



**Esen ÇAĞLAR<sup>1</sup>**

*Analist, Ekonomi Çalışmaları*

**Ozan ACAR<sup>2,3</sup>**

*Analist, Ekonomi Çalışmaları*

## ONUNCU KALKINMA PLANI HAKKINDA BİR DEĞERLENDİRME:

### “Plan, 2023 Hedeflerinin Yol Haritası Olabilir Ancak Sahiplenilmesi Şart”

Ülkemizin Onuncu Kalkınma Planı, 2 Temmuz 2013'de TBMM Genel Kurulu'nda kabul edildi ve 6 Temmuz 2013'de Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi. 2014-2018 dönemini kapsayan bu Plan, ülke gündeminde kısa vadeli gelişmelere odaklandığımız bu günlerde, tekrardan uzun vadeli bir perspektife kavuşmak için yeni bir fırsat sunuyor. Hazırlık aşamasında 66 farklı özel ihtisas komisyonu (ÖİK) ile çalışma grubu (ÇG) kurulduğu ve 3000'e yakın paydaş ile uzmanın aktif katkısının sağlandığı Onuncu Kalkınma Planı'na, TEPAV olarak biz de üç farklı ÖİK'in raportörlüğünü<sup>4</sup> üstlenerek ve 10 ÖİK'e 20 uzmanımızla katılarak elimizden geldiğince katkı sağladık. Bu notta cevap aradığımız temel soru, Onuncu Kalkınma Planı'nın, 2023'e giden yolda ne ölçüde bir rehber olabileceği ve ülkemizi, bulanıklaşan bu küresel ve bölgesel ortamda nasıl farklılaştırabileceğidir.

<sup>1</sup> <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/25/Esen+Caglar>

<sup>2</sup> <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1213/Ozan+Acar>

<sup>3</sup> Katkılarından dolayı TEPAV ekibinden Selin Arslanhan Memiş, Özge Mumcu, Selçuk Sertesene ve İnci Şengül'e teşekkür ederiz.

<sup>4</sup> TEPAV analistlerinin raportörlüğünü üstlendiği komisyonlar: İmalat Sanayinde Dönüşüm ÖİK (Esen Çağlar), Ticaret Hizmetlerinin Geliştirilmesi ÖİK (Sarp Kalkan), Kalkınma İçin Uluslararası İşbirliği: Metotlar ve Yaklaşımlar ÖİK (Ozan Acar). Bu raporlar önümüzdeki günlerde Kalkınma Bakanlığı tarafından yayımlanacak.

1. Türkiye'yi 2023'e doğru zor bir süreç bekliyor. Bugüne kadarki yüksek büyüme oranlarını mümkün kılan küresel ekonomik koşulların ne ölçüde devam edeceği şüpheli. Coğrafi olarak da bir yandan ekonomik sorunlarla mücadele eden Avrupa Birliği, diğer yandan da siyasi istikrarsızlıkların sürdüğü Orta Doğu ve Kuzey Afrika'nın yanı başında olmamız, ticaret ve yatırım akımlarını olumsuz etkileyebilir. Böyle bir ortamda, Türkiye'nin önündeki döneme dair tutarlı, inandırıcı ve hayata geçebilir bir hikaye ortaya koyabilmesi çok kritik. Bu hikaye 2023 hedefleri olarak da bilinen, ancak bugüne kadar herhangi bir somut planla operasyonel hale gelememiş olan, iktisadi atılım hedeflerine ulaşabilmek için bir yol haritası işlevi görebilir.
2. Basında yer alan değerlendirmelere baktığımızda, Plan'la ilgili haber ve yorumların ancak belli konulara odaklandığını, Planın önümüzdeki dönemde Türkiye'nin yüksek gelirliliğe bir ekonomi haline gelmesi ve niteliksel dönüşüm geçirmesi için sunabileceği katkıyı yeterince ele almadığını düşünüyoruz. Plan'la ilgili farklı gazetelerde yer alan 300 civarındaki haberde farklı rakamsal hedeflerin ön plana çıktığını görüyoruz. Yıllık ortalama yüzde 5,5 büyüme, GSYH'nin 1,3 trilyon dolara, kişi başı gelirin 16 bin dolara, ihracatın 277 milyar dolara yükselmesi, Plan döneminde 4 milyon yeni iş yaratılacak olması ve işsizlik oranının yüzde 7,2'ye düşmesi, 2018'de konut ihtiyacının 4,1 milyon olması, demiryolu ve savunma sanayii yatırımlarının yerleşerek artmasının planlanması, patent sayısının 10 bine çıkacak olması, belediyelerin yarısının kapatılacak olmasının öngörülmesi ve de doğurganlık hızının artmasının hedeflenmesi Planın çok sayıda hedefleri arasında ön plana çıkanlar oldu.
3. Onuncu Kalkınma Planı'yla ilgili çıkan çok sayıda habere karşın, muhtemelen ülke gündeminde başka konuların ön plana çıkmasından ve plan olgusunun artık giderek önemini yitirmesinden dolayı kısıtlı sayıda köşe yazarının Planı değerlendirdiğini gördük. Az sayıda da olsa, köşe yazarlarının değerlendirmelerinde üç konunun ön planda olduğu söylenebilir. Birincisi, rakamsal hedeflerin tutarlılığı ve bunları tutturmanın zor olmasıyla ilgili. Daha önceki planlardaki hedeflere ulaşamamış olunması, bu Planın da gerçekçiliğini azaltan bir unsur olarak ele alınıyor ve örnek olarak da döviz kurunun 2018'de hedeflenen düzeye şimdiden ulaşmış olması gösteriliyor. İkinci eleştiri alanı, küresel değerlendirme kısmıyla ilgili. Özellikle önümüzdeki dönemde likidite bolluğunun azalacak olmasının yaratacağı olası bir yeni konjonktürün Türkiye gibi yüksek cari açıkla büyüyen ülkeler açısından yol açacağı farklılıkların Plana pek yansıtılmamış olmasına dikkat çekiliyor. Küresel değerlendirmeyle ilgili bir diğer eksiklik de AB-ABD Serbest Ticaret Anlaşması'nın getirebileceği yeni farklılıklar ve bunun Türkiye için olası sonuçlarına yeterince yer verilmemiş olması. Üçüncü ve daha olumlu olan bir değerlendirme de, uygulamayı daha etkin biçimde yönlendirebilmek için bir dizi “dönüşüm programının” tasarlanmış olması. Bu programların, reform yapmanın zor olacağı bir ortamda, 2023 hedeflerine doğru dönüşümü tetikleyebileceği

umuluyor. Son olarak da bazı köşe yazarları planın ekonomideki temel sorun alanlarına yeterince dikkat çekmemesini eleştirirken, bazı yazarlar da sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerindeki sürdürülebilirlik sorunlarına açıkça dikkat çekilmiş olmasını olumlu buluyorlar.

