

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PLANLAMA BİRİMLERİ VE SORUNLARI

Gencay ŞAYLAN
TODAİE Asistanı

GİRİŞ

Hemen hemen on yıllık bir süreden beri planlama terimi Türkiye’de karizmatik bir anlam ifade etmektedir. 1950-1960 siyasal mücadele düzeyinde âdeta bir efsane haline getirilen planlama fikri ve eyleminin, özellikle 1960 Devriminden sonra Türkiye’yi hızla azgelişmişlikten kurtaracağı paylaşılan bir inanç olmuştur. Bir yöntem ve teknik olarak gerek bürokratik kadrolarda gerek aydın çevrelerde planlamaya olan inanç nedeni ile, ülkenin ekonomik ve toplumsal yaşamını düzenleyip ona yön verecek, Başbakanlığa bağlı bir örgüt olarak «Devlet Planlama Teşkilâtı» (DPT) kurulmuş ve özel kesim için yol gösterici, fakat tüm kamu kesimi için emredici nitelikte «Beş Yıllık Planlar» yapılmaya ve uygulanmaya başlanmıştır.

Böylece planlama sorunu, Türk kamu yönetimi içinde iki yönlü bir süreç olarak ortaya çıkmıştır. Bunlardan birincisi, bütün kamu kesimini kapsayan ve emredici bir nitelikte görünen eylemler (faaliyetler) dir. Beş Yıllık Plan veya yıllık icra programları olarak tanımlanabilen bu eylemler, merkezi bir kuruluş olan DPT tarafından yürütülmektedir. Gerek Beş Yıllık Planların hazırlanmasında, gerek yıllık icra programlarının kaleme alınması sırasında, kamu kurumları içinde DPT’ye bilgi verecek ve hazırlanan plan veya programların kurum içinde yürütülmesini değerlendirecek kurumsal planlama ve koordinasyon birimlerinin kurulması gerekmiştir. Nitekim, 1962 yılı planlı devreye geçiş program tasarısında, her kurumda DPT ile karşı karşıya çalışacak planlama ve koordinasyon birimlerinin kurulması öngörülmüştü.

İkinci süreç ise, yönetim içinde doğal olarak var olan planlama faaliyetlerinden meydana gelmektedir. Kurum amaçları ile eldeki kaynaklar arasında optimal ve rasyonel ilişkiler sistemi kurma demek olan planlama eylemi, yönetimin ayrılmaz bir parçası, âdeta onun bir yönüdür. Yönetim, her şeyden önce belirli bir takım amaçların saptanması ve ondan sonra eldeki kaynakların (insan, para, malzeme, yetki, kudret vb.) bu amaçları gerçekleştire-

mek için kullanılması anlamına gelmektedir. Buna göre, geleceğe ait bir takım varsayımların ortaya konması ve yapılacak işlerin bu varsayımlara göre düzenlenmesi söz konusu olmaktadır ki, bu da planlamanın ta kendisidir.

Yukarıda tartışılan hususlar toplanacak olursa, Türk kamu kurumlarında iki yönlü bir planlama sürecinin hâkim olduğu; bunlardan birinde, planlama, şekli bir sistem olarak merkezî bir organdan kurumlara yönelirken, diğerinde de kurum içi yönetimin doğal bir parçası olarak ortaya çıktığı ileri sürülebilir. Başka bir deyişle, kamu kurumlarında kurulan planlama ve koordinasyon birimleri, yukarıda kısaca tartışılan söz konusu iki yönlü sürecin etkisi altında iş görmektedir.

İşte bu küçük çalışmanın amacı, kamu kurumlarında kurulan planlama birimlerinin nasıl çalıştığını ve sorunlarının neler olduğunu ortaya koymaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için aşağıda belirtilen noktaların açık ve seçik olarak saptanması gerekmektedir: (1) Planlama birimlerinde çalışan görevlilerin nitelikleri ve kişisel sorunları nelerdir? (2) Planlama birimlerinin görevlerinin yerine getirmesinde önemli roller oynayan etkenler nelerdir? (3) Planlama birimlerini ve eylemlerini etkileyen sorunlar için ne gibi çözüm yolları söz konusu olabilir?

Kamu yönetimi biliminin gerçeklerinden biri de, yönetim süreci içinde mutlak olarak planlama faaliyetlerinin yer alacağıdır. Gerçekten, ister planlama için görevlendirilmiş uzmanlar var olsun veya olmasın ve hatta isterse planlama kavramı hiç düşünülmemiş olsun, yönetim içinde bir takım hedefler saptanacak, bir takım politikalar seçilecek ve ileriye doğru uzanan birtakım tahminler yapılacaktır. Başka bir deyimle, bir kurum örgütü içinde planlama konusuyla uğraşan bir birimin var olmaması, o kurumda planlama faaliyetlerinin yürümediği veya olmadığı anlamına gelmemektedir. Bu tür kurumlarda, planlama faaliyetleri, az bir ölçüde de olsa, çeşitli birimlere dağılıp olarak yürütülmektedir.

Bu çalışma, sadece belirli bir planlama birimine sahip olan kurumları göz önüne almaktadır. Sırf planlama işleriyle uğraşan özel bir birime sahip olmayan kurumlar bu çalışmanın sınırları dışında bırakılmıştır. Bunun nedenleri iki tanedir: (1) Planlama faaliyeti, bu kurumlarda sübjektif bir anlam kazanmış ve diğer faaliyetler içine kaynaşmıştır. (2) Bu tür kurumlarda planlama hakkında bilgi toplamak ve gözlemlerde bulunmak âdeta imkânsız görünmektedir.

Çalışmanın sınırları ile ilgili ikinci nokta da, bilgi toplama faaliyetinin sadece planlama birimleri içinde kalmasıdır. Gerek kurum yöneticilerinin, gerek eylemci birimlerin planlama konusundaki görüşleri bilgi toplama işinde göz önüne alınmamıştır. Kısaca, çalışmanın yaklaşımı, kurumlarda çalışan planlıların görüşlerine dayandırılmıştır.

Bir araştırma tekniği olarak, ilk önce belirli varsayımların tanımlanması ve ondan sonra bütün dikkatlerin ve tartışmaların bu varsayımların işlenmesi noktasında toplanmasının gerekliliği söz konusu edilmektedir. Bu küçük çalışmada da, başlangıçtan itibaren üç ana varsayım saptanmış ve çe-

şitli kurumlardaki planlama birimlerinde gözlemlerde bulunulurken veya bilgi toplarken daima bu varsayımlar açısından hareket edilmiştir. Adları geçen bu üç varsayım şunlardır :

1. Kurumlardaki planlama birimlerinde çalışan görevlilerin planlılık sorunları açısından eğitimleri ve iş tecrübeleri yetersizdir.
2. Kurumlardaki planlama birimlerinde çalışan görevlilerle DPT uzmanları arasında devamlı bir çatışma, çekişme ve sürtüşme vardır.
3. Bugünkü halleri ile planlama işlerini yürüten birimler oldukça yetersiz görünmektedir. Başka bir deyimle, Türk kamu yönetimi içinde planlama süreci oldukça etkisiz bir şekilde yürümektedir.

GENEL OLARAK PLANLAMA BİRİMLERİNİN AMAÇLARI

Kurumlarda Kurulan Planlama Birimleri

Toplumsal bilimlerin her alanında olduğu gibi, yönetimde de planlama konusunda standart bir tanımlama yapılamamıştır. Bununla beraber çeşitli tanımlamalar arasında bir yakınlık vardır. Başka bir deyimle, çeşitli tarifler, yönetimde planlama konusunda belirli bir sınırı ortaya çıkarmaktadır. En geniş anlamı ile planlama, örgütün belirli genel ve özel hedeflerini saptayarak, bunları gerçekleştirecek çözüm yollarını ve yöntemleri en ince ayrıntılarına kadar ortaya koymak ve bu yollar arasında belirli varsayımlar (yönetim varsayımları) açısından en uygun olanını seçmek demektir.¹ Doğaldır ki, planlama konusunda en önemli sorun, hedefleri somut bir şekilde tanımlayabilmektir. İş yönetiminde bu sorun kolayca çözümlenebilir; çünkü hedefler, kâr, müşteri sayısı, satış yapılabilen coğrafi alan gibi bir takım somut kavramlarla ifade edilebilmektedir. Bu iş kamu yönetimi alanında da hemen hemen aynıdır. Kamu yönetiminde, en temel toplumsal hizmetlerde dahi hedefler, somut bir şekilde tanımlanabilir. Örneğin, polis hizmeti, belirli hizmet standartları saptanarak planlanabilir. Kısaca, planlama konusundaki en temel nokta olan hedeflerin somut olarak saptanması ve eldeki kaynaklarla bu hedefler arasındaki en optimal bağlantının kurulması sorunu, kamu yönetiminde de iş idaresinde olduğu kadar önemlidir. Aradaki yegâne temel fark, varsayımların farklılığıdır. Birinci kâr, öbüründe hizmet olması gibi..

Eğer her kurum tek başına ele alınırsa (mikro yönetim), yönetim süreci içinde planlama faaliyetlerini yürütmek zorunlu bir şart olarak görünmektedir. Zaten modern yönetim veya bilimsel yönetim gereği olarak, her örgütte özel bir planlama ve koordinasyon birimi kurulmalıdır. Bu birim, yukarıda çok kısa olarak tanımlanan planlama fonksiyonunu yürütecek ve bu konuda fikir verecektir. Ancak, Türk kamu yönetimi içinde planlama teriminin bu anlam dışında yorumlandığı görülmektedir.

Giriş kısmında sözü edildiği üzere, kamu yönetiminde planlama, bir de makro yönetim açısından tanımlanmaktadır. Burada, bir merkezî kurum

¹ Fazla bilgi için: William M. Fox, **The Management Process**, Homewood, Ill., Richard D. Irwin, 1963, s. 28-31; A.H. Dale, **Planning Theory**, New York, Prentice Hall, 1961, s. 71.

(Türkiye’de DPT) bütün kamu kesimindeki kurumlar için planlama faaliyetlerini yürütmekte, bu kurumların hedeflerini ve hedeflere ulaşma yöntemlerini genel çizgiler içinde belirtmektedir. Doğaldır ki, bu merkezî kurum, söz konusu fonksiyonunu yürütmek için birtakım özel bilgilere ihtiyaç göstermektedir. Bu nedenle de her kurumda, merkezî birimle karşı karşıya gelecek ve planlama görevini merkezin hazırladığı ana çizgiler içinde yürütecek bir birime ihtiyaç vardır.

Çizelge 1, Türk kamu yönetiminde özel bir planlama ve koordinasyon birimine sahip otuz kurum içinde hangilerinin, planlama birimi kurmalarındaki ana nedenin DPT’ye bilgi vermek olduğunu; hangilerinin de gerçek planlama görevini yürütmek olduğunu göstermektedir.

Çizelge 1 — Kurumlarda Kurulan Planlama Birimlerinin Ana Kuruluş Nedeni

<i>Ana Neden, DPT ye Bilgi Vermek</i>	<i>Ana Neden, Kurumun Planlama İşlerini Yönetmek</i>
Tapu Kadastro Gn. Md. Bayındırlık Bakanlığı Karayolları Gn. Md. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bak. Köy İşleri Bakanlığı Toprak ve İskân İşleri Gn. Md. Sağlık ve Sosyal Yardım Bak. Sanayi Bakanlığı Et-Balık Kurumu Gn. Md. TMO Gn. Md. Emlâk-Kredi Bankası Halk Bankası Şeker Fabrikaları A. O. EİEİ Genel Direktörlüğü Petrol Ofisi Gn. Md. TZDK. Gn. Md.	DSİ. Gn. Md. Emniyet Gn. Md. İmar ve İskân Bakanlığı YSE. Gn. Md. Tarım Bakanlığı Devlet Üretme Çiftlikleri Gn. Md. Orman Gn. Md. DHMİ Gn. Md. TRT Gn. Md. TCDD Gn. Md. Azot Sanayii Gn. Md. Denizcilik Bankası T.A.O. D.B. Deniz Nakliyatı T.A.Ş. TPAO Gn. Md.
TOPLAM : 16 KURUM	TOPLAM : 14 KURUM

Çizelge 1, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilâtı Rehberinden² faydalanılarak düzenlenmiştir. Çizelgeye göre, planlama biriminin kurulmasında ana neden DPT’ye bilgi vermek olmayan 14 kurumdan 8 tanesi iktisadî kamu kuruluşu veya anonim ortaklıktır. Buna karşılık, diğer gruptaki 16 kurumdan 10 tanesi genel veya katma bütçeli örgütlerdir. Şurası bir gerçektir ki, bu 30 kurumda da DPT’ye bilgi vermek yahut kendi planlama görevini yürütmek için planlama birimleri kurulmuştur diye bir ayırım yapmak çok an-

² T.C. Devlet Teşkilâtı Rehberi 1968, TODAİE Yayını, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1968.

lamsızdır. Pek doğal olarak, her kamu kurumunda kurulan planlama ve koordinasyon birimi, merkezi planlama birimine bilgi verecektir. Ancak, burada gösterilmek istenen nokta, planlama biriminin kuruluşunda, örgüt içi süreçlerin ya da örgüt insiyatifinin mi en önemli rol oynadığı, yoksa örgüt dışından, devlet hiyerarşisi içinde yukarıdan gelen bir baskı ile mi planlama biriminin kurulmuş olduğudur. Bu noktanın ortaya çıkarılması için de Devlet Teşkilâtı Rehberi kaynak olarak kullanılmıştır.

Planlama Birimlerinin Genel Olarak Amaçları

Yukarıda tartışılan konuların ışığı altında, Türk kamu yönetimindeki planlama birimlerinin ne gibi amaçlar peşinde koştuğu genel olarak sıralanabilir. Bu çalışmanın örneklemini meydana getiren 14 kurumda, planlama birimlerinin gerçekleştirmeye çalıştıkları genel amaçlar önem sırasına göre şu şekilde sıralanmaktadır :

1. DPT’ce hazırlanan Beş Yıllık Plan ve yıllık icra programlarının, kurumca yürütülmesini gözetmek.
2. Beş Yıllık Planların veya yıllık programların hazırlanması için DPT’ye bilgi vermek ve bir takım alternatifler teklif etmek.
3. Özellikle yatırımcı kurumlarda, yatırım projelerini hazırlamak veya hazırlanan projeleri gözden geçirip değerlendirmek veya düzeltmek.
4. Planın ve yıllık icra programlarının çerçevesi içinde eylemci birimler için faaliyet programları hazırlamak ve eylemci birimlerce hazırlanan faaliyet programlarını gözden geçirmek.
5. Kurum bütçesini hazırlamak veya hazırlanan bütçeyi gözden geçirip gerekli düzeltmeleri yapmak.

PLANLAMA BİRİMLERİNDE ÇALIŞAN GÖREVLİLER

Planlama Görevlilerinin Meslekî Nitelik ve Kökenleri

Planlama faaliyetlerini yürütecek görevlilerin hangi tip öğrenimden geçmesi gerekli olduğu hususunda kesin birşey söylemek mümkün değildir. Planlama sorumluluğu, örgütün cinsine ve büyüklüğüne göre çeşitli şekillerde yürütülebilir. Eğer örgüt, yapı olarak nispeten ufaksa ve işleri nispeten rutin kapsamlı ise, baş yönetici planlama fonksiyonunu üzerine alır ve hergün bir miktar vaktini bu işe ayırabilir. Ancak, kuruluş veya yapılan işlerin geniş ve karmaşık kapsamlı olması halinde, planlama işi ayrı bir birim tarafından yürütülür. İşte ana sorun, bu planlama birimlerinde ne tür niteliklere sahip, ne sayıda görevlinin çalıştırılacağına saptanmasıdır.

Planlama sorumluluğunu yürüten kişinin çeşitli alternatifler arasında karar vermeye (yöneticiye ait) esas olacak seçmeyi yapması, kabul edilen planların uygulama ve kontrolünü değerlendirme işleri ile uğraşacağı bir gerçektir. Bu işleri yürütmek için her kurumun bünyesine göre çeşitli nitelikte ve sayıda görevli gerekmektedir. Bununla beraber, plancıların belirli bir ye-

tişme sürecine ihtiyaç gösterdikleri söylenebilirse de, herhangi bir meslek dalının planlama işlerini yürütmek için en uygun tahsili «background» sağladığı ileri sürülemez. Plancının esas mesleği ne olursa olsun, kurumunu çok iyi tanıyan ve geniş bir dünya görüşüne sahip bir kişi olması gereklidir.

Çalışmanın kapsamına giren 14 kurumdaki planlama birimlerinde çalışan plancı ve idarî görevlilerin dağılımları Çizelge 2'de gösterilmektedir.

Çizelge 2 — Planlama Birimlerinde Çalışan Plancı ve İdarî Görevlilerin Sayısal Dağılımı

<i>Kurumlarda Çalışan Görevli Sayısı</i>	<i>Kurum Sayısı (Plancı sayısına göre)</i>	<i>Kurum Sayısı (İdarî görevlilere göre)</i>
2 Kişi	2 Kurum	1 Kurum
3 Kişi	3 Kurum	4 Kurum
4 Kişi	2 Kurum	2 Kurum
5 Kişi	3 Kurum	Yok
6 Kişi	1 Kurum	2 Kurum
7 Kişi	Yok	1 Kurum
8 Kişi	1 Kurum	Yok
9 Kişi	1 Kurum	2 Kurum
10 Kişi	Yok	1 Kurum
10 Kişiden Fazla	1 Kurum (22 kişi)	1 Kurum (16 kişi)
SAYISAL TOPLAM	81 Plancı	85 İdarî Görevli

Yukardaki çizelgeye bakarak 14 kurum içinde, 10 kurumun (% 71,4) iki ilâ beş kişi arasında plancı çalıştırdığı söylenebilir. Kurum başına düşen plancı ortalaması 5,7; idarî görevlilerin ortalaması ise 6,07'dir. Planlama birimlerinde çalışan idarî görevlilerin plancılardan fazla olması dikkati çekmektedir. Bu idarî görevlilerin çoğunu daktilolar meydana getirmekte, bu arada tercüman, teknik ressam vb. kadrolara da raslanmaktadır. Planlama görevlileri ile idarî görevliler arasında, plancılar yararına en yüksek orana Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığında raslanmaktadır. Burada beş planlama görevlisine karşılık iki idarî görevli bulunmaktadır.

14 Kurumda çalışan 81 planlama görevlisinin meslekleri itibarıyla dağılımı Çizelge 3'te gösterilmektedir.

Çizelge 3 — Planlama Görevlilerinin Mesleklerine Göre Dağılımı

<i>Meslekler</i>	<i>Kurum Sayısı</i>	<i>Toplam Plancı Sayısı</i>
Elektrik Mühendisi	4 Kurumda	16
İnşaat ve Makine Mühendisi	6 Kurumda	21
İktisadî ve Ticarî İlimler Akademisi	2 Kurumda	3
Hukuk Fakültesi	2 Kurumda	3
Emekli Subaylar	3 Kurumda	7
Ziraat Mühendisi	4 Kurumda	13
Orman Mühendisi	3 Kurumda	14
Tıp Doktoru	1 Kurumda	1
Bölge Plancısı	1 Kurumda	1
Kadastro Mühendisi	1 Kurumda	2

Çizelge 3'e göre planlama görevlileri içinde en hâkim meslek grubu mühendislerdir. Toplam olarak 37 mühendisin, toplam plancıların % 47,4'ünü meydana getirdiği anlaşılmaktadır. Mühendisler grubunu takip eden grup, ziraat ve orman mühendisleridir. Toplam olarak 27 kişi bütün planlama görevlilerinin % 33,3'ünü meydana getirmektedir. Kurumlardaki planlama birimleri içinde meslekler açısından en dengeli dağılışı Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğünde görülmektedir. Bu genel müdürlükteki plancıların meslekler itibarıyla dağılımı şu şekildedir: 1 bölge plancısı, 2 ziraat mühendisi, 1 hukukçu.

Planlama Görevlilerinin Eğitim Sorunu ve Hizmet Süreleri

Yukarda, planlama birimlerinde çalışan kimselerin çeşitli mesleklerden gelmiş olduğu ortaya konmuştu. Bu noktada akla gelen soru, plancı olarak çalışan görevlilerin, çalıştıkları kurumların özelliği ne olursa olsun, herhangi bir eğitime ihtiyaçları olup olmadığıdır. Gerçekten, plancılık faaliyetlerini yürütebilmek için kişilerin bazı nitelikleri kazanmış olmaları gerekli görünmektedir. Bu nitelikler genel olarak şu şekilde tanımlanabilir: (1) Kurumun ve çevresinin kaynaklarının kapasitesi konusunda analizler yapabilmek, (2) planlamaya esas olacak standart ve kıstaslar arasından en uygun olanını seçebilmek, (3) en rasyonel şekilde bilgi toplama sistemi kurabilmek, (4) ileriye dönük düşünebilmek ve kafada bir takım soyut modeller kurabilmek, (5) kafasındaki model ve bilgiyi tam ve anlamlı bir şekilde karşısındakine anlatabilmek, yani haberleşme açısından yetenekli olabilmek. Açıkça görüldüğü üzere, sırf bu yeteneklerin kazanılmasını amaç edinen bir öğrenim dalı yoktur. Bundan dolayı planlama fonksiyonunu yürütebilecek kişilerin genel anlamda, yukarda sözü edilen yetenekleri elde edebilmeleri için resmî bir eğitimden geçmeleri düşünülebilir. Bundan sonra, her plancı, içinde çalıştığı kurumun özellikleri konusunda resmî veya gayri resmî bir hizmet-içi eğitim

geçirmelidir. İleride de görüleceği üzere, bu hizmet-içi eğitimin en verimli şekli, tecrübe olarak tanımlanabilir.

14 kurumda da, planlama birimlerinin başında bulunan kimseler planlama birimlerinde çalışan görevliler için resmî bir eğitimin yüzde yüz gerekli olduğunu ileri sürmüşlerdir. Bununla beraber, 14 kurumda çalışan 81 plancıdan ancak 11 tanesi plancılık konusunda resmî bir eğitimden geçmiştir. Bu, genel toplamın % 13,5'ini teşkil etmektedir. Planlama konusunda eğitim görmüş 11 kişinin kurumları ve gördükleri eğitimin cinsi şu şekildedir :

1. TODAİE Yönetim Seminerleri
EİEİ Genel Direktörlüğünden 1 kişi.
TCDD Genel Müdürlüğünden 3 kişi.
Karayolları Genel Müdürlüğünden 1 kişi.
2. Harp Akademisi
Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığında 1 kişi.
TCDD Genel Müdürlüğünden 1 kişi.
3. DPT Planlama Seminerleri
Petrol Ofisi Genel Müdürlüğünden 1 kişi.
4. Devlet Yatırım Bankası Seminerleri
Petrol Ofisi Genel Müdürlüğünden 1 kişi.
5. Dışarda Eğitim Görenler
TRT Genel Müdürlüğünden 1 Kişi (İngiltere'de modern yönetim teknikleri).
Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğünden 1 kişi (Berlin Teknik Üniversitesi, bölge planlama).

Görüldüğü üzere, planlama biriminde çalışan görevlilerin eğitimi hiç de parlak görünmemektedir. Çoğunluğu mühendislerden ve ziraatçılardan meydana gelen plancıların, fizik bilimleri tahsillerine dayanarak planlama işlerini yürüttükleri anlaşılmaktadır. Ancak, yine planlama birimlerinin başlarında bulunan mühendis plancıların belirttiğine göre, mühendislerin plancı olarak çalışmaları yetersiz kalmaktadır. Mühendisler aldıkları kültür gereği, mikro düzeyde gayet başarılı çalışmakta, yani tek somut bir problemi kolaylıkla analiz edebilmektedirler. Ancak iş, geniş düşünüş ve koordinasyon yeteneğine ihtiyaç gösteren çeşitli problemleri kapsadığı an, mühendisler yetersiz kalmakta, başka bir deyimle makro düzeyde başarısız gözükmektedirler. Yine aynı kişilere göre, bunun çaresi mühendis plancıların asgarî 5-6 yıl plancılık tecrübesi kazanmış olmalarıdır. Çizelge 4, 14 kurumda çalışan 81 planlama görevlisinin plancı olarak çalışma yıllarını göstermektedir.

Çizelge 4 — Plancıların Plancı Olarak Hizmet Yıllarına Göre Dağılımı

<i>Kurumlar</i>	<i>1 Yılden Az</i>	<i>1 - 3 Yıl Arası</i>	<i>3 Yılden Fazla</i>
TMO Genel Müdürlüğü	1	1	1
EİEİ Genel Direktörlüğü	—	1	2
TCDD Genel Müdürlüğü	1	2	2
Orman Genel Müdürlüğü	9	7	6
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bak.	3	1	1
Sanayi Bakanlığı	2	—	—
TRT Genel Müdürlüğü	3	7	4
Devlet Üretim Çiftlikleri Gn. Md.	1	2	1
Sağlık ve Sosyal Yardım Bak.	—	—	4
Köy İşleri Bakanlığı	2	2	1
Petrol Ofisi Genel Md.	—	1	2
Tapu-Kadastro Genel Md.	—	—	4
Toprak ve İskân İşleri Gn. Md.	—	—	4
Karayolları Genel Md.	1	2	2
TOPLAM	23	27	31

Çizelge 4'e göre, üç yıldan fazla çalışan plancılar 31 kişi olup, toplam görevlilerin % 39,5'ine ulaşmaktadır. Üç yılla bir yıl arasında çalışan plancılar ise 23 kişi olup, genel toplamın % 33,3'ünü meydana getirmektedir. Bir yıldan az çalışan görevliler ise 23 kişi olup, genel toplamın % 27,2'sine erişmektedir. Buna göre, planlama görevlilerinin dörtte birinden biraz fazlasının, kurumlarındaki planlama sorunları üzerinde oldukça tecrübesiz oldukları ileri sürülebilir. Buna karşılık, toplamın üçte birinden fazlası yeterli tecrübeye sahip görünmektedir. Bu noktada kurumların dağılımının da ilginç bir durumda olduğu söylenebilir. Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ile Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğündeki plancıların hepsi «üç yıldan fazla» sütununa girmektedir. Buna karşılık, Sanayi Bakanlığı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı plancılarının tecrübe bakımından en yetersiz oldukları ileri sürülebilir.

Planlama Görevlilerinin Yeterliği Sorunu

Yukarda, 14 kurumda çalışan 81 plancının meslekler itibarıyla dağılımı, planlama konusunda özel bir eğitim görüp görmedikleri ve plancı olarak çalışma tecrübeleri tartışılmıştı. Bu tartışmalarda ortaya çıkan sonuçlar bir yana, acaba Türk kamu yönetimi içindeki plancılar görevlerini ne ölçüde yürütebiliyorlar? Dikkatler bu nokta üzerinde toplandığı anda, ilk olarak şunu belirtmek yerinde olacaktır: Plancıların yeterliği ve görevlerini ifa edişi, çeşitli görüş açılarından ve çeşitli şekillerde değerlendirilebilmektedir. Planlama görevlilerinin yeterliği hakkında, kurum yöneticisinin, DPT uzmanlarının ve bizzat plancıların şeflerinin görüşleri değişik olabilir. Üç türlü görüş, çeşitli maksatlarla ayrı ayrı veya bir arada ele alınıp bir değerlendirmeye gidilebilir. Bütün bunlarla birlikte, bu çalışmanın kapsamı içinde, planlama görevlilerinin yetenekleri ve yeterliği konusunda, kurumlardaki planlama birimlerinin başında bulunan kişilerin görüşlerine dayanılmış ve bu konudaki analizlerde bu kişilerden toplanan bilgiler kullanılmıştır.

Şimdi üzerinde durulması gereken ilk konu, kurumlardaki plancıların niteliklerinin hizmetin gereklerine uygun olup olmadığıdır. 14 kurum içinde, 10 kurumun planlama birimleri başları, ellerindeki görevlilerin, hizmetin gerekleri için yetersiz olduklarını ileri sürmüşlerdir. Ancak geri kalan 4 kurumda, planlama görevlilerinin, hizmeti yürütmekte yeterli oldukları bildirilmiştir. Başka bir deyimle, kurumlarda çalışan plancıların yetersizliği görüşü % 71,6 oranındayken, yeterli olduğu görüşü % 28,4 oranına erişmiştir. Bu oranlara bakarak, kurumlarda çalışan planlama görevlilerinin, hizmetin gerekleri açısından yetersiz olduğu ileri sürülebilir.

Plancıların planlama görevini yeterli ve etkili bir şekilde yürüttüğü 4 kurum şunlardır: TCDD Genel Müdürlüğü, TRT Genel Müdürlüğü, Tapu-Kadastro Genel Müdürlüğü, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı. Ancak, şu noktada tekrar hatırlanmalıdır ki, bu yeterlik ve etkinlik kavramları, bizzat bu kurumlardaki planlama birimlerinin başında bulunan kişilerin görüşlerine dayanmaktadır. Örneğin DPT uzmanları veya bizzat TCDD Genel Müdürü, TCDD örgütündeki planlama görevinin işleyişinden gerek nitelik, gerek nicelik açısından memnun olmayabilirler.

Şimdi tartışılması gereken nokta, eğer planlama görevlileri hizmetin gereklerini yerine getirmede yetersizse, bu yetersizliğin ne olduğudur. Bu konuda akla gelen ilk neden, planlıların eğitiminin yetersiz oluşudur. Doğaldır ki, eğitim terimi burada, hem de tecrübeyi, hem de resmî bir eğitimden geçme sürecini kapsamaktadır. İkinci olarak ileri sürülebilecek neden, planlama faaliyetlerini yürüten görevlilerin nitelik bakımından yeterli, fakat sayı bakımından yetersiz olmasıdır. Üçüncü neden, planlama biriminde bazı uzmanlık dallarına mensup bir elemanın yokluğu olabilir. İşte bütün bu nedenlere göre planlama görevlilerinin kurumlar açısından yetersizliği Çizelge 5'te gösterilmektedir.

Çizelge 5 — Kurumlardaki Planlama Görevlilerinin Hizmetin Gereklerine Göre Yetersizlik Nedenleri

<i>Yetersizlik Nedenleri</i>	<i>Kurum Sayısı</i>	<i>Oran %</i>
Planlama İşlerinde Çalışan Görevlilerin Eğitimi Yetersizdir.	9 Kurum	% 64,2
Planlama İşlerinde Çalışan Görevlilerin Sayısı Yetersizdir.	8 Kurum	% 57,6
Planlama Birimlerinde Bazı Uzmanlık Dallarına Mensup Kişilerin Yokluğu Hissedilmektedir	10 Kurum	% 72

Çizelge 5'e göre, üç neden de hemen hemen eşit oranlarda söz konusudur. Ayrıca bu nedenler arasında sıkı bir bağlantı (özellikle birinci ve ikinci neden arasında) gözlenmektedir. Örneğin, 9 kurumda da, görevlilerin eğitimsizlik nedeni ile yetersiz olduğu ifade edilmiştir. Ancak, eldeki elemanları eğitime yollamak çok zorluk yaratmaktadır. Çünkü eldeki elemanlar hizmetin gerekleri için zaten sayı bakımından yetersizdir. Sayı bakımından yetersizlik nedenleri ile birçok uzmanlık dallarının planlama biriminde kullanılması gereği vardır. Örneğin, üçüncü nedeni işaretleyen 10 kurumdan beşinde hangi uzmanlık dallarına ihtiyaç olduğu da belirtilmiştir. Devlet Üretim Çiftlikleri Genel Müdürlüğünde bir iktisatçıya, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığında bir inşaat mühendisine, TRT Genel Müdürlüğünde ise bir matematikçiye, bir işletme planıcısına ve bir sosyologa ihtiyaç vardır. Bu konuda söylenecek son söz, planlama görevlilerinin üç yetersizlik nedeninin tek tek değil, daima bir arada ele alınmasının gerekli olduğudur.

PLANLAMA BİRİMLERİNİ ETKİLEYEN İÇ VE DIŞ ÇEVRESEL KOŞULLAR

Planlama Birimlerini Olumsuz Yönde Etkileyen Çevresel Koşullar

Planlama faaliyeti, tek kelime ile, ileriye ait birtakım rasyonel tahminler yapma diye tanımlanabilir. Başka bir deyimle, sistemin, tanımlaması gereği olarak yüzde yüz rasyonel bir çerçeve içine oturtulması zorunluluğu söz konusudur. Ancak, planlama birimlerinin faaliyetlerinin rasyonel bir sistem

içine oturduğunu ve ortaya çıkan çevresel sorunların derhal bilimsel ve objektif yollarla çözümlendiğini ileri sürmek imkânsız görünmektedir. Bunun iki önemli nedeni olduğu ileri sürülebilir : Birinci olarak, sistem içindeki değişkenlerden biri insandır. Yönetim süreci içinde insan değişkeninin yüzde yüz rasyonel olduğu, rasyonel davrandığı kabul edilememektedir. İkinci olarak, kamu yönetimi için siyasî davranış değişkeni söz konusudur ve bu davranış tipi çoğu zaman plancılığın gerektirdiği rasyonel düşünme kavramı ile çatışma halindedir. Doğaldır ki, bu iki ana nedenin yanında, birçok özel, ikinci derece etken de sayılabilir.

Çalışmanın kapsamına giren 14 kurumdan 9 tanesinde, planlama birimlerinin çalışmalarını olumsuz yönde etkileyen resmî veya gayri resmî çevresel şartların varlığına işaret edilmektedir. Geri kalan 5 kurumda ise, planlama birimlerini ters yönde etkileyen herhangi bir resmî veya gayri resmî çevresel şartın varlığı söz konusu edilmemiştir. Kurumlardaki planlama birimlerini ters yönde etkileyen olumsuz şartlar arasında şunlar sayılmaktadır: (1) Planlama birimlerinin yetki ve görevlerinin tam olarak saptanmamış olması, (2) planlama birimlerine gereksiz ve teferruat sayılabilecek işlerin yüklenmiş olması, (3) planlama biriminin çalışması üzerinde yönetimin olumsuz ve engelleyici etkisinin varlığı. Çizelge 6, yukarıda kısaca tartışılan üç etkenin söz konusu 9 kuruma göre dağılımını göstermektedir.

Çizelge 6 — Planlama Birimlerini Olumsuz Yönde Etkileyen Koşulların Kurumlara Göre Dağılımı

<i>Kurumlar</i>	<i>Birinci Neden Planlama Birimlerinin Yetki ve Görevlerinin Tam Olarak Saptanmamış Olması</i>	<i>İkinci Neden Planlama İşinin Teferruata Boğulmuş Olması</i>	<i>Üçüncü Neden Planlama Üzerinde Yönetimin Olumsuz ve Engelleyici Baskısı</i>
TCDD Genel Müdürlüğü		X	X
EİEİ Genel Direktörlüğü		X	
TMO Genel Müdürlüğü	X		
Sanayi Bakanlığı	X		
Orman Genel Müdürlüğü		X	X
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bak.	X	X	
TRT Genel Müdürlüğü			X
Toprak ve İskân İşleri Gn. Md.	X	X	X
Devlet Üretim Çiftlikleri Gn. Md.		X	
SAYISAL TOPLAM	4 (% 28,6)	6 (% 43,2)	4 (% 28,6)

Yukardaki çizelgede hangi etkenin hangi kurum için söz konusu olduğu görülmektedir. Görev ve yetkilerin tam olarak saptanmamış olması, bir örgütlenme ve yeniden düzenleme konusu olarak ortaya çıkmaktadır. Aynı şekilde, planlama biriminin fazla teferruata boğulmuş olması da, bu birinci şıkka sıkıca bağlı görünmektedir. Ancak teferruata boğulma işi, her zaman görev ve yetkilerin tam olarak saptanmamış olmasından doğmayabilir. Örneğin, hiçbir zorlayıcı tüzük veya talimatname hükmü mevcut olmamasına rağmen, Enerji ve Tabii Kaynak Bakanlığında dilekçeler, planlama birimine havale edilmektedir.

Planlama birimlerinin çalışmalarını olumsuz yönde etkileyen çevresel koşulların varlığından söz edilen 9 kurumda da, bu durumu ortadan kaldırmak ve planlama birimi üzerindeki olumsuz etkilemelere mâni olmak için bazı tedbirlerin düşünüldüğü ifade edilmiştir. Bu tedbirler şunlardır :

1. TCDD Genel Müdürlüğü köklü birtakım değişikliklerden ziyade günlük ad hoc tedbirlerle işi yürütmeğe çalışmaktadır.
2. EİEİ Genel Direktörlüğünde bir yeniden düzenleme faaliyeti düşünülmekte ve bununla ilgili bir tasarı hazırlanmaktadır.
3. TMO Genel Müdürlüğünde yeni personel almak düşünülmektedir.
4. Sanayi Bakanlığındaki planlama birimi, ilk iş olarak, bakanlığın hiç olmazsa yatırım bütçesini yapma işini üzerine almağa hazırlanmaktadır.
5. Orman Genel Müdürlüğü bir yeniden düzenleme faaliyeti içindedir.
6. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığındaki birim, yetkilerini artıracak bir düzene geçmeyi arzulamaktadır.
7. TRT Genel Müdürlüğündeki birim ise, yeni bir iş düzeni hazırlamakta ve bazı modern planlama ve proje yönetimi konularında bilgi sahibi olmaları için İngiltere'ye personel yollamaktadır. (Program Değerlendirme ve Gözden Geçirme - PERT - konusundaki kursa).
8. Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğünde şu anda hiçbir şey yapılamayacağı ileri sürülmektedir.

Plancıların Yöneticilerle İlişkileri

Plancıların yöneticilerle ilişkileri, ilk bakışta amir ve ona bağlı danışman arasındaki ilişkiler tipine girmektedir. Gerçekten, plancı yöneticiye bağlıdır, ona fikir verir. Yönetici isterse onu dinler, istemezse dinlemez. Çoğu zaman yönetici, plancıya ne yapması gerektiği konusunda direktifler vermekte ve onu denetlemektedir. Ancak, madalyonun bir de öteki yüzü vardır. Plancı çok geniş kapsamlı düşünen ve ileriye doğru bakan bir kişi olarak tanımlanabilir. Halbuki, yönetici daha farklı bir değerler dizisine sahiptir ve bazan yöneticinin görüşleri, plancının rasyonel dünyası ile uyuşmayabilir. Özellikle, yöneticinin büyük bir siyasi baskı altında bulunduğu kamu yönetiminde, bu çatışma ve sürtüşme daha belirgin hale gelmektedir. Özellikle, kamu yönetimindeki siyasal baskı nedeni ile yönetici-plancı ilişkilerinin çok karar-

sız bir hale geldiği, gittikçe rasyonel olma değerinin ortadan kaybolduğu ileri sürülmüştür. Acaba, Türk kamu yönetiminde bu sorunun gerçek cevabı nedir?

Bu çalışmada kullanılan yöntem gereğince bütün analiz ve genellemeler, kurumlardaki planlama birimlerinin başında bulunan kişilerin görüşlerine ve onlardan toplanan bilgiye dayanmaktadır. Bu bakımdan, söz konusu kişilerin kendi amirleri olan yöneticiler hakkındaki görüşlerinin nesnelliği oldukça şüpheli görülmektedir. Bu nokta, aşağıdaki tartışmalar sırasında devamlı olarak hatırdâ tutulmalıdır.

Kendi kurum yöneticilerinin (bakan veya genel müdür), planlama birimlerinin sorunlarına ve plancılara karşı tutumlarında eleştiriye değer yönlerin bulunduğunu bildirenler 5 kişidir. Başka bir deyimle, beş kurumda (genel toplamın % 35,7'si) yöneticilerle plancılar arasında bir çekişme mevcut olup, yöneticilerin tutumu plancılar tarafından eleştirilmektedir. Geri kalan dokuz kurumda ise, yöneticilerin planlama birimine ve sorunlarına karşı tutumları fevkalâde olarak nitelendirilmiştir.

Yöneticilerinin planlama sorunlarına karşı tutumlarında eleştiriye değer yönler bulan beş kurumun hepsi de siyasî baskı konusuna değinmişlerdir. Bu kurumlardaki plancılara göre, yöneticinin üzerindeki siyasî baskı nedeni ile arzu edilen plancı-yönetici ilişkileri kurulamamakta ve baskıdan dolayı kurum içinde plancıların statüleri zayıflamaktadır. Ayrıca bu beş kurumdan dördünde de yöneticilerin bir planlama, planlı çalışma nosyonuna sahip olmadığı belirtilmiştir. Adı geçen dört kurumdaki planlama birimleri başları, yöneticilerinin planlama ve modern yönetim konusunda hiçbir fikir sahibi olmadıklarından yakınmaktadırlar.

Kısaca toplayacak olursak, plancıların ancak küçük bir kısmı yöneticilerinden şikâyet etmekte ve bu şikâyetin esas nedeninin yönetici üzerindeki siyasî baskı olduğunu belirtmektedirler. Ayrıca, hemen hemen siyasî baskı kadar önemli bir şikâyet konusu, yöneticilerin eskikafalılığı ve planlama hakkındaki bilgisizlikleridir.

Plancı-Eylemci (İcracı) Birim İlişkileri

Planlama biriminin faaliyetleri, sadece gelecek için planlar yapmak veya yöneticilere değişkenler teklif etmekle bitmemektedir. Planlama, yönetim içinde devamlı bir süreçtir. Bu süreç belirli bir noktadan başlayarak, devamlı olarak gelecek için politika ve hedefler saptamak, saptanan politikanın eylemci birimler tarafından uygulanışını değerlendirmek ve gerekli değişiklikleri yapmak şeklinde yürümektedir. Başka bir deyimle, planlama süreci iki yönlü olarak ilerlemektedir. Bir taraftan, planlama birimi bilgi toplayıp kurumun eylemci birimleri için politikalar ve uygulama yöntemleri hazırlamakta, diğer taraftan, bu politikaların eylemci birimlerce uygulanması konusunda bilgi toplayarak (feedback), örgütün genel amaçları açısından politikayı ve uygulamayı değerlendirmekte ve gerekli düzeltme tekliflerini ileri sürmektedir. Bu bakımdan, planlama görevinin yürütmesi için, planlama birimleri ile eylemci birimler arasında devamlı bir bilgi alışverişinin yapılması zorunlu görülmektedir.

Kamu kurumlarında, yukarıda tartışılan bilgi toplama işi iki aşamada cereyan etmektedir: Birinci aşamada, kurumlardaki planlama birimleri eylemci birimlerden bilgi toplamakta, ikinci aşamada ise bu toplanan bilgiler DPT'ye ulaştırılmaktadır. Gerek birinci, gerekse ikinci aşamada bilginin toplanma şekli, ne zaman toplanacağı ve ne tür bilgilerin toplanacağı DPT tarafından çıkarılan çeşitli yönetmeliklerde belirtilmektedir.

DPT genel olarak kurumlardan, kendi hazırladığı forma uygun olarak üç aylık faaliyet raporları istemektedir. Bunun dışında beş yıllık planın hazırlanması sırasında, kurum plancıları ile DPT uzmanları bir komisyon halinde toplanmaktadır (Özel İhtisas Komisyonları). Yıllık icra programlarının hazırlanışı sırasında da sektör çapında kurum plancıları ile DPT uzmanları toplantılara katılmaktadırlar. Bunların dışında ise, çeşitli şekillerde resmi veya gayri resmî bilgi alışverişi yapılmaktadır.

Kurumlardaki planlama birimleri ise, eylemci birimlerden çeşitli şekillerde bilgi toplamaktadır. Bu bilgi toplama şekilleri genel olarak şunlardır:

1. Aylık yazılı raporlar. Eylemci birimler planlama birimine aylık faaliyet raporları vermektedir. Bu usulü kullanan kurum sayısı 10'dur.
2. Üç aylık yazılı faaliyet raporları. Bu usulü kullanan kurum sayısı 4'tür.
3. Eylemci birimlerin yetkilileri ile plancıların aylık koordinasyon toplantıları. Bu usulü uygulayan kurum sayısı 5'tir.
4. Bir de plancı birimlerle eylemci birimler arasında hiç bilgi alışverişi olmayan veya çok kötü olan kurumlar vardır.

Eylemci birimlerle planlama birimleri arasındaki bilgi alışverişi ilişkileri incelenirken, taşradaki birimler için bazı özel sorunların söz konusu olabileceği düşünülebilir. Bununla beraber, 14 kurumda da, taşra birimleri ile olan ilişkilerin bir özellik veya diğer eylemci birimlerden farklılık göstermediği belirtilmiştir. Ancak iki kurumda taşradaki personelin çok yetersiz olduğu ve onlardan gelecek bilgilere asla güvenilemeyeceği ileri sürülmüştür.

Yukarda, plancı birimlerle eylemci birimler arasındaki bilgi toplama şekilleri tartışılmıştır. Ancak, şurası da açıkça belirtilmelidir ki, kurumlardaki plancılar bir plancı olarak bilgi toplama fonksiyonuna güvenmemekte, bu fonksiyonun iyi çalışmadığından söz etmektedirler. Yapılan işin, daha çok DPT tarafından kendilerine verilen bir yükümlülüğü yerine getirmek amacıyla güttüğü ileri sürülmektedir.

Eylemci birimlerle planlama birimleri arasındaki ilişki şekillerinin en önemlilerinden biri, kurum bütçesidir. Planlama süreci aslında bir piramit manzarası göstermektedir. Bu piramidin en üstünde, kurumun kuruluş kanunu ile belirtilen amaçları yer almaktadır. İkinci basamakta, söz konusu amaçlara nasıl ulaşılacağını belirten genel politika bulunmaktadır. Bunun altındaki basamak, tanımlanmış politikanın somut ifadesi olan uzun süreli planlardır. Bütçe, bu planın yıllık uygulama şeklini göstermektedir. Bütçeden sonra gelen basamak ise, programlardır. Kısaca söylemek gerekirse, yönetim

içinde planlama süreci, bütçe yapmayı veya bütçeyi değerlendirme işlerini de kapsamaktadır. Tabii burada, yatırım bütçesi ile cari masraflar bütçesini ayırmak gerekir. Planlama biriminin görevi gereğince yapacağı iş, yatırım bütçesindeki harcamaları şekillendirmektedir. Çünkü, kaynaklar ile amaçlar arasındaki en optimal yolun bulunması, planlama faaliyeti demek olmaktadır.

Çalışmanın kapsamına giren 14 kurumdaki planlama birimlerinin yatırım bütçeleri üzerindeki etkileri Çizelge 7'de gösterilmektedir.

Çizelge 7 — Planlama Birimlerinin Yatırım Bütçeleri Üzerindeki Etkileri

<i>Kurumlar</i>	<i>Planlama Fikir Verir</i>	<i>Planlama Bütçeyi Hazırlar</i>	<i>Planlamanın Hiçbir Görevi Yoktur</i>
TCDD Genel Müdürlüğü	×		
EİEİ Genel Direktörlüğü	×		
TMO Genel Müdürlüğü		×	
Sanayi Bakanlığı			×
Orman Genel Müdürlüğü		×	
Enerji ve Tabî Kaynaklar Bak.			×
TRT Genel Müdürlüğü		×	
Toprak ve İskân İşleri Gn. Md.		×	
Devlet Üretme Çiftlikleri Gn. Md.	×		
Sağlık ve Sosyal Yardım Bak.		×	
Petrol Ofisi Genel Müdürlüğü		×	
Karayolları Genel Müdürlüğü	×		
Köy İşleri Bakanlığı	×		
Tapu Kadastro Gn. Md.			×
GENEL TOPLAM	5 (% 36)	6 (% 43.2)	3 (% 20.8)

Çizelge 7'den de izleneceği üzere, 6 kurumda (% 43,2) planlama birimleri bizzat bütçeyi hazırlamakta; 5 kurumda ise başka birimlerde hazırla-

nan bütçe tasarısını değerlendirip tasdik etmektedir. Ancak 3 kuruluştaki planlama birimlerinin, bütçe (yatırım) hazırlanması ile hiç ilgili olmadığı görülmektedir. Bütçenin hazırlanış şekli ve uygulanan yöntem farkları da, önemli bir konuyu meydana getirmektedir. Ancak araştırma sırasında ortaya çıkan bir gerçek, yatırım bütçesini planlama biriminin hazırladığı 6 kurumda da hemen aynı usullerin takip edilmiş olmasıdır.

PLANLAMA BİRİMLERİ İLE DPT İLİŞKİLERİ

Sekli ve Hukuki Sistem

30 Eylül 1960 tarih ve 91 sayılı Kanunla, Başbakanlığa bağlı bir Devlet Planlama Örgütü kurulmuştur. Bu kanuna göre DPT'nin görevleri şu şekilde sıralanmıştır :

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

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

c) Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli planlar yapmak;

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

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

f) Özel sektörün faaliyetlerini, planın hedef ve gayelerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tavsiye etmek.»

Yine aynı kanunun 10'uncu maddesine göre, «DPT...planlama ile ilgili olarak lüzumlu gördüğü bilgileri her türlü amme idaresi ve müesseselerinden ve diğer hakikî ve hükmi şahıslardan doğrudan doğruya istemeye yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenen her türlü amme idare ve müesseseleri ile diğer hakikî ve hükmi şahıslar bu bilgileri mümkün olan en kısa zamanda vermekle mükelleftir.»

Kısaca, DPT, orta vadeli planlar, yıllık programlar yapan, her yıl, yıllık planların sonuçlarını üçer aylık ve onikişer aylık raporlarla değerlendiren, ayrıca dönem ortası analizleri yapan bir merkezî örgüttür. Bu sistem, genel olarak şu şekilde çalışmaktadır.³ DPT tarafından hazırlanan yıllık programlarda kendilerine görev verilen kamu kuruluşları, birer çalışma programı

³ Memduh Aytür, **Türk Kalkınma Hukuku. Bir Giriş Denemesi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1968 s. 224, (Çoğaltma).

hazırlayarak bunu uygulamaya geçmektedirler. Kamu kuruluşlarındaki planlılık faaliyetleri, esas olarak bu çalışma programlarının hazırlanmasını kapsamaktadır. Bununla birlikte, kuruluşlardaki planlılar, gerek özel ihtisas komisyonlarına ve gerek sektör toplantılarına katılarak, hem beş yıllık planların hem de yıllık programların hazırlanmasına katkıda bulunmaktadır. Kurumlarda hazırlanan proje teklifleri, yıllık programın çıkmasından en az 10 ay önce DPT'ye sunulmalıdır.⁴

Kısaca, yukarda tartışılmış olanlar toplanırsa, Türkiye'deki planlama sistemi, kamu kuruluşları için emredici kapsamlıdır. Bu sistem içinde, bir merkezî kuruluş (DPT), kamu kurumları için kısa (yıllık) ve orta (beş yıllık) süreli hedef ve politikalar saptamakta ve bunları gerçekleştirmede kullanılabilecek kaynakları nitelik ve nicelik itibarıyla saptanmaktadır. Kurumlar tarafından yürütülen planlama fonksiyonunun temel görevi, DPT'ye yardımcı olmak ve çizilen sınırlar içinde faaliyet programları hazırlamaktır. Ancak, kurumlardaki planlılar da, DPT'ye bilgi verirken ve yıllık programlarla 5 yıllık planların hazırlık toplantılarına katılarak, temel hedef ve politikanın saptanmasına bir ölçüde katkıda bulunmaktadır.

Kurumlardaki Planlılarla DPT Uzmanları Arasındaki İlişkiler

Yukarda da genel olarak değinildiği üzere, kurumlardaki planlılarla DPT uzmanları arasındaki ilişkilerin en yoğun şekli, özel ihtisas komisyonlarında veya sektör toplantılarında izlenmektedir. Kurumlarda çalışan planlılar, bu toplantılarda ana sorunlarını dile getirmekte ve kurumun amaçlarını en etkili ve optimal şekilde yerine getirmesi için gereken politika ve yatırım tekliflerini ileri sürmektedirler.

Bu ilişki şeklinde ortaya çıkan en önemli nokta, kurumlardan gelen planlıların, kurumları ile ilgili olarak ileri sürdükleri tekliflerin kabul edilip edilmeme derecesidir. Çalışmanın kapsamına giren 14 kurumdan 10 tanesinde planlama birimlerinin başları, kendi kurumlarıyla ilgili teklif ve görüşlerinin çoğunlukla DPT tarafından ilgi görmediğini ve yıllık programlara yahut beş yıllık plana giremediğini belirtmektedirler. Geri kalan 4 kurumda ise, DPT uzmanlarının, teklif edilen projeleri çoğunlukla kabul ettiği ileri sürülmüştür. Adı geçen dört kurumdaki planlılarla görüşüldüğünde, bu durumun nedenleri şu şekilde ortaya çıkmıştır :

Örneğin, DPT'de ana sektörlerden biri olan Sağlık Sektörü Özel İhtisas Komisyonu Başkanı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Planlama Dairesi Başkanıdır. Doğaldır ki, bu durum, bakanlığın görüş ve tekliflerinin ön plana geçmesinde çok büyük rol oynamaktadır.

Diğer taraftan, iki genel müdürlükteki birimlerde çalışan planlıların tekliflerinin DPT'ce çoğunlukla kabul edilmesinin, bir takım kişisel ilişkilere bağlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu kurumlarda çalışan planlılarla DPT'deki sektörlerde çalışan uzmanlar arasında arkadaşlık gibi kişisel bağlar bulunduğu ileri sürülmektedir.

⁴ İbid., s. 225.

Fakat genel olarak, kurumlardaki planıcı personelle DPT uzmanları arasında yoğun bir çatışma ve sürtüşme söz konusu edilmektedir. Kurumlardaki planıcı görevliler açısından, DPT uzmanları anlayışsız, yetersiz ve çok fazla yetkilerle donatılmış olarak görülmektedir. Planlama görevlilerinin DPT uzmanları üzerindeki görüş ve eleştirileri Çizelge 8'de gösterilmektedir.

Çizelge 8 — Kurumlardaki Planlama Görevlilerinin DPT Uzmanlarını Eleştiriş Nedenleri

<i>Kurumlar</i>	<i>DPT uzmanları Kurumların Özel Sorunlarını Anlamıyorlar</i>	<i>DPT nin Yetkileri Çok Aşırıdır</i>	<i>DPT uzmanları Planıcı olarak Yetersizdirler</i>
TCDD Genel Müdürlüğü	×		×
EİEİ Genel Direktörlüğü	×	×	×
Sanayi Bakanlığı	×		
Orman Genel Müdürlüğü	×		×
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bak.	×	×	×
TRT Genel Müdürlüğü	×		×
Toprak ve İskan İşleri Gn. Md.	×		×
Devlet Üretme Çiftlikleri Gn. Md.	×	×	×
Karayolları Genel Müdürlüğü	×	×	×
Köy İşleri Bakanlığı	×		×
Tapu -Kadastro Gn. Md.			
TMO Genel Müdürlüğü			
Petrol Ofisi Gn. Md.			
Sağlık ve Sosyal Yardım Bak.			
GENEL TOPLAM VE YÜZDELERİ	10 (% 72)	4 (% 28)	9 (% 64,8)

Çizelge 8'de görülen fikir ve sonuçların dışında, diğer tür eleştiriler de söz konusu edilmektedir. DPT uzmanlarının çok sık değişmesi, DPT'ye alınan uzmanların öğrenimini yeni bitirmiş, memleket gerçeklerini bilmeyen kişiler olması, DPT uzmanlarının kurumlar arası koordinasyon sağlayama-

ması (örneğin, enerji konusunda olduğu gibi), bu arada ileri sürülen çeşitli eleştirilere birer örnek teşkil etmektedir. Bir başka eleştiri konusu da, DPT'nin dış burslar üzerindeki tekелci tutumudur. İfade edildiğine göre, planlama konusunda gelen dış burslar, DPT'nin tekeline bulunmakta ve kurumlardaki planlamlar bunlardan hemen hiç yararlanamamaktadır. Bu da, kurumlardaki planlama görevlileri için bir eğitim ve moral sorunu yaratmaktadır. Kurumlardaki planlamlara göre, DPT'yi bugünkü kötü durumundan kurtarmanın yegâne yolu, DPT ana sektörlerinde çalışan uzmanların, bakanlık veya genel müdürlük planlama birimlerinde başarı ile çalışmış kişilerden seçilmesidir.

DPT'nin Yaklaşımı

Yukarıdaki tartışmalar, DPT ile bakanlıklarda veya genel müdürlüklerde çalışan planlamlar arasındaki ilişki ve sorunları ikinci gruptaki kişilerin görüşleri açısından kapsamaktadır. Ancak sorunun bir başka yönü de vardır. Acaba DPT'de çalışan uzmanlar, bakanlık veya genel müdürlüklerdeki planlama görevini yürüten uzmanlar hakkında ne düşünmektedirler? Ortaya çıkan sorunu ne gözle görmekteler? Bu noktaların ortaya çıkarılmasında fayda vardır. Kişisel gözlemler sonucu, DPT uzmanlarının kurumlardaki planlamlar hakkındaki görüşleri şu şekilde ortaya konabilir :

1. Kurumlarda çalışan planlama görevlileri, genellikle bir planlama nosyonu almadıklarıdır ve sahalarında uzman olma (specialist) yetenekleri yoktur. Bu kişiler genel olarak geleneksel bir yönetici katkısına sahiptir.

2. Planlama konusunda bilgisiz uzmanlar bu eksikliklerini bilmekte ve bundan dolayı kendilerinden genç ve daha bilgili DPT uzmanlarına karşı çok duyarlı bir tutum takınmaktadırlar.

3. Planlama birimlerinin örgütlenme şekli çok bozuktur ve bu birimlerin DPT'ye bilgi temin etme görevi çok kötü işlemektedir.

Kurumlardaki planlama görevinin işleyişini yukarıda kısaca tartışılan şekilde eleştiren DPT, sözü geçen bozuklukları düzeltmek için önemli bir tedbir almıştır. Bu tedbir, bakanlıklar için hazırlanan standart «Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Birimleri Yönetmeliği»dir. Bu yönetmeliği hazırlamakla ulaşılmak istenen amaç, «yürütme organlarının kendi içlerindeki plan çalışmalarını düzenlemek, uygulamanın plan ve programdaki esaslara uygun olarak gelişmesini sağlamak ve «Bakanlık Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Biriminin» görevlerini tespit ile, bu görevlerin rasyonel ve koordineli bir tarzda işlenmesini temin etmektir.»

Yönetmeliğe göre, Bakanlık ve DPT arasında verimli bir işbirliğini temin etmekle görevli bulunacak olan «Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Birimi»nin iki bölümden meydana geldiği izlenmektedir : Bakanlık Planlama Kurulu ve Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Dairesi.

Bakanlık Planlama Kurulu, Bakanlık Müsteşarı başkanlığı altında Bakanlık Genel Müdürlerinden, Genel Müdür seviyesindeki Daire Reislerinden, Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanından ve Bakanlık Mu-

hasebe Umum Müdüründen meydana gelmektedir. Bu kurulun görevleri yönetmeliğin 5'inci maddesinde şu şekilde saptanmıştır :

1. DPT'ce saptanan görevlerin (Kalkınma Planında ve yıllık program-da) başarılması için bakanlığın genel çalışma esaslarını saptamak.
2. Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Dairesince hazırlanan yıllık iç uygulama programlarını inceleyerek yürürlüğe koymak.
3. Bakanlık -içi yüksek düzey koordinasyon işini yürütmek.
4. Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Dairesince hazırlanan proje ve teklifleri DPT'ye götürmek.
5. Uygulama raporlarını DPT'ye iletmek.
6. Bakanlık -içi reorganizasyon çalışmalarında bulunmak.

«Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Dairesi» ise, «Bakanlık içinde Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla ilgili çalışmaları koordine etmek ve Bakanlığın plan açısından DPT ve diğer Bakanlık ve kuruluşlarla olan ilişkilerini düzenlemek...» amacını gerçekleştirmeye çalışacaktır. Görüldüğü üzere, bu yönetmeliği hazırlamadaki genel felsefe, DPT'nin işlerini kolaylaştırmaktır. Bunun yanında, her kurumun planlama görevini en rasyonel şekilde yerine getirmesi için bazı genel tedbirlerin de sıralandığı görülmektedir.

SONUÇ

Yukarda tartışılanların ışığı altında, bugünkü halleri ile planlama görevlerini yürüten kurumsal planlama birimlerinin genellikle yetersiz olduğu söylenebilir. Başka bir deyimle, Türk kamu yönetimi içindeki planlama süreci çok etkisiz ve belirli bir standartın çok altında gözükmektedir. Planlama genel anlamda, belirli hedeflerin ve bu hedeflere ulaşmayı mümkün kılacak yöntem ve yolların önceden saptanması demektir. Buna göre, öncelikle belirli amaçların somut olarak ortaya konması gerekmektedir. Bununla beraber, önceden saptanan amaç ve yöntemler, hem kararlı hem de esnek bir anlam taşımalıdır.

İşte bu genel çizgileri içinde planlama süreci, kamu kurumlarında gerektiği şekilde işlememektedir ve bunun en büyük nedeni, planlama birimlerinin kuruluşundaki sakat felsefedir. Bundan önce de tartışıldığı üzere, planlama birimlerinin çoğu DPT'nin öngörmesi ve özellikle DPT'nin görevlerini daha iyi yürütmesi amacı ile kurulmuştur. Bu bakımdan, kurumlardaki planlama birimleri, gerçek planlama görevini yerine getirme konusu üzerinde pek fazla durmamakta ve bütün gayretlerini DPT ile olan ilişkileri üzerinde toplamış görünmektedir.

Kurumlardaki planlama eylemlerinin yürütülüşü de yukarda tartışılan kalıplara uymaktadır. Başka bir deyimle, planlama eylemleri gerçek bir kurumsal planlama görevini ortaya koymaktan ziyade, DPT'ye yönelmiş görünmektedir. Örneğin, modern planlama yöntemlerini kullanan kurum sayı-

şı, 14 kurum içinde 2 tanedir. Karayolları Genel Müdürlüğü planlama biriminde yön eylem teknikleri ve Toprak ve İskan İşleri Genel Müdürlüğünde de proje analizleri (elektronik beyine gerek gösteren teknikler) teknikleri kullanılmaktadır.

Planlama görevinin işleyişindeki aksaklıkların ikinci nedeni, planlama görevlilerinin yetersizliğidir. Daha önce de tartışıldığı üzere, planlama görevlilerinin gerek eğitimleri gerek iş tecrübeleri oldukça eksik görünmektedir. İfade edildiğine göre, planlama birimine yapılan tayinler, taşrada çalışan görevlilerin merkeze (büyük şehire) gelmesini sağlayan bir ödül olarak da tanımlanmaktadır.

Bu konuda yapılması gereken ilk işin, planlama birimine alınacak görevlilerin iyi bir seçmeye tabi tutulması olduğu ileri sürülmektedir. Kurumlardaki planlama birimlerinde çalışanların meslekî kökenlerinin de, dengeli bir dağılım göstermesi istenmektedir. Dengeli meslekî dağılımın yanında, belirli bir eğitim zorunluluğu düşünülmelidir. Özellikle proje yönetimi, modern planlama teknikleri ve istatistik yöntemleri konularının bu tür bir eğitimin kapsamını çizmesi gerekmektedir. Ancak, görüldüğü üzere bu tür konuları işleyen eğitim programları uzun süreye ihtiyaç göstermektedir. Bununla beraber, bu uzun süreye katlanılmalı, kurumlar planlama görevlilerini bu tür bir eğitime tabi tutmalıdır. Burada göz önüne alınması gereken nokta, bu tür eğitim programlarının genellikle kurum dışında hazırlanıp yürütüleceğidir.

Yönetimde planlama görevi, sadece özel planlama birimi tarafından yürütülmemektedir. Bütün eylemci ve destek birimler, az veya çok ölçüde planlama sürecine katılmaktadırlar. Bu katılmanın en belirgin görüntüsü, bilgi alışverişi ve «feedback» tir. Bu bakımdan, bir kurumdaki bütün eylemci veya destek birimleri yöneticilerinin, genel olarak planlama kavramı ve özel olarak planlama sürecinin kendi kurumlarındaki işleyişi hakkında bilgi sahibi olmaları gerekmektedir. Bunu da sağlamak için en iyi yol, kurum yöneticileri için kısa süreli (3 veya 6 günlük) kurum-îçi planlama seminerleri yapmak veya plancılarla eylemci birimlerdeki görevlilerin beraberce katıldıkları koordinasyon toplantıları tertip etmektedir.

Son olarak, kurumlardaki plancılarla, DPT uzmanları arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi söz konusu edilebilir. Bugünkü haliyle, söz konusu ilişki düzeni, çatışma ve sürtüşmelere yol açmakta veya sahne olmaktadır. Bunun en büyük nedeni, kurumlardaki plancıların kendi varlık nedenlerini, DPT'ye bağlanmış olarak kabul etmeleridir. İlk olarak, bütün sistem içinde DPT'nin esas rolünün, genel olarak yol gösterici ve koordine edici olduğu açık ve seçik olarak ortaya konmalıdır. İkinci olarak, DPT uzmanları, mutlak olarak Bakanlık veya Genel Müdürlüklerdeki planlama birimlerinden gelmiş olmalıdır. Eğer bu sağlanırsa, hem kurum plancıları ile DPT uzmanları arasındaki görüş ayrılıkları ortadan kaldırılacak, hem de esaslı bir çatışma kaynağı olan kurum plancılarının DPT uzmanlarına karşı çok duyarlı bir tutum takınmaları önlenmiş olacaktır. Ayrıca, başarılı olanın DPT'ye geçmesi olanağı (yeterli tecrübe de aranan bir şart olmalı) kurum plancıları arasında, DPT uzmanlarının daha iyi para alması, dış seyahat olanağı vb gibi ödüller nedeni ile yoğun bir çalışma ve başarı şevki yaratacaktır.