

PLANLAMANNIN ANAYASAL DÜZENİ

Prof. Dr. Selim KANETİ

I.Ü. Hukuk Fakültesi

1- ANAYASAL EKONOMİK DÜZENE TOPLU BAKIŞ

I- GENEL BİLGİLER

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sı Türkiye Devleti'ne bir "hizmet devleti" kimliği vermiştir ⁽¹⁾. Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan sosyal hukuk devleti ilkesi, devlete hem toplumsal yaşamı düzenleme, hem de onun gelişmesi için olumlu edimlerde bulunma görevlerini yüklemiştir. Anayasa Mahkemesi sosyal hukuk devletinin geniş kapsamlı sosyal ve iktisadi ödevleri içerdiğini vurgulamış bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne göre, sosyal hukuk devleti, "insan hak ve hürriyetlerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişiyle toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adalete uygun biçimde dağıtılmasını sağlayıcı tedbirleri alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimi uygulayan devlet"tir ⁽²⁾. Devletin kişiye bağlı insan haklarını tanımasının yeterli olduğu anlayışı aşılmış, çağımızın devleti kişiye bu temel hak ve özgürlüklerden yararlanabilme olanaklarını sağlamayı da yükümlenmiştir ⁽³⁾.

Toplumun refah düzeyini hür ve güvenilir bir ortamda yükseltmek, hızlı dengeli ve istikrarlı bir kalkınma süreci içinde gelir dağılımını iyileştirmek, üretimini artırmak amacıyla ülke kaynaklarının en yüksek düzeyde etkin kullanımını sağlamak, işsizliği azaltmak üstlenmiş olan çağdaş devletin, genel ekonomi görevlerini politikası ile kamu harcama, gelir ve borçlanma politikalarını, bu işlevlerin gerçekleşmesine elverişli biçimde belirlemesi gerekmektedir. Bir başka deyişle, ekonomi politikasının bu amaçların doğrultusunda planlanması anayasal bir zorunluluktur.

(1) "Hizmet devleti" kavramı için, bak. KOLLER, Der oeffentliche Haushalt als Instrument der Staat-und Wirtschaftslenkung, Basel und Frankfurt am Main 1983, s. 135 v.d.

(2) Anayasa Mahkemesi, 18.2.1985, 9/4, Resmi Gazete 25.6.1985

(3) ÖNBİLGİN/OYTAN, Anayasa'nın İlke ve Kuralları, Ankara 1987 s. 9/10

Belirtmek gerekir ki, ekonomi politikası, kamu maliyesi politikası ile, bir başka deyişle salt kamusal harcama, gelir ve borçlanmaların düzenlenmesiyle sınırlı değildir. Maliye politikasının devletin diğer makroekonomik politikalarından yalıtılmasına olanak yoktur; makroekonomik politikalar ile kamu maliyesi politikası karşılıklı etkileşim ilişkisi içindedirler.

II- SOSYAL HUKUK DEVLETİ İLKESİ

Anayasa Mahkemesi, yukarıda açıklandığı üzere, Anayasa'nın 2. maddesinde dile getirilen sosyal hukuk devleti ilkesine geniş bir anlam tanımış bulunmaktadır. Sosyal devlet kişiyi ekonomik hayatta yalnız bırakmayan, kişinin huzur ve refahını gerçekleştirmek, güvence altına almak, sosyal adaleti sağlamak için ekonomik hayatta müdahale eden, herkes için insanlık onuruna yaraşır bir yaşayış düzeni sağlamayı hedef edinen devlettir ⁽⁴⁾. Bu nedenle, sosyal hukuk devlet anlayışında, ekonomik ve sosyal hayatın düzenlenmesinde etkide bulunmak, bu doğrultudaki politikaları geliştirmek ve uygulamak devletin anayasal görevidir ⁽⁵⁾. Ekonomi politikasının da Anayasa'nın "*Başlangıç*" bölümünde yer alan "*her Türk vatandaşının Anayasa'daki temel hak ve hürriyetlerinden, eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu*" yolundaki anayasal buyrukla uyum içinde olması gerekmektedir.

Anayasa'nın 5. maddesinde vurgulanan "*Devlet'in ... kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkelerine bağdaştırmayacak surette sınırlandıran siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamak*" temel amaç ve görevleri de sosyal hukuk devleti ilkesini belirtmektedir. Anayasa Mahkemesi, bu hükme dayanarak, "*Devletin temel amaç ve görevleri arasında insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak, kişiyi mutlu kılmak, onun hayat mücadelesini kolaylaştırmak, insan haysiyetine uygun bir ortam içinde yaşamını sağlamak gibi hususların da yer aldığını*" dile getirmiştir ⁽⁶⁾. Ekonomik düzenin bu temel amaç ve görevlere hizmet edecek doğrultuları izlemesi de anayasal bir zorunluluktur.

Belirtelim ki, sosyal hukuk devleti ilkesi vergi ödevine egemen olan ilkeleri içeren Anayasa 73'e de yansımıştır. Bu hükümde yer alan verginin mali güçle orantılı olması ilkesiyle vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı ilkesi sosyal hukuk devletinin damgasını taşımaktadır ^(6a). Bu ilkeler sosyal

(4) ÖNBİLGİN/OYTAN, a.g.e., s. 8/9

(5) ÖNBİLGİN/OYTAN, a.g.e., s.9.

(6) Anayasa Mahkemesi, 21.10.1986, 16/25; Resmi Gazete, 31.1.1987.

(6a) Bu konuda ayrıntılı bilgi için, bak. KANETİ, Vergi Hukuku, 2. bası, İstanbul 1989, s. 32/36.

hukuk devletinin sosyal adaleti sağlamak ödevinden ve gelirlerin yeniden dağıtılmasından bu ödevi yerine getirmek için bir araç kullanılması gereğinden kaynaklanmaktadır. Devlet vergilendirme alanında da sosyal ödevlerini gözönünde tutmalıdır. Vergi adaletinin gerçekleştirilmesi yolu ile sosyal adaleti ve yararı sağlamak, ekonomik ve sosyal dengeyi oluşturmak Anayasa'nın Devlete yüklediği ödevlerdendir ^(6b).

2- PLANLAMA DÜZENİNE EGEMEN OLAN ANAYASAL İLKELER

I- ANAYASAL PLANLAMA DÜZENİNE TOPLU BAKIŞ

Anayasa'nın 166. maddesi "*planlı ekonomi*"ye anayasal bir ilke kimliğini tanımış bulunmaktadır. Kalkınma için bütün iktisadi alanı kapsıyan planlara ihtiyaç olduğu genel kabul görmüş bir gerçektir. En geniş anlamıyla, ulusal kaynakları en rasyonel biçimde kullanmaya çalışmak biçiminde ifade edilebilecek planlı ekonomi, anayasal bir kural niteliğini kazanmıştır. Anayasa 166, planlama ile ilgili aşağıdaki ilkelere yer vermiş bulunmaktadır:

1. Planlamanın zorunluluğu ilkesi (*Anayasa 160, I*).
2. Planlama için gerekli teşkilatı kurmak görevi (*Anayasa 160, I*).
3. Planın Anayasa'da belirtilen hedeflere yönelik olması zorunluluğu (*Anayasa 160, II*).
4. Kalkınmanın plana göre gerçekleştirilmesi ilkesi (*Anayasa 166, II*).
5. Planlama düzeninin yasayla belirlenmesi ve korunması ilkesi (*Anayasa 166, III*).