4. Onuncu Kalkınma Planı'yla ilgili sadece rakamsal boyutlara odaklanan bir değerlendirme yapmanın, planlamanın içinde yaşadığımız çağdaki değişen manasını görmezden gelmek olacağı kanaatindeyiz. Yirmi birinci yüzyılın küresel sisteminde, ülke ekonomilerinin birbirine giderek bağlı hale gelmesi, kamunun ekonomideki rolünün giderek dönüşüm geçirmesini ve ulusal planların da manasının değişmesini zorunlu kılıyor. Onuncu Planın da ilk kısmında vurgulandığı gibi, içinde bulunduğumuz dönemde Planın esas işlevi niceliksel büyüklüklerin yanında, niteliksel hedefleri ortaya koymak ve bunlar doğrultusunda kamu ve özel sektördeki karar alıcılara daha optimal kaynak tahsisleri için yol gösterici olmak. Türkiye'nin ulaştığı gelişmişlik seviyesinden daha yukarıya sıçrayabilmesi için her alanda nitelik, nicelikten daha önemlidir. Elbette Planın etkinliği de, özellikle kamu kurumlarının faaliyetleri üzerinde ne kadar belirleyici olup olmadığı ile yakından ilgili. Planın içindeki hikayenin inandırıcılığı, iddiası ve bu iddiayı kamunun hayata geçirebilme kapasitesi özel yatırımlar için cesaretlendirici olabiliyor.
5. Bu bağlamda, biz de bu notta özellikle Planın niteliksel boyutlarına odaklanan bir değerlendirme yapmayı amaçlıyoruz. Öncelikle okuyucularımızın Planı okumamış olma ihtimaline karşı bir sonraki bölümde Planın kısa bir özetiyle başlıyoruz. İkinci bölümde Plan hakkındaki genel yorumlarımızı aktarıyoruz. Üçüncü bölümde ise Planın alt bölümlerinde yer alan ve çarpıcı bulduğumuz spesifik konulardaki görüşlerimize yer veriyoruz. Hem ikinci hem de üçüncü bölümde, yorumlarımızı hem niteliksel hem de niceliksel boyutlarıyla birlikte vermeye çalışacağız. Notun en sonunda ise bundan sonrasına ve uygulamaya yönelik bazı önerilere yer veriyoruz.

## **Bölüm 1: Planın Kısa bir Özeti**

6. 220 sayfalık bir doküman olan Onuncu Kalkınma Planı, üç ana bölümden oluşuyor. 28 sayfadan oluşan Birinci Bölüm'de, genel bir girişin ardından küresel gelişmeler ve eğilimler, Türkiye ile etkileşimleri ışığında kısaca özetleniyor. Bu bölümde ayrıca dünya ekonomisine dair makroekonomik gelişmeler ve beklentiler veriliyor. Bölümün en sonunda ise Plan öncesi dönemde Türkiye'de gerçekleşen ekonomik ve sosyal gelişmeler özetleniyor.
7. Planın en kapsamlı kısmı olan 142 sayfalık İkinci Bölüm'de, önce Planın temel amaç ve ilkeleri özetleniyor. Bunlar arasında insan odaklılık, katılımcılık, kapsayıcılık, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine vurgu yapılıyor. Daha sonra ise Planın

hedefleri ve politikaları dört temel gelişme ekseninde veriliyor. Bu eksenler: (1) Nitelikli insan, güçlü toplum; (2) Yenilikçi üretim, istikrarlı yüksek büyüme; (3) Yaşanabilir mekanlar, sürdürülebilir çevre; (4) Kalkınma için uluslararası işbirliği. Bu bölümdeki her alt-bölümde önce kısa bir durum analizi yapılıyor, sonra amaç ve hedefler özetleniyor, en sonda ise o alt-bölüme dair politikalar sıralanıyor. Kamunun, kalkınma doğrultusundaki neredeyse tüm faaliyet alanlarını kapsayan bu alt-bölmeler, gelişme eksenleri altında aşağıdaki sıralamada yer alıyor:

**a. Nitelikli insan, güçlü toplum:** 1- Eğitim; 2- Sağlık; 3- Adalet; 4- Güvenlik; 5- Temel Hak ve Özgürlükler; 6- Sivil Toplum Kuruluşları; 7- Aile ve Kadın; 8- Çocuk ve Gençlik; 9- Sosyal Koruma; 10- Kültür ve Sanat; 11- İstihdam ve Çalışma Hayatı; 12- Sosyal Güvenlik; 13- Spor; 14- Nüfus Dinamikleri; 15- Kamuda Stratejik Yönetim; 16- Kamuda İnsan Kaynakları; 17- Kamu Hizmetlerinde E-Devlet Uygulamaları.

**b. Yenilikçi üretim, istikrarlı yüksek büyüme:** 1- Büyüme ve İstihdam; 2- Yurtiçi Tasarruflar; 3- Ödemeler Dengesi; 4- Enflasyon ve Para Politikası; 5- Mali Piyasalar; 6- Maliye Politikası; 7- Sosyal Güvenlik Finansmanı; 8- Kamu İşletmeciliği; 9- Yatırım Politikaları (Kamu ve Özel); 10- Bilim, Teknoloji ve Yenilik; 11- İmalat Sanayiinde Dönüşüm; 12- Girişimcilik ve KOBİ'ler; 13- Fikri Mülkiyet Hakları; 14- Bilgi ve İletişim Teknolojileri; 15- Tarım ve Gıda; 16- Enerji; 17- Madencilik; 18- Lojistik ve Ulaştırma; 19- Ticaret Hizmetleri; 20- Turizm; 21- İnşaat, Mühendislik, Müşavirlik.

**c. Yaşanabilir mekanlar, sürdürülebilir çevre:** 1- Bölgesel Gelişme ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik; 2- Mekânsal Gelişme ve Planlama; 3- Kentsel Dönüşüm ve Konut, 4- Kentsel Altyapı, 5- Mahalli İdareler; 6- Kırsal Kalkınma; 7- Çevrenin Korunması, 8- Toprak ve Su Kaynakları Yönetimi; 9- Afet Yönetimi.

**d. Kalkınma için uluslararası işbirliği:** 1- Uluslararası İşbirliği Kapasitesi; 2- Bölgesel İşbirlikleri; 3- Küresel Kalkınma Gündemine Katkı.

8. 50 sayfalık üçüncü ve son bölümde ise 25 farklı “öncelikli dönüşüm programı” özetleniyor. Daha önceki planlara göre, Onuncu Planın en yenilikçi kısmı olan bu programların “temel yapısal sorunlara çözüm olabilecek, dönüşüm sürecine katkıda bulunabilecek, genellikle birden fazla bakanlığın sorumluluk alanına giren, kurumlararası etkin koordinasyon ve sorumluluk gerektiren kritik reform alanları için” tasarlandığı belirtiliyor. Her program için verilen iki sayfalık notta, önce programın amacı ve kapsamı tanımlanıyor; daha sonra programın hedefi, performans göstergeleri ve programın bileşenleri özetleniyor. En sonunda ise programın koordinatör kuruluşu ile her bileşeninden sorumlu olan kuruluşlar tanımlanıyor.

9. Planda yer alan “öncelikli dönüşüm programları”nı 9 farklı başlık altında aşağıda sıralıyoruz. Başarılı bir biçimde uygulanması durumunda ekonomi genelinde iyileşme sağlayacak 6 programı yatay alanlar başlığı altında toplamak mümkün. Planda yer alan 4 programın ise 2023 hedefleri için kritik önem taşıyan sanayide dönüşüme doğrudan katkı sağlayacağını düşünüyoruz. Planda yer alan 25 programdan 6’sı kritik bazı sektörlerin dönüşümünü, bazıları ise geliştirilmesini amaçlıyor. Maliye politikasının ekonomi genelinde neden olacağı olumlu etkiyi arttırmayı hedefleyen 2 programa Planda yer verilmiş. Türkiye’nin beşeri sermaye stokunu iyileştirmek üzere ise 3 temel programın uygulanması öngörülüyor. Bölgesel kalkınma ve kentsel dönüşüme katkı sunmak üzere Planda 2 program yer alıyor. Sosyal politika alanında ise ailenin ve dinamik nüfus yapısının korunması başlığı altında bir program yer alıyor. Son olarak, son yıllarda Türkiye’nin uluslararası kalkınma işbirliklerindeki yükselen konumunu pekiştirmeyi amaçlayan bir program dikkat çekiyor.

a. **Yatay alanlar:** 1- Yurtiçi tasarrufların artırılması ve israfın önlenmesi programı, 2- İş ve yatırım ortamının geliştirilmesi programı, 3- İşgücü piyasasının etkinleştirilmesi programı, 4- Kayıt dışı ekonominin azaltılması programı, 5- İstatistikî bilgi altyapısını geliştirme programı, 6-Enerji verimliliğinin geliştirilmesi programı.

b. **Sanayide dönüşüm:** 1- Üretimde verimliliğin artırılması programı, 2- İthalata olan bağımlılığın azaltılması programı, 3- Kamu alımları yoluyla teknoloji geliştirme ve yerli üretim programı, 4- Öncelikli teknoloji alanlarında ticarileştirme programı.

c. **Sektörel:** 1- İstanbul uluslararası finans merkezi programı, 2- Yerli kaynaklara dayalı enerji üretim programı, 3- Sağlık endüstrilerinde yapısal dönüşüm programı, 4- Sağlık turizminin geliştirilmesi programı, 5- Tarımda su kullanımının etkinleştirilmesi programı, 6- Taşımacılıktan lojistiğe dönüşüm programı.

d. **Kamu bütçesinde etkinlik:** 1- Kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi programı, 2- Kamu gelirlerinin kalitesinin arttırılması programı

e. **Beşeri sermaye:** 1- Temel ve mesleki becerileri geliştirme programı, 2- Nitelikli insan gücü için çekim merkezi programı, 3- Sağlıklı yaşam ve hareketlilik programı.

f. **Bölgesel politikalar:** 1- Yerelde kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi programı, 2- Rekabetçiliği ve sosyal uyumu geliştiren kentsel dönüşüm programı.

g. **Sosyal kalkınma:** 1- Ailenin ve dinamik nüfus yapısının korunması programı.

- h. **Uluslararası kalkınma:** 1- Kalkınma için uluslararası işbirliği altyapısının geliştirilmesi programı.

## Bölüm 2: Plana Yönelik Genel Bir Değerlendirme

10. Bu bölümde Onuncu Kalkınma Planı'nın geneline yönelik tespitlerimizi sıralıyoruz. Planın vizyonu, özgünlüğü, vurguladığı alanlar ve öncelikleri, hedefleri ve bunların tutarlılığı gibi konulardaki değerlendirmelerimiz bu bölümde yer alıyor. Ayrıca, Plan değerlendirmesini doğru bir bağlama oturtabilmek için hem geçmişteki planlarla (2001-2005 dönemindeki Sekizinci Plan ve 2007-2013 dönemindeki Dokuzuncu Plan) hem de mevcut durum ve geleceğe yönelik analizlerimizle birlikte ele alıyoruz.
11. Vizyon açısından baktığımızda, Onuncu Kalkınma Planı'nın, hükümetin 2011 genel seçimleri öncesinde bir seçim beyannamesi olarak kamuoyuna sunduğu 2023 hedeflerini baz aldığını görüyoruz. Planda vizyona yönelik olarak şu ifadeye yer veriliyor: *“2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı, ülkemizin 2023 hedefleri doğrultusunda, toplumumuzu yüksek refah seviyesine ulaştırma yolunda önemli bir kilometre taşı olacaktır... Onuncu Kalkınma Planı; yüksek, istikrarlı ve kapsayıcı ekonomik büyümenin yanı sıra hukukun üstünlüğü, bilgi toplumu, uluslararası rekabet gücü, insani gelişmişlik, çevrenin korunması ve kaynakların sürdürülebilir kullanımı gibi unsurları kapsayacak şekilde tasarlanmıştır.”* Planın vizyonu ile 2023 hedeflerinin birlikte formüle edilmiş olması, geçmiş yıllardaki planların başlıca uygulanabilirlik zorluğu olan siyasi sahiplenme eksikliğini kısmen azaltabilir diye umuyoruz. Öte yandan, bir önceki planın, Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın da vizyonunu hatırlamakta fayda var: *“İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye.”* Sekizinci Planda ise spesifik bir vizyon yer almasa da temel amaçlar şu şekilde zikredilmişti: *“Atatürk'ün gösterdiği çağdaş uygarlık düzeyini aşma hedefi doğrultusunda, Türkiye'nin 21 inci yüzyılda kültür ve uygarlığın en ileri aşamasına ulaşarak dünya standardında üreten, gelirini adil paylaşan, insan hak ve sorumluluklarını güvenceye alan, hukukun üstünlüğünü, katılımcı demokrasiyi, laikliği, din ve vicdan özgürlüğünü en üst düzeyde gerçekleştiren, küresel düzeyde etkili bir dünya devleti olmasıdır. Bilgi toplumuna dönüşümün sağlanarak dünya hasılasından daha yüksek oranda pay alınması, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi, bilim ve uygarlığa katkı ile bölgesel ve küresel düzeylerdeki kararlarda etkin söz sahipliği temel amaçları oluşturmaktadır.”* Zaman içinde farklılaşan bu üç farklı vizyon ve ortadaki gerçeklik birlikte değerlendirildiğinde, vizyondaki temenni niteliğindeki ifadelerin esasen çok kritik olmadığı, esas olanın ise kalkınma alanını hayata geçirebilecek iradenin varlığı olduğu söylenebilir.



12. Onuncu Kalkınma Planı'nı öncekilerden ayıran unsurların başında, makroekonomik hedeflerin yanında mikroekonomik ve sosyal alanlarda da detaylı rakamsal hedeflerin yer alması geliyor. Bu hedeflere baktığımızda ilk dikkatimiz çeken unsur, bu hedeflerin oldukça iddialı olması. Aşağıdaki tablo bu hedeflerden bazılarını, geçmişle kıyaslamalı olarak veriyor. Tüm göstergelere yer vermek mümkün olmadığından, Türkiye'nin orta gelirden yüksek gelire sıçramasında kritik olduğuna inandığımız bazı göstergelere yer verdik değerlendirmemizde. Her gösterge için sırasıyla, 2006 ve 2012'deki değeri, önceki plan dönemindeki seyri (2012-2006 arasındaki değişimi), 2018 için hedeflenen değeri ve Onuncu Plan döneminde öngörülen değişimi aldık. Seçtiğimiz yedi göstergeye, bu dönemler ve hedefler itibarıyla baktığımızda aşağıdaki tespitleri yapabiliriz:

- a. Ar-Ge harcamalarının GSYH'ye oranı, Dokuzuncu Plan döneminde 0,26 puan artarak yüzde 0,86 düzeyine ulaştı. 2018'e kadar ise 0,94 puanlık bir artışla, yüzde 1,8 hedefleniyor. Yani Onuncu Plan dönemi için öngörülen Ar-Ge artışı, Dokuzuncu Plan döneminin neredeyse üç katı büyüklüğünde.
- b. Yurtiçi tasarrufların GSYH'ye oranı Dokuzuncu Plan döneminde 1,8 puan azalarak yüzde 14,8'e geriledi. 2018 için yüzde 19 hedefleniyor. Yani tasarruflardaki azalma eğiliminin kırılarak, iddialı bir artışın olacağı öngörülüyor. Yurtiçi tasarrufların artışı, Türkiye ekonomisindeki büyümenin kalitesini de arttıracak, Türkiye'nin cari açık gibi bir kırılganlık kaynağından kurtulmasını sağlayacaktır.
- c. Tasarruflar gibi, imalat sanayiinin GSYH içindeki payında da Dokuzuncu Plan döneminde bir gerileme yaşandı ve bu oran 1,6 puanlık bir düşüşle 2012'de yüzde 15,6 oldu. 2018 için ise artış eğiliminin son bularak, yüzde 16,5'e yükselmesi hedefleniyor. Küresel Ar-Ge harcamalarının içinde imalat sanayinin payı göz önünde bulundurulduğunda, Ar-Ge ve imalat sanayinin milli gelir içindeki payına yönelik hedeflerin tutarlı olduğu görülüyor.
- d. Kadın işgücüne katılım oranında 2012'deki yüzde 29,5'lik düzeyden 2018'de yüzde 34,9'a doğru bir yükseliş hedefleniyor. Onuncu Plan dönemi için bu alanda öngörülen artış, bir önceki dönemden farklı değil. TEPAV'da yapılan analizler, kadın işgücüne katılım oranının yüzde 38'e çıkması durumunda kişi başı milli gelirin 19 bin dolara ulaşmasının mümkün olduğunu gösteriyor<sup>5</sup>. Dolayısıyla Planda, kadın işgücüne katılım oranına yönelik hedefin, 2018 yılında 16 bin dolarlık kişi başı gelire ulaşma hedefiyle uyumlu olduğunu düşünüyoruz.

<sup>5</sup> Güneş Aşık, Şubat 2013, “Türkiye’yi kadınlar büyütebilir mi?”, TEPAV.

## ONUNCU KALKINMA PLANI HAKKINDA BİR DEĞERLENDİRME:

“Plan 2023 Hedeflerinin Yol Haritası Olabilir Ancak Sahiplenilmesi Şart”

- e. Okul öncesi eğitimde brüt okullaşma oranında bugün yüzde 44 olan düzeyin, 2018'de yüzde 70'e çıkması hedefleniyor. Dokuzuncu Plan döneminde yaşanan yüzde 20 puanlık artışın, Onuncu Plan döneminde daha da artarak 26 puan olması bekleniyor. Okul öncesi eğitimin bireylerin sonraki yaşamlarındaki verimlilik düzeylerini arttırabildiği biliniyor. Bu çerçevede, okul öncesi eğitimin esasında Türkiye'nin sahip olduğu beşeri sermayenin niteliğini arttırma yolunda önemli bir adım olduğu söylenebilir.
- f. Yükseköğretimdeki brüt okullaşma oranında Dokuzuncu Plan döneminde neredeyse yüzde 100'lük bir artış gerçekleşti ve bu oran 81,6'ya ulaştı. 2018'de ise yüzde 94 hedefleniyor. Türkiye'deki üniversitelerin sayısındaki çarpıcı artışın, bu hedeflerle uyumlu olduğunu söylemek mümkün. Ancak yükseköğretim tarafında henüz nicelikten niteliğe doğru bir dönüşümünün gerçekleştirilemediği de bir gerçek olarak karşımızda duruyor.

**Tablo 1: Seçilmiş Bazı Göstergelerde Dokuzuncu ve Onuncu Plan Karşılaştırması**

	2006	2012	9. Plan Dönemi Değişim (yüzde puan, 2006-2012)	2018 - Hedeflenen	10. Plan Dönemi Değişim (yüzde puan, 2014-2018) -Hedeflenen-
AR-GE Harcamalarının GSYH'a oranı (%)	0,6	0,86	0,26	1,8	0,94
Yurtiçi Tasarrufların GSYH'a oranı (%)	16,6	14,8	-1,8	19	4,2
İmalat Sanayii'nin GSYH içindeki payı (%)	17,2	15,6	-1,6	16,5	0,9
Yüksek Teknoloji Sektörlerinin İmalat Sanayii İhracatı İçindeki Payı (%)	5,6	3,7	-1,9	5,5	1,8
Kadın İşgücüne Katılım Oranı (%)	23,6	29,5	5,9	34,9	5,4
Okul Öncesi Eğitimde Brüt Okullaşma Oranı (%)	24	44	20	70	26
Yükseköğretimde Brüt Okullaşma Oranı (%)	46	81,6	35,6	94	12,4

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı.

13. Bu yedi farklı göstergedeki hedefler, Onuncu Planın oldukça iddialı olduğuna işaret ediyor. Bu hedeflere, öngörülen politikalarla ulaşıp ulaşılamayacağı ayrı bir konu ve bunu kısmen bir sonraki bölümde ele almaya çalışıyoruz. Ama ondan önce



hedeflere yönelik bir diğer kritik soruyu cevaplamakta fayda var. Bu hedeflere ulaşılması durumunda, yüksek gelirlili ve gelişmiş ekonomilerin yapısına doğru dönüşmüş olur muyuz? Bunu yanıtlayabilmek için yukarıda seçtiğimiz yedi ayrı göstergede dünyanın önde gelen 10 gelişmiş ekonomisinin bugünkü durumuna baktık ve Türkiye'nin Onuncu Plandaki 2018 hedefleriyle kıyasladık. Tablo 2 bu verileri özetliyor. Bu karşılaştırmadan aşağıdaki tespitleri yapmak mümkün:

- a. Türkiye, 2018 için verilen yüzde 1,8'lik hedef ile gelişmiş ülkelerin bugünkü Ar-Ge harcama oranlarıyla yarışacak seviyeye gelmektedir. Ancak gelişmiş ülkelerin bu oranda yakaladıkları trende baktığımızda aynı seviyede kalmalarının pek olası olmadığı görülmektedir. Bunun yanında Türkiye, 2018 yılında yüzde 1,8 hedefini yakalaması durumunda dahi 2011 AB ortalaması olan yüzde 1,9 seviyesinin altında kalacaktır.
- b. Gelişmiş ülkelerin bugünkü tasarruf oranlarına baktığımızda yüzde 19'luk oran Türkiye'yi gelişmiş ülkeler seviyesine taşıyacak gibi durmaktadır. Ancak bu oran benzer gelir grubundaki ve Rusya gibi hızla büyüyen ülkelerdeki seviyenin altında kalmaktadır.
- c. Uluslararası rekabette ayırıcı özellik olan yüksek teknoloji sektörlerinin imalat sanayi ihracatı içindeki payı, Türkiye'nin bu konudaki hedeflerini daha yüksek tutması gerektiğini göstermektedir. 2018 hedefi olan yüzde 5,5 yakalandığında dahi gelişmiş ülke oranlarının oldukça gerisinde kalmaktadır.
- d. Kadın işgücüne katılım oranında 2018 hedefi olan yüzde 34,9 yakalansa bile Onuncu Plan döneminin sonunda Türkiye, gelişmiş ülkelerin bugünkü seviyelerine ulaşamıyor. Kadın işgücüne katılım oranının OECD ortalaması olan yüzde 61 seviyesine ulaşması durumunda, kişi başı gelirin 21 bin dolara çıkması mümkün olacak. Bu değerlendirmeler ışığında Türkiye'nin, kadınları ekonomik hayata daha fazla entegre etmeden 2023 hedeflerini yakalamasının mümkün olmadığını söyleyebiliriz.
- e. Bugünkü yükseköğretim okullaşma oranı ile gelişmiş ülke seviyesini yakaladığımız, 2018 hedefi olan yüzde 94'e ulaşılması durumunda ise pek çok gelişmiş ülkeyi geride bırakacağımız görülmüyor.
- f. Okul öncesi eğitimde okullaşma oranında ise son yıllarda artış olmasına rağmen, 2018 hedefinin gelişmiş ülkeler seviyesine erişmesi için hedefin daha yukarıda tutulması gerektiği anlaşılmaktadır.

**Tablo 2 : Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye**

	AR-GE Harcamalarının GSYH'ye oranı % (2010)	Yurtiçi Tasarrufların GSYH'ye oranı % (2012)	İmalat Sanayiinin GSYH içindeki payı % (2012)	Yüksek Teknoloji Sektörlerinin İmalat Sanayiine İhracatı	Kadın İşgücüne Katılım Oranı % (2012)	Okul Öncesi Eğitimde Brüt Okullaşma Oranı (%)	Yükseköğretim de Brüt Okullaşma Oranı (%)
ABD	2,9	12	13	18	58	69	95
Japonya	3,36	22	19	17	49	88	60
Almanya	2,82	24	21	15	53	114	-
Fransa	2,25	17	11	24	51	108	58
İngiltere	1,76	11	11	21	56	83	60
İtalya	1,26	17	17	7	38	98	65
Kanada	1,8	21	12	13	62	73	-
Rusya	1,16	41	16	8	56	90	76
İspanya	1,39	19	13	6	52	127	83
Türkiye	0,84	14,8	15,6	2	29,5	44	81,6
<b>Türkiye – 2018</b>	<b>1,8</b>	<b>19</b>	<b>16,5</b>	<b>5,5</b>	<b>34,9</b>	<b>70</b>	<b>94</b>
	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Dünya Bankası.

14. Özgünlük açısından baktığımızda ise Onuncu Kalkınma Planı'nın, Türkiye'nin önceliklerini yansıtan özgün bir strateji ve politika belgesi olduğunu söylemek mümkün. Bir strateji belgesinin özgünlüğünü anlamanın yöntemlerinden biri, yazıldığı ülkenin adını çıkarıp, hangi ülke için yazıldığını tahmin etmek olabilir. Onuncu Kalkınma Planı'nın temel gelişme eksenleri olan nitelikli insan ve güçlü toplum; yenilikçi üretim, istikrarlı yüksek büyüme; yaşanabilir mekanlar, sürdürülebilir çevre; ve kalkınma için uluslararası işbirliği alanlarının Türkiye'nin önümüzdeki dönemdeki ana meseleleri olduğunu söyleyebiliriz. Özellikle güçlü toplum kısmında eğitime, istikrarlı büyümede orta teknolojiden ileri teknolojiye geçişe, yaşanabilir mekanlar kısmında kentsel dönüşüm sürecinin imalat sanayiinde yeni alanları tetiklemesine ağırlık verilmiş olması, "Türkiye'ye özgünlük" açısından olumlu olarak değerlendirilebilir. Bir sonraki bölümde ele alacağımız üzere, alt bölümlerde yeni yaklaşımların ve politikaların varlığı, Planın özgünlüğünü artırıyor.

15. Planın ne kadar cesur bir plan olduğu ise farklı boyutlarda tartışılabilir. Rakamsal hedefler konusunda yukarıda da vurguladığımız gibi, bazı alanlarda Plan iddialı, bazı alanlarda ise ürkek. Esas olarak, geçmişteki eksikliklere ve hedeflerin neden tutturamadığına yönelik tespitlerin ise yeterince cesurca yapılmadığını

düşünüyoruz. Bazı kritik yapısal alanlardaki (örneğin kayıtdışılığın azaltılması, doğrudan - dolaylı vergi dengesizliğinin giderilmesi, tasarruf oranlarının artırılması, yüksek katma değerli üretimin gerçekleştirilmesi vb.) tespitlerdeki ürkeklik, doğal olarak o alanlarla ilgili reformların da yeterince iddialı biçimde ele alınmamasına yol açabiliyor.

16. Onuncu Planda, üç temel vurgu değişikliğine dikkat çekilebilir. Birincisi Avrupa Birliği ile ilgili. Dokuzuncu Planda Avrupa Birliği'ne tam üyelik hedefi doğrudan vizyon ifadesinin içinde yer alırken, Onuncu Planda buna yapılan vurgunun bulanıklaştığını söylemek mümkün. Planda, Avrupa Birliği, ilk olarak 40. paragrafta bir kriz bölgesi olarak ele alınıyor ve Birliğin geleceğinin tartışılmakta olduğu, Türkiye'nin de pozisyonunu bu tartışmalara paralel olarak güncelleyeceği vurgulanıyor. Bunun ardından metinde uzun bir aralıktan sonra, 1091. paragrafta şu ifade yer alıyor: “AB'ye tam üyeliğe yönelik çalışmalar kararlılıkla sürdürülecek, tam üyelik hedefi çerçevesinde gerçekleştirilecek reformlarla sürecin getireceği faydaların azami düzeye çıkarılmasına odaklanılacak, ilişkiler hukukun üstünlüğü temelinde, uzun dönemli ve karşılıklı yarar ilkesi doğrultusunda yürütülecektir.” Bu ifade tek başına değerlendirildiğinde, Plan döneminde AB perspektifinin korunacağına dair bir mesaj veriyor olsa da Planın genel içeriği ile bağlantısındaki zayıflıklar, yeni plan döneminde AB perspektifinin zayıflayacağı yönündeki beklentiyi güçlendiriyor.

17. Planda küresel değer zincirlerine ve Türkiye'nin bu değer zincirlerindeki konumlanmalarına dair vurgu da geçmiş planlara kıyasla dikkat çeken farklılıklar arasında yer alıyor. Bu, dünyadaki gelişmeleri doğru okuma, gerçekçi ve proaktif bir planlama yapma açısından olumlu. 3. paragrafta “dünya ekonomisinde uluslararası işbölümü ve değer zinciri hiyerarşisinde Türkiye'nin konumun aşamalı olarak üst basamaklara çıkarılması” olarak ortaya konan temel hedef, metnin geri kalanında sanayi ve hizmet sektörlerinin iç içe geçmesine, bilgi - iletişim teknolojilerinin ekonomideki dönüştürücü işlevine ve Türkiye'nin küresel değer zincirlerinde yüksek katma değerli aşamalara sıçrayamama sorununa vurgu yapmaktadır. Bunun yanında, orta gelir tuzağına yakalanmadan yüksek gelirli ülkeler arasına katılabilmiş ülkelerin, sanayi üretimini ve değer zincirlerinde üst aşamalarda konumlanmayı bir politika önceliği haline getirdikleri mesajı da Planın 419. paragrafında yer almaktadır. Değer zincirleriyle ilgili bu genel ifadelerin yanında somut politika önerilerin yer almasının da olumlu olduğunu düşünüyoruz. Örneğin 666. paragrafta “değer zinciri içerirse markalaşma açısından stratejik avantaj kazandıracak yabancı firmaların satın alınması teşvik programları kapsamında desteklenecektir” gibi Türkiye için yenilikçi olarak değerlendirilebileceğimiz bir politika yer alıyor. Bunun yanında, hem bölgesel kalkınma alanında hem de turizm ve sağlık endüstrileri gibi farklı sektörlerde de değer zinciri perspektifini gözetten politikaları görmek mümkün.

18. Önceki planlara kıyasla, Onuncu Planın mekansal boyutlarının daha kuvvetli olduğu söylenebilir. Hem bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması, hem de kentlerdeki yaşam kalitesinin yükseltilmesine yönelik vurguların öncelikler arasında yer alması olumlu. İlk olarak Planda yer alan şu kritik tespitin altını çizerek başlayabiliriz: *"Ülkemizde yerleşmelerin dağılımı ve düzeni; çalışma ve yaşam alanlarının kalitesi, işlevselliği, arazi kullanımlarının uyumu ve çevresel etkileri bakımından mevcut gelir ve kalkınma düzeyimize daha uygun bir hale getirilmesi gerekmektedir."* Buna ek olarak şu tespit de oldukça kritik: *"Şehirlerimizde aşırı ve niteliksiz büyüme, barınma, trafik, güvenlik, altyapı, sosyal uyum ve çevre sorunları önemini korumaktadır. Şehirlerimizin önemli bir kısmının, bir taraftan bu tür riskleri yöneterek, uygun müdahalelerle yaşanabilir mekânlara dönüştürülmesi, diğer taraftan da kentsel imaj yönetimi ve markalaşma çabalarıyla çekim merkezi olması gözetilmesi gereken hususlardır."* Yerel - merkez ilişkisinin daha sağlıklı bir düzleme oturtulmasına yönelik bir iradeyi de Planda görmek mümkün. Planda yereldeki kurumsal kapasitelerin artırımı için bir dizi politika ortaya koyuluyor. Örneğin tecrübeli ve nitelikli kamu personelinin merkez - taşra arasındaki dağılımının düzeltilmesi, yerel yönetimlerin mali yapılarının güçlendirilmesi ve kentsel rantların bu yönde değerlendirilmesi gibi politikalar yer alıyor. Bir diğer yenilik de kentsel dönüşüm ve sanayi dönüşümü arasındaki ilişkinin ilk defa bu planda dile getirilmiş olması ve kentsel dönüşüm sürecinde, imalat sanayimizin sofistikasyonunu artıracak uygulamalara öncelik verileceğinin belirtilmesi. Son olarak, bölgesel dengesizliklerin giderilmesine yönelik olarak bağlanabilirlik ve erişebilirlik olgularına yapılan vurgular da oldukça yerinde. Planda İstanbul için üçüncü havalimanı projesine yer verilirken, üçüncü köprü ve Kanal İstanbul projelerine yer verilmemiş olması bu bağlamda dikkatimizi çeken unsurlar arasında.
19. Vurgudaki değişim her ne kadar olumlu olsa da, Planın amaçlarıyla önerdiği politikalar arasındaki ilişkilerde sorunlar görülebiliyor. Örneğin, mekansal gelişme ve planlama bölümünde temel amaç cümlesinde "tarihi, kültürel ve çevresel değerlere uygun" mekanların geliştirilmesi ifadesine yer verilmekte fakat politikalar bölümünde bu ifadeye referans veren bir politika tanımlanmamaktadır. Bir diğer örnek mahalli idareler bölümünden verilebilir. Bu bölümde mahalli idarelerin temel hedefi hizmet sunumunda vatandaş memnuniyetini en üst düzeye çıkarmak olarak tanımlanmaktadır. Fakat bu amaca ulaşmak için geliştirilen politikalarda vatandaş memnuniyetini ölçmeye yönelik bir mekanizmanın geliştirilmesine yer verilmemiş.
20. Plandaki gelişme eksenlerinden dördüncüsü "Kalkınma İçin Uluslararası İşbirliği"dir. Önceki planlarda sadece yurtiçindeki ekonomik ve sosyal kalkınmaya odaklanılırken, Onuncu Planda Türkiye'nin uluslararası kalkınma işbirliklerindeki mevcut konumu ve bu konumu nasıl daha güçlendirebileceği konusuna oldukça geniş bir yer ayrılmış. Bu konuya Planda geniş yer verilmesinin temel nedeni, Türkiye'nin uluslararası kalkınma işbirliklerinde yükselen bir donör olmaya

başlamasıdır. Türkiye, yükselen bir ekonomik güç olarak yakın coğrafyasıyla kurduğu kalkınma işbirliklerini, dış politikasının merkezine yerleştirmektedir. Planda, Türkiye'nin uluslararası kalkınma işbirliklerindeki rolünü ve yaptığı yardımların etkinliğini arttırmak amacıyla üç temel amacın belirlendiği görülüyor. Birincisi, Türkiye'nin kalkınma işbirliği faaliyetlerinin idari yapısının güçlendirilmesi olarak belirlenmiş. Bunun için çerçeve bir kanunun çıkarılması ihtiyacından Planda bahsedilmiş. İkincisi, Türkiye'nin bölge ülkeleri ve bölgesel oluşumlarla ilişkilerinin artırılması ve bu oluşumlardan daha fazla faydalanmasının sağlanmasının gerektiği vurgulanmış. Bu çerçevede, Türkiye'nin, AB, İslam İşbirliği Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi ve Ekonomik İşbirliği Teşkilatı gibi parçası olduğu çok taraflı yapılardan daha çok fayda sağlaması ve bu yapıların etkinliğinin artırılması sürecinde daha aktif bir rol oynamasının gerektiği belirtiliyor. Üçüncüsü ise, Onuncu Plan döneminde Türkiye'nin küresel kalkınma gündemine yaptığı katkının artırılması hedefi. Bu amaçla, öncelikli olarak çok taraflı platformlarda küresel ekonomik yönetişimin iyileştirilmesine dönük aktif olarak çalışılması planlanıyor.

### **Bölüm 3: Planın Spesifik Alt Bölümlerine Yönelik Değerlendirmelerimiz**

21. Onuncu Kalkınma Planında, önceki planlara kıyasla, Türkiye'nin gelişmiş ülkelere yakınsama sürecinde kritik olan konu başlıkları daha bütüncül bir biçimde ele alınıyor. Örneklerle açıklayacak olursak, temel hak ve özgürlükler konusuna ilk defa Onuncu Planda ayrı bir bölüm olarak yer verilmiş. Buna ek olarak, yurtiçi tasarrufların düşüklüğü sorununa Dokuzuncu Planın muhtelif bölümlerinde değinilirken, bu bölüm Onuncu Planda ayrı bir başlık olarak bulunuyor. Girişimcilik konusu önceki planlarda KOBİ ve esnaflara yönelik mali teşvik mekanizmaları ekseninde incelenirken, Onuncu Planda ilk defa girişimcilik ekosisteminin kuvvetlendirilmesi perspektifinden ele alınmış. Kentsel dönüşüm ve konut piyasaları konusu önceki planlarda sınırlı bir yer tutarken, bu konuya Onuncu Planda etraflıca değiniliyor. Türkiye'nin uluslararası kalkınma işbirliklerindeki artan önemine paralel olarak, önceki planlarda ele alınmayan bu konu, Onuncu Planda bir hayli vurgulanmış. Benzer örnekleri çoğaltmak mümkün. Bu değerlendirmeler ışığında, Onuncu Planın, Türkiye'nin kalkınma sorunsalının ele alınış biçimi ve mevcut sorunların çözümü için yapılan önerilerin yapısı itibarıyla, önceki planlardan daha geniş bir içeriğe sahip olduğunu söylemek mümkün.

22. Bu bölümde, Onuncu Planda yer alan 4 gelişme eksenini altındaki 50 alt başlık içinden özellikle önemli olduğunu düşündüklerimize yönelik değerlendirmeler yapıyoruz. Hangi alanlar diğerlerine göre daha öncelikli sorusuna cevap vermek için, Türkiye'nin Dokuzuncu Plan döneminde önemli mesafeler kat ettiği küresel rekabet gücü endeksinin alt bileşenlerinde, Türkiye'nin diğer ülkelerle mukayeseli

durumunun ortaya çıkarılması yerinde olur diye düşünüyoruz. Planda sıklıkla dile getirildiği gibi Dünya Ekonomik Forumu tarafından yayımlanan Küresel Rekabet Gücü (KRG) endeksinde 2007 yılında 131 ülke arasında 53'üncü sırada yer alan Türkiye, 2012 yılında 144 ülke arasında 43'üncü sıraya yükseldi. KRG'nin bütününde 2007-2012 döneminde ciddi bir ilerleme kaydedilmiş olsa da, aynı dönemde KRG'nin alt bileşenlerinden eğitim ve kurumlar (institutions) başlıklarında Türkiye'nin dünyadaki sıralaması yükselmedi. Türkiye'nin geçmiş plan dönemlerinde mesafe alamadığı konu başlıklarının, Onuncu Planda sıralanan diğer politika alanlarından daha öncelikli olduğunu düşünüyoruz. Bu nedenle, Onuncu Planda ele alınan 50 politika alanı içerisinde eğitim, adalet ve temel hak ve özgürlükler alt bölümlerin değerlendirmesini yapıyoruz.

23. Onuncu Planda yer verilen, eğitim, adalet ve temel hak ve özgürlükler alt bölümlerine ek olarak, Türkiye'nin kişi başı gelirden gelişmiş ülkeleri yakalama sürecinde kritik önem taşıyan imalat sanayi, tarım ve enerji alt bölümlerine de bu bölümde yer veriyoruz. İmalat sanayinin özellikle önemli olduğunu düşünüyoruz çünkü Türkiye'de erken bir sanayisizleşme süreci yaşanıyor. Türkiye'nin kalkınma düzeyine kıyasla imalat sanayinin toplam üretim içindeki payı olması gereken yerde değil. İmalat sanayiden çıkış, ekonominin yenilikçilik potansiyelini olumsuz etkilerken, ticarete konu malların üretiminin azalmasına neden oluyor ve cari açık problemini tırmandırıyor. Tarım sektörüne gelince, Türkiye'deki toplam istihdamın dörtte birini halen tarım karşılıyor. İstihdamın dörtte birinin yer aldığı tarım sektöründe, Türkiye ve gelişmiş ülkeler arasındaki verimlilik farkı son derece yüksek. Tarımda verimliliğin artırılması, Türkiye ekonomisinin genelinde ciddi bir verimlilik artışını beraberinde getirebilir. Enerji sektörüne yer vermemizin nedeni ise, Türkiye'nin 2023 hedeflerine ulaşma sürecinde enerjinin bir kapasite kısıtı olarak ortaya çıkmasıdır. Petrol ve doğal gazda dışa bağımlı olan Türkiye'nin, ekonomisini büyütürken, enerji ihtiyacını ne şekilde karşılayacağını büyük bir soru işareti olarak görüyoruz. Enerji sektöründeki gelişmelerin ekonominin geneli üzerinde ciddi yansımaları olacağını düşünüyoruz.

## Eğitim

24. Planda, ilk sırada yer alan gelişme eksenini olan “Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum” bölümündeki alt başlıklardan birincisi eğitimidir. Türkiye'nin küresel rekabet gücünü arttırmak için öncelikle işgücünün niteliğini iyileştirmesi gerekiyor. Küresel rekabetçilik haritasına bakıldığında, Türkiye'nin ucuz emek temelinde rekabet etme şansının kalmadığı görülüyor. Katma değeri yüksek ürün ve faaliyetlerde dünyada söz sahibi olmak için nitelikli insan kaynağına sahip olmamız gerekiyor. Nitelikli insan kaynağı, niteliği yüksek bir eğitim sistemi olmadan mümkün değil. Bu nedenle, önceki kalkınma planlarında olduğu gibi bu Planda da eğitim başlığı



Planın vazgeçilmez bir parçasını oluşturuyor. Türkiye'deki eğitim sisteminin durumu, sorunları ve bu sorunları aşmak için uygulanması gereken politikalar, niteliksel ve niceliksel olmak üzere iki başlık altında ele alınabilir.

25. Eğitim sisteminin niceliksel ölçütlerle değerlendirildiği bölümde, eğitimin her kademesindeki okullaşma oranlarının 2006 yılından bu yana arttığına altı çiziliyor. Bu çerçevede yapılan değerlendirmelerden öne çıkanlara kısaca değinelim. 2006-2012 döneminde okullaşma oranları, okul öncesi eğitimde yüzde 24'ten 44'e; ilköğretimde yüzde 96,3'ten 107,6'ya ve ortaöğretimde ise yüzde 86,6'dan 96,8'e yükseldi. Yükseköğretimde ise üniversite sayısı aynı dönemde önemli ölçüde arttı. 2007 yılında 93 olan üniversite sayısı, 2013 yılında 170'e çıktı. Ancak, eğitimdeki fiziki kapasite inşasına paralel olarak artan okullaşma oranlarına rağmen, Türkiye'deki işgücünün ortalama eğitim süresi gelişmiş ülkelerin gerisinde kalmaya devam ediyor. Türkiye'de yaşayan 15 yaş üzeri nüfusun, 2010 yılı itibarıyla ortalama eğitim süresi 7 yılın üzerine ne yazık ki çıkmıyor. Gelişmiş ülkelerde ise bu süre ortalama 11 yıla ulaşıyor. Planda da belirtildiği gibi, ortaöğretimin zorunlu hale getirilmesi ve okullaşma oranlarında yaşanan artışlar neticesinde, Türkiye'de nüfusun ortalama eğitim süresinin önümüzdeki dönemde gelişmiş ülkelerdeki seviyeye yaklaşmaya devam etmesini beklemek mümkün.

26. Türkiye'nin ulaştığı gelişmişlik seviyesinde, ekonomik ve sosyal kalkınma için, okullarda verilen eğitimin kalitesi, öğrencilerin okulda geçirdikleri süreden daha önemli bir unsur olarak öne çıkıyor. Dokuzuncu Plan döneminde, Türkiye, okullaşma oranlarını iyileştirmede gösterdiği başarıyı, okullarda verilen eğitimin kalitesini arttırmada gösteremedi. Türkiye'deki üniversite sayısı artarken, dünyanın en iyi üniversiteleri listesindeki Türk üniversitelerinin sayısında ciddi bir değişiklik olmadı. Ortaöğretimdeki kalitede de bir sıçrama göremedik. Türkiye'nin, OECD tarafından 15 yaşındaki öğrencilerin matematik, fen ve okuma alanlarındaki becerilerini ölçmeyi amaçlayan ve çok sayıda ülkede gerçekleştirilen PISA sınavlarındaki olumsuz performansının en son 2009 yılında yapılan sınavlarda devam ettiğini gördük. Türkiye, programa dahil olan ülkelerin ortalama başarısının 1 ile 6 arasında değerlendirildiği PISA sınavında, 2003 ve 2009 yıllarında her üç testte de 2 puanda kaldı. 2003'ten 2009'a öğrencilerin başarı düzeylerinde sınırlı da olsa bir iyileşme yaşandı. Ancak, bu sınırlı artış, Türkiye'nin ortalama notunun 2'den 3'e çıkmasına yetmedi. Türkiye, 2003'te olduğu gibi 2009 yılında da OECD ülkeleri arasında PISA sınavlarında sonlarda olmaya devam etti<sup>6</sup>. Bu bilgiler ışığında eğitimin niceliği artarken niteliğinin yerinde saydığını söyleyebiliriz. Planda da bu gerçeklik bu kadar açık olmasa da kabul ediliyor.

<sup>6</sup> Türkiye'nin PISA'daki yetersiz performansı ve bu durumun üretim yapısının dönüşümü üzerindeki uzun vadeli etkileri TEPAV çalışmalarında etraflıca değerlendirilmiştir. İlgili çalışma için bkz. Selin Arslanhan Memiş ve Bengisu Özenç, Aralık 2010, “PISA 2009 Sonuçlarına İlişkin Bir Değerlendirme”, TEPAV.



27. Planın eğitim bölümünde belirlenen amaç ve hedeflerin, ağırlıklı olarak eğitim sistemindeki niteliksel dönüşümü gerçekleştirmeye dönük olduğu görülüyor. Sözü edilen amaçlardan bir bölümü aşağıda özetleniyor.

a. **Okullaşma oranlarında ilave artış:** Okul öncesi eğitimde okullaşma oranının 2018 yılında yüzde 70'e çıkartılması ve yükseköğretimde toplam yüzde 94'lük okullaşma oranına ulaşılması hedefleniyor.

b. **Dersliklerdeki öğrenci sayısının düşürülmesi:** Dersliklerdeki ortalama öğrenci ve öğretim üyesi başına düşen ortalama öğrenci sayısının azaltılması planlanıyor.

c. **Yurtdışından gelen öğrencilerin sayısında artış:** Diğer ülkelerden Türkiye'ye üniversite eğitimi almak için gelecek öğrencilerin sayısının artırılması Planda yer alan eğitim hedefleri arasında öne çıkıyor.

28. Bu hedeflere ve eğitim sisteminin genelinde kalite artışını sağlayacak politikalara Planda oldukça geniş bir yer ayrılıyor. Planda, öğretmenlerin eğitiminin iyileştirilmesi, eğitim sisteminde hakim olan merkeziyetçi yapıdan uzaklaşılması, ortaöğretimde teknoloji kullanımının yaygınlaştırılması, yükseköğretim kurumları arasında rekabetin teşvik edilmesi, mesleki eğitimde uygulamaya ağırlık verilmesi ve iş dünyasının taleplerine uyumun sağlanması gibi çok sayıda politikanın hayata geçirileceğinden bahsediliyor.

29. Planda sözü edilen amaçlara ulaşmak için yine planda bahsedilen politikaların taviz verilmeden hayata geçirilmesi gerekiyor. Genel itibariyle değerlendirildiğinde, Planda, eğitim sistemindeki kalite artışını sağlayacağını düşündüğümüz ekseninde uygulamaların hayata geçirileceğine dair niyet beyanını okuyoruz. Ancak, niyet beyan etmekle, uygulamanın ayrı şeyler olduğunun da altını çizmek istiyoruz. Onuncu Plan dönemi sona erdiğinde, Planda yapılacağı söylenenlerin yapılmasını ve Türkiye'nin PISA'daki başarı sıralamasının yükselmesini ve dünyanın en iyi üniversiteleri listesine Türkiye'den giren üniversitelerin sayısının artmasını umuyoruz. Eğitim reform gündeminin nitelik artışı ihtiyacı ve bütçe kısıtları göz önünde bulundurularak tasarlanması ve uygulanması gerekiyor. Dokuzuncu Plan döneminde uygulanmaya başlanan ve kamuoyunda 4+4+4 olarak bilinen sistemin nicelik artışını sağlamaya dönük olduğu ve kamuya bir hayli ilave maddi yük getireceğinin altını TEPAV'da yapılan araştırmalarla çizmiştik<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Selin Arslanhan Memiş ve Bengisu Özenç, Mart 2012, “Yeni Milli Eğitim Kanun Tasarısı Bütçesi: Nicelik mi, Nitelik mi?”, TEPAV.

## İmalat sanayiinde dönüşüm

30. İmalat sanayiinde dönüşüm olgusunun gerek tespitlerdeki açıklık, gerekse politikalarda iddia ve metin içinde aldığı yer itibarıyla, Onuncu Kalkınma Planının öncelikleri arasında olduğu söylenebilir. Metinde nispeten örtülü biçimde ülkemizdeki sanayisizleşme riskine dikkat çekiliyor ve orta gelir tuzağına yakalanmamak için istihdamı daha verimli alanlara kaydırmanın önemine vurgu yapılıyor. Bu bağlamda da daha yüksek sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşmak için imalat sanayiinde daha fazla ve daha kaliteli işlerin yaratılması gereğinin altı çiziliyor. Metin, imalat sanayiinde dönüşümün neden gerekli olduğunu açıklamanın yanında, esasen bu dönüşümü kamunun nasıl ve hangi araçlarla yönlendirebileceğine odaklanıyor. İmalat sanayini dönüştürürken de ileri teknoloji sektörlerinin üretim ve ihracatımız içindeki payını arttırması temel amaç olarak ortaya koyuluyor. Dönüşümün ana odakları: yenilikçilik ve firma becerileri, bölgelerin üretime etkin katılımı, sektörler arası entegrasyon, yeşil teknoloji ve üretim ile dış pazar çeşitliliği olarak belirlenmiş. Bu başlık altındaki somut rakamsal hedefler şu şekilde: ileri teknoloji ihracatının toplam içindeki payının 2013'deki yüzde 3,7 düzeyinden 2018'de yüzde 5,5'e çıkarılması, ihracatın 2013'deki 144 milyar dolar düzeyinden, 2018'de 257 milyar dolara yükseltilmesi ve 2013'de 67 olan üçlü patent başvuru sayısının 167'ye yükseltilmesi.

31. Bahsedilen iddialı hedeflere ve amaçlara ulaşabilmek için, Planın hem imalat sanayiinde dönüşüm kısmında hem de farklı bölümlerde bir dizi politika ortaya koyuluyor. İmalat sanayinin Planın geniş bir kısmına yayılmış olması oldukça olumlu. Bunlardan bir kısmı ülkemizde yeni sayılabilecek yaklaşımları içerirken, bir kısmı da bir süredir gündemde olan ancak uygulanma fırsatı bulamayan politikaları içeriyor. Ar-Ge ekosisteminin farklı sektörlerin ihtiyacına yönelik olarak geliştirilmesinden, arsaya erişim sorunlarının stratejik yatırımlar için çözümüne öncelik verilmesine; teşvik sisteminin etkinliğinin artırılmasından, kentsel dönüşüm sürecinin içine imalat sanayinin rekabet gücünü arttıracak bir dizi yeni öncelikler monte edilmesine Onuncu Planda dikkat çekici politikalar yer alıyor. Bu politikaların bütüncül ve proaktif bir yaklaşımla ele alınmış olması ayrıca olumlu. Bu bağlamda bir dizi örnek vermek gerekirse ilk göze çarpanlar aşağıdakiler:

- a. Kamunun altyapı yatırımlarının, kritik teknolojileri içeren stratejik yatırımların teşviki için bir destek unsuru olarak kullanılması;
- b. Kamu alımlarının, yerli firmaların yenilik ve yeşil üretim kapasitesini arttırmada etkin bir araç olarak kullanılması;
- c. Kentsel dönüşüm süreciyle imalat sanayiinde dönüşümün sinerjisine odaklanılması; akıllı bina, yapı malzemeleri, toplu taşıma araçları ve

sinyalizasyon sistemleri gibi alanlarda üretim ve ihracat kapasitesinin artırılması;

- d. Ülke kredi ve garanti programlarının, sermaye malları ve ileri teknoloji yerli ürün ihracatını arttırmak amacıyla etkin olarak kullanılması;
- e. Değer zinciri içerisinde markalaşma açısından stratejik avantaj kazandıracak yabancı firmaların satın alınmasının teşvik programları kapsamında desteklenmesi;
- f. Yatırım teşvik uygulamalarında düzenli izleme ve değerlendirme gerçekleