerini yapamaz duruma getirmiştir. Bunun sonucu olarak, Devlet, mahallî idare görevlerinin büyük bir kısmını yüklenmek zorunda kalmıştır. Hızlı şehirleşme olayı, mahallî hizmetleri pahalılaştırmış; gelir kaynaklarının yetersizliği kaliteli personel çalıştırılmasına imkân vermemiştir. Malî kaynakların zorlanması ise, mahallî idareleri uzun yıllar ödemek zorunda kala-

102 1966 Yılı Programı, DPT, s. 687.

cakları ağır borç yükü altına sokmuştur. Öte yandan, mahallî idarelerin bazı hizmetleri yürütmek için kurdıkları ekonomik işletmeler, hizmet tarifelerini ekonomi kurallarına göre düzenleyemediklerinden zarar etmekte ya da hizmeti sürdürmeye yetecek geliri elde edememektedirler.

230. Mahallî idarelerin içinde bulundukları bu durum, gerekli mevzuatın bir an önce hazırlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu alanda Devletle mahallî idareler arasındaki görev dağılımı ilk yapılacak iştir. Bundan sonra, Anayasanın 116. maddesindeki «mahallî idarelere görevleri ile oranlı gelir sağlama» ilkesi göz önüne alınarak «malî tevzin» esaslarına göre mahallî idarelere sağlam ve yeterli gelir kaynaklarının bulunması ve ekonomik işletmelerin de günün koşullarına uygun temellere oturtulması kaçınılmaz bir zorunluluk olarak görülmektedir.

231. Mahallî idarelerde hizmetlerin bir plan ya da programa göre yürütülmesini öngören mevzuat hükümlerini, bu idarelerle ilgili hizmetleri düzenleyen kanunlarda, bu kanunların verdiği yetkilere dayanarak İçişleri Bakanlığınca çıkarılmış talimat ve genelgelerde bulmak mümkündür. Bu konudaki kanunî ve idarî metinlerle mahallî idarelerin bütçelerine ilişkin hükümleri düzenleyen metinlerde; gerek programların yapılması, gerek bütçelerin hazırlanma, onanma ve uygulamaları ile ilgili usûller değişik özellikler göstermektedir. Mahallî idarelerin program yapmalarına ve bütçelerine ilişkin hükümler ve bu konudaki tespitler aşağıda açıklanmıştır.

B — ÖZEL İDARELERDE PROGRAMLAR VE BÜTÇELER

1 — GÖREVLERİN BUGÜNKÜ DURUMU

a) Programlama görevleri

232. 13 Mart 1329 (1913) tarihli İdarei Umumiye Vilâyet Kanunu, il özel idare hizmetlerini gösteren 78. maddesine 30 Nisan 1330 tarihinde eklenen fıkra ile, söz konusu hizmetlerin il özel ve genel ihtiyaçlarına uygun olmak üzere beşer yıllık programlar içinde yürütülmesi istenmektedir. Fıkradaki hüküm şudur :

«İşbu maddede tadat olunan hidemata ait inşaat veya tesisatı cedide ihtiyacı hususiye ve umumiye vilâyete muvafık olmak ve her beş senede bir defa sureti umumiye tadilen veya tecdiden tanzim edilmek üzere mecalisi umumiye kararıyla tertip ve Dahiliye Nezaretince icabeden nezâretlerle bilmuhabere aynen veya tadilen kabul ve tasdik edilecek programlar dairesinde icra olunacaktır.

Bir defa mübaşeret olunan tesisat ve inşaat hitam bulmadıkça diğerlerine mübaşeret olunamaz.»

233. Programlarla ilgili öteki hükümler, kanunun 3472 sayılı kanunla değiştirilen 84. maddesinin (b) ve (c) fıkralarındadır. Bu hükümlere göre, programların hazırlanmasında bütçedeki malî olanakların göz önünde tutulması gerekmektedir. Programlı işlerle ilgili ödenekler, bütçeye konmaz ya da noksan konursa, ödeneğin tamamı ya da noksan kısmı; gelir kesimlerinden elde edilecek fazlalar karşılık gösterilmek veya il hizmetleri dışında bulunan gider kesimleri düşülmek suretiyle, bütçe inceleme komisyonunca (Bakanlar Kurulunca onanmadan önce bütçeler bu komisyonun incelemesinden geçmektedir) bütçeye konur.

b) Bütçelerle ilgili görevler

234. Kanunun 79 ve onu izleyen maddeleri, özel idare bütçelerine ilişkin hükümleri düzenlemektedir. Bütçelerle ilgili diğer hükümler (İdarei Hususiyei Vilâyat Usûlü Muhasebe Talimatnamesi) nde yer almıştır.

İl özel idare bütçesinin hazırlanması valinin görevidir. Vali bütçeyi il özel saymanlık müdürlüğünün yardımı ile yapar. Özel idare müdürü gelirlerin tahmini ile bütçe hazırlığına başlar. Gelirlerin tahmini, gelir artırıcı ve azaltıcı sebepler yoksa, bir önceki yıl kesinleşmiş gelirlerinin bütçeye konmasından ibarettir. Ancak gelirlerde artış tahmin ediliyorsa, artış nedeninin İçişleri Bakanlığınca kabul edilmesi gerekmektedir (İ.H. V.K. mad. 84/a). Bundan sonra özel idare müdürü, il hizmetlerini gören dairelerin eylül ayı başında bildirdikleri gider tekliflerini kendi dairesinin giderleri ile birleştirerek özel idarenin gelir ve gider tahminlerini gösteren bütçe tasarısını hazırlar ve gerekçesi ile birlikte ekim ayı başında valiye verir. Bütçe tasarısı il daimi encümenince incelenip bir rapora bağlandıktan sonra görüşülüp kabul edilmek üzere, vali tarafından kasım ayı girmeden önce il genel meclisine verilir (İ.H.V. Kanunu mad. 88; U. Muh. Talimatnamesi mad. 4, 5). Genel meclis bütçeyi, bütçe encümenince incelendikten sonra görüşüp kabul eder (17 Mayıs 1332 tarihli Vilâyet Mecalisi Umumiyesi Nizamnamei Dahilisi mad. 11). İl genel meclisince kabul edilen bütçe vali tarafından İçişleri Bakanlığına gönderilir. Mahallî İdareler Genel Müdürünün başkanlığı altında Millî Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım ve Bayındırlık Bakanlıklarının temsilcilerinden kurulu «Bütçe inceleme komisyonu» nda¹⁰³ ince-

103 Bu komisyona 3046 sayılı kanunla Maliye Bakanlığından da bir temsilcinin katılması kabul edilmiştir.

lendikten sonra Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile bütçe kesinleşir. Bütçelerde bölümden bölüme aktarma yapılması, ek ve olağanüstü ödenek alınması da aynı usûle göre yapılmak gerekir. Bir bölüm içindeki aktarmaları yapmağa il daimi encümeni yetkilidir (İ.H.V.K. nun 2346 s. kanunla değişik 86. maddesi; İ.H.V.K. mad. 144/4; U. Muh. T. mad. 10).

235. İl özel idareleri, bütçe bakımından, İdareyi Hususiyeyi Vilâyat Kanunu ile sözü geçen kanun ve talimatnamede yazılı olmayan hususlarda 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu hükümlerine tabi olup bütçe yılları, Devlet bütçesindeki gibi, mart ayından şubat ayı sonuna kadar olan 12 aylık süredir (1050 s. kanun mad. 5, 118).

Devlet bütçe formülü, 1964 yılından beri, özel idare bütçelerinde de uygulanmaktadır.

2 — GÖREVLERİN UYGULANMASI

236. İl özel idarelerinin programlı denilebilecek çalışmaları, bunların yıllık bütçelerine giren yatırım harcamalarından ibarettir. Daha önce de belirtildiği gibi, söz konusu yatırım harcamaları liste halinde meydana getirilen «İl programı» nda il özel idaresine ayrılan kısımlarda gösterilmektedir. Buna karşılık İdareyi Hususiyeyi Vilâyat Kanununun 78. maddesine ek fıkırdaki öngörülen «beşer yıllık program» lara illerde raslanmamaktadır. 1933 yıllarında bazı illerde yapıldığı görülen beş yıllık program hazırlama çalışmalarının istenilen ölçüde gelişmediği ve yaygınlaşmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim araştırma yapılan illerin hiç birinde bir yıldan fazla süreli programlar görülmemiştir. Aslında bütçe uygulamalarına dayalı olan ve yatırımların listesini gösteren bu belgelere «program» da denilemez (Paragraf 164). Çünkü, programın bütçeden önce «var» olması gerekir. Oysa bu programlar, yatırımcı dairelerin bütçe yılı için teklif ettikleri ödeneklerin gider bütçesine konulması ile ortaya çıkmaktadır. Nitekim yukarıda da değinildiği gibi (Paragraf 150), 1969 yılında Ankara ilinde, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planına paralel programlar hazırlanması amacıyla ilçelerden dörder yıllık program göndermeleri istenmiş; bunlardan alınan listelerden ancak 1969 yılı özel idare bütçesinin hazırlanmasında yararlanılmış; düşünülen dört yıllık program yapılamamıştır. Bu raporun yazıldığı sırada Ankara ili için yeniden 3 yıllık bir program hazırlığına başlanıldığı öğrenilmiştir.

237. Böylece il özel idarelerinde programların, bunların bütçelerinin kabulü ile belirdiği söylenebilir. Bütçelerin düzenlenmesinde karşılaşılan sorun, bakanlıkların yapacağı yardım miktarlarının bütçe hazırlıklarından önce illerce bilinmemesidir. İl özel idarelerine yapıla-

cak yardımlar genellikle bütçenin kabul edildiği malî yıl sonlarında illere bildirilmektedir. Bazı yatırımcı kuruluşlar merkezle «özel» görüşmeler yaparak gelecek yılda ne miktar yardım yapılacağını öğrenme imkânı buluyorlarsa da, merkezden bu suretle bildirilen yardımlar genellikle gerçekleşmemekte, bu da programlanan işleri aksatmaktadır. Örneğin, Ankara Millî Eğitim Müdürlüğüne 1968 yılı için Bakanlıktan 24 milyon lira ödenek verileceği bildirilmesi üzerine şehirde 553, köyde 211 olmak üzere 764 derslik için bir program yapılmış; ancak sadece 16 milyon lira yardım yapılması nedeniyle program bozulmuş ve o yıl ancak 523 derslik ele alınabilmiştir. Öte yandan illere gönderilmek üzere kesinleşen yardım ödeneklerinin zamanında gelmediği, hatta bazı bakanlıkların bu ödeneklerin tamamını yılı içinde göndermeyip ertesi yıla devrettikleri görülmektedir. Böylece merkez yardımlarının önceden bilinmemesi ve kesinleşen ödeneklerin geç ya da noksan gönderilmesi, programlanan işlerle bütçeler arasında bulunması gereken dengeyi sağlamakta, ortaya çıkan başlıca güçlüklerdir.

C — BELEDİYELERDE PROGRAMLAR VE BÜTÇELER

1 — GÖREVLERİN BUGÜNKÜ DURUMU

a) İmar planı ve programlama görevleri

238. 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinin 30. fıkrası, bütün belediyeleri «beldelerin harita, kadastro ve müstakbel şekil planlarını yaptırmak ve en az beşer yıllık bir mesai imar programı hazırlamak ve uygulamak» göreviyle yükümlü tutuyordu. 1933 yılında çıkarılan 2290 sayılı Yapı ve Yollar kanunu da 5. maddesinde bu hükme paralel bir hüküm getirmekle birlikte; mesai imar programının beş yılda tamamlanamayan kısımlarının 2. ve 3. beş yıllık programlara bırakılmasını belediye meclisinin gerekçeli kararı üzerine İçişleri Bakanlığının tasvibine bağlıyordu. Bu hükümler 9.7.1956 tarihinde kabul edilen 6785 sayılı İmar Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış bulunmaktadır. Belediyelerin bugünkü imar işlerini düzenleyen 6785 sayılı kanun; tasdikli halihazır haritaları bulunmayan belediyeleri halihazır haritalarını, nüfusu 5000 den yukarı belediyeleri imar ve kanalizasyon planlarını, nüfusu 5000 den aşağı belediyeleri belediye meclisince saptanacak belirli yolların istikamet planlarını yaptırmakla yükümlü tutmuş; nüfusu 5000 den aşağı belediyelerin, beldenin gelişmesini, belediyenin teknik eleman ve malî durumunu göz önünde bulundurarak belediye meclisleri kararıyla imar ve kanalizasyon planlarını yaptırabileceklerini kabul etmiştir. Kanunun 29. maddesi uyarınca imar ve yol istikamet planları, bele-

diye meclisince kabul edildikten sonra İmar ve İskân Bakanlığınca onanarak kesinleşir. Kesinleşen bu planların belediye dairesinde herkesin görebileceği bir yere bir ay süre ile asılması ve keyfiyetin usûlüne göre ilân edilmesi gerekmektedir.

239. İmar Kanununun 30. maddesi, imar planı yapılan yerlerde belediyeleri dörder yıllık «imar programı» yapmakla görevlendirmiştir. Maddedeki hüküm şudur :

«Belediyeler imar planının tasdikinden sonra, bu planı tatbik etmek üzere, kendi malî imkânlarına göre, dörder yıllık imar programları hazırlarlar. Bu programlar belediye meclislerince kabul edildikten sonra kesinleşir. Belediyeler imar programının tatbiki için lüzumlu tahsisatı, programı tatbik edecek ve beldenin imar faaliyetine göre hasıl olacak ihtiyacı karşılayacak fen adamı veya fen heyeti kadrosunu her yıl bütçelerine koymakla mükelleftirler».

İmar Kanunu gereğince düzenlenen İmar Tüzüğü'nün 23-26. maddelerinde dört yıllık imar programına ilişkin hükümlere ayrıca yer verilmiş bulunmaktadır.

240. Öte yandan, Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 2. ve 3. maddeleri, programlı işler için bütçeye konulan ödenekten herhangi bir sebeple bütçenin diğer kısımlarındaki bölüm ve maddelere aktarma yapılmasını yasaklamakta; hesap döneminin sonunda programlı giderlerden kullanılmayan ödenek artıklarının ertesi yıl bütçesinde ilgili olduğu bölüm ve maddelerde «devir» olarak gösterileceğini ve karşılığının bankada «nakit» olarak muhafaza edileceğini bildirmektedir.

b) Bütçelerle ilgili görevler

241. Belediye bütçelerinin düzenlenmesi ile ilgili hükümler, Belediye Kanunu ve Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü ile Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinde yer almıştır. Bunlarda hüküm bulunmayan hususlarda 1050 sayılı Muhasebeyi Umumiye Kanunu hükümleri uygulanır.

Belediye bütçesinin hazırlanması, belediye başkanının görevidir (Bel. K. mad. 120). Belediye başkanı bütçeyi, belediye saymanının —varsa belediye hesap işleri müdürünün— yardımı ile yapar. Belediye saymanı, belediye gelirlerinin tahmini ile bütçe hazırlığına başlar. Bütçeye konacak tahmini gelirler, son üç yılın kesinleşmiş gelir ortalamasıdır. Tahminlerde gelir artırıcı ve azaltıcı sebepler de göz önünde tutulur. Bütçeyi onamaya yetkili makam, gelir artırıcı se-

beplerin yerinde olup olmadığını inceleyebilir (Bel. K. mad. 123/2; Bel. Muh. U. Tüzüğü mad. 9). Bundan sonra, sayman belediye hizmet dairelerinin eylül ayı başında bildirecekleri gider tekliflerini, saymanlığın giderleri ile birleştirerek belediyenin gelir ve gider tahminlerini gösteren bütçe tasarısını hazırlar ve gerekçesi ile birlikte kasım ayı başında belediye başkanına verir. Bütçe tasarısı belediye encümeninde incelenip bir rapora bağlandıktan sonra, görüşülüp karara bağlanmak üzere, şubat ayı başında belediye meclisine verilir. (Bel. Muh. U. Tüzüğü mad. 10 - 13). Belediye bütçesi ilde vali, ilçede kaymakam, bucakta bucak müdürü tarafından bir hafta süre içinde incelenip onaylanır (Bel. K. mad. 71, 123). Belediye bütçesini onamaya yetkili en büyük mülkiye amiri bütçeler üzerinde şu inceleme ve işlemleri yapabilir :

(1) Bütçe Kararnamesi metninde kanun ve tüzüklere uymayan madde ve ibareler görürse düzeltir.

(2) Bütçeye belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirler konulmuşsa, bunları bütçeden çıkarır; kanunî yetki üstünde konulan gelir tahminlerini kanunî hadde indirir.

(3) Belediye görevleri ile ilgili olmayan hizmetleri ve bunlar için konulan ödeneği bütçeden çıkarır.

(4) Bütçeye konulmayan mecburî giderlere ilişkin ödeneği ekler.

(5) Bütçedeki gelirler mecburî giderleri karşılamaya yetmezse, kanunda gösterilen en yüksek hadden aşağı tayin edilmiş olan belediye resim ve harç tarifelerini kanunî en yüksek hadde kadar yükseltir. Buna rağmen gelirler mecburî giderlere yine yetmezse, gerekli ödenek isteğe bağlı giderlerden sağlanır.

Böylece aynen veya değiştirilerek onaylanan bütçe kesinleşir. Yetkili makamın bütçeden yaptığı değişikliğe karşı belediye meclisi Danıştay'a başvurabilir. En büyük mülkiye amiri tarafından bir hafta içinde onanmayan belediye bütçesi doğrudan doğruya kesinleşmiş sayılır.

242. Bütçelerde bölümden bölüme yapılacak aktarmalarla ek ve olağanüstü ödenek alınması da aynı usûle tabidir. Bir bölüm içinde aktarma yapmağa belediye encümeni yetkilidir (Bel. K. mad. 70/4, 71, 83/5; Bel. Muh. U. Tüzüğü mad. 18).

Belediye bütçeleri, Devlet ve özel idare bütçelerinde olduğu gibi, mart ayından şubat ayı sonuna kadar olan 12 aylık süredir (1050

sayılı Kanun mad. 5). Devlet bütçesi için kullanılan formül, 1964 yılından beri, belediye bütçelerinde de kullanılmaktadır.

2 — GÖREVLERİN UYGULANMASI

a) İmar Planları

243. Belediyeleri ilgilendiren planlı çalışmalar, dar anlamda, dört yıllık imar programlarına esas olan imar planlarında kendini göstermektedir. Türkiye'de belediyelerin sayısı 1967 yılı sonunda 1192'ye ulaşmıştır. 1951-1960 yılları arasında her yıl ortalama 33 yeni belediye kurulmuştur. Bu ortalama 1960-1967 (Temmuz sonu itibarıyla) 30'dur. Buna karşılık, 1963 yılı sonuna kadar belediyelerin ancak 685'inin imar planı yapılmış durumdadır. Bu 685 şehir ve kasabada imar planlarının bazıları ikinci ve üçüncü kez yapılmıştır.¹⁰⁴ Belediye sayısı 1963 yılında 1030 olduğuna göre, belediyelerin 1/3'ünden fazlasında imar planı yapılmadığı anlaşılmaktadır.¹⁰⁵ Öte yandan, yapılan planların büyük bir çoğunluğunun uygulama niteliğinde olmadığı hususunda yetkililer ve ilgililer arasında görüş birliği vardır. Bu görüşe plan çizen uzmanların mensup olduğu meslek kuruluşları da katılmaktadır. Belediye Başkanlarının ise, uygulamak için değil, duvara asmak için imar planı yaptırmak istedikleri sık sık tekrarlanan bir espridir. Belediyelerin uygulama olanağı bulunmayan imar planı yaptırmalarının nedeni, nüfusu 50 binden az belediyelerin İller Bankasındaki ortak fondan su, elektrik ve kanalizasyon projeleri için yardım görmeleri ve bu projelerin onanmasının o belediyede imar planı bulunmasına bağlı olmasıdır.¹⁰⁶

244. Küçük belediyelerin bir çoğunun imar planlarını uygulamayacaklarını daha baştan bildiklerini ve öte yandan Ankara gibi imarı özel kanunla gerçekleştirilmek istenen bir şehirdeki başarısızlığın köklü nedenleri olması gerektiğini belirten sayın Hocam Prof. Fehmi Yavuz, bu alandaki başarısızlık nedenlerini şöyle özetlemektedir:

(1) Kadastro haritalarının yokluğu ve bulunanların yetersizliği :

İmar Planı bulunan şehir ve kasabanın yalnız elli kadarının kadastro haritası vardır. Kadastroya dayanmayan halihazır haritaları ile imar planları türlü sıkıntılar ve anlaşmazlıklar yaratmaktadır. Yapı ve parselasyon hareketleri de adım

¹⁰⁴ Ahmet Menderes, «İmar Planlarının Düzenlenmesi», İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 223, Mayıs 1964, s. 276.

¹⁰⁵ Belediye Sayıları ile ilgili rakamlar için Bkz. Türkiye'de Belediyeler, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara 1967, s. 5, 6.

¹⁰⁶ Prof. Yavuz, age, s. 95; Menderes, age, s. 276.

adım izlenmediğinden, yapılmış olan kadastro haritaları hızla eskimekte, bundan hem planlı imar çalışmaları, hem de vatandaş zarar görmektedir. Kanalizasyon, elektrik, su, telefon (bulunan yerlerde havagazı) ağlarını gösteren haritaların bulunmaması ya da yetersizliği planlı imar çalışmalarını büyük ölçüde aksatan nedenler arasındadır.

(2) Gelirlerin yetersizliği :

Türkiye'de büyük-küçük bütün belediyeler gelir sıkıntısı içinde bulunmaktadır.

(3) Personel yetersizliği :

Personel, özellikle teknik personel bakımından belediyeler çok büyük sıkıntı içindedirler. Bir soru kağıdını cevaplandıran 832 belediyeden 468'inde hiçbir teknik eleman olmadığı anlaşılmıştır. Teknik eleman olarak gösterilen 484 elemandan 152'si ise teknik öğrenim yapmamıştır. Bu 152 elemanın 31'i ilkokul eğitimi dahi görmemiş; 68'i ilkokul, 33'ü ortaokul, 20'si lise öğrenimi yapmıştır.

(4) Halkın ilgisinin eksikliği :

Millî ve mahallî ölçüde planlı çalışma zorunluluğu gereği kadar anlaşılamamış ve bunun geleneği kurulamamıştır. Hızla büyüyen İstanbul, Ankara gibi şehirlerde hemşerilik duygusu her geçen gün zayıflamaktadır. Buralarda imar ve yapı nizamlarına aykırı davrananların; gecekonducuların kendi aralarında sıkı bir dayanışma vardır. Bu tutum planlı çalışmalardaki başarıyı daha çok azaltan bir neden sayılmalıdır.

(5) Arsa fiyatlarının yükselmesi :

Memleketimizde arsa her türlü spekülasyona açıktır. Parselcinin çoğunlukla hiç bir şehircilik prensibine sığmayan çabaları, nüfus artışı, hızlı şehirleşme, enflasyon gibi nedenlerle arsa fiyatları artmaktadır. Ve bu artışı önleyecek hiç bir fren de yoktur.¹⁰⁷

b) Dört yıllık imar programları

245. İmar planı onanmış olan belediyelerin 4 yıllık imar program yapmaları gerekmektedir. Ancak belediyelerin bu işe de önem vermedikleri bir gerçektir. Yapılan araştırmalar, 6785 sayılı İmar Kanunundan önce belediyelerin yarısından çoğunun herhangi bir programı yapmadığını göstermiştir. Nitekim 1956 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesinin New-York Üniversitesi ile ortaklaşa yaptığı anketi cevaplandıran 378 belediyeden 151'i imar programı yaptığını, 199'u yapmadığını bildirmiştir. Program yapmamaları nedeni olarak 100 belediye para darlığını, 53 belediye kadro darlığını, 31 belediye merkezî hükümetin ilgisizliğini, 25 belediye imar planının henüz yapılmamış olmasını göstermiştir. Kadro ve para darlığı, merkezî hükümetin

107 Prof. Yavuz, age, s. 95, 97.

ilgisizliği gibi nedenler şüphesiz belediyelerin içinde bulunduğu mali sıkıntıyı belirtmektedir.¹⁰⁸

246. Doç. Dr. Cevat Geray'ın mülkiye müfettişlerinin teftiş raporları üzerinde yaptığı bir incelemeye göre, 1956 yılında yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunundan sonra da, belediyelerin çoğunun dört yıllık imar programı yapmadıkları, yapılanların da genel olarak «yetersiz» olduğu anlaşılmıştır. Nitekim 184 teftiş raporundan dört yıllık imar programını inceleme konusu yapan 93 raporda, 39 belediyenin program yaptığı 54'ünün yapmadığı açıklanmıştır. Program yapan 39 belediyeden 36'sının düzenlediği program ise «matluba muvafık» değildir. Bu durum, Sayın Doçent'in de belirttiği gibi, belediyelerimizin yaptıkları imar programlarının mevzuatın gerektirdiği şekilde düzenlenmediği ve samimiyetle uygulanmadığı yolunda ciddi endişeler doğurmaktadır. Programların bütçelerle ilişkilerinin gereği gibi kurulmaması ve mevzuatın aradığı bilgi ve unsurları kapsamaması bu endişeleri daha da artırmaktadır. Yetişkin eleman bakımından daha iyi durumda olması gereken 20 binden çok nüfuslu şehirlerimizin belediyelerinde de uygulama pek tatmin edici değildir. Örneğin Ankara Belediye Meclisi Bayındırlık Encümenince 28.6.1957 tarihinde hazırlanan ve 1957 - 1961 dönemini kavrayan 5 yıllık imar programında yukarıda sayılan noksanların çoğunu görmek mümkündür.¹⁰⁹

247. Belediyelerin imar programları ile bütçeleri arasındaki ilişkiler yalnız Ankara ilinde araştırma konusu yapılabilmektedir. Tespitlere göre, Ankara İl Planlama Bürosunda, belediyelerin dört yıllık programları ve bütçeleri ile ilgilenilmediği; bunlardan sadece Büronun yapacağı izlemeye esas olmak üzere, izlemenin yapıldığı yıla ait çalışma ve iş programı ile dönem sonu izleme raporlarının alınması ile yetinildiği, iş programında gösterilen yatırımlara yetecek ödeneklerin ise, prensip itibarıyla «bütçelere konulmuş olduğu» nun varsayıldığı anlaşılmaktadır. Oysa, Ankara Merkez Belediyesi dışındaki belediyelerin dört yıllık imar programları ile yıllık çalışma ve iş programları ve bütçeleri arasında önemli tutarsızlıklar görülmüş; bazı belediyelerin imar planları olmadığından dört yıllık imar programı yapmadıkları anlaşılmıştır. Tutarsızlıkların nedenleri şöylece özetlenebilir :

(1) Ankara ilinde mevcut 32 belediyeden 21'inin nüfusu 5000'den az olduğu için buralarda imar planı yapılması zorunlu değil-

108 Doç. Dr. Cevat Geray, «Planlı Kalkınma Devresinde İmar Programları ve Belediyelerimiz», İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 223, Mayıs 1964, s. 281.

109 Geray, age, s. 282 - 284.

dir. Böyle olunca bu belediyelerde dört yıllık imar programı yapılması söz konusu olmamaktadır.

(2) İmar Programları herhangi bir envanter çalışması yapılmadan; beldenin sosyal, ekonomik durumu araştırılmadan hazırlanmakta; malî olanakların çok üstünde ihtiyaç listeleri ile ortaya çıkılmaktadır. Bu da, imar programlarını uygulama olanağından yoksun bırakmaktadır.

(3) Yapılan dört yıllık imar programları ihtiyaçları sıralayan bir listeden ileri gitmemektedir. Bazı yerlerde, belediye meclisinin dört yıllık program üzerinde görüşme tutanakları vardır. Bu tutanaklara «4 yıllık imar programı» gözüyle bakılmış, tutanaklar program haline getirilmemiştir.

(4) İmar programları bazı belediyelerde 4, bazılarında 5 yıllık olarak hazırlanmıştır.

(5) İşlerin sıralanması, önceliklerinin belirtilmesi konusunda hiç bir kayda raslanmadığı gibi bunların birbirleriyle ve imar planı ile ilişkileri de gösterilmemiştir.

(6) Yapılacak işlerin paraca tutarı ve bunların yıllara dağılışı genellikle gösterilmemiştir. İşlerin paraca tutarını göstermiş olanlar da, yeterli ödeneği bütçelerine koymamışlardır. Bu durum, imar programları ile bütçeler arasında ilişki kurulmadığını göstermektedir.

(7) Belediye yatırımlarının izlenmesine esas olmak üzere İl Planlama Bürosu'na gönderilen çalışma ve iş programları ile dört yıllık imar programları arasında benzerlik ve paralellik yoktur. Çalışma ve iş programlarında gösterilen yatırımlar için gerekli ödenekler bütçelere konulmamış ya da noksan konulmuştur. Bunun nedeni, «fen işleri» servisinin bütçe olanaklarını göz önünde tutmaması ve bu konuda saymanlıkla işbirliği yapmamasıdır.

(8) Bütçeleri onamaya yetkili mülkiye amirleri, programlardaki işlere yetecek ödeneklerin bütçelere konulup konulmadığını incelememektedirler.

248. Belediye yatırımları üzerindeki izleme il planlama bürolarında «kayden» yapılmakta, gerçekleşme sonuçları değerlendirilmemektedir. Mülkiye müfettişleri yaptıkları teftişlerde, belediyelerin malî güçlerinin üstünde işlere girişmeleri, programlı çalışmamaları nedeniyle gerçekleşme oranlarının «çok düşük» olduğunu rakamlarla ortaya koymuşlardır. İllerce yapılan izlemede ise gerçekleşmeme nedenleri üzerinde durulmadığından, program uygulamalarında ortaya çıkan

aksamalar ve dar boğazlar dile getirilememektedir. Aslında bu sonuç olağan sayılmalıdır. Çünkü :

(1) Mülkiye amirlerine, ne belediye mevzuatı ile ne de yıllık programlarla «izleme» konusunda bir yetki ve görev verilmemiştir. İl İdaresi Kanununun 9/D ve 31/Ç maddeleri ile valilerle kaymakamlara mahallî idareler üzerinde verilen «denetleme ve teftiş yetkisinin de türlü nedenlerle işlemediği bilinen gerçeklerdendir. Planlı dönemde, belediye yatırımları üzerinde illerce yapılan izleme, günün ihtiyacından doğan bir uygulama olarak ortaya çıkmıştır. İlçelerde ise böyle bir izleme yapılmamaktadır. İzlemede ortaya çıkan bugünkü uygulama, valilerle kaymakamlara bu konuda açık ve kesin yetkiler verilmesi bakımından düşündürücü bulunmaktadır.

(2) Belediyelerin genel idare ile olan ilişkilerinde valilerle kaymakamların koordine edicilik fonksiyonları ya işlememekte ya da yetersiz ve etkisiz kalmaktadır. Bu durum özellikle çeşitli merkez kuruluşlarınca belediyelere yapılan malî ve teknik yardımlarda kendini gösterir. Birçok belediye başkanı ve çeşitli belediye ilgilileri, bu yardımları sağlamak amacıyla, heyet halinde ya da tek başlarına merkeze gelmekte; bu durum bazan, idarî konuların bile merkezde çözümlenmek istenmesine kadar genişleyen genel bir davranış halini almaktadır. Bu yüzden yılın önemli bir kısmını belde dışında geçiren belediye başkanlarının sayısı az değildir. Türlü sakıncaları bulunan bu eğilimin ortadan kaldırılabilmesi bakımından, belediyelerin genel idare ile olan ilişkilerinin, belli ölçülerde merkezden illere kaydırılarak il ve ilçe seviyelerinde düzenlenmesi zorunlu görülmektedir.

D — KÖYLERDE PROGRAMLAR VE BÜTÇELER

1 — GÖREVLERİN BUGÜNKÜ DURUMU

a) Programlama görevleri

249. 18 Mart 1340 (1924) tarihli ve 442 sayılı Köy Kanununun 43. maddesinde, ihtiyar meclisinin köy işlerini «en ziyade lâzım olandan» başlayarak bir sıraya koyacağı ve biri yapıp bittikten sonra surasıyla hepsini köylüye gördürmeğe çalışacağı; önce yapılması gereken sağlık, yol, okul işlerinin geri bırakıldığını köyün bağlı olduğu kaymakam ya da vali haber alır veya şikâyet üzerine öğrenirse, bunların göstereceği yolda işlerin yapılacağı belirtilmiştir. Köy hizmetlerinin bir plana ya da programa göre yürütüleceği konusunda kanunda başkaca bir hüküm bulunmamaktadır.

250. İçişleri Bakanlığında illere gönderilen 13.6.1936 gün ve 59/164 sayılı, 27.10.1950 gün ve 630-629-2/13408 sayılı genelgelerde köylerce iş programlarının yapılması öngörülmekte ve bu programların köylerin ihtiyaç ve menfaatleri ile ahenkli bir biçimde düzenlenmesi, köy bütçelerine programları için gerekli ödeneğin konulması, bu çalışmaların vali, kaymakam ve köy bürolarınca izlenmesi, çalışmalara ilişkin birleşik cetvellerin de Bakanlığa gönderilmesi istenmektedir.

251. Yine İçişleri Bakanlığınca 21.1.1942 tarihinde çıkarılan (Köy İdareleri Hesap Talimatı) nda dolaylı olarak iş programlarından söz edildiği görülmektedir. Programla ilgili hükümler Talimatın 9, 28, 33 ve 34. maddelerindedir. Şu kadar ki, bu programlara 9. maddede «iş programı» denilirken 28. maddede «kalkınma programı» denildiği görülmektedir. Söz konusu maddelere göre, köyün iş programına girmiş ve o yıl içinde yapılacak işlere gerekli ödenek bütçe'deki bölüm ve maddelerine konulur. Bu ödenekten yılı içinde kullanılmayanlar para olarak aynen ertesi yıla devredilir ve başka yere sarfedilemez. Programdaki işlerin yılı içinde yapılması zorunludur. Yılı içinde yapılmasına imkân bulunmayıp ertesi yıla kalan işler için Köy Kanununun 43. maddesine dayanılarak gerekçesi gösterilmek suretiyle kaymakam ve validen izin alınır. Aksi takdirde köy muhtarı ile ihtiyar meclisi üyelerine Köy Kanununun 46. maddesine göre il ve ilçe yönetim kurullarınca 50 liraya kadar para cezası verilir.

b) Bütçelerle ilgili görevler

252. 442 sayılı Köy Kanununda köylerin mecburî ve isteğe bağlı işleri, gelir ve giderleri açıklanmış olmakla birlikte; köyler için bütçe yapılıp yapılmayacağı konusunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Köylerin bütçelerine ilişkin hükümler sözü edilen Hesap Talimatı ile düzenlenmiştir.

Buna göre; köy bütçesinin hazırlanması görevi, tek başına muhtara değil, ihtiyar meclisine verilmiştir. Bütçenin hazırlanmasına kasım ayında başlanır (Tal. Mad. 11). Köy bütçe gelirlerinin tahmininde üç yıllık ortalama usûlü kabul edilmiştir. Bunun için sonucu belli önceki iki yılın tahsilâtı ile bütçenin hazırlandığı yılın kasım ayına kadar yapılan ve o tarihten yıl sonuna kadar yapılacağı tahmin edilen tahsilât toplamının ortalaması bütçeye tahminî gelir olarak konulur (Tal. Mad. 7). Köyde hizmet daireleri olmadığından giderlerin tahminini de ihtiyar meclisi yapar. Köyün aylıklı ve yıllık, sürekli ve geçici adamlarının ücretlerine ve köyün iş programına girmiş olup o yıl içinde yapılacak işlere ilişkin ödenekler köy giderlerini teş-

kil etmektedir (Tal. Madde 9). Böylece bütçe gelir ve giderleri tahmin edildikten sonra bütçe kararnameşi ihtiyar meclisince imzalanıp kasım ayı sonuna kadar kaymakam ve valilere gönderilir. Bu makamların aralık ayının 8. günü akşamına kadar incelemelerini bitirip bütçeleri derhal onayladıktan sonra köylere geri gönderilmeleri gerekir (Tal. Mad. 18, 37, 38).

Köy bütçesinin hesap dönemi 12 ay olup ocak ayının birinci günü başlar, aralık ayının son günü biter (Tal. Mad. 2).

Köy bütçe formülü, Köy İdareleri Hesap Talimatı ile birlikte hazırlanmıştır. Ancak gider bütçesinde yatırım harcamaları ile cari harcamalar birbirinden ayrılmış değildir. Nitekim gider bütçesinde «1) idare işleri, 2) ziraat ve ekonomi işleri, 3) kültür işleri, 4) sağlık ve sosyal yardım işleri, 5) bayındırlık işleri, 6) türlü işler, 7) asker ailelerine yardım» şeklindeki 7 bölümden 2, 3, 4 ve 5. bölümlerin herbirinde hem cari harcamalar ve hem de yatırım harcamaları yer almış bulunmaktadır.

2 — GÖREVLERİN UYGULANMASI

254. İçişleri Bakanlığınca 1936 yılında illere gönderilen genelgede ve daha sonra 1942 yılında çıkarılan Köy Hesap Talimatı'nda köylerde «iş programı» yapılması istenmiş olmasına rağmen; köylerin büyük çoğunluğunda iş programı yapılmadığı, program yapılan köylerde ise bütçelere gerekli ödeneklerin konulmadığı ya da idare amirlerinin değişmesi ile program yapılmaktan vazgeçildiği, birçok yerlerde de mülkiye müfettişlerinin teftişleri için «göstermelik» programlar hazırlandığı bilinmeyen bir şey değildir. Bazı yerlerde, özellikle kaymakamların, ilçe seviyesinde köy çalışmalarına da yer veren değişik süreli programlar yaptıkları görülmüştür. Ancak bu çabalar kişisel davranışlardan öteye geçmemiş (Paragraf 160), genellikle kendilerinin oradan ayrılmasıyla programlı çalışmalar da sona ermiştir.

255. Planlı döneme girildikten sonra toplum kalkınması alanında pilot ilçe olarak seçilen yerlerde bu amaçla programlar hazırlanmaya başlamıştır. Pilot ilçelerin seçimi için, 1963 yılında 6 ve 1964 yılında 6 olmak üzere, 12 il tesbit edilmiş ve her ilden bir ilçe, deneme ala-

nı olarak seçilmiştir. Bu ilçeler Altınözü, Korkuteli, Bünyan, Terme, Edirne Merkez, Muş Merkez, Maçka, Hınıs, Köyceğiz, Tavas, Orta ve Ulukışla ilçeleridir. Pilot ilçelerin seçimine daha sonraki yıllarda da devam edilmiş; İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında valilerle kaymakamların koordine edilişi ile toplum kalkınması metodu içinde hazırlanıp yürütüleceği belirtilen «küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi programları»nın bu dönemde bütün illeri kapsamaması öngörülmüştür.¹¹⁰

256. 1963 yılında seçilen pilot ilçelerden Korkuteli'nde, Antalya Bölgesi Planlama Müdürlüğüne ilkin 6 köyde araştırma ve program çalışmaları yapıp sonuçlanmış daha sonra bu çalışmaları il ve ilçe yöneticileri yürütmüşlerdir. 1964 yılında Korkuteli ilçesinin 28 köyünde yapılan program çalışmaları, daha sonraki yıllarda bütün köylere yayılmıştır. Bünyan ve Altınözü ilçelerinde de program çalışmalarına, deneme safhasından sonra, il ve ilçe yöneticileri tarafından devam olunmuş ve bu çalışmalar için bir form geliştirilmeye başlanmıştır. Ancak envanter çalışmaları, Devlet Planlama Teşkilatı Toplum Kalkınması Gurubu, Antalya Bölge Planlama Müdürlüğü, Toprak İskân Genel Müdürlüğü ve taşradaki kuruluşlar tarafından farklı amaç ve yöntemlere göre yapılmış; taşra yöneticileri bu konuda yetiştirilmediğinden araştırma çalışmaları sınırlı kalmıştır.¹¹¹ Programlar bir yıllık işleri kapsayacak şekilde hazırlanmıştır. Korkuteli ilçesi köyleri için (çalışma programı ve iş planı) adıyla hazırlanan program bunlardan biridir. Korkuteli ilçesinin Yelten köyünün 1964 yılı programında görüldüğü gibi, programın baş tarafında, envanter çalışmalarına göre köyün coğrafya, iklim, ulaşım, nüfus, tarım ve mülkiyet durumları, arazi değerleri, su kaynakları, ekonomik ve sosyal durumu, köy tipi ve mesken durumu açıklanmıştır. Bundan sonra yapılacak işler tarım, bayındırlık millî eğitim, sağlık, enerji şeklinde hem sektörler ve hem de köye hizmet götüren daireler itibarıyla karışık olarak sıralanmıştır. Programda yapılacak işin miktarı ile köylü ve Devlet katılışlarının miktarları gösterilmemiş, işlerden sorumlu olanlar açıkça belirtilmemiş, koordinasyon konularına ise hiç yer verilmemiştir. Daha sonraki yıllarda da köyler için program hazırlanmasından vazgeçilmiştir.

257. Köyler için yapılan bu programlar, ilçede konularına göre birleştirilerek ilçenin genel programı meydana getirilmiştir. Bununla birlikte bazı yerlerde ilçe programı yapılmadığı, köy muhtarlıklarından alınan ihtiyaç mazbatalarının ile gönderildiği ve programın ilde yapıl-

110 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, s. 253

111 B. Ablum, S. Kars, M. A. Bilge, age, s. 58, 115.

diğı anlaşılmıştır. Hınıs ve Maçka ilçelerinde durum böyledir.¹¹² Öte yandan ilçenin genel programında işlerin ne sektörlere, ne de hizmet dairelerine göre hazırlanmadığı, bu bakımdan ilçe programının köy programlarına paralel olmadığı görülmüştür. Örneğin Korkuteli ilçesinin 1966 yılı (Çalışma Programı Özeti) nde şu işlerin sıralandığı görülmektedir :

- (1) Toplum eğitimi,
- (2) Meslekî teknik kurslar,
- (3) Temel ve genel bilgi kursları,
- (4) Sosyal ve kültürel çalışmalar,
- (5) Spor faaliyetleri,
- (6) Sergiler,
- (7) Kitaplık çalışmaları,
- (8) Kamp çalışmaları,
- (9) Köy yolları ve köprüleri,
- (10) Köy içme suları,
- (11) Halk okuma odaları.
- (12) Tavukçuluk - hindicilik - besicilik.

258. Programlarla köy bütçeleri arasında ilişki kurulmamıştır. Programda öngörülen işler için gerekli köylü katılışlarının bazı yerlerde köy ihtiyar kurullarından alınan «taahhütname» ile sağlanmağa çalışıldığı görülmektedir. Hukukî bir değer taşımayan bu taahhütlerden halk katılışlarının sağlanmasında kesin ve etkili sonuç alınamıyacağı açıktır. Gerçekten, bazı yerlerde köylünün verdiği sözü türlü nedenlerle yerine getirmedeği ve bu yüzden köylü katılımının sağlanmasında güçlük çekildiği görülmüştür. Bu bakımdan programlanan işlerin uygulamaya konulmasında finansman konusuna gereken önemin verilmediği söylenebilir.

259. Öte yandan il özel idare bütçelerinden köylere yapılan yardımlarda amaçlar belirtilmemiş, yardım kriterleri saptanmamış ve daha önemlisi bu yardımların «mahalline masruf» olup olmadıkları denetlenmemiştir. Araştırma yapılan illerden birinde köylere ve belediye-
lere, özel idare bütçesinden şu yardımların yapıldığı görülmektedir :

¹¹² B. Ablum - S. Kars - M. A. Bilge, age, s. 59.

Yıllar	Köylere yapılan yardımlar (TL.)	Belediyelere yapılan yardımlar (TL.)
1963	275.100	200.00
1964	482.478	99.781
1965	748.973	100.000
1966	991.373	100.000
1967	1.192.590	210.000
1968	4.108.450	300.00
1969	1.126.511	—

Söz konusu yardımlar ilgili köy ve belediyenin «talebi» üzerine il daimi encümeninin «takdiri» ne göre dağıtılmıştır. Alındı karşılığında yapıldığından, yardımların köy ve belediye bütçelerine intikal ettiği anlaşılmaktadır. Köylere yapılan yardımların «mahalline» ve köylünün yardıma esas olan «talebine» uygun olarak sarfını gözetmeleri konusunda kaymakamlara ayrıca direktif verilmiştir. Ancak kaymakamlar bu gözetimi genellikle yapamamışlardır. Böylece yardımların hangi işlere, nasıl harcandığı, ekonomik ve sosyal etkileri izlenip değerlendirilememiştir.

260. Köylere çeşitli merkez kuruluşlarınca da malî yardımlar yapılmaktadır. Köy işleri Bakanlığınca Toplum Kalkınması Teşvik Fonundan, İller Bankasının safi kârından ayrılan fondan yapılan yardımlar bu arada sayılabilir.

Merkez kuruluşları köylere bu yardımları birbirinden habersiz olarak yapmakta, bu konuda aralarında merkez seviyesinde işbirliği ve koordinasyon bulunmamaktadır. Ayrıca yardımların pek çok formaliteyi gerektirmesi bunların köylere ulaşmasını geciktirmektedir. Bu durumun ise, yapılan yardımların dengeli ve birbirine uyumlu şekilde dağılımını engelleyeceği, dolayısıyla Ulusal Plan yaklaşımlarını güçleştireceği ortadadır.

261. Köylerde programa alınan işlerin uygulamasında başgöstere güçlüklerle ilgili köylü anketlerinin sonuçları şöyledir :

İşlerin başarılmama nedeni	K ö y l e r	
Köylü söz verdiği katılığı (yardımı) yerine getirmedi	12	3
Muhtar ve ihtiyar kurulu önyak olmadı	3	5
Köylünün görevlendirdiği önderler görevlerini yapmadı	5	2
Köylünün bir bölümü, birkaç kişi ya da aile oyun bozanlık etti	3	6
Kamu görevlisi (Devlet) sözünü tutmadı	37	92
İşler köylünün boş olduğu mevsime raslatılmadı	10	1

Kaynak : Toplum Kalkınması Araştırma Raporu, s. 135.

Ankete verilen cevaplar, gerek merkez kuruluşlarının ve gerekse özel idarenin malî yardımları yanında; köye hizmet götüren kuruluşların teknik yardımları yeterli ölçüde yapamadığını göstermektedir. Gerçekten, ilçe seviyesinde en büyük güçlük, ele alınan projelerin etütlerinin yaptırılmasında, araç ve gereç sağlanmasında başgöstermiştir. İlçeler, hiçbir maddî olanakları bulunmadığı için, yapılan çalışmaları malî ve teknik yönden destekleyememiş; köylerde yetersiz kaynakları ile ihtiyaçları karşılayamamışlardır. Bazan köylü yapı gereçleri için yüksek fiyatlar ödemek zorunda kalmış, teknik eleman sıkıntısı işlerin gecikmesine yol açmıştır. Köylünün tümünün ya da bir kısmının söz verdiği yardımı yerine getirmemesi de bu konuda önemli bir güçlük olarak belirmiştir. Bundan başka yönetici ve yürütücülerde işbirliği anlayışının, takım çalışması yeteneğinin gelişmemesi çalışmaların dağınık olmasına ve kaynaklardan ekonomik ölçülerde yararlanılmasının sınırlı kalmasına yol açmış; bu da gecikmeleri ve güçlükleri artırmıştır.¹¹³

262. Toplum Kalkınması Araştırma Raporunda program uygulamaları üzerinde Devlet Planlama Teşkilâtınca, il toplum kalkınması ve koordinasyon kurulu, müfettişlerce yapılan izleme ile yöneticilerin kendi konularında yaptıkları izleme türlerinden söz edilmiştir. Ra-

113 B. Ablum - S. Kars - M. A. Bilge, age, s. 134 - 137.

porda belirtildiğine göre, bu izleme ve değerlendirmeler arasında ilişki kurulmadığı gibi, bir izleme metodolojisi de geliştirilmemiştir. Öte yandan Devlet Planlama Teşkilatınca geliştirilmesi düşünülen formlar benimsenmemiş, bu nedenle izleme sonuçları dosyalara intikal etmemiştir. Bundan başka yöneticilerde değerlendirme alışkanlığı gelişmemiştir. Daha sonra raporda, Toplum Kalkınmasının, merkez seviyesinde kuruluşlar arasında sık sık yer değiştirmesi nedeniyle Toplum Kalkınmasına ilişkin «genel bir değerlendirme» yapıldığı, Köyişleri Bakanlığı Bakanlıklararası Toplum Kalkınması ve Koordinasyon Kurulunun genel izleme ve değerlendirme çalışmalarına raslanmadığı, sonradan bu konudaki görevlerin merkez seviyesinde İçişleri Bakanlığına verildiği ve İçişleri Bakanlığının henüz ön hazırlık çalışmaları içinde bulunduğu belirtilmektedir.¹¹⁴ Bu açıklamalar, yıllık programlarda il seviyesinde öngörülen izleme ve koordinasyon tedbirlerinin yerine getirilmesinde illerle merkez kademesi arasında ki daha önce sözünü ettiğimiz kopukluğun (Paragrafı 225), Toplum Kalkınması çalışmaları yönünden de varlığını ortaya koymaktadır. Açıktır ki, izleme ve koordinasyon ilişkilerindeki bu durum, pilot ilçe çalışması yapılmayan yerlerde de vardır. Şu farkla ki, bu gibi yerlerde il toplum kalkınması koordinasyon kurulu bulunmadığından, bu tür uygulamalar üzerindeki izleme ve koordinasyon fonksiyonunu il koordinasyon kurulu yerine getirmektedir. Gerçekten bir yandan taşıyıcı hizmet götüren Millî Eğitim, Köyişleri, Tarım, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarının yaptıkları merkez yatırımları; bir yandan da özel idare bütçesinden yapılan yatırımlar, hatta büyük şehirlerde gecekondu alanlarında çeşitli kuruluşlarca yapılan çalışmalar (örnek: Ankara'da gecekondu bölgesinde Karayolları Bölge Müdürlüğünün çalışmaları) üzerinde il seviyesinde yapılan izlemenin ve bu kuruluşlar arasında sağlanmaya çalışılan koordinasyonun, aynı zamanda Toplum Kalkınması uygulamaları üzerindeki izleme ve koordinasyonun ta kendisi olduğuna kuşku yoktur. Başka deyişle, il seviyesindeki izleme ve koordinasyon fonksiyonu, illerde genel ve özel idare bütçelerinden yapılan bütün yatırımlarla birlikte Toplum Kalkınması alanındaki çalışmaların bütününe kavrayan bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bakımdan illerde birbirinden farklı ve ayrı hatlar üzerinde değil, birbirinin aynı ve tek hat üzerinde işleyen tek bir izleme ve koordinasyon fonksiyonu söz konusu olmaktadır. Bu da Yıllık Programlarda öngörülen il seviyesindeki izleme ve koordinasyon fonksiyonudur. Ulusal Plan bütünlüğü ilkesinin sonucu olan bu durum, Toplum Kalkınmasının planlamadan ayrı bir konu olmadığını göstermesi bakımından dikkat çekici bulunmaktadır.

¹¹⁴ B. Ablum - S. Kars - M. A. Bilge, age, s. 140.

BEŞİNCİ BÖLÜM

SORUNLAR VE ÇÖZÜM YOLLARI

I — GÖREVLERDEN DOĞAN SORUNLAR, ÇÖZÜM YOLLARI VE UYGULAMA ŞEKİLLERİ

A — İLLERDE PROGRAM HAZIRLANMASI

SORUN 1

263. İllerde «yıllık program taslağı» hazırlanması konusunda 1970 Yılı Programında öngörülen tedbir olumlu ve yerinde bir tedbir olmakla birlikte; bunun hangi yöntemlerle gerçekleştirileceğinin Programda belirtilmemiş olması, başarı şansını sınırlayıcı bir noksanlık olarak görülmektedir.

SORUNUN NEDENLERİ

264. Mülkî idare amirlerine verilen planlama görevleri, planlı dönemin ilk yılından başlayarak gelişmektedir. Bu görevlerin sınırı, 1970 Yılı Programında «yıllık il program taslağı» hazırlanmasına kadar genişlemiş bulunmaktadır. Bu yeni görevle ilgili olarak il koordinasyon kurulu;

— İlin ekonomik ve sosyal yapısını inceleyip araştırarak, bu konudaki istatistik ve özel bilgileri de toplayarak ilin envanterini düzenleyecek;

— Envanter sonuçlarına göre ilin bütün ihtiyaçlarını ilçeler üzerinden önem ve öncelik sırasına koyarak imkânlarla ölçülü bir yıllık il program taslağı hazırlayacak;

— Yıllık il program taslağında yer alan işlerden mahallî idarelerin kendi öz gelirleriyle gerçekleştirilebileceklerini bunların yetkili kurullarına; bunun dışında kalanları, Yıllık Programlara alınabilmesi için, mart ayı sonuna kadar ilgili merkezî kademe kuruluşlarına gönderecektir.

Hemen belirtelim ki, 1970 Yılı Programı ile getirilen bu tedbir, yurt gerçeklerine uygun programların meydana gelmesinde ve Ulusal Planla mahallî planlar arasında yaklaşım sağlanmasında önemli bir aşama ve yerinde bir davranış olmuştur. Ancak hazırlanması istenilen «yıllık il programı taslağı» nın merkezde meydana getirilecek Yıllık Programlara temel olabilecek niteliklere sahip bulunması da şarttır. Çünkü, bir kısmı ya da tümü merkezce kabule ve dikkate alınmaya değer görülmeyecek bir il program taslağının, emek ve zaman kaybından başka bir sonuç doğurmayacağı ortadadır. Gerçekte de, illerde envanter düzenlenmesi, ihtiyaç önceliklerinin tespiti ve program hazırlanması ile ilgili çalışmalar, bu konuda umut verici görünmemektedir. İl program taslağının hazırlanmasında karşılaşılabilecek güçlükleri şu olgularda görmek mümkündür :

1 — Araştırma ve bilgi toplama

265. İlin ekonomik ve sosyal yapısının incelenip araştırılması, istatistik ve özel bilgilerin toplanması ve bu suretle il envanterinin düzenlenmesi konusunda «il seviyesinde» standart, sistemli ve objektif bir çalışma yoktur. Toplanan bilgiler istatistik verilere, ciddi araştırma ve değerlendirmelere dayanmadığından kişisel görüşleri, hatta çıkarları yansıtmaktan ileri gidememiştir. Çeşitli merkez kuruluşlarının il seviyesinde yaptıkları envanter çalışmaları farklı yöntemlere dayandığı, taşra yöneticilerinin çalışmalara katılmaları ve dolaşısıyla yetişmeleri sağlanmadığı için, bu alandaki çabaların etkisi sınırlı kalmıştır (Paragraf 149, 150, 256).

Öte yandan gerek il, gerekse bölge kuruluşları genellikle envanter çalışması yapmamaktadır. Envanter çalışması yapan Karayolları, Devlet Su İşleri, Orman Başmüdürlükleri gibi sayılı bir kaç bölgesel kuruluş ise, yalnız kendi hizmet alanları ve ihtiyaçları ile ilgili bilgileri toplamakta; bunların da ne birbirleriyle, ne de il kuruluşları ve mahallî idarelerle aralarında bilgi alışverişi, işbirliği ve koordinasyon bulunmamaktadır (Paragraf 148, 151).

Envanter çalışmalarındaki bu olumsuz durumun nedenleri şöylece özetlenebilir :

i - İl seviyesinde yapılacak envanter çalışmaları ve bu çalışmaların değerlendirilmesi konusunda bir metodoloji geliştirilmemiştir.

ii - Envanter çalışmasını yapacak kuruluşlar ve memurlar belli olmadığı gibi, hangi bilgilerin, hangi amaçlarla toplanacağı belirtilmemiştir.

iii - Çalışmalarda işbirliğini ve koordinasyonu sağlayıcı, duplikasyonları önleyici tedbirler üzerinde durulmamıştır.

iv - İl ve ilçelerde ilgili personel envanter çalışmaları ve bu çalışmaların değerlendirilmesi konusunda yetiştirilmemiştir. İhtiyaçlar ilçeler üzerinden saptanacağı için kaymakamların envanter çalışmalarını yönetebilecek bilgilerle donatılmaları gerektiği halde, bu da yapılmamıştır.

v - Personelin envanter çalışmalarında yeterli bilgilere sahip olmayışı, konuya önem ve değer vermesini önlemiştir.

2 — İhtiyaç önceliklerinin saptanması

266. İhtiyaçların önem ve önceliklerinin saptanmasında görülebilen olumsuz durumlar ve nedenleri şunlardır :

a) Bazı il kuruluşlarının merkezlerince belirtilen öncelik kriterlerinde «tutarsızlık» vardır. Yol yapımında, okulu ve sağlık ocağı bulunan köylere öncelik verilmesinde olduğu gibi... Oysa bina yapılacak köylere «yol» bulunmaması, maliyeti artıran bir unsur olmaktadır (Paragraf 153 - 155). Nitekim 1969 Yılı Program hazırlıkları için valilerin ve kaymakamların görüşlerinin tespiti amacıyla yayınlanan Başbakanlık genelgesinde «köy okulları ve sağlık ocaklarında bilhassa yolu olmayan köylere öncelikle yol götürülmesi, sonra bina yapımına gidilmesi esas alınacaktır.» denilirken de maliyet unsuruna dikkat çekilmiş bulunmaktadır (Paragraf 99). Bu nedenle, köy yolu yapımında okulu ve sağlık ocağı bulunan yerlere öncelik verilmesi tutarlı görülmemektedir. Bu durum, merkez seviyesinde öncelik kriterlerini yaklaşırtıcı, birleştirici unsurlar üzerinde yeterince durulmamış olmasına bağlanabilir.

b) Öncelikleri saptandıktan sonra programlanan işlerin ilçe, köy, vb. gibi yerleri ile miktarları bakımından «dağılımı»nın yapılması, uygulamada öncelik sırasının bozulmasına yol açmaktadır. Genellikle tarım sektöründeki çalışmaların durumu böyledir (Paragraf 158).

c) Öncelik sıraları, uygulamada «program dışı» çalışmalarla önemli şekilde bozulmaktadır. Özellikle yol, köprü, içme suyu işleminde çokça raslanan bu uygulama ile «program» fikri ve ilkesi zedelenmektedir. Bazan programdaki işler tamamlanmadan ve programda öngörülenden fazla bir iş meydana getirilmediği halde, yanlış olarak «program fazlası» da denildiği görülen ve aslında programdan sapmayı ifade eden bu tür uygulamalar çeşitli «dış etkiler» e bağlanmakta, zaman zaman da suistimal söylentilerine yol açmaktadır (Paragraf 156, 157).

3 — İlde hazırlanan programlar

267. İl ve ilçe kademelerinde planlı dönemden önce valilerle kaymakamların kişisel çabalarıyla bazı programlar meydana getirdikleri görülmektedir. Planlı döneme girildikten sonra vali ve kaymakamlarda programlı çalışma eğiliminin geliştiği bir gerçek ise de, bu alandaki çalışmaların etkili ve yeterli bir seviyeye geldiği, beklenildiği ölçüde yaygınlaştığı söylenemez (Paragraf 159, 160). Bu durumun nedenleri ve doğurduğu olumsuz sonuçlar şöylece özetlenebilir :

a) Bütün il ve ilçelerde aynı şekilde anlaşılacak ve uygulanacak program modelleri geliştirilmemiştir. Model programların olmayışı çeşitli illerde, çeşitli program tiplerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Özellikle planlı dönemden sonra «uygulayıcılara ve izleme ile görevli olanlara kolaylık sağlanması» amacıyla meydana getirilen ve genellikle merkez yatırımları ile özel idare yatırımlarını içine alan il programları arasında gerek hazırlanış ve şekil, gerekse muhteva bakımından şu önemli farklar görülmektedir (Paragraf 161) :

— Hazırlanış bakımından : Bazı illerde il programı, doğrudan doğruya Yıllık Programların eki olan (Yatırım Projeleri) Kitabından çıkarılmaktadır. Bu usûl, dağılımı il ve bölge kuruluşlarına bırakılan yatırımların ve koordinasyon ilişkilerinin dikkate alınmasına elverişli değildir. Bazı iller, yatırımcı kuruluşların gönderdikleri «çalışma ve iş programları» na dayanarak il programını meydana getirmekte ve bu usûl birincisinin sakıncalarını gidermekte ise de, yatırımcı kuruluşların çalışma ve iş programlarını geç, noksan ve hatalı bilgilerle göndermeleri, hatta hiç göndermemeleri bu usûlün faydalarını azaltmaktadır.

— Şekil bakımından : İllerde hazırlanan bu programlara türlü adlar verilmiştir. Bundan başka, programlarda yer alan hizmetler, bazan sektörler, bazan yatırımcı kuruluşlar, bazan sektörler ve ilçeler, bazan yatırımcı kuruluşlar ve ilçeler itibariyle düzenlenmiştir. Bu du-

rumların, program kavramına verilen farklı anlamlardan ileri geldiği söylenebilir.

— Muhteva bakımından : İl programlarında genel ve katma bütçeli idarelerle döner sermayeli daireler ve ikdisadî Devlet teşekküllerinin yer alması bunların ortak özellikleridir. Merkez yardımları (Millî Eğitim ve YSE) dolayısıyla özel idare yatırımlarının da kısmen programlara girdiği görülmektedir. Ancak belediye yatırımları ile Toplum Kalkınması konusundaki çalışmalar, bu programlarda genellikle yer almamaktadır.

b) Söz konusu il programlarının hazırlanışı genellikle planlama bürolarındaki memurlara bırakılmış, il yöneticileri bu çalışmalara fazla katkıda bulunmamıştır. Aslında ihtiyaçları sıralamaktan öteye geçmeyen, bu nedenle de program niteliği olmayan bu listelerin hazırlanması rutin bir büro çalışmasını gerektirdiğinden, yöneticilerin bu çalışmalara katılmaları söz konusu olmamıştır. Böylece bir yandan programı hazırlayan memurların işin uzmanı olmamaları, bin yandan yöneticilerin bu alanda gerekli teknik bilgilerle donatılmamış olmaları illerde planlama tekniklerine uygun program hazırlanmasını engellemiştir. Programlarda bu yönden görülen noksanlar Görevlerin Uygulanması Bölümünde açıklandığından, konu burada ayrıca tekrarlanmayacaktır (Paragraf 163, 164).

c) illerde söz konusu programlar uygulama yılı girdikten sonra hazırlanmıştır (Paragraf 161/i). Bu durum uygulamaya geçmeden önce koordinasyon ilişkilerinin ortaya çıkması imkânını azalttığı ve izlemeyi de güçleştirdiği için, program hazırlanmasından beklenen kolaylığın sağlanması sınırlı kalmıştır.

d) Gerçi 1970 Yılı Programına kadar (Uygulama Düzeni) ile ilgili konularda kaymakamlara bir görev verilmiş değildir. Buna rağmen, bazı illerde hazırlanan programların ilçelere de gönderilmesi, kuşku yok ki, kaymakamların planlı çalışmalara katılmalarında olumlu sonuçlar vermiştir. Yalnız bu uygulama pek yaygın olmadığı için, kaymakamların koordine edicilik fonksiyonlarından ve enerjilerden geniş ölçüde yararlanılmamış; bunun da kaymakamların planlı döneme ve planlı çalışmalara ilgi ve alışkanlıklarının gelişmesinde olumsuz etkileri olmuştur (Paragraf 139 - 141; 196 - 199).

4 — 1970 Yılı Programı ile öngörülen yıllık ilk program taslağı

268. illerde program hazırlanması, ilk kez 1970 Yılı Programı ile öngörülen «yıllık il program taslağı» ile söz konusu olmuştur. Bu taslağın meydana getirilmesinde merkez, bölge ve il kuruluşları ile

mahallî idarelere düşen işlerin il seviyesinde nasıl bir düzen içinde programlanacağı 1970 Yılı Programında açıklanmış değildir. Görüşümüze göre, taslağın, ilçeler üzerinden saptanıp öncelik sıralarına konulmak suretiyle il koordinasyon kurulunca hazırlanacağını belirtilmiş olması illerde meydana getirilecek «il program taslağı» için yeterli bir çözüm yolu değildir. Özellikle :

— Envanter çalışmaları, ihtiyaç önceliklerinin saptanması konusundaki çalışmalar nasıl düzenlenecektir? Bu çalışmalar hangi kuruluşlarca, hangi yönetmenler içinde yapılacak; il seviyesinde bu çalışmalar nasıl değerlendirilecektir?

— İllerde faaliyet gösteren merkez, bölge ve il kademesi kuruluşları ile mahallî idarelerden her biri il koordinasyon kuruluna sadece ihtiyaç listelerini mi, yoksa kendi kuruluşları için ayrıca hazırlayacakları bir program mı göndereceklerdir?

— Bu ihtiyaç listeleri ya da programlar il seviyesinde nasıl programlanacaktır? Başka deyişle il koordinasyon kurulunun tercihleri bu liste ya da programlar üzerinde nasıl etkili olabilecektir?

— Mahallî idarelerin bağımsızlığı ilkesi karşısında il koordinasyon kurulunun tercihleri ne dereceye kadar geçerli olacak, kurum müdahalelerini ne ölçülere vardırabilecektir?

— Çeşitli kuruluşlar ihtiyaç listelerini ya da programlarını kurula ne zaman gönderecek, kurulun program taslağı hazırlık çalışmaları ne zaman başlayacaktır?

— İl koordinasyon kurulunun tercihleri merkez, bölge, il kuruluşları ve mahallî idarelerce benimsenmediği takdirde ne yapılacaktır?

Mahiyetleri itibariyle çok çetin olan bu soruların karşılıkları bulunmadıkça, yeterli bir program taslağının illerde hazırlanması mümkün görülmemektedir.

5 — Beş yıllık il plan taslağı

269. Ulusal Kalkınma Planı beş yıllık olarak hazırlanmaktadır. Bu durum, ilde hazırlanacak il program taslağının da, il seviyesinde düzenlenecek beş yıllık bir plana dayanmasındaki zorunluluğu ortaya koymaktadır.

ÇÖZÜM YOLU

270. İllerde yeterli bir program meydana getirebilmesi; merkezce benimsenecek, hiç değilse fazla değişikliğe uğratılmayacak bir «il program taslağı»nın hazırlanmasına bağlı bulunmaktadır. Böylece il programına temel olacak taslağın sağlam esaslara dayanması, dengeli ve ölçülü bir şekilde hazırlanabilmesi için aşağıdaki tedbirlerin alınması zorunlu görülmektedir.

1 — Envanter çalışmaları

271. a) İl seviyesinde envanter çalışması yapacak kuruluşlarla bunların toplayacağı bilgilerin standartları ve bilgi toplama yöntemleri belirtilmeli; bu bilgilerin değerlendirilmesi için bir metodoloji geliştirilmelidir.

b) Envanter çalışması yapan çeşitli kuruluşlar arasında bilgi alışverişini, işbirliği ve koordinasyonu sağlayıcı; düplikasyonları önleyici tedbirler alınmalıdır.

c) Valilerle kaymakamlara, planlama ile ilgili olarak, gerekli gördükleri bilgileri il ve ilçelerindeki bütün kamu daire ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden istiyebilme yetkisi tanınmalıdır.

2 — İhtiyaçların önem ve önceliklerinin saptanması

272. a) Çeşitli kuruluşlarca uygulanan öncelik kriterleri arasındaki tutarsızlıklar ortadan kaldırılmalıdır.

b) İhtiyaç önceliklerinin «yer ve miktar» bakımından dağılımları çalışma ve iş programlarında gösterilmeli; programdan sapmalara ve suistimal söylentilerine yol açan «program dışı» uygulamalara son verilmelidir.

3 — İl program taslağının hazırlanması

273. a) İhtiyaçlar ilçeler itibarıyla saptanacağına göre, program hazırlıklarının ilçelerde başlaması gerekmektedir. Bunun için ilçede yatırım yapacak 1) genel ve katma bütçeli daireler, döner sermayeli idareler ve ikdisadî Devlet teşekkülleri, 2) Özel idare, 3) Belediyeler, 4) Köyler belli modellere göre hazırlıyacakları program taslaklarını kaymakamlığa göndermelidirler. Bu taslaklar kaymakamlıkta birleştirildikten sonra «ilçe program taslağı» halinde valiliğe gönderilmeli; bu taslakların il seviyesinde birleştirilmesiyle «Yıllık İl Program Taslağı» meydana getirilmelidir.

b) İl koordinasyon kurulu mart ayının ilk haftasında toplanarak il program taslağı üzerindeki genel görüş ve tercihlerini gerçekçesi ile birlikte belirtmelidir.

Mahallî idarelerin ihtiyaç önceliklerinin saptanmasına ilişkin Kurul tercihleri, bu idarelerin zorunlu hizmetleri ile sınırlı olmalıdır.

Kurul tercihlerini gösteren yıllık il program taslağı merkezde yatırımcı bakanlıklara genel müdürlüklere, Devlet Planlama Teşkilâtına ve İçişleri Bakanlığına; illerde yatırımcı il, bölge ve merkez kademesi kuruluşlarına ve kaymakamlıklara gönderilmelidir.

c) Yatırımcı bakanlıklar ve genel müdürlükler, il koordinasyon kurulunun tercihlerini benimsemediği ya da kısmen benimsediği takdirde, bunun nedenlerini ildeki kuruluşlarına valiler aracılığı ile bildirmelidir. Benimsememe ya da kısmen benimseme keyfiyeti diğer merkezî kuruluşlardan veya Bakanlar Kurulundan gelmişse, İçişleri Bakanlığının aracılığı ile Devlet Planlama Teşkilâtınca, bunun nedenleri hakkında valilere gerekli bilgi verilmelidir.

4 — İl program taslağının kesinleşmesi

274. a) Açıktır ki, il program taslağı, merkez seviyesindeki yatırımlar bakımından, Yıllık Programları yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu kararı ile kesinleşmiş olacaktır. Mahallî idareler bakımından il programının kesinleşmesi ise, bu idarelerin il koordinasyon kurulunun tercihlerini benimsemelerine bağlı bulunmaktadır. Mahallî idarelerin bu tercihlere yaklaşımları geniş ölçüde «özendirme» ve «ikna» metotları ile sağlanmalı; bu yöndeki eğilimlerinin yükselmesi, malî ve teknik yardımlarla desteklenmelidir. Aslında bu programların idarî vesayet makamınca onanmasında güdülen amaç, mahallî idarelerin bu tercihlere ve Ulusal Plana yaklaşımlarını sağlamaktır.

b) Programlar böylece kesinleştikten sonra, ilgili kuruluşlar «çalışma ve iş programları» nı düzenliyerek ilgisine göre valilik ya da kaymakamlığa vermeli; bunların birleştirilmesiyle meydana getirilecek il programı bütün yatırımcı kuruluşlarla kaymakamlıklara gönderilmelidir.

Köy, belediye ve özel idare programları, bütçe incelemelerine esas olmak üzere, bütçeleri ile birlikte idarî vesayet makamlarına gönderilmelidir.

5 — İllerde beş yıllık plan taslağı

275. İllerin Ulusal Kalkınma Planı hazırlıklarına katılmalarının sağlanması amacıyla, yıllık il program taslağındaki esaslara göre, ilin

beş yıllık plan taslağı hazırlanmalıdır.

6 — Plan ve Program modellerinin geliştirilmesi

276. Yukarıda 3, 4 ve 5. maddelerdeki esaslara göre, bütün görevlilerce aynı şekilde anlaşılacak, hazırlanıp uygulanabilecek plan ve program modelleri geliştirilmelidir.

7 — Personelin eğitimi ve yetiştirilmesi

277. Toplanan bilgilerin değerlendirilmesinde, ihtiyaçların önem ve öncelik sıralarına konulmasında, plan ve programların hazırlanmasında görev alacak personelin yetiştirilmesi; kaymakamlarla il planlama işlerini yürüten vali yardımcılarının ve valilerin bu çalışmalarını yeterli bir şekilde yönetebilmeleri için, planlama teknik ve bilgileri ile donatılmaları öncelikle ele alınmalıdır.

SAĞLAYACAĞI FAYDALAR

278. Yapılan tavsiyeye uyulduğu takdirde şu faydaların sağlanması beklenmektedir :

1 — Yurt gerçeklerine uygun plan ve program hazırlanması iller seviyesinde gerçekleştirilecek; bu ise merkez kuruluşlarının ve özellikle Devlet Planlama Teşkilâtının işini kolaylaştıracaktır.

2 — Plan ve program hazırlıklarına yöneticilerle uygulayıcıların etkili bir şekilde katılmaları ile «Planlı - Uygulayıcı» yaklaşımı sağlanmış olacaktır.¹¹⁵

3 — Bütün il ve ilçelerde standart, objektif yöntemlere göre plan-program hazırlanması «uygulamada birlik» sağlayacaktır.

4 — Plan-Program hazırlanmasında ve uygulanmasında, izleme ve koordinasyon konularında görev alan personelin planlı çalışmalara ilgileri ve alışkanlıkları artacaktır.

5 — Merkez ile taşra birbirini daha iyi anlar duruma gelecek, aralarındaki ilişki ve bağlar pekiştirilmiş, sağlamlaştırılmış olacaktır.

115 Bu yaklaşımın önemi MEHTAP Raporu'nda şöyle açıklanmaktadır :

«Planın hazırlanması, yukarıdan aşağıya olduğu kadar, aşağıdan yukarıya doğru da çalışan bir vetiredir. Bir yandan temel hedefler tespit edilirken, bir yandan bunlarla aşağı kademelerde hazırlanmış olan plan taslakları arasında ahenk kurulacak; hedefler imkânlarla, imkânların kullanılması da hedeflere göre ayarlanacaktır... Aşağı kademelere inildikçe, planlama görevi ile yürütme görevinin birbirine yaklaştırılması mahzurlu değil, aksine fayda sağlayan bir tutumdur. (MEHTAP Raporu, age, s: 68):

6 — İl program taslağı ve programı ile ilgili diğer tekliflere gelince :

a) Taslağın bütün bakanlıklarla genel müdürlüklere gönderilmesi, bunların kendi programları ile diğer kuruluşların programları arasındaki ilişki ve bağları görmelerine yardım edecektir.

b) Devlet Planlama Teşkilâtı, ilgili bakanlık ve genel müdürlüklerin tekliflerini, il koordinasyon kurulunun tercihleri ile birlikte ele almak ve değerlendirmek imkânını bulacaktır.

c) İldeki yönetici ve uygulayıcılar, il koordinasyon kurulu tercihlerinin benimsenmemesi nedenlerini öğrenerek hatalı tercihlerden kaçınmaya çalışacaklardır.

d) Kesinleşen il programının uygulama yılı girmeden meydana getirilip ilgililere gönderilmesi sağlanacaktır.

UYGULAMA ŞEKLİ

279. 1 — Envanter çalışmalarından başlayarak plan-program hazırlanmasına ilişkin standartların, model ve yöntemlerin genel ilkeleri Devlet Planlama Teşkilâtı, İçişleri ve öteki ilgili bakanlık ve genel müdürlüklerce birlikte tespit edilmelidir.

2 — Bu genel ilkelere uygun olarak ilçe ve il seviyelerinde plan-programlara ilişkin standart, model ve yöntemler İçişleri Bakanlığınca; il, bölge ve merkez kademesi kuruluşlarının il seviyesinde hazırlayacakları plan-programlara ilişkin standart, model ve yöntemler bunların bağlı oldukları bakanlık ve genel müdürlüklerce düzenlenmeli; Devlet Planlama Teşkilâtınca uygun görüldükten sonra uygulama alanına konulmalıdır.

3 — Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Yıllık Programların hazırlanmasına il ve ilçe yöneticileriyle uygulayıcılarının katılmalarını sağlamak üzere, Devlet Planlama Teşkilâtının kurulması hakkındaki 91 sayılı Kanunun 10 ve 15. maddelerine birer fıkra eklenmeli; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 24 ve 40. maddelerine de buna paralel hükümler konulmalıdır.

4 — İl İdaresi Kanununun 11. maddesine

a) Valilerin, planlama ile ilgili gördükleri her türlü bilgileri, ticarî sır mahiyetinde olanların gizliliği korunmak şartıyla, bütün kamu daire ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden isteyebileceklerine, bunların da istenilen bilgileri vermekle yükümlü olacaklarına;

b) Program hazırlıkları, uygulanması, izleme ve koordinasyon konuları ile ilgili olarak il, bölge ve merkez kademesi yatırımcı kuruluşları ile mahallî idarelerin ve kaymakamlıkların program taslaklarını, çalışma ve iş programlarını, Yıllık Programları yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu kararında belirtilecek sürelerde valiliğe göndermekle yükümlü olduklarına dair iki fıkra eklenmeli; aynı fıkralar kaymakamlar için gerekli olan yetkileri kapsayacak ölçüde İl İdaresi Kanununun 32. maddesinde yer almalıdır.

5 — Planlama İşlerinde görev alacak personelle kaymakamların, planlama işlerini yürüten vali yardımcıları ve valilerin eğitimi konusundaki tedbirlerin uygulanış şekli (Personel) sorunlarında açıklanacaktır.

B — YATIRIMCI KURULUŞLAR ARASINDA KOORDİNASYON SAĞLANMASI

SORUN 2

280. İl seviyesinde koordinasyon sorununun il koordinasyon kurulunca sağlanması beklenirken, sorunun temelinde yatan çeşitli yönetsel güçlükler ve aksamalar gözden kaçmış; bu nedenle alınması gerekli tedbirler üzerinde yeterince durulamamıştır.

SORUNUN NEDENLERİ

281. İl koordinasyon kurulunun en başarılı fonksiyonu «bilgi alışverişi»ni sağlaması olmuştur.¹¹⁶ Gerçekten koordinasyon sağlanmasında bilgi alışverişi başta gelen bir unsurdur. Bu unsurun ne derece önemli olduğu türlü koordinasyon güçlüklerinde örnekleriyle görülmüştür (Paragraf 195, 214, 215). Bu bakımdan, yalnız bilgi alışverişini sağlaması bile, il koordinasyon kurulunun yararlı, hatta zorunlu bir kuruluş olduğunu göstermektedir. Ne var ki, kurulun koordinasyon fonksiyonunu da kendiliğinden sağlayabilecek nitelikte bir kuruluş olmadığı, genellikle gözden kaçmıştır. Kurulun, kararlarını yürütebilecek kanunî yetkilerle donatılması halinde koordinasyon fonksiyonunu da yerine getireceği sanılmış ve savunulmuştur.¹¹⁷ Ancak bu yetkilerin böyle bir kurula mı, yoksa «koordonatör» durumda olan valiye mi verilmesi gerektiği noktası üzerinde pek fazla duran olmamıştır. Bugün il koordinasyon kurulları üzerinde bazı tereddütler doğmuşsa; bunun belli başlı nedenlerinden biri, kurulun fonksiyonları üzerinde yeterince durulmaması, ikincisi de kurula verilmek istenilen yetkilerin valilere verilmesi gerektiğinin açıklıkla ortaya konulmaması olmuştur.

Konuya (Örgütlenme) sorunlarında yeniden dönüleceği için, burada şu kadarını söyleyelim ki, il koordinasyon kurulu üzerinde doğan:

¹¹⁶ Akyol, age, s. 27.

¹¹⁷ Akyol, age, s. 30, 40 vd.

⁵⁷ İl valisinin il koordinasyon kurulları üzerindeki görüşlerini alan İçişleri Bakanlığı da, Devlet Planlama Teşkilâtına gönderdiği 20.2.1964 tarihli raporda, daha çok, il koordinasyon kuruluna verilecek kanunî yetkiler üzerinde durmaktadır.

tereddütler, asıl koordinasyon güçlüklerinin gözden kaçmasına yol açmış; bu da güçlükleri giderecek tedbirler üzerinde gerektiği ölçüde durulmasını önlemiştir.

Karşılaşılan güçlükleri; koordinasyon fonksiyonunun, ilçeden il ve ilden merkeze, her yönetsel kademenin kendi içinde yatay ve aynı kademeler arasında aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya dikey ilişkilerin bütününe kavrayan bir süreç olduğunun gözden kaçmış olmasında aramak gerekir.

1 — İlçe kademesinde ve ilçe ile il kademeleri arasında ilişkiler

282. a) Kaymakamlar kendilerine bağlı teşkilât yönünden, normal sayılabilecek bazı durumlar dışında, koordinasyon güçlüğü çekmemektedirler. İlçe kademesinde asıl koordinasyon güçlüğü, yalnız bölgesel kuruluşlardan değil; ilçede teşkilâtı bulunmayan YSE, Bayındırlık müdürlükleri gibi il kuruluşlarından da gelmektedir. Bu kuruluşların temsilcileri, ancak çözümlenecek bir güçlükleri çıktığında kaymakamlığa başvurmakta, bu nedenle kaymakam bu kuruluşların ilçedeki çalışmalarını raslantılara bağlı olarak öğrenebilmektedir. 1970 Yılı Programı ile kaymakamın ilçe koordinasyon kurulu başkanı olduğu açıklanmışsa da, kaymakamla söz konusu kuruluşların karşılıklı yetki ve sorumlulukları belli olmadığı için, bu kuruluşlar yönünden yeterli bir koordinasyonun sağlanması mümkün görülmemektedir (Paragraf 107, 139 - 144, 195, 196).

b) Kaymakamların il koordinasyon kurullarına katılmaları, il programı için ilçe ihtiyaçlarını bildirmeleri, il programının illerce kaymakamlıklara gönderilmesi gibi bilgi alışverişini sağlayıcı yöndeki tutumlar genellikle yararlı olmuştur. Ancak yıllık programlarda bu konularda, özellikle kaymakamların il koordinasyon kurullarına katılmaları konusunda bir açıklama bulunmadığı için, planlı çalışmalar bakımından il ve ilçe kademeleri arasındaki ilişkiler belli bir düzene bağlanamamış; uygulamada «birlik» sağlanamamıştır (Paragraf 197 - 199).

2 — İl Kademesinde Koordinasyon

283. Valilerin, İl İdaresi Kanunundaki yetkileri dolayısıyla, koordinasyon sağlamada, il sistemi içindeki kuruluşlar bakımından —normal sayılabilecek bazı durumlar dışında— bir güçlükle karşılaşmaları söz konusu olmamaktadır. Bu konudaki asıl güçlük, il sistemi dışındaki bölgesel kuruluşların durumundan doğmaktadır.

Bölgesel kuruluşlardan gelen güçlükler :

a) Bölgesel kuruluşların yetkili bir temsilci ile il koordinasyon kuruluna katılmaları sağlanamamaktadır. Bilgi alışverişini ve

koordinasyon konularının ortaya çıkmasını geniş ölçüde sınırlayan bu durum, kurulun etkisini zayıflatmış ve kurul toplantı sayıları yıldan yıla azalmıştır (Paragraf 161, 201 - 203, 205, 206, 213, 214).

b) Merkezde hazırlanan protokoller, bölgesel kuruluşların il seviyesinde koordine bir çalışmaya girmelerini her zaman sağlayamamaktadır. Bu durum, hiyerarşik makamın «merkezden vereceği emir» ile koordinasyon sorununun çözümlenemeyeceğini, bunun için hizmetin yapıldığı yerde ve zamanda bir koordine ediciye ihtiyaç bulunduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Orman ve YSE Genel Müdürlüklerince merkez seviyesinde düzenlenen protokol bunun örneğidir (Paragraf 209, 212).

c) Koordinasyon ve izleme fonksiyonlarının işleyebilmesine esas olan «çalışma ve iş programları» ile «izleme raporları» genellikle geç ve noksan bilgilerle gönderilmekte, hatta bunları hiç göndermeyen merkez ve bölge kuruluşları bulunmaktadır (Paragraf 168 - 176).

d) Bölgesel kuruluş temsilcilerinin çoğu koordinasyonun önemi ve bunun sağlanması için valilerle kaymakamların koordine ediciliğine ihtiyaç bulunduğuna inandıkları ya da inanır gördükleri halde; bağımsız hareket etme ve denetimden kaçma psikolojisi içinde, diğer kuruluşlarla koordinasyona ve işbirliğine yanaşmamaktadırlar (Paragraf 116/3, 218).

e) Program ve projelerin gerek hazırlık, gerekse uygulama safhalarında bölgesel kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon bulunmamaktadır (Paragraf 148, 149, 214/1, 2, 3, 5, 256).

Diğer güçlükler :

284. a) Koordinasyon ve izlemeye esas olan çalışma ve iş programları ile izleme raporlarını, hemen hemen bütün kuruluşlar geç, noksan ya da hatalı bilgilerle göndermektedir. Bu aksamanın belli başlı nedenleri şunlardır (Paragraf 132, 175, 177, 216) :

i - Yatırımcı kuruluşlar bu bilgilerle ilgili formları düzenleyecek yetiştirilmiş personele sahip değildir.

ii - Bu konuda görev alan bir memur, asıl görevi ile ilgili görmediği bu işi benimsememektedir.

iii - Çalışma ve iş programını yatırımcı kuruluşla yatırımı yürütmekten sorumlu kuruluştan hangisinin düzenleyeceği tartışma konusu olmuştur.

iv - Yatırımcı kuruluşlar il planlama bürosundaki görevlilere «bilgi vermeyi» önemsememişler; ya da görevliler, yatırımcı kuruluşlardan bilgi istememişlerdir.

b) Koordinasyon konularının uygulama yılı girmeden ortaya çıkarılması mümkün olmamış; ya da mümkün olduğu halde bu ilişkiler görülememiştir. Ankara Belediye sınırları içinde Karayolları Bölge Müdürlüğü, PTT Başmüdürlüğü, EGO, Belediye Sular İdaresi ve Fen İşleri Müdürlüğü arasında alt yapı tesislerinde sağlanamayan koordinasyon buna örnektir. Bu durumun nedenleri de şöylece özetlenebilir (Paragraf 215) :

i - Çalışma ve iş programları uygulama yılından önce valiliğe verilmemiştir.

ii - Yapılacak işlerin dönemler itibariyle zamanlaması yapılmamıştır.

iii - Büro işiyle görevli memurların koordinasyon ilişkilerini görebilecek yetenekleri bulunmamaktadır.

iv - İl koordinasyon kurullarının uygulama yılı girmeden toplanmaları sağlanmamıştır (Paragraf 202, 203, 205, 206).

v - İlgililerde takım çalışması eğilim ve alışkanlığı gelişmemiştir.

c) Yatırımcı kuruluşla yatırımı yürütmekten sorumlu kuruluş arasında çıkan şu anlaşmazlıklar da koordinasyon sağlanmasını güçleştirmektedir (Paragraf 175, 216, 217) :

i - Çalışma ve iş programındaki «Yatırımı yürüten her yatırımcı kuruluş» deyimleri, programın hangi kuruluşca düzenlenmesi gerektiği konusunda anlaşmazlık yaratmıştır.

ii - Yatırımları yürütmekten sorumlu kuruluşun, yatırımcı kuruluşlara yatırımlar hakkında bilgi vermek istememesi anlaşmazlık konusu olmuştur.

d) Yatırımcı kuruluşlar, yapacakları işbirliğinde, karşısındakinden en çok şeyi almak ve mümkün olan en az şeyi vermek eğilimindedir. Bu düşünce ile her kuruluş yetki ve olanakların kendisine verilerek işin kendisi tarafından yürütülmesini istemektedir.¹¹⁸

118 Ahmet Başsoy, Özel İdarelerin Köy Yolu Yapma Görevi, İÇ - DÜZEN, Ankara 1969, s. 46. (Çoğ.)

3 — İl ve merkez kademeleri arasında ve merkez kademesinde ilişkiler

285. a) Bölgesel kuruluşların illerdeki planlı çalışmaları konusunda bağlı oldukları merkez kuruluşları ile ilişkilerinde valinin koordinatörlüğü söz konusu olmamakta; koordinasyon akımı, valinin bilgisi dışında, doğrudan doğruya bu kuruluşlarla merkezleri arasında sağlanmaktadır. Böylece bölgesel kuruluşların il içindeki çalışmalarından valiler her safhada bilgi alamamaktadır (Paragraf 218). Aynı sınıkların kaymakamlar için de —hem bölgesel kuruluşlar ve hem de ilçede örgütü bulunmayan il kuruluşları yönünden— söz konusu olduğu ortadadır.

b) İl koordinasyon kurulunun çözemediği konuların ilgili bakanlıklara iletileceği yolunda Yıllık Programlarda öngörülen tedbirin, uygulamada türlü nedenlerle yürümediği anlaşılmıştır. Bakanlıklar, valiliklerin bu konulardaki güçlükleri karşısında genellikle «sessiz» davranmayı tercih ettikleri için, ilgililer uygulamada karşılaştıkları türlü sorunları, il seviyesinde çözümlemeye çalışarak bakanlıklara bildirmemekte; bu da illerle merkez arasında yeterli bir işbirliği ve koordinasyon düzeni kurulmasını güçleştirmektedir (Paragraf 219).

Bu arada dikkati çeken bir uygulama, valilerin planlı çalışmalar yönünden bir ya da daha çok bakanlığı ilgilendiren konuları, bu bakanlıklarla birlikte, İçişleri Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilâtına da bildirmeleridir. Bölgesel kuruluş temsilcilerinin il koordinasyon kurullarına katılmaları konusunda bir valilikten gönderilen yazı buna örnek olarak gösterilebilir. Başka örnekleri de bulunan bu durum, illerde çözümlenemeyen bakanlıklararası koordinasyon sorunları ile ilgilenecek koordinatör bir merkezî kuruluşa olan ihtiyacı göstermesi bakımından dikkat çekici bulunmaktadır (Paragraf 213, 221/8).

c) Devlet Planlama Teşkilâtının Başbakanlığa bağlı danışman ve teknik bir daire oluşunun sonucu olarak, bu teşkilâtla il genel idare örgütü arasında organik bir bağ ve dolayısıyla valilerce il seviyesinde yerine getirilen Uygulama Düzeni ile ilgili koordinasyon ve izleme görevlerinde fonksiyonel bir ilişki bulunmamaktadır. Başka bir deyişle, Devlet Planlama Teşkilâtı, il genel idare örgütü yönünden hiyerarşik bir üst makam olmadığı için, valilerin söz konusu görevlerini, yürütücü bir üst merci gibi, gözetime ve denetime tabi tutmaktadır. Gerçekten, Devlet Planlama Teşkilâtı Koordinasyon Dairesinin il seviyesindeki izleme ve koordinasyon görevleri ile ilgili ça-

İşmalarına bakılacak olursa, görülür ki, bu çalışmalarda güdülen amaç, bu görevlere ilişkin standartların tespiti, modellerin, yöntemlerin geliştirilmesi, bu konularda gerekli düzeltme ve iyileştirme tavsiyelerinde bulunulması gibi teknik ve danışma hizmetleriyle sınırlı bulunmamaktadır (Paragraf 220, 225).

Koordinasyon Dairesinin bu özelliği MEHTAP Raporu'nda şöyle açıklanmıştır:¹¹⁹

«... Bu Dairenin sorumluluğu, uygulamanın her noktasında ilgili dairelerin çalışmalarını sıkı sıkıya kontrol etmek değildir; yapacağı koordinasyon bir «uygulama sonrası» koordinasyon mahiyetindedir: «Daire, tatbikatın üçer aylık devre raporlarını icra organlarından alıp tevhit ve değerlendirerek neticeleri ilgililere sunacaktır»... Demek ki, Koordinasyon Dairesi üçer aylık uygulama raporlarına göre ilgilileri, daha doğrusu en yüksek seviyedeki sorumluları uyaracaktır. Dairenin bunun dışında kalan görevleri de, «Devlet teşkilâtında ve özel sektörde planın gerçekleşmesini kolaylaştıracak, idarî, malî ve hukukî tedbirleri tespit ve tavsiye etmek; ahenk sağlayıcı tedbirlerin yürürlüğe konmasını takip etmek; plan ve programların tatbikatının aksadığı sahalarda organizasyon ve metot incelemelerinin öncelikle yapılmasını sağlamak» gibi daha çok uygulamayı kolaylaştıracı tedbirlerin alınmasıyla ilgilidir.»

Açıkça görülüyor ki, Devlet Planlama Teşkilâtı ile il genel idaresinin başı olan valiler arasında, il seviyesindeki koordinasyon ve izleme görevlerinden dolayı, bu görevleri her noktasında ve bütünü ile kavrayan, gözetim ve denetime dayalı, fonksiyonel bir ilişki kurulması mümkün bulunmamaktadır.

d) İçişleri Bakanlığının planlı çalışmalar bakımından illerle ilişkileri, 1969 Yılı Programı ile bu Bakanlığın sorumluluğuna verilerek «Toplum Kalkınması tedbirleri» ile sınırlı görünmektedir. Gerçekten, ne Beş Yıllık Kalkınma Planları, ne de Yıllık Programlar, il seviyesinde Uygulama Düzeni ile ilgili koordinasyon ve izleme görevlerinden dolayı İçişleri Bakanlığına bir sorumluluk tanımış değildir. İlde yıllık program taslağı hazırlanmasını öngören 1970 Yılı Programı da, İçişleri Bakanlığının durumunda bu yönden bir değişiklik yapmamıştır. Bununla birlikte, planlı dönemin ilk yıllarından başlayarak, Uygulama Düzeni ile ilgili görevlerde, İçişleri Bakanlığı ile iller arasında değişik yönlerde bir takım ilişkilerin doğduğu görülmektedir. Bu gelişme, hiç kuşkusuz, İçişleri Bakanlığının il genel idaresi ve mahallî idareler karşısındaki durumundan; daha doğrusu, bu alanda taşıdığı

kanunî yetki ve sorumluluklardan ileri gelmektedir. Bu bakımdan gerek Toplum Kalkınması ve gerekse Uygulama Düzeni ile ilgili görevler üzerinde, 1963 yılından beri mülkiye müfettişlerince yapılagelmekte olan teftişler; İkinci Beş Yıllık Plan hazırlıkları için valilerin görüşlerinin alınması konusundaki çalışmalar; Bakanlık Koordinasyon Kurulu'nun kuruluşu; valilerin diğer bakanlıklarla ilgili konuları İçişleri Bakanlığına da bildirmeleri vb. konularda gelişen ilişkiler, Bakanlığın kanunî yetkileri ve sorumluluk alanı içinde ortaya çıkan, açık şekilde fonksiyonel nitelikte ilişkileri göstermektedir (Paragraf 220, 221/1, 3, 5, 8, 9, 222).

Ne var ki, planlı dönemle ortaya çıkan bu yeni ilişkiler, Bakanlıkta bir inceleme ve değerlendirmeye tabi tutulmamış; bu da söz konusu ilişkilerin düzenli ve etkili bir şekilde gelişmesini önlemiştir. İnceleme ve değerlendirme noksanlığı şu nedenlere bağlanabilir (Paragraf 221, 225) :

i - Bakanlık örgütü, öteki bakanlıklarda da olduğu gibi, planlı çalışmaların amacı ve metodolojisi hakkında yeterince aydınlatılmadığı için, bu çalışmalara alışmakta yabancılaşma ve güçlük çekmiştir.

ii - Çalışmalar belli bir genel müdürlükte toplanmamış; daha doğrusu bu çalışmalarla hangi genel müdürlüğün ilgili olduğu tespit edilmemiştir. Bu yüzden işler Tetkik Kurulu Başkanlığı, İlfer İdaresi ve Mahallî idareler Genel Müdürlükleri arasında dağınık ve —söylemekte sakınca değil, yarar vardır— hangi amaçla olduğu bilinmeksizin yürütülmüştür. Bu da merkez örgütünün işleri benimsememesi sonucunu doğurmuştur.

iii - 1966 yılında kurulan (Bakanlık Koordinasyon Kurulu) valilerin uygulama düzenindeki görevlerini, sadece «bölgesel kuruluşlar» açısından ele almış; görevlerin bütünü göz önünde tutmamıştır. Amaç ve görevlerinin açıklıkla belirtilmemesi ve kanunla kurulmamış olması nedenleriyle 1967 yılında «gayri faal» hale gelen bu kurulun, aslında —genel müdürlük seviyesinde bir kuruluşla desteklenmediği için— planlı çalışmalarda etkili bir fonksiyon görmesi de beklenemezdi.

iv - Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla valilere verilen tüm görevler üzerinde İçişleri Bakanlığının gözetim ve denetim yetkisi tartışmaya yer vermeyecek kadar açık olmakla birlikte; bu yetkilere ilişkin tedbirlerin Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ve Yıllık Programlarda —plan ve programlama tekniklerine ve metodolojisine uygun olarak— gösterilmemesi, uygulamada tereddütlere yol aç-

miş; bunun sonucu olarak da, Bakanlıkta Uygulama Düzeni'nde ne gibi tedbirler alınacağı kestirilememiştir.

Görüldüğü gibi, Yıllık Programların Uygulama Düzeni ile valilere verilen görevler yönünden, illerle İçişleri Bakanlığı arasındaki ilişkiler bir esasa, bir düzene bağlanmış değildir. Daha doğrusu İçişleri Bakanlığı ile iller arasında bu konuda —tıpkı 1969 yılına kadar Toplum Kalkınması alanındaki gelişmelerde olduğu gibi— bir boşluk, kopukluk vardır. Şu farkla ki, Toplum Kalkınması ile ilgili tedbirlerde, bir merkezi örgüt sorumlu tutulduğu halde,¹²⁰ il seviyesindeki uygulama düzeni ile ilgili görevlerde, sorumlu bir merkez örgütü ya da kuruluşu gösterilmemiştir. Oysa, valilere Yıllık Programlarla verilen görevler her yıl gelişmekte, artmaktadır. Söz konusu görevler, Kalkınma Planı ile Yıllık Programların hazırlanışındaki yöntemlerin gereği olarak hiç kuşkusuz, gelişmekte ve artmakta devam edecektir. Nitekim 1970 Yılı Programı ile getirilen «yıllık il program taslağı» da, valilerden birleştirici, koordine edici çok yönlü çalışmalar beklemektedir. Bu çalışmalara merkezden yön verilmedikçe, uygulamada dağınıklık ve sistemsizlik kaçınılmaz bir sonuç olacaktır.

4 — Mahallî idarelerle ilişkiler

286. Planlama açısından mahallî idarelerin genel idare ile ilişkileri, bunların yeniden düzenlenmelerinde gözetilecek esaslara; özellikle bu araştırmada öngörülen beş yıllık ve yıllık programları ile tabi olacakları vesayet yetkisinin, malî ve teknik yardım sisteminin şekil ve muhtevasına bağlı bulunmaktadır. İleride mahallî idarelerin Ulusal Plana yaklaşımları sorunları incelenirken konu üzerinde ayrıca durulacaktır (Paragraf 318 vd.). Yalnız burada şu noktanın belirtilmesi yerinde olacaktır :

Mahallî idareler il, bölge ve merkez kuruluşları ile koordinasyona ve işbirliğine yanaşmadıkları takdirde ne yapılacaktır? Örneğin Ankara'da, alt yapı tesislerini —birçok Avrupa şehirlerinde olduğu gibi— tek kanal içinden geçirmenin gerekli ve mümkün olup olmadığını saptamak ve mümkün ise bunu gerçekleştirmek için, her şeyden önce, Belediyenin üç yatırımcı kuruluş temsilcisiyle Karayolları, PTT ve yerine göre öteki kuruluş temsilcilerinin bir araya gelmeleri, bir masa çevresinde toplanmaları kaçınılmaz bir ihtiyaç ve zorunluluk olarak ortaya çıkar (Paragraf 215).

120 Toplum Kalkınması tedbirlerinin gelişme safhaları ile ilgili olarak fazla bilgi için Bkz. B. Ablum-S. Kars-M. Ayhan Bilge, age, s. 74-83; Arslan Başarır, Türkiye'de Toplum Kalkınması Çalışmaları Raporu, 1969, s. 28-39.

Mahallî idare özerkliği, Anayasa'daki «plan bütünlüğü» ilkesi ile sınırlı olduğuna ve bütünlük ilkesi Ulusal Plana yaklaşımı gerekli kıldığına göre, mahallî idarelerin kamu yararına olmayan bu gibi davranışlarına Devletin göz yumması beklenemez. Bu bakımdan koordinasyon konusundaki yetkiler düzenlenirken, mahallî idarelerin de bu yetki alanı içinde düşünülmesi zorunluluğu kendisini göstermektedir.

Planlama açısından koordinasyon konusu burada tamamlanmış oluyor. Bu konuda gösterilecek çözüm yolları, birçok noktalarda izleme sorunları ve bunların çözüm yolları ile birleşmektedir. Bu yüzden, koordinasyon ve izleme ile ilgili tavsiyeler, izleme sorunları incelendikten sonra, bir arada ve birlikte ele alınacaktır.

C — YATIRIM UYGULAMALARININ İZLENMESİ

SORUN 3

287. İl koordinasyon kurulu izleme fonksiyonunu gerektiği ölçülerde yerine getirememektedir. Bu konuda illerde değişik yöntemler uygulanmakta, izleme sonuçları genellikle yeterli bir değerlendirmeye konu olmamaktadır.

SORUNUN NEDENLERİ

288. Yıllık Programlar, izlemeyi, merkezî idarenin kamu kuruluşlarıncı yapılan yatırımlarla sınırlamakta; ayrıca izlemenin iktisadî faaliyetin bütününü kapsayabilmesi için özel sektördeki gelişmelerin de öğrenilmesini istemektedir. Yıllık Programlardan anlaşıldığına göre bu görevleri il koordinasyon kurulu yapacaktır (Paragraf 103/iv; 104/iv; 191, 192). Bununla birlikte uygulama aşağıdaki şekillerde ortaya çıkmıştır :

1 — Özel teşebbüsteki gelişmelerin öğrenilmesi

289. İllerde özel teşebbüsteki gelişmelerin öğrenilmesi konusunda bir çalışma yapılmamıştır. Bu durum şu nedenlere bağlanabilir (Paragraf 191 - 193) :

a) İlin ekonomik ve sosyal yapısını incelemek amacıyla il seviyesinde envanter çalışmaları yapılmadığından, özel teşebbüsteki gelişmelerin öğrenilmesine ihtiyaç duyulmamıştır.

b) Bu gelişmelerin izlemede ne yarar sağlayacağı, hangi bilgilerden, hangi amaçla ve ne şekilde yararlanılacağı konularında iller aydınlatılmadığı gibi; bu bilgilerin toplanmasını ve değerlendirilmesini kolaylaştıracak yöntemler de açıklanmamıştır.

2 — İzlemede uygulanan farklı yöntemler

290. İzleme konusunda, Yıllık Programlarda öngörülen sistemden ayrı uygulamalar ortaya çıkmıştır. Başka deyişle, bu görevi il koordinasyon kurulu gerektiği ölçüde yerine getirmediği için, görevin başka başka yöntemlerle yerine getirilmesine çalışılmıştır. Bundan başka, Yıllık Programlarda il seviyesinde mahallî idareler bakımından bir

izleme öngörülmediği halde, özel idare ve belediye yatırımlarının da, merkez idaresi yatırımları gibi, il seviyesinde izlemeye tabi tutulduğu görülmüştür (Paragraf 170, 187, 188).

İzleme fonksiyonunun yerine getirilişinde, araştırma yapılan beş ilde şu durumların ortaya çıktığı görülmektedir :

— İki ilde, yatırımcı kuruluşlardan gelen izleme raporları ayrıca bir deftere geçirilerek «kayden» izlemeye tabi tutulmuştur. Bu illerden birinin planlama bürosunda izleme sonuçları rapor halinde il koordinasyon kuruluna götürülmüştür. Ancak izleme sonuçlarına ilişkin kurul görüşü ortaya çıkmadığı gibi, izleme sonuçları da kurulca her dönem sonunda düzenli bir şekilde ele alınmamıştır (Paragraf 178).

— Öteki üç ilde kayden izleme yapılmamakta, izleme raporları dosyalarda saklanmakta, izleme sonuçları il koordinasyon kuruluna getirilmemektedir. Bu illerde, gerçekleşme nedenlerini ilgili kuruluştan yazı ile sormak, vali tarafından «şahsen» izlenmek, uygulamayı bittikten sonra gerçekleşme durumlarını saptamak gibi farklı izleme yöntemleri uygulanmıştır (Paragraf 171, 172, 175).

İzlemede ortaya çıkan bu farklı uygulamanın nedenleri şöylece özetlenebilir :

a) Örgütlenme sorunlarında daha geniş olarak değinileceği gibi, il koordinasyon kurulları, yapı ve işleyiş bakımından izleme fonksiyonunu yerine getirebilecek nitelikte değildir.

b) Yıllık Programlarda izlemenin il koordinasyon kurulunca yapılacağına değinilmiş; ancak bu görevin hangi esaslara göre yerine getirileceği açıklanmamıştır (Paragraf 166, 167).

c) Koordinasyon ve izlemeye esas olan «çalışma ve iş programı» ile «izleme raporu» formları, ancak İkinci Plan döneminden sonra çıkarılmış; bu ise izlemede belli bir sistemin gelişmesini geciktirmiştir. Bu arada çalışma ve iş programı üzerinde bazı tereddütler, anlaşmazlıklar doğmuş; izleme raporunun «yapı» kavramına girmeyen yatırımların, halk katkısının, genel bütçeden ve özel idare bütçesinden yapılan yardımların ayrı ayrı gösterilmesine elverişli olmadığı görülmüştür (Paragraf 167 - 169; 189, 190).

İzleme konusunda görülen bir başka husus, bütçeleri takvim yılına tabi olan dairelerin birinci rapor dönemi (1 ocak -31.mart) ile bütçeleri malî yıla tabi olan dairelerin son rapor dönemi (1 ocak -18 şubat) arasındaki uygunsuzluktur (Paragraf 189).

d) Çalışma ve iş programları ile izleme raporlarının valiliğe geç, noksan ve hatalı bilgilerle gönderilmesi ya da hiç gönderilmemesi, kuşkusuz, izlemede çekilen sıkıntıların başlıcasıdır. Bu güçlükler ve nedenleri yukarıda koordinasyon sorunlarında açıklandığı için tekrarlanmamıştır (Paragraf 283/2 - c; 284).

3 — İzlemenin değerlendirilmesi

291. İzlemede, ildeki yatırımların, Plan ve Programlardaki ilkelere uygun şekilde ve belirtilen süre içinde gerçekleşmesi amacı güdüldüğüne göre; izleme sonuçlarının dikkatle gözden geçirilerek aksamaların ve sapmaların tespiti ile gerekli düzeltmelerin yapılması, gelecek uygulamalar için bazı genel sonuçlara varılması, kısaca izlemenin «değerlendirilmesi» gerekmektedir. İllerde bu anlamda bir değerlendirme yapıldığı kolaylıkla söylenemez. İzleme konusunda yeterli bir değerlendirme yapılamamasının nedenleri şunlardır (Paragraf 118 - 121; 189) :

a) Böyle bir değerlendirme, her şeyden önce, planlama konularında yetişmiş memurların yapacağı büro çalışmasına bağlıdır. Bu memurlar «il imkânları ile» sağlanamamaktadır.

b) Fizikî gerçekleşme oranlarının bulunmasına esas olacak standartlar tespit edilmemiştir.

c) Halk katkıları değerlendirmede hesaba katılmamakta; yatırımlara genel bütçeden yapılan yardımlarla özel idare bütçesinden harcanan paralar ayrı ayrı gösterilmemektedir.

d) Yapılacak hizmetlerin «yer ve miktar» bakımından dağılımlarının gösterilmemesi ve «program dışı» uygulamalar —programlanan işlerin aksaması ve suistimal söylentileri bir yana— değerlendirmede yanıltıcı sonuçlara yol açmaktadır.

4 — Mahallî idarelerle ilgili merkez izlemesi

292. İzlemede diğer aksaklık ve sakıncalar, Devlet Planlama Teşkilâtınca, mahallî idarelerin bir yandan bütçelerindeki gelir - giderlerinin gerçekleşme ve tahsil oranları, bir yandan da bunların öz kaynakları ile yaptıkları yatırım harcamalarının uygulama - gerçekleşme durumları üzerinde «merkez seviyesinde» yapılan izlemeden doğmaktadır. Bu aksama ve sakıncalar da şöyle özetlenebilir (Paragraf 179 - 186; 225/3) :

a) Her iki kategoriye giren bilgiler; önce ilçelerde, sonra illerde, daha sonra da İçişleri Bakanlığında birleştirilerek Devlet Planlama Teşkilâtına gönderilmektedir. Başka deyişle il, ilçe ve Bakan-

Tık kademelerinin bu konudaki rolü «aracılık etmek» ten ibarettir. Böylece, envanter çalışmalarında çok değerli olabilecek olan bu bilgiler, bu kademelerde hiç bir değerlendirme görmemektedir.

b) İlçelerden ve illerden toplanan bilgiler, saymanlık kayıtlarına değil; tahminî rakamlara dayanmaktadır. Bunun da nedenleri: Bilgilerin, aylık hesapların sonu alınmadan illerden istenmesi; belediyelerde düzenli aylık hesap çıkarılmaması; köylerin genellikle aybaşı hesap cetveli düzenlememeleridir.

c) Harcama - uygulama çizelgelerinin gönderilmesi 1969 yılında iki döneme indirilmiş olmakla birlikte; bu çizelgelerin, il seviyesindeki izlemeye esas olmak üzere illere ayrıca gönderdikleri izleme raporu ile birleştirilerek mahallî idarelerin yükünün azaltılması ve uygulama birliğinin sağlanması düşünülmemiştir.

5 — İl seviyesindeki izlemenin merkezde değerlendirilmesi

293. İl seviyesinde yapılan izlemenin sonuçları, İçişleri Bakanlığına olduğu gibi, herhangi başka bir merkez kuruluşuna gönderilmediği için; izleme görevleri üzerinde merkezî bir gözetim ve denetim bulunmamaktadır. Mülkiye müfettişlerinin raporları da bir değerlendirme görmediğinden Bakanlıkta iller arasında —koordinasyon konusunda olduğu gibi— izlemede de kopukluk vardır. Gerçi bazı iller her yıl Bakanlığa gönderdikleri genel durum raporlarını izleme sonuçlarına göre düzenlemekte iseler de, bu raporların Bakanlıkta tutarlı bir değerlendirmeye konu olmadığı bilinmektedir. Bazı illerin izleme sonuçlarını yıl sonlarında bir bülten haline getirdikleri, hatta ayrıca Bakanlığa da gönderdikleri görülmektedir. Böylece mahiyet bakımından benzer konularda Bakanlığa iki ayrı rapor gönderildiği, ancak her ikisinin de değerlendirme konusu yapılmadığı söylenebilir (Paragraf 221/7; 225/1).

Aynı düplikasyon, İl İdaresi Kanununun 26. maddesine göre, valilerce ilgili bakanlıklara gönderilmesi gereken rapor bakımından da söz konusudur. Çünkü, bilindiği gibi, merkez seviyesinde yapılacak izlemeye esas olmak üzere yalnız il kuruluşları değil, bölge ve merkez kuruluşları da illerdeki uygulama sonuçlarını dönemler itibarıyla merkezde bağlı oldukları Bakanlık veya genel müdürlüklere bildirmektedirler (Paragraf 225/2).

ÇÖZÜM YOLU

294. Burada gösterilmeğe çalışılacak olan çözüm yolları, hem koordinasyon, hem izleme fonksiyonlarını kapsamına almaktadır. Her iki

fonksiyonun birçok noktalarda birleşmesi, böyle bir yola gidilmesini zorunlu kılmıştır. Bununla birlikte gösterilecek çözüm yollarından bazısının yalnız koordinasyon, bazısının yalnız izleme sorunları ile ilgili olması mümkündür. Buna göre tavsiyeler, prensip itibarıyla merkezde ve illerde olmak üzere iki kademede açıklanmış; sadece merkez kademelerinin izleme ve değerlendirmesiyle ilgili olan tavsiyeler bunlardan ayrı olarak ele alınmıştır.

1 — Merkez kademesinde

295. Yıllık Programların «Uygulama Düzeni» ile öngörülen görevleri yerine getirmekten sorumlu mülkiye amirlerinin, bu görevlerinden dolayı «gözetim ve denetim temeline dayalı merkezî bir kuruluşa bağlı olması gerektiği» varsayımı, getirilecek çözüm yolu için hareket noktası olarak alınmıştır. Daha açık bir deyişle, il seviyesinde koordinasyon ve izleme görevlerinin sevk ve idaresinden sorumlu olacak merkezî bir otorite ihtiyacı —tartışmasız— kabul edilmiştir. Böyle bir anlayış, söz konusu görevlerde merkeze bağlılıktan yana olmayan görüşlerin kamu hukuku ilkeleri ile bağdaşmayacağı inanç ve düşüncesine dayanmaktadır.

İllerde yatırımcı ve yatırımı yürütmekten sorumlu tüm kuruluşların Plan ve Program uygulama hizmetleri üzerinde mülkî idare amirlerinin, yani koordonatör durumda olan valilerin ve kaymakamların yüklendiği koordinasyon ve izleme görevi, bu hizmetlerin bütünü nü kavrar. Amacı, ilde Plan ve Program uygulamasına hükümetin genel yönetim politikası uyarınca yön vermektir. Görevin, hizmetleri genel politikalar içinde, bütünü ile yakalayan ve kavrayan bu özelliği, bu konuda sorumluluk yüklenecek merkez kuruluşunun, koordonatör bir kuruluş olmasını şart koşar. Başka deyişle bu merkez kuruluşu yatırımcı ya da yatırımların yürütülmesine eylemli olarak katılan bir kuruluş olmamalıdır. Çünkü, bilindiği gibi, yatırımcı ya da yatırımların yürütülmesinden sorumlu bir kuruluş, daima kendi sorum alanına giren konulara ağırlık vermekte; öteki kuruluşları ancak kendi programını destekleyeceklerini umduğu ölçüde koordinasyona çağırır. Bu tutum, koordonatörün koordinasyona giren kuruluşlar arasında eşitlik gözetmesi ilkesine aykırı olduğu gibi; haberleşmeyi de son derece güçleştirmektedir. Böyle bir koordonatörle bütün hizmet sektörlerindeki yatırımcı kuruluşları uyumlu ve tutarlı bir çalışma düzeyine sokma çabaları sonuçsuz kalmaktadır. İl genel idare örgütünü, söz konusu görevlerden dolayı, yatırım hizmetlerinin belirli dallarında yürütme sorumluluğu yüklenen bir bakanlığa bağlamak ve böylece o bakanlığın koordinasyon hattına sokmak mümkün olmadığına göre, bakanlıklarası koordinasyonda tarafsız bir kuruluşun görevlendiril-

mesi kaçınılmaz bir zorunluluk olarak ortaya çıkar.

Türkiye'de böyle bir sorumluluğu yüklenmeğe elverişli görülen koordonatör bakanlıklar; Başbakanlık, Devlet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığıdır.

Maliye Bakanlığının sorum alanı malî politika ile sınırlıdır. Kattı, esneklikten yoksun malî kural ve yöntemlere bağlı olması, Maliye Bakanlığına Uygulama Düzeni ile ilgili görevlerde sorumluluk verilmesine imkân bırakmamaktadır. Başbakanlık ise Bakanlıklararası koordinasyonun bütününden sorumlu ve iş yükü o ölçüde ağırdır. Başbakanlığın, Devlet Planlama Teşkilâtından yararlanarak bu sorumluluğu yüklenmesi akla gelebilirse de; fonksiyonu planlama konusunda Başbakanlığa «teknik danışmanlık yapmak» olan bu kuruluşa, eylemli olarak yönetime katılması sonucunu doğuracak böyle bir görevin verilmesi mümkün görülmemektedir. Sorumluluğun, bir Devlet Bakanlığı ile Başbakanlığa uzatılması da düşünülebilir. Bu takdirde sorumluluğu yüklenen Devlet Bakanlığının, il seviyesinde Uygulama Düzeni ile ilgili görevleri gözetim ve denetim altında tutacak, sevk ve idare edecek örgüt ve yetkilerle donatılması gerekecektir. Örgütlenme yapılrken, zorunlu olarak, şu iki yoldan birisi seçilecektir .

— Birinci yol; Devlet Bakanlığını, yeni bir örgütle desteklemektir. Çok masraflı olması bir yana, bu yol, hem Kalkınma Planı ilkelerine, hem de MEHTAP Raporunda belirtilen tavsiyelere uygun düşmeyecektir. Ayrıca Devlet Bakanlığı içinde kurulacak bu yeni örgütle İçişleri Bakanlığı arasında, İçişleri Bakanlığının yetki ve sorum alanına giren il genel idaresi ve mahallî idare hizmetlerinde, ister istemez, görev karışımı ve çatışmaları ortaya çıkacaktır. Bu nedenlerle, bu yolun seçilmesi tutarlı ve yararlı olmayacaktır.

— Bu sakıncaları giderebilecek ikinci yol ise; illerin genel ve özel sevk - idaresinde görev alan İçişleri Bakanlığı merkez kuruluşlarını, il seviyesinde uygulama düzeni ile ilgili görevlerde merkezî sorumluluğu yüklenecek Devlet Bakanlığı emrine vermek; böylece bu kuruluşları İçişleri Bakanlığından ayırarak Devlet Bakanlıği kademelerinde Başbakanlığa yaklaştırmak ya da bağlamaktır... Ancak İçişleri Bakanlığını bu şekilde bölmenin çeşitli sakıncalar doğurabilecek, tehlikeli bir tercih olacağını anlamak zor değildir. İçişleri Bakanlığı uzun tarihsel geçmişi ile gerek merkezde, gerek taşrada «çeşitli kamu hizmetlerinin yürütücüsü olan ve idarî teşkilât üzerinde koordine edici rolü bulunan»¹²¹ oturmuş, alışılmış bir kuruluşa ve yapıya sahiptir. Öte

¹²¹ MEHTAP Raporu, a.g.e, s. 153.

yandan, İçişleri Bakanlığı, Ulusal Plan yaklaşımları ile ilişkili olan şu hizmetlerin kanunî yetki ve sorumluluklarını da taşımaktadır.¹²²

— Memleketin genel güvenlik ve asayişini sağlamak ve bu maksada göre genel zabıta hizmetlerini düzenlemek, sevk ve idare etmek;

— Merkezden ve yerinden yönetim esaslarıyla coğrafi, iktisadi ve başka şartlara göre, halkın kamu hizmetlerinden kolay süratli ve eşit surette faydalanmasını sağlayacak şekilde, Türkiye'nin idari teşkilât bölümlerine ayrılması konusundaki çalışma ve hazırlıkları yapmak;

— Türk idare bünyesinin esasını meydana getiren teşkilâtı sevk ve idare etmek;

— Mahallî idarelerle merkezî idarenin karşılıklı bağ ve ilişkilerini düzenlemek; vesayet yoluyla onları denetlemek;

Yukarıdaki hizmetlerin Ulusal Plan açısından önemine bu raporun çeşitli yerlerinde ve özellikle GİRİŞ'te değinildiği için, bunların tekrarı gereksizdir (Paragraf 2, 3, 9). Ancak, şurası bir gerçektir ki, İçişleri Bakanlığı, yetki ve sorum alanına giren bu hizmetlerle diğer hizmetlerinden doğan bazı üstünlüklere de sahip bulunmaktadır.¹²³

— Gerçekten mülkî idare amirleri ile mahallî idareler personeli ya doğrudan doğruya İçişleri Bakanlığının memurlarıdır ya da İçişleri Bakanlığının vesayet denetimi altında görev alan memur veya halk temsilcileridir. İl genel idare bölümlerinin başındaki valiler ve kaymakamlar kendi yönetim kademelerinde yatay, alt ve üst kademeler arasında dikey haberleşme ve kumanda kanallarının merkezindedirler. Gerek genel idarenin, gerekse mahallî idarelerin kalkınmaya yönelmiş tüm hizmet sektörlerini bütünü ile görebilecek bir koordinasyon ve izlemekten sorumlu olan valilerin ve kaymakamların direkt organik bağları İçişleri Bakanlığı iledir. Başka deyişle, İçişleri Bakanlığı, il genel idaresinin taşra seviyesinden merkeze doğru gelen koordinasyon hattı üzerinde haberleşme ve kumanda zincirinin en son halkasını teşkil etmektedir. Bu da onu, koordinasyon fonksiyonunun gerektirdiği bütünü görme ve izleme olanağına sahip en elverişli Bakanlık haline getirmektedir.

122 Bu hizmetler için Bkz. MEHTAP Raporu, age, s. 152.

123 Arslan Başarır, age, s. 36 vd.

Turan Ersoy, Toplum Kalkınmasında merkezî kademede koordinasyon görevinin İçişleri Bakanlığına verilmesi hakkında not. DPT, (Çoğ.)

— Mahallî idarelerin yeniden düzenlenmesinde, dolayısıyla ulusal tercihlere yaklaşımlarının sağlanmasında İçişleri Bakanlığına önemli görevler ve sorumluluklar düşmektedir. Ulusal Plan yaklaşımları için etkili bir araç olan idarî vesayet yetkisi büyük ölçüde bu Bakanlıkça kullanılmaktadır. Böylece, İçişleri Bakanlığı, mahallî idareler yönünden de, merkez seviyesinde koordinasyon sağlanmasında en elverişli durumda olan bir Bakanlıktır.

— İçişleri Bakanlığı, merkez ve taşra örgütü ile, toplumun her sıkıntısı, dileği ve şikâyeti için başvuracağı bir «merci» niteliğindedir. Bakanlık örgütünün bu geleneksel özelliği, koordinasyon yönünden ona ayrıca bir üstünlük sağlamaktadır.

— İçişleri Bakanlığı planlı dönemde kendisine düşecek koordinasyon ve izleme görevlerini yürütebilmek için; yönetim alanında yetişmiş, tecrübeli bir personel patansiyeline sahip bulunmaktadır.

Açıklanan bütün bu nedenlerle, il seviyesinde vali ve kaymakamlarca yerine getirilen planlama görevlerinin merkez seviyesinde sorumluluğunu yüklenebilecek en uygun statüye sahip bakanlık, İçişleri Bakanlığı olmaktadır. Öyleyse yapılacak iş, bu Bakanlıkı bölmek değil; kendisine düşen fonksiyonu, ulusal tercihler doğrultusunda kanallize edip yürütebilecek bir yapıya kavuşturmak olmalıdır. Bunun sağlanması için de, Bakanlığa verilmesi gerekli yetkiler açık kanun hükümlerine bağlanmalı; ilçe, il ve merkez kademelerinde ihtiyaç duyulan örgüt düzenlemeleri ile personel eğitimine özel bir önem verilmelidir.

İçişleri Bakanlığının planlı dönemin gerektirdiği yapıya kavuşmasında, şu yetkilerle donatılması kaçınılmaz zorunluluk olarak görülmektedir :

a) Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla vali ve kaymakamlara verilen görevleri, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre sevk ve idare etmek;¹²⁴

b) İllerde ortaya çıkan bakanlıklararası koordinasyon tikanıklıklarına ve dar bağazlara çözüm bulunabilmesi için ilgili bakanlık yetkililerini toplantıya çağırarak;

c) Bölgesel kuruluşlarla valiler arasında çıkabilecek anlaş-

124 Toplum Kalkınması'nın özelliği, ulusal kalkınmada uygulanan bir yöntem olmaktan ibarettir. Bunun içindir ki, bu yöntemin uygulamasında valilere ve kaymakamlara düşen görevler de, zorunlu olarak, onlara Ulusal Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla verilen görevler içinde düşünülmektedir (Bu konuda ayrıca Bkz. Paragraf 262).

mazlık konularının, ilgili bakanlıkla işbirliği yaparak, süratle çözüme bağlanmasını sağlamak;

d) Yukarıdaki görevleri gerçekleştirmek amacıyla Devlet Planlama Teşkilâtı ile işbirliği yapmak.

Örgüt düzenlemeleri ile ilgili çözüm yollarına (örgütlenme) sorunlarında yer verilecektir.

2 — Taşra kademesinde

296. a) Hizmetin mahiyeti gerektirsin, gerektirmesin; bazı bakanlık ve genel müdürlükler, kurdukları bölge kuruluşları ile, il genel idaresinin yani valilerin yetki alanı dışına çıktıkları gibi; 5442 sayılı kanundan sonra çıkarılan bazı kuruluş ve görev kanunları da, vali ve kaymakamların, ilin genel yönetimine ilişkin yetkilerini zedelemiş ya da kullanılmaz hale getirmiştir. Bu bakımdan, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun bazı maddelerini işlemez hale getiren çeşitli kuruluş ve görev kanunlarının gözden geçirilerek vali ve kaymakamların koordinasyon akımındaki rol ve etkilerini kısıtlayıcı hükümleri kaldırmak bu alanda atılacak ilk adım olmalıdır.

b) İl içinde, yatırımı bulunan bölgesel kuruluşlar, Plan ve Yıllık Program uygulamaları bakımından, İl İdaresi Kanununun kapsamına alınmalıdır. Valilerle kaymakamların bu kuruluşlarla ilişkileri şu hukukî düzen içine sokulmalıdır:

i - Bu kuruluşlara merkezlerinden gönderilen Plan ve Yıllık Programlarla ilgili yazıların bir örneği, o yazı ile ilgili olan ilin valisine de gönderilmelidir. Bu kuruluşların merkezlerine ve illerdeki ikinci derece temsilciliklerine gönderecekleri yazılarla, ikinci derece temsilciliklerinin bağlı oldukları üst kuruluşlara gönderecekleri yazıların birer örneği aynı şekilde ilgili valiye gönderilmelidir. Kuruluşun merkezi ya da ikinci derece temsilciliği ilçede ise giden yazının bir örneği de kaymakama verilmelidir.

ii - Bu kuruluşların birinci ve ikinci derecedeki temsilciliklerine yapılan atamalar ilgili valiliğe bir yazı ile bildirilmelidir.

iii - Kuruluşun birinci ve ikinci derece yetkilileri görev, izin, hastalık vb. nedenlerle görev yerlerinden ayrılışlarını ve dönüşlerini ilde valiye, ilçede kaymakama yazı ile duyurmalarıdır.

iv - Söz konusu kuruluşların koordinasyon ve izlemeye esas olan «çalışma ve iş programları» ve «izleme raporları» ile yıllık il program taslağının hazırlanmasına esas olacak bilgileri valiliğe zamanında, hatasız ve noksansız bir şekilde göndermeleri; çağrıldıkların-

da tam yetkili bir temsilci ile il koordinasyon kuruluna katılmaları sağlanmalıdır.

v - Vali, bu kuruluşların il içindeki Plan ve Program uygulaması ile ilgili çalışmalarını gözetim ve denetim altında bulundurmaktadır. Bölge müdürü ayırık olmak üzere, vali, il içinde Plan ve Program uygulamasından birinci derecede sorumlu bulunan görevli hakkında, program yılı sonunda özel bir tezkiye raporu düzenlemeli ve bu rapor yükselmelerde göz önünde tutulmalıdır. İlçedeki görevlilerin tezkiye raporu birinci derecede kaymakam, ikinci derecede vali tarafından düzenlenmelidir.

vi - Vali, gözetim ve denetimi sırasında kusurlu davranışlarını veya yolsuzluklarını gördüğü ya da herhangi bir şekilde öğrendiği bütün görevliler hakkında —bölge müdürü dahil— gerekli disiplin cezasının uygulanmasını veya kanunî kovuşturma açılmasını ilgili bakanlıktan veya genel müdürlükten isteyebilmeli; bu makamlar işin kanunî gereğini yapmakla birlikte, sonundan valiye bilgi vermelidir.

Kaymakam aynı konuları valiye yazmalı; yapılan işlem sonucu vali tarafından kaymakama bildirilmelidir.

vii - Bölge müdürü ayırık olmak üzere, vali, Plan ve Program uygulamalarında başarılı gördüğü bütün görevlilere takdirname ve para ödülü vermeli; bölge müdürü hakkında ilgili bakanlık ya da genel müdürlüğe bu yolda teklifte bulunabilmelidir.

Kaymakam, bölge müdürü dışındaki görevlilere takdirname vermeli; para ödülü için valiye teklifte bulunmalıdır.

c) İlçe örgütü bulunmayan il kuruluşlarının ilçede faaliyet gösteren ekipleri, bölgesel kuruluşlardakine benzer ilişkilerle kaymakama bağlı olmalıdır.

d) Mahallî idarelerin koordinasyona katılmalarını sağlamak amacıyla valiler ve kaymakamlar belediyelerle köy muhtarlıklarından, ilgili kuruluşlarla ilişki kurarak gerekli tedbirlerin alınmasını isteyebilmelidir.

e) Vali ve kaymakamların planlama ile ilgili gördükleri bilgileri her türlü kamu kuruluşlarından, özel ve tüzel kişilerden isteyebilmeleri konusunda daha önce belirtilmiş olan tedbir, özel teşebbüs-teki gelişmelerin öğrenilebilmesine de imkân verecektir. Bu konuda ayrı bir yetki gerekli görülmemektedir. Ancak bu bilgilerin, planlama açısından, toplanmasına ve değerlendirilmesine ilişkin yöntemlerin belirlenmesine ve geliştirilmesine ihtiyaç vardır.

f) Koordinasyon ve izlemeye esas olan «çalışma ve iş programı» ile «izleme raporu» formları, bu fonksiyonların bir sisteme göre gelişmelerinin sağlanmasında önemli bir aşama olmuştur. Bu formların, uygulamada birlik ve kolaylık sağlayacak bir yönde geliştirilmelerine devam edilmesi çok yerinde olacaktır. Formlar geliştirilirken özellikle şu noktalar göz önünde tutulmalıdır :

i - Yanlış anlamalara yol açan cümlecikler formlardan çıkarılmalıdır.

ii - Formlarda halk katkısının, özel idare ile genel idare yatırımlarına ilişkin ödeneklerin ayrı ayrı gösterilmesini mümkün kılacak düzeltmeler yapılmalıdır.

iii - Formlar «yapı» kavramına girmeyen hizmetlerin kaydına elverişli duruma getirilmelidir.

iv - Bütçeleri takvim yılına bağlı olan dairelerin birinci rapor dönemleri (1 ocak - 28 şubat) tarihleri arasında alınarak bütçeleri malî yıla bağlı olan dairelerle rapor dönemlerinde uygunluk sağlanmalıdır.

v - Çalışma ve iş programının uygulama yılı girmeden valilik ve kaymakamlığa verileceği formda belirtilmelidir.

g) İzleme, hem uygulama sırasında ortaya çıkan aksama ve sapmaları düzeltmek, hem de planlı çalışmalarını verimli ve etkili bir şekilde geliştirmek konusunda yararlı bazı sonuçlar çıkarılmasına ve ayrıca koordinasyon kolaylıklarının sağlanmasına imkân veren bir fonksiyondur. Bu bakımdan izleme sonuçlarının yeterli bir şekilde değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu konuda şu tedbirlerin alınması gerekli görülmektedir :

i - Koordinasyon konularının ortaya çıkmasında olduğu kadar fizikî - harcama gerçekleşme oranları arasındaki bağıntının da görülebilmesi için, çalışma ve iş programında ödeneklerin dönemler itibarıyla dağılımı (zamanlama) gösterilmelidir.

ii - Halk katkıları değerlendirmede hesaba katılmalıdır.

iii - Değerlendirmede hatalı sonuçlar alınmasına yol açan ve başka sakıncaları da bulunan «program dışı» uygulamalar; ancak programları aksatmamak, kaynak sağlanmış olmak ve yetkililerin emri bulunmak şartıyla yapılmalıdır.

iv - Hizmetlerin «yer ve miktar bakımından dağılımları» çalışma ve iş programları ile izleme raporlarında gösterilmiş olmalıdır.

v - Fiziki gerçeleşme oranlarının standartları saptanmalıdır.
vi - Her il ve ilçe de izlemenin «kayden» yapılması sağlanmalıdır; bunun için Ankara Planlama Bürosu'nda uygulanan örneğe benzer standart bir «İzleme Defteri» geliştirilmelidir.

vii - İzleme sonuçları il ve ilçe koordinasyon kurullarına rapor halinde verilmelidir. Kurullar bu raporlar üzerinde yapacakları değerlendirmede; koordinasyon ve izleme konularını ayrıntılarına inmeden, genel görünüşleri içinde ele almalı; esasın kaybolmasına yol açacak, konu dışı ve zaman alıcı görüşmelere yer verilmemesine dikkat edilmelidir.

h) Çeşitli kuruluş ve daireler arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanırken, kuruluşların kendi inisiyatif ve iş yapma olanaklarını tam olarak kullanmaları ön planda tutulmalı; önce her kuruluşun kendi programını tam olarak gerçeğeştirmesi gerektiği unutulmayarak bunların iş yapma olanaklarını azaltıcı tutum ve davranışlardan kaçınılmalıdır. Bu konuda koordinasyon fonksiyonunun genel, pratik ve psikolojik ilkeleri daima göz önünde bulundurulmalıdır (Paragraf 86).

j) Valiler, planlama işlerini yürüten valî yardımcılar, kaymakamlar ve ilgili öteki personel koordinasyon ve izleme konularında eğitilmelidir.

3 - Merkez kademelerindeki izleme ve değerlendirmelere ilişkin tedbirler

a) Devlet Planlama Teşkilâtının merkezi seviyede yapılan izlemeye esas olmak üzere, birleştirilip gönderilmesine ilçe, il ve Bakanlık kademelerinde aracılık edilen çizelgelerdeki mahallî idarelerle ilgili bilgilerin gerçeğe uygun rakamlara dayandırılması ve değerlendirilmesi, önce bu idarelerin bütçeleri ile programları arasında uyum sağlanmasına ve bu da, geniş ölçüde, personelin eğitilmesine bağlı bulunmaktadır. Bu konuda alınacak diğer tedbirler şunlar olabilir:

1 - Mahallî idarelerin gelir ve gider çizelgeleri —dönem sonlarına rastlayan ayın hesaplarının da alınabilmesi için— dönem sonunu izleyen ayın sonunda illerden İçişleri Bakanlığına gönderilmelidir.
2 - Harcama uygulama gerçeleşme çizelgeleri de aynı esasa göre ve dört dönemde gönderilmeli; ancak bu çizelgeler, mahallî idarelerin illere verecekleri izleme raporu ile birleştirilerek bu idarelerin 6 yerine 4 rapor vermeleri sağlanmalıdır.

iii - Araştırma çalışmalarında yararlanılması amacıyla her iki çizelgedeki bilgilerin ilçe ve il seviyelerinde değerlendirilmesine imkân verecek bir metodoloji geliştirilmelidir. Belli konularda yararlanmak amacıyla bu bilgilerin Bakanlık kademesinde de değerlendirilmesi düşünülmelidir.

b) Kalkınma Planı ve Yıllık Programların il seviyesindeki Uygulama Düzeni ile ilgili koordinasyon ve izleme görevlerinin İçişleri Bakanlığınca değerlendirilmesi ile ilgili olarak şu tedbirlerin alınması uygun olacaktır:

i - İzleme sonuçları önce ilçede, sonra ilde değerlendirilmeli ve bir rapor halinde İçişleri Bakanlığına gönderilmelidir. İzleme raporu, genel durum raporundaki gerekli bilgileri de kapsayacak duruma getirilerek genel durum raporlarından vazgeçilmelidir.

ii - İl İdaresi Kanununun 26. maddesine göre valilerin her yıl ilgili bakanlıklara rapor göndermeleri zorunluluğu kaldırılmalıdır. Ancak, bu takdirde, izleme raporlarına 26. maddedeki unsurları kapsayacak bir muhteva verilmelidir.

iii - Bakanlığa gelen izleme raporları, valilerin ve kaymakamların yükselme ve atanmaları bakımından da ayrı bir değerlendirmeye tabi tutulmalıdır.

SAĞLAYACAĞI FAYDALAR

298. Yıllık Programların Uygulama Düzeni ile vali ve kaymakamların sorumluluğuna verilen il seviyesinde koordinasyon ve izleme görevlerine ilişkin yukarıdaki teklif ve tavsiyelerden şu faydaların sağlanması beklenmektedir :

1 — a) Söz konusu görevlerin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre sevk ve idaresinden sorumlu bir bakanlık buluncaktır. İl genel idare örgütünün planlı çalışmalarında merkezle normal ilişkiler kurması imkânını verecek olan bu tedbir, geliştirilecek standart ve yöntemlerle desteklenerek uygulamada tutarlılık, denge ve birlik sağlanacaktır.

b) İl seviyesinde koordinasyon tikanıklıklarının geniş ölçüde ve süratle giderilmesi sağlanabilecektir. Bu da kaynak ve zaman kayıplarını önleyecektir.

c) Devlet Planlama Teşkilâtı ile daha etkili bir işbirliği ortamı yaratılmış olacaktır.

2 — Koordinasyondan sorumlu olan vali ve kaymakam tüm hizmet sektörlerinde bütünü görebilme ve koordine edebilme olanağına kavuşacaktır.

3 — Özel sektördeki gelişmelerle ilgili bilgilerin gerek planlama - programlama ve gerekse uygulama alanlarında yararlanılmak üzere değerlendirilebilmeleri sağlanacaktır.

4 — Koordinasyon ve izlemeye temel olan model ve yöntemlerin geliştirilmesi, sistemin gelişmesi demek olacaktır.

5 — İzleme sonuçlarının yeterli bir şekilde değerlendirilmesi, uygulama sırasında ortaya çıkan aksama ve sapmaları düzeltmek, planlı çalışmaları verimli ve etkili bir yönde geliştirmek; ayrıca önemli koordinasyon kolaylıkları sağlamak imkânını verecektir.

6 — Mahallî idarelerden Devlet Planlama Teşkilâtına gönderilen bilgilerin il, ilçe ve Bakanlık kademelerinde değerlendirilmesi; bu idarelerin gelişmelerinde ve ulusal tercihlere yaklaşımlarının sağlanmasında isabetli tedbirler alınabilmesini mümkün kılacaktır. Ayrıca mahallî idarelerin düzenlemek zorunda oldukları rapor ya da çizelge sayısı azalacaktır.

7 — Valilerin İçişleri Bakanlığı ile diğer bakanlıklara göndermek zorunda oldukları raporlar, planlı çalışmaların sonuçları esas alınmak suretiyle düzenlenecektir. Bu raporlar, atama ve yükselmelerinde valilerle kamyakamların değerlendirilmesinde de göz önünde tutulabilecektir.

UYGULAMA ŞEKLİ

299. 1 — İçişleri Bakanlığına gerekli yetkiler, Bakanlığın kuruluş ve görevlerini gösteren 1624 sayılı kanuna konulacak hükümlerle düzenlenmelidir.

2 — Çeşitli kuruluş ve görev kanunlarının 5442 sayılı kanuna aykırı hükümlerinin kaldırılması, bu kanuna konulacak ayrı bir madde; bölgesel kuruluşlarla ilçede örgütü bulunmayan il kuruluşlarına ve mahallî idarelere ilişkin hükümler, valilerin ve kaymakamların «hukukî durumları, görev ve yetkileri» ni gösteren aynı Kanundaki maddeler içinde düzenlenmelidir.

3 — Koordinasyon ve izlemeye temel olan model ve yöntemler, prensip itibarıyla İçişleri Bakanlığınca hazırlanmalı, ancak bu konular-

da Devlet Planlama Teşkilâtı ile işbirliği esas olmalıdır. Uygulana-
cak yöntemler Devlet Planlama Teşkilâtının görüşü alınarak bir yönet-
melikle düzenlenmelidir. İzleme sonuçlarının değerlendirilmesi ile
ilgili bütün hükümler bu yönetmelikte ele alınmalı; vali ve kayma-
kamların değerlendirilmesine ilişkin hükümler bunların kendi yönet-
meliklerine ya da tüzüklerine bırakılmalıdır.

4 — 5442 sayılı kanunun 26. maddesi değiştirilmelidir.

5 — Personelin eğitiminde (Personel) sorunlarında gösterile-
cek uygulama şekli esas alınmalıdır.

II — ÖRGÜTLENME SORUNLARI

A — MERKEZ ÖRGÜTÜ

SORUN 4

300.

Yıllık Programların Uygulama Düzeni ile valinin ve kaymakamın sorumluluğuna verilen görevleri merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre sevk ve idare edecek Bakanlık merkez örgütü bugüne kadar kurulmamıştır.

1969 Yılında kurulan İçişleri Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Birimi de, söz konusu görevlerin merkezden yönetimini; gerek yapısı, gerek amaç ve görevleri yönünden başarabilecek durumda değildir.

SORUNUN NEDENLERİ

1 — İllerle ilişkiler

301. Yıllık Programların Uygulama düzeni ile valinin ve kaymakamın sorumluluğuna verilen görevlerden dolayı illerle İçişleri Bakanlığı arasında planlı dönemin ilk yılından başlayarak değişik yönlerde bir takım ilişkilerin gelişmekte olduğu bu raporda yer yer belirtilmişti. Bir esasa ve düzene bağlanmamış olduğuna da değinilen bu ilişkiler; Bakanlığın çeşitli daireleri arasında, sistemsiz, dağınık, hatta personelin, amaç ve mahiyetini genellikle kavramakta güçlük çektiği, anlamsız bulunduğu işlemlerin konusu olmuştur. Planlı dönemle gelişmeye başlayan bu ilişkilerin Bakanlıkta bir «değerlendirme» ye tabi tutulmamasının bu durumun belli başlı nedeni olduğu söylenebilir (Paragraf 221).

Bakanlığın gerek merkez daireleri arasında, gerekse Bakanlıkla iller arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi amacıyla 1966 yılında Bakanın sözlü buyruğu üzerine kurulan (Bakanlık Koordinasyon Kurulu) nun 7 ay kadar çalıştıktan sonra «gayri faal» bir kurul haline geldiği bilinmektedir. Kurulun kısa sürede çalışmalarına son vermesinde —amaç ve görevlerinin açıklıkla belirtilmemesi, kuruluşunun kanuna

dayanmaması nedenleri yanında (Paragraf 222) — şu iki önemli noktanın gözden kaçırılması da etkili olmuştur:

a) Planlamanın yönetim içinde devamlı bir süreç olduğu gerçeğinin gözetilmemesi sonucu olarak, Kurulun, Bakanlık merkez ve taşra örgütlerine ilişkin planlama konularındaki çalışmalarını hazırlayıp düzenleyecek bir genel müdürlüğün kurulmaması,

b) Kurulun amacı saptanırken valilerin sadece bölgesel kuruluşlarla olan ilişkileri gözetilip Uygulama Düzeni ile ilgili görevlerin bütünü üzerindeki ilişkiler yönünden durulmaması.

2 — İçişleri Bakanlığı Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Birimi

302. Bütün bakanlıklarda kurulacak araştırma - planlama ve koordinasyon birimlerine esas olmak üzere Ağustos/1969 ayında Devlet Planlama Teşkilâtının çıkardığı Tip Yönetmelik'e göre kurulan (İçişleri Bakanlığı Araştırma - Planlama ve Koordinasyon birimi) ne gelince: Bu birimin kuruluş ve görevlerini göstermek üzere Bakanlıkça hazırlanan Yönetmelik Taslağında iki organın kurulması öngörülmüştür. Bunlardan birincisi «Bakanlık Planlama ve Danışma Kurulu» ikincisi «Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Dairesi»dir. (Paragraf 223, 224).

Müsteşarın başkanlığında toplanacak olan «Planlama ve Danışma Kurulu» prensip itibarıyla ihtiyaca ve işin mahiyetine uygundur. Ancak Taslak ile kurulan Birim, gerek amaç ve görevleri ve gerekse Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Dairesinin statüsü yönlerinden, 1966 yılında kurulan (Bakanlık Koordinasyon Kurulu) nun kısa ömürlü olmasına yol açan sakıncaları da birlikte ve fazlasıyla getirmektedir.

a) Birimin amaç ve görevleri yönünden sakıncalar

Birimin amaç ve görevleri, Devlet Planlama Teşkilâtınca çıkarılan Tip Yönetmelikteki amaç ve görevlerin aynısıdır. Oysa Tip Yönetmelik; Kalkınma Planı, Yıllık Program ve projelerin hazırlanması, uygulanması, izlenmesi konularında yatırımcı kuruluşların merkezde ve taşrada yapacakları çalışmaları ve plan açısından Devlet Planlama Teşkilâtı ile olan ilişkilerini düzenlemek amacını gütmektedir. Kimi araştırmacıların da tespit ettiği gibi, Tip Yönetmeliği hazırlamadaki genel felsefe, DPT'nin işlerini kolaylaştırmaktadır. Her kurumun planlama görevini en rasyonel şekilde yerine getirmesi için bunun yanında genel tedbirler de sıralanmıştır. Bu nedenle kuruluşlardaki planlama ey-

lemleri, gerçek bir kurumsal planlama görevini ortaya koymaktan çok, DPT'ye yönelmiş görünmektedir¹²⁵.

İçişleri Bakanlığınca hazırlanan Yönetmelik Taslağında da aynı amaç ve görevlerin benimsenmiş olması şu sakıncalara yol açmaktadır :

i - Taslak, Yıllık Programların Uygulama Düzeni ile yapılması valinin ve kaymakamın sorumluluğuna verilen görevleri kapsamakta; bu alanda illerle İçişleri Bakanlığı arasında ilişki kurulmasına imkân vermemektedir.

Öte yandan Birim'in belirtilen amacı içine, Kalkınma Planından ve Yıllık Programlardan ayrı düşünülmesi mümkün olmayan Toplum Kalkınması çalışmaları da girdiği halde, taslakta bu çalışmalara ilişkin görevler de düzenlenmemiştir.

ii - Kendi günlük işleri için gerekli olan (ad hoc) hizmet yatırımları bir yana bırakılırsa, kolaylıkla görülür ki, İçişleri Bakanlığı ne yatırımcı, ne de yatırımların yürütülmesine katılan bir bakanlık değil; çeşitli hizmet alanlarında tarafsız ve koordinator durumda bir bakanlıktır. Bu yönden, genel sevk ve idare sorumluluğunu yüklenmiş olan İçişleri Bakanlığının, taslağın 2, 5 ve 6. maddelerindeki amaç ve görevlerle ilgisini ve bağlantısını anlamak güçtür. Daha açıkçası taslağın genel felsefesi ile İçişleri Bakanlığının amaçlarını ve fonksiyonlarını bağdaştırmak mümkün olmamaktadır.

iii - İçişleri Bakanlığında, Tetkik Kurulu, Hukuk Müşavirliği, Merkez Valiliği gibi danışma hizmeti gören birimler vardır. Bakanlık Özlük İşleri Genel Müdürlüğü meslek eğitimi çalışmalarını düzenlemekte; İç - Düzen, Organizasyon - Metot grupları araştırma çalışması yapmaktadır. Emniyet Genel Müdürlüğünde de bu tip çalışmalar yapan birim bulunduğu bilinmektedir. Bütün bu birim ve grupların çalışmalarını koordine edecek, görev karışımalarını önleyecek hükümler taslakta yer almamış olduğundan, söz konusu hizmet alanlarında duplikasyonlardan kaçınılamayacaktır.

b) Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Dairesinin statüsü yönünden sakıncalar

Tip Yönetmelikte, Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Dairesinin genel müdür seviyesinde uzmanlaşmış bir elemanın başkanlığında kurulması öngörüldüğü halde; Bakanlıkça hazırlanan Yönet-

¹²⁵ Gencay Şaylan, «Türk Kamu Yönetiminde Planlama Birimleri ve Sorunları» Amme İdaresi Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, 1969, s. 80

melik Taslağında bu esastan sapılarak Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Dairesinin görevleri, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü içinde kurulmuş bulunan 4. Dairenin sorumluluğuna verilmiş; doğruca Bakana bağlı genel müdürlük seviyesinde bir daire kurulması yoluna gidilmemiştir. Oysa, bu dairenin her şeyden önce, Bakanlık içinde tarafsız davranabilecek müstakil bir genel müdürlük olarak düşünülmesi gerekirdi. Bu bakımdan denilebilir ki, Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Dairesine verilecek görevler Bakanlıkça önemsenmemiş; bunlara gereksiz ve teferruat sayılabilecek görevler gözü ile bakılmıştır. Gerçekten, Bakanlığın gerek merkez ve gerekse taşra örgütlerinin Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla ilgili tüm çalışmalarını, Bakanlığın genel ve özel politikaları içinde en rasyonel bir biçimde düzenleyip koordine etmek; Bakanlık program ve bütçesini hazırlamak; plan açısından Bakanlığın Devlet Planlama Teşkilâtı ve öteki bakanlıklarla ilişkilerini düzenlemek gibi teknik ve idarî yönden önem ve ağırlıkları ortada olan bu görevler için bağımsız bir genel müdürlüğün düşünülmemesini, bu görevlerin önemsenmemiş olmasından başka bir nedene bağlamak mümkün olmamaktadır.

ÇÖZÜM YOLU

303 Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla valilere ve kaymakamlara verilen görevlerin merkezden gözetim ve denetim sorumluluğunun işleri Bakanlığınca yüklenilmesine ilişkin teklifimiz kabul edildiği takdirde; Bakanlıkta kurulması tasarlanan Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Birimi'nin, yalnız Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla verilen sosyo - ekonomik görevler bakımından değil, Bakanlığın yetki ve sorumluluk alanına giren tüm geleneksel görevler bakımından da Bakanlık merkez ve taşra örgütlerinde düzenli ve sistemli bir çalışmayı gerçekleştirecek; Bakanlığın Devlet Planlama Teşkilâtı ve diğer bakanlık ve kuruluşlarla ilişkilerini düzenleyecek; özellikle illerde ortaya çıkan bakanlıklararası sorunları çözümlenebilecek bir statüye sahip kılınması zorunlu görülmektedir. Bu amaçla şu tedbirlerin alınması uygun olacaktır :

1 — Bakanlık Yüksek Kurulu

Bakanlığın gerek sosyo - ekonomik ve gerekse geleneksel görevler bakımından yetki ve sorumluluk alanına giren tüm çalışmaların genel esaslarını saptamak üzere müsteşarın başkanlığında genel müdürlerin katılacağı bir (Bakanlık Yüksek Kurulu) kurulmalıdır.

2 — Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü

Bakanlığın yetki ve sorumluluğuna giren çalışmaları, Bakanlık Yüksek Kurulu'nun tespit ettiği genel esaslara uygun olarak planlamak, koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek amacıyla bir (Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü) kurulmalıdır. Bu genel müdürlüğün şu daireleri içine alması düşünülebilir:

- (1) Araştırma - İnceleme Dairesi,
- (2) Planlama Dairesi,
- (3) Toplum Kalkınması Dairesi,
- (4) Koordinasyon - İzleme ve Değerlendirme Dairesi,
- (5) Bütçe Dairesi,
- (6) Eğitim Dairesi.

İçişleri Bakanlığı ile diğer Bakanlıklar arasında ortaya çıkan ilişkilerde ortaya çıkan İçişleri Bakanlığının ilişkileri ve Bakanlıklararası sorunların çözülmesinde ve genel müdürlüğün çalışma alanına giren konularda genel müdüre danışmanlık yapmak amacıyla, Genel Müdürlüğe bağlı 3-5 validen ibaret bir (Valiler Kurulu) imeye dana getirilmelidir. Valiler Kurulu'ndan özellikler illerde ortaya çıkan bakanlıklararası yönetim sorunlarının çözülmesinde etkili bir rol oynaması beklenmektedir. Bu bakımdan Valiler Kurulu'nun il genel idaresi ile ilgili konularda öteki bakanlıklarla sürekli ilişkiler içinde bulunmasına ihtiyaç vardır. Hem bu ilişkiyi sağlamak, hem de il genel idaresi yönünden bakana danışmanlık yapmak üzere her bakanın emrine bir vali atanmasının ve bu valilerin gerektiğinde İçişleri Bakanlığındaki Valiler Kurulu'na katılmalarının yararlı olacağı düşünülmektedir.

İçişleri Bakanlığında böyle bir örgütlenmeye gidildiği takdirde, halen, bu örgüte verilecek görevleri yapmakta olan Tetkik Kurulu Başkanlığının, Merkez Valiliğinin, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğünde Araştırma - Eğitim, Planlama ve Toplum Kalkınması Şubelerini içine alan 4. Dairenin, Özlük İşleri Genel Müdürlüğüne bağlı Bütçe ve Eğitim birimlerinin, Metot - Organizasyon ve İç Düzen birimlerinin bu yeni örgütte birlikte ele alınması ve ona göre bir düzenlemeye gidilmesi gerekecektir.

3 — Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Birimi'nin amaçları

Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Birimi'nin görevleri saptanırken İçişleri Bakanlığının sorumlu bulunduğu hizmet alanlarındaki «koordinator Bakanlık» niteliğine uygun olarak planlama görevleri

açısından şu amaçların gerçekleştirilmesi göz önünde tutulmalıdır :

a) Valilere ve kaymakamlara yalnız Yıllık Programların Uygulama Düzeni ile verilen görevleri değil, Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla verilen tüm görevleri —Toplum Kalkınması görevleri de kuşkusuz bunlar içindedir— gözetim ve denetim altında tutmak, Plan ve Programlarla Bakanlığa verilen diğer görevleri yapmak;

b) İllerde program taslağı hazırlanması, yatırımcı kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanması, yatırım uygulamalarının izlenmesi konularında gerekli standart, model ve yöntemleri Devlet Planlama Teşkilâtı ile işbirliği yaparak hazırlamak ve geliştirmek;

c) İllerdeki gözetim ve denetim sonuçlarının değerlendirilmesine dayanarak gerekli düzenleme ve iyileştirme tedbirlerini almak, yetkisi dışındakiler için ilgili kuruluşlara teklifte bulunmak;

d) İllerde plan açısından valileri ilgilendiren bakanlıklarası koordinasyon güçlüklerini giderecek çalışmalar yapmak, bu amaçla yapılacak toplantılara başkanlık etmek;

e) Planın ve Yıllık Programların çerçevesi içinde, Bakanlık genel müdürlüklerinin görevleriyle ilgili çalışma programları hazırlamak veya genel müdürlüklerce hazırlanacak çalışma programlarını gözden geçirmek;

SAĞLAYACAĞI FAYDALAR

304. Yapılan tavsiyeye uygun Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Birimi kurulduğu takdirde şu faydaların sağlanması beklenmektedir :

1 — Bakanlığın sosyo - ekonomik görevleriyle geleneksel görevleri arasında yaklaşım sağlanacaktır.

2 — Valilerin ve kaymakamların Kalkınma Planı ile Yıllık Programlardan doğan görevlerindeki dağınıklık, yerini, belli bir sistem ve düzene bırakacak; böylece uygulamada birliğin sağlanması kolaylaşacaktır.

3 — Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla Bakanlığın merkez ve taşra örgütlerine verilen görevlerin gecikmeden, düzenli ve daha kolaylıkla yerine getirilmesi mümkün olacaktır.

4 — Sosyo - ekonomik nitelikte olan bu görevlerdeki düzelme, Bakanlığın geleneksel görevlerinin yerine getirilmesinde de bir iyileşme yaratabilecektir.

UYGULAMA ŞEKLİ

305. 1 — Bakanlık Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Birimi'nin kuruluş ve görevleri, Bakanlığın kuruluş ve görevleri kanunu ile düzenlenmelidir. Ancak, kanunda yer alacak hükümlerin, Kalkınma Planı ve Yıllık Programlardaki gelişme sürecini önlemeyecek, genel mahiyette hükümler olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Kalkınma Planı ile Yıllık Programların bu özelliği bu alandaki bütün düzenlemelerde göz önünde tutulmalıdır.

2 — İçişleri Bakanlığında kurulması önerilen Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Birimi'nin şeması (EK: III A) dadır.

B — TAŞRA ÖRGÜTLERİ

SORUN 5

306. İl koordinasyon kurulu, kendisinden beklenen koordinasyon ve izleme fonksiyonunu yerine getirememektedir. Bunda, çeşitli nedenler yanında, kurulun yapısına ve işleyişine uygun fonksiyonun açıklıkla ortaya konmaması etkili olmaktadır.

SORUNUN NEDENLERİ

307. İl koordinasyon kurulunun verimli ve etkili bir çalışma yapamamasında, yapısı ve işleyişi ile ilgili olan nedenler yanında, onunla ilgili olmayan nedenler de vardır :

1 — İl koordinasyon kurulunun yapısına ilişkin olmayan nedenler

Kurulun yapısı ile ilgili olmayan nedenler, genellikle il içinde yatırımı bulunan kuruluşların olumsuz durum ve tutumlarına, planlama işlerinde görevli memurların yeterli olmamalarına bağlanabilir. Bu nedenler özetle şöyledir (Paragraf 116/2 - 8) :

a) Özellikle bölgesel kuruluşlar yetkili bir temsilci ile kurul toplantılarına katılmamakta; koordinasyon ve izleme ile ilgili bilgileri kurula vermemektedirler. Bölge merkezi olmayan illerde bu konuda çekilen güçlük daha da ağırdır.

b) Yatırımcı kuruluş yetkilileri koordinasyon ve işbirliği düzeni içinde çalışmaya alışmamışlardır. Bürokrasinin de etkisiyle kendilerini birinci derecede merkezlerine karşı sorumlu görmekte, bağımsız hareket edebilmek için valinin denetiminden kaçma psikolojisi içinde ortak çalışmalara yönelmemektedirler.

c) Koordinasyon fonksiyonu yalnız Yıllık Programların uygulama safhasında geçerli olmaktadır. Plan ve programların hazırlanmasına şimdiye kadar illerin fazla bir katkısı olmamıştır.

d) İl olanakları ile sağlanan personelin, yatırımcı kuruluşların gönderdikleri bilgileri, koordinasyon ve izleme yönünden değerlendir-

me yetenekleri yoktur. Bu personel, kuruluşlardan gelen bilgileri, kurulun bunlar üzerinde görüşme yapabilmesine elverişli bir rapor haline getirememektedir.

e) Bütün bunların sonucu olarak, il, bölge ve merkez seviyelerinde il koordinasyon kurullarının çalışmalarına olan ilgi sarsılmış, azalmıştır.

2- İl koordinasyon kurulunun yapısı ile ilgili nedenler

308. İl koordinasyon kurulunun yapısı ve işleyisi ile ilgili nedenlerin tahlilinde ortaya çıkan durum, kurulun kendisinden beklenen koordinasyon ve izleme fonksiyonunu yerine getirecek nitelikte olmadığını göstermektedir. Bu nedenleri de şöylece özetlemek mümkündür :

a) Kurul, çeşitli yatırımcı kuruluş temsilcilerinin katılımıyla toplanmaktadır. Üye sayısı genellikle çoktur. Böyle olmakla birlikte kurulda ortaya çıkan sorunlar bu üyelerden pek azını ilgilendirmekte; çoğunun ortak sorunlar üzerinde bir ilgileri, daha doğrusu bir yetki ve sorumlulukları bulunmamaktadır. Açık ki, ortak sorunlarla ilgili olmayan üyeler bu sorunlar üzerinde, onunla doğrudan doğruya ilgili olan üyeler kadar, bilgi sahibi de değildirler. Bu bakımdan bu üyelerin, ilgileri ve bilgileri olmayan konulara katılmalarının hiç bir anlam ve yararı yoktur. Bu durum il koordinasyon kurulunda her konunun bya konulamayacağını göstermesi bakımından ilgi çekicidir. Gerçekten uygulamada birkaç kuruluşu ilgilendiren koordinasyon konularının il koordinasyon kurulunda «oy ile» değil, ilgili yatırımcı kuruluşlar arasında «protokol düzenlenmek» ya da bir «anlaşmaya varılmak» suretiyle çözüme bağlandığı görülmektedir (Paragraf 115, 116/1, 202 -204).

b) İl koordinasyon kurulunda görüşülen konuların bütün üyeleri ilgilendiren «ortak» konular olmaması, belli sorunlar üzerinde oya baş vurularak somut kararlar alınmasını imkânsız hale getirmektedir. Örneğini «Kurulun gelecek toplantı gününün belirtilmesi» gibi bütün üyelerce oylanmaya elverişli nihai ve icrai karara bağlanabilecek konulara il koordinasyon kurullarında rastlamak gerçekten güçtür. Bu bakımdan kurul görüşmelerinin muhassalasını «karar» olarak nitelendirilemez. Bunun içindir ki, il planlama bürosunda kaleme alındıktan sonra ilgili memur ile valilik makamının imzasını taşıyan «il koordinasyon kurulu kararı», aslında kurul toplantısında bir ya da birkaç üye tarafından ortaya atılıp valilikçe benimsenen «kişisel görüşler» den ve öteki üyeler için «bilgi alışverişi»nden daha ileri bir anlam taşımamaktadır (Paragraf 200-207).

c) İl koordinasyon kurulu devamlı toplantı halinde bir kurul değildir. Olması da beklenemez. Kuruldan beklenen koordinasyon ve

izleme fonksiyonu ise, yönetim fonksiyonunun her safhasında ve özellikle planlı çalışmaları her noktada kavrayan devamlı bir süreçtir. Belirli aralıklarla toplanacak il koordinasyon kurulu bu konularda bazı genel değerlendirmeler yapabilirse de, sorunların ayrıntılarına inerek bir ya da birkaç kuruluşu ilgilendiren somut ve bağlayıcı nitelikte kararlar alamaz. Buna ne zamanı, ne de işin mahiyeti elvermez. Somut ve bağlayıcı karar, ancak o işle doğrudan ilgili olan kuruluşlarca alınır; ya da vali böyle bir kararın alınmasını ilgili kuruluşlardan isteyebilir. Böylece koordinasyon kurulunca yerine getirilen fonksiyonun «danışma»dan öteye bir özellik taşımadığı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır¹²⁶.

d) İl koordinasyon kurulu bilgi alışverişini, yani haberleşmeyi sağladığı ölçüde yararlı olabilmiştir. Gerçekten haberleşme, koordinasyon sağlamada başta gelen bir unsurdur. Sadece haberleşmeyi sağlaması bile kurul çalışmalarının devamını zorunlu kılmaktadır. Ancak, daha önceki açıklamalarda da belirtildiği gibi, kurulun uygulama yılı girmeden toplanması sağlanmadığı için, bilgi alışverişinde de yeterli bir çalışma yapılamamıştır (Paragraf 214/1, 2).

Öte yandan, Plan ve Programların il seviyesinde tanıtılması, yayılması, benimsetilmesi, ilgililerin uyarılması; bu yolla Plan ve Programlara mahallî ilginin çekilmesi ve halk desteğinin sağlanması konularında il koordinasyon kurulundan yararlanılabileceği anlaşılmış ise de; bu konudaki çalışmaların da yeterli seviyelere çıkarılamadığı ortadadır (Paragraf 117, 145).

e) İl koordinasyon kurulunun açıklanan yapı özelliği ve gördüğü işin mahiyeti, valilerin başkanlık ettikleri çeşitli komisyonlarda görülen işlerin il koordinasyon kuruluna devredilmesini imkânsız kılar. Çünkü sözü geçen komisyonlar, bazan «danışma» kararı almakla birlikte, «icraî» mahiyette karar alabilecek yapıya ve yetkilere sahiptirler. İl koordinasyon kurulu ise, yapısı itibarıyla, icraî yetkilerle donatılmaya elverişli değildir. Bu yönden, valilerin ve kaymakamların başkanlığında toplanan diğer kurul veya komisyonların kaldırılarak görev ve yetkilerinin il ve ilçe koordinasyon kurullarına devredilmesi yolundaki görüşlerde isabet görülmemektedir.

126 Fransada bölge valilerinin başkanlığında toplanan Bölgesel Ekonomik Gelişme Komisyonu (CODER) ile İllerarası Konferans ve sonradan bunun yerine geçen Bölgesel İdarî Konferans da, tam anlamıyla, birer «danışma» kuruldur. (Bkz. Etudes des problèmes municipaux, 4 e trimestre, No. 4, Paris 1964, s. 17, 19)

ÇÖZÜM YOLU

1 — İl Planlama Danışma Kurulu

309. İl koordinasyon kurulunun valinin başkanlığında, «danışma» görevi yapan bir kurul olması kabul edilmeli; Plan ve Programların hazırlanması, uygulanması safhalarındaki koordinasyon ve izleme sorumluluğu valilerde olmalıdır. Kurula, bu amaç ve fonksiyonlarına uygun olarak «İl Planlama Danışma Kurulu» adı verilmelidir.

2 — İl Planlama Danışma Kurulu'na katılacak üyeler

Kurula ilde yatırımı bulunan veya yatırımın yürütülmesinden sorumlu olan bütün kuruluşların tam yetkili temsilcileri ile il merkezi belediye başkanı, defterdar, özel idare müdürü ve kaymakamların katılmaları zorunlu olmalı; vali, belli konularda görüşlerinin alınmasını gerekli gördüğü ticaret ve sanayi odaları, bankalar, kooperatif birlikleri, ilin çimento ihtiyacını sağlayan kuruluş ile il içinde faaliyet gösteren dernek ve kuruluş temsilcilerini kurula çağırabilmelidir.

3 — İl Planlama Danışma Kurulu'nun toplantıları

Kurul biri uygulama yılı (mart ayı) girmeden, öteki son dönemi izleyen ay (nisan ayı) içinde olmak üzere, yılda iki olağan toplantı yapmalıdır. Vali gerekli gördüğünde kurulu olağanüstü toplantıya çağırabilmelidir. Olağan ve olağanüstü toplantılar belli, somut konuları kapsayan bir gündeme göre yapılmalı; kurul, bu gündem üzerine hazırlanmış gerekçeli rapor üzerinde görüşünü belirtmelidir.

İlk olağan toplantıda şu konular ele alınmalıdır :

a) Uygulama yılında genel çizgileri ile ortaya çıkacak koordinasyon konuları, ayrıntılarına inilmeden görüşülmeli; işin ayrıntıları koordinasyona katılacak kuruluşların kendi aralarında ve gerekirse valinin aracılığı ile görüşülüp karara bağlanmalıdır. Bunun için ayrıca «devamlı» bir komitenin kurulması gereksiz ve anlamsız görülmektedir. Ancak ilgili kuruluşların kararlaştırdıkları konu ile ilgili olarak bir protokol düzenlemeleri ve bu protokolün vali tarafından onaylanması uygun olacaktır.

b) O yıl içinde yapılan yatırımların gerçekleşme durumları genel bir değerlendirmeye tabi tutularak gerekli düzeltme ve iyileştirme tedbirleri saptanmalıdır.

c) Yıllık il program taslağına ilişkin kurul tercihleri ve gerekçeleri saptanmalıdır.

d) Plan ve Programların ilgililere ve halka tanıtılıp benimsenmesi konularında yapılacak çalışmaların ilkeleri ortaya konulmalıdır.

İkinci olağan toplantıda, sonucu alınmış uygulama yılındaki yatırımların gerçekleşme durumunun son değerlendirmesi yapılmalıdır.

4 — İl Planlama Danışma Kurulu'nun çalışmaları

Toplantı gündeminin ve gündemdeki konulara ilişkin gerekçeli raporun hazırlanması, üyelerin çağırılması, görüşmelerin yapılması ve kurul görüşünün saptanması belli esaslara bağlanmalıdır.

5 — İlde çözümlenemeyen koordinasyon konuları

Vali, kendi yetkileri içinde çözemediği planlama konularını ilgili bakanlığa, İçişleri Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilâtına bildirmelidir.

6 — Yetki devri

Vali, kurul başkanlığı ayırık olmak üzere, il planlama işlerinden sorumlu vali yardımcısına belli konularda yetki devri yapabilmelidir. Ancak, valinin hizmet bütününe gözden kaçırmasına yol açacak ölçüsüz yetki devirlerinden dikkatle kaçınılmalıdır.

7 — Kaymakamların durumu

İlçelerde, kaymakamın başkanlığında, ildeki kurulun yapısına ve işleyişine uygun «İlçe Planlama Danışma Kurulu» kurulmalıdır. Kurulun görevi, İl Planlama Danışma Kurulu'na «yardımcılık» değil, kaymakama «danışmanlık» yapmak olmalıdır. Kaymakam kendi yetkileri içinde çözemediği planlama konularını valiye yazmalıdır.

SAĞLAYACAĞI FAYDALAR

310. 1 — İlde ve ilçede planlama konularında fonksiyonu belli birer kurul meydana gelmiş olacaktır.

2 — Kaymakamla vali, taşradan merkeze doğru gelen haberleşme, koordinasyon ve işbirliği hattı üzerindeki gerçek yerlerini alacaklar; böylece hizmetin hızı, verim ve etkisi artacaktır.

UYGULAMA ŞEKLİ

311. 1 — İl ve ilçe Planlama Danışma Kurullarına ilişkin hükümler, 5442 sayılı kanunun 24 ve 40. maddeleri içinde düzenlenmeli; valinin ve kaymakamın yetkileri ayrı maddelerde ele alınmalıdır.

2 — Kurulun çalışmaları, olağan ve olağanüstü toplantılarda görüşünü bildireceği konular, Devlet Planlama Teşkilâtının işbirliği ile İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikte belirtilmelidir.

SORUN 6

312. Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla valilere ve kaymakamlara verilen görevlerin, il olanakları ile sağlanacak personel, araç ve gereçle yürütülmesi mümkün değildir. Söz konusu görevlerin belli düzen ve yöntemler içinde, süratli ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi isteniyorsa; valileri ve kaymakamları, planlama tekniklerine göre işleyebilen yeni bir örgütle desteklemek kaçınılmaz bir zorunluluk olarak görülmektedir.

SORUNUN DENELERİ

1 — Planlama görevlerini yürütecek örgütlerin yetersizliği

313. İlde valiler ve onun planlama hizmetiyle yükümlü kıldığı örgüt, planlı dönemle birlikte her geçen yıl önemini ve ağırlığını artıran görevlerin sorumluluğu altına girmektedir. Sosyal ve ekonomik alanda özlemi duyulan ulusal kalkınma, bu örgütün kendisine düşen görevleri yeterli bir şekilde yerine getirmesine geniş ölçüde bağlı bulunmaktadır. Örgütün işleyişindeki sürat ve verimlilik kalkınmayı hızlandıracak; örgütte yavaşlama ve aksama şeklinde baş gösteren yetersizlikler gelişme hızını azaltacak; «planlı bir kalkınma» belki de, hayal olacaktır.

Planlı dönemde bu örgüte sayısız görevler verilmeden önce ya da verildiği sırada, onun yapısı ve işleyişi üzerinde gereken önemle durulmadığını kabul etmek zorunluluğu vardır. Dokuz yıllık uygulama içinde örgütlenme alanında yapılanlar, ilin planlama işlerinin **mahallen sağlanacak personel ile yerine getirilmesini istemek**'ten ileri geçmemiş; en rutin olanından en tekniğine kadar, ilin bütün planlama hizmet ve görevlerinin yerine getirilmesi valiliklere bırakılmıştır. Ne var ki, planlama işlerinde yetişmiş bilgili elemanların olmayışı, illerde planlı dönemin gerektirdiği sürat ve verimle işleyebilecek belli bir örgütün kurulmasına imkân vermemiştir. Ayrıca, gerek örgütlenmede ve gerekse görevlerin yerine getirilmesinde türlü yöntemlerin ortaya çıkması, uygulamada birliğin sağlanmasını önlemiştir. Örgütlenme noksanlığı ile yöntemlerdeki çeşitliliğin, görevlerin yapılmasını ne ölçülerde etkilediğini görebilmek için şu durumlara bakmak yetecektir sanırım :

— Yurt gerçeklerine uygun program hazırlanması amacıyla, Devlet Planlama Teşkilâtınca, 1969 Yılı Program hazırlıkları için valilerle kaymakamların görüşleri istenmiş ve görüşlerin bildirilmesine esas olacak formül de illere gönderilmiştir (Paragraf 99). Çok yerinde olan bu davranış, bazı illerin görüşlerini «zamanında bildirmemesi», bazı illerin de program hazırlığına yarayacak «yeterli bir cetvel gönderememesi» ile sonuçlanmıştır.

— 1970 Yılı Programı «il program taslağı» nın mart ayı sonuna kadar merkez kuruluşlarına gönderilmesini öngörmektedir. 1970 yılının mart ayı içinde görüşülebilen valilerin birisi dışında, bu yeni görevden haberli olan valiye raslanmamıştır. Görevden haberli olmayan valiler getirilen bu tedbirin yerinde olduğunu, ancak illerde görevi yerine getirecek örgüt ve personelin bulunmadığını bildirmişler; 1970 Yılı Programından haberli tek vali ise, ilinde bu yolda bir çalışma yapılmadığını açıklamıştır.

— Planlı dönemde geçen dokuz yıla, il seviyesinde koordinasyon ve izleme görevlerine ilişkin formların kullanılmasında geçen iki yıla rağmen; 1969 ve 1970'lerde Devlet Planlama Teşkilâtının aracılığı ile yapılan merkez seviyesindeki toplantılarda, «il koordinasyon kuruluna üyelerin katılmalarının sağlanması» ya da «formların doldurma şekli ile nerelere gönderileceği, nerelere gönderilmeyeceği» gibi çok yüzeyde kalan, görevlerin özüne inmeyen, sınırlı konularda görüşmeler yapıldığı görülmektedir. Bu alanda DPTM. dan valiliklere gönderilen 13.2.1969 gün ve KD çıkışlı 4,4,2,7,5-5-69-1528 sayılı; 2.1.1970 gün ve KD çıkışlı 4,4,2,7,5-1-70-2 sayılı genelgeler, illerdeki örgütlerin ne ölçüde yeterli bir çalışma yapabildiğini göstermesi bakımından ilgi çekici bulunmaktadır.

2 — İl olanakları ile örgütlenme

314. İl ve ilçelerde genel idarenin başında bulunan valilerle kaymakamların söz konusu görevleri hangi örgütlerle yerine getirmeye çalıştıklarını ve bu örgütlerin durumu ile, ne gibi olanaklara sahip kılınabildiklerini görelim :

İl Örgütü

a) İl koordinasyon kurulu : İlde yıllık program taslağını hazırlamak, koordinasyon ve izleme görevlerini yapmak üzere kurulan il koordinasyon kurulunun yapısı ve işleyişi ile ilgili sorunlar ve bunların çözüm yolları daha önce açıklandığı için burada tekrar edilmeyecektir (Paragraf 306 - 311).

b) İl planlama işlerinde başkan yardımcısı : 1970 Yılı Programında «ilin bütün plan ve koordinasyon işlerini vali adına düzenlemek ve yürütmek» amacıyla, vali yardımcılarında birinin, vali tarafından «başkan Yardımcısı» olarak görevlendirileceği açıklanmıştır. Program, ayrıca «İl Koordinasyon Kurulu Sekreterlik Bürosu» nun da vali yardımcısına bağlı olarak çalışacağını bildirmiştir. Değişik uygulamalar görülmekle birlikte, şimdiye kadar valiler genellikle vali yardımcılardan birini ilin planlama işleriyle görevlendirilmişlerdir. Başkan yardımcılar, bazan il koordinasyon kuruluna başkanlık etmeleri ayrık tutulursa, çoğunlukla sekreterlik işlerinin yürütülmesi sorumluluğunu taşımışlardır (Paragraf 104/ii; 120, 127 - 130, 203, 205, 206).

Antalya, İzmir ve Trabzon İllerinde 1969 yılında yapılan vali yardımcılar seminerlerinde, bunların planlama konularında karşılaştıkları güçlüklerin şu noktalarda toplandığı görülmüştür :

i - İl koordinasyon kurulu etkili bir çalışma yapamamaktadır.

ii - Sekreterlik hizmetleri, yeteri kadar uzman, memur, araç ve gereç sağlanmadığı için, etkili ve yeterli bir şekilde yürütülememektedir.

iii - Planlama işlerinden sorumlu vali yardımcılarının görevlerini gösterir bir yönetmelik, yönerge ya da yazılı bir direktif bulunmamaktadır.

iv - Sekreterlik işleriyle görevli personel eğitimsizdir. Planlama görevlerinde sorumluluk alan vali yardımcıları için de yeterli bir eğitim sağlanmamıştır.

v - Hizmette sürati sağlamak üzere vali yardımcılarının evlerine bir telefon verilmediği gibi; yatırımları yerinde izleyebilmeleri için emirlerine bir taşıt da verilmemiştir.

vi - Vali yardımcılarının, bu görevlerden dolayı kendilerine verilecek «ünvan» konusunda çok duyarlı oldukları görülmüştür. İzmir seminerinde 20 vali yardımcısına yöneltilen «Planlama işlerinde görevli vali yardımcısına hangi ünvan verilmelidir?» sorusuna karşılık 11 değişik ünvan ileri sürülmüştür. Ancak, hiç bir vali yardımcısı 1970 Yılı Programı ile getirilen «Başkan Yardımcısı» ünvanı üzerinde durmamıştır.

c) İl koordinasyon kurulu sekreterlik bürosu : Kurulun bütün yazışmalarını, ilin planlama ve koordinasyon işleriyle ilgili işlemlerini hazırlamak, düzenlemek ve yapmakla görevli olan sekreterlik bürosunun örgütlenmesi ve kendisinden beklenen hizmeti yeterli ölçü-

lerde görmesi aşağıdaki nedenlerle mümkün olmamaktadır (Paragraf 118 - 138) :

i - İl olanakları bağımsız ve devamlı olarak çalışacak bir büro kurulmasına elvermemektedir. Bu yüzden planlama ile ilgili sekreterlik hizmetleri; il yazı işleri kalemi, köycülük bürosu, özel kalem gibi çeşitli bürolara ya da bu büroların bir veya birkaç memuruna gördürülmektedir.

ii - Bu memurlar planlama konularında hiç bir eğitim görmemişlerdir. İzleme ve koordinasyon fonksiyonlarının işleyişi hakkında yeterli bilgileri olmadığı için, teknik konularda valilik makamını uyarak girişimleri yapamamaktadırlar. İl program taslağının hazırlanması konusunda da yetenekleri yoktur.

iii - Memurların sık sık değiştirilmeleri, planlama işlerinde yetişmelerini önlemektedir.

iv - Çok çeşitli işler gördükleri halde, kendilerine büro çalışmalarını gösterir bir el kitabı ya da yönerge verilmemiştir. Bu durum planlama bürosu kurulan yerlerdeki memurlar arasında görev dağıtımını yapılmasını engellemektedir.

v - Bu memurlar, asıl görevleri ile ilgili olmadığı için, planlama işlerini benimsememektedirler.

vi - Öteki daire ve kuruluşların memurları, bunların yaptıkları işi küçümsemekte, önemsememektedir.

vii - Araç ve gereç ihtiyaçlarını öteki dairelerden sağlamak zorunda kalmaları, bu memurlar için küçültücü olduğu kadar, ihtiyaçların yeterince sağlanmasında da güçlükler yaratmaktadır.

viii - Belli bir dosyalama sisteminin bulunmaması düzenli bir büro çalışmasını engellemektedir.

İlçe Örgütü

Kaymakamlar, ilk kez, 1970 Yılı Programı ile kurulan «İlçe Koordinasyon Kurulu» nun başkanı olarak, izleme ve koordinasyon görevlerinde sorumluluk almaktadırlar. Programda ilçe planlama işlerinin nasıl ve hangi örgüt ile yürütüleceği, sekreterlik işlerinin kimin gördürüleceği konusunda bir açıklama bulunmamaktadır. (Paragraf 139 - 144).

ÇÖZÜM YOLU

315. Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla valilere ve kaymakamlara verilen görevlerin süratli ve verimli bir şekilde yerine getirilebil-

mesi için, bunların emrine planlama işlerinde uzmanlaşmış bir kadro ile yeteri kadar büro personelinin verilmesine kesin zorunluluk vardır. Bunun için şu tedbirlerin alınması uygun olacaktır :

1 — İl Planlama Müdürlüğü

İllerde biri müdür olmak üzere en az üç uzmandan meydana gelen «İl Planlama Müdürlüğü» kurulmalıdır. Valiye bağlı olarak çalışacak il planlama müdürlüğünün görevleri şu amaçları gerçekleştirecek şekilde düzenlenmelidir :

a) İl seviyesinde envanter çalışmaları, öncelik kriterlerinin uygulanması, program taslaklarının hazırlanması safhalarındaki çalışmaları düzenlemek, koordine etmek ve değerlendirmek;

b) İlçelerden gelecek program taslaklarını inceleyip birleştirdikten sonra, il planlama danışma kuruluna verilmek üzere, gerekçeli il program taslağını hazırlamak;

c) Yatırımcı kuruluşlar arasında ortaya çıkan koordinasyon sorunlarını valiye bildirerek gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak, il planlama danışma kuruluna götürülecek koordinasyon ve izleme konularında gerekçeli rapor düzenlemek;

d) Köylerin ve belediyelerin onanmak üzere valiliğe gönderecekleri plan, program ve bütçeleri inceleyerek bir raporla valiliğe sunmak;

e) Planlama ve programlama ile ilgili her türlü eğitim çalışmalarını düzenleyip yürütmek, ile bağlı daire ve kuruluşların hazırlayacakları eğitim programlarını gözden geçirerek tavsiyelerde bulunmak;

f) İl planlama danışma kurulunun çalışmaları ile ilgili ön hazırlıkları yapmak ve kurula tabii üye olarak katılmak;

g) Valinin planlama işlerinde, bir yandan kaymakamlarla ve ildeki yatırımcı kuruluşlarla, bir yandan da İçişleri Bakanlığı ile olan ilişkilerinin düzenlemesi konusunda gerekli işlem ve çalışmaları yapmak; valinin vereceği planlama konularını inceleyip görüşünü bildirmek.

2 — Planlama görevleri ve vali yardımcıları

a) Teklifimize uygun «İl Planlama Müdürlüğü» kurulduğu takdirde, bugün vali yardımcılarının yürütmek zorunda oldukları planlama işlerindeki sorumluluk bu müdürlüğe geçecektir. Böylece, planla-

ma konularında vali yardımcılara, prensip olarak, bir görev düşmeyecektir. Ancak vali bir kısım yetkilerini, planlama işlerinde yetiştirilmiş vali yardımcısına devredebilir. Örneğin, valinin, merkez ilçe planlama işlerindeki yetkilerini bu yolla devretmesi mümkün ve uygun görülmektedir. Ancak, yetki devrinin hangi konularda olduğu, valinin imzasını taşıyan bir yönerge ile belirtilmelidir.

b) Vali yardımcılarının «ünvan» konusunda duyarlı oldukları açıklanmıştı. Aslında, vali yardımcılara 1970 Yılı Programı ile verilen «başkan yardımcısı» ünvanı —il koordinasyon kuruluna başkanlık etmediklerine göre— tutarlı görülmemektedir. Nasıl ki, bir takım planlama görevleri yüklenen valinin ve kaymakamın bu görevlerden dolayı sıfatları ve ünvanları değişmiyorsa; validen planlama işlerinde bazı görevler alacak vali yardımcısının da sıfatı ve ünvanı değişmeyecektir. Bu yönden vali yardımcılığına bir ünvan eklenmesi ya da ünvanın değiştirilmesi yoluna gidilmemelidir.

3 — Planlama bürosu

İl planlama müdürlüğünün büro işlerini görmek üzere, yeteri kadar memurun bulunacağı, bir «Planlama Bürosu» kurulmalıdır. Büronun çalışmaları belli esaslara bağlanmalıdır.

4 — İlçe Planlama Uzmanlığı

İlçelerde kaymakamın emrine en az bir planlama uzmanı verilerek ilçe idare şube başkanı seviyesinde bir «İlçe Planlama Uzmanlığı» kurulmalıdır. İlçe planlama uzmanlığının görevleri, il planlama müdürlüğünün görevlerine paralel olarak düzenlenmeli; uzmanlık emrine yeteri kadar büro personeli verilmelidir.

5 — Taşra Planlama Örgütleri ve İçişleri Bakanlığı

İl ve ilçelerde kurulacak planlama örgütleri İçişleri Bakanlığına bağlanmalı; büro personeli dışındaki elemanların atanmalarında planlama konularında belli bir eğitimden geçmiş olmaları şartı aranmalıdır. Eğitim konusuna ileride tekrar değinilecektir.

Planlama örgütlerinin araç ve gereç, döşeme ve demirbaş ihtiyacı İçişleri Bakanlığınca sağlanmalıdır.

SAĞLAYACAĞI FAYDALAR

316. 1 — Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla valilere ve kaymakamlara verilen görevlerin planlama tekniklerine uygun, verimli ve süratli bir şekilde yerine getirilmesi mümkün olacaktır.

2 — Vali yardımcılarının planlama hizmetlerindeki fonksiyonları açıklık kazanacaktır.

3 — Yatırımcı daire ve kuruluşların birlikte çalışma alışkanlıkları ve eğilimleri artacaktır.

4 — Planlama işlerinde görev alan personelin il seviyesinde meslek içi eğitimi sağlanabilecektir.

UYGULAMA ŞEKLİ

317. 1 — «İl Planlama Müdürlüğü» ile «İlçe Planlama Uzmanlığı»nın kuruluş ve görevleri 5442 sayılı kanunla; personelin hukukî statüsü 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu ile düzenlenmelidir.

2 — Valinin ve kaymakamın yapacağı yetki devrine ilişkin genel hükümler 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmeli; yetki devrine konu olacak görevlerin ayrıntıları İçişleri Bakanlığınca belirtilmelidir.

3 — Planlama bürosu'nun çalışma şekli, Devlet Planlama Teşkilâtının işbirliği ile, İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikte belirtilmelidir.

4 — İl ve ilçelerde kurulacak planlama örgütünün şeması: (Ek : III B) dedir.

III — MAHALLÎ İDARELERİN ULUSAL PLANA YAKLAŞIMLARI

SORUN 7

318. Mahallî idareler mevzuatının günümüzün koşullarına ve planlı dönemin gereklerine göre yeniden düzenlenmesinin gerçekleştirilmemiş olması yanında; bu idarelerin programlı çalışma ortamına girememeleri ve programlanan işlerle bütçeleri arasında gerekli ilişkinin kurulamaması Ulusal Plan ile mahallî idare planları arasında yaklaşımın sağlanmasını güçleştirmektedir.

SORUNUN NEDENLERİ

1 — Temel sorunlardan doğan aksamalar

319. Anayasamızla teminat altına alınmış bulunan «Ulusal Plan Bütünlüğünün Korunması» ve «İdarenin Bütünlüğü» ilkeleri, mahallî idarelere verilen tüm görevlerin Ulusal Kalkınma Planının hedefleri ve stratejisi doğrultusunda, onunla ahenkli ve noksansız bir şekilde yerine getirilmesini şart koşar. Kalkınmanın başlıca koşullarından biri olan ve bu raporda «Ulusal Planla mahallî idare planları arasında yaklaşım sağlamak» şeklinde genel bir anlatışla dile getirilmek istenen bu sorunun çözümlenebilmesi, «mahallî idarelerin yeniden düzenlenmesi» konusu ile çok yakından ilgili bulunmaktadır. Açıktır ki, mahallî idarelerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili bütün sorunları inceleyip bunlara çözüm yolu aramak bu araştırmanın kapsamı dışındadır. Bununla birlikte, bu araştırmada ele alınan sorunlara çözüm yolu aranırken, mahallî idareler mevzuatının düzenlenmesi ile ilgili bazı temel sorunların da göz önünde tutulması gereklidir. Bu bakımdan bu temel sorunlara kısaca değinilmesi zorunlu görülmektedir :

a) Mahallî idarelerimizin kuruluş ve görevlerini, malî kaynaklarını düzenleyen mevzuat çok eskimiş; günümüzün artan ihtiyaçlarını ve planlı dönemin gereklerini karşılayamaz duruma gelmiştir. Mevzuatta zaman zaman yapılan değişikliklere rağmen, günün koşullarına uygun bir «görev dağılımı» gerçekleştirilememiş; mahallî idarelere «görevleri ile oranlı gelir kaynakları» sağlanamamıştır. Teknolojik

ilerleme ile birlikte hızla gelişen şehirleşme olayı, mahallî hizmetleri pahalılaştırmış; gelir kaynaklarının yetersizliği, bu hizmetleri görebilecek kaliteli personelin çalıştırılmasına imkân vermemiştir. Malî kaynakların zorlanması ise, mahallî idareleri uzun yıllar ödemek zorunda kalacakları ağır borç yükleri altına sokmuştur. Bunun sonucu olarak Devlet, mahallî idare görevlerinin büyük bir kısmını yüklenmek zorunda kalmıştır. Bu durum, mahallî idarelerde «her işi Devlettten bekleme» eğilimini artırmış; mahallî girişim ve sorumluluk yüklenme yeteneklerinin gelişmesini kısıtlamış; bu idarelerin kendilerine özgü ihtiyaçları serbestçe yönetip sağlayabilecek güce kavuşmalarını engellemiştir (Paragraf 226 - 230).

b) Mahallî idarelerce kurulan ekonomik işletmeler, hizmet tarifelerini ekonomik kurallara göre düzenleme olanakları bulunmadığı için, ya zarar etmekte ya da varlıklarını korumağa yetecek geliri elde edememektedirler (Paragraf 229). Birkaç büyük şehir belediyesine bağlı olanlar dışında, ekonomik işletmelerin kuruluş görev ve işleyişlerini düzenleyen mevzuatın bulunmaması, bu konudaki güçlükleri daha da artırmaktadır. Zorunlu görevlerinin çoğunu yerine getirmeyen irili ufaklı birçok belediye —mevzuat boşluğundan yararlanarak— özel teşebbüsün faaliyet gösterdiği alanlarda çeşitli konularda işletmeler kurma yoluna gitmiştir. Bu işletmeler içinde belediye bütçesine yük olmadan, ekonomik kurallara uygun ve rasyonel şekilde çalışabilenler yok gibidir. Bunlar için «zarar» genellikle kaçınılmaz bir sonuç olmaktadır. Şehirlerarasında otobüs, kamyon, vb. çalıştırılmak amacıyla kurulan işletmeler bu duruma tipik bir örnek olarak gösterilebilir. Genellikle belde halkının gerçek ihtiyacından değil; belediye temsilcilerinin «keyfî tasarruf» isteklerini tatmin için kurulan, ekonomik kaygılardan uzak ve kontrole pek az imkân veren bu işletmeler, zaman zaman tüm belediye organlarını, vesayet makamlarını, müfettişleri uğraştıran suistimallere de konu olmaktadır.

c) Türkiye'de il özel idareleri ile belediyelerin bütçe ve hesap sınıflandırma yöntemleri —bu idarelerin özelliklerinden doğan farklılıklar ayırık olmak üzere— temelde, Devlet idaresinde uygulanan yöntemlere uymaktadır. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2490 sayılı Artırma - Eksiltme ve İhale Kanunu, 832 sayılı Sayıştay Kanunu, vb. mevzuat hükümleri temeldeki bu uygunluğu sağlamaktadır. Gerçekten, Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Raporu'nda da, millî bütçe idaresi ve hesap sınıflandırmaları alanındaki çalışmaları mahallî idareler seviyesine kadar götürmenin, aynı ülkenin çeşitli kademelerindeki idare birimlerinde kullanılan bütçe yapma ve hesap sınıflandırma yöntemlerinde imkân ölçüsünde tekdüzen bir

sistem sağlamanın yararlı olacağı açıklanmıştır.¹²⁷ Bu bakımdan denebilir ki, 1964 yılından itibaren, Devlet bütçe formülünün il özel idareleriyle belediyelerde de uygulanmaya başlanması olumlu bir tutum olmuştur. Ancak bu konularda alınan tedbirlerin yeterli olduğu da kolaylıkla söylenemez. Gerçekte gerek belediyelerde, gerekse il özel idarelerinde yürürlükte bulunan bütçe ve muhasebe usûlleri çok eskimiş, günün ihtiyaçlarını karşılamaz duruma gelmiştir. Maliye Bakanlığınca merkez seviyesinde başlatılan «Program - Bütçe» çalışmaları, taşraya ve özellikle mahallî idarelere indirilmemiştir. Öte yandan, mahallî idarelerin kurdukları ekonomik işletmeler, saymanlık işlemlerinin belli yöntem ve kurallara bağlanmamış olmasının sıkıntısı içindedirler. Birçok belediyede hesapların Sayıştay'ca ikinci derecede tetkik ve muhakeme edilerek ilâma bağlanamaması, belediye bütçelerinden yapılan usûlsüz ve kanunsuz ödemelerin geri alınmasını imkânsız kılmaktadır. Bu alanda gerekli olan iyileştirme ve düzenlemeler için, İçişleri Bakanlığı ile öteki ilgili bakanlıklar ve özellikle Maliye Bakanlığı arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanmamıştır.

2 — Mahallî idarelerde plan, program ve bütçelerle ilgili aksamalar

320. Ulusal Planla mahallî idare planları arasında gerekli ilişkilerin kurulması ve yaklaşımın sağlanması için kullanılan yöntemlerden biri idarî vesayet yetkisi, öteki de malî ve teknik yardımlardır (Paragraf 91 - 95). Bu araştırmada gerek idarî vesayetin, gerekse malî ve teknik yardımların ayrıntılarına inilmemiş; sadece mahallî idarelerin bütçeleri ve planlı çalışmaları ile ilgili yönleri üzerinde durulmuştur. Mahallî idarelerin planlı çalışmalarında, özellikle bütçeleri ile programları arasındaki ilişkilerde görülen olumsuz durumlar ve nedenleri şöylece sıralanabilir :

II Özel idareleri

321. a) İdarei Hususiyei Vilâyat Kanununda öngörülen «beşer yıllık programlar» ın illerde düzenlenmediği anlaşılmıştır. Merkezce yapılan malî yardımların miktarı bütçelerin düzenlenmesi sırasında bilinmediğinden, programlanan işlerle özel idare bütçeleri arasında ilişki kurulması güçleşmektedir. Bütçelerin kabulünden sonra illere gönderilmesi kesinleşen yardım ödeneklerinin merkezden zamanında gönderilmemesi, hatta bazı bakanlıkların ödeneklerin bir kısmını yılı içinde göndermeyip ertesi yıla devretmeleri güçlükleri daha da artırmaktadır (Paragraf 236, 237).

127 S. Yalçındağ - N. Ulusay: age, s. 80.

b) Özel idare bütçesinin vesayet makamınca değiştirilerek onaylanmasına karşı yapılacak itirazın şekline ve esasına ilişkin kanunî hükümler düzenlenmemiştir. İtirazın genel hükümlere göre Danıştay'a yapılması mümkün ise de, programlı çalışmalar yönünden, bu yeterli görülmemektedir.

Belediyeler

322. Belli bir coğrafi alan üzerinde yerleşmek, çalışıp üretmek, beslenip giyinmek, vücudünü ve zekâsını geliştirmek, eğlenmek, gezip dolaşmak»¹²⁸ ihtiyacında olan insanoğlunun karışık menfaat bağları ile bir araya gelerek biçim ve kişilik kazandırdığı belediyeler ve köyler, belki de Devletten önce doğmuş gerçek toplumsal varlıklardır. Belediye ve köylere böyle bir açıdan bakılınca, hedefi buralarda yerleşmiş insan topluluklarının ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınması olan bir planlama ile çevrenin fizik planlaması arasında ne derece sıkı bir bağlilik bulunduğu kendiliğinden ortaya çıkar.

a) İmar Planları : Belediyelerimizde dar anlamda planlı çalışmalar, fizik bir plan olan «imar planı»na dayanmaktadır. 6785 sayılı İmar Kanunu bütün belediyeleri halihazır haritalarını, nüfusu 5000'den yukarı belediyeleri imar planlarını, 5000'den az nüfuslu belediyeleri yol istikamet planlarını yaptırmakla yükümlü tutmuştur. 5000'den az nüfuslu belediyeler isterlerse imar planı yaptırabilecektir (Paragraf 238). Köylerde ise imar planlarını hazırlamak ve hazırlatmak, imar için her türlü tedbirleri almak ve bunların uygulanmasını sağlamak İmar ve İskân Bakanlığının görevlerindendir (7116 sayılı kanun Mad. 2/A).

Planlı kalkınma açısından yurdumuzda imar planlarının hazırlanması ve uygulanması alanında şu durumlarla karşılaşılacaktır :

1- Köylerimizde henüz imar planı çalışması yoktur. Belediyelerimizin 1/3 ünden fazlasında imar planları yapılmamıştır. Temmuz 1967 sonu itibariyle nüfusu 5000'den az belediye sayısı 791'dir. Ortalama 30 yeni belediye ile bu sayı her yıl artmaktadır¹²⁹. Bu durum köylerimizle sayıları her yıl artan 5000'den az nüfuslu belediyelerimizde kalkınma çabalarının yersel bir planlamaya, yani imar planlarına dayanmadığını göstermesi bakımından endişe vericidir. İmar planı yapılan belediyelerde ise kadastro haritalarının yokluğu ya da yetersizliği, para ve teknik kadro darlığı, arsa fiyatlarındaki kararsız-

128 Pierre Sonrel, «Equipement culturel des villes» adlı Rapor, Avrupa Konseyi Kültür İşleri Birliği, 1966, s. 5.

129 Kaynak için Bkz. Türkiye'de Belediyeler, age, s. 5, 6.

lıklar, halkın ilgisizliği gibi aksama ve dar boğazların imar çalışmalarının başarısını büyük ölçüde engellediği görülmektedir (Paragraf 243, 244).

Yürürlükten kalkmış olan 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanununda imar planlarının 50 yıllık bir perspektife göre hazırlanması öngörülmüştü. 6785 sayılı kanunda imar planları için herhangi bir süre kabul edilmemiş olması, bu alanda önemli bir noksanlık olarak gösterilmektedir¹³⁰.

ii - Şehircilik alanında uzmanlar ve düşünürler, imar planlarının başarısında, halkın ilgisine özel bir önem vermektedir¹³¹. İkinci Dünya savaşıdan sonra Düsseldorf şehrinin yeniden imarı için yapılan çalışmalar, halkla ilişkiler bakımından, gerçekten ilginç safhalar göstermektedir. Her şeyden önce şehir yöneticileri ve plancıları, hazırlanan plan taslaklarını maketler halinde sergileyerek kamu oyuna sunmakla işe başlamışlardır. Halk plan taslaklarını geniş ölçüde tartışma olanağı bulmuştur. Şehir meclisinde özel bir komisyon bir yıl çalışarak yapılan tartışmaları, mektupla, telefonla bildirilen fikirleri değerlendirmiştir. Bundan sonra dört hafta süreli büyük bir planlama sergisi açılmış ve birbirini izleyen konferanslar düzenlenerek çok sayıda konuşmacının fikirlerini açıklamasına imkân verilmiştir. Halkın bazı fikirleri tasvip ederken bazılarını tepki ile karşıladığı dikkati çekmiştir. Yöneticileri, plancıları teşvik edenler yanında tehdit edenler olmuş; kişisel çıkarlarını toplum çıkarlarından daha üstün gören bazı kimseler yürüyüşe bile geçmişlerdir. Ancak kişisel çıkarları uğrunda savaşımlar, sonunda, toplum çıkarlarına boyun eğmek zorunda kalmışlardır. Bütün bu çabalar, didinmeler halkın eğilimlerini yansıtan güçlü bir imar planının ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır¹³².

6785 sayılı İmar Kanunumuzun, kesinleşen imar planlarının belediye dairesinde herkesin görebileceği bir yere bir ay süre ile asılmasını öngören hükmü, planların hazırlanmasında ve kabulünde halkla ilişkileri göz önünde tutmamıştır. Halkla imar planı arasındaki ilişkinin, plan Bakanlıkça onayı kesinleşmeden kurulması gereklidir.

iii - İmar planlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında Devletin yapacağı malî ve teknik yardımların önemi açıkça ortadadır (Paragraf 69, 92, 95).

130 Prof. Yavuz, age, s. 94.

131 Prof. Yavuz, age, s. 96; İlhan Ersoy, «İmar Tatbikatı ve Belediyelerimiz», İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 223, Mayıs 1964, s. 290.

132 Fazla bilgi için Bkz. Ahmet Menderes, «Büyük Şehirler açısından imar planları ve uygulaması», Büyük Belediyelerde Şehirleşme Sorunları Konferansları, Türk Belediyecilik Derneği yayını, No. 19, Ankara 1968, s. 95-98.

Birleşmiş Milletler Sosyal İşler Direktörlüğü Toplum Kalkınması Grubu, toplumsal kalkınma ile fizik planlama arasındaki ilişkiler üzerinde durmakta ve halkın kendi kendine yaptığı kötü bir imar planlaması ile yetersiz bir kontrolün doğuracağı olumsuz sonuçları örnekleri ile göstererek şöyle demektedir :

«Toplum Kalkınması programları, genellikle halkı toplumsal tesislerini iyileştirmeye özendirme konusunda, ekonomik ve sosyal planlama için olduğu kadar, fizik planlama için de özel koşulların yerine getirilmesini gerektirir. Bu tesislerin yeterli ölçülerde inşa edilmesi, toplumun üstün çıkarlarına uygun düşmesi ve halkın çabalarını artırıcı yönde olması isteniyorsa; planların hazırlanmasında ve imar işlerinin kontrolünde, en uygun zamanda yapılacak teknik bir yardıma lüzum vardır. Belki de [idarenin] planlama ve imar çalışmaları için özel bir kuruluş meydana getirmesi ve özel memurlar ataması, tespit edilen zorunlu normlara uyulmasını sağlamak için de ilgili teknik kuruluşlarla çok sıkı ilişkiler kurması gerekecektir.»¹³³

Türkiye’de imar planı uygulamasını yapacak ve izleyecek bölge veya il çapında teşkilâtın kurulmasını, hatta bu görevin taşrada mevcut örgütlerle bugünden adım adım gerçekleştirilmeye başlanmasını kaçınılmaz bir zorunluluk sayanlar vardır¹³⁴. Konuyu ele alan MEHTAP Raporu’ndaki şu tavsiyede de aynı zorunluluğun dile geldiği görülmektedir :

«.... Memleket çapında fizikî imar koordinasyonu ve planlamanın merkezî hükümette İmar ve İskân Bakanlığınca yapılması sağlanırken; belediyeler, köyler ve il sınırları içindeki [resmî ve özel] inşaat ve tesislerin imar düzeni içinde yürütülmesi için, ihtiyaca göre, her bölge veya her ilde Bakanlığın görevlerini yürütmek üzere, birer imar makamı kurulması ve imar konusundaki kontrol boşluğunun giderilmesi uygun olacaktır.»¹³⁵

b). Dört yıllık imar programları ve belediye bütçeleri: Genellikle para ve kaliteli personel darlığı, imar planı bulunmaması nedeniyle belediyelerin çoğunda dört yıllık imar programı yapılmamaktadır. Program yapan belediyelerin, bunları planlama tekniklerine uygun ve yeterli bir biçimde hazırlayamadıkları; özellikle programlardaki işler için gerekli ödeneklerin bütçelere ya eksik konulduğu ya da hiç

133 Birleşmiş Milletler, Aspects des programmes de développement communautaire qui ont trait à l'administration publique, New York, 1960, s. 27.

134 Menderes, age, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 223, Mayıs 1964, s. 277

135 MEHTAP Raporu, age, s. 322.

konulmadığı görülmektedir. Bu bakımdan belediyelerin dört yıllık imar programları genellikle «uygulanabilir» nitelikte değildir (Paragraf 245 - 247).

Belediyelerde şu nedenlerle uygulanabilir nitelikte program hazırlanamadığı söylenebilir :

i - Programlar malî olanaklar gözönünde tutulmadan hazırlanmaktadır. Bu konuda saymanlık ve fen işleri servisleri arasında işbirliği yapılmamaktadır.

ii - Vesayet makamları, özellikle kaymakamlar programdaki işler için bütçelere yeterli ödenek konulup konulmadığını incelemektedir. Kaymakamların bütçe incelemelerinin yetersiz oluşu, çeşitli nedenler yanında, bütçe teknikleri üzerinde yeterli ölçülerde eğitilmemiş olmalarına bağlanabilir.

iii - Belediyelerde hazırlanacak programa esas olmak üzere bir model program geliştirilmesi konusu üzerinde durulmamıştır. Özellikle, Ulusal Kalkınma Planındaki süreye uygun olarak, belediyelerde de beş yıl süreli¹³⁶ bir kalkınma planı hazırlanması düşünülmendiğinden program modelinin geliştirilmesi de söz konusu olmamıştır.

c) Belediye bütçeleri üzerinde vesayet: Bu alanda başka bir aksaklık, bucak merkezlerine bağlı belediye bütçeleri üzerindeki idarî vesayetten çıkmaktadır. Gerçekten, Belediye Kanununun 71. maddesi uyarınca, bucağa bağlı belediye bütçelerini «en büyük mülkiye memuru» sıfatıyla bucak müdürü onaylamaktadır. Buna karşılık, aynı bucağa bağlı köylerin bütçeleri, Köy Hesap Talimatının 11. maddesine göre, kaymakam ya da vali tarafından onaylanmaktadır. Başka deyişle bucak müdürlerine köy bütçeleri üzerinde tanınmayan vesayet yetkisi, belediye bütçeleri üzerinde tanınmıştır. Oysa mahallî planlarla Ulusal Plan arasında yaklaşım sağlanmasında idarî vesayet belli başlı araçlardan biridir (Paragraf 93-95). Planlı dönemde bu aracın kullanılması ile ilgili sorumluluk valilerle kaymakamlara verilmiştir. Bu durum, bucak merkezlerine bağlı belediyelerin yalnız bütçeleri bakımından değil, idarî vesayete ilişkin bütün işlemleri bakımından önemli bir aksaklık olarak görülmektedir. Bu soruna çözüm yolu aranırken, idarî vesayet yetkisinin bütünlüğü ve bölünmezliği bir ilke olarak alınmalıdır. Çünkü idarî vesayet bölünerek yalnız bütçeler üzerindeki yetkilerin valiye ve kaymakama verilmesi, diğerlerinin bucak müdüründe bırakılması pek çok sakıncalar doğuracağı için tutarlı bir yol olarak görülmemektedir.

¹³⁶ Prof. Yavuz, age, s. 36.

Köyler

323. a) Köylerde gerek program, gerekse bütçelerle ilgili hükümler 1942 yılında İçişleri Bakanlığınca çıkarılan (Köy İdareleri Hesap Talimatı) ile düzenlenmiştir. Ayrıca köylerde yapılacak programlı çalışmalar için 1936 ve 1950 yıllarında Bakanlıktan illere iki genelge gönderilmiştir. Köy Kanununda programlarla ve bütçelerle ilgili hükümler bulunmamaktadır (Paragraf 249 - 251).

Köy İdareleri Hesap Talimatı'nda «iş programı», İçişleri Bakanlığının söz konusu genelgelerinde «çalışma programı» denilen bu programlar köylerde genellikle hazırlanmamış; hazırlanan yerlerde gerekli ödenekler bütçelere konulmadığından uygulanabilir, sürekli nitelikte programlar meydana getirilememiştir (Paragraf 254).

b) Planlı dönemde, Toplum Kalkınması alanında pilot ilçe olarak seçilen yerlerde, Birinci Beş Yıllık Plana göre «Köy Toplum Kalkınması» İkinci Beş Yıllık Plana göre «Küçük Toplum Birimlerinde Teşebbüs Gücünün Geliştirilmesi» Programları hazırlanmağa başlanmıştır. Bir yıl süreli olan bu programların, valilerin ve kaymakamların önderliğinde hazırlanıp yürütülmesi ve zamanla geliştirilmesi kabul edilmiştir. Başlangıçta, gerekli araştırma ve envanter çalışmaları ile program hazırlıkları, Devlet Planlama Teşkilâtı başta olmak üzere, çeşitli merkez, bölge ve taşra örgütlerinin katılımıyla yapılmıştır. Genellikle uygulama, köyler için yapılan programların, ilçe seviyesinde birleştirilmek suretiyle «ilçe programı» meydana getirilmesi şeklinde olmuştur. Ancak çalışmaların çeşitli kuruluşlarca farklı yöntemlerle yapılması, taşra yöneticilerinin yeterli ölçüde yetismelerinin sağlanmaması bu alandaki çabaların etkisini sınırlamıştır. Bunun sonucu olarak çeşitli yerlerde farklı program çalışmaları yapılmış; yeterli programlar hazırlanamamıştır (Paragraf 255 - 257). Yeterli programların hazırlanmamasında, öteki nedenler yanında, envanter çalışmaları için bir metodolojinin ve model programların geliştirilmemesinin de etkili olduğu söylenebilir.

c) Öte yandan geliştirilen programlarla köy bütçeleri arasındaki ilişkinin göz önünde tutulmadığı anlaşılmıştır. Programlar, köye hizmet götüren kuruluşların çalışmalarına köylünün katkısıyla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Ancak programların gerçekleştirilmesinde köylü katılışlarını tespiti elverişli yöntemler geliştirilmediği için, bu katılışların miktar ve türünü bilmek mümkün olmamaktadır. Böylece köylü katılışları ne bütçelere, ne de kesin hesaplara intikal ettirilmemektedir (Paragraf 189 - 254).

d) Köylerde program ve bütçelere ilişkin hükümler, kanunla düzenlenmemiştir. Bu durum, Anayasamızın 116. maddesinde yer alan «mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir» hükmüne aykırı düşmektedir.

e) Millî bütçe ile il özel idare ve belediye bütçeleri malî yıla, köy bütçeleri takvim yılına tabidir. Köy bütçelerindeki bu uyumsuzluk programlı çalışmalar yönünden sakıncalı görülmektedir.

f) Köy İdareleri Hesap Talimatına göre, bütçe gelirleri, sonucu belli önceki iki yılın tahsilâtı ile bütçenin hazırlandığı yılın kasım ayına kadar yapılacağı tahmin edilen tahsilât toplamının ortalamasıdır. Belediyeler için, bütçenin hazırlandığı yıldan önceki üç yılın tahsilât ortalaması gelir tahminine esas tutulduğu ve bu usûl köyler için kabul edilen usûlden daha kolay olduğu halde, örgüt ve bilgi itibarıyla belediyelerden daha yetersiz olan köyler için uygulanması daha zor bir usûlün konulması doğru olmamıştır¹³⁷.

g) Bütçelere zorunlu giderler için hiç veya yeterli miktarda ödenek konulmaması, gelirlerin kanunî haddenden fazla tahmin edilmesi ya da kanunda yazılı olmayan gelirlerin bütçeye konulması hallerinde özel idare ve belediye bütçeleri için idarî vesayet makamına tanınan yetkiler, köy bütçeleri için tanınmamıştır¹³⁸.

h) İl özel idareleri ile belediyelerde 1964 yılından beri millî bütçe formülü uygulanmaktadır. Köylerde uygulanan bütçe formülü ise, millî bütçe formülüne uygun olarak cari harcamalarla yatırım harcamalarının ayrı ayrı gösterilmesine elverişli değildir. Aynı bölümler içinde hem cari harcamalar, hem yatırım harcamaları karışık bir şekilde yer almaktadır (Paragraf 253).

j) Köy bütçesinin değiştirilerek onanması halinde kanunî itiraz merciinin bulunmaması da olumsuz bir durum yaratmaktadır.

324. 3 — Ulusal Planla mahallî idare planlarının yaklaşımında kullanılan araçlardan birinin de malî ve teknik yardımlar olduğu belirtilmişti. Malî ve teknik yardımların ayrıntıları ile incelenmesi bu araştırmanın çerçevesini aşan bir iştir. Bu bakımdan söz konusu yardımlar konusunda, genel mahiyette olmak üzere, şu olumsuz durumların belirtilmesiyle yetinilecektir :

¹³⁷ İsmail Hakkı Ülkümen, Mahallî İdareler Maliyesi, SBF, 1960, s. 519 (423 nolu dip notu).

¹³⁸ Ülkümen, age, s. 521.

a) Çeşitli merkez kuruluşları kendi yöntemlerine göre, her kademede mahallî idareye çeşitli malî ve teknik yardımlar yapıyorlarsa da; bu kuruluşlar arasında merkez seviyesinde yardımlarla ilgili işbirliği ve koordinasyon bulunmadığından, yardımların gerektiği ölçüde dengeli ve birbirine uyumlu dağılımı sağlanamamaktadır. Ayrıca bu yardımların formaliteyi gerektirmesi gecikmelere yol açmakta, bu da yardımın etkisini azaltmaktadır (Paragraf 237, 260).

b) Mahallî idare bütçelerinin düzenlenmesi sırasında, malî yardımlar kesin bir kaynak olarak ele alınamamaktadır. Bunun nedeni, malî yardımların esgarî miktarlarının kanunla «garanti» edilmemiş olmasıdır. Gerçekten çeşitli bakanlık bütçelerine mahallî idarelere yardım amacıyla konulan ödeneklerde böyle bir garanti yoktur. Bu ödeneklerin genel bütçe kanunu ile belli olması, mahallî idarelere gönderilecek miktarların bu idarelere zamanında bildirilmesine de imkân bırakmamaktadır. Nitekim il özel idareleri ve belediyelerde eylül ayı başında bütçe hazırlıkları başlamakta ve bu tarihte merkezden ne miktar yardım alınacağı bilinmemektedir. Bazı özel görüşmeler sonunda merkezce yapılacak yardım miktarı öğreniliyorsa da, bildirilen miktar her zaman gerçekleşmemektedir. Kesinleşen ödeneklerin illere geç gönderilmesi; hatta bazan bir kısmının yılı içinde gönderilmesi bu konudaki güçlükleri daha da artırmaktadır. Bu yüzden mahallî idare temsilcileri sık sık merkeze gelerek mümkün olan en büyük yardımı koparma çarelerini aramaktadırlar (Paragraf 234, 237, 241, 248/2).

c) Bilindiği gibi, özel idare bütçelerinden de köylere malî yardımlar yapılmaktadır. Belli esaslara bağlanmamış olan özel idare yardımları, il daimi encümeninin takdirine göre dağıtılmakta, sesini duyurabilen ya da ağır basan köy bu yardımlardan «aslan payı»nı alabilmektedir. Bu yardımlar üzerinde etkili bir kontrol ve değerlendirme bulunmamaktadır (Paragraf 195, 259).

d) Toplum Kalkınması alanında ilçe seviyesinde ele alınan işlerde projelerin etütlerinin yaptırılması, araç ve gereç sağlanması konularında baş gösteren ciddi güçlüklerin giderilmesi için kaymakamların elinde kullanılabilecekleri malî ve teknik hiç bir olanak bulunmamaktadır. İle bağlı oldukları halde, ilçede örgütü bulunmayan YSE ve Bayındırlık Müdürlükleri gibi kuruluşlardan da kaymakamlar teknik yardım ve destek sağlayamamaktadır. Köyler esasen bu gibi ihtiyaçları karşılayacak kaynaklardan yoksundurlar. Köylünün tümünün ya da bir kısmının söz verdiği katkıda bulunmaması bu konuda ayrı bir güçlük olarak ortaya çıkmaktadır (Paragraf 189, 195, 258, 261).

ÇÖZÜM YOLU

325. Ulusal Kalkınma Planı ile mahallî idare planları arasında yaklaşımın sağlanması konusunda öngörülen tedbirler aşağıda açıklanmıştır.

1 — Temel sorunların çözüm yolları

326. Ulusal Planla mahallî idare planları arasındaki yaklaşım sorununa çözüm aranırken; her şeyden önce mahallî idareler mevzuatının yeniden düzenlenmesi ile ilgili olan, ancak bu araştırmanın kapsamı dışında bulunan, şu temel sorunların çözülmesi zorunlu görülmektedir :

a) Devlet hizmetlerinde, merkezî idare ile mahallî idareler arasında günümüzün ihtiyaçlarına ve planlı dönem gereklerine uygun, dengeli ve rasyonel bir «görev dağılımı» gerçekleştirmelidir.

b) Mahallî idarelere «görevleri ile oranlı gelir kaynakları» sağlanmalıdır. Malî tevzin konusu ile ilgili olan bu sorunun çözümünde merkez yardımları ile özel idare bütçesinden köy ve belediyelere yapılan yardımların adaletli ve dengeli dağılımını gerçekleştirecek esaslar üzerinde önemle durulmalıdır.

c) Mahallî idarelerin kurdukları ekonomik işletmelerin kuruluş, görev ve işleyişleri kanunla düzenlenmeli; bu düzenlenmede işletmelerin ekonomik kurallara uygun şekilde yönetilmesi, özellikle sosyal ve ekonomik yönden kamu yararı bulunmayan alanlarda işletme kurulmasının önlenmesi tedbirleri üzerinde durulmalıdır. Ayrıca bu işletmelerde uygulanacak muhasebe yöntemlerine ilişkin mevzuat bir an önce çıkarılmalıdır.

d) Mahallî idarelerin günün ihtiyaçlarını karşılamayan bütçe ve muhasebe yöntemlerinde iyileştirme ve düzenlemelere gidilirken, millî bütçe ve muhasebe yöntemleri ile «imkân ölçüsünde tekdüzen bir sisteme ulaşma» ilkesi göz önünde tutulmalıdır.

e) Gerek teknik, gerekse idarî konularda mahallî idareler personelinin hizmet içi eğitimi ve yetiştirilmesi sağlanmalı; bu alanda ihtiyaç duyulan «Ulusal Mahallî İdareler Okulu»nun kurulması konusu üzerinde ciddî olarak durulmalıdır¹³⁹.

139 (a) ve (e) fıkralarında gösterilen sorunların çözümü İç-Düzen Projesi Mahallî İdareler Ekibince yapılan araştırmaların sonuçlandırılmasına bağlı görülmektedir. (b), (c) ve (d) fıkralarındaki sorunlara bulunacak çözüm yolları için, İçişleri Bakanlığı ile öteki ilgili bakanlıklar ve kuruluşlar —özellikle Maliye Bakanlığı— arasında sıkı bir işbirliği ve koordinasyona dayanan ortak çalışmalara ihtiyaç vardır.

2 — Mahalli idare plan ve programları ile bütçelerine ilişkin çözüm yolları

327. a) Bilindiği gibi İmar ve İskân Bakanlığı şehir ve kasaba imar planlarının yalnız hazırlık safhası ile ilgilenmekte; plan uygulamalarının kontrolüne karışmamaktadır. Belediyelerimizin 1/3 ünden fazlasında ve —kanun hükümlerine rağmen— köylerimizde imar planları yapılmamıştır. Fizikî planlamadaki bu yetersizliklerin ve boşlukların planlı kalkınma çabalarının etkisini azaltmakla kalmayıp ileride giderilmesi çok güç ya da büyük masrafları gerektiren imar düzensizliklerine yol açacağı ortadadır. Bu alanda yapılacak iş, belediye kurulmasında daha yüksek bir nüfus kriteri kabul etmek ve köylerde de imkânlarla ölçülü imar düzenlemelerine gitmektir. Bu takdirde şu tedbirlerin alınmasının uygun olacağı düşünülmektedir :

i - Şimdiye kadar kurulmuş olan belediyelerin hakları saklı kalmak üzere, nüfusu 5000'den az köylerde belediye kurulmamalıdır.

ii - Her belediye imar planı yaptırmakla yükümlü olmalıdır.

iii - Nüfusu 1000'den yukarı köylerin basit bir halihazır harita ile yol istikamet planlarını yaptırmaları zorunlu olmalı, 2000'den yukarı köyler isterlerse imar planlarını yaptırabilmelidir.

iv - Cazibe merkezi niteliğinde bulunan 3000'den yukarı köylerin imar planlarını yaptırmaları zorunlu olmalıdır.

v - İmar planlarında perspektif bir süre kabul edilmelidir.

vi - İmar çalışmalarına kamu oyunun ilgisini çekmek için, imar planları onaylanıp kesinleşmeden önce, sergiler ve konferanslar düzenlenmek suretiyle halka tanıtılmalı; planlar tartışmaya açık tutularak halkın eğilimleri tespit edildikten sonra ilgili kurulların kararı ve İmar ve İskân Bakanlığının onayı ile kesinleşmelidir.

vii - Halihazır harita, imar planı ve yol istikamet planlarını yaptırma görevi prensip itibarıyla belediye ve köylere ait olmalı; ancak bütün imar çalışmaları gerek hazırlık ve gerekse uygulama safhalarında İmar ve İskân Bakanlığının gözetimi ve denetimi altında bulunmalıdır. Bu amaçla illerde imar müdürlüklerinin kuruluşu tamamlanmalıdır. Bu görevleri yapmağa gücü yetmeyen belediye ve köyler, Devletçe, malî ve teknik yardımlarla desteklenmelidir.

b) Özel idare, belediye ve köylerde beşer yıllık kalkınma planlarının hazırlanması Ulusal Plana yaklaşım sağlamak için yararlı, hatta zorunlu görülmektedir. Bu takdirde beş yıllık planlar, yıllık prog-

ramlar halinde, bütçelere gerekli ödenekler konulmak suretiyle gerçekleştirilmelidir. Köylerde olduğu gibi, belediyelerin çoğunda «uygulanabilir» nitelikte plan ve programlar hazırlanamadığı için, bu konularda merkezî idarenin idarî ve teknik yardımları zorunlu bulunmaktadır. Bu yönden gerek köylerin ve gerekse belediyelerin plan ve program hazırlamalarında ve uygulamalarında il ve ilçelerde gerekli «yol gösterici yardımların»ın yapılması sağlanmalıdır.

Beş yıllık planlarla programlar ve bütçeler arasındaki ilişkilerin kurulabilmesi için şu tedbirlerin alınması uygun olacaktır :

i - Her kademedeki mahallî idarenin plan, program ve bütçeleri, istemeleri halinde, idarî vesayet makamının özendirici ve yol gösterici yardımlarıyla hazırlanmalıdır. Bu plan, program ve bütçeler idarî vesayet makamının onayına tabi tutulmalıdır.

ii - Yıllık program, mahallî idarenin malî gücünü aşan, gerçekleştirilemeyecek bir ölçü ve genişliğe vardsırılmamalıdır.

iii - Yıllık programı hazırlayan teknik servislerle saymanlık servisi arasında sıkı bir işbirliği ve koordinasyon sağlanmalıdır.

iv - Gerekli plan ve program modelleri ve Devlet bütçe formülüne uygun, fakat basitleştirilmiş bütçe modelleri geliştirilmeli; «Program - Bütçe» teknikleri, her kademedeki mahallî idareye indirilmelidir.

v - Programa alınan işler için gerekli ödenekler vesayet makamınca bütçelere re'sen konulabilmelidir.

vi - Vesayet makamının köy bütçelerinde inceleyip değiştirebileceği hususlar —Belediye ve İdare-i Hususiye-i Vilâyat Kanunlarındaki hükümlere paralel olarak— kanunla düzenlenmelidir.

vii - Özel idare ve köy bütçelerinin vesayet makamınca değiştirilerek onanması halinde, yapılacak itiraza ilişkin hükümler, bu idarelerin kendi kanunları ile düzenlenmelidir.

viii - Köylerde bütçe yılı; Devlet, özel idare ve belediyelerdeki bütçe yılı ile aynı olmalıdır.

ix - Köy bütçe gelirlerinin tahmininde daha kolay bir yöntem olan (kesin hesabı alınmış son üç yılın tahsilât ortalaması) esas alınmalıdır.

x - Devletçe köye götürülen hizmetlere köylünün katılışları, köy bütçelerine intikal ettirilmelidir.

xi - Köy bütçeleri ilçelerde kaymakamlar, ilde vali ya da valinin yapacağı yetki devri ile vali yardımcısı tarafından onaylanmalıdır.¹⁴⁰

xii - Mahallî idarelerin ilgili personeli, kaymakamlar, vali yardımcıları ve valiler gerekli ölçülerde planlama, programlama ve bütçe teknikleri üzerinde eğitilip aydınlatılmalıdır.

UYGULAMA ŞEKLİ

328. Mahallî idarelerin plan, program ve bütçelerine ilişkin tedbirlerin uygulama şekli aşağıda gösterilmiştir.

1 — Nüfusu 5000'i geçen köylerde belediye kurulması konusunda Belediye Kanununun 7469 sayılı kanunla değişik 7. maddesinin A fıkrası ile Köy Kanununun 1. maddesinde değişiklik yapılmalıdır.

2 — Köy ve belediyelerin imarına ilişkin hükümler İmar Kanunu ile düzenlenmeli; bu yönden 7116 sayılı kanun hükümleri gözden geçirilmelidir.

3 — Mahallî idarelerde plan, program ve bütçelerin sürelerine, hazırlanmasına, kesinleşmesine, değiştirilmesine, onanmasına ve uygulanmasına ilişkin temel hükümler bunların görev ve kuruluş kanunları ile düzenlenmeli; öteki hükümler yönetmeliklere bırakılmalıdır.

4 — Plan ve program modellerinin hazırlanması Devlet Planlama Teşkilâtı ile, bütçe formüllerinin düzenlenmesi ve program - bütçe çalışmaları ile ilgili esasların saptanması Maliye Bakanlığı ile işbirliği yapılarak İçişleri Bakanlığınca sağlanmalıdır.

140 Bu yetki, kuruldukları takdirde, kanunla merkez ilçe kaymakamlıklarına verilebilir.

IV — PERSONELİN SEÇİMİ VE EĞİTİMİ

SORUN 8

329. İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra örgütlerinde görevli personelin planlama konularında yetişmemiş olması, planlama görevinin işleyişindeki aksaklıklarda en önemli etkenlerden biridir.

SORUNUN NEDENLERİ

330. Planlama teknik ve yöntemleri, günümüzde, modern yönetimin vazgeçemeyeceği temel unsurlar haline gelmiştir. Gerçekten, merkezde, çeşitli yönetim hizmetlerinde görevli personel arasında yapılan anketler, en çok ihtiyaç duyulan eğitim konularının, plan ve iktisadî kalkınma konusu başta olmak üzere, organizasyon - metot ve beşeri ilişkiler olduğunu göstermektedir¹⁴¹.

Planlı dönemde ağırlığı yıldan yıla artan görevlerin sorumluluğu altına giren valilerle kaymakamların ve planlama işlerinde onların yardımcılığını yapan memurların eğitim ihtiyacı her türlü tartışmanın üstünde, son derece önemli bir konu olarak ortaya çıkmıştır. Bir yandan valilere ve kaymakamlara, bir yandan da İçişleri Bakanlığına bu raporda önerilen yetkiler verildiği, merkezde ve taşrada gerekli örgütlenmeye de gidildiği takdirde; kuşku yok ki, taşra ve merkez personelinin seçimi ve eğitilmesi konusu daha çok önem ve değer kazanacaktır.

Burada konu, planlama açısından, hizmet öncesi ve hizmet - içi eğitim, eğitimin amaç ve mahiyeti, eğitim konuları olarak ele alınacaktır.

1 — Hizmet öncesi eğitim ve personelin seçimi

331. Konu üzerinde duran Merkezî İdarenin Taşra Teşkilâtı Üzerinde Bir İnceleme raporunda şu görüşlere yer verilmiştir :

«Hizmet - öncesi öğretimde özellikle valiler ve kaymakamlar gibi taşrada görev alacak yöneticilerin iyi yetiştirilmeleri önem taşı-

141 Dr. Oğuz Onaran, Yönetici Sınıfın Eğitimi, TODAİE, Ankara 1967, s. 95.

maktadır. Halen kaymakamlar Siyasal Bilgiler Fakültesi ile Hukuk Fakültesi mezunları arasından seçilmektedir.... Planlı kalkınma döneminde, taşradaki genel yöneticilerden beklenen tutum ve görevler için geleneksel hukuk eğitiminin yeterli olduğu çok şüphelidir. Her ne kadar Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültelerinin programlarında son yıllarda bazı değişiklikler yapılmış ve öğrencilerin ileride alacakları görevlere ve zamanın gereklerine uygun bir yola gidilmek istenilmiş ise de henüz tatminkâr bir sonuca gidildiği söylenemez. Bir taraftan bu fakültelerin programları zamanın ihtiyaçlarına göre düzenlenirken, diğer yandan da özellikle kaymakamlığı sadece Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakülteleri mezunlarına açık bir meslek olmaktan çıkarmak ve benzer eğitim veren kurumların mezunlarına da bu imkânı tanımak lâzımdır. Bu, hem yeni personel rejimi ile getirilmek istenen liyakate göre seçme ilkesine uygun düşecek, hem de ilgili fakülte ve yüksek okulları, programlarında gereken düzeltmeleri yapmaya teşvik edecektir... Buna paralel olarak kaymakamlık kurslarına da yeni bir düzen verilmesi ve kursların gerçek ihtiyaçlara uygun bir hale sokulması zorunludur.»¹⁴²

2 — Hizmet - içi eğitim ve kapsadığı personel

332. a) Valiler, vali yardımcıları, kaymakamlar ve kökeni kaymakamlık olan merkez personeli, mesleğe girişlerinden sonra, hizmet başında bir eğitim ve öğretim görmemektedirler. Planlı dönemle birlikte, Devlet Planlama Teşkilâtı ile işbirliği yapılarak Bakanlıkça vali, vali yardımcıları ve kaymakamlar için bazı toplantı ve seminerler düzenlenmişse de, bu toplantı ve seminerler sayıca yeterli görülmemektedir. Merkez personeli ise bu çalışmalardan genellikle yararlandırılmamıştır. Personelin, planlı dönemin gerektirdiği beceri ve yetenekleri kazanmasında hizmet - içi eğitim ve öğretimin taşıdığı değer ve önem ortadadır. Bu açıdan eğitimin, gerek hizmete girişten önce ve gerekse hizmet başında, aralıksız bir süreç olduğunun unutulmaması gereklidir.

b) Planlama görevi, sadece merkez ve taşra planlama birimlerinde çalışan ya da planlama hizmetlerinde sorumluluk alan personel tarafından yürütülmemektedir. Bütün eylemci ve destek birimler, az veya çok ölçüde planlama sürecine katılmaktadır. Bu katılmanın en belirgin görüntüsü «bilgi alışverişi» ile ortaya çıkar. Bu bakımdan, özellikle merkezde Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Birimi dışında kalan eylemci ve destek birimlerindeki personelin de genel

142 Prof. Arif T. Payaslıoğlu, age, s. 142.

olarak planlama kavramı ve özel olarak planlama sürecinin kendi hizmetlerindeki işleyişi üzerinde yeterince bilgi sahibi olması gerekmektedir.

c) Öte yandan, taşrada gerek planlama işlerinde, gerekse eylemci ve destek birimlerde görev alan genel yöneticiler dışındaki taşra personelinin eğitimine de özel bir önem verilmesi zorunludur.

3 — Planlama konularındaki eğitimin amacı ve mahiyeti

333. Gerek planlama birimlerinde görev alan, gerekse planlama sürecine katılan eylemci ve destek birimlerdeki personele verilecek eğitim, personelin görev ve sorumluluklarını, Kalkınma Planı ve Yıllık Programların gereklerine ve günün ihtiyaçlarına uygun olarak en süratli ve etkili bir biçimde yerine getirebilmeleri için gerekli beceri ve yeteneklere sahip kılınmaları amacına yönelmek zorundadır. Başka deyişle eğitim programları ile personelin görev, yetki ve sorumlulukları arasında ilinti ve bağıntı bulunmalı; örneğin bir uzmana ya da planlama müdürüne verilecek bilgilerle valiye, vali yardımcısına, kaymakama ya da planlama birimindeki bir büro memuru ile eylemci birimdeki personele verilecek bilgiler arasındaki nitelik ve derece farkları iyice belirlenmelidir. Bu zorunluluk personele verilecek bilgilerin teorik olmaktan çok, günlük işlerinde karşılaştığı sorunları çözmede kendisine yarayacak, beceri ve yeteneklerini geliştirecek pratik bilgiler olmasını gerektirmektedir.

4 — Eğitim konuları

334. Planlama açısından personelin eğitimi sorunlarına bu raporda yer yer değinilmiştir (Paragraf 265 iv, v; 267/b; 277/; 288/a-i, b-iii; 285/3-c-i; 291/3-a; 292/c; 293; 296/2-j; 307/d; 314/b-iv, c-iii; 319/1; 322/a i, b, b-ii; 323/e; 326/1-e; 327/2-b-xii). Bunlar toparlanacak olursa şu eğitim konularının ortaya çıktığı görülür :

- a) Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla ilgili genel ve özel bilgiler,
- b) Sosyal ve ekonomik yapıya ilişkin istatistik bilgi toplama ve bu bilgileri değerlendirerek ihtiyaçları öncelik sıralarına koyma;
- c) Saptanan öncelik sıralarına göre plan ve program hazırlama,
- d) Bütçe teknikleri, programlarla bütçeler arasındaki ilişkiler,
- e) Plan ve program modelleri geliştirme,

f) Uygulamada kullanılan çizelge, form ve modellere gerekli bilgileri doğru ve noksansız şekilde işleme ve bu bilgileri değerlendirme,

g) İzleme ve koordinasyon konularında genel, özel ve pratik bilgiler,

h) Personel yönetimi,

j) Halkla ilişkiler,

ÇÖZÜM YOLU

1 — Personelin hizmet öncesi eğitimi ve seçilmesi (Paragraf 330, 331)

335, a) Kaymakamların hizmet öncesi eğitim ve seçilmeleri konusunda Merkezi İdarenin Taşra Teşkilâtı Üzerinde Bir İnceleme raporundaki tavsiyelere uyulmakla birlikte; kaymakamların maiyet memurluğu stajları sırasında, il ve ilçe planlama örgütlerinde eylemli olarak görev almak, ayrıca TODAİE'de planlama konularında belli bir süre eğitim görmek suretiyle yetiştirilmeleri sağlanmalıdır.

b) Merkezde ve taşrada önerdiğimiz planlama örgütleri kurulduğu takdirde, ihtiyaç duyulan uzman personel İçişleri Bakanlığının kaynak ve olanakları ile sağlanmalıdır. (Bucak İdaresi Üzerinde Bir Araştırma) raporundaki tavsiyeye uyularak bucak müdürlüklerinin kaldırılması yoluna gidilirse¹⁴³ ; bucak müdürlerinin il ve ilçelerde planlama bürosu şefliklerinde, hatta belli konularda planlama eğitimi görmek şartıyla uzman olarak çalıştırılmalarının uygun olacağı düşünülmektedir.

c) İl planlama müdürlerinin, il genel idaresi üzerinde yeterli bilgilere sahip olmaları gerekli görüldüğünden, planlama müdürleri, belli bir süre TODAİE'de eğitim gören ya da DPT'de eylemli olarak çalışan uzman kaymakamlar arasından seçilmeli; bunların planlama müdürlüğü dışında bir göreve atanmaları istekleri üzerine yapılmalıdır.

2 — Hizmet - içi eğitim ve kapsayacağı personel (Paragraf 332)

a) Vali, vali yardımcısı ve kaymakamlar için yapılan toplantı ve seminerler sayıca artırılmalıdır. Merkez personeli de bu toplantı ve seminerlerden yararlandırılmalıdır.

¹⁴³ M. Necat Eldem, Bucak İdaresi Üzerinde Bir Araştırma, İÇ - DÜZEN, Nisan 1969, s. 79 vd. (Çoğ.)

b) İl ve ilçe planlama örgütleri için gerekli uzman kadrosu, Devlet Planlama Teşkilâtı ile TODAİE'de belli planlama konularında eğitimden geçmiş personel arasından seçilmelidir.

3 — Eğitim konuları, eğitimin amaç ve mahiyeti
(Paragraf 333, 334)

Gerek planlama örgütlerinde görev alan, gerekse gördüğü hizmetin gereği olarak planlama sürecine katılan merkez ve taşra personeli, sorunun nedenlerinde açıklanan konularda (Paragraf 334), görev, yetki ve sorumlulukları ile ölçülü ve dengeli bir eğitim görmeli; verilecek planlama bilgileri, personelin günlük işlerinde karşılaştığı sorunları çözmede kendisine yarayacak, beceri ve yeteneklerini artıracak pratik bilgiler olmalıdır. Bu amaçla Bakanlıkta kısa süreli planlama seminerleri düzenlenmelidir.

Taşra personeli için yapılacak eğitim çalışmaları, il planlama müdürlüklerince belli esaslar içinde düzenlenip yürütülmeli; ayrıca Bakanlık, taşra personeli için, planlama eğitim programları hazırlayarak bu çalışmaları desteklemelidir. Bakanlığın taşra programlarının uygulamasında Teftiş Kurulundan yararlanılması düşünülmelidir.

UYGULAMA ŞEKLİ

336. 1 — Kaymakamların Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri ile benzeri eğitim yapan fakülte mezunları arasından seçilmelerini ve bunların mülkiye müfettişliğine de geçebilmelerini sağlamak üzere, 1700 sayılı kanunun 2. maddesinin B ve C fıkraları ile 8. maddesinde gerekli değişiklikler yapılmalı; il planlama müdürleri ile uzman personelin durumları aynı kanunda yeni bir hükümle düzenlenmelidir.

2 — Kaymakamların hizmet öncesi eğitimleri konusu İçişleri Bakanlığı ile Üniversiteler, TODAİE ve Devlet Planlama Teşkilâtı arasında işbirliği yapılarak belli esaslara bağlanmalıdır.

3 — İçişleri Bakanlığınca gerek merkez, gerekse taşra personeli için hizmet içi eğitim programlarının hazırlanmasında Devlet Planlama Teşkilâtı ile işbirliği yapılmalı; bu konuda Üniversitelerden ve TODAİE'den de yararlanılması düşünülmelidir.

S O N U Ç

337. Türkiye 1961 Anayasası ile planlı kalkınma dönemine girmiştir. Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu amaçla, millî tasarrufu artırmak ve yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve Kalkınma Planlarını yapmak, Anayasamıza göre, Devletin ödevidir. Kalkınma Planı ile bu Plan uyarınca hazırlanan Yıllık Programların uygulandığı ve gerçekleştirildiği en büyük yönetim birimi ildir. Kamu yatırımları, projeler halinde bütün illere dağılmış bulunduğundan, Kalkınma Plan ve Programlarının, saptanan Plan hedefleri ve stratejisi içerisinde gerçekleştirerek amaçlarına ulaşması, büyük ölçüde, il ve bölge kademelerinde görev alan kamu örgüt ve personelinin kendilerine verilen görevleri, verimli ve etkili bir biçimde, zamanında ve bilinçli olarak yerine getirmelerine bağlıdır.

338. Planlı dönemin ilk yıllarından başlayarak Yıllık Programların Uygulama Düzeni ile valilere ve kaymakamlara verilen planlama görevlerinin kapsamı, her geçen yıl genişlemekte, artmaktadır. Artan görev ve sorumluluklara karşılık, valilerin ve kaymakamların yetkileri aynı kalmış; yeni görevlerin il olanakları ile sağlanacak personelle yerine getirilmesi istenerek günün koşullarına uygun bir örgütlenme ve idarî düzenlenme üzerinde durulmamıştır. İllerde mevcut örgüt ve personel planlı dönemin gerektirdiği yeni bilgilere, yeni beceri ve yeteneklere sahip kılınmadığından, Yıllık Programların illerdeki uygulamasında başarı, beklenildiği ölçülere vardırılamamıştır. Bunda il sistemi dışındaki kuruluşların, bağımsız hareket etme ve valinin otoritesinden kaçma eğilimlerinin de etkisi büyük olmuştur.

339. İl seviyesinde valilerce sağlanan izleme ve koordinasyon görevlerinin işleyişini ve ne ölçüde yerine getirildiğini gözetim ve denetim altında tutarak planlı çalışmalarda uygulama birliğini sağlamaktan sorumlu olacak bir merkez örgütünün kesin olarak belirlenmemesi nedeniyle, söz konusu görevlerde, il genel idaresi yönünden, merkezle gerekli olan ilişkiler kurulamamış; öte yandan İçişleri Bakanlığında planlama alanında girilen örgütlenmelerde de bu ilişkilerin kurulması konusu üzerinde yeterince durulmamıştır.

340. Türk Plancılığı «bütüncü» bir plancılıktır. İl sistemi dışındaki kuruluşların bağımsız hareket edebilme psikolojisi içinde «bütün» den kopma eğilim ve çabaları yanında; mahallî idarelerin, yapılarında ve işleyişlerinde planlı dönemin gereklerine uygun düzenlemelerin yapılmaması Ulusal Plan yaklaşımlarının ve plan bütünlüğünün sağlanmasını güçleştirmektedir.

341. Planlı dönemde il genel idaresini çok yakından ilgilendiren bütün bu sorunlara çözüm ararken, başlıca kaygısı yurt gerçeklerini, yurt ihtiyaç ve olanaklarını gözden kaçırmamak olan raporun yazarı; savunduğu görüşlerin ve önerdiği tedbirlerin değişmez, kesin çözüm yolları olduğu iddiasını taşımamakla birlikte; raporda dile gelen sorunların, planlı kalkınma çabası içinde bulunan ülkemizde, il genel idaresi bakımından çözüm bekleyen ve yönetici, hukukçu, teknisyen, bilim ve siyaset adamı olarak tüm aydınların üzerinde önemle durmaları gereken temel sorunlar olduğuna da yürekten inanmaktadır. Raporu okuyanlar da, aynı inancı paylaşarak sorunlar üzerine eğilip düşünme ve bu sorunlara çözüm bulma gereğini duyarlarsa; araştırma, büyük ölçüde, amacına ulaşmış olacaktır.

Ankara, 17 Mayıs 1970

**İL GENEL İDARESİ YÖNÜNDEN
PLANLAMA GÖREVLERİ LİSTESİ (*)**

**I — YILLIK PROGRAMLARIN UYGULAMA DÜZENİ
İLE İLGİLİ GÖREVLER**

A — İl koordinasyon kuruluna verilen görevler

1 — İlin ekonomik ve sosyal yapısını inceleyip araştırarak ve bu konudaki istatistik ve özel bilgileri toplayarak ilin envanterini düzenlemek;

2 — Envanter sonuçlarına göre ilin bütün ihtiyaçlarını ilçeler üzerinden önem ve öncelik sırasına koyarak imkânlarla ölçülü bir yıllık program taslağı hazırlamak;

3 — Yıllık program taslağında yer alan işlerden mahallî idarelerin kendi öz gelirleriyle gerçekleştirebileceklerini bunların yetkili kurullarına; bunun dışında kalanları, yıllık programlara alınabilmesi için, mart ayı sonuna kadar ilgili merkezî kademe kuruluşlarına bildirmek;

4 — Merkez kademesince hazırlanan yıllık programlarla o ilde yapılması öngörülen yatırımların plan ve program ilkelerine uygun şekilde ve belirtilen süre içinde gerçekleştirilebilmesi için, yatırımcı kuruluşlar arasında gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ve program uygulamasını il seviyesinde izlemek;

(*) Planlama açısından valilerle kaymakamların sorumlu oldukları görevler raporda üç grupta toplanmıştır :

1 — Yıllık Programların Uygulama Düzenindeki koordinasyon ve izleme görevleri,

2 — Toplum Kalkınması görevleri,

3 — Merkez seviyesinde DPT'ca yapılacak izlemeye esas olmak üzere mahallî idarelerle ilgili bilgilerin gönderilmesine aracılık etme görevi,

Bu listede araştırma kapsamına giren 1. ve 3. maddedeki görevlere yer verilmiştir.

5 — İzlenen yatırımların dönem sonlarına göre genel gerçekleşme durumlarını değerlendirmek, bu değerlendirmeye göre gerekli tedbirleri almak;

6 — Kalkınma Plan ve Programlarının kamu personeline, özel sektöre ve halka tanıtılması, Yıllık Programlarla getirilen yeni uygulama ve izleme düzeni esaslarının, değişiklik ve yeniliklerinin duyurulması ve özellikle plan uygulamasından sorumlu kamu personeline benimsetilmesi konusunda çeşitli eğitim çalışmaları yapmak ve toplantılar düzenlemek; bu çalışmaların halk eğitimi metot ve teknikleri yoluyla ilçelere ve köylere kadar yayılabilmesi için, her yıl o ilde yapılacak yatırımların tanıtılmasına, yatırımlara gerektiği oranda halk katkısının sağlanmasına ve artırılmasına yardımcı olacak eğitime ağırlık veren özel bir eğitim programı yapmak ve uygulamak;

7 — İl koordinasyon kurulu ile ilçe koordinasyon kurulları arasında gerekli haberleşme, koordinasyon ve işbirliğinin sağlanmasına yardımcı olmak; bu amaçla ildeki bütün planlama ve koordinasyon işleri yönünden ilçe koordinasyon kurulları arasında yatay, il - bölge ve merkez kuruluşlarına kadar dikey haberleşme ve koordinasyonun sağlanması konusunda gerekli tedbirleri almak;

8 — Yatırımcı kuruluşların kendi inisiyatif ve iş yapma olanaklarını tam olarak kullanmalarına gereken önem verilmesi ve bunların her birinin kendi programını zamanında ve eksiksiz olarak gerçekleştirmesi gözönünde bulundurulmak ve böylece bunların iş yapma olanaklarını azaltıcı usullerden kaçınılmak şartıyla, mevcut personel, para ve malzemedan daha çok faydalanma imkânlarının araştırılmasına çalışmak;

9 — Kurula getirilen koordinasyon ve işbirliğini gerektirecek sorunlarla uygulama sırasında ortaya çıkan aksaklığa yol açabilecek sorunlar üzerinde çözüm ve yardım yolları aramak, çözemediği konuları ilgili bakanlıklara iletmek;

B — Valilere verilen görevler

1 — İl koordinasyon kuruluna başkanlık etmek ve kurulun en az üç ayda bir toplamak;

2 — İlin bütün plan ve koordinasyon işlerini vali adına düzenlemek ve yürütmek üzere vali yardımcılarında birini «Başkan Yardımcısı» olarak görevlendirip adını, malî yılın ilk ayı sonuna kadar, ilde yatırımı bulunan bütün dairelerle İçişleri Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilâtına bildirmek; başkan yardımcısının değişmesi halinde aynı yerlere 15 gün içinde bilgi vermek;

3 — Başkan yardımcısı olan vali yardımcısına bağlı olarak il koordinasyon kurulunun yazı işlerini görecektik «il koordinasyon kurulu sekreterlik bürosu» nu kurmak;

4 — O ilde yatırımı bulunan bütün kamu kuruluşları temsilcilerinden başka, özel sektördeki gelişmelerin de öğrenilebilmesi için gerekli görülürse ilgili kuruluş ve dernek temsilcilerinin, yalnız çağırıldıkları toplantıda üyelik hakları olmak üzere, il koordinasyon kuruluna katılmalarını sağlamak;

5 — İl koordinasyon kuruluna tam yetkili temsilcilerin katılmalarını sağlamak için gerekli tedbirleri, merkezî kademe kuruluşları ile birlikte almak.

C — Yatırımcı kuruluşlara verilen görevler

1 — İl koordinasyon kurulunun yapacağı izlemeye esas olmak üzere, o yıl ilde yapılacak işlerle ilgili «çalışma ve iş programları» ile dönem sonları «izleme raporu» nu vermek;

2 — İl koordinasyon kuruluna yetkili temsilcileri ile katılmak;

3 — Koordinasyon ve işbirliğini gerektirecek sorunları il koordinasyon kuruluna getirmek;

4 — Yatırım projelerinin uygulanması sırasında ortaya çıkan aksaklığa yol açabilecek sorunları vaktinde il koordinasyon kuruluna bildirmek.

D — Yatırımcı kuruluşların bağlı oldukları merkez kademesi kuruluşlarına verilen görevler

1 — Merkezde düzenlenip illere gönderilen, illerdeki yatırımlara ait çalışma ve iş programları ile izleme raporlarını ildeki temsilcilikleri aracılığı ile il koordinasyon kuruluna iletmek ve ildeki temsilciliklerinin bu program ve raporları doldurabilir ve illerdeki yatırımları izleyebilir duruma gelmeleri için gerekli tedbirleri alıp uygulamak;

2 — İl koordinasyon kurullarının bilgi toplama, haberleşme, koordinasyon izleme ve değerlendirme ile ilgili konularda ortak kurallara göre hareket etmeleri konusunda Devlet Planlama Teşkilâtınca yapılan geliştirme çalışmaları çerçevesi içinde gerekli tedbirleri zamanında almak.

E — İlçe koordinasyon kurullarına verilen görevler

İlçelerdeki yatırımların zamanında tamamlanmalarını izlemek, koordinasyon ve işbirliği ile ilgili sorunları çözmeye çalışmak, çözemediklerini il koordinasyon kuruluna bildirmek.

F — Kaymakamlara verilen görevler

- 1 — İlçe koordinasyon kuruluna başkanlık etmek,
- 2 — İlde il koordinasyon kuruluna ilişkin olarak valilere verilen görevlerin benzerini yapmak.

II — DEVLET PLANLAMA TEŞKİLÂTINCA YAPILACAK MERKEZ SEVİYESİNDEKİ İZLEMeye ARACILIK ETMEK

İlçe, il ve İçişleri Bakanlığı kademelerinde mahallî idarelerin;

- 1 — Bütçelerindeki gelir ve giderlerinin gerçekleşme ve tahsil oranlarını,

- 2 — Öz kaynakları ile yaptıkları yatırım harcamalarının uygulama ve gerçekleşme durumlarını

gösterir çizelgeleri birleştirerek Devlet Planlama Teşkilâtına göndermek.

**RAPORDA BELİRTİLEN GEREKÇELERE GÖRE
MEVZUATTA YAPILACAK DÜZENLEMELER**

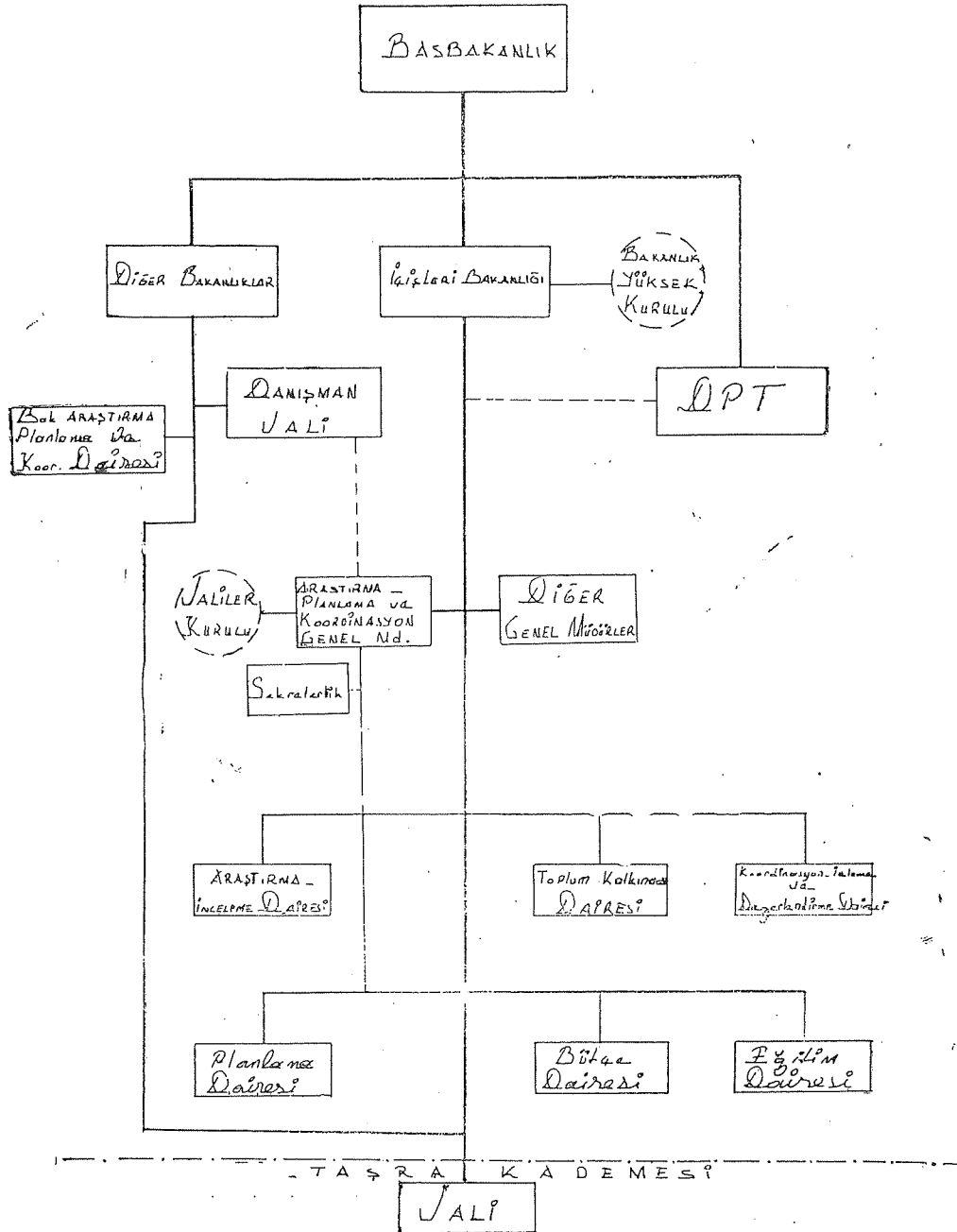
(EK - II)

K O N U	Tespitlerle İlgili Pa- ragraf No.	Değiştirilecek ya da yeniden düzenlenecek mevzuat			Çözüm yolu ile ilgili pa- ragraf No.
		Cinsi	Numarası	Maddesi	
I - GÖREV VE YETKİLER	96 - 107				263 - 279
A. İlde beş yıllık plan ve yıllık program taslağı	145 - 164	Kanun Kanun	91 5442	10, 15 24, 40	263 - 279
B. Plan, program ha- zırlama standart, yöntem ve model- leri	145 - 164				
1) Genel ilkeler		Yıllık Prg.	Yeni	Yeni	263 - 279
2) Özel ilkeler	145 - 164	Yönetmelik	Yeni	Yeni	
C. Kamu kuruluşla- rıyla özel ve tü- zel kişilerden bil- gi isteme		Kanun	5442	11, 32	263 - 279
D. Koordinasyon ve izlemede sorum- luluk	165 - 225				280 - 299
1) Merkez Kade- mesi	218 - 225	Kanun	1624	Yeni	280 - 299
2) Taşra Kade- mesi	165 - 217				
a. 5442 S. K. na aykırı hükümlerin kaldırılması	194 - 217	Kanun	5442	Yeni	280 - 299
b. Bölgesel ku- ruluşlarla ve mahalli idä- relerle iliş- kiler	194 - 217	Kanun	5442	9 vd. 31 vd.	280 - 299
3) Koordinasyon, izleme ve de- ğerlendirmeye ilişkin hüküm, yöntem ve mo- deller	165 - 225	Kanun Yönetmelik	5442 Yeni	26 Yeni	280 - 299
II - ÖRGÜTLEME	108 - 144				300 - 305
A. İçişleri Bakanlığı Araştırma, Plan- lama ve Koordi- nasyon Birimi	218 - 225 221 - 225	Kanun	1624	Yeni	300 - 305
B. İl ve İlçe Planla- ma Danışma Ku- rulları	108 - 117 139 - 144	Kanun Yönetmelik	5442 Yeni	24, 40 Yeni	306 - 311 306 - 311

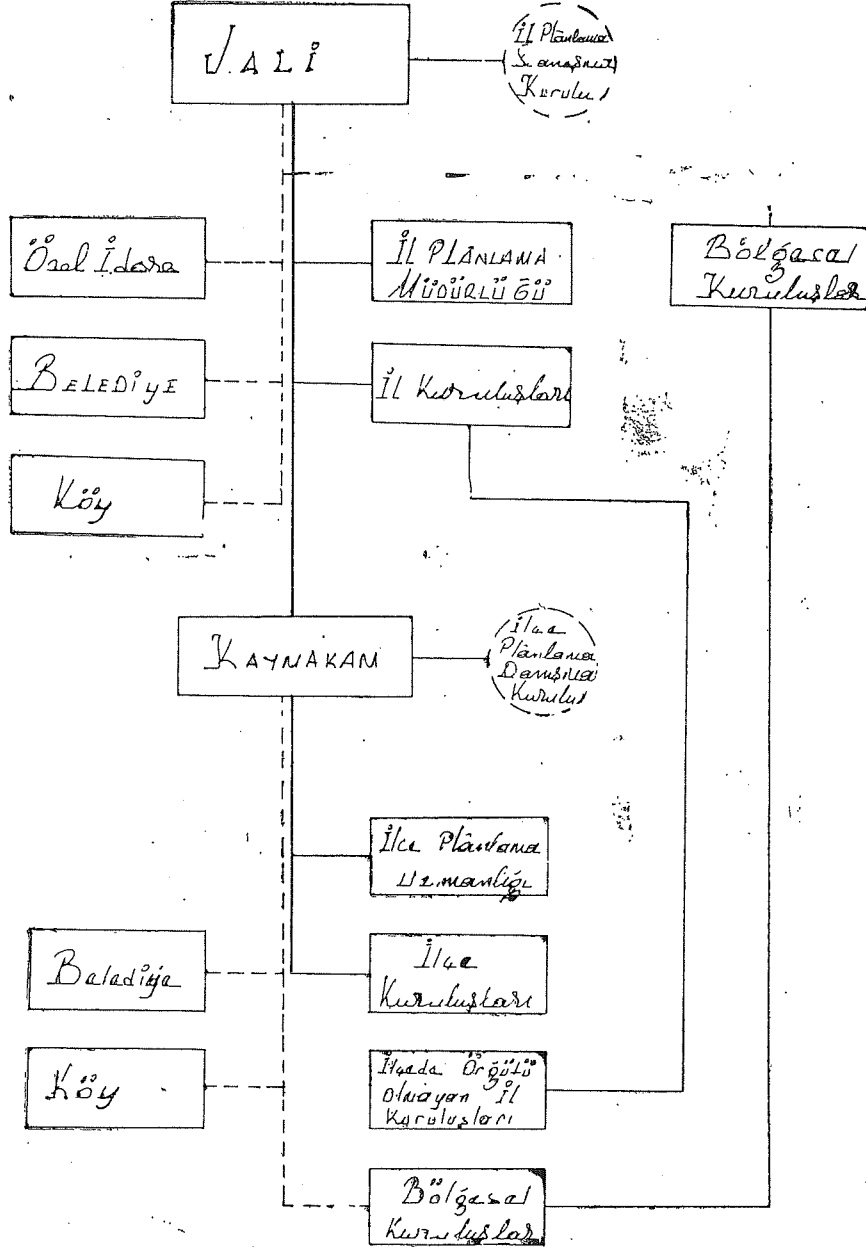
K O N U	Tespitlerle İlgili Pa- ragraf No.	Değiştirilecek ya da yeniden düzenlenecek mevzuat			Çözüm yolu ile ilgili pa- ragraf No.
		Cinsi	Numarası	Maddesi	
C. 1) İl Planlama Müdürlüğü ve ilçe Planlama Uzmanlığı	118 - 138	Kanun Kanun	5442 1700	Yeni Yeni	312 - 317
2) Yetki devri	118 - 138	Kanun	5442	Yeni	
3) Planlama bü- rolarının çalış- ma yöntemi	118 - 138	Yönetmelik Yönetmelik	Yeni Yeni	Yeni Yeni	
III - MAHALLÎ İDARELE- RİN ULUSAL PLANA YAKLAŞIMLARI	236 - 262				318 - 328
A. Temel düzenleme- ler	226 - 230				319 - 324
1) Görev dağılımı		Kanun Kanun Kanun Kanun	13 Mart 1329 1580 442 Yeni	78 15 vd. 12, 13 Yeni	326 - 328
2) Gelir kaynak- larının sağlan- ması	226 - 230				326 - 328
3) Ekonomik iş- letmelerin ku- ruluş ve gö- revleri	226 - 230	Kanun	Yeni	Yeni	326 - 328
4) Ekonomik iş- letmelerin mu- hasebe yön- temleri	226 - 230	Tüzük	Yeni	Yeni	326 - 328
5) Ulusal Ma- hallî İdareler Okulu	226 - 230	Kanun	Yeni	Yeni	326 - 328
B. Plan, program ve bütçelere ilişkin düzenlemeler	232 - 262				
1) Yeniden bele- diye kurulma- sı	232 - 262	Kanun Kanun	1580/7469 442	7/A 1	
2) Belde ve köy imarına ilişkin hükümler	238 - 248	Kanun Kanun	6785 7116	26, 29, 30 2/A	320 - 324, 327, 328
3) Plan, program ve bütçelere ilişkin hüküm- ler	230 - 237 245 - 262	Kanun Kanun Kanun	3 Nisan 1330 1580 442	Ek 78 vd. 70, 71 43	320 - 324, 327, 328
IV - PERSONELİN SEÇİMİ	226 - 230	Kanun	1700	2/B, C; 8	329 - 336

(EK - III/A)

İİŞLERİ BAKANLIĞINA KURULMASI ÖNERİLEN
PLANLAMA ÖRGÜTÜ VE DİĞER KURULUSLARLA İLİSKİLERİ



İL VE İLÇE SEVİYELERİNDE KURULMASI ÖNERİLEN
PLANLAMA ÖRGÜTLERİ VE DİĞER ÖRGÜTLERLE İLİŞKİLERİ



YARARLANILAN KAYNAKLAR

A — KANUN, TÜZÜK VE BENZERİ

1. 1961 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
2. İl İdaresi Kanunu
3. Devlet Planlama Teşkilâtının Kurulması Hakkında 30.10.1961 gün ve 91 sayılı Kanun
4. Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları
5. Yıllık Programlar, icra planları
6. İdarei Hususiyei Vilâyat Kanunu
7. İdarei Hususiyei Vilâyat Usûlü Muhasebe Talimatnamesi
8. Belediye Kanunu
9. İmar Kanunu
10. Belediye Muhasebe Usûlü Tüzüğü
11. Köy Kanunu
12. Köy İdareleri Hesap Talimatı
13. Bakanlık Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Birimleri Tip Yönetmeliği, DPT, Ankara 1969
14. İçişleri Bakanlığı Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Biriminin Kuruluş ve Görevlerini Gösterir Yönetmelik Taslağı

B — ARAŞTIRMA RAPORLARI

15. Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu (MEHTAP) Raporu, TODAİE, Ankara 1966
16. Prof. Dr. Arif T. Payaslıoğlu, Merkezî İdarenin Taşra Teşkilâtı Üzerinde Bir İnceleme, TODAİE ve DPT ortak yayını, Ankara 1966

17. Prof. Fehmi Yavuz, Türk Mahallî İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma, TODAİE ve DPT ortak yayını, Ankara 1966
18. Bahattin Ablum, Sedat Kars, M. A. Bilge, Toplum Kalkınması Araştırma Raporu, İÇ - DÜZEN, Ankara 1969 (Çoğ.)
19. Avni Akyol, İl Koordinasyon Kurullarının Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma, DPT, Ankara 1968
20. Kaza ve Vilâyet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma, SBF, Ankara 1957
21. Ziya Kasnakoğlu, Bakanlık Koordinasyon Kurulu Araştırma Raporu, İÇ - DÜZEN, Ankara 1968 (Daktilo)
22. Turan Ersoy, Toplum Kalkınmasında Merkezî Kademedeki Koordinasyon Görevinin İçişleri Bakanlığına Verilmesi Nedenleri hakkında not, DPT, (Çoğ.)
23. Arslan Başarır, Türkiye'de Toplum Kalkınması Çalışmaları hakkında rapor, Ankara 1969 (Daktilo)
24. Ahmet Başsoy, Özel İdarelerin Köy Yolu Yapma Görevi, İÇ - DÜZEN, Ankara 1969 (Çoğ.)
25. Belediye Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu İdarî Hizmetler Raporu, DPT, 1966, s. 9 - 13 (Çoğ.)
26. M. Necat Eldem, Bucak İdaresi Üzerinde Bir Araştırma, İÇ - DÜZEN, Nisan 1969, (Çoğ.)
27. Birleşmiş Milletler, Yerinden Yönetim ve Kalkınma Grubu Raporu, Çev : Selçuk Yalçındağ, Necil Ulusay, TODAİE, Ankara 1967
28. Prof. Dr. Cahit Talas, Dr. Saîd Dilik, Alpaslan Işıklı, Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Toplu Sözleşme, Türk İktisadî Geliştirmesi Araştırma Projesi, SBF, Ankara 1965
29. Pierre Sonrel, Equipement culturel des villes, Avrupa Konseyi Kültür İşleri Birliği, 1966
30. Birleşmiş Milletler, Aspects des programmes de développement communautaire qui ont trait à l'administration publique, New York 1960
31. Ankara İl Planlaması, İmar ve İskân Bakanlığı, Ankara 1968
32. Ankara Grup Köy Yolları Planlaması, Köyişleri Bakanlığı, Ankara 1968

C — KİTAPLAR

33. Memduh Aytür, Türk Kalkınma Hukukuna Bir Giriş Denesi, Ders notları, TODAİE, Ankara 1967, (Çoğ.)
34. Dr. Kemal Tosun, İşletme ve Müesseselerde Sevk ve İdare Prensipleri, Cilt I, İstanbul 1961
35. İsmail Hakkı Ülkümen, Mahallî İdareler Maliyesi, SBF, 1960
36. H. A. Simon, D. W. Smitsbourg, V. A. Thomson, Kamu Yönetimi, Cilt III, Çev : Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu, TODAİE, Ankara 1968
37. Prof. Walline, Droit administratif, SIREY, Paris 1963
38. Prof. Jean Rivero, Droit administratif, DALLOZ, Paris 1965
39. Dr. Oğuz Onaran, Yönetici Sınıfın Eğitimi, TODAİE, Ankara 1967

D — KONFERANS VE SEMİNERLER

40. Yüksek Sevk ve İdare Semineri Konferansları, Maliye Bakanlığı, Ankara 1968
41. Büyük Belediyelerde Şehirleşme Sorunları Konferansı, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara 1968
42. 1966 Yılında yapılan «Valiler Toplantısı» tutanakları
43. 1966 Yılında 4 ilde yapılan «Vali Muavinleri Semineri» tutanakları
44. Arslan Başarır, Planlama Konferansı notları, Ankara 1968 (Çoğ.)

F — DERGİLER

45. Amme İdaresi Dergisi. Cilt I. Sayı 1, 2; Cilt II. Sayı 3; Cilt III, Sayı 1
46. Planlama Dergisi. DPT, Ankara 1964
47. İller ve Belediyeler Dergisi. Sayı 223. Türk Belediyecilik Derneği, Mayıs 1964
48. Etudes des problèmes municipaux, 4 e trimestre No. 4, Fransa İçişleri Bakanlığı yayını, Paris 1964

İÇ - DÜZEN YAYINLARI

(Mayıs 1970)

Sayfa Adedi

1 — DOKÜMANTASYON YAYINLARI

A — ARAŞTIRMA İÇİ KONULARDA (TEKSİR)

1 — İçişleri Bakanlığında Yeniden Düzenleme Çalışmaları (Kitap)	59
2 — Proje, Araştırma Rehberi ve Ekip Araştırma Planları	151
3 — İçişleri Bakanlığı Görev Listesi	45
4 — İl Genel İdareesi Görev Listesi	100
5 — Zabıta Hizmetleri Görev Listesi	136
6 — Nüfus Hizmetleri Görev Listesi	12
7 — Sivil Savunma Hizmetleri Görev Listesi	14
8 — Özel İdare Görev Listesi	10
9 — Belediye Görev ve İlişki Listesi	135
10 — Köy Muhtarlığı Görev Listesi	28
11 — 1. ve 2. İdareciler Kongrelerinde Görüşülen Konu ve Problemler	10
12 — Senatör ve Milletvekillerinin İçişleri Hizmet ve Teşkilâtıyla İlgili Görüş ve Tenkitleri (1963 - 1967)	57
13 — İl İdareesi Kanununa Aykırı Hükümler	8
14 — Kanun Tasarılarıyla İlgili Düşünceler	57
15 — Anayasa Mahkemesinin ve Danıştay'ın İçişleri Hizmet ve Teşkilâtıyla İlgili Kararları	52
16 — İdare Amirleriyle Yapılan Bölge Toplantıları Konuşma Özetleri	12
17 — Âme İdareesi Konularıyla İlgili Bakanlıkta Mevcut Raporlar	37

18 — İçişleri Bakanlığı İle İlgili Teşkilât Kanunlarını Tutanak Dergisinde Arama Cetveli	16
19 — İdarî Reform Açısından Değişen Şartlar	101

B — İÇ - DÜZEN DIŞ ÜLKE İNCELEMELERİ

1 — Belçika'da Mahallî İdareler (Teksir)	95
2 — Belçika'da Teftiş Görevleri (Teksir)	50

C — TERCÜMELER

1 — İdarî Reformların Hazırlanması ve İcrası Bakımından Usuller (Teksir)	33
2 — Fransa'da İçişleri Bakanlığı ve İdarî Reform (Daktilo)	68
3 — İtalya'da Devlet İdaresinde Yapılacak Reform Çalışmaları (Teksir)	69
4 — İtalya'da Kamu İdaresi Reform Çalışmaları (Teksir)	28
5 — Danimarka Kamu İdaresinde Son Gelişmeler (Teksir)	24
6 — Fransa'da, Belçika'da ve İspanya'da İdare Amirlerinin Statüsü (Teksir)	62
7 — Fransa'da Toplum Zabıtası (Teksir)	37
8 — Fransa'da İllerde ve Bölgesel Faaliyet Çevrelerinde Devlet Hizmetlerinin Teşkilâtlanması (Teksir)	242

Dokümantasyon Yayınları	
Toplam Sayfa Tutarı	1748

II — ARAŞTIRICI RAPORLARI

A — İL GENEL İDARESİ

TAŞRA KURULUŞLARI VE BUNLARIN İŞLEYİŞİ
İLE İLGİLİ KONULAR

1 — Hukuk İşleri Müdürlüğü (Daktilo)	68
2 — Merkez İlçe Yönetimi (Teksir)	48
3 — İl ve İlçe Disiplin Kurulları (Daktilo)	48
4 — İl ve İlçelerdeki İdare Kuruluşlarının Dış Yazışma Kanalları (Teksir)	114
5 — Bucak İdaresi (Teksir)	136
6 — Bölgesel Kuruluşlar - Teşkilât (Daktilo)	90
7 — Valilik Yardımcı Büroları Kuruluş ve Görevleri (Teksir)	76
8 — Bölgesel Örgütlerin İşbirliği ve Koordi- nasyon Düzeni (Daktilo)	51
9 — İl Genel İdaresi ve Planlı Kalkınma (Ki- tap)	250

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI KURULUŞLARIYLA
YAKINDAN İLGİLİ KONULAR

1 — Mülkî Taksimat - Sınır İşleri (Daktilo)	81
2 — Mülkî Yönetim Bölümleri (Daktilo)	264
3 — Gayrimenkule Tecavüzün Def'i (Zabıta ekibiyle müşterek - Teksir)	183
4 — Kanunların Neşir ve İlânı (Daktilo)	14
5 — Genel Durum Raporları (Daktilo)	35
6 — İl Yıllıkları (Daktilo)	39
7 — Vali ve Kaymakamların Tabii Afetlerle İlgili Görevleri (Daktilo)	269

	<u>Sayfa Adedi</u>
8 — Taşıt Araçları (Daktilo)	15
9 — Bayrak Mevzuatı (Daktilo)	14
10 — Tebligat İşleri (Daktilo)	8
11 — Beden Terbiyesi (Daktilo)	65
12 — Seçim İşleri (Daktilo)	39
13 — İdare ve Zabitanın Grev ve Lokavt Uygulamasında Görev ve Yetkileri (Zabıta Ekibi ile müşterek - Teksir)	61
İDARE AMİRLERİNİN ÇEŞİTLİ KURULUŞLARLA OLAN İLİŞKİLERİ, GÖREV VE YETKİLERİ (DAKTİLO)	
1 — Adliye İle İlişkiler	68
2 — Askerlik Şubeleri İle İlişkiler	32
3 — Garnizonlarla İlişkiler	17
4 — Dışişleri İle İlişkiler	32
5 — Maliye İle İlişkiler (Muhakemat dahil)	160
6 — Gümrük ve Tekel İle İlişkiler	18
7 — Sanayi İle İlişkiler	40
8 — Ticaret İle İlişkiler	43
9 — Tarım İle İlişkiler	90
10 — Veterinerlik İle İlişkiler	31
11 — Ziraat Mücadele İlişkileri	15
12 — Orman İlişkileri	24
13 — Tarım, Orman, Veteriner ve Ziraat Mücadele Personelinin Özlük İşleri İle İlişkiler	46
14 — Bataklık Kurutma İle İlişkiler	5
15 — Toprak Dağıtımı İle İlişkiler	46
16 — İmar İle İlişkiler	138
	239

	Sayfa Adedi
17 — Tapu Sicili ve Tapulama İle İlişkiler	18
18 — Turizm ve Tanıtma İle İlişkiler	24
19 — Sağlık İle İlişkiler	40
20 — Millî Eğitim (Halk Eğitimi ve Korunma- ya Muhtaç Çocuklar Dahil) İle İlişkiler	148
21 — YSE Personelinin Özlük İşleri İle İlişkiler	50
22 — Din ve Vakıflarla İlişkiler	42
23 — Toprak ve İskân İle İlişkiler	93
24 — Çalışma ve Sosyal Güvenlik Konuların- da İlişkiler	23
25 — Kamulaştırma Konusunda İlişkiler	69

MERKEZ ARAŞTIRMASI

1 — İller İdaresi Genel Müdürlüğü (Daktilo)	650
2 — İçişleri Bakanlığının Tabii Afetlerle İlgili Görevleri (Daktilo)	57

Bölüm II/A Sayfa Toplamı 3989

B — ZABITA HİZMETLERİ (DAKTİLO)

1 — Zabitanın İdarî Görevleri	812
2 — Zabitanın Siyasi Görevleri	126
3 — Zabitanın Adlî Görevleri	242
4 — Zabitanın Askerî Görevleri	19
5 — Özel Zabıta	159
6 — Zabıta Görevli Diğer Makam ve Merciler	38
7 — Zabitanın Danışma ve Yardımcı Görevleri	386

	<u>Sayfa Adedi</u>
8 — İçişleri Bakanlığının Emniyet Gn. Md. lüğü ve Jandarma Gn. Komutanlığı İle İlişkileri	207
Bölüm II/B Sayfa Toplamı	1989
C — NÜFUS HİZMETLERİ	
1 — Nüfus Hizmetleri Araştırma Raporu (Ekip Raporu - Teksir 2 Cilt)	465
Bölüm II/C Sayfa Toplamı	465
Ç — SİVİL SAVUNMA HİZMETLERİ (DAKTİLO)	
1 — Sivil Savunma'nın Tanımı, Kapsamı ve Sorumluluğu	42
2 — Sivil Savunma Planlaması	47
3 — Sivil Savunma İkaz Sistemi	103
4 — Tahliye ve Seyrekleştirme	68
5 — Sivil Savunma Bakımından Şehir İmar Planları ve Sığınaklar	80
6 — Sivil Savunma'da Koruyucu ve Kurtarıcı Diğer Tedbirler	36
7 — Sivil Savunma İdare Merkezleri, Hassas Bölge Kademeleri ve Kılavuzluklar	134
8 — Sivil Savunma Mahallî Kuvvetleri	76
9 — Sivil Savunma Şahsî Mükellefiyeti	42
10 — Sivil Savunma Eğitimi	108
11 — Sivil Savunma Donatımı	90
12 — Sivil Savunma Fonu	75
13 — Sivil Olağanüstü Hallere Ait Genel Hazırlıklar	113
14 — Yedek Personel Ertelemeleriyle İlgili Görevler	28
	241

	Sayfa Adedi
15 — Silâhlı Kuvvetler Seferberliğiyle İlgili Görevler	75
16 — Memleket İçi Silâhlı Savunma (Avcı Teşkilleri) İşleri	68
17 — Savaş Hasar Onarım Planlaması	15
18 — Sivil Savunma ve Afetler	115
19 — Yangınla Mücadele Teşkilât ve Tedbirleri	86
20 — Kaynaklar	11
21 — Teşkilât	200
22 — Koordinasyon	59
23 — Personel	180
Bölüm II/Ç Sayfa Toplamı	1851

D — MAHALLÎ İDARE HİZMETLERİ

BELEDİYE HİZMETLERİ

1 — Belediye Harcamaları - Bütçe Analizleri (Teksir)	228
2 — Sağlık Görevleri (Teksir)	226
3 — Çevre Sağlığı Görevleri (Daktilo)	113
4 — Temizlik Görevleri (Daktilo)	35
5 — Hizmet Erbabının Sağlık Kontrolü Görevleri (Daktilo)	52
6 — Esenlik Görevleri (Teksir)	166
7 — İtfaiye Görevleri (Daktilo)	43
8 — Umumî Yerleri Kontrol Görevleri (Daktilo)	27
9 — İçme Suyu Tedarik Etme ve İşletme Görevi (Daktilo)	80
10 — Şehir Haritasını Yapma Görevi (Teksir)	46

	Sayfa Adedi
11 — Hal Kurma ve Yönetme Görevi (Daktilo)	40
12 — Eğitim Görevleri (Daktilo)	50
13 — Ulaştırma Görevleri (Teksir)	12
14 — Evlendirme İle İlgili Görevler (Daktilo)	22
15 — Mahallî İdareler Gn. Md. Belediye Dairesi Görev ve Teşkilât Araştırması (Daktilo)	219
16 — Belediye Tüzel Kişiliğinin Kurulması (Daktilo)	60
17 — Belediyelerin Veterinerliğe İlişkin Görevleri (Daktilo)	58
18 — Belediyelerin Bayındırlık Görevleri (Teksir)	116
Belediye Raporları Sayfa Toplamı	1593

İL ÖZEL İDARE HİZMETLERİ

1 — Sağlık Hizmetleri (Teksir)	41
2 — Veteriner Hizmetleri (Teksir)	57
3 — Tarım Hizmetleri (Teksir)	82
4 — Köy Yolu Yapma Görevleri (Teksir)	62
5 — İçme Suyu Yapma Görevi (Teksir)	84
6 — Korunmaya Muhtaç Çocuklar (Teksir)	50
7 — Eğitim Görevleri (Teksir)	300
8 — Mahallî İdareler Gn. Md. İüğü Özel İdare Dairesi Görev ve Teşkilât Araştırması (Daktilo)	128
9 — Ekonomik Görevler	40
10 — Halk Eğitimi (Daktilo)	35
11 — Diğer Bayındırlık Görevleri	15
12 — Çeşitli Görevler	14
Özel İdare Raporları Sayfa Toplamı	908

Sayfa Adedi**KÖY MUHTARLIKLARI HİZMETLERİ**

1 — Toplum Kalkınması (Teksir)	151
2 — Kültür ve Eğitim Görevleri (Daktilo)	40
3 — Ekonomik Görevler (Teksir)	54
4 — Merkezî İdare Birimi Olarak Köye Verilen Çeşitli Görevler (Daktilo)	40
5 — Sağlık Hizmetleri (Teksir)	186
6 — Adalet Görevleri (Daktilo)	22
7 — Köy Konağı Yapma Görevi (Daktilo)	43
8 — Köy Camii Yapma Görevi (Daktilo)	27
9 — Köy Muhtarlıklarının Köyde Elektrik Tesisatı Kurma Görevi	60

Köy Raporları Sayfa Toplamı**623****Bölüm II/D (Mahallî İdare Raporları) Sayfa Toplamı****3095****E — BAKANLIK MERKEZ DAİRELERİ**

1 — Hukuk Müşavirliği (Teksir)	130
2 — Disiplin Kurulu (Teksir)	81
3 — Müdürler Encümeni (Teksir)	97
4 — Tetkik Kurulu (Daktilo)	148
5 — Kâğıt İşleri Müdürlüğü (Daktilo)	48
6 — Gereç Müdürlüğü (Daktilo)	65
7 — Basın Bürosu (Teksir)	86
8 — Emir Subaylığı (Daktilo)	19
9 — Bakanlık Hekimliği (Daktilo)	27
10 — Daire Müdürlüğü (Daktilo)	34

	Sayfa Adedi
11 — Merkez Valiliği (Teksir)	82
12 — Teftiş Kurulu (Teksir - 2 Cilt)	427
13 — Parlamento İle İlişkiler Bürosu (Teksir)	29
14 — Teşkilât - Metot Bürosu (Teksir)	86
15 — Özel Kalem Müdürlüğü (Daktilo)	44
Bölüm II/E Sayfa Toplamı	1359

F — PERSONEL HİZMETLERİ

1 — Personel Sorunları (Teksir)	144
2 — Personel Hizmetleri (Teksir)	235
3 — Moral Araştırması (Teksir)	27

Bölüm II/F Sayfa Toplamı	406
Araştırmacı Raporları Sayfa Toplamı	12760
Dokümantasyon Raporları Sayfa Toplamı	1248
GENEL TOPLAM	14508