II- PLANLAMANIN ZORUNLULUĞU İLKESİ

Anayasa 166, I planlamayı Devletin bir görevi olarak deyimlemiş bulunmaktadır. Hüküm planlamanın hangi alanları içermesi gerektiğini de belirlemiştir. Planlama "*ekonomik ve kültürel kalkınmayı özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu bir biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını*" kapsamalıdır. Diğer bir deyişle, plan hem ekonomik hedef ve dengeleri hem de sosyal hedef ve ilkeleri gözetecek, ekonomik ve sosyal hayatın bütününe yönelik olacaktır. Sağlıklı ekonomik bir yapıyla sosyal ve kültürel yapı arasında sıkı bir ilişki olduğundan, Anayasa 166, I'n "*ekonomik ve kültürel kalkınma*"dan söz etmesi yararlı olmuştur ⁽⁷⁾.

(6b) ÖNBİLGİN/OYTAN, a.g.e, s.11, dipnotu 24.

(7) 1961 Anayasası görüşmeleri sırasında Komisyon Sözcüsü Turan GÜNEŞ Türkiye'de iktisadi kalkınma ile kültürel kalkınma arasındaki çok sıkı ilişkiyi dile getirmiştir. (ÖZTÜRK, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Cilt III, Ankara 1966, s. 3405/3406)

III- PLANLAMA İÇİN GEREKLİ TEŞKİLATI KURMA GÖREVİ

Planın hazırlanması ayrıntılı çalışmaları gerektirmektedir. Bu çalışmalarını gerçekleştirecek örgütü kurmak görevi de Anayasa 166, I ile devlete verilmiş bulunmaktadır. Devlet bu görevini Devlet Planlama Teşkilatını kurmakla gerçekleştirmiş bulunmaktadır.

IV- PLANIN ANAYASA'DA BELİRTİLEN HEDEFLERE YÖNELİK OLMASI ZORUNLULUĞU

Anayasa 166, II uyarınca, planın belli hedeflere yönelik olması gerekmektedir. Diğer bir deyişle Anayasa 166, II planın anayasal hedeflerini de tanımlamış bulunmaktadır. Bu hükme göre, planda,

- Milli tasarrufu ve üretimi artırma,
- Fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlama,
- Yatırım ve istihdamın geliştirilmesi ,
- Yatırımlarda toplum yarar ve gereklerinin gözetilmesi,
- Kaynakların verimli şekilde kullanılması hedefleri gerçekleştirilmesi ve bu yönlerde tedbirler alınması öngörülmelidir. Planın yapısının hedeflerin gerçekleştirilmesine elverişli olması anayasal bir buyruktur. Denilebilir ki, planın sosyal devlet kavramının içeriğini gerçekleştirmeye yönelik olması Anayasa 166, II den kaynaklanan bir zorunluluktur. Plan hedefleri ve stratejisinde, adaleti gerçekleştirme ilkesi egemen olmalıdır. Kalkınma, demokrasi ilkelerine uygun, dengeli bir toplum düzeni kurulmasına yönelecektir (7a).

V- KALKINMANIN PLANA GÖRE GERÇEKLEŞTİRİLMESİ İLKESİ

Plan yalnızca "temenni" niteliğinde bir belge değildir. Anayasa 166, II'ye göre "kalkınma girişimleri bu plana göre gerçekleştirilir". Diğer bir deyişle plan uyulması zorunlu olan bir belgedir.

Burada bir noktaya önemle değinmek gerekir. Plan bir takım kurallar koymakta ve bu kurallar bir takım ödevlerin yerine getirilmesini gerekli kılmaktadır. Ancak plandaki kuralların özel kesim bakımından henüz bağlayıcı bir niteliği yoktur. Yasama organının onaylanması, Anayasa 166, III gereğince zorunlu olmakla birlikte, plan kanun niteliğinde olmadığı için, herhangi bir kimseye doğrudan doğruya ödev yükleyemez. Yürürlükte bulunan kanunları değiştirici bir etkiden de yoksundur (8). Bu bakımdan plan, bu kimlikle özel kesim için bağlayıcı değil, yalnızca yol göstericidir. Özel kesimin planı uyması özendirici tedbirlerle (teşvik tedbirleriyle) sağlanacaktır. Buna karşılık, plan kamu kesimi için buyurucu bir nitelik taşımaktadır.

(7a) Yüksek bir kalkınma hızına ulaşarak geliri artırmak başlı başına bir amaç değildir. Asıl hedef toplum refahını ve insan mutluluğunu artırmaktır (Birinci beş yıllık (1963-1967) Kalkınma Planı, (Giriş Resmi Gazete 3.12.1962).

(8) Bak. Anayasa Mahkemesi, 23, 24 ve 25/10/1969, 41/57; Resmi Gazete 12.3.1971.

Anayasa'nın 166, II hükmünden bu sonuç çıktığı gibi, 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 3483 sayılı yasayla değiştirilmiş 28. maddesinin, "*bütçelerin kalkınma plan ve programlarının gereklerine göre hazırlanmasını ve uygulamasını*" emreden kuralı da bu doğrultuda bulunmaktadır. Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK/178, m. 10, b ve c'de Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne, bütçe tekliflerinin kalkınma planları ve yıllık programlara uygunluğunu sağlamak ve bütçelerin kalkınma planları ile yıllık programlarda belirlenen hedefler doğrultusunda uygulanmasını sağlamak görevlerinin verilmesi de, planın kamu kesimi için buyurucu niteliğinin göstergesidir. Dolayısıyla plan bu kimliğiyle özel kesim için yol gösterici, kamu kesimi için buyurucu olup, özel kesimin plana uygun davranması ya yasal düzenlemelerle ya da özendirme tedbirleriyle bağlanacaktır.

VI- PLANLAMA DÜZENİNİN YASAYLA BELİRLENMESİ VE KORUNMASI İLKESİ

Anayasa 166, III uyarınca, planlama ilgili temel konuların yasayla düzenlenmesi zorunludur. Bu hüküm:

- Kalkınma planlarının hazırlanmasına,
- Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına,
- Kalkınma planlarının uygulanmasına,
- Kalkınma planlarının değiştirilmesine,

- Kalkınma planlarının bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceğini buyurmuş bulunmaktadır. Hükümdeki "*esaslar*" sözcüğü, kurallar, hükümler anlamındadır. Anayasa yukarıda sayılan konuların yasalarla saptanacağını öngörmekle, bunların konulmasının yasama organının kararıyla ya da idari kararla olmasını önlemek istemiştir. "*Esaslar*" sözcüğü yasa ile konulacak hukuk kurallarını anlatmakta olduğundan, yasayla düzenlenmesi gereken konuların idari kurallara bırakılması Anayasa'ya uygun değildir ⁽⁹⁾.

Anayasa'nın bu buyruğunu 30.10.1984 tarihli ve "*Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun*" gerçekleştirmiş bulunmaktadır. Bununla birlikte, belirtmek gerekir ki, çeşitli yasalarda, aşağıda belirtildiği üzere, planın uygulanmasını ve bütünlüğünün korunmasını sağlamaya yönelik hükümler yer almaktadır ^(9a).

(9) Anayasa Mahkemesi, 23, 24, 25/10/1969, 41/57; Resmi Gazete 12.3.1971

(9a) Bak. S 4.

3- PLANLAMA DÜZENİNİ BÜTÜNLEYEN ANAYASAL İLKELER

I- EKONOMİNİN DÜZENLENMESİ İLKESİ

Anayasa 167 ekonominin işleyiş damarları olan piyasaların düzenlenmesi konusunda devlete görev vermiştir. Devlet para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri almak zorundadır. Belirtelim ki, piyasaların düzenlenmesine yönelik tedbirler, Anayasa'nın 2. maddesindeki "*sosyal hukuk devleti*" ilkesine ve devletin temel amaç ve görevlerini belirleyen 5. maddesinde yer alan "*....kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak*" amacıyla uyum içinde olmalıdır.

Anayasa 167, I Devlete tekelleşme ve kartelleşmeyi önlemek görevini de yüklemiş bulunmaktadır. Piyasaların sağlıklı ve serbest rekabete açık olarak işleyebilmeleri tekelleşme ve kartelleşmenin önlenmesine bağlı olduğundan, devletin bu görevi, piyasaların sağlıklı işlemelerini sağlama ödevinin doğal bir sonucu sayılabilir ^(9b).

II- DIŞ TİCARETİN DÜZENLENMESİ AMACIYLA DIŞ TİCARET İŞLEMLERİNE MALİ YÜKÜMLÜLÜKLER KONULABİLMESİ

Anayasa 73, III ve IV "*verginin yasallığı*" ilkesine yer vermiş, vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin yasayla konulacağını, değiştirilebileceğini veya kaldırılabilirliğini belirtmiştir. Anayasa 167, II dış ticarete ilişkin ek yükümleri yasallık ilkesinin dışında bırakmış ve yasanın bu ek yükümler konusunda Bakanlar Kuruluna genel nitelikte yetki verebilmesini öngörmüştür ⁽¹⁰⁾. Anayasaya 167, II uyarınca, "*dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla, ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri mali yükümlülükler dışında ek mali yükümler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bankalar Kuruluna yetki verilebilir*". Bu hükmün ilgili olduğu "*dış ticarete ilişkin ek mali yükümler*", vergilerin ve benzeri mali yükümlerin hukuksal düzenini belirle-

(9b) Tekeller ve tekel benzeri gruplaşmaları önlemek, konzermler hakimiyetini dağıtmak, sağlıklı bir toplum, sağlıklı bir demokrasi için vazgeçilmez şartlardır. Tekelciliğin her türünün zararından fertleri ve toplumu korumak, toplumun huzur ve refahı ile de ilgilidir. Rekabetin ortadan kalktığı tekellerin ve kartellerin fiyatları oluşturduğu ve etkilediği; üretim-fiyat çizgisinin dışına da taşırabildiği bir toplum olmanın sakıncaları önlemek istenmiştir. (POLATCAN, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, İstanbul 1989, s. 435, m. 167 Ge-
rekçesi)

(10) Bu konuda bak. KANETİ, a.g.e., s. 7/8.

yen Anayasa 73'teki "yasallık ilkesinin" dışında tutulmuş olmakla birlikte, kamusal güce dayalı olarak alınmaları nedeniyle, Anayasa 73'te anılan "benzeri mali yükümler" in kapsamında düşünölmeleri gerekir. Anayasa'nın anılan hükmüne dayalı olarak çıkarılan 2.2.1984 tarihli ve 2976 sayılı "Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" dış ticaret işlemleri üzerine ek mali yükümler konulması ve kaldırılması konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki vermiştir (m, 1/3). Anayasa Mahkemesi, 11.1.1985 tarihli ve 6/1 sayılı kararıyla, bu Kanunun Anayasa'ya aykırılık nedeniyle iptali talebini reddetmiştir. Bu karara göre:

"Anayasa'nın 73. maddesi uyarınca vergi, resim harç ve benzeri mali yükümlölükler ancak kanunla konulur, değıştirilir veya kaldırılır. Oysa Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrası ile sözü edilen "ek mali yükümlölüklerin" konulması ve kaldırılmasında Bakanlar Kuruluna kanunla yetki verilmesi söz konusudur. Bir "ek mali yükümlölüğün konulması" onun nevinin ve miktarının saptanması demektir. Türü ve miktarı belli olmayan bir yükümlölük konulamaz. Şu halde, dış ticaretin, ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi amacıyla ek yükümlölükler koymaya yetkili kılınan Bakanlar Kurulu, ülke ekonomisi ne gibi ek mali yükümlölükler konulmasını gerektiriyorsa, bunların nevini ve miktarını saptamada serbest olacaktır" (11).

III- TABİİ SERVETLERİN KORUNMASI VE GELİŞTİRMESİ İLKESİ

Anayasa 168 tabii servet ve kaynakların Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunduğunu belirterek, bunların işletilmesine ilişkin esasların kanunda gösterileceğini açıklamıştır. Anayasa 169 ve 170 Devlete ormanların korunması ve geliştirmesi ve orman köylülerinin korunması görevlerini yüklemiş ve ormanlarla ilgili temel ilkeleri belirlemiştir. Devletin bu hükümlerin buyruklarına uyması anayasal bir zorunluluktur.

IV- KOOPERATİFÇİLİĞİN GELİŞTİRİLMESİ TÜKETİCİLER İLE ESNAF VE SANATKARLARIN KORUNMASI

Sosyal devlet ilkesinin bir yansıması olarak, Anayasa 171 kooperatifçiliğin geliştirilmesi, Anayasa 172 tüketicilerin korunması, Anayasa 173 esnaf ve sanatkarların korunması görevlerini Devlete yüklemiş bulunmaktadır. Kamu maliyesi ve ekonomi politikalarının belirlenmesinde devletin bu görevlerini de gözönünde tutması doğaldır.

(11) Resmi Gazete, 17.6.1985

4- PLANLAMANIN ANAYASAL GEREKLERİNİ GERÇEKLEŞTİRMEYE YÖNELİK YASAL DÜZENLEMELER

I- GENEL BİLGİLER

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na göre, iktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış düzeyini sağlama amacına göre Devletçe düzenlenecektir. Demokratik hukuk devletinin başlıca görevi insan hak ve hürriyetlerini, milli dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmek ve güvence altına almaktır ⁽¹²⁾. Klasik devlet anlayışında, devletin temel görevleri dışarıya karşı bağımsızlığı ve içeride ise bireylerin emniyetini korumak iken, Anayasamızda nitelikleri belirtilen çağdaş devlet, sosyal bir devlet olarak yurttaşların çalışma imkanlarını, adaletli ölçüde kazanç elde etmelerini, insanlık haysiyetine yaraşır biçimde geçinmelerini sağlamakla da görevlendirilmiştir. Bu son görevler devlet görevleri arasında birinci sırayı almıştır ⁽¹³⁾. Sözü geçen amaçlar, iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlamak üzere hazırlanacak bir plan çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Planın temel yapısının öğelerini Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "*Başlangıç*" bölümüyle, geniş anlamda demokratik sosyal hukuk devletinin ilkelerini dile getiren hükümleri oluşturmaktadır. Planın hukuksal çerçevesi Anayasaca belirlenmiştir ⁽¹⁴⁾.

Planlamanın bu hukuksal çerçevesi yanında, iktisadi ve sosyal hayata etkili bulunan diğer unsurları bulunmaktadır. Bunlar ülkenin içinde bulunduğu kültür, teknik ve bilim düzeyi, sermaye olanakları, milli, tarihi ve coğrafi durumun ulusal bilince kazandırdığı eğilimler, diğer devletlerle olan ilişkiler, doğal koşullar ve iklim şartları gibi etkenlerdir. Son bir tahlilde, planlamanın gereği insan, amacı insan, etkenlerinin başlıcası da yine insandır. İnsan düşüncesi, insan duygusu, insanların kurdukları toplumların istekleri, benimsedikleri akımlar, diğer özgür ulusların yarattığı koşullar, doğal değişiklikler planın içeriğini belirleyecek, bütün olanakların eşgüdümlü, verimli ve dengeli olarak harekete geçirilmesi ve hedefe yönlendirilmesi planlama yoluyla sağlanacaktır ⁽¹⁵⁾.

(12) Bak. Dipnotu 2'de anılan Anayasa Mahkemesi kararı.

(13) Anayasa Mahkemesi'nin 23, 24 ve 25/10/1969 tarihli ve 41/57 sayılı kararında (Resmi Gazete, 12.3.1971) KETENOĞLU/ULUOCAK/KOÇAK/ZARBUN/ÖNEL'in karşıoy yazısı

(14) Bak. Dipnotu 13'de anılan karşıoy yazısı

(15) Dipnotu 13'de anılan karşıoy yazısı

Belirtmek gerekir ki, yüksek bir kalkınma hızına ulaşarak geliri artırmak başlı başına bir amaç değildir. Asıl hedef toplum refahını ve insan mutluluğunu artırmaktır. Kaynakların bu yolda kullanılması anayasal bir zorunluluktur. "*Plan hedefleri ve stratejisi*"nin sosyal adaleti gerçekleştirmek ilkesini benimsemesi ve bunu sağlama yollarını içermesi gerekir. Kalkınma planı, kalkınma yüküne katılmada ve kalkınmanın ürünlerinden faydalanmada adalete uygun bir gelir dağılımını sağlayacak şekilde hazırlanmalıdır. Bu yolda kalkınma demokrasi ilkelerine uygun, dengeli bir toplum düzeni kurulmasına yönelecektir ^(15a).

II- PLANIN HAZIRLANMASI VE YÜRÜRLÜĞE KONULMASI

Kaynakların verimli kullanılması, kalkınmanın hızlandırılması amacıyla, ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel hizmetlerinin bir bütünlük içinde, etkin, düzenli bir biçimde planlanması için, planlamanın tek elden yapılması gereklidir. Bu nedenle, planların hazırlanması görevi Başbakanlığa bağlı merkez bir örgüt olan Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiştir (*Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK/223, m. 1*). Planın hazırlanması ve yürürlüğe konulmasının aşamaları Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri hakkında KHK/223 ve 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunla düzenlenmiş bulunmaktadır.

1- Bakanlar Kurulunca Plan Hedeflerinin Belirlenmesi

Planlamanın ilk aşaması planın temel amaç ve politikalarının saptanmasıdır. Planın temel hedefleri Bakanlar Kurulunca belirlenir. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı memleketin doğal, beşeri ve iktisadi her türlü kaynak ve olanaklarını tesbit ederek, izlenecek iktisadi, sosyal ve kültürel politikayı ve hedefleri saptamak konusunda danışmanlık görevini yerine getirir (*KHK/223, m. 2, a*). Taslak olarak Müsteşarlık düzeyinde belirlenen hedefler, Müsteşarlık tarafından Başbakan'ın başkanlığında, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, Başbakan'ın belirleyeceği en çok üç Devlet Bakanı, Maliye ve Gümrük Bakanı, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Bayındırlık ve İskan Bakanı, Ulaştırma Bakan'ından oluşan Yüksek Planlama Kuruluna sunulur (*KHK/223, m. 5a*). İktisadi, sosyal ve kültürel hedefler ile politikaların tayinine esas teşkil edecek hususlar Yüksek Planlama Kurulunda görüşülerek tesbit edilir (*KHK/223, m. 31, I*). Yüksek Planlama Kurulu uygunluk ve yeterlilik bakımından incelendiği hedefler son şeklini vererek, Bakanlar Kuruluna sunar. Bakanlar Kurulu sözügeçen tasarı üzerinde gerekli inceleme ve görüşmeleri öncelikle yapar ve hedefleri karara bağlar (*KHK/223, m. 31, II*).

(15a) Birinci Beş Yıllık (1963/1967) Kalkınma Planı, Giriş (Resmi Gazete 3.12.1962)

2- Uzun Vadeli Kalkınma Planının Hazırlanması

Bakanlar Kurulunca kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun vadeli kalkınma planları Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanır (KHK/223, m. 2, c). Başbakan, Bakanlar Kurulunun onayladığı esaslar ve hedefler doğrultusunda, uzun vadeli kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması konusunda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına direktif verir. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ilk olarak uzun vadeli kalkınma planını hazırlar (KHK/223 m. 32). Müsteşarlığın bünyesinde özellikle İktisadi Planlama Başkanlığı, Sosyal Planlama Başkanlığı ve Koordinasyon Başkanlığı gerekli araştırma ve incelemeler yaparak, uzun vadeli kalkınma planının tasarisını hazırlar. Devlet Planlama Teşkilatı planlama ile ilgili olarak gerekli gördüğü bilgileri bütün kamu kurum ve kuruluşlarından ve diğer gerçek ve tüzel kişilerden istemeğe yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenen bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla diğer gerçek ve tüzel kişiler bu bilgileri mümkün olan en kısa zamanda vermekle yükümlüdür (KHK/223, m. 28). Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığıyla yakın işbirliği kurarak çalışır (KHK/223, m. 29). Bilgi toplama, planların hazırlanmasında Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla yakın bir işbirliği kurar (KHK/223, m. 30). Kalkınma planının tüm idarenin toplu çabasının bir ürünü ve ortak eseri olması gerekir ^(15b).

Plan çalışmalarında bir yandan bilim alanındaki en ileri teknikler kullanılmalı, öte yandan planın yurt gerçeklerine en uygun şekilde hazırlanması için gerekli çaba gösterilmelidir ^(15c).

Müsteşarlık düzeyinde hazırlanan uzun vadeli kalkınma planının Başbakanlığa sunulmasından itibaren bir hafta içinde Yüksek Planlama Kurulu toplanır. Yüksek Planlama Kurulu planı Bakanlar Kurulunca belirlenmiş olan ana hedeflere uygunluk ve yeterlilik bakımından inceler ve plan tasarisına son şeklini vererek Bakanlar Kuruluna sunar (KHK/223, m. 5, 1; 23).

Yüksek Planlama Kurulu tarafından gönderilen plan tasarisı Bakanlar Kurulunca incelenir ve görüşmeler sonucunda karara bağlanır (KHK/223, m. 33). Uzun vadeli kalkınma planı, Bakanlar Kurulunca kabul edilip, Bakanlar Kurulu üyelerince imzalandıktan sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmak üzere, Başbakanlık tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur (3067 sayılı Kanun, m. 1).

(15b) Birinci Beş Yıllık (1963-1967) Kalkınma Planı, Giriş (R.G. 13.12.1962)

(15c) Birinci Beş Yıllık (1963-1967) Kalkınma Planı, Giriş (R.G. 3.12.1962).

3. Uzun Vadeli Kalkınma Planının Türkiye Büyük Millet Meclisince Görüşülmesi ve Kabulü

a) Uzun vadeli kalkınma planının Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi

Büyük Millet Meclisine sunulan uzun vadeli kalkınma planı önce Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür. Bu Komisyon Anayasa'nın 162. maddesine göre seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Komisyonu üyelerinden kuruludur (3067 sayılı Kanun, m. 2, 1). Komisyon kalkınma planının kendisine havale edildiği tarihten itibaren en çok yirmidört saat içinde gündemine alarak görüşmeye başlar. Komisyon planın incelenebilmesi amacıyla, gündeme alındığı tarihten itibaren görüşmelere beş gün ara verir. Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu en çok yirmi gün içinde uzun vadeli kalkınma planını karara bağlayarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunar; beş günlük ara verme süresi yirmi günlük süreye dahildir (3067 sayılı Kanun, m. 2, 2).

Planın Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesinde bütünlüğünün korunması için 3067 sayılı Kanunun 2. maddesinin 4. bendinde bazı kurallara yer verilmiş bulunmaktadır:

aa) Komisyon planı aralıksız görüşür (m. 4, 2, a).

bb) Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşmeler planın tümü üzerinde bölümler itibariyle yapılır (m. 4, 2, b).

cc) Planın tümü üzerinde görüşmeler bittikten sonra, ancak planın bütünlüğünü bozmayacağı Bakanlar Kurulu adına belirtilen değişikliklere ilişkin önergeler önce oylanır ve karara bağlanır (m. 4, 2, c).

dd) Planın bütünlüğünü bozacağı Bakanlar Kurulu adına belirtilen değişikliklerden herbiri gerekçeli geri verme önergesi sayılarak görüşülür. Geri verme önergelerinin herbiri hakkında sadece Bakanlar Kurulu adına ve geri verme önergesindeki birinci imza sahibi veya göstereceği bir diğer imza sahibi konuşabilir. Geri verme önergelerindeki gerekçeler ayrı ayrı oylanır. Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilen geri verme gerekçeleri, planla birlikte Bakanlar Kuruluna geri verilir. Bakanlar Kurulu, Komisyonca kabul edilen geri verme gerekçelerinden katıldıklarına göre planı değiştirir; katılmadığı gerekçelerin hangileri olduğunu Komisyona bildirir. Komisyon bu hususu raporunda belirtir (m. 4, 2, d).

ee) Plan ve Bütçe Komisyonu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir (m. 4, 2, d).

b) Uzun Vadeli Kalkınma Planının Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Görüşülmesi

Plan ve Bütçe Komisyonu raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulmak üzere Başkanlığa gönderilir. Raporda, Bakanlar Kurulunun planın bütünlüğünü bozmayacağı belirttiği değişiklik önermeleri hakkındaki oylama sonuçları, Komisyonun kabul ettiği geri verme önermelerinden hangilerine Bakanlar Kurulunun katılarak gerekçelerine göre planı değiştirdiği, hangilerine Bakanlar Kurulunun katılmadığı açıklanır (m. 4, 2, d).

Plan Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda da aralıksız görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu planı en çok sekiz gün içinde görüşerek karara bağlar (m. 2, 3; 4 2, 4, d).

Planın Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesinde bütünlüğünün korunması için 3067 sayılı Kanunun 2. maddesinin 4. bendinde bazı kurallara yer verilmiş bulunmaktadır:

aa) Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşmeler planın tümü üzerinde bölümler itibariyle yapılır (m. 2, 4, b).

bb) Plan ve Komisyon raporunun tümü üzerinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki görüşmeler bittikten sonra, planın Bakanlar Kuruluna geri verilmesine ilişkin gerekçeli önermeler ve Komisyonca kabul edilip de Bakanlar Kurulunca benimsenmemiş olan geri verme gerekçeleri görüşülür ve bu gerekçelerin ayrı ayrı dikkate alınıp alınmaması kararlaştırılır. Bu önermelerden her biri üzerine sadece Komisyon, Bakanlar Kurulu ve geri verme önergesindeki birinci imza sahibi veya göstereceği bir diğer imza sahibi konuşabilir. Dikkate alınmasına karar verilen geri verme gerekçeleri üzerinde en sonra yeniden görüşme açılır (m. 4, 2, e).

cc) Dikkate alınmasına karar verilen geri verme gerekçeleri üzerinde yeniden yapılan görüşme sırasında, bunlardan her biri hakkında sadece Komisyon, Bakanlar Kurulu ve geri verme önergesindeki birinci imza sahibi veya göstereceği bir diğer imza sahibi konuşabilir. Bu görüşme sonunda dikkate alınmasına karar verilen geri verme gerekçeleri ayrı ayrı oylanır. Kabul edilen geri verme gerekçeleri plan ile birlikte Bakanlar Kuruluna geri verilir (m. 4, 2, e).

dd) Bakanlar Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen geri verme gerekçelerini dikkate alarak, planda uygun gördüğü değişiklikleri yapar ve bu hususları bir raporla Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunar.

ee) Geri verme gerekçelerinden hiçbirisi Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilmemişse veya kabul edilen geri verme gerekçeleri üzerine Bakanlar Kurulunca yapılan değişiklikleri içeren Bakanlar Kurulu raporunun görüşülmesinden sonra, planın tümü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açık oya sunulur (m. 4, 2, e).

Belirtmek gerekir ki, uzun vadeli kalkınma planı bir anlamda Bakanlar Kurulunun uzun vadeli programı niteliğini taşıdığından, bu son aşamada reddedilmesi Bakanlar Kurulu tarafından güvensizlik olarak yorumlanabilir ve Bakanlar Kurulunun görevden çekilmesine yol açabilir. Uzun vadeli kalkınma planının reddinin bu sonucu yaratması anayasal bir zorunluluk değilse de, siyasal yönden gerekli görülebilir. Gerçekten, uzun vadeli kalkınma planına ilişkin anayasal buyruk, yıllık programların uzun vadeli plana uygun olarak hazırlanmasını, bütçelerin ise plana ve yıllık programlara uygun olmasını buyuran yasa kuralları karşısında, uzun vadeli kalkınma planı reddedilmiş bulunan Bakanlar Kurulunun, göreve başlarken, güven almasından önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunduğu programı nasıl uygulayacağı çözülmesi çok zor siyasal bir sorundur.

Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanan uzun vadeli kalkınma planı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bir kararı niteliğini taşır ve bir Meclis kararı olarak Resmi Gazete'de yayınlanır.

Belirtelim ki, bugünkü uygulamada uzun vadeli kalkınma planları, "*BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI*" şeklinde hazırlanıp yürürlüğe konulmaktadır. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1190-1994) 22.6.1989 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmış olup, 6.7.1989 tarihli mükerrem Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

III- PLANIN HUKUKSAL NİTELİĞİ

Anayasa Mahkemesi'nin 23, 24, 25/10/1969 tarihli ve 41/57 sayılı kararında belirttiği üzere ⁽¹⁶⁾, uzun vadeli plan bir takım kurallar koymakta ve bu kurallar bir takım ödevlerin yerine getirilmesine gerekli kılmaktadır. Ancak plan yasama meclisinden geçmekle birlikte, kanun niteliğinde bulunmadığı için, herhangi bir kimseye doğrudan doğruya bir ödev yükleyemez. Ayrıca yürürlükte bulunan kanunları değiştirici bir etkiden yoksundur.

Planın ve yasaların görüşülme ve kabul edilmesindeki başlıklarda da, planın hukukça bir yasa değerinde olmadığını belirtmekdir. Esasen Anayasa da planı "*kanun*" olarak nitelendirmemiştir. Oysa bütçenin görüşülüp kabul edilmesi dahi özel kurallara bağlanmış ise de (Anayasa 162), Anayasa bütçeyi "*kanun*" olarak adlandırmıştır (Anayasa 161, 162, IV; V). 3067 "*Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkına Kanun*"un 2. maddesi kanun tasarısı ve tekliflerinin uzun vadeli kalkınma planına uygunluğunun sağlanmasına yönelik kuralları içeriyorsa da, bu kurallar dahi planın yürürlükteki yasalarla çatışması durumu için herhangi bir tedbiri kapsamakta değildir.

(16) Resmi Gazete, 12.3.1971

Planın bir "*kanun*" niteliğini taşıyıp taşımadığının bir sonucu olarak, Anayasa'nın 89. maddesine göre Cumhurbaşkanınca yayımlanması söz konusu olmadığı gibi, Cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisine bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesi söz konusu değildir.

Anayasa 148, Anayasa Mahkemesi'nin görevleri arasında, belirli istisnalar dışında Meclis kararlarının ⁽¹⁷⁾, Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi yer almadığından (*Anayasa 148*), uzun vadeli kalkınma planları hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açamaz.

Ancak, yasa niteliğinde olmamasına ve de yürürlükteki yasaları değiştirici etkisinin olmamasına rağmen, uzun vadeli kalkınma planının buyurucu bir belge olduğu, Anayasa'nın "*kalkınma girişimleri bu plana göre gerçekleştirilir*" yolundaki kuralı karşısında (*Anayasa 166, II, son cümle*) yadsınmaz. Yürütme organının kamu kesimindeki uygulamalarını, yürürlükteki yasaların çerçevesinde, uzun vadeli plana uygun olarak gerçekleştirmesi zorunludur. Nitekim çeşitli yasa kuralları bu zorunluluğu dile getirmektedir ⁽¹⁸⁾. Uzun vadeli kalkınma planının uygulanması belirli yasal değişiklikler ya da yeni yasaları gerektiriyorsa, bunlara ilişkin tasarıları Türkiye Büyük Millet Meclisine sunma görevini Bakanlar Kuruluna yükler. Bu anlamda, uzun vadeli plan kamu kesimi için bağlayıcı ve buyurucu bir belgedir ^(18a).

Buna karşılık, özel kesim bakımından, planın, yürürlükteki yasalarda bu konuda açık bir hüküm bulunan durumlar dışında, bağlayıcı bir niteliği yoktur ⁽¹⁹⁾. Plan, kanun niteliğinde bulunmadığı için, özel kesim herhangi

(17) Anayasa Mahkemesi Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğünün Anayasa'ya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler (Anayasa 148, I). Ayrıca yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya üyeliğin düşüşüne dair verilen kararlara karşı da Anayasa Mahkemesine başvurulabilir (Anayasa 85).

(18) Bak. S 2, V ve S 5, III.

(18a) Bak. S 5, III.

(19) Bak. S 2, V. 1981 Anayasası'nın Danışma Meclisinde görüşülmesi sırasında, Anayasa Komisyonu Başkanı Profesör Dr. Orhan ALDIKAÇTI, bu yönü şu şekilde dile getirmiştir: "Bizim anladığımız plancılık kamu sektörü için mecburi olabilen, fakat özel sektör için yol gösterici nitelikte ve demokratik bir düzen içerisinde insanların yatırımlarını planın gösterdiği ışıklar altında serbestçe yapabilecekleri bir düzen içerisinde kalkınmadır" (Danışma Meclisi, Tutanak Dergisi, B: 146, 8.6.1982, 0: 1, s. 763). Anayasa'nın 166. maddesinin gerekçesinde de, kalkınma planının kamu kesimi için emredici, özel kesim için yol gösterici ve özendirici olduğu belirtilmiştir (POLATCAN, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, İstanbul 1989, s. 433, m. 166 Gerekçesi).

bir kimseye doğrudan doğruya ödev yükleyemez. Planda özel kesim için öngörülen gelişmelerin sağlanması için buyurucu kuralları içeren yasalar koymak olanaklı bulunduğu gibi, özel kesimi plan hedefleri doğrultusunda yönlendirmek için özendirici tedbirlerin (*teşvik tedbirlerinin*) alınması da olanaklıdır. Genellikle uygulamada, aşağıda belirtileceği üzere, özel kesimi plan hedefleri doğrultusunda yönlendirmek için, özendirici tedbirlerden yararlanıldığı gözlenmektedir. Özel kesimin çalışmalarını plan hedeflerini doğrultusunda yürütmesinin sağlanması için özendirici tedbirlerden yararlanmanın çekiciliğine başvurmamak düşüncesi ağır basmıştır ⁽²⁰⁾.

IV- YILLIK PROGRAMLAR

Yıllık programlar, uzun vadeli kalkınma planına uygun olarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanır. Yıllık programlar Başbakanlığa sunulur ve Başbakanlıkça Yüksek Planlama Kuruluna sevk edilir. Yüksek Planlama Kurulu yıllık programları plana uygunluk ve yeterlilik bakımından inceler ve son şeklini vererek bir raporla Bakanlar Kuruluna sunar. Bakanlar Kurulunca kabul edilen yıllık programlar kesinleşmiş olur (*KHK/223, 5, 1; 34*).

Yıllık programlar, bütçelerle iş programlarından önce hazırlanır. Bütçelerle iş programlarının hazırlanmasında yıllık programlarda kabul edilmiş olan esaslara uyulur (*KHK/223, m. 34*).

Yıllık programlarda da, uzun vadeli kalkınma planları gibi, kamu kesimi için bağlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Buna karşılık, aşağıda açıklandığı üzere ^(20a), yıllık programlar çerçevesinde özel kesimin yönlendirilmesi özendirici tedbirlerle (*teşvik tedbirleriyle*) sağlanmaktadır.

5- UZUN VADELİ KALKINMA PLANLARINA VE YILLIK PROGRAMLARA UYGUNLUĞUN SAĞLANMASI

I- KANUN TASARI VE TEKLİFLERİNDE UZUN VADELİ KALKINMA PLANINA UYGUNLUĞUN SAĞLANMASI

3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun'un 3. maddesi, kanun tasarısı ve tekliflerinin kalkınma planına uygunluğunu sağlamak için bir dizi önleme yer vermiş bulunmaktadır.

(20) Bak. S 6, I.

(20a) Bak. S 6.

1- Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonlarının Kanun Tasarısı ve Tekliflerini Kalkınma Planı Yönünden İncelemesi

3067 sayılı Kanun m. 3, 1 uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları kendilerine havale edilen kanun tasarısı ve teklifleri ile bu tasarı ve teklifler üzerinde verilen değişiklik önergelerini kalkınma planına uygunluk bakımından da inceler; uygun bulmadığı takdirde reddeder.

2- Kalkınma planıyla ilgili tasarı ve tekliflerin Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi

Kalkınma planıyla ilgili tasarı ve teklifler, Büyük Millet Meclisi Bütçe ve Plan Komisyonunda görüşülür. Başkanlık bu nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerini en son Plan ve Bütçe Komisyonuna havale eder. Bakanlar Kurulunun ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun gerekli görmesi halinde de, kanun tasarısı ve teklifleri Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilir (3067 sayılı Kanun m. 3, 2). Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu ayrıca kamu harcama veya gelirlerinde artış veya azalış gerektiren kanun tasarısı ve tekliflerini de inceler (3067 sayılı Kanun, m. 3, 3).

Plan ve Bütçe Komisyonunda tasarı ve teklifler üzerinde yapılan inceleme özellikle uzun vadeli plana uygunluk yönünü kapsar.

3- Bakanlar Kurulu'nun Uzun Vadeli Kalkınma Planının Bütünlüğünü Koruması

Kanun tekliflerinin veya bu tekliflerin belli hükümlerinin ya da kanun tasarısı ve teklifleri üzerine verilen değişiklik önergelerinin uzun vadeli kalkınma planına aykırılığı ya da planın bütünlüğünü bozduğu gerekçesiyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları tarafından reddi Bakanlar Kurulunca istenebilir. Komisyon bu kanun tekliflerini veya tasarı ve tekliflere ilişkin bu değişiklik önergelerini ancak üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edebilir. Bakanlar Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisinde de, planın bütünlüğünü bozduğu ya da plana aykırı olduğu gerekçesiyle kanun tekliflerinin ve kanun tasarısı ve tekliflerine ilişkin değişiklik önergelerinin reddini isteyebilir. Ancak Bakanlar Kurulu bu gerekçeye dayalı red istemini güven istemine bağlarsa, Türkiye Büyük Millet Meclisinde bu tür tekliflerin ya da değişiklik önergelerinin kabulü için üye tamsayısının salt çoğunluğuyla bu yolda karar verilmesi zorunludur (3067 sayılı Kanun, m. 3, son iki fıkrası).

II. PLANDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI

Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen planda değişiklik yapılması, planın kabulü için öngörülen sürecin izlenmesine bağlıdır. Ancak planın onaylanmasına ilişkin Türkiye Büyük Millet Meclisi kararında, planın belli yönlerinin değiştirilmesi için Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir (3067 sayılı Kanun, m. 4).

III- BÜTÇE VE YÜRÜTME ORGANININ ÇALIŞMALARINDA PLAN VE YILLIK İCRA PROGRAMLARINA UYGUNLUĞUN SAĞLANMASI

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK/223, m. 34 uyarınca, yıllık programlar uzun vadeli kalkınma planının çizdiği çerçeve içinde, bütçeler ile iş programlarından önce hazırlanır. Bütçelerle iş programlarının hazırlanmasında yıllık programlarda kabul edilmiş olan esaslara uyulur.

1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 3483 sayılı Kanunla değiştirilmiş 28. maddesine göre, *"bütçeler kalkınma plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları gözönünde tutularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanır ve uygulanır"*. Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK/178, m. 10, b ve c uyarınca, kuruluşlarca hazırlanan bütçe tekliflerini inceleyerek, bunların kalkınma planları ile yıllık programlara uygunluğunu ve bütçenin kalkınma planları ve yıllık programlarda belirlenen hedefler doğrultusunda uygulanmasını sağlamak görevi Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne tevdi edilmiş bulunmaktadır. 3274 sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 9, e hükmü, nakit yönetiminde yıllık programlarda belirlenen ilkelere uyulmasını sağlamak görevini Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Yıllık programlar çerçevesinde ödemeler dengesini gerçekleştirmek görevi ise Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilir (3274 sayılı Kanun, m. 7, c). Kamu iktisadi teşebbüslerinin genel yatırım ve finansman programı da, yıllık programlar çerçevesinde, Devlet Planlama Teşkilatı'nın görüşü alınarak, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanır ve yıllık programlarda belirlenen hedeflere yönelik olarak uygulanması için gerekli tedbirler bu hizmet birimi tarafından alınır.

Kalkınma planının ve yıllık programların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili kurum, kuruluş ve mahalli idarelere görüş ve tekliflerde bulunmak, kalkınma planlarının ve yıllık programların uygulanmasını takip ve koordine etmek ve değerlendirmek, özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve gayelerin uygun şekilde yürütülmesine teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tesbit ve teklif etmek, uygulamayı takip ve koordine etmek, kalkınma planı ve yıllık programlardaki ilke ve hedeflere uygun olarak milletlerarası ekonomik kuruluşlarla münasebetlerin geliştirilmesinde ve yürütülmesinde gerekli görüş ve tekliflerde bulunmak görevleri de Devlet Planlama Teşkilatına verilmiştir (KHK/223, m. 2, d, e, f, h). Diğer bir deyişle plan ve programların uygulanmasında izleme ve gözetim görevleri Devlet Planlama Teşkilatı'na aittir.

Bütün bu hükümlerin amacı, bütçenin ve iş programlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında, genel olarak kamusal faaliyetlerin yürütülmesinde, uzun vadeli kalkınma planıyla yıllık programların uygulanmasını ve

izlenmesini, diğer bir deyişle plan ve programların gerçekleşmesini sağlamak, plan ve programlardan sapılmasını önlemektir.

Şu duruma göre, kamusal ekonomi politikalarını belirleyen belgeler uzun vadeli kalkınma planlarıyla, bunların çerçevesinde hazırlanan yıllık programlardır. Bütçelerin hazırlanması ve uygulanması, faaliyetlerin yürütülmesi plan ve programların doğrultusunu izlemelidir. Anayasa 166 bu genel buyruğu içerdiği gibi, yasal düzenlemeler bu anayasal buyruğu somutlaştırmış bulunmaktadır. Bu anlamda, plan ve programlar kamu maliyesi ve kamusal ekonomi politikalarının hukuksal çerçevesini oluşturmaktadır.

6- TEŞVİK TEDBİRLERİ

I- GENEL BİLGİLER

Planın özel kesim için buyurucu değil, yalnızca yol gösterici olması, özel kesimin plan hedeflerine göre yönlendirmesini sağlayan özendirme önlemlerine (*teşvik tedbirlerine*) ihtiyaç göstermektedir. Teşvik tedbirleri özel kesim açısından kalkınma planının gerçekleşmesi için gerekli olan ortamı hazırlar. İşte bu nedenle, yatırımların, döviz kazandırıcı hizmetlerin ve ihracatın teşvikiyle ilgili bir dizi kural yürürlüğe konulmuş bulunmaktadır. Bir diğer deyişle, teşvik mevzuatının amacı özel kesimi kalkınma planının uygulanmasına yönlendirmek ve böylece planın başarısını sağlamaktır.

II- TEŞVİK MEVZUATINA TOPLU BAKIŞ

Kalkınma planının etkin bir biçimde uygulanmasını sağlamak ve özel kesimi planın doğrultusunda yönlendirecek teşvik araçlarını oluşturmak için, 28.7.1967 günlü ve 933 sayılı "*Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun*" yürürlüğe konulmuştur. Bu yasanın ereği "*yurdumuzun Anayasa'nın buyruğu gereğince gerçekleştirilecek olan kalkınma davasının gecikmelere, sürtüşmelere, takılmalara yol açmadan gerçekleştirilebilmesini ve birden bire ortaya çıkabilecek yeni durumlarda etkili tedbirlerin hemen alınabilmesini sağlamaktır*" (21).

Anayasa Mahkemesi, 23, 24 ve 25/10/1969 tarihli ve 41/57 sayılı kararıyla (22), bu yasanın çoğu maddelerini iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi bu kararında "*özel kesimin devlete düşen ödevlerin yerine getirilmesini kolaylaştırıcı doğrultularda çalıştırılması için özendirici tedbirlerin alınması*"nın ilke olarak Anayasa'ya aykırı olmadığını belirtmiştir (23). Ancak;

(21) Anayasa Mahkemesi, 23, 24, 25/10/1969, 41/57, B, 15; Resmi Gazete, 12.3.1971.

(22) Resmi Gazete, 12.3.1971.

(23) Dipnotu 21/22'de anılan Anayasa Mahkemesi kararı, E, II, 2.

Anayasa Mahkemesine göre, "ilkel bir yetki olan yasama yetkisine sahip yasakoyucu belli konuda gerekli kuralları eksiksiz olarak koyacak, eğer uygun veya zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları iyice gösterilmiş alanlar bırakacak, idare ancak o alanlar içindeki takdir yetkisine dayanarak, yasalara aykırı olmamak üzere bir takım kurallar koyup yasanın uygulanmasını sağlayacaktır... Yasa düzenlemek istediği alanı yeterince düzenleyecek ve yürütmeye tanıyacağı yetkileri yine yeterince sınırlandıracak, yürütme ise yasanın tanıyacağı sınırları belli yetkinin nasıl kullanacağını düzenleyecektir... Plan uygulaması yasasında Bakanlar Kuruluna, yasama meclislerinin yetki alanına taşarak, düzenleyici kurallar koymak yetkisinin verilmesi Anayasa'ya uygun değildir... Anayasa'nın planlı kalkınmaya özel bir önem vermiş olması dahi, plana ilişkin düzenlemeler için yapılacak yasalarda anayasal sınırlar dışına çıkılmasını gerektirmez (24)". Anayasa Mahkemesi, 933 sayılı Kanunun bu esaslara ve Anayasa'nın diğer hükümlerine aykırı gördüğü birçok hükümlerini iptal etmiştir.

Bununla birlikte, 933 sayılı Kanun'un yürürlükte kalan diğer hükümleri, 474 sayılı Gümrük Giriş Tarife Cetveli Hakkında Kanun, 21.1.1982 tarihli ve 2581 sayılı Deniz Ticaret Filosunun Geliştirilmesi ve Gemi İnşa Tesislerinin Teşviki Hakkında Kanun, Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi Kanununun yatırım indirimi ve finansman fonu hakkındaki hükümleri, 5.7.1963 tarihli ve 261 sayılı İhracatı Geliştirmek amacı ile Vergilerle İlgili Olarak Hükümetçe Alınacak Tedbirlere Dair Kanun, 10.12.1988 tarihli ve 3505 sayılı Kanun'un ihracatta vergi ve harç istisnası tanıyan geçici 2. maddesi, 1.3.1984 tarihli ve 2982 sayılı Konut İnşaatında ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Yapılacak Yatırımlarda Vergi Resim ve Harç İstisna ve Muaflikları Tanınması hakkında Kanun, 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu, 16.3.1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 17.3.1984 tarihli ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması hakkında Kanun, 15.6.1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu, 25.3.1987 tarihli ve 3332 sayılı Sermaye Piyasasının Teşviki, Sermayenin Tabana Yaygınlaştırılması ve Ekonomiyi Düzenlemede Alınacak Tedbirler ile 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 3182 sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik yapılması hakkında Kanun, özel kesimin kalkınma planlarının doğrultusunda yönlendirilmesi için gerekli olan teşvik tedbirlerini kapsamakta olup, bu kanunlar genellikle temel ilkeleri belirlemekle yetinerek, çizdikleri sınırlar içinde Bakanlar Kuruluna düzenleme yetkisi tanımışlardır. Bu nedenle, sözügeçen kanunlar, bu kanunlara dayalı çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları ve bu kararların uygulanmasını gösteren idari düzenlemeler, "Teşvik Mevzuatı" diye adlandırılabilir ve kalkınma planlarının gerçekleştirilmesi için özendirici tedbirleri kapsayan bir mevzuat kitlesini oluşturmuştur.

(24) Dipnotu 21/22'de anılan Anayasa Mahkemesi kararı, E, II. 4, b.

III- TEŞVİK MEVZUATININ AYRINTILARI

Her takvim yılında, yürürlükteki kalkınma planına uygun yıllık program ile bu programın uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesi esaslarını kapsayan Bakanlar Kurulu kararı yürürlüğe konulmaktadır. Yıllık programda teşvik politikasının hedefleri ve ana çizgileri belirlenmekte ve bu doğrultuda *"Yatırımların, Döviz Kazandırıcı Hizmetlerin ve İşletmelerin Teşviki ve Yönlendirilmesine İlişkin Esaslar"*ı içeren bir Bakanlar Kurulu kararı yürürlüğe konulmaktadır. Bu kararnamede uygulanacak teşvik araçları, bu teşvik araçlarının dayanağı olan yasa hükümleri çerçevesinde, belirlenmektedir. Kararname, uygulamaya ilişkin ayrıntıların düzenlenmesi için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına tebliğ çıkarma yetkisini vermekte olup, Devlet Planlama Teşkilatı kararnameye dayalı olarak ilgili uygulama esaslarını yatırımcılara duyurulması maksadıyla *"Yatırımların Teşviki ve Yönlendirilmesi İle İlgili Tebliğler"* çıkarmaktadır.

Bakanlar Kurulu İhracatı ve Döviz Kazandırıcı Faaliyetleri Teşvik Hakkında da kararnameler çıkararak, döviz kazandırıcı faaliyetlerin teşviki, yönlendirilmesi ve geliştirilmesine dair tedbirleri yürürlükteki yetki yasaları çerçevesinde düzenlemektedir. Kararname genellikle Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na teşviklerden yararlanma şart ve imkanlarını, uygulama, izleme esas ve usullerini tesbit eden, işlemleri belirleyen tebliğler çıkarmak yetkisini vermekte olup, Devlet Planlama Teşkilatı, *"İhracatı ve Döviz Kazandırıcı Faaliyetleri Teşvik Tebliğler"* çıkarmaktadır.

Belirtelim ki Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK/223, m. 15 uyarınca, kalkınma planları ve yıllık programlardaki ilke, hedef ve politikalar yönünde yatırımların, ihracatın ve döviz kazandırıcı hizmetlerin teşviki ve yönlendirilmesi konularında öngörülen teşvik tedbirlerini uygulamak, takip etmek ve değerlendirerek gerekli koordinasyonu sağlamakla görevli olan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın ana hizmet birimlerinden olan *"Teşvik ve Uygulama Başkanlığı"*dır. Aynı Müsteşarlığın ana hizmet birimlerinden olan Yabancı Sermaye Başkanlığı, Yabancı Sermayeye ilişkin mevzuat çerçevesinde belirtilen işleri yapmakla görevlidir (KHK/223, m. 16).