

mülkiyeliler birliği dergisi

İÇİNDEKİLER

İBRAHİM ÖZTÜRK Toplum Kalkınmasında Genel Bilgiler	2
ÖZTİN AKGÜÇ Plân ve Proje	4
S. ZEKİ KÖSEÖĞLU Köylerimizin Sür'atli Kalkınma Yolları	6
SADULLAH AYGÜN Kalkınma Plânı ve Gelir Dağıtım Politikası. 8	
HÜSNÜ KIZILYALLI Plân-Proje ve Devlet Plânlama Teşkilâtı ile Devlet Yatırım Bankası İlişkileri	11
NEJAT ÖLÇEN Kalkınma Plânı Uygulamasıyla İlgili Davranışlar	15
MEHMET VARİNLİ Plân ve İdare	18
ZİYA KASNAKOĞLU Doğu İllerimizde Plân Uygulaması	23
İSMAİL TÜRK Tarım Kazançlarının Vergilendirilmesi	26
MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ Yeni Personel Rejimi ve Mülki İdare Âmirleri	32
AYHAN AÇIKALIN Mesleki ve Sosyal Çalışmalarımız	33
MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ İdarenin Teminatı	36
SELÂHADDİN ÖZMEN İktisadî Devlet Teşekkülleri ve Yeniden Düzenleme Çalışmaları	37
KENAN SÜRGİT İdarenin ve İdari Metotların Yeniden Düzenlenmesi	40
ERGÜN NALBANTOĞLU Mülkiyede Spor	49
OSMAN KOÇTÜRK Tarım - Endüstri Dengesi ve Agrindus Anlamı	50
KEMAL OKONŞAR Yatırım Kararları	61
Ödül - Kaybettiklerimiz - 1965 Yılında Türkiye Ekonomisinin Durumu - Kitaplar Arasında - Genel Kurul Toplantısı	61

Sayın Okurlar

İkinci sayımız, arkadaşlara, hayli hareketli geçen 3 aylık bir devrenin neticesini duyurmak çabasıdadır. Birinci 5 yıllık plânın son hamleleri yapılırken, ikincisinin hazırlıkları tamamlanmaya çalışılıyor. Kalkınma çabamızın bu en şuurlu eseri münasebetiyle, çeşitli plân konularını yetkili kişilerin kaleminden sizlere sunmayı uygun bulduk.

Mülkiye camiasının en büyük iki meslek dahnı teşkil eden idareci ve maliyecilerin dertleri üzerinde Birliğimizce önemle durulmaktadır.

İdareci; mülkiye camiasının en mühim unsurlarından biri, aynı zamanda, çağdaş uygarlık seviyesine ulaşmaya çabalayan milletin, mahrumiyet içinde yurdun bir köşesinden diğerine koşmakta rekor kıran en fedakâr evlâdır.

İdarecinin problemleri çok ve çeşitli olup, bu husus, idare bir meslek halini aldığından beri böyledir. Davaya ciddi olarak eğilinmediği için de bu güne kadar süregelmiştir. Konu kendi haline bırakıldığı takdirde belki asırlarca aynı şekilde kalacağı için, bunların en mühimi olan (İdarecinin teminatı) Birliğimizce ele alınmış bulunuyor. İdari konular için yaptığımız çalışmaların teferruatını ve mesleki çalışmalarda takip edeceğimiz metoda ait izahatı iç sayfalarımızda bulacaksınız.

Gerek Şubelerimiz, gerekse Genel Merkez yıllık kongrelerini yaptı ve yeni yöneticilerini seçti. Size, kısa da olsa, Genel Kurulumuzun havasını teneffüs ettirmek istiyoruz. Mülkiye ruhu, idealizm ve canlılığından bir şey kaybetmediğini 24. kongresi vesilesiyle bir kere daha göstermiş bulunuyor.

Kendilerinden çok etrafının derdiyle uğraşmayı dava edinenlerin, faaliyetlerine meslekdaşlara hizmeti de dahil edip bunu teşkilâtlandırmasını, ilgili çevreler, Mülkiye camiasının günün realitelerine uygun bir tatbikatı olarak kabul etmektedirler. Sadece birbirini sevmenin ve bir araya gelindiğinde hatıraların tekrarının, her gün artan mesleki problemleri halle yetmiyeceği muhakkaktır.

Birliğimiz, teşkilâtlı çalışmanın zaruretine inanan arkadaşlarla beraber hızlı bir mesleki faaliyet ortamına girmiş bulunuyor.

Çalışmalarımızda bizzat veya yazı ile bizi teşvik eden dost ve kardeşlerimize teşekkür ederiz.

Saygılarımızla.

MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ

TOPLUM KALKINMASINDA GENEL BİLGİLER

Ibrahim ÖZTÜRK
Merkez Valisi

Toplum Kalkınması Kavramı :

2 nci dünya savaşından sonra birçok ülkelerde uygulanmaya başlanan bu metoddan faydalanarak halkın ekonomik, kültürel ve sosyal yaşama koşullarını iyileştirmek ve bu yolda giriştiği gönüllü çalışmaları devletin çabalarıyla birleştirmek amacı, Toplum Kalkınması kavramını ortaya çıkarmaktadır.

Hemen söylemek lâzımdır ki, toplum kalkınması ile ulusal veya bölgesel kalkınmayı birbirine karıştırmamalıdır. Toplum kalkınması daha ziyade köysel yerlerde yaşayan küçük toplulukların kendi koşulları ve imkânları içindeki çabalarıdır.

Diğer bir deyimle, köy toplumunun daha iyi bir yaşama düzeyine çıkarılması amacıyla ele alınan kalkınma projeleridir. Çok kez ulusal kalkınma ile toplum kalkınması birbirine karıştırıldığından bunu bir örnekle açıklamak faydalı olur. Türkiyede İlk Öğretim sorunu 40.000 köyü kapsar. Bunun başarılması bir ulusal program konusudur; toplum kalkınması, konusu değildir. Köylerde boş zamanların değerlendirilmesi amacıyla, her köyün koşullarına uygun küçük san'atlarının ele alınması, bu uğurda halkın gönüllü çalışmalara girişmesi bir toplum kalkınması konusudur. Fakat hiç bir zaman ulusal kalkınma plânları ile köy toplum kalkınması projeleri birbirine zıt değildir. Her ikisi birbirini tamamlayan unsurlardır.

Kısaca denebilir ki, her işi devletten bekleme zihniyeti yerine halkın gönüllü çabalarına devletin de katılmasıyla, köylerde yaşayan toplulukların daha iyi bir yaşama düzeyine yükselmesi toplum kalkınması kavramını ifade eder.

Toplum Kalkınmasının Tarihçesi :

2. nci dünya savaşından sonra ülkeler (ileri gitmiş) (geri kalmış) veya ikisinin ortası (az gelişmiş) olarak sınıflara ayrılmıştır. Geri kalmış veya az gelişmiş ülkeler, halklarının hayat seviyelerini yükseltmek için toplum kalkınması metoduna başvurmuşlar ve bir taraftan da ileri gitmiş demokratik veya komünist bloka dahil büyük devletlerden yardımlar sağlama yollarına girişmişlerdir. Türkiye az gelişmiş ülkeler arasına girmiş olup kalkınmasını batı demokrasisine dayamış ve bu ideale bağlı ülkelerden yardım sağlamıştır.

Başta Hindistan olmak üzere, Uzak ve Orta-doğu, Afrika ve Güney Amerika memleketlerinde 2. nci dünya harbinden sonra toplum

kalkınması metodu yaygın bir şekilde uygulanmaya başlamıştır. Hindistan'da 550.000 köyde yaşayan 65 milyon köylünün kalkınması bu metoda dayanmak suretile yürütülmektedir.

Türkiyede Toplum Kalkınması :

«Toplum Kalkınması» kavramı ilk kez 5 yıllık Kalkınma Plânımızda yerini almıştır. Plânın 101 - 105 sahifelerinde yer alan (Toplum Kalkınması) başlığının hemen altında (Köy Kalkınması) yazılıdır. Bundan anlaşılıyor ki, amaç köy ve köylünün kalkındırılmasıdır. Gerçekten temel ve alt yapıyı teşkil eden ve genel nüfusun % 77 sini kapsıyan Türk köylüsünün içinde bulunduğu koşullar gözönüne alınır, konunun ne kadar önemli bir değer taşıdığı ortaya çıkar. «Devlet İstatistik Enstitüsünün» köylümüzün sosyal, ekonomik ve coğrafi durumları hakkında düzenlediği anketin sonucunda; halen bütün yurtda 38.382 köy bulunmaktadır. Bu köylerde 18 milyon 906 bin 720 kişi yaşamaktadır. Köylerimizde 15.636 sında okul yoktur. 10.304 köylümüzün ulaşımını sağlayacak yolu, 28.000 inde telefonu, 24.485 inde sıhhi içme suyu mevcut değildir. Halkın % 60 şı okuma - yazmadan yoksundur.

Bu büyük sorunların çözümlenerek başarıya ulaşması ulusal kalkınma plânı ile ele alınmışsa da, herşeye devlet imkânlarıyla yetişmenin mümkün olmadığı gözönüne alınarak, Türk köylerinde de (Toplum Kalkınması) metodunun uygulanması öngörülmüş ve 5 yıllık plânda bu konuya yer verilmiştir.

Anadolu köylüsünün kalkınma isteği ve gönüllü çalışmalara katılma azmi geleneksel ve sosyal yapısı, ulusal ve tarihsel karakteri, gözönüne alındığı zaman toplum kalkınmasının bilimsel yollardan başarıya ulaşacağına şüphe yoktur. Yeter ki, iktidarlar ve aydınlar çok içten ve özden bir inançla köy sorununa eğilsinler ve ulusun alın yazısının ancak buna bağlı olduğuna inansınlar! Bunun için tarihsel etkilerle ümidini yitiren ve daima aldatıldığı için kendisini (Takdiri İlâhiye) terkeden, oy saki benliğinde ve cevherinde en üstün nitelikleri taşıyan yüksek soylu Türk köylüsüne özdenlikle hizmet etme ve yönelme çabasını göstermek lâzımdır. Türk köylüsünü artık bir vergi, askerlik ve oy kaynağı gören zihniyetlere son vermek ve onu ulusun hayat ve kudret kaynağı olarak tanımak ve değerlendirmek, kısaca «Ulusun Gerçek Efendisi» noktasına çıkarmak! İdeal bu olmalıdır.

İşte bu ulusal bilinçle hazırlanan 5 yıllık kalkınma plânında yerini bulan (Köy Toplum Kalkınması) kitleleri eğitecek, birlikte çalışmaya yöneltecek, toplum yapısında istenen değişikliklerin gerçekleşmesini sağlayacak, toplumsal enerjiyi yaratıcı bir şekilde harekete geçirmeye yol açacak önemli bir kalkınma metodudur. Halkın gönüllü teşkilatlanması ve idare ile işbirliği yapması, belli alanlardaki kamu faaliyetlerine gönüllü olarak katılması esaslarına dayanan bu metod bugün, demokratik ve geri kalmış ülkelerde uygulandığı gibi bizde de 1963 yılından beri uygulanmaya gelmektedir. 1977 yılına kadar bütün Türk köylerine bu metod yayılmış olacaktır.

Toplum Kalkınmasında Engelleyici Nedenler :

- 1 — Müzmin fakirliğin ve sömürülmenin doğurduğu ümitsizlik ve durgunluk,
- 2 — Kendi çabalarıyla hiçbirşeyin sağlanamayacağı hakkındaki kanı,
- 3 — Kalkınacağına ve uyanacağına dair girişilen söz ve çabalara karşı inançsızlık,
- 4 — Köydeki mutlu azınlığa verilen değer ve temel kütlenin ihmali,
- 5 — Kaza - kadere boyun eğmek, tabiattan yardım beklemek, dünyanın hiçliği felsefesine inanmak,
- 6 — Hastalıklar, kuraklık, dolu, sel ve diğer afetler.

Yukarıda sayılan nedenleri uzun uzadıya izah etmek mümkündür. Fakat sütunlarımız buna yetmediği için başka bir yazımızda konu ele alınacaktır.

Buna karşılık köylerimizde toplum kalkınmasının başarıya ulaşmasını ümitlendirecek nedenler de vardır. Bunları kısaca sıralayalım :

- 1 — Plânlı kalkınma Anayasamızın teminatı altındadır. Toplum kalkınması da 5 yıllık plânda yerini almıştır.
- 2 — Türkiyede aydınlar ve kamu oyu köy sorunlarıyla ilgilenmeye başlamış olup bu alanda kitap, dergi, broşür ve çeşitli yayınlar yapılmaktadır. Devlet radyoları köy konularına yer ayırmıştır.
- 3 — Yoksulluğun başa çıkılmaz bir kader olmadığına dair inanç kuvvetlenmektedir.
- 4 — Türk köylüsünün geleneksel, ulusal karakteri kalkınmaya elverişlidir.
- 5 — İmece gibi eski ve köklü bir gelenek halâ yaşamaktadır.
- 6 — Köy İşleri Bakanlığı kurulmuştur.

7 — Toplum kalkınması metodunu uygulayan memleketler başarı konusunda örneklerdir

Türkiyede toplum kalkınmasını engelleyen nedenlere umut veren nedenleri karşılaştırdığımızda, başarıya ulaşmada iyimserliğe daha çok yer verilmesi sonucuna ulaşmak mümkündür.

Ancak, insanoğluna daha iyi bir dünya kazandırma, «Takdiri ilâhi» ye boyun eğmenin yeter olmadığına insanları inandırma ve sonuç

olarak; insanın «Kendi Kendine Yardım» alanında çok önemli role sahip olduğu inancını yerleştirmede (Toplum Kalkınması Metodu) iyimserlikle uygulamak ve sonuçtan emin olmak lazımdır.

Şu noktayı iyice belirtmek gerekir ki, toplum kalkınması metodunda kesin iyileştirmeyi sağlayıcı reçeteler yoktur. Çünkü her yerde durum bir değildir. Onun için Cornell Üniversitesi Eyalet Tarım Koleji Profesörü DI FRANCO'nun hazırladığı ve Cemallettin Şenocak'ın dilimize çevirdiği «Köy Toplum Kalkınması Rehberi» adlı kitapta da belirtildiği şekilde bir köy kalkınmasının başarıya ulaşabilmesi için :

- 1 — Programın ve projenin mevcut koşullara uygun olarak düzenlenmesi,
- 2 — «Hayat seviyesini yükseltmek amacını güden» halkı kapsaması,
- 3 — Programların yavaş yavaş geliştirilmesi,
- 4 — Temel olarak, halkın yararını ve isteklerini gözetmesi,
- 5 — Demokratik metodların uygulanması,
- 6 — Programların esnek (Flecsible) tutulması,
- 7 — Kültüre uygun bir anlayışla iş görülmesi,
- 8 — Yersel (Mahalli) önderler kullanılması,
- 9 — Yersel organların aracı kılınması,
- 10 — Yetkili uzmanlardan yararlanılması, .
- 11 — Eğitimin ailenin bütün üyelerini kapsaması,
- 12 — İhtiyaçlar ölçüsünde işin programlandırılması,
- 13 — Çalışmaların sürekli olarak değerlendirilmesi,
- 14 — Programların ulusal politikaya paralel olarak düzenlenmesi,
- 15 — Halka, ihtiyaçlarını tanıtmak hususunda yardım edilmesi lazımdır.

SONUÇ :

Yukarıda sıralanan ve her biri bir etüde konu teşkil eden prensiplerin ışığı altında uygulanacak (Toplum kalkınması) metodu ile Türkiyenin alt ve temel yapısı olan köylümüzü kendi koşulları ve varlıkları içinde uyanırmak ve kalkındırmak mümkündür. 1963 yılından beri ve özellikle Köy İşleri Bakanlığı kurulduktan sonra, Türkiyede bu alanda yapılan çalışmalar ve bunların sonuçları, başarıyı engelleyen nedenler ayrı bir yazımızda incelenecektir.

«Çocukları okulsuz, köyleri yolsuz - susuz, hastaları doktorsuz, bilekleri işsiz görmek istemiyen» Türk aydınlarının inançla ve özden duygularla köye yönelmesi ibadetlerin en büyüğü olacaktır.

1 — Yatırım Projelerinin Kalkınmadaki Rolü :

Ekonomik kalkınma plânının gerçekleşmesi, büyük ölçüde belirli projelerin icrasına bağlıdır. Ekonominin makro modeli, sektör araştırmaları ve diğer etüdler, genel olarak ve her sektör için talep tahminlerinin yapılmasına, istihsal hedeflerinin tesbitine ve tesbit edilen hedeflere ulaşmak için gerekli yatırım hacminin tayinine ve yatırımların sektörler arasında nasıl dağılması gerektiği hususunda imkânlar hazırlar. Fakat bu hedeflere ulaşmak ancak belirli projelerin gerçekleştirilmesi ile kabilidir. Diğer bir ifade ile, plân hedeflerine uygun projeler hazırlanması ve bu projelerin icrası, plânın gerçekleştirilmesi bakımından hayati önemi haizdir. Plân, ancak muayyen projelerin icrası ile kuvveden fiile çıkar. Bu sebeple plân hedefleri ile projeler arasında bir irtibat kurmak zaruridir. Bu irtibat kurulmadığı takdirde, plânın kâğıt üzerinde kalması tehlikesi büyüktür. Gerçekten, plân hedefi ne olursa olsun, gelecekteki istihsal miktarı ve bunun tekküp tarzını tayin edecek olan, icrasına başlanan projelerdir.

Bugün az gelişmiş memleketlerde kalkınmayı engelliyen en önemli âmil, sermayenin kıtlığından ziyade, iyi projelerin mevcut olmaması, kalkınma hedefine uygun projelerin hazırlanmaması ile izah edilmektedir.

2 — Plân ve Proje arasındaki ilişkiler :

Plân ve projeler arasındaki ilişki iki taraflıdır. Plân, proje hazırlanması, proje seçimi hususunda kriterler koyar. Buna mukabil münferit projeler üzerindeki çalışmalar da plânda revizyon, değişiklik yapılmasını sağlayabilir. Filhakika, belirli projeler üzerinde çalışma yapıldığı vakit, tabii kaynaklar, sermaye ve işgücü ihtiyacı, kuruluş yeri ve yeni bir istihsal ünitesinin kurulmasının diğer cepheleri ile ilgili olarak daha kat'i bilgiler elde etmek mümkündür. İşte bu yeni ve kesin bilgilerin ışığı altında, plânın kabul ettiği bazı varsayımları teyit etmek, tadil etmek ve plân için daha realist hedefler tesbit etmek imkânı hasıl olabilir. Diğer bir deyişle, belirli projeler üzerindeki çalışmalar, plâna bir elâstikiyet dinamizm getirebileceği gibi plânda devamlı revizyon yapmak imkânını sağlar.

Plân ve proje arasındaki karşılıklı münasebetler ve birbirlerinin tamamlayıcısı oldukları aşağıdaki misâllerde daha açık olarak görülebilir.

a — Projeler üzerindeki çalışma, plânda yer alan talep tahminlerinin tamamlanmasının, gerekirse revize edilmesini sağlar.

Plânda muayyen mal ve hizmet grupları için talep tahminleri yapılmaktadır. Halbuki proje üzerinde çalışırken belirli bir mal veya hizmet için talep araştırılması yapılır. Bu sebeple talep tahminleri projede daha spesifik ve daha kat'i olarak sınırlandırılmıştır. Proje

PLÂN VE

ile ilgili talep tahminleri, bu konuda plânı tamamlıyabilir.

b — Projeler üzerinde çalışma, ekonominin tümü veya muayyen sektörler için plânda kabul edilen bazı katsayıların revize edilmesini sağlayabilir.

Plânda, belirli bir kalkınma hızı elde etmek için gerekli yatırım hacmi hesaplanırken, ekonominin tümü veya sektörler için kurumuş sermaye hasıla katsayısına dayanılmış olabilir. Ekonominin tümüne veya sektörlere ait mecmu katsayılar hesaplanırken geçmişte toplanmış istatistikî bilgilerden istifade edilmiştir. Halbuki bu bilgiler toplandıktan sonra büyük değişiklikler olabilir ve bu değişiklikler, sektörler için veya ekonominin tümü için kabul edilmiş sermaye hasıla katsayısını değiştirebilir. İşte projeler üzerinde çalışma, plânda kabul edilen sermaye hasıla katsayısı gibi ekonominin bütününe veya muayyen bir sektöre ait koefisyanların tashih edilmesi revize edilmesini sağlayabilir.

c — Projeler üzerinde çalışma, plânda derpiş edilmemiş sahalara yeni yatırımlar yapılmasını veya yatırım sahalarının değiştirilmesi sonucunu doğurabilir.

Plânda öngörülen mal ve hizmetlerin istihsalı için muhtelif teknik alternatifler mevcuttur. Meselâ plân, elektrik enerjisi istihsaline öncelik vermiş olabilir. Elektrik enerjisi istihsalı için termik veya hidrolik tesisler kurulabilir. Projeler üzerindeki çalışma sonucunda kömür kullanan enerji santrallerinin kurulması daha rantable bulunur ve bu hususta bir karar alınırsa, bu kararın ekonomi üzerindeki tesirleri, hidrolik santral kurulmasından çok farklı olur. Bu karar, bazı kaynakların kömür istihsaline ve kömür nakliyesine tahsis edilmesi, bu sahalara yeni yatırımlar yapılması neticesini doğurur.

d — Projeler üzerindeki çalışma, takibi öngörülen ekonomik ve mali politikaya vuzuh verebilir, bu politikaların ana hatlarının saha sarih olarak tesbitine yardımcı olabilir. Meselâ ithal ikamesini teşvik için himayeci gümrükler bir vasita olarak kullanılabilir. Projeler üzerindeki çalışma, hangi sahaların ne ölçülerde himaye edilmesi gerektiği hususunda sarih rakamlar verebilir. Bu şekilde haklı görülmeyecek ölçüde himayelerden kaçınmak imkânı sağlar.

e — Muayyen projeler üzerindeki çalışma, bunların tesis ve faaliyet safhasında ortaya çı-

PROJE

Öztiñ AKGÜÇ
Devlet Yatırım Bankası Uzmanı

kabilecek güçlüklerin önceden görülmesini ve zamanında tedbir alınmasını sağlar. Bir projenin aksaması, gecikmesi, bu projeye bağlı diğer projelerin de gecikmesi dolayısıyla plânın aksamasına yol açabilir. Meselâ enerji ve ulaştırma projelerinin gecikmesi, bunlara bağlı birçok prodüktif projenin öngörülen tarihte istihale geçememesine sebebiyet verebilir.

3 — Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında ki Durum:

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, hedeflerine uygun kâfi adette iyi proje ile desteklenememiştir. Plânlı dönem zarfında yatırım hedeflerine ulaşamamasının, yıllık uygulama sonuçlarının kifayetsiz kalışının sebepleri şöyle özetlenebilir.

a — Özel sektör yatırımları ile plân hedefleri arasında sıkı ve tam bir irtibat kurulamamıştır. Özel sektör projeleri ile plân arasında irtibat kurulamayınca, bu sektörün plânın öngördüğünden daha farklı bir mal ve hizmet kompozisyonu yaratması tabiidir.

b — Kamu sektörü, bilhassa İktisadi Devlet Teşekkülleri finansman imkânlarının kullanılmasını sağlayacak adette dahi proje hazırlanamamıştır. Bu hususu teyit etmek için, İktisadi Devlet Teşekküllerinin yatırımlarını finanse etmekle görevli Devlet Yatırım Bankasının 1965 yılı finansman imkânlarına ve kullanılabilen kredi miktarına bakmak kâfidir. Anılan yılda, İktisadi Devlet Teşekkülleri 1.077.000.000 liralık limitlerine mukabil Bankadan ancak 858.952.619 lira tutarında kredi almışlar ve bunun da 736.788.975 liralık kısmını fiilen yatırımlarda kullanabilmişlerdir. İmkânlara nazaran kredi kullanma nisbeti, % 68,5 dur. Görülüyor ki, İktisadi Devlet Teşekkülleri için 1965 yılında finansman kaynağı mevcut olduğu halde, bu imkânları kullanabilecek adette projenin olmaması, yatırım hedeflerine ulaşamamasının en önemli sebeplerinden birini teşkil etmiştir.

Devlet Yatırım Bankası imkânlarının, kredi talebinin üstünde bulunması, projeler arasında bir seçim yapılarak, kaynakların en ratable projelere tahsisi imkânını ortadan kaldırmıştır.

c — Projeler, umumiyetle, yıllık programlarda öngörülen zamanda tamamlanamamış, mal ve hizmet istihsaline geçememişlerdir. Projelerdeki gecikme, bunlara bağlı diğer projelerde de aksamalara sebebiyet vermiştir.

d — Yıllık yatırım programları realist olarak hazırlanmamış, birçok proje henüz düşünce safhasında iken yıllık programlara alınmış fakat kat'i projelerin hazırlanması uzun zaman aldığından, bu durum, yıllık uygulama sonuçlarının yetersiz görülmesine yol açmıştır.

e — Formalitelerin çokluğu, iyi hazırlanmış projelerin dahi derhal icra safhasına geçmesine engel olmuştur.

f — Proje maliyetlerinde, ilk tahminlerin çok üstünde artışlar olmuş, bunun tabii sonucu olarak mevcut imkânlarla, fiziki olarak öngörüldüğünden dah az iş yapılabilmıştır.

g — Yatırımcı teşekküller, yatırım kararlarının alınmasına, icrasına ve yatırımların kontrolüne gereken ehemmiyeti vermemişlerdir.

4 — Sonuç ve temenniler:

İyi proje hazırlanması, kalkınma plânlarının gerçekleştirilmesi vetiresinde hayati önemi haizdir. Plân hedeflerine ancak bu hedeflere uygun olarak hazırlanan projelerin gerçekleştirilmesi ile ulaşılabilir.

Memleketimizde Birinci Beş Yıllık Plân tatbikat, plân hedefleri ile irtibatlı proje hazırlanmasının önemini göstermiştir. Plân uygulamasının tatminkâr görülmemesinin belki de en önemli sebebi, plânı kuvveden file çıkaracak iyi projelerin yeteri ölçüde hazırlanamamasıdır.

Birinci Beş Yıllık Plân tatbikatı gözönünde tutularak, proje konusunda, ikinci Beş Yıllık Plân dönemi için aşağıdaki temennilerde bulunulabilir:

a — İkinci Beş Yıllık Plân, hedeflere uygun, mümkün olduğu kadar çok sayıda sosyal maliyetleri ve faydaları bilinen proje ile desteklenmelidir. Plân hedeflerine uygun çok sayıda proje hazırlandığı takdirde, bunlar arasında bir seçim yapmak ve kıt kaynakları, kaynakların kullanılışı bakımından biribiri ile rekabet halinde bulunan projeler arasında en iyilerine tahsis etmek imkânı olabilir. Gerçekten kaynakları aşan çok sayıda proje hazırlandığı takdirde, bunlar arasında nisbeten kötü projelerin icrasından vazgeçmek suretiyle kaynakların israfı önlenmiş olur.

Keza iyi projeler hazırlanması, İkinci Beş Yıllık Plân döneminde daha fazla dış kaynaktan faydalanma imkânı sağlayabilir. Dış krediler daha ziyade spesifik projelerin finansmanı için verildiğinden, iyi hazırlanmış ratable projelerin çokluğu, kredi kullanma imkânlarımızı kolaylaştırabilir.

b — Özel sektör yatırımları ile plân arasında irtibat sağlanmalı ve bu sektör, plân hedeflerine uygun projeler hazırlamağa ve bu mahiyetteki projelerin icrasına teşvik edilmelidir.

Özel sektöre yatırım imkânları konusunda yol gösterecek araştırmalar yapılması, etüdler hazırlanması, banka kredilerinin, plân hedef-

Köylerimizin Sür'atli Kalkınma Yolları

S. Zeki KÖSEOĞLU
Çankaya Kaymakamı

Nüfusumuzun büyük çoğunluğu köylerde yaşamaktadır. Bu itibarla; köylerimizin sosyal, ekonomik ve kültürel bakımlardan sür'at ve intizam içinde kalkınmaları büyük önem arz etmektedir. Ayrıca, köy kalkınmasının yurt kalkınması bakımından ifade ettiği mana büyük ve aşikârdır.

Köy kalkınmasında yalnız devleti görevli ve sorumlu telâkki etmek doğru değildir. Köylerde mevcut veyahut hazırlanabilecek gönüllü gayretleri devlet imkânlarıyla desteklemek suretiyle takip edilecek yol, bu idarelerin sür'at ve intizam içinde kalkınabilmeleri için çok müsbet ve verimli bir metoddur.

Geri kalmış memleketlerde tatbikinde başarılı olduğu kabul edilen bu mahiyetteki çalışmalar, toplum kalkınması metodu adı altında sosyal ve idare hayatımızda yer almış bulunmaktadır.

Aslında, bu metod yeni bir şey değildir. İdare amirleri bu şekil çalışmalarla köylerde çok değerli hizmetler yapmaktadırlar. Çalışkan ve gayretli bir idare amiri, görevi esnasında daima bir şey yapabileme ve yaratabilmenin arzu ve heyecanını yaşar. Hatta teknik eleman bulamadığı zaman; köy yolunun, içme suyu-

nun, telefon hattının güzergâhını dahi vuzuyla çizip kazma ve küreği eline alarak köylülere önderlik yapmak suretiyle güzel eserler bırakmak, idarecilerin tabii hasletlerindedir. Bu fedakâr ve feragatlı, fakat çok değerli çalışmaların tek karşılığı vefakâr köylülerin aradan uzun seneler geçse dahi onları unutmamaları ve hatırlamalarıdır.

İdarecilerin iyi önderlik ve rehberlik çalışmalarıyla köylerde meydana getirdikleri gönüllü gayretlerin devletin imkânlarıyla birleşmesinden bir çok güzel ve müsbet işlerin yapıldığı bir hakikattir. Ancak, çalışmaların devamlı, intizamlı ve müsbet olabilmesi ve köy halkının kendi bünyesi içinde müesir bir teşekkül tarafından sıkı ve devamlı bir şekilde gönüllü ve istekli bir duruma getirilebilmesi için bazı esaslar koymak lâzımdır.

Köy çalışmalarının birinci gurubunu teşkil eden müşterek mahiyetteki ihtiyaç ve hizmetlerin halledilebilmesi için, köy muhtar ve ihtiyar meclisi görevlidir. Ancak, köy muhtarlık görevi cazip olmadığı için çok kere gayretli ve çalışkan kimseler muhtar olmak istememektedirler. Ayrıca, çeşitli sebepler yüzünden köy muhtarı halkın destek ve teşvikini temin edememektedir.

lerine uygun yatırım projelerine kanalize edilmesi, bu konuda akla gelen ilk tedbirler olmaktadır.

c — Proje kontrolüne önem verilmeli, bilhassa kamu sektörü projelerinin, yatırım uygulama ve harcama plânlarına uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediği yakından takip edilmelidir. Proje kontrolü, projelerin öngörülen sürelerde ve ilk tahmin edilen maliyetlere yakın bir şekilde tamamlanmasına imkân hazırlayabilir ve projelerdeki gecikme, maliyet artışı sebepleri ile bunlara karşı alınabilecek tedbirler konusunda Plânlama Teşkilâtına sarih bilgiler verebilir. Bilhassa İktisadi Devlet Teşekküllerinin projelerinin kontrolü konusunda, Plânlama Teşkilâtı Koordinasyon dairesi ile Devlet Yatırım Bankasının yakın işbirliği gereklidir.

d — Projelerde tesis dönemini uzatan, maliyet artışlarına sebebiyet veren formalitelerden mümkün olduğu kadar kaçınılmalıdır.

Sonuç olarak denilebilir ki, bir kalkınma

plânının muvaffakiyeti, büyük ölçüde plân hedeflerine uygun olarak hazırlanan çok sayıda iyi projenin mevcudiyetine ve bu projelerin icrasına bağlıdır. Bu itibarla İkinci Beş Yıllık Plân döneminde, proje hazırlanmasına ve bu projelerin tesis dönemini kısaltacak yani bunların biran evvel işletmeye açılmasına imkân verecek tedbirlerin alınmasına gereken önem verilmelidir.

KAYNAKLAR

- 1) Adler, John, «Plans, Projects, and Priorities» Finance and Development, Volume 1, Number 2, September 1964.
- 2) Birleşmiş Milletler «Manual On Economic Development Projects» Teşkilâtı New York 1958 United Nations.
- 3) Devlet Plânlama Teş.: Proje Hazırlama Rehberi.
- 4) Tinbergen Jan : The Design of Development, The John Hopkins Press, Baltimore, 1958.

İstihsalı artırmaya matuf, bu suretle köy halkının daha çok gelir temin etmesini hedef tutan ikinci gurup çalışma mevzuları umumiyetle sahipsiz kalmakta veyahut tesadüflere terk edilmektedir.

İşte bu esas ve hakikatlerden hareket edilerek bir ilçeye bağlı köylerin sür'at ve intizam içinde kalkınmalarını sağlamak için aşağıdaki esaslar dahilinde yapılacak çalışmaların müsbet ve faydalı olduğu kanaatindeyim.

1 — Köylerde gönüllü gayretler yaratmak veyahut mevcut olan imkânları harekete geçirmek ve kıymetlendirmek maksadiyle her köyde birer «Köy Toplum Kalkınması Kurulu» teşkil edilmelidir. Köy muhtarı, baş öğretmen, imam ve 1. aza kurulun tabii üyeleridir. Ayrıca, çalışkan, gayretli, girgin, köylünün sevgi ve sempatisini kazanmış, köylüye önderlik yapabilecek ve onların gayretlerini harekete geçirebilecek kaabiliyete sahip azami 10 kişi de kurula üye olarak köylü tarafından seçilecektir. Kurul, haftanın belirli bir gününde ve muayyen bir yerde toplanacaktır. Mali işler köy idaresi tarafından yürütülecektir. Ayrıca kurulun görev, yetki ve çalışma şekilleri bir yönetmelikle tayin ve tesbit edilmelidir.

2 — Köy toplum kalkınması kurulları; köylerin ihtiyaç ve imkânlarını nazarı itibare alarak her yıl aralık ayı içinde birer yıllık çalışma programı hazırlarlar. Programlarda görev, sorumluluk ve iş birliği esasları tayin ve tesbit edilir. İlçe toplum kalkınması kurulunun tetkikinden sonra tatbikine başlanır.

Yıllık çalışma programlarına; köylerin yol, köprü, içme suyu, okul, okuma odası elektrik, telefon, basit köy imar harita ve planı, çamaşırılık gibi müşterek mahiyetteki ihtiyaçlar ile, teknik ve bilgili ziraat usulleri, gübre kullanmayı teşvik, Büyük baş hayvanların ıslahı, merinos yetiştirme, köylülere örnek tavukçuluk ve arıcılık yaptırmak toplu ve münferit meyve bahçesi, bağ ve kavaklık tesis etmek, yabancı meyve ağaçlarının aşılınması, el sanatları gibi köylülerin daha çok gelir elde edebilmesini, dolayısıyla istihsalın artmasını hedef tutan mevzu ve çalışmalar dahil edilir.

3 — Ayrıca, ilgili ilçe şube başkanlarıyla bucak müdürlerinden müteşekkil bir «İlçe Toplum Kalkınması Kurulu» kurulur. Bu kurul, her ayın son haftası içinde Kaymakam'ın başkanlığında toplanır. Yıllık çalışma programlarının tatbikattaki durum ve neticelerini inceler, tahakuku için gerekli çare ve tedbirlere baş vurur.

4 — Köy çalışmalarını desteklemek ve yardımcı olmak maksadiyle köylere birer «Kardeş Müessesesi» temini için Kaymakamlıkça gerekli teşebbüsler yapılır.

Yukarıdaki esaslar dahilinde yapılacak köy çalışmalarının daha müsbet ve verimli olabil-

mesi için aşağıdaki köy mes'elelerinin çok kısa bir zamanda halledilmesi son derece lüzumludur.

1 — Köylerin sosyal, ekonomik ve kültürel bakımlardan sür'atle kalkınmasına yardımcı olabilecek ve bugünkü ihtiyaçlara cevap verebilecek bir köy Kanunu en kısa zamanda yürürlüğe konulmalıdır.

2 — Köylerimizin büyük çoğunluğunun salmadan başka gelirleri yoktur. Ayrıca bu gelir kaynağının ölçüsü çok dar tutulmuştur. Gönüllü gayretlere hareket ve canlılık verebilmek için köy idarelerine mutlak suretle bazı sağlam gelir kaynakları temin etmek lâzımdır.

a) Devlet gelirlerinden köylere nüfus ölçüsüne göre bir yardım yapılması hususu araştırılmalıdır.

b) Çiftçi mallarını Koruma Kanunu kaldırılmalı; görevde olduğu gibi bu Kanundaki gelir kaynakları, tesbit edilecek ölçü ve esaslar dahilinde köy idarelerine verilmelidir.

c) Köy idarelerine; kendi hudutları içindeki akaryakıt istasyonları, taş, kum ve kireç ocakları, fabrikalar gibi tesis ve işletmelerden gelir alabilme hakkı tanınmalıdır.

d) Hudutları içindeki orman ve benzeri gelirlerden köylere de bir nisbet dahilinde yardım yapılmalıdır.

e) Salma bugünkü ihtiyaçlara cevap verebilecek bir şekle sokulmalıdır.

f) Bütün köy gelirleri, Amme Alacaklarının tahsili hususuna ait Kanundaki hükümler gereğince tahsil edilebilmelidir.

3 — Zirai krediler müddet, faiz, teminat gösterme gibi bakımlardan ihtiyaca cevap verememektedir. Bunun neticesi olarak küçük çiftçinin istihsalı arttırmaya matuf çalışmaları verimli ve müsbet olamamaktadır. Bilfarz sun'î gübre müteselsil kefaletle, tavukçuluk kredisi iki yıl müddet ve daha fazla kolaylık şartları gibi hususlar etüd edilmeli ve verimli bir şekle sokulmalıdır.

4 — Köylülerin istihsal ettikleri malların en iyi bir şekilde kıymetlendirilmesi için gerekli tedbirler alınmalıdır.

Bu esaslar dahilindeki çalışma ve gayretler sonunda; köylerimizin müşterek mahiyetteki mevzu ve mes'eleleri sür'at ve intizam içinde peyderpey halledilebilir; bir çok vatandaşların daha çok gelir elde etmeleri, dolayısıyla istihsalın artması sağlanır; gelecek yıllar için yeni hizmet ve kıymetler elde edebilmek arzu, heyecan ve görgüsü köy ve köylülerimizde yerleşmiş olabilir.

Kalkınma Plânı ve Gelir Dağıtım Politikası

Sadullah AYGÜN
Maliye Hesap Uzmanı

1. GİRİŞ :

Kalkınma Plânında gelir dağılımı politikasının ana ilkeleri, başlıca hedefleri ve hedefe götürücü politika araçlarının özellik ve nitelikleri genellikle belirtilmiştir. Plân gelir dağılımı ile güdülen sosyal hedeflerin yanında, kalkınma çabalarını destekliyecek gerekli yatırımların yapılmasını sağlamak üzere, ek kaynakların toplanmasını da öngörmektedir. Başka bir deyimle gelir dağılım hedeflerine varırken kalkınma için gerekli yatırımların yapılmasını önleyecek veya geciktirecek bir tutumdan kaçınılacak, daha yüksek bir düzeyde âdil gelir dağılımının sağlanmasına çalışılacaktır. Seçilen politika aletleri bu iki amacı optimum şekilde gerçekleştirecek nitelikte olacak, biri diğeri için feda edilmeyecektir.

2. ANA HEDEFLERİN UZLAŞTIRILMASININ GEREKLİLİĞİ :

Gelir dağılım politikası sadece ülkede yaşayan fertlerin gelirleri arasındaki büyük farklılıkları giderici bir amaç güdebilir. Bu anlamda daha âdil gelir dağılımı politikası sosyal açıdan güdülmesi gerekli, yararlı bir politika olarak izlenebilir. Ancak iktisaden gelişmekte olan ülkeler anılan dağılım politikasına kalkınmaya yönelmişlik niteliğini de vermeye zorludurlar. Kalkınmaya yönelmiş gelir dağılımı politikasının aletleri diğere amaca yönelmiş politika aletlerinden farklı değildir. Ancak bir amacın gerçekleşmesi için kullanılan aletlerin yoğunluk ve keskinliği, iki amacı aynı anda uzlaştırarak optimum dozajı temin için kullanılacak aletlerin yoğunluk ve keskinliğinden şüphesiz farklı olacaktır.

Geri kalmış memleketlerde fert başına düşen geliri artırmakla beraber, genel olarak fertlerin gelirleri arasındaki göze batıcı farklılıkları da kaldırmak amacına ulaşmak çözülmesi gereken bir sorundur. Salt kalkınmaya yönelmiş bir gelir dağılım politikası güdülse dağıtımın (1) gelirlerini yalnız tüketime yönelenlerden tasarruf edenlere, (2) tasarruf edip yatırım yapmayanlardan yatırıma yönelenlere, (3) yatırımları üretimi artırmayanlardan üretime yönelenlere, (4) genellikle bütün toplumdan Devlete veya müteşebbis sınıfa doğru yapılması gerekirdi. Ne var ki sosyal açıdan ve diğere düşüncelerden ötürü daha adil bir dağılım politikasından da vazgeçilemeyeceğine göre ve hattâ dağılım politikasının bu yönüne ağırlık verildiğine göre, optimum uzlaşma noktası bulunacak, hem kalkınma sağlanacak hem de gelirlerin daha adil bir surette dağılımı yönünde izlenen amaca ulaşılacaktır.

3. UYGULANAN GELİR DAĞILIMI POLİTİKASININ ÖZELLİK VE NİTELİKLERİ :

Plân döneminde izlenen gelir dağılımı politikası daha âdil bir dağılım çabasını yansıtmaktadır. Politika ile hem gelir grupları arasında, hem de bölgeler arasında gelirlerin da-

ha âdil dağılımı gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Kullanılan başlıca araçlar kamu harcamalarının dağılımı vergilemedir. Kamu harcamalarının dağılımı bölgeler arası dengenin sağlanmasına yöneltilmiştir. Bugünedek yıllık programlarda eğitim, sağlık, yol, içme suyu, enerji ve diğer kamu hizmetlerinin yapılmasında geri kalmış bölgelere öncelik verilmeye gayret edilmiştir.

Bölgeler arasında denge sağlamak amacı ile vergilemenin bir araç olarak kullanılmasına da, kısmen başvurulmuştur. Gerçekten yatırım indirimi uygulamasında geri kalmış bölgeler için özel koşullar öngörülmüştür.

Fertler ve gelir grupları arasında daha âdil bir gelir dağılımı için kullanılan metotlar ve araçlar şöyle özetlenebilir:

a. Vergilemenin dağılımı aracı olarak kullanılması :

(1) Memur ve hizmetliler ve işçilerin gelir paylarının artırılmasını amaç edinen bazı tedbirler alınmıştır. En az geçim indirimi hadlerinin artırılması, gelir vergisinde götürü gider indiriminin kabulü ve uygulanmaya başlanması bu sınıfların gelir paylarının artmasını sağlamıştır.

(2) Tarım kazançlarının vergilendirilmesi ve bunun 1965 yılında orta çiftçilere doğru kaydırılması ve asgari vergi ile takviye edilmesi bu gelir grubu ile ilgili âdil dağılım politikasının yanında kalkınmaya yönelme politikasına da yer verildiğini göstermektedir. Ancak umulan vergi hasılatı 1965 yılında da sağlanmadığına göre bu yöndeki gayretlere devam edilecektir.

(3) Gelir vergisinin müterakkiliği yüksek kazançlılar için artırılmış, düşük kazançlılar için azaltılmıştır. Bina ve Emlâk Vergisi, Varselik ve İntikal Vergisi, Hususi Otomobil Vergisi Kanunlarında yapılan değişiklik, Dış Harcamalar Vergisinin 1963 yılında uygulanmaya başlanması ile gelir dağılımının daha âdil bir yönde gerçekleşmesi için yararlı bazı tedbirler alınmış olmaktadır.

b. Kanun yolu ile güdülen dağılım politikası :

Gelir dağılımı politikasının bir aleti de kanun yolu ile istenen dağılım yönünde gerekli tedbirlerin alınmasıdır. Uygulanan Plân döneminde kanun yolu ile izlenen dağılım politikası işçilerin ve memurları gelir paylarının artırılması istikametinde olmuştur.

Toplu sözleşme Grev ve Lokavt Kanununun kabulü, asgari ücret ayarlamaları işçilerin, memur ve hizmetlilerin maaşlarını yapılan zam da bu grupların gelir paylarının artmasını sağlamıştır.

c. Fiyat politikasının dağılım aracı olarak kullanılması :

Dağılım politikasının diğer bir aracı fiyatlandırmada gözetilen hususlardır. Fiyat politikasını kullanarak sektörler arasındaki değişim hadlerine etki edilebilir. Sanayi ve ziraat sektörlerinin ürettikleri mallara uygulanan fiyat politikası yolu ile gelir dağılımına istenen yön verilebilir.

Devlet, plânın uygulandığı dönemde de, izlediği fiyat politikası ile bazı ana tarım ürünlerini desteklemiştir. Fındık, tütün, pancar ve 1965'de alım fiyatları artırılan tahıl desteklenen ürünler olmuştur. Ancak fiyat desteklemelerinin gelir dağılımına etkisi ve elde olunan sonuçları bu yönden istenilirliği belli değildir.

d. Kurumsal değişiklikler yapacak tedbirler :

Gelir dağılımında kurumsal değişikliklerle gelirin kişilerden şirket ve kooperatiflere aktarılmasının, tüketimi azaltma ve yatırımı teşvik yönünden, dolayısıyla kalkınmaya yönelme bakımından önemi küçümsenemez. Memleketimizde de Damga Resmî Kanununun bu yöndeki önleyici hükümlerini kaldıran Damga Vergisi Kanunu ile bu türlü kurumlaşmalar, eskiye nisbetle, teşvik edilmiştir. Sermaye piyasasının kurulması yönündeki çalışma ve hazırlıklar bu yönde yararlı olacaktır.

e. Fiyat istikrarının sağlanmasına da çalışılmış ve bunda, 1963 ve 1964 yıllarında oldukça iyi sonuçlar alınmıştır, denebilir. Ancak 1965 yılında fiyat istikrarı korunamamıştır.

4. UYGULAMANIN DOĞURDUĞU ETKİLER:

Gelir dağılımı politikasının uygulanması, bugüne kadar, yeterli etkiyi doğurmuştur denebilir.

a. Vergilendirme yolu gelir dağılımı yönünden istenen sonuçları verecek karekterde değildir :

Vergilendirme gelir dağılımının en etkili ve önemli silâhidir. Oysa ki gelir vergisi istenen seviye ve etkililikte uygulanamamıştır. Vergi kaçırmalar, istisna ve muafiyetler ve ziraat vergilemede Türkiye'nin tarımsal bünyesine uygun vergileme tekniğinin bulunamaması ve vergi idaresinin kurulamaması yüzünden, vergi adaleti, dolayısıyla vergi yükünün ödeme gücüne göre âdil dağılımı sağlanamamıştır. Gelir vergisi sadece ücret ve maaşlılardan gerçek miktarı ile toplanmış, tüccar, büyük çiftçi ve sanayiciden arzulan gelir kamu sektörüne aktılamamıştır.

Diğer yandan bilhassa vasıtasız vergilerin gelir dağılımındaki olumlu ve arzulanır nitelikleri ve ağırlıkları büyük olduğu halde, ülkemizde vasıtasız vergiler istenen ölçüde artmamış, vasıtalı vergiler ise önemli bir gelişme göstermiştir. Gerçekten vasıtasız vergilerin gayri safi milli hasılaya oranları 1962'de 4,23,

1963'de 4,38, 1964'de 4,56 olduğu halde vasıtalı vergilerin gayri safi milli hasılaya oranları aynı yıllarda, sırasile, 6,65, 9,04, 9,40 olmuştur.

b. Kanun yolu ile gelir dağılımına etki istenen ölçü ve nitelikte değildir:

Kanun yolu ile gelir dağılımına etki yapmak anılan ölçüde kalmış, bilhassa toprak reformunun çıkarılmaması en etkin aletin kullanılmaması anlamını taşıdığına göre, dağılım politikasından arzulan sonucun alınmasını geciktirmiştir.

c. Fiyatlandırmanın gelir dağılım politikasının bir aleti olarak kullanılması:

Yukarıda fiyat politikasının hangi alanda ve ne gibi ürünler için gelir dağılımına etki yapacak yönde kullanıldığı belirtilmiştir. Ancak şu hususa özellikle işaret etmek gerekir ki toprak reformu yapılmadan tarımsal ürün fiyatlarının ayarlanması yolu ile gelir dağılımına olumlu yönde etki yapmak mümkün olmayabilir. Ülkemizdeki toprak dağılımının oranısız olduğu saptandığına, piyasaay ziraî ürün sevkeden çiftçiler de daha ziyade büyük çiftçiler olduğuna göre destekleme fiyatları yolu ile çiftçilere aktarılan gelirler düşük gelirlilerden ziyade yüksek gelirlilerin gelirini artırmakta ve istenmeyen ters sonuçlara götürmektedir.

5. GELİR DAĞILIMI KONUSUNDA İZLENİLEBİLECEK DAHA ETKİN POLİTİKA :

Gelir dağılımına etki yapan faktörlerin başında toprak dağılımı gelmektedir. Toprak reformuna derhal başlanması, plânın gelir dağılımında güttüğü hedeflere varabilmek için zorunludur. Böylece gelir grupları arasındaki dikey dağılıma ek olarak tarım sektöründe âdil gelir dağılımı politikasına uygun yatay dağılım da sağlanmış olacaktır. Ziraat sektöründen alınan dolaysız vergilerin önemsizliği ve fiyat politikasının bazan tersine işleyen tedbirleri göz önünde tutulursa, toprak reformu ile sağlanacak yatay gelir dağılımı hem adaletin sağlanması yönünden, hem de toprağın daha iyi işlenmesi ve verimin artırılması sonucunda kalkınma amacı yönünden çok yararlı olacaktır.

Beş Yıllık Plânla kalkınmaya yönelen âdil bir gelir dağılımı politikası güdüldüğüne göre milli gelirdeki payını artırmak için uğraşan gelir gruplarının da, kalkınmaya gerekli fonları sağlamak üzere, fedakârlıkta bulunmaları

gerekecektir. Milli gelirden aldıkları paylar arttıkça, artan kısmın tamamen tüketimi gitmesini önlemek ve bu grupların da tasarruf yaparak kalkınmaya katılmalarını sağlamak gerekecektir.

Yatay gelir dağılımı yönünde tedbir alınabilecek başka bir alan devlet örgütünde çalışanların gelir dağılımıdır. Devlet memurları Kanunu ve bunu tamamlayacak diğer personel kanunlarının uygulanması sağlanmalıdır. Bu suretle aynı gelir grubu içinde daha eşit işlem yapmak mümkün olacak ve yatay gelir dağılımında da daha âdil bir tutum gösterilmiş olacaktır. Böylece örgütlemeye ilişkin ücret hiyerarşisinin daha arzulanır gelir dağılımı sağlamadaki etkinliğinden yararlanılmış olacaktır.

Vergilendirme aracılığı ile gelir dağılımı politikasına ağırlık verilmelidir. Bu arada Gelir Vergisinin özellikle tarım kazançlarının vergilendirilmesine özge hükümlerin vergi adaletini sağlama ve kalkınma için bu sektörlerden Devlete fon aktarımını geliştirme yönünde değiştirilmesine ve iyileştirilmesine çalışılabilir. Bu arada Veraset ve İntikal Vergisi Kanununun, gelir dağılımını etkileyen başlıca faktör olan servet dağılımını istenen yönde etkileyecek surette, değiştirilmesine gayret edilmelidir. Gerçekten mevcut Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, istisna ve muafık hükümleri ve servetleri değerlendirmede uygulanan metot nedeni ile, servet dağılımında ve bunun sonucu olarak da gelir dağılımında istenen sonuçlara götürücü etkinliği gösterecek nitelikte değildir.

Eğitimi yaygın hale getirmek gelir dağılımını adilleştirme yönünde istenen, etkin bir araçtır. Eğitim imkânının her fert için sağlanması sosyal gruplar arasında fırsat eşitliğinin yaratılması yönünden de önemlidir.

İşgücünün tam istihdamına gayret etmek yararlı sonuçlar verecektir. Yatırımları iş gücü yoğunluklu olanlar ve teknolojilere yönelmek istihdam yaratmada izlenilecek bir politika kadır.

Kamu hizmetlerinden yararlananların ödeme güçlerine göre hizmetin mali yüküne ortak olmaları hizmetin hacmini veya kalitesini artıracaktır.

Gelir dağılımı alanında istenen sonuç istenen etkinlikte ve hızda varmak için kullanılacak araçların seçiminde dikkatli ve titiz davranmak gerekir.

PLÂN - PROJE ve DEVLET PLÂNLAMA TEŞKİLÂTI İLE DEVLET YATIRIM BANKASI İLİŞKİLERİ

Hüsnü KIZILYALLI

Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdür
Yardımcısı

A. PLÂN :

1. Hangi plân modeli veya metodu kullanılırsa kullanılsın, plânlama faaliyetleri özü itibariyle üç ana guruba ayrılabilir: (i) Makro plân (ii) sektör çalışmaları ve plânları (iii) proje ve proje değerlendirme safhası. Türkiye'de halen uygulanmakta olan plânın, safhalı plân modeline istinat etmesi dolayısıyla bu tasnif daha anlam kazanır.

2. Makro plânda, ekonominin tümünü kavrayan değişkenlerin büyüklükleri ve birbirleri arasındaki münasebetler incelenir. Makro plânın birinci plânda olduğu üzere tek sektörlü veya ikinci plânda olacağı üzere birden fazla sektörlü olması durumu fazla değiştirmez. Sektör sayısı ne olursa olsun makro plânda milli gelir, yatırımı ve tasarruf seviyesi; özel ve kamu tüketimi, işgücü arz ve talebi ithalât, ihracat ve ödemeler dengesi kamu sektörü dengesi v.s. gibi hedef ve dengeler bulunur.

Kıt olan ekonomik kaynak gelir, - tasarruf, döviz, - ve üretim faktörlerinin - sermaye, işgücü - arz ve talebinde eşitliğin, plân dönemi içinde sağlanmasına dikkat edilir.

3. Plânın dinamik mahiyeti zaman devrelerinin farklılığı gereği bir zaman devresinden diğerine geçişi sağlayacak dinamik elemanların makro modelde bulunması lazımdır. Bu görevi genel olarak üretim fonksiyonu olarak tanımlanabilecek bir münasebet ifa eder. En basit üretim fonksiyonu sermaye - hasıla oranıdır. Ekonominin tümü için veya makro modelde bulunan sektörlerin herbiri için ayrı ayrı hesaplanacak marjinal sermaye - hasıla oranı, plânlanan devrede milli geliri yüzde 1 arttırmak için yatırım seviyesini milli gelirin

yüzde kaçına çıkarmak gerektiğini tayinde kullanılır. Üretim artışında sermaye dışında faktörlerin - produktivite artışı, teknolojik gelişme - de etkisi olduğu nazara alınarak, daha gelişmiş üretim fonksiyonları - genel ve sektörel - kullanmak mümkündür.

4. Makro model vasıtasıyla ekonominin genel iç ve dış dengesi devamlı olarak temine çalışılır. Ayrıca uzun vadeli ve perspektif plânlarla ekonominin yapısında vaki olacak uzun vadeli değişmelerin tahminine ve yapısal değişimin istenen yönde olmasını sağlamaya çalışılır. Makro model esas itibariyle plân hedefleri - milli gelirden, istihdam seviyesinde artış, döviz dengesini sağlama, gelir dağılımını iyileştirme, sanayileşme, v.s. gibi - ile elde ki kaynak ve imkânlar arasında tutarlılığı veya hedeflere asgari külfetle erişmeyi sağlar. Plânlanan devrenin tümü için yapılan makro plânın, dönem içindeki her yıl için yıllık programlarda yeniden gözden geçirilerek, gerekli ayarlamaların yapılması şarttır. Ayrıca ilgili yol içinde konjonktürün Maliye Bakanlığı, Devlet Plânlama Teşkilâtı, Merkez Bankası ve Ticaret Bakanlığı tarafından takibi, iç ve dış dengede belirebilecek aksaklıkların plân uygulamasına zarar vermeyecek şekilde giderilmesi gerekmektedir.

5. Sektör plânları safhasında ise ekonomi genellikle 10-30 sektöre ayrılarak her sektörün, üretimi, kapasitesi, ithalâtı, yatırımı, ve sektör üretimine olan iç ve dış talep tahmin edilir. Sözü edilen ekonomik değişkenlerin plân dönemindeki değerleri, sektörler arası münasebetlerin giriftliği dolayısıyla, en doğru şekilde bir girdi - çıktı tablosu vasıtasıyla elde edilebilir. Sektör plânı, makro plân hedeflerinin fiilen ne suretle gerçekleştirilebileceğini gösterir. Mal dengeleri olarak tanımlanacak sektör plânlarının, makro plânın olduğu gibi, her yıl programında gözden geçirilmesi ve gerekli ayarlamaların yapılması şarttır. Sektör plânlarının yapılması ve uygulamanın izlenmesi esas itibariyle Devlet Plânlama Teşkilâtının sorumluluğu altındadır. Bazı sektör plânlarının hazırlanması ve uygulaması ise ayrıca bazı bakanlık ve teşkilâtların sorumluluğu altındadır. (Ulaştırma plân ve politikası Ulaştırma Bakanlığının, elektrik sektörü plân ve yatırımları Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı - Elektrik Etüd İdaresi Etibank - tarım sektörü plânları ve uygulaması Tarım Bakanlığının görevidir.)

B. PROJE :

6. Nihai safha olan proje hazırlama, inceleme, değerlendirme, uygulama ve uygulamanın izlenmesi safhasında ise tablonun içine pek çok kuruluş ve teşkilât girer. İcracı daire, kuruluş ve teşekküllerin, gelecek yıl uygulayacakları yatırımların ön projelerini, Mayıs ayı sonuna kadar ilgili Bakanlık ve Devlet Plânlama Teşkilâtına (DPT) vermeleri gerekir. İlgili Bakanlık ve DPT ön projeleri Ağustos sonuna kadar tetkik edip, karara bağlarlar. Kabul edi-

len ön projeler, ilgili kuruluş ve teşekküller tarafından bir ay içinde kat'i proje haline getirilir. Bu şekilde hazırlanan kat'i projelerin Eylül sonuna kadar ilgili Bakanlığa verilmesi gereklidir. Bakanlıklar da kati projeleri Ekim sonuna kadar DPT ve Maliye Bakanlığına verirler. Bu şekilde hazırlanan yıllık yatırım ve finansman programı en geç Kasım ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu tarafından tetkik ve kabul edilir. Bu suretle ön projelerin ilgili Bakanlık ve DPT tarafından 3 ay içinde tetkiki, ön projelerin yatırımcı kuruluşlarca 1 ay içinde kati projeye dönüştürülmesi, kat'i projelerin ilgili Bakanlıklar ile, Maliye Bakanlığı ve DPT tarafından birer ay içinde tetkiki gerekmektedir. Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen projenin Devlet Yatırım Bankasına (DYB) finansmanı istenirse, Bankaya gönderilir.. Banka da hazırlanmış projeyi 3 ay içinde incelemekle yükümlü ve görevlidir.

7. Proje hazırlığının ekonomik, teknik, mali, organizasyon v.s. ile ilgili çeşitli safhaları vardır. Adından da anlaşılacağı üzere ön proje bu çeşitli konuların bazıları hakkında ön ve geçici bilgileri taşır. Bu itibarla ön proje üzerinden ilgili Bakanlıklar ve DPT tarafından yapılan inceleme de geçici ve tahmini olmaktan öteye geçemez. Ön projenin bir ay içinde kati proje haline gelmesi imkânsızdır. Kat'i projenin de bir ay içinde ekonomik, teknik ve mali bakımdan değerlendirilmesi imkânsızdır. Bugünkü uygulamaya göre DYB na sunulan projeler dahi iyi hazırlanmış kat'i proje mahiyetinde değildir. DYB kendine tanınan süre içinde önce projeyi hazırlamakta ve sonra değerlendirmektedir.

8. Müstakil proje değerlemesinin iki ana konusu vardır: (i) projeyi hazırlayanlarca verilen ekonomik, teknik ve mali bilgilerin sıhhatini tahkik (ii) projenin ekonomik, teknik ve mali değerlemesini yapmak. Müstakil proje değerlemesi değimi, her projenin tek tek incelenerek ekonomik, teknik ve mali sağlamlığını (feasibility) ortaya koymaktır. Piyasa etüd ve değerlemesinde, projenin ekonomik ömrü boyunca talep miktarı ve fiyatın ne olacağı tahmin edilir. (ihracat projelerinde etüdün ilgili pazarların tamamına teşmili şarttır. Ayrıca ilgili girdi fiyatlarının da gelecekteki seyrini tahmin şarttır.) Teknik ve ekonomik sağlamlık etüdlerinde, proje ihtiyaçlarının ne derecede iyi karşılandığı tesbit ve kuruluş yeri, kapasite ve imal usulü seçimleri yapılır. Fiili duruma baktığımız zaman, proje hazırlayıcıların genellikle sağlam bir piyasa araştırması yapmadıkların, alternatif kuruluş yeri ve imal usulleri üzerinde durmadıkların ve optimum kapasite araştırmasını bir lüks telâkki ettiklerini görürüz.

Câri tatbikata göre yatırım projesi, belli bir mal veya hizmeti üretecek bir tesisin mühendislik plânlarını hazırlama ve kabaca rantabilitesini hesaplama olarak kabul edilmek-

tedir. Bu suretle proje çalışmasının esas konusu olan alternatifleri araştırma ve en iyisini seçme safhası ciddi bir inceleme yapılmadan geçirilmekte ve problem, kuruluş yeri, kapasitesi ve imal usulü belli bir tesisin plânlarını hazırlama ve ekonomik değerlemesini yapma olarak vazedilmektedir. Bu durumun en önemli nedeni, yatırım projesi hazırlayan kuruluşların, ekonomik ve mali etüd ve değerlemeler yapacak yeterli elemana sahip olmalarındır. Talep araştırmasının iyi bir şekilde yapılmasının; kuruluş yeri, kapasite ve imal usulünün isabetli seçiminin gerek ilgili teşekkülün kârları ve gerekse milli ekonominin gelişmesi üzerindeki önemli tesirlerini tartışmaya dahi lüzum yoktur.

MÜSTAKİL PROJE DEĞERLEMESİ

9. Yatırım projelerinin sözü edilen şekilde iyi hazırlanması konusunda ilgili Bakanlıkların bir yardımı olamaz; zira Bakanlıklar proje işleriyle uğraşan eleman ve kuruluş bakımından, teşekküllerden daha iyi bir durumda değildir. Kendisine sunulan binlerce yatırım projesini üç ay içinde inceleyecek DPT'ndan da bu konuda fazla bir katkı beklemeye imkân yoktur. (DPT'nin kamu sektörünün bütün projeleriyle özel sektörün önemli projelerini de incelemek durumunda olduğu dikkate alınmalıdır.) Nitekim DPT yatırım programlarına dahil ettiği projeler hakkında müstakil değerlendirme raporları hazırlamamaktadır.

10. Yukarıda açıklanan durum sonucu, yatırım projeleri hakkında Bakanlar Kurulunca nihai karar verilirken ortada müstakil bir değerlendirme raporu bulunmamakta, seçilen alternatiflerin en iyileri olduğu tesbit edilmemiş bulunmaktadır. Ciddi bir inceleme sonucu terk edilmesi uygun görülebilecek bir projenin icrasını engelleyebilecek bir kontrol uzvu, proje inceleme ve değerlendirme mekanizması içinde bulunmamaktadır. Bu durumun yol açabileceği kayıpları saymaya lüzum yoktur.

11. İcrasına Hükümetçe karar verilen ve çok zaman icrasına başlanan proje, DYB na gelince, ekonomik, teknik ve mali bakımlardan tamamlanır ve müstakil değerlendirilmesi yapılır ve bir rapor hazırlanır. Esas itibarıyla proje rantabilitesinin yüzde 7 nin üzerinde olup olmadığını araştırmakla görevli olan banka, bu görevi yapabilmek için projeyi her yönden incelemek zorundadır. (Proje değerlendirme konusuna biraz vakıf olanlar, mali rantabilite araştırmasının, elde edilecek kârlar ile yatırılan sermaye mukayesesinden; kârların satış ve masraf tahminlerinden; satışların talep araştırmasından; giderlerin diğer ilgili araştırmalarla birlikte teknik incelemeden çıkarılacağını bilirler. Rantabilite araştırması yapan her yatırım bankası gibi DYB da projeyi ekonomik, teknik ve mali bakımlardan incelemek zorundadır.)

DYB tarafından yapılan incelemeler sonucunda bir projenin kârsız olduğu ve hattâ milli ekonomi bakımından da yararlı olmadığı or-

taya çıksa dahi bu projenin icrasının durması oldukça güçtür. Ortaya çıkabilecek bu gibi durumların nedeni müstakil değerlendirme raporu olmaksızın yatırım kararı verilmesidir.

12. Bu itibarla yatırım projelerini hazırlama, değerlendirme ve karara bağlama prosedürünü değiştirmek ve müstakil değerlendirme raporu ortaya çıkmadan projelerin yatırım programına ithalinden vazgeçmek suretiyle büyük kayıplar önlenabilir. Bu maksatla yatırım projelerini ilk önce DYB na tetkik ettirmek şarttır. (Banka proje değerlemesini büyük bir başarıyla yapmakta ve yabancı uzmanların takdirlerini kazanmaktadır). Elleri Bankanın hazırlayacağı müstakil değerlendirme raporu bulunan karar organları, bu suretle daha kolayca ve daha isabetli karar almak imkânına kavuşmuş olacaklardır.

13. Böyle bir prosedür DPT nin proje incelemesi konusundaki yetkilerini tahdit anlamına gelmez. Zira müstakil proje değerlemesi ile projelerin millî ekonomi bakımından yararlılık derecesine göre sıralanmaları tamamen farklı şeylerdir. Öte yandan aralarında seçim yapılacak projeler hakkında, güvenilir müstakil değerlendirme raporları varsa, millî ekonomi bakımından yapılacak seçim kolaylaşır. Nitekim ekonomik ve teknik tatbik kabiliyeti ve sağlamlık derecesi (feasibility) tahkik edilmiş bir projenin seçime dahi girmesi düşünülemez. Ayrıca plân hazırlarken lâzım olan, binlerce projeye ait her türlü detayı ihtiva eden kalın rapor ve projeler değil, güvenilir proje karakteristikleridir. Projeleri de karakteristiklerine göre sıralamak şarttır. Müstakil değerlendirme raporları ise proje karakteristiklerini en doğru şekilde verirler.

14. Müstakil değerlendirme raporları başka bir organca hazırlanmadığı sürece, bunları DYB na hazırlamaktan başka çare yoktur. Bu takdirde ise ilk kademe iktisadi devlet teşekkülleri projelerinin tamamını Bankanın değerlemesinden geçirmek, bilâhare kamu sektörü yatırım projelerinin tümünü bu sistem içine almak uygun olur. Böyle bir yola gidildiği takdirde Bankanın uzman kadrosunu genişletmek şarttır. Bu sistemin diğer bir faydası da, projenin dış finansmanını, projenin icrasına geçmeden önce elde edilecek müstakil değerlendirme raporları vasıtasıyla, yatırım programı yürürlüğe girmeden evvel, sağlama imkânını vermesidir.

15. Böyle bir sistemin yatırım programının icrasında gecikmelere yol açacağı ileri sürülebilir. Bugün böyle bir sistem olmadığı halde yatırım programı büyük ölçüde aksamaktadır. Aksaklığın bir sebebi dış finansman temininde karşılaşılan güçlüklerdir. Aksaklığın ikinci sebebi ise yatırımcı kuruluşların, iyi ve süratli olarak yatırım projesi hazırlayacak ve icra edecek kapasitede olmamalarıdır. Ayrıca Eylül ayında ön proje safhasında olan bir yatırımın 4 ay sonra icrasına başlanmasını istemek, yatırımcı kuruluşların yatırım kapasite-

leri muvacehesinde, mucize beklemek anlamındadır. Nitekim büyük ve yeni hemen her yatırım projesi için değil 4 ay sonra 16 ay sonra dahi önemli harcama yapılamamıştır. Bu sonucu icra yönünden gelen eksiklikler kadar, projelerin en ince ayrıntısına kadar iyi ve dikkatli bir şekilde hazırlanmamış olması da doğurmuştur. Proje iyi hazırlandığı ölçüde muhtemel bütün güçlükler peşinen ortaya çıkar ve gerekli tedbirler önceden alınır. (Ön proje deyimi proje üzerinde yeteri kadar düşünülmeyişini ifade eder.)

16. Bu itibarla tatbik kabiliyeti daha işin başında şüpheli yatırım programları yerine, her türlü hazırlığı ikmal edilmiş ve yüzde yüz uygulanması için her türlü tedbiri alınmış yatırım programları hazırlamak, gerçekte daha az gecikmelere sebep olur. Öte yandan yatırımın icrasına geçildikten sonra mümkün olan en kısa zamanda bitirmek malî ve ekonomik rasyonellik gereğidir. Sermaye ve döviz uzun yıllar gelir getirmeyen yarım kalmış yatırımlara bağlamak hiç bir surette tecviz edilemez. İyi hazırlanmış projelerin süratle bitirilmesi şansının daha büyük olduğunu söylemeye lüzum yoktur.

D. SONUÇ :

17. Yatırım kararlarının iyi hazırlanmış projelerle bunlara dair müstakil değerlendirme raporlarına dayanması şarttır. Devlet Yatırım Bankası her iki konuda da önemli hizmetler ifa edebilecek kapasitededir. Bakanlar Kurulu, Devlet Plânlama Teşkilâtı ve Bakanlıkların yatırım kararlarını Devlet Yatırım Bankası tarafından hazırlanacak müstakil değerlendirme raporlarını esas alarak vermeleri büyük faydalar sağlayacaktır.

Yatırımcı kuruluşların proje hazırlama ve icrasında daha etkili kılınmaları, yatırım programlarının aksamasını önleyecektir. Proje hazırlığının icra safhasından çok önce başlaması işin maliyetini arttırmaz, aksine düşürür. Eldeki kaynakların tamamını fazlasıyla kullanacak miktarda bol proje bulunmadıkça projeler arasında seçim anlamsızdır. Bu takdirde ise kaynakların en verimli şekilde kullanıldığından bahsedilemez. Seçim imkânı verecek şekilde çok sayıda projenin elde bulunması suretiyle sağlanacak faydalar, değerlendirme ve seçim sonucu reddedilecek projelerin hazırlama masraflarının çok üstündedir. (Müstakil değerlendirme safhasını başarı ile geçerek, ekonomik ve teknik tatbik kabiliyeti olduğu ortaya çıkmış bir proje ilk seçimi kaybetse dahi; daha sonraki bir seçimi kazanma şansı yok olmamıştır).

Kaynak: W. A. Robson, «Devlet Yatırım Bankası ve bu Bankanın İktisadi Devlet Teşekkülleri, Devlet Plânlama Teşkilâtı ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin yatırım programlarıyla ilgisi bulunan Bakanlıklarla münasebetleri hakkında rapor», Devlet Yatırım Bankası, 1965.

BÜTÜN AYDINLARI MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ ÖDÜLÜNE KATILMAYA DAVET EDERİZ

Birliğimizce , çeşitli mesleki yurt konularının işlenmesi ve düşünürleri bu yönde araştırmaya teşvik maksadiyle neticesi her yıl 4/Aralıkta ilân edilecek bir (Mülkiyeliler Birliği Ödülü) ihdas edilmiştir.

Memleket kalkınmasında biri nazari, diğeri tatbiki en mühim iki unsurun münasebetini ve belki 5 yıllık plânın başarı derecesini tayin edecek olan bu yılki konuyu işlemeye bütün aydınlarımızı davet ederiz.

1) Yarışmanın konusu, (KALKINMA PLÂNI VE İDERECİ) dir. İdareciden maksat, plân tatbikatında rol alan bir işletmenin idarecisi değil, (5) yıllık plânın uygulanmasında koordinatör olarak önemli bir rolü olan (Vali ve Kaymakam) lardır.

2) Yarışma süresi, 31/8/1966 tarihine kadardır. Mezûr günün akşamına kadar Mülkiyeliler Birliğine tevdi edilmemiş metinler yarışmaya katılamaz. Postada geçecek zaman veya her ne sebeple olursa olsun gecikme, sürenin dolması bakımından bir mazeret teşkil etmez.

3) Hazırlanacak metin, daktilo ile seyrek satır halinde asgari 30 sayfa olacak ve yazı sayfanın bir tarafına yazılacaktır.

4) Yarışmanın sonucu :

Birinciye	2.000,—
İkinciye	1.000,—
Üçüncüye	500,—

lira ödenecektir.

5) Yarışmaya gelen bütün yazılar Mülkiyeliler Birliğinin malı olacak ve Birlik bunlardan istediğini tek olarak veya beraberce yayınlamak hakkına sahip bulunacaktır.

6) Yarışmanın sonucu, 4/12/1966 tarihinde Birliğin organları ile İstanbul ve Ankara gazetelerinde ilân edilecektir.

Yarışmaya katılanlara Birliğimiz başarılar diler.

Yarışmayı değerlendirecek (Küçük) ve (Son Seçme Kurulu) aşağıda gösterilmiştir.

Küçük Seçme Kurulu :

Ayhan Açıklan	— Halk Bankası Yönetim Kurulu üyesi.
Muzaffer Uyguner	— Başbakanlık Kanun ve Kararlar Tetkik Dairesi üyesi.
Sırrı Kırçalı	— Danıştay Genel Sekreter Yardımcısı.
Doç. Dr. Yılmaz Ergenekon	— Ankara Hukuk Fakültesi Öğretim üyesi.
Nihat Aşar	— Kızılay Gnl. Md. Muavini

Son Seçme Kurulu :

Sait Köksal	— Danıştay Daire Rs.
Prof. Aziz Köklü	— S. B. F. Öğretim Üyesi.
Doç. Dr. Arif Payashoğlu	— Orta Doğu Teknik Üni. İdari İlimler Fakültesi Dekanı.
Doç. Dr. Ruşen Keleş	— S. B. F. Öğretim üyesi.
Metin Dirimtekin	— İçişleri Bakanlığı Özlük İşleri Gnl. Md.
Ömer Faruk Erdem	— Devlet Plânlama Dairesi Mali ve Hukuki Tedbirler Şb. Md.

KALKINMA PLÂNI UYGULAMASIYLA İLGİLİ DAVRANIŞLAR

Yazan :

Nejat ÖLÇEN, Müh. İ.T.Ü.

DPT — Tetkik ve Tahlil Şubesi Müdürü

1. ÖZEL-KAMU AYIRIMI :

Bu yazımızda Kalkınma Plânının uygulanmasında karşılaşılan meseleler ele alınarak çeşitli müesseselerin davranışları üzerinde durulacaktır. Bilindiği gibi ulusal plân anlayışı, Devletin kalkınma araçlarını önceden belli bir disipline göre tesbit edilen hedeflere ulaşmak amacı ile kullanılması demektir. Bu araçlar nelerdir, nasıl ele alınmalıdır, stratejik hedefler nasıl olmalıdır ve nihayet ne gibi bir tesbit disiplinine ihtiyaç vardır, bütün bunları konumuz dışında bırakarak, «uygulamayla ilgili davranışlar» meselesi ile ilgileneceğiz. Önce hemen bir noktayı açıklığa kavuşturmak yararlı olacaktır. Bu da karma ekonomi deyimi ile plân edebiyatına özel ve kamu gibi iki ayrıntılı kesimin girmiş olması, istatistik noksanlıklar nedeni ile özel sektör çabalarının izlenmemesidir. İstatistik noksanlık tüm sebep olmasa da, aslında özel kesimin yatırım ve üretim çabalarının izlenmesi sanıldığından güç ve karışık bir meseledir. Güçlük şuradan doğar: Yatırım ve Üretim çabaları özel kesimde irili ufaklı çok sayıda birimlere bölünmüştür. Anketle yapılan kuşatımlara en çok % 40 cevap gelmektedir. Cevapların gerçeklik paylarının da ne oranda olduğu meselesi var. Bütün anket yaklaşımlarına tüm doğrulukta cevapların geldiğini var saymak da konuyu açıklığa kavuşturamıyor. Özel kesim, yapısı bakımından kamu kesimi gibi sınırlı; statik değil; aksine daha organik. Yani özel kesimde yatırım ve üretim alanına giren yeni müteşebbisler olduğu gibi, bu alanı terk edenler de bulunabiliyor. Dönem içinde bunları kapsamak da bir güç mesele. Kamu kesiminde yatırım ve üretim yapan kuruluşlar ise belirli. Ancak yatırım ve üretimlerin seviyesinde değişmeler olabiliyor. Şimdi konuya girerken, önemli bir noktaya değinelim: Kamu kesiminin yatırım ve üretimlerini bile istenen nitelikte kuşatmak mümkün olmakta mıdır? Bunu, bir samimi plâncı olarak hemen müsbet olarak cevaplayamayız. Kamu kesiminin yatırım ve üretimlerini tam doğrulukta kuşatamamanın sebepleri nedir? Çeşitli ve karışık sebeplerle karşılaşıyoruz. En açık ve seçik olanları üzerinde duralım. Yatırımcı kuruluşlar kendi bünyelerinde sağlam işleyen istatistiklere sahip değildir. Bazıları ne kadar yatırım yaptığını ya da hizmet ve mal ürettiğini bilemiyor. Bir kısmının «yatırım» kavramında bazı tereddütlere sahip olduğunu

tesbit etik. Kamu kuruluşunun bir diğer kamu kuruluşuna hizmet yahut mal üretimi karşılığı olarak ödediği avansı «yatırım» olarak gösterdiği de vaki. Şüphesiz avans ödemesini yatırım kabul etmemek gerekir. Fakat ilgili müessesese dönem içinde yatırım faaliyetinin plân hedeflerinden fazla geri kalmadığını belirtmek amacıyla avans ödemesini yatırım harcamaları içinde göstermektedir. Bu şekildeki davranış plânlı döneme bir intibak dönemi olarak yorumlamak belki en iyisi...

2. DAVRANIŞ GRUPLARI :

Bu yazının çerçevesi içinde plânlı dönemdeki davranışları dört çeşitli kuvvete bölmek lâzımdır : 1. Plâncıların bizzat plâna karşı davranışları; 2. Kamu sektörünün yani plâni uygulayıcıların davranışları; 3. Özel sektörün yani plândan bir şeyler bekleyen kuvvetlerin davranışları ve nihayet; 4. Halkın, toplumun davranışları. Bu davranışların olumluluk derecesini belirten bir puanlama yapmak mümkün olsa idi, hemen en iyi puanı plâncıların alacağını söylemek güç olurdu. Kanımızca burada halk yani toplum birazda romantik bir şekilde plân fikrine daha çok inanmış bulunmakta. Yakın zamana kadar çektiği sıkıntıların plânsızlıktan ileri geldiğine ve plânla birlikte bunların azalacağına güveniyor halk. Bu güvenin er geç sarsılacağını bilmeden, bilemeden güveniyor. Çünkü Türkiye'nin bu gün için de bulunduğu sorunların plânın ötesindeki nedenlerini, toplum görebilmekten yoksun. Aydın kişiler, basın, üniversite hocaları ise bütün bu sorunların sadece uzaydaki görüntüleri ile ilgilenecek yorumlar yapıyorlar. Meselelerin içine plâncı grup da giremiyor.

Toplum bu noktada romantizm içinde. Çünkü plân fikri, aslında mutluluğu gelecek kuşaklara armağan eder. Yani bu günkü kaynakları gelecekteki hayat seviyesi için düzenler. Kısıtlamaları var ise bunlar yarın içindir. Toplum ise, içinde bulunduğu şartlarda mutluluğu ister. Toplum için geleceğin anlamı aylarla ölçülüdür. Plân için en kısa zaman ölçüsü yıldır. Perspektif plânlara daha uzun süreyi ele alırlar. 15 yıl. O halde, toplumun bu günkü davranışlarını hayal kırıklığına uğratmamak bu konuda çok açık konuşmaya bağlı... Bu yapılmamıştır. Belli bir süre sonra hedeflere kavuşmanın gecikmesi toplumun plân fikrinden soğumasına sebep olabilir.

3. YAŞANAN ÜÇ AŞAMA :

Türk toplumu batılılaşma denemelerinin hemen hepsinden geniş ölçüde yara alarak çıkmış gibidir. Bu denemeler üç kısımda oluşum göstermiştir: Pozitivizm, demokrasi, plân. Pozitivizm ve demokrasi, Türk toplumu için halâ iyi veya kötü not verildiği belli olmayan, ağır iki imtihan olmuştur. Pozitivizm'in girişi, uygarlık için ne kadar zorunlu ise de, toplumu eski inanç ve davranışlardan ve bütün tabiat olaylarının din kuralları ile çözümlene tutgularından ayırırken bu hem güç olmuş, hem de kanımızca yeri doldurulmayan bir boşluk meydana getirerek vuku bulmuştur. Bütün bu dinsel davranış, inanç ve tutgular, bireyleri birbirine bağlayan çimento gibi toplumun temel yapısını yaratıyordu. Böyle bir çimento, batılı gelişmeye engel olduğu için ortadan kaldırıldığında, bireyler yalnız, birbirine yabancı birazda kaygısız ve düşman kaldılar. Çünkü bireylerin birleşimi olayı yıkılıvermişti. Bu yıkımın yerini yeni pozitivist neslin dolduracağı varsayımı ise istenen süre içinde gerçekleşemedi. Eğitim politikasının verimsizliği - belki de aceleciliği - ile merkezde toplanan bir nevi rahatına düşkün, kalıpcı, nazari aydın tipi yetiştiğinden bireylerin yalnızlığı giderilemedi. İkinci safha olan demokrasi denemesi, işte böyle bir durumda olan bireyler arasına tehlikeli bir çimento olarak girdi, bireyleri bloklara ayırarak birbirine bağladı. Şimdi toplum taş gibi katı, sert ve sivri köşeli bloklara ayrılmış durumda. Üçüncü safha olan plân denemesi bloklaşmanın köşeleri arasına girdi. Bundan ötürü rahat gelişme imkânı da bulamadı. Basın ise blokların sivri köşelerini daha fazla sivriletmekte ve bu husus plânın topluma intikalini önlemektedir. Çoğu zaman toplumun malı olması gereken fikir, plâncılar tarafından ileri sürülememektedir. Çünkü basın bu fikirleri sivri köşelere tevdi etmektedir. Plâncı, bir çok sakıncalar yüzünden topluma inemekte ve basın bu hususta yardımcı olmamaktadır. Aslında plân nedir, nasıl başarılı olur, hangi noktalarda başarı sağlamamıştır, gerçekteki sebepleri nelerdir, bunları anlatırken plâncıların söyleyeceği çok şey olmalı. Ama neden ki hem cesur plâncı kadrosuna sahip değiliz, hem de meseleleri gerçekleştirecek gücümüz yok. Fazla teorik kaldığımız da söylenebilir. Belki de bilimiz yetmediğinden alim görünmek hevesindeyiz. Neden ne olursa olsun, çalışkan ve meselelerin üzerine yürümek için ilk adımı atmış plâncılarımız yetişmek üzere. Bunları devlet ve millet olarak teşvik etmemiz şart. Bu teşvik unsurunun çok az olduğunu açıkça söylememiz faydalı olur. İlk yöntem plânı ve plâncıları günlük işlerden uzak tutmak, uzun vadeli, ağırlığı olan meselelere doğru sevk etmek olmalıdır. Teferruat gittikçe azalmalı bunun altından ekonominin temel meseleleri ortaya çıkmalıdır. Plâncıların plâna karşı, plânı uygulamaya karşı «metot» tesbitindeki gayretleri en önde gelmelidir. Oy-

sa ki «metot» tesbiti ile işe başlanmamış, kulanılan metodlar yabancı uzmanların etkisi ile dışardan devrilmiştir. Metod tesbitinde üniversite hocalarının kitabi bilgileri de yeteneksiz kalmıştır. Plâncı grup, genç ve tecrübesiz dimağlar olarak, ekonomi olayları ile hesap metodları arasında çaresiz, yalnız kalmış durumda. Meselâ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı hazırlanırken kendilerinden yardım istenen uygulayıcı kuruluşlar - özel ihtisas komisyonları ne getirmiştir? Bunlar sadece teferruat getirmiştir. Her biri kendi meselelerini en önemli sayarak iddiacı olmak yüzünden, hangisinin en önemlisi olduğunu tesbit güçleşmiştir. Birinci plân bunların hepsinin girdiği bir torbaya benzetilebilir. Torbanın içinde Türkiye ekonomisi için her faydalı şey vardır. Faydasızların hiç biri zaten çuvala dahil edilmemiştir. Torbadaki neyi elinize alsanız Türkiye'nin ekonomisi için çok faydalı. Bundan ötürü de belki faydasız. Nitekim uygulamada hepsinin ele alınması mümkün olmamıştır. Örneğin 632 tedbir maddesi öngörülmüştür. Uygulanan 100 ü geçmez. Bir plân eğer ekonomiye hayır getirecek her şeyi içine alırsa o plân ekonomiye daha az hayırlı oluyor anlaşılır. Önem ve öncelik sırasının tesbiti çok önemli. Uygulayıcı kuruluşların temsilcileri plâncıları fazla teferruat içine doğru itmiş ve hemen hemen bu kuruluşlar plâna girecek meselelerin bolluğu üzerinde küçük ölçüde bir birleri ile yarışmışlardır. Öngörülen tedbirlerin bolluğu bu yarışın bir sonucudur.

4. UYGULAMADAKİ HİSLER :

Uygulayıcı kuruluşların uygulamadaki davranışları da teorik olarak beklenenden farklı olmuştur. Büyük çoğunluk, plânın bir kitap olarak kalacağını sanmış, önemsememiştir. Bunu sezinleyen plâncı grup bu noktada bir meydan savaşı vermiştir. Hemen hiç bir memlekette eşine raslanmayan bir sabırla, bütün yatırımcı kuruluşların yatırım, üretim faaliyetlerini rakamlarla tesbit etmiş, plândaki hedeflerden sapma oranlarını ayrı ayrı hesaplamış, Yüksek Plânlama Kuruluna başarılı müesseselerle, başarısız müesseseleri bir birinden ayırarak, ilk uygulama raporunu sunmuştur. Müesseselerin yöneticilerinin bulunduğu geceli gündüzlü süren toplantıda, devrin Başbakanının başarısız müesseseleri eleştirmesi, plân uygulamasının ciddiye alındığını göstermesi bakımından etkili olmuştur.

Buna rağmen bu gün bazı kamu kuruluşları, başındaki yöneticinin şahsî davranışının etkisi ile plân anlayışına az ilgi göstermektedir. Bunlardan ekseriya eksik ya da gerçek olmayan bilgiler gelir. Bazılarında bir deneme, imtihan etme havası vardır. Acaba adet yerini bulsun diye mi bilgi isteyip, dosyaya koyuyorlar; bunu test etmek için Plânlama Teşkilâtının istediği bilgileri bilinçli olarak eksik veya yanlış gönderen müesseselere raslanmakta. Yine bazı kuruluşlar plâncılığın ayrı bir ihtisas

işi olduğunu hiç var saymazlar. Onlarda, en iyi plân en iyi teknisyenler tarafından yapılır, kanısı vardır. Bu düşüncede gerçek payı olmakla beraber, çok defa en iyi teknisyenlerin işleri niçin, nasıl niye başka zaman değil şimdi yaptıklarını bilemedikleri de görülmekte. Bütün bu bireysel örnekler, kamu sektörünün kendi kendini plâna inandırmak için gösterdiği gayretleri belirtiyor. Öyle sanıyoruz ki bir gün plân fikri tavsar ise, bu ne halk, ne plâncı, ne de politik karar organlarından gelecek bir olaydır. Doğrudan doğruya plâni, kendi serbest davranışlarını frenliyor farzeden kamu kuruluşlarından gelecektir. Her şeyden önce bilinçli davranışı külfet saymayan yöneticiler kadrosu yetiştirmek lâzım. Bunun en sağlam yolu, Plânlama Merkez Teşkilâtında yeter süre hizmet ederek başarı sağlamış uzmanlar kadrosundan, yarının yatırımcı kamu sektörü yöneticilerini seçmek olsa gerek.

Özel Sektörün Davranışlarına Gelince :

Kalkınma plânının en başarılı yanı, özel sektörün gireceği faaliyet alanını meydana çıkarmasıdır. Akıllı bir müteşebbis, plânın yıllık programlarını izliyerek, hangi sektörü seçeceğinde uzun vadeli kararlar verebilir. Bu res-

mî dokümanlar Türkiye'nin bütün ekonomik faaliyetlerini kronik bir şekilde hem de sektörler itibariyle belirtmekte ve üstelik geleceğe ait tahminler ileri sürmektedir. Yine ayrıca devletin bu sektörlerle gelecek yıllarda hangi seviyede yatırımlar yapacağını da belirtmekte, özel sektör bu bilgilerin ışığı altında yolunu daha isabetli olarak tayin edebilmektedir. Plânlama Merkez Teşkilâtına büyüklü küçüklü müteşebbisler müracaat ederek, yapacağı yatırımların isabet derecesi hakkında uyarıcı bilgiler istemekte, fikir sormakta, bilgi almakta. Bir karşılaştırma yapmak gerekirse, bu müteşebbislerin, kamu sektörünün yatırımcı kuruluşlarına nazaran plâncılara daha fazla itimat ettiklerini söyleyebiliriz. Plânın ve ilmin uzaktan görünüşü bu kimselerde daha fazla saygı uyandırıyor.

En içten davranış şüphesiz halk'tan geliyor. Halk ne kamu yöneticileri gibi kibirli, ne müteşebbis gibi içinden pazarlıklı ve ne de plâncılar gibi faraziyeci. Halk plân fikri içinde çok şeyler görüyor. İnanarak. İlk üç kuvvet, halk kadar plâna inansa, kalkınma bir problem olmaktan çıkar. O kadar ki, belki plâna bile lüzum kalmaz.

SAYIN OKUYUCULARIMIZ

Dergimizin Haziran ayında çıkacak olan 3 ncü sayısı, bu sıralarda kamu oyunu çok ilgilendiren «Yeni Personel Rejimi» konusuna ayrılmıştır.

Konu :

- a) Sınıflandırma Tüzükleri,
- b) İntibaklar,
- c) Personel Rejimi ve Malî Kaynaklar,
- d) Personel Kanunu Karşısında Mülkiye Amirleri,
- e) İktisadî Devlet Teşekkülleri Personel Rejimi,
- f) Mahallî İdareler Personel Rejimi,
- g) Belediye Memurları Personel Rejimi
- h) Ordu Personel Rejimi,
- i) Üniversite Mensuplarının Personel Rejimi,
- k) Yargı Organları ve Personel Rejimi,
- l) Personel Rejimi ve Emeklilik, gibi çeşitli yönlerden ele alınacaktır.

Bu konular üzerinde nazarî ve tatbikî çalışma yapan uzman ve aydınlarımızın yazılarına dergimizin sayfaları açıktır.

Yazılarınızı ibekler, şimdiden teşekkür ederiz.

PLÂN VE İDARE

Mehmet VARİNLİ
Danıştay üyesi

16/Ekim/1962 tarihli ve 77 sayılı kanun gereğince T.B.M. Meclisi Plân Karma Komisyonu, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinde görüşülüp onaylanan Birinci 5 yıllık (1963 - 1967) kalkınma plânının uygulanmış şekli hakkında düşünce ve görüşlerimizi ve bu uygulanmış sırasında idare adamlarının karşılaştıkları güçlükleri anlatmadan önce bir kaç noktaya temas etmeyi faydalı buluyorum.

334 sayılı Anayasamızın 41. maddesi; iktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam bir çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir.

İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, bu maksatla millî tasarrufu arttırmak, yatırımları toplam yararının gerektirdiği önceliklere yönelmek ve kalkınma plânlarını yapmak devletin ödevidir hükmünü taşımaktadır.

129. maddesinde; iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir. Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesi için sağlayacak tedbirler özel kanunlarla düzenlenir denilmiş, 53 maddede bu ödevin ancak iktisadi gelişme ve malî kayıtların yeterliği ölçüsünde yerine getirileceği esasını kabul etmiştir.

Bu hükümlere göre, Devlet hükmi şahsiyeti Türk Milletinin kültürel, sosyal ve iktisadi gelişmesini kendi ödevleri arasına almış bulunmakla beraber, bu amaçlara ulaşmayı anyine kendi iktisadi gelişme ve malî kaynakların yeterliği ölçüsünde yerine getirmeyi kabul etmiş bulunmaktadır.

Şu halde iktisadi gelişme ve malî kaynakların yeterli olabilmesi tam bir emniyet içinde ve verimlilik esaslarına uygun olarak plânlarının iyi bir şekilde tanzimine ve tatbikine vabeste bulunmaktadır. Anayasamızın getirdiği bu hükümlere göre yürürlüğe konulan 91 sayılı Devlet Plânlama Teşkilâtı kurulması hakkın-

daki kanunun 2. maddesinde kuruluş görevleri sayılmıştır. Bu görevleri burada tekrar etmeye lüzum yoktur. Ancak o fıkrasına değinmekle yetineceğiz. Sözü edilen fıkralarda (plânlarının başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin islahı hususunda tavsiyelerde bulunmak) yer almıştır.

Devlet Plânlama Teşkilâtına verilen bu görevin Anayasamızın 129. maddesinde, kalkınma plânının, sadece ve yalnız devlet için ele alınıp mahalli idareler hakkında bu hususta açık ve seçik bir hüküm getirememiş olduğuna delâlet edeceği kanısını uyandırmakta ve fakat plânın başarı ile uygulanabilmesi için icabı halinde mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin islahı hususunda Bakanlar Kuruluna tavsiyelerde bulunma yetkisi verilmek suretiyle bu husus plânlı kalkınmanın unsurları arasına sokulmaktadır.

Anayasamızın 116 maddesinde mahalli idareler il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayacak ve gerek karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak gösterilmiş ve bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı belirtilmiştir. Halen mahalli idarelerin görevlerinin nelerden ibaret olduğu, diğer bir deyişle iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmada bu idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları derecesinin neler olduğu, plânın hedefleri ve stratejisi bakımından durumları, merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgilerini hudut ve şumulü görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması için alınması gereken tedbirler üzerinde düşünölmeye çalışılması zorunlu bulunmaktadır.

Uzun ve kısa vade'li kalkınma plânının başarı ile uygulanabilmesi için Anayasamızın öngördüğü tedbirlerin bir an önce kanunlaştırılması temin olunmalıdır.

1500 sayılı Belediye kanununda diğer mer'î mevzuatla belediyelere verilen görev ve yetkiler belirtilmiş ise de, bunların başarılmasına yeterli gelir kaynakları bulunamadığından çalışmalar bir plân ve programa bağlanamamaktadır.

İl özel idarelerine gelince: Halen yürürlükte bulunan 13/Mart/1329 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanununun İdare-i Hususiyeye müteallik kanununun 78. maddesinde ile ait mahalli hizmetler sayılmış, yarım asırdan fazla ömre sahip olan bu kanunun hükümleri sonradan çıkarılan bir çok kanunlarla bazı maddeleri kaldırılmış veya değiştirilmiş olduğundan, bu gün için mahalli idarelerin en büyüğü gibi görünen il tüzel kişiliğinin görevleri, yetkileri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri bütün ayrıntıları ile bilinmemektedir.

Örneğini sözü geçen kanunun 78. maddesinde tahsili iptidainin temini için genel ve icabı halinde gezici ilk okullar ve öğretmen okulları, işçi ve fakir halk için gece okulları

tesis, inşa ve idare etmek görevi verilmiştir. Halbuki Anayasanın 50. maddesinde halkın öğretim ve eğitim ihtiyaçlarını sağlama devletin başta gelen ödevlerinden olduğu, ilk öğrenimin kız ve erkek bütün vatandaşlar için mecburi ve devlet okullarında paarsız olduğu yazılı bulunmaktadır.

222 sayılı ilk öğretim ve eğitim kanununun 63. maddesinde de satın alınan veya kamulaştırılan köy okullarının köy tüzel kişiliğine, şehir ve kasaba okullarının da il özel idaresine ait olacağı hükmü vardır. Aynı kanunun 78. maddesinde il ilk öğretim kurulları 3 yıllık plân programları hazırlar, bu programları genel meclislerince onanır ve il bütçesine bağlanır denilmektedir.

İdare-i hususiyelere ait kanunun 78. maddesinin son bendinde her 5 senede bir tanzim veya tadil edilecek programların il genel meclisleri kararı ile tasdik için İçişleri Bakanlığına sunulacağı ve bu programlara göre çalışılacağı ön görülmüştür. Ancak gelirlerinin yetersizliği yönünden programlar uygulanmamaktadır. Köy tüzel kişileri de aynı durumdadır.

Sonuç olarak denilebilir ki Anayasanın mahalli idareler hakkında sevk ettiği hükümler ışığında bu idarelerin yeni baştan tanzim ve teşkili görev ve yetkileriyle orantılı gelir kaynakları sağlanmak suretiyle plânlı ve programlı çalışma düzenine sokulmaları ve devletin uzun ve kısa vadeli kalkınma plânı hedeflerine uygun düşecek şekilde hayatîyet kazanmalarının temin edilmesi gereklidir. Bu husus 91 sayılı kanunun 2. maddesi ile devlet plânlama teşkilâtının görevleri arasına girmiş bulunmaktadır.

Birinci 5 yıllık (1963 - 1967) kalkınma plânının uygulanışı sırasında Vali ve Kaymakamların karşılaştıkları güçlükler :

91 sayılı kanuna göre hazırlanmış, kabul ve tasdik edilmiş olan uzun vadeli plân ile yıllık programlar ne kadar mükemmel hazırlanmış olursa olsun iyi ve eksiksiz uygulanmadıkları takdirde olumlu sonuçlar alınamayacağı ve Yüksek Plânlama Kurulunun kararında kalkınma hızı olarak kabul ettiği % 7 ye ulaşamayacağı izahıtan varestede bulunmaktadır.

Bu itibarla 1-5 yıllık plânın 1963, 1964 ve 1965 yıllar program ve bütçelerinin uygulanışında idare âmirlerinin uğradıkları müşkülâta ve uygulanış aksaklıklarına değinmek yerinde olur.

Birinci 5 yıllık kalkınma plânının 1963-1965 yılları programlarının uygulanmasına devlet ve mülhak idarelere ait bütçelerin T.B.M. Meclisince kabulünden sonra başlanmaktadır. Ancak program bütçelerinin uygulanmasında 2 görüşün çarpıştığı ve bu çatışmanın 1-5 yıllık plânının süre bakımından yarısından fazlası geçtiği halde hâlâ devam ettiği görülmektedir.

a) Yıllık program bütçelerinin uygulanmasının merkezden yönetimi;

b) Yıllık program bütçelerin uygulanmasının yetki genişliği içinde mahallinden yönetimi;

Her bakanlık merkez kuruluşu yıllık programların icrasını en iyi şekilde kendilerinin yapabileceğini, il ve ilçe teşkilâtındaki elemanların kendilerine yardımcı olmalarını verecekleri emir ve direktiflere aynen uymalarını bu suretle plân uygulanmasında iyi sonuç alınacağı fikrini taşımakta ve davranışları da bu şekilde tezahür etmekte, sıkı bir merkezîyetçilik usulü tatbik edilmek istenilmektedir. Bu şekildeki yönetimde olumlu sonuç alındığı takdirde bunun merkez teşkilâtına ait bulunduğu, iyi sonuç alınmazsa başarısızlığın il ve ilçe örgütlerine raci olacağı ve başarısızlığın merkezden verilen emirlerin aynen ve harfiyen tatbik edilmemesinden doğduğu belirtilmektedir.

İkinci görüşü savunanlar ise, il idaresi yetki görüşü esasına dayanır, bunun için bakanlıklar merkez teşkilâtı plân ve programın uygulanmasında fazla müdahalede bulunmamalıdır. İşin süratle ve kolaylıkla yürütülmesi ve yıllık program bütçenin zamanında icrası için işin başında ve mahallinde bulunmak lâzımdır. Bilgi ve tecrübe bakımından il ve ilçelerdeki elemanlar bakanlıkların merkez teşkilâtındaki elemanlardan geri değildir. Kaldığı bilgi verme, ikaz etme, kontrol altında bulundurma merkez teşkilâtının her zaman yapabileceği hususlardandır. İcraatta merkezin en ince teferruatına kadar müdahale etmesi işlerinin aksamasına sebep olduğu görüşü savunulmaktadır.

Her iki noktayı nazarda da doğru ve hatırlı cihazlar bulunmakla beraber birinci tezi savunanlar daima üstün gelmekte, plân ve program tatbikatında koyu bir merkezîyetçilik usulü cari bulunmaktadır. Bütçelere konulmuş tahsisat, il ve ilçe âmir ve memurlarını tayin ve nakil yetkisi bakanlıklar merkez teşkilâtının emrinde bulunduğu gibi, her gün temasta buldukları bakanları da kendi fikirlerini ve görüşlerini kabul ettirme imkânına sahip olduklarından merkezden yönetme bütün uğraşmalara rağmen devam edegelmektedir. Bunda tarihi gelişimin de rolü olduğuna şüphe yoktur. Anayasa 112. ve 115. maddeleriyle ihtilâfı esasından halletmiş ise de, bakanlıklar merkez teşkilâtında herşeyi biz biliriz zihniyeti daim ve hakim oldukça yerinde yönetim esasının tatbikatta esas olması bir süre daha beklenemez.

Gerçekten Anayasa 112. maddesi ile idarenin kuruluş ve görevlerini merkezden yönetim ve yerinde yönetim esaslarına dayandırmıştır. İdarenin kuruluş ve görevlerinin bir bütün olduğu bunun da kanunla düzenleneceğini, 115. maddesi ile de Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumunda, iktisadî şartlara ve kamu kıymetlerinin gereklerine göre illere, illerde diğer kademeli bölümlere ayrılır, illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır hükmünü koymuştur.

Öte yandan İl İdaresi Kanunu, Valileri, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idarî ve siyasî yürütme vasıtası olduğunu, valilerin, ilin genel idaresinden her bakana ayrı ayrı sorumluluğunu kabul etmiştir.

Bu hükümlere göre 5 yıllık kalkınma plânının ve yıllık programların icrasında il ve ilçe teşkilâtlarının başında bulunan vali ve kaymakamlarla, İdare Şube Başkanlarının nazım rollerinin kabul edilmesi ve Bakanlıklar merkez kuruluşlarının bu görüşe göre bir davranış içine girmelerinin sağlanması gereklidir.

Tatbikatta Bakanlıklar merkez teşkilâtı ve bizzat Bakanlıklar, bilerek veya bilmiyerek İl İdaresi Kanununun 9. uncu maddesine uygun hareket etmemekte ve kanunun ruhuna ve yazılışına aykırı hareketleri görülmektedir.

Uzun ve kısa vadeli kalkınma plânının tahakkuku ve programı bütçelerini aksamadan ve iyi bir şekilde uygulanması için merkez ve taşra teşkilâtı başka bir ifade ile Vali - Bakanlıklar Merkez teşkilâtı münasebetlerinin düzenlenmesi ve her nevi iş ve işlemlerin İl İdaresi Kanunu hükümleri içinde cereyan edeceği zihniyeti yerleştirilmelidir. Beş yıllık kalkınma plânın tatbikatını görüşmek üzere her yıl muhtelif zamanlarda yapılan muhtelif toplantılarda Vali ve Kaymakamlar bu hususa bir çok defalar değindikleri halde, henüz bu sahadada müsbet bir davranış müşahade olmamıştır.

Diğer taraftan böyle kuruluşlar ile bakanlık merkez teşkilâtı arasına girmiş ve Bakanlıklar bu sayede İl İdaresi Kanununun hükümlerinden uzak kalma yolunu tutmuş bulunmaktadır.

Anayasanın 115 maddesi belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği hükmünü sevkettirmiştir. Anayasanın bu hükmü belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacını gütmekte olup, bu kuruluşlarda yetki genişliği tanımıştır. Bakanlıklar merkez teşkilâtı kuruluşlara dahi yetki genişliği içinde çalışma imkânlarını vermemektedir.

2) Uzun ve kısa vadeli plânların ve program bütçelerinin hazırlanmasında Vali ve Kaymakamlarla bunların başında buldukları illerin genel idare teşkilâtına söz hakkı tanınması illerde yapılacak yatırımlarda öncelik ve verimliliğin tesbitinde behemahal düşünce ve görüşlerin kabullenmesi faydalı olur kanaatindeyim. 5 yıllık kalkınma plânının ve özellikle yıllık program bütçelerinin hazırlanmasında, Vali, Kaymakam ve idarî şube başkanlarının fikri ve mütalâaları alınmamakta Bakanlıklar merkez teşkilâtının görüşü, düşüncüsü ve bilgisi ile yetinilmektedir.

Bölgenin ve bölge halkının iktisadî, sosyal ve kültürel durumunu en iyi bilecek ve teşkil edecek olan İl ve İlçe kuruluş âmir ve memurlarının plân ve programlar son şeklini almadan evvel bir süre incelemelerine bırakılması yerinde olur.

Belli bir işi görmek veya muayyen bilgileri toplamak üzere il ve ilçelere gelen memurlar yapacakları işler hakkında il ve ilçe âmir ve memurlarıyla fikir teatisinde bulunmaktadırlarından ve bir kısım heyetler buna lüzum görmediklerinden yanlış sonuçlara varmaktalar ve bu yanlış bilgilere dayandırılan kararlarda elbette faydadan çok mazarrat doğurmaktadır.

Örneğin, Sivasa gelen ve örnekli suretiyle bilgi toplayan her gruba örnek olarak seçtikleri mahallerin nüfusu 10.000 i aşan Sivas şehri sakinlerinin sosyal, kültürel, iktisadî nüfus ve aile mikdarları bakımından bir kıstas olmayacağı, çünkü ele alınan o mahalle sakinlerinin tamamıyla hususiyet arzeden ailelerden müteşekkil olduğu bildirilmesine nazaran aynı mahallede işlemeye devam edilmiş ve tabiatıyla sonuçta her bakımdan hatalı olmuştur.

Yine Sivas ilinin en mühim ve en acil ihtiyaçlarından bazılarının programa aldırılıp çarelerinin bulunmasına ve bu konuda yatırımlar teminine muvaffak olunamamıştır.

Sivas ilinin yol davası, çıkmaz sokak olmaktan kurtarılması, 10.000 i aşan nüfusa çalışma sahası bulunması ve yer altı servetlerinin işletmeye açılması gibi mühim konularda Vali ve idare şube başkanlarının düşüncüsü ve görüşleri alınmadığından 9 ayı kış olan bu vilayette 5 yıllık kalkınma plânının uygulanan 3 yılı Sivas ve Sivas halkı için olumlu etkiler yapmamıştır.

Yine başka bir örneğin Çorum ilinin Kızılırmak kazasında yapılan çeltik ziraatının ele alınması ve bu gün 14 e yakın şirket tarafından idare edilen ve zaman zaman kötü rekabet yüzünden köylüye ve müstahsili zarara sokan bu ziraat kolu ele alınarak plân ve bir program içinde islahı cihetine gidilmiş olsa idi sadece o bölge halkının değil yurdumuzun iktisadî bakımından da gelişmesini temin eden unsurlardan biri olurdu. Yine aynı ilde müstahsilin yetiştirdiği 14 şeker pancarı, Turhal, Sulova ve diğer şeker fabrikalarına sevk edilmesi için harcanan zaman, para ve enerji bu bölgede 2 şeker fabrikası daha kurulmasına yetirdi artardı bile. Türkiyenin en kurak bölgelerinden biri olan Çorum ilinde akıp giden Kızılırmaktan sulanma ve içme suyu olarak 5 yıllık plânın bu ile getirdiği faydaların çok üstünde ve kıyas edilmeyecek şekilde büyük nisbette olurdu. Bunlar basit birer örnektir. Asıl üzerinde durulacak husus merkez ve il teşkilatları arasında koordine çalışmanın sağlanması, kalkınma plân ve programlarının sağlanmasında ve icrasında mahallinde çalışan vazifelerin düşünce ve fikirlerinin alınmasının usul ittihazi yurdumuzun her yönden daha çabuk kalkınmasını mümkün kılar.

3) 5/1411 sayılı kanunla 29/6/1961 tarihinde tatbik mevkiine konulan plân hedefleri ve stratejisi 10. maddesinde kalkınma hızını artırma ve plânın başarısını sağlama bakımından vasıflı insan yetiştirmeye öncelik verece-

ği kayıtlı bulunmaktadır. Tatbikatın böyle olmadı, yüksek dereceli memurların araştırmacı ve bilgilerinin artırılması maksadiyle eğitim ve öğretime tabi tutulmaları şöyle dursun, mevcut bilgi ve görgülerinden lâıyık veçhile istifade edilmediği sık sık yapılan nakil ve tayinler dolayısıyla yer değiştiren memurlar yardımların tahakkukuna değil tetkikine bile imkân bulamamaktadırlar.

Örneğin 15/Haziran/1964 tarihli ve 11728 sayılı resmi gazetede yayınlanan 6/3185 sayılı kararname ile 66 yakın Vali başka illere ve maiyetlere nakil ve tayin edilmişlerdir. 1,5 sene sonra 14/Ocak/1966 tarihli 12202 sayılı resmi gazete yayınlanan 6/5775 sayılı kararname ile yine bir o kadar Vali yer değiştirmiştir. Kaymakam ve idare şube başkanları için de durum aynıdır. Münferit kararname ile yapılan nakil ve tayinleri hesaba katmasak dahi bu nakil ve tayinler plânın tatbikine değil yıllık programların incelenmesine imkân vermemektedir. 27 Mayıs 1960 dan buyana Amasya vilâyetine 7, Çorum vilâyetine 6 Vali gönderilmiştir. Sivas iline 4 Vali tayin olunmuştur. Bunlar kısa süreli kaldıkları illerde iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı temin edecek plân ve yıllık programları uygulama zaman ve imkanını elde edemezler. Evveleminde vasıflı insan olarak yetişen idare adamlarının emniyet ve huzur içinde çalışma hayatı temin olunmalıdır.

4) Birinci 5 yıllık plânın 1963, 1964 ve 1965 yıllarındaki tatbikatında görülen aksaklıklardan bir kısmı Bakanlıklar merkez teşkilatının ve hatta, bizzat planlama teşkilatının zamanlı zamansız vazifelileri toplantıya çağırılmalarından ileri gelmektedir.

Valiler, Kaymakamlar, Tarım, Veteriner, Milli Eğitim ve Bayındırlık Müdürlerinin, yılın en hareketli çalışma mevsiminde toplantıya çağırılması ve bir süre nutuk ve konferans dinletilmesi zaman enerji ziyanına sebep olmaktadır. Misal olarak, Devlet Plânlama Teşkilatının Temmuz ve Ağustos aylarında Adanada tertipledeği toplantı gösterilebilir.

Yatırım çalışmalarına en elverişli bulunan bir devrede tertiplenen toplantı zaman bakımından isabetsiz olduğu gibi, memleketin en sıcak yerinin seçilmiş olması da şüphesiz çok isabetli bulunmamaktadır.

5) Yıllık Program bütçesinin aksaması sebeplerinden diğer biri de Bakanlıklar merkez teşkilatının sonu gelmeyen cetvel, istatistik ve bilgiler istamesidir. O kadar çok ve çeşitli bilgi cetvel ve ihsari malûmat talep edilmektedir ki, bu, İl ve İlçe teşkilatının görevli elemanlarını büroya ve masaya bağlamaktadır. Aynı bakanlığa bağlı muhtelif genel müdürlükler arasında koordine çalışma mevcut olmadığından bilgi ve cetveller mükerrer talep edilmekte ve bu talepler tevali etmektedir.

91 Sayılı kanunun 9. maddesinin C bendinde, tatbikatın üçer aylık devre raporunun icra organlarından alınıp tenkit ve değerlen-

dirilmesi esası mevcut olduğuna göre bu devreler dışında başka bilgi ve rapor istenmesi yerinde olur.

6) Yatırımlara ait plan ve projelerin ihzar, tanzim ve tasdiki, halli gereken aynı bir problem teşkil etmektedir.

Bina ve tesislerin ve alelumum yatırımların plân ve projelerin tanzimi, hesaplarının yapılması tesis yerinin tayin ve tesbiti bitmez tükenmez evrak sarfını icapettirmekte, bunların Bayındırlık ve İmar İşkân Bakanlıklarının tastikinden geçirilmesi de ridden güç ve yıpratıcı bir mesaiyi istilzam eylemektedir. Bina ve tesislerin kuruluş yerlerinin şehir ve kasaba imar plânlarında gösterilmesi, ve icabı hale göre bu plânlarda değişiklik yaptırılıp İmar ve İşkân Bakanlığından tastik muamelesinin 5-6 ayda ikmal edilmesi ciddi endişelere yol açan önemli meseleler arasındadır.

Hususiyle mahalli idarelere ait yatırımların plân ve projelerinin tanzim ve tasdiki ekseriya mümkün olmamakta ve bu cihet, idareciler için üzüntü kaynağı teşkil etmektedir.

Sivasta şehir imar planında yapılan küçük bir tadilat İmar ve İşkân Bakanlığında tastik ettirilememiş ve keyfiyet zamanın Bakanına aksettirilmiş ve Genel Müdürün masama intikal ettirmek için Vali, Milletvekili ve Belediye Başkanının uğraşmalarını icapettirmiştir.

Çorum özel idaresi yatırımlarına ait proje müteahhitliğince tanzim edilen plân, keşifname teferruatının Bayındırlık Bakanlığının tetkik ve tastikine arz olunmasına ve en yetkili âmirlerce takip edilmesine rağmen muamelelerin tekemmülü mümkün olmamış ve altı ay sonra dosya, tetkik ve tastik olunmak üzere Amasya valiliğine tevdi olunmuştur.

Yatırımların gerçeşmesinden önemli görevleri yüklenmiş olan bu iki Bakanlığın sürat ve sühuletle iş görmeleri için yeniden düzenlemeye tabi tutulmaları icabetmektedir.

7) Yardım plân ve projeleri söz konusu edilmişken bir hususda daha temas etmeyi faydalı bulmaktayım. 522 sayılı İlk Öğretim ve Eğitim Kanununun 69 uncu maddesinde (ilk okul binaları ve teesisleriyle öğretmen evleri inşaatı Milli Eğitim Bakanlığınca hazırlanacak program uyarınca Bayındırlık Bakanlığınca yürütülür) hükmü mevcuttur. Bu hükme göre Bayındırlık Bakanlığınca hazırlanan şehir ve köy okulları plânları 1960 tan buyana iki defa değiştirilmiş ve çatılara heralât ve Etermik koydurulmuştur. Bu malzemeler kısa zamanda harab olmuştur.

Aynı plânın, değişik iklim şartlarını haiz bütün köy ve şehir okullarında uygulanmasının mümkün ve uygun olup olmayacağı düşünülmemesi, tatbikatta zaman, para ve emek israfını mucip olmuştur.

Antalya ve Adanada uygulanan okul plânının Kars ve Erzurumda uygulanmasının

mümkün olup olmadığının önceden düşünülmesi gerekirdi.

Köylerde bir veya iki çeşme bulunduğu halde tazyikli su şebekesi varmış gibi okullara tesisat yaptırılmak suretiyle israfa yol açılmıştır.

Merkezden yönetimin doğurduğu bu kabil fena sonuçların önlenmesi için zihniyet değişikliğine ihtiyaç vardır.

8) Devletin geerek merkez ve gerek taşra teşkilatındaki daireler arasında koordine çalışma olmadığından ve Devlet teşkilatı pek çok kısım ve bölümlere ayrılmış olduğundan, insan gücü, para ve zaman kaybını mucip olmakta, birinin yaptığını diğeri baltalamakta veya bozmaktadır. Bakanlıklar arası ve aynı Bakanlığın Genel Müdürlükleri arasında irtibat ve çalışma nizam ve ahengi bulunamadığından kalkınma plan ve projelerinin tahakkukunda gecikmeler ve çatışmalar vuku bulmaktadır.

Mesela, Tarım teknisyenleri bir ara tahil veya sanayi bitkileri ekilmesini tavsiye eden veteriner, aynı tarlaya hayvan yemi nebatı ekilmesini tavsiye etmekte, orman mühendisi ise daha başka türlü düşünmektedir.

Sivasın Ulaş Bucağındaki Tarım Bakanlığına bağlı devlet üretme çiftliği ve okuluna kuluçka makinaları verilmiştir. Okullar bu makinaları kullanma imkânını bulamamış ve ambalaj içinde muhafaza etmiştir. Bu durum öğrenilince aynı Bakanlığa bağlı inekhane ve aygır deposu müdürlüklerinin, sözü geçen makinaları çalıştırmak üzere yaptıkları teklif uygun görülerek bir protokol tazim edilmiştir. Tarım Bakanlığı bu görüşü desteklediği halde tali derecedeki memurların menfi müdahaleleri neticesinde makinaların kullanılması mümkün olmamıştır. Aynı Bakanlığa bağlı bir Genel Müdürlüğün nakli vasıtalarından, diğer genel müdürlüğün mensupları faydalanamaz.

Aynı kaza ve aynı köye aynı günde Veteriner, Ziraat Müdürü, Orman mühendisi ayrı ayrı vasıtalarla gider ve gelirler.

Aynı konuda devlet teşkilatının muhtelif şubeleri birbirlerinden habersiz çalışmalarda bulunurlar. Mesela, köy içme sularıyla, hem iller ve hemde köy işleri Bakanlığı içme suları teşkilatı uğraşır. Su işleriyle hem D.S.İ. hem de Topraksu teşkilatı iştigal eder. Yol işleriyle Devlet Kara Yolları Genel Müdürlüğü ve Köy İşleri Bakanlığının ilgili dairesi çalışmalarda bulunur. Bu bölümler, adedi az olan mühendislerimizi ve geliri dar olan bütçemizi yıpratır ve lüzumsuz masraflar doğar. Bu durum plânın hedeflerine ve stratejisine aykırı bulunmaktadır.

9) Kalkınma plânı tatbikini aksatan sebeplerden biri de halen mer'i olan meşzuat-taki yetersizliktir. Anayasanın 50 ve 222 sayılı kanunun 1 nci maddelerine göre İlköğretim

ve Eğitim mecburi ve parasız olduğu halde, bugün köy okullarına çocukların ve özellikle kız çocuklarının göndermeyen veli ve vasiler hakkında muamele yapılmaktadır. 22 sayılı kanuna bu hususta bazı müeyyideler konulmuş ise de bunlar o derece formaliteye bağlanmıştı ki, en sür'atli bir takibatla bile ders yılı sonuna kadar tatbiki mümkün olmamaktadır.

İlk öğretim davasının tahakkuku için esaslı müeyyideler konulması ve her yıl bu uğurda harcanan milyonlarca liranın değerlendirilmesi suretiyle kalkınma plânımızın hedefine ulaşması sağlanmalıdır.

Yol ve sulama şebekelerinin tahribini önleyecek yeterli müeyyideler bulunmamaktadır. Ziraî mücadeleye katılmayan bir çiftçinin, cezasız kalan ihmali bir bölgenin mahsulünün harap ve heder olmasına sebebiyet vermektedir.

Aldığı ziraî krediyi oğlunu evlendirmek veya kızını gelin etmek için harcayanlara ve demastrasyon maksadiyle elde ettiği imkânları ihmal ve suistimal edenlere uygulamak üzere cezai müeyyideler taşıyan yeni hükümler sevk edilmelidir.

10 — Birinci beş yıllık kalkınma plân ve program bütçelerindeki yatırım ve cari giderlerinin aksaması sebeplerinden bir de, 2490 sayılı kanundur. Yıllardan beri değiştirileceği söylenen bu kanun bir türlü yürürlükten kaldırılamamış ve işlerin aksamasına sebep olmuştur. Artırma eksiltme kanunu bu günkü haliyle dahî iddia edildiği gibi ne devlet eliyle ferdi zengin eder ve ne de suistimallere yol açar. Ancak ağır, işleyen ve formaliteleri çok olan bir kanundur. Devlet teşkilatının ve mülhak bütçeli idarelerin büyük yatırımlarını emanet usulü ile yapması ve başarılı sonuçlar alması çok güçtür. Tedvir edilerek yeni kanunda teknik elemana, büyük makina, teçhizat ve malzemeye ihtiyaç gösteren işlerin yine müteahhitler eliyle yaptırılması ve fakat idareye geniş bir takdir hakkı tanınması lâzımdır.

Yeni kanunda emanet usulüne geniş yer verilmelidir. İyi tetkik edildiği takdirde emanet usulü ile ucuz, sağlam ve süratli iş yapmak ve başarı sağlamak mümkündür. Bilhassa halk ve köylü ile işbirliği yaptığı, muhasebe dahil iyi bir organizasyon kurulduğu takdirde emanet usulü çok faydalı ve olumlu neticeler vermektedir. Sosyal yatırımların çoğu, ezümle, köylerin okul, içme suyu ve yollarının yapılmasında emanet usulü diğer usulere hepsine tercih edilebilir. Ancak idarenin her türlü suistimale meydana vermiyecek tedbirleri alması, muhasebe kayıtlarının düzgün tutulması ve sıkı bir kontrolün cari olması zaruri bulunmaktadır. Uzak ve küçük köylerde yapılacak okul, su ve yol gibi tesislere müteahhitler rağbet etmemektedirler. Yeni kanunda emanet usulü kabul edilmezse bu kabil yatırımla-

(Sonu sayfa 36 da)

DOĞU İLLERİMİZDE PLÂN UYGULAMASI

Ziya KASNAKOĞLU

İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Üyesi

Türkiye'nin demokrasi düzeni içinde sür'atli kalkınmasının plânlı bir çalışma ile mümkün olacağı düşüncesi, artık üzerinde tartışma yapılmayacak bir açıklığa kavuşmuştur. Türk toplumu genellikle bu düşünceyi benimsemiş ve kabul etmiştir. Milletimizin bugünkü hayat seviyesini bir an evvel yükseltecek çalışmaların, tesbit edilen hedefler istikametinde yürütülmesini sağlamak maksadiyle hazırlanan birinci beş yıllık kalkınma plânı, 1963 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Biz kalkınma - plân ilişkilerinin fikri yönünden ziyade plânın memleketin bir bölgesindeki uygulanması üzerinde duracağız. Bilindiği gibi beş yıllık kalkınma plânının uygulanması her yıl yürürlüğe konulan yıllık programlarla düzenlenmektedir.

Programların tatbikattaki başarısı hiç şüphesiz kalkınmanın plânlı çalışma ile mümkün olacağı görüşünün doğruluğunu daha yaygın bir hale getirecektir. Bu sebepten değişik özellikler gösteren Türkiye'nin her bölgesinde yıllık programların sür'atli ve eksiksiz tahakkuk ettirilmesi gerekli bulunmaktadır.

1963, 1964 ve 1965 yıllık programların doğu bölgesindeki tatbikatında idareci, teknik eleman ve diğer görevliler olarak birçok güçlüklerle karşılaşmıştır.

Buna rağmen güçlükleri yenmek ve programı hedeflerine ulaştırmak için bütün görevliler müsbet bir anlayış içinde gayret göstermişlerdir.

Programların tatbikatında tesadüf edilen çalışmalarını aksatıcı güçlükleri tecrübelerin de ışığı altında 1966 ve diğer yıllar programlarının tatbikinde azaltmak veya ortadan kaldırmak için aşağıdaki tedbirlerin alınmasında iltizam ve fayda görülmektedir.

Doğu illerimiz kadar kısmen diğer illerimizi de ilgilendiren bu tedbirleri kısaca 4 konu halinde toplamak mümkündür.

Bunlar :

- 1 — Teknik eleman ve inşaat malzemesi,
- 2 — Mevzuat ve bazı formaliteler,
- 3 — Doğu bölgesindeki görevliler,
- 4 — Koordinasyon ve yetkidir.

1 — TEKNİK ELEMAN VE İNŞAAT MALZEMESİ :

A) Doğu bölgesinde inşaat mevsimi çok kısa olduğundan (En çok 4,5 aydır) programın aynı yıl içinde yüzde yüz tahakkukunda teknik eleman mevzuu önem arz etmektedir. Bunun için doğu illerinin teknik eleman bakımından behemehal takviyesi ve ayrıca teknik elemanlardan hiç olmazsa bir kısmının tecrübelerden seçilmesi şarttır.

Bayındırlık Bakanlığının bu konuda gösterdiği azami hassasiyet ve gayrete rağmen doğu illerimizin teknik eleman ihtiyacı miktar ve vasıf itibarıyla henüz karşılanamamıştır.

Doğuda teknik elemanlar, umumiyetle tecrübesiz ve lise derecesindeki san'at okullarından mezun personeldir. En yüksek dereceli teknik eleman olarak bir iki fen memuru bulunmaktadır. Doğu İlleri Bayındırlık Müdürlüklerinin ekserisinde bir yüksek mühendisin dahi bulunmayışı teknik eleman sıkıntısını iza ha herhalde kâfidir.

Doğunun teknik eleman sıkıntısını azaltmak için Bakanlıklar teşkilâtında veya inşaat mevsimi uzun olan (Ege, Akdeniz ve güney vilâyetleri gibi) bölgelerinde çalışan kamu sektörü teknik elemanlarından bir kısmının geçici olarak doğu illerinde görevlendirilmesi zarurî görülmektedir. Bundan başka plânlı devreye münhasır olmak üzere ordudaki yedek subay teknik elemanlarından istifade hususu da sağlanmalıdır. Bunlara ilâve olarak il dahilindeki kamu ve iktisadi devlet teşekküllerinin teknik elemanlarından istifade edilebilmelidir. Bunun zaruretini tatbikattan vereceğimiz şu misaller çok güzel ifade edecektir.

Doğunun bir ilinin (A) ilçesinde Millî Eğitim ve Sağlık Bakanlığınca bir orta Okul ile bir hastane inşaatına başlanmıştır. Bu İlçe merkezinde Devlet Su İşlerinin bir baş mühendislik teşkilâtı mevcuttur. Bu teşkilâta yüksek mühendis ve mühendisler bulunmaktadır. Bunların aynı ilçedeki bu iki inşaatı kontrol etmesi hem zaman ve hem de ehliyet bakımından çok yerinde olmasına rağmen bu kontrol işleri il merkezindeki Bayındırlık Müdürlüğünden yüzlerce kilometre uzaklıktaki (A) İlçesine gönderilen fen memuru veya teknikerle yapılmaktadır.

Keza aynı İlin (B) İlçesinde yapılmakta olan bir Hükümet Konağı inşaatının teknik elemanı bulunduğu halde ilin merkezinden Bayındırlık Müdürlüğüne ait bir Fen Memuru veya Tekniker gönderilmek suretiyle yaptırılmaktadır.

Bu gibi misalleri hem doğu ve hem de diğer illerimiz için çoğaltmak kabildir.

Bu durum, teknik eleman sıkıntısının biraz da memleketimizde teknik eleman azlığından ziyade mevcudundan iyi ve yerinde istifade edemediğimizden ileri geldiğini göstermektedir.

B) Doğu bölgesinin inşaat mevsiminin kısalığı gözönüne alınarak daire ve müteahhitlere ait çimento ve demir gibi inşaat malzemesi devlet fabrikalarının veya ithal yoluyla hükümetce geciktirilmeden sağlanmalıdır.

Doğu bölgesi ihtiyaçları fabrikalarca ve resmi müesseselerce sıraya tabi tutulmadan ve öncelikle karşılanmalıdır. İnşaat mevsimi uzun olan vilâyetlerin inşaat malzemesi ihtiyaçlarının bir müddet geciktirilmesi daima mümkündür. Çünkü; 8-12 ay inşaat yapılabilen bölgelerimiz mevcuttur. Buralarda inşaatlar bir iki ay geciktirildiği takdirde herhangi bir mahzur doğmayacaktır. Buna mukabil doğuda inşaat bakımından günlerin dahi çok önemi vardır. Bu sebepten inşaatın zamanında ikmalini güçleştirecek ve dolayısıyla hazinenin zararına yol açacak inşaat malzemesi sıkıntısının bilhassa doğuda ön plânda giderilmesine çalışılmalıdır.

2 — MEVZUAT VE BAZI FORMALİTELER :

A) Yıllık program uygulamalarını bazı mevzuatın güçleştirdiğine şüphe yoktur. Bunların başında artırma, eksiltme ve ihale, muhasebe-i umumiyeye, istimlak ve imar kanunları gelmektedir. Bunların tadil veya yenilerini ihtiva edecek mevzuatın bir an evvel çıkarılmasında ve 1966 yıllık programın uygulanmasına yetiştirilmesinde zaruret duyulmaktadır. Bir kısmı Büyük Millet Meclisinde bulunan bu kanun tasarılarının bir an evvel kanunlaşması için Hükümetce gerekli teşebbüsler yapılmalıdır.

B) İllerde yapılacak inşaatların yapım tarzları umumiyetle Bayındırlık Bakanlığınca tesbit edilmektedir. Bu hal mahalli imkân ve özellikler dolayısıyla hem inşaatın maliyetini artırmakta ve hem de ikmal müddetini geciktirmektedir.

Meselâ: Taşı bol olan bir yerde tuğla veya biriket duvar yapmak mecburiyetinde kalınmaktadır. Ayrıca malzeme çeşitleri yüzünden il ile Bakanlık arasında inşaat zamanına tesir eden bir çok yazışma cereyan etmektedir. Bu mahzuru kaldırmak için inşaatta kullanılacak

malzemeyi seçmede İl Bayındırlık teşkilâtını yetkili kılmak isabetli bir hareket olacaktır.

C) Doğu illerindeki yatırımlara ait ihaleler her yılın mayıs ayı ortalarında müteahhitlerle mukaveleye bağlanacak şekilde yapılmalıdır. Yani en geç nisan ayı başında işler ilgili Bakanlık veya müesseselerce ihaleye çıkarılmalı ve mukavelelerde işin hitam tarihi en çok 15 ekim olarak tesbit edilmelidir.

Bu şekilde hareket edildiği takdirde ihale edilen işlerin gecikmeye ve ihtilâfa mahal kalmadan zamanında bitirilmesi imkân dahiline girecektir.

D) Bayındırlık Bakanlığınca hazırlanan genel şartnâmelere göre her iş alan müteahhit şantiyesinde bir teknik eleman buldurmaya mecbur tutulmaktadır. Halbuki doğu bölgesinde serbest çalışan teknik eleman yok denecek kadar az olduğundan bilhassa küçük müteahhitler çok sıkıntı çekmektedir. Bu sıkıntıyı önlemek üzere hiç olmazsa toplam tutarı muayyen miktarı geçmeyen ihale edilen müteahhit işlerin bir serbest mühendis tarafından şantiye işlerinin tedvirine imkân verecek şekilde genel şartnâmelere bir ilâve yapılması isabetli ve lüzumlu görülmektedir.

E) İnşaat projelerinin bir kısmı ihaleden sonra hazırlandığından işler mecburen gecikmektedir. Bunun için inşaat projeleri daima ihaleden evvel hazırlanarak ihalevi müteahhip derhal müteahhitlerine verilmelidir. Bu yapıldığı takdirde müteahhitlerin taahhütlerini geciktirmelerine sebep olan bir mazeret ortadan kalkacaktır.

F) Doğu bölgesindeki inşaat ve çalışma mevsiminin kısalığı gözönünde bulundurularak 600 bin liradan yukarı işler gelecek yıllara sari (geçerli) mukaveleye bağlanacak şekilde ihale edilmelidir. Yılı içinde muhtelif sebeplerle tamamlanamayan ve geçerli bir mukaveleye de bağlanmamış olan bir inşaatın ödeneği gelecek yıla intikal etmediğinden inşaat alacaklılarının ödenmesinde birçok malî güçlükler doğmuştur. Tatbikatta birçok inşaatlar bu yüzden şartnâmesindeki zamanında bitirilmemiş ve mukavele müddetinden sonra teahhüdünü bitiren müteahhitlerin de istihkaklarını alabilmeleri için kanunî bir formül bulunmasına çalışılmış ve hatta müvazaalı yollar aranmıştır.

G) Doğu illerindeki müteahhitlerin ekserisinin sermayeleri kâfi bulunmadığından aldıkları işleri alacakları istihkaklara göre devam ettirmektedirler. Bu gibi müteahhitler, yaptığı işin istihkakını alamadığı takdirde işini ya yavaşlatmakta veya bırakmaktadır. Bunun için müteahhit istihkaklarının maliyece zamanında ödenmesinde zaruret vardır. İl Defterdarlıkları inşaat mevsimlerinde nakit bakımından takviye edilmeli ve istihkak ödemelerinde herhangi bir gecikme olmamalıdır.