

**FRANSIZ PLANLAMASININ HUKUKI  
VE  
MALÎ YÖNLERİ**

*Prof. C. A. COLLIARD*  
Paris Üniversitesi

Sosyalist bir iktisadî düzene sahip olan ülkeler esas unsur olarak bir plana sahiptirler ve bu devletlerde bütçe planının bir bölümü durumundadır. Beş yıllık plan adı verilen planlar S.S.C.B. de bu şekilde birbirini izleyerek yerleşmişlerdir.

Fransada ise küçük ölçüde bir planın: Birinci Modernleşme ve Techizatlanma Plânının 1945 de olayların baskısı ile ortaya çıktığı görülmüştür.

Bu tarihten beri ise ülkemizde İktisadî Planlama yerleşmiş ve bazı sonuçlar elde edilmiştir. Fransız Planı Sovyet veya Kollektivist ekonomilerin planlarından farklı bir tipte bulunmaktadır. Fransız Planı esas olarak bir «*Kamçılama Planı*» olarak ortaya çıkmakta ve hukukî yönü de güçlü bulunmamaktadır.

Fransız planlama sistemi «*Yumuşak*» planlama denilen sistemdir. 5 ci Plan denilen iktisadî ve sosyal gelişme planını kabul eden 30 Kasım 1963 tarihli ve tek bir maddeden ibaret bulunan kanun Planı şu şekilde tanımlamaktadır: Bu kanuna ek, 5. ci Plan denilen, iktisadî ve sosyal gelişme planı, 1966 - 1970 dönemi için yatırım programları çerçevesi ve iktisadî gelişme ile sosyal ilerlemeye yön verilmesinin aleti olarak kabul edilmiştir.»

Buna benzer bir formül 4. cü plâna ait olan 4 ağustos 1962 kanununda da bulunmakta idi.

Tanımı teşkil eden formüller, görüldüğü gibi: bir taraftan yatırım programlarının çerçevesi, diğer taraftan iktisadî ve sosyal ilerlemeye yön verilmesinin aletidir.

Fransız plânlarının Sovyet plânlarından farklı olarak *emredici* bir özelliği yoktur, aksine Fransız plânları *yol göstericidir*.

Burada söz konusu olan belirli ve veri bir dönem için iktisadi ilerlemenin perspektifini belirleyen çatı içinde, arzu edilen bir büyüme ritmine ulaşmak maksadı ile kamu otoriteleri tarafından bazı usullerle hazırlanmış metinlerdir. Böylece işletmeler belirli bir tarzda davranılmaya itilmiş olur fakat öze müteşebbisler hareket serbestilerini muhafaza ederler, bunun aksine millileştirilmiş işletmeler sahalarının idarî kararlar ve malî kontrollerle daraltılarak şartlandırıldığını görürler.

Planlama konusundaki Fransız denemesi ve sonuçlarının genel bir takdimi bir taraftan planlamanın zaman içindeki gelişmesi diğer taraftan biri millî diğeri bölgesel çapta olmak üzere iki farklı şeklin belirtilmesi ile yapılmalıdır.

Millî Plân Bölgesel Plân denilenlerden 10 yıl kadar bir önceliğe sahiptir ve bu sonuncu yani bölgesel planlama özellikle 1962 den beri 4. ve 5. ci Planlarda erişilen mükemmelliğe kavuşmamıştır. Son olarak uygulanan formül bölgesel yerleştirme tekniğidir ki bu da bir arazi düzenlemesi şekline meyleden bölgesel plânlama çözümünden farklı bir çözümdür.

#### — Millî Planlar —

1946 dan beri Fransa da birbiri ardına beş Plân görülmüştür.

*Birinci Plân*, çok defa Monnet Plânı olarak adlandırılan 3 «Modernleşme ve cihazlanma planı» 3 Ocak 1946 kararnamesi ile yürürlüğe konmuştur. Bu plan esas itibariyle ikinci dünya savaşının harabelerini temizlemek ve Fransız ekonomisini yeniden düzenlemek üzere hazırlanmış bir plandır. Bundan dolayı Fransız ekonomisinin temel kesimlerinin (maden kömürü, elektrik, ağır sanayi, çimento fabrikaları, Tarım makine endüstrisi, ulaştırma) geliştirilmesine tahsis edilmiştir. (16 Ocak 1947 kararnamesi)

*İkinci Plân*, 1952 - 1957 yıllarını kaplamıştır ve birinci Planın esas konusu temel kesimlerin geliştirilmesinden şekil değiştirme sanayilerine geçilmiştir. İkinci Plan millî büyümeyi öngörmek ve teşkilâtlandırmakla uğraşmış ve gelişmenin bölgesel yönlerine de belirli bir yer vermiştir. Birinci Plândan anlaşılan «Temel kesim-

ler» kavramı, ikinci kanunda yerini (27 Mart 1956) yerini «Temel faaliyetlere» bırakmıştır.

Üçüncü Plan, (1958 - 1962) daha gelişmiş bir tekniğe sahiptir. Bu plan bir tahmin mekanizması ile bir kontrol mekanizmasını planlama tekniğine yerleştirmiştir, zira plan bir iktisadî büyüme kavramı üzerine kurulmuştur. Bu plan sonradan 1960 da bir «*Ara Planla*» değiştirilmiş ve tamamlanmıştır.

*Dördüncü Plan*, (4 Ağustos 1962) kanunu ile «İktisadî ve Sosyal gelişme Planı olarak adlandırılmıştır. Plan daha gelişmiş bir veche göstermekte, global hedefleri tanımlamakta ve bölgelerin iktisadî gelişmelerini de söz konusu etmektedir.

*Beşinci Planın* hazırlanması 1964 de ele alınmıştır. Beşinci Plan Parlamento tarafından iki defa oylanmayı gerektirmiştir, bunlardan ilki olan 22 Aralık 1964 oylaması planın hazırlanmasının esas alternatiflerini oylamıştır, ikincisi ise 30 Kasım 1965 de Planın kendisini kabul eden oylamadır. Plan 1965 - 1970 yıllarını kavrayacaktır, yani öncekiler gibi dört yıl değil beş yıllık bir dönem süresine yayılacaktır. Bu plan bundan başka «1985 ufku» ile daha uzun bir perspektife sahiptir ve değişik hipotezleri ayırdederek daha basit iktisadî gelişme modellerini öngörmektedir.

Beşinci Planın özelliklerinden biri de miktarların planlanmasına, politik sosyal ve iktisadî plân hedeflerinin gerçekleştirilmesi ile bağdaşabilecek fiyat ve gelirlerin hesaplanabilmesini kullanarak miktarların plânlanmasını sağlayan değerlerin plânlanmasıdır.

Kurumsal yönden Fransız planlaması bir takım metinlerden ibarettir. Bu metinlerin hazırlanması şu şekilde olmaktadır :

3 Ocak 1946 ve 16 Ocak 1947 tarihli kararname, «Sömürge-ler ve deniz aşırı ülkelerin iktisadî tehzizatının modernleştirilmesi için Birinci Plan» olarak vasıflandırılan planın gerçekleştirilmesini sağlamışlardır. Bu metinler bundan başka *Plan Genel Komitesi*'ne de bazı atıflar yapmaktadır.

Birbiri ardına çıkan anayasa metinleri planın kurumlarına çok az yer ayırmışlardır. 27 Ekim 1946 anayasası 25'ci maddesinde «İnsanların tam istihdamı ve maddi kaynakların rasyonel olarak kullanılmalrı gayesi ile hazırlanacak Millî bir iktisadî plan

hakkında «Vekiller heyetinin mutlaka iktisadî konseye danışması» yazılı bulunması sebebi ile Anayasa şeklen bir planlamayı öngörmekte idi. 4 Ekim 1958 anayasası ise aynı şekilde 70'ci maddesinde» İktisadî karakteri bulunan her kanun projesi veya her plan için İktisadî veya Sosyal konseyin fikri alınır» demektedir.

Şimdiki Anayasa da bu kısa ifade ile kalmakta ve plânın bir kanun mu yoksa bir nizamname mi olduğu problemi ortada kalmaktadır. 34'cü madde sadece program kanunlarına ait olmakta ve Plan hakkında bir açıklığa sahip bulunmamaktadır. Bununla beraber bakanlık tebliğleri Dördüncü Plan olacak iktisadî planın parlamentoya arz edileceğini göstermektedir.

İki nizamname metni 1961 için planla ilgili teşekküllerin kurulmasını öngörmüştür. Bu şekilde 11 Temmuz 1961 emri ile iktisadî ve sosyal gelişme plânının bir bakanlıklar arası komitesini kurmuştur. Esasında bu kurumlar önceden düşünülmüş fakat yürürlüğe konmamıştı.

#### — Bölgesel Planlar

Bölgesel planlama Millî Planlamadan daha sonra ortaya çıkmıştır. Bölgesel planlamanın orijini «değişik bölgelerin iktisadî ve sosyal genişlemelerini hızlandıracak bölgesel faaliyet programlarının» kuruluşuna ait 30 Haziran 1955 kararnamesidir. Bu programlar bundan sonra isim değiştirmiş ve 1958 de «Bölgesel iktisadî ve sosyal gelişme ve arazi tanzimi planları» olarak adlandırılmışlardır.

Şimdiki durumda 14 bölgesel plan bulunmaktadır, bunlardan 1956 tarihli ilki Bretanya'ya aittir, 1964 yılında yayımlanmış olan sonuncusu ise Burgonya ile ilgilidir.

Bu planlar isimlerine rağmen bölgenin basit bir sayımından ibarettirler. Rakkamlara dayanan tahminlerden ve ilerlemeye ait görüşlerden yoksun birer «iktisadî ve beşeri coğrafya dersi» mahiyetindedirler.

Bölgesel planlama formülü bir başarı olarak göz önüne alınmaz, ve «harekât bölümleri» adı verilen (şimdi bölgesel bölümler adı verilen) çözüm şekli de muvakkat bir çare olmaktadır.

Bizim incelememiz çok teferruatlı bir takdimi önlemek için sadece millî planlarla yetinecektir.

İncelememiz bir yönden planın hazırlanmasını diğer yönden uygulamasını ayırarak yürütülecektir.

### *I — Planın Hazırlanması*

Planın hazırlanması terimi altında plânın yapılması ve sonra kabulünü göstermek istiyoruz.

Ortaya çıkan problemler usuller ve aynı zamanda idari bünyeye ait olacaktır.

Planlama probleminin yeni olması sebebi ile hazırlanması konusunda yeni formüller kullanılmış fakat kabulü konusunda ise bunun aksine klasik formüller kullanılmıştır.

### **A — PLANIN YAPILMASI VE YENİ ÇÖZÜM YOLLARI.**

Düşünölmüş olan yeni çözümler şekilleri iki temel fikir tarafından yürütölmüştür: çok küçük olan idari servisler, memur sayısının çok az olduğu istişari kuruluşlar. Yani idari elemanlar çok sınırlıdır.

Esas olarak üç tip organ bulunmaktadır: Plan genel komiserliğinin kendisi, Modernleştirme komisyonları, ve son olarak Yüksek Konsey ve Bakanlıklararası Komite.

1966 den beri komiserlik Başbakanlık servislerine bağlanılmıştır. 1960 dan beri «Teçhizat ve prodüktivite planı genel komiserliği» adını taşımaktadır.

IV cı Cumhuriyetin parlamenter demokrasi rejiminde Plan komiseri bir bakan olmayıp bir yüksek memur idi ve böylece hükümet değişikliklerinden kurtularak kendine tevdi edilen görevi devamlı olarak yapması sağlanmış idi. İlk plan komiseri M. Jean Monnet idi onu 1952 ağustosunda M. Hirsch takib etti, sonra da 1959 da M. Pierre Massé plân genel komiseri oldu.

#### *a) Plan genel komiserliği*

3 Ocak 1946 kararnamesi ile kurulan Plân genel komiserliği plânın yapılması ve sonra da hükümete verilmesi ile görevlidir. Komiserlik aynı zamanda planın uygulanması ve uygulama sırasında meydana gelecek sonuçlar ile eksikliklerin gözetilmesi ile de görevlidir.

Başlangıçta Plan Genel Komiserliği Başbakanlığı bağlı idi ve bu çözüm şekli plânın iktisat politikasının koordinasyonunu sağlaması sebebi ile mantıkî bulunmakta idi. Fakat özellikle iktisadî problemlerin söz konusu olduğu ölçüde Plan Komiserliği Maliye Bakanlığına bağlı kalmıştır.

Plan Genel Komiseri bir kararname ile tayin edilir ve kendisine çeşitli servisler yardım ederler. Bu servislerin esas vasfı çok az sayıda olmalarıdır. Planın idari mekanizması çok ufaktır ve çeşitli formasyonlara sahip elli kadar kimseyi ihtiva etmektedir, bunlar Plân Komiserinin yanında bir genel sekreter ve bir yardımcı komiserin idaresi altında çalışırlar.

Plân Komiserliği teşkilatının yanında çeşitli kuruluşların iktisadî planlamada rolleri vardır, bunlar bakanlıkların içinde kurulmuş iktisadî servisler ile Millî İstatistik ve iktisadî etütler enstitüsü (İNSEE), Maliye Bakanlığı malî ve iktisadî etütler servisi (İSEEF), Millî Demografik etütler enstitüsü (INED) ve son olarak Tüketim araştırma ve dokümantasyon merkezi (CREDOC) gibi araştırma enstitüleridir. Bu kuruluşlar ile Komiserlik arasında bir işbirliği kurumlaşmaktadır.

#### b) *Modernleştirme Komisyonları*

Burada söz konusu olan Plan Genel Komiserinin teklifi üzerine Mali ve iktisadî işler bakanı tarafından imzalanan bir kararname ile Planı hazırlayacak olan kuruluşlardır.

Moderleştirme komisyonlarının özellikleri sadece devlet memurları tarafından teşkil edilmemiş olmalarıdır; bu komisyonlarda az sayıda memur bulunur fakat sendika ve meslek teşekküllerinin temsilcileri ile uzmanlar da katılabilirler.

Moderleştirme Komisyonları genellikle dikey ve yatay komisyonlar adı verilen komisyonlara ayrılmıştır.

Dikey komisyonlar tarım, el sanatları, yağlı maddeler, ağır endüstri gibi herbiri başlıbaşına bir kesime ait olmak üzere alt komisyonlardan kurulmuşlardır. Bu komisyonlar iktisadî faaliyet dalları itibariyle planın programlarını hazırlıkla görevlidirler.

Dikey komisyonlar ise, yatay komisyonlar tarafından formüle edilen teklifleri incelemek ve dengenin sağlanması ile görevlidirler.

Böylece kaynaklar ve finansman ihtiyaçlarını bağdaştıracak bir genel finansman komisyonu da bulunmaktadır. Aynı şekilde emek komisyonu da emek ihtiyaçlarını ve her bölgedeki kullanılabilir iş - gücü miktarını tahmin etmeğe çalışır.

Modernleştirme komisyonları temellerini teşkil eden alt çalışma gruplarına ayrılmışlardır. Örnek olarak, şekil değiştirme endüstrileri ile ilgili olan komisyon elli kadar alt çalışma grubuna ayrılmıştır ve bunlar çeşitli endüstrileri incelemektedirler. Diğer başka modernleştirme komisyonlarındaki diğer çalışma grupları aynı faaliyet dalındaki çeşitli ihtiyaçları incelemekle görevlidirler. Bu çalışma grupları çok kalabalıktır ve hemen hemen modernleştirme komisyonlarınınin iki misli bir personele sahiptir.

Modernleştirme komisyonlarında ve çalışma gruplarındaki çeşitli yerlerden gelen kimseler çok kere memur değildiler ve bunun sebebi de planlamayı gerçek hayata yaklaştırmak ile çeşitli faaliyet dallarından gelenleri planlama projelerine iştirak ettirmek arzusu olmuştur.

İktisadî faaliyet dallarının temsilcileri arasında önemli bir mevki meslek teşekküllerinin temsilcilerine ayrılmıştır. Uzun zaman meslek teşekkülleri çalışmalara katılmak konusunda çekimser davranmışlar ve bazı defalar da teşekküller çalışmalara davet edilmişlerdir. C.G.T. ise diğer teşekküllerle birlikte IV cü plân çalışmalarına katılmıştır.

#### c) *Yüksek Konsey ve Bakanlıklararası Komite*

Bakanları ve ihtisasları sebebi ile seçilmiş bazı kimseleri toplayan bir konsey 1946 da kurulmuş bulunuyordu. Bu konsey hiç toplanamadı ve 1953 de iki teşekkül kuruldu: bir Yüksek Konsey ve bir Bakanlıklararası Komite. 1961 tarihli iki metin sonradan bu kuruluşları yeniden düzenledi, sosyal ve iktisadî gelişme plânının bakanlıklar arası komitesi ile ilgili 11 temmuz emri ve memur, sendika üyesi, patron, uzman ve teknisyenlerden kurulu 58 üyesi bulunan Plân Yüksek Konseyi ile ilgili olan 12 temmuz tarihli emir. İlgililerin modernleştirme komisyonlarında müdahalelerde bulunabileceklerine ve diğer taraftan iktisadî ve sosyal konseyin sadece danışmak üzere kurulu olması sebebi ile bu konseyin faydasından şüphe edilebilir.

## B — PLANIN KABULÜ

Plânın yapılması safhası yeni kuruluşlara meydan veriyor ise kabul usulleri kararnameler çıkartan hükümet veya kanun çıkartan parlamento gibi mevcut kuruluşları kullanmaktadır.

Önce planının kabulünün bir kararname şeklini mi yoksa bir kanun mu olacağını incelenilmesi sonra da yürürlükte olan iki safhalı metodun incelenmesi yerinde olacaktır.

a) *Kararname veya Kanun*

Birbirini izleyen Anayasalar planın kabulüne ait kısa imalar ayırmışlardır.

27 Ekim 1946 Anayasası, 25 ci maddesinde «İnsanların tam istihamı ve maddi kaynakların rasyonel olarak kullanılmaları hakkında hazırlanacak Millî bir iktisadî planda bakanlar kurulunun mutlaka iktisadî konseye danışması öngörülmektedir. 4 Ekim 1958 Anayasasının 70 ci maddesine göre ise «İktisadî karakteri bulunan her kanun projesi veya her plan için iktisadî ve sosyal konseyin fikri alınır» denmektedir.

Planın kabulüne ait usuller ve özellikle parlamentonun bu usule müdahalesine ait usuller ampirik olarak ve parçalara ayırılmak sureti ile belirlenmişlerdir.

İlk üç plandan sadece ikincisi meclise takdim edilmiş ve 27 Mart 1956 da bir kanunla kabul edilmiştir, fakat plânın 1954 - 1957 yıllarını kaplaması sebebi ile bu sürenin yarısından fazlasının geçmiş olmasından sonra oylama işe müdahale etmiştir.

V ci Cumhuriyet zamanında ise planın kanun konusu olup olmadığı sorusu ortaya çıkmıştır. Anayasanın 34 cü maddesi «Devletin iktisadî ve sosyal faaliyetlerinin hedeflerini program kanunları belirli» demektedir. Fakat bu formül esas olarak planları kastetmemektedir zira Anayasa istişare komisyonunca hazırlanan «Millî İktisadî Plan parlamento tarafından kabul edilir» şekli kullanılmamıştır ve program kanunları Plandan farklıdır ve gerçek ve farklı bir hukuki görünüşleri vardır.

2 Ocak 1959 tarihli Maliye kanununa ek olan emirnamenin birinci maddesinin son paragrafında «Parlamente tarafından kabul



Ancak 4 cü Planla parlamentonun müdahalesi yeniden görülmüştür. Hükümet projesi 1961 eylülünde durdurulmuş, iktisadî ve sosyal konsey görüşünü kasımda bildirmiş ve proje 29 kasım 1961 de parlamentoya tevdi edilmiştir. Müzakereler mecliste mayıs 1962 de başlamış, Senatoda ise temmuzda başlayarak kabul 4 Ağustos 1962 de uygulama tarihinden altı ay sonra gerçekleşmiştir.

b) *Kabul usulü ve iki safha*

Fakat 4 Ağustos 1962 kanunu sadece Plânı kabulle yetinmemektedir, kanunda «Hükümet, Plân Genel Komiserliğine direktiflerini vermeden önce başlıca alternatifler hakkında bir kanun projesini parlamentoya verir» genel ibaresi bulunmaktadır.

Böylece, parlamentonun müdahalesi biri başlıca alternatiflerin kabulü diğeri ise planın kendisini kabul olmak üzere iki safhada olmaktadır.

Bu yeni usul 5 ci planın hazırlanması konusunda kullanılmıştır. 22 Aralık 1964 tarihli bir kanun bu şekilde, kendine bağlı bulunan ektaki, ekonominin genişlemesi, yurt içi gayri safi millî hasılanın yatırımlar ve tüketim arasındaki dağılımı, nihai tüketime arzu edilen bünyesi, sosyal olduğu kadar bölgesel politikanın yönetilmesi konularında genel alternatiflerin bulunduğu bir raporu kabul etmiştir.

Esas olarak birinci safhanın bitmesinden önce başlayan ikinci safha modernleştirme komisyonları tarafından projelerin incelenilmesi, koordinasyonu ve sentezini ve gerektiği takdirde hükümetin hakemliği iktisadî ve sosyal konseyin mütalası ve en son olarak parlamento tarafından kabulü safhalarını kaplamaktadır.

5 ci plan için kabul 30 kasım 1965 tarihinde kanunla verilmiştir. Araya bir zaman fasılasının girmesi ile parlamentonun çift müdahalesi modernleştirme komisyonlarının müdahalesi sonucunu vermektedir ve bu durumda ilk safhada yapılacak müdahalelerden daha farklı olmaktadır.

İlk safhada modernleştirme komisyonları bir bakıma araştırma denilebilecek konularda çalışmakta, iktisadî gelişmenin genel eğilimlerini araştırmakta, mümkün olabilecek çeşitlilikleri incelemekte ve meydana çıkabilecek kolektif teçhizat ihtiyaçlarını aramaktadırlar.

Fakat bunun aksine bir kere parlamentonun bazı alternatifleri kabul etmesi üzerine komisyonlar plân komiserinin parlamentonun uygun gördüğü şekilde kendilerine verdiği direktiflerle daha dar ve daha kesin bir kadroda çalışmaktadırlar. Böylece komisyonlar verilen *direktifler* üzerine çalışmaya başlamaktadırlar. Dikey komisyonlar üretim dalları, kaynaklar, üretim vasıtaları, produktivite kollarına ayrılmakta ve iktisadî bünyenin geliştirilmesi ile ilgili çalışmalar yapmaktadırlar. Yatay komisyonlar ise tahmin ve programların sentezini yapmaktadırlar. Yine bu safhada kolektif ihtiyaçların yani ulaşılması istenilen seviyeye varmak için gerekli olacak yatırımların maliyetini tesbit edildiği not edilmelidir.

### *I — Planın Hukuki ve Malî Değeri*

Planın hukuki mahiyeti, hukuki emirnameler içindeki değeri bazı problemleri doğurmaktadır, malî gücü de aynı zamanda kesin olarak belli değildir ve bütçe karşısında durumu aydınlatılmalıdır.

Böylece bu iki nokta incelenilecektir.

#### A — PLAN VE HUKUKİ EMİRNAME

Fransız plânlama tarihi göstermektedir ki birbirini izleyen plânlar bazen bir kararname ile bazen de bir kanunla kabuledilmişlerdir ve şimdiki usullerde de 1962 den beri iki kanunun kabulü ile parlamentonun müdahalesi görülmektedir.

Fakat şimdiki usulde parlamentonun önce alternatifleri sonra da plânın kendisini kabul etmesi konusundaki parlamento faaliyeti çok özel bir durumda kendini göstermektedir. Parlamento ilk müdahalesinde bir alternatifi kabul etmemekte, ikinci müdahalesinde ise Planı veya sadece bir plânı kabul etmemektedir.

Parlamentonun rolü esasında her iki müdahalede de çok daha sınırlıdır.

4 Ağustos 1962 kanununa göre ilk kanun belli başlı alternatifleri gösteren bir raporla ilgilidir.

Planın kabul usulleri içinde, parlamento tarafından oylanan ilk kanunun çapı, 4 Ağustos 1962 kanununda şu şekildedir :

«Hükümet, plân genel komiserliğine direktiflerini vermeden önce Parlamento'ya arazi tanzimi ve özellikle :

«Ekonominin genişlemesi

«Gayri safi yurt içi milli hasılanın yatırım ve tüketim arasında dağılımı

«Nihai tüketimin arzu edilen bünyesi

«Sosyal politikaya verilecek yön, aynı zamanda bölgesel politikaya verilecek yön

Konularında belli başlı alternatifleri bulunan bir raporu kanun projesi olarak verir» demektedir.

1964 Kanununa ek olan rapor parlamentonun müdahalesinin öneminde ısrar etmektedir: «Planlarımızın hazırlanmasında ve kabul usullerinde çok önemli bir yenilik söz konusudur. Bu bilindiği gibi planın metin olarak hazırlanmasından önde kamu oyuna sunulması ve müzakere edilmesine imkân verebilmek endişesi ile hazırlanmıştır. Böylece parlamento efkârı evvelce olduğundan daha çok plan çerçevesinde geçecek faaliyetlerle daha ilgili bulunacaktır. Bunun böyle olabilmesi sebebi ile parlamento müzakerelerinin belli başlı alternatifler seviyesinde bulunması gereklidir.

Bu sebeple elde bulunan ve tartışmalara temel teşkil edecek olan doküman bir genel yönverme raporu karakterine sahiptir. Rapor plan değildir. ve planın kendisi olamaz. Özellikle ferdileştirilmiş faaliyetlerin büyük çapta da olsa zikredilmesinden kaçınılmıştır.

Hükümetin 5ci planının bundan sonraki safhalarının hazırlanması için plan komiserliğine vereceği direktifler ancak parlamentodaki müzakerelerden ve onlardan öğrenilecek bilgiler göz önüne alınarak verilecektir.»

Gerçek bundan başkadır.

Çeşitli büyüme hadleri ile bir çok çözümlün, çeşitli vasıtalarla yürütülebilecek yapılması mümkün iktisat politikasının, Parlamente'ye takdim edilebilmeleri düşünülebilir. 5. ci Plan için %5.5, 6 büyüme hadleri veya daha küçük 3.5 haddi düşünülebilirdi. Takdim edilen dokümanda ise % 5 bir büyüme haddi üzerinde durulmakta idi ve 5.5 lik haddi seçen hükümet bunu parlamente'ye kabul ettirebilmek için kendini zorlamıştır.

Parlementonun bir seçim hâkkı olmayıp sadece hükûmet tarafından seçilene kabul veya red hakkı vardır, bu ise tamamiyle farklıdır. Parlamentoda izlenen usul de bu inceleme hakkını kısıtlamaktadır. Müzakere süresi çok kısa olmuştur. Seçimler hakkındaki rapor bütçe süresinde takdim edilmiş ve parlamento kendine dahi incelemesi için çok kısa bir süre verilmiş olan ve 28 Ekim 1964 de fikrini belirten iktisadi ve sosyal konseyin bilgilerinden başkasını kullanamamıştır.

Parlementonun müdahalesi raporun tümüne yapılan bir oylama ile sınırlanmıştır. Bazı değişiklikler teklif edilmişse de hükûmet bunlar üzerinde oylama kabul etmemiş ve tasarının tümünün oya konulması usulünü kabul etmiştir.

Maliye bakanı «Hükûmet parlamentodan hükûmetin verdiği metindeki kanun projesinin tek maddesine oy vermesini istemektedir» diyebilmiştir.

Bununla beraber müzakerenin ve oylamanın tamamiyle faydasız olduğunu söylemek doğru değildir. Hükûmet planlama komiserliğine vereceği direktiflerde parlamento tarafından açıklanan bazı arzulara yer verileceğinden raporu geçirebilmek maksadı ile bahsetmiştir.

Hükûmet meclislerde bir konuşma ile yapılan müdahalenin mahiyetini açıklamış fakat söz konusu müdahalenin bütün esaslarını vermemiştir. Bu açıklama bir oylama konusu olmamış ve kısmî bir şekilde yapılan müdahaleyi tekrarlamaktan ibaret kalmıştır. 9 ocak 1965 de Planlama Komiserliğine verilen direktifler bu açıklamaya uymakta idi fakat açıklama esas itibariyle icra kuvvetinin eseri idi, teşri kuvvetin değil.

Böylece plan alternatiflerinin seçimi safhasında, usulun özü olan kontrol yapılmış bulunuyordu: Parlamento icra tarafından seçilen hakkında görüşünü söylemeye çağrılıp, hükûmetin fikrini öğreniyor fakat mümkün olan alternatif seçimler arasından birini seçmiş olmuyordu.

Böylece teşri usul son derece şekli olmaktadır, söz konusu olan, tathikatta aynen olduğu gibi kabul edilmesi gereken bir kanun projesidir.

Planın kendisini kabul eden oylamada da aynı formül kullanılmaktadır. Pratik ve hukukî yönden imkân bulunmasına rağmen, ilk safhada dahi tartışma konusu olmayan plan, ikinci safhada da parlamentodaki tartışmaların göz önüne alınarak verilen direktiflerce teknisyenlerle hazırlanması sebebi tartışma konusu olmayacaktır. Yani ya planın tümü yada hiç. Bir plan isteniyorsa takdim edileni almak gerekmektedir.

Görüldüğü üzere, usul hakikatte çok özeldir. Plan kanunları uzun raporları kabul eden metinlerdir, fakat bu raporlar zorlayıcı güçlerden yoksundur.

Alternatif seçimler hakkındaki rapor vatandaşları ilgilendirmemekte, sadece planın yapılması safhası ile ilgilenen organları bağlamaktadır. Planın kendisi olan rapor ise kimseyi bağlamamaktadır.

Planın normatif bir karakteri yoktur, pek tabii olarak özel işletmeler için zorunlu olma özelliğinden yoksundur, kamu kesimi işletmeleri hatta kamu idareleri için de zorunlu olma gücü yoktur ve planda görülen yatırımlar listesi karanlıkta kalmakta ve malî yönden aydınlatılmadığı sürece, planın özellikle mlî seviyede hukukî gücünün ne olduğu problemleri ortaya çıkmaktadır.

#### B — PLAN VE MALİYE

Fransız planlaması yol gösterici karakterdedir, yani plan kendisi itibariyle hukukî yönden bütün zorlayıcı karakterden yoksundur. Burada plan hiçbir mecburiyet yüklememektedir, fakat planı kabul ettiren hükümetin ona siyasi olarak bağlı kalacağı açıktır.

Planın hükümet tarafından icra edildiği fikri, 4. cü plan konusundaki tartışmalar konusunda Başbakan tarafından açıklanmıştır: «Her yıl sonbahar döneminde hükümet parlamentoya planın yürütülmesi hakkında bir rapor gatairilecektir. Bu rapor özellikle planın gerçekleştirilmesi için alınan tedbirleri, elde edilen sonuçları, karşılaşılan güçlükleri ve meydana gelebilecek değişiklikleri aksettirecektir.»

Böylece hükümet için plandan dolayı bir mecburiyetin varlığı düşünülebilir, fakat bu mecburiyet parlamento ile hükümet arasındaki raprlar seviyesinde bir bilgi vermekten ibaret kalacaktır.

Mali yönden de planın zorunluluk vasfı yoktur.

Plan bakımından zorunluluk eğer plandaki görüşlerin mali metinlerde göz önüne alındığı takdirde vardır.

Plan kavramından program kavramına geçilmektedir. Bu geçiş gereklidir fakat kısmen önemli olacaktır. Bu 5 ve 5. ci planları kabul eden kanunlarda görülen formüldür ve bu kanunlar planı bir taraftan «yatırımlar çerçevesi» diğer taraftan ise yön verme aleti olarak tanımlamaktadırlar. Demekki plan sadece bir yarımlar listesidir. Fakat yatırımlar ise parlamento tarafından özel olarak kabul edilen mali metinlerle kararlaştırılır. Kendisi tarafından kabul edilmesine rağmen yatırımların yapılmasına yetmez. Bu konudaki Fransız cürümleri orijinaldir.

#### a) *Plan ve Bütçe*

Sert planlamaya sahip sosyalist devletlerde yıllık bütçeler planın bölümleri olarak görünürler. Fransız sistemi ise tamamiyle farklıdır. Fransız bütçe sistemi klasik, bütçenin yıllık olması kavramına sıkı sıkıya bağlıdır.

Planın kamu kesimi ile ilgili olarak yaptığı hiç bir öngörünün zorunlu olma vasfı yoktur. Plan tarafından öngörülen ve uzun yıllara dağılan ve bir yıldan fazla bütçe tahsisatını gerektiren proje ve hedeflerin de zorunluluk vasfı yoktur. Plan tarafından arzular dan hukuki zorunluluğa geçilmesi için bazı araçlar gereklidir.

Bunlar kanun veya program yetkisi şeklini alırlar. 2 ocak 1959 tarihli maliye kanununun I. ci maddesinin şu paragrafı bu konuda şekilcidir: «Parlamento tarafından kabul edilen ve uzun dönemli hedefleri belirleyen planlar, bu emirname tarafından belirlenen şekilde hazırlanan program yetkileri tarafından tesbit edilmedikçe devlet tarafından hiç bir angajmana sebep olmazlar. Program yetkileri «program kanunları» denilen kanunlarda gruplanabilir.»

Aynı kanunun 12. ci maddesine göre «program yetkileri kanun tarafından öngörülen yatırımların gerçekleştirilmesi için bir üst sınır meydana getirmektedirler. Ve bu program yetkileri iptal edilme lerine kadar bir zaman sınırı tanımamaktadırlar.» Bu da aynı kanunun 2. ci maddesinde açıkça belirtilmiştir. «Program kanunları an-

cak yıllık bütçede buldukları sürece devlete masraf yapma yetkisini vermektedirler.»

Bu metinlerin birleştirilmesi ile görüldüğü üzere, plân tarafından gösterilen ve belirtilen projeler mali yetki haline ancak program yetkilerinin kabulü halinde gelebilirler ve bunlarda belirli bir ölçüde bütçenin yıllık olma prensibine tabidir.

Bu arada kamu veya yarı - kamu kesiminde planın ananevi bütçe prensiplerini altüst ettiğini söylemek için acele etmemelidir.

Diğer takdirde eğer hükümet plânı icra etmek istediği durumda, bütçe projesi gerekli yetkileri havi bulunacak ve hükümet bunu temin için gerekli oylamayı elde etmeğe çalışacaktır ki bu da politik şartlar içinde kolay olacaktır. Diğer taraftan plân komiserliği de çağrıldığı ölçüde yıllık bütçenin hazırlanmasına müdahale edebilecektir. Bütçe dışı olan ve özel hazine hesaplarının özellikle FDES'in müdahalesi ile gerçekleştirilebilecek finansmanlar için de plân komiserliği yine karışabilecektir. Vu bu özellikle millileştirilmiş işletmeler için önemli olacaktır zira bunların programları plânda gösterilmiştir ve yatırımları kamu kaynaklarından yapılmaktadır ve bu suretle kamu finans kaynaklarınca finansman plânda gösterilen şemaya uydurulacaktır.

#### b) Faaliyet bölümleri veya Bölgesel bölümler.

Dört veya V ci planda olduğu gibi beş yıllık bir süreyi kaplayan plân söylenildiği gibi hiç bir bütçe yetkisini taşımamaktadır. Ve ancak yıllık bir yetki gerektiren angajmanlar konusunda program yetkileri ortaya çıkmaktadır. Fakat bütçe kanunu ile aynı güçte olmalarına rağmen erişilmesi gerekli hedefleri daha kesin olarak belirlemektedirler.

Genel bir çerçeve olan plân ve yıllık karakteri olan bütçe arasındaki ilişkiler ve bir yıldan daha uzun dönemleri kapsayan program yetkileri konusunda fransada 4. cü planla faaliyet bölümleri 5. ci planda ise millî planın bölgesel bölümleri adı verilen bir yeni kavram ortaya çıkmıştır. Şimdiki fransız çözümü bu konuda 4. cü planı kabul 4 ağustos 1962 kanununun 3. cü maddesinde belirlenmiştir. ve bu maddenin devamlı olma vasfı vardır.

Metinde şöyle denmektedir : «Bütçe projesine, iktisadî ve sosyal gelişme plânının gerçekleştirilmesi için yapılan faaliyetleri gösteren bir ek eklenecektir.

En geç 1 kasımda tevdi edilecek olan bu doküman özellikle şunları ihtiva edecektir :

— Bir taraftan sosyal ve iktisadî kesimler itibariyle alınan kredilerin bir tekrarı, program yetkileri ve ödeme kredileri :

Diğer taraftan bu kredilerin program bölgeleri itibariyle bir tekrarı».

Böylece hükümet 1966 ve 1967 yılları bütçe projelerine ek olarak, teçhizatlanma bütçelerinin bölgeselleştirilmesine ait dokümanları parlamentoya tevdi etmiştir.

Bu dokümanın 1967 yılına ait olanı çok hacimlidir, üç cilt ve yüzlerce sayfayı kaplamaktadır.

Dokümanda son derece faydalı istatistik bilgilerin yanında 1955 yılında olduğu gibi kamu finansmanlarının bölgeselleştirilmesi de gösterilmektedir ve ayrıca 1967 için tahminler de bulunmaktadır.

Böylece uygulanan çözüm şekilleri şu şekilde gözükmektedirler.

Planın kendisi hiç bir malî karakter taşımamaktadır, plân uzun yılları kaplayan bir bütçe de değildir. Kamu teçhizatı ve sadece bunlar millî seviyede bütçe tarafından belirlenir ve bunlar için gerekli krediler de yine millî seviyede yıllık program yetkileri ile tayin edilirler.

Ancak bu millî seviyede ve millî değerler için parlementer yetki meydana çıkar,

Fakat bütçeye ekli olan bu dokümanlar, parlamento tarafından öğrenilir fakat tartışılmazlar ancak harcamaların faaliyet dalları ve bölgeler itibariyle dağılımını belirlerler.

Kamu kesimine ait yatırımların bölgeler arasındaki dağılımı karışık ve değişik unsurları bulunan kriterler tarafından belirlenir.

Elde bulunan veya tamamlanılması istenilen teçhizata dayanabilir, aksine aynı seviyeye getirilmeleri için bölgeler arasında bir denge kurulması istenilebilir, geri kalmış bölgelerin canlandırılması istenilebilir.



4. cü plan böylece bölgeleri, biri «iştirak» diğeri «alıştırma» olmak üzere iki kategoriye ayırmıştı.

Sonradan, millî ihtiyaçları tatmin için yapılan yatırımları ayırdılar, (Ana Yollar Telekomünikasyon teçhizatı, Büyük limanlar, Sömürgelerin teçhizatı), bunlardan başka tamamlama yatırımları (okul teçhizatı, kamu idareleri, hastahaneler)

En yeni olarak üç kategorinin ayırılması eğilimi ortaya çıkmıştır: Millî karakteri olan yatırımlar (Ana Yollar, Yüksek öğrenim teçhizatı), bölgesel karakteri bulunan yatırımlar, birçok bölgeyi birlikte ilgilendiren yatırımlar.

Bölgeler konusundaki devlet hizmetlerine ait 14 mart 1964 tarihli ve 64 - 251 numaralı kararname bölge valilerinin yatırımlar konusundaki rolünü belirlemektedir. Vali millî yatırımlar hakkındaki tekliflerini yapar. Plan komiserliği ve azazi tanzimi delegasyonu nihai kararları alırlar. Valiler fikirlerini bölgenin gelişme komisyonlarına aksettirirler. Bölgesel kurumların iştiraki rolü vardır fakat karar alma yetkileri bulunmamaktadır. Söz konusu olan millî bir plânın bölgesel bölümleri olup bir bölgesel plânın meydana getirilmesi değildir.

Böylece bölgesel dağılım bölgedeki teşekküllerin değil millî teşekküllerindir. Bu bölgesel bölümler bir ademi merkezîyeti değil bir yetki genişlemesini meydana çıkarmaktadırlar.

Esasen bölgesel dağılımın yatırımların tümünü kaplamadığı da not edilmelidir. Her kesimde yapılacak yatırımların % 5 ile 20 arasındaki bir oranı bölgelere ait tablolarda gösterilenlerden farklı olarak yapılabilmesi için bakanın emrinde rezerv olarak saklanır.

*Çev : Asis. Dr. İban ONUR*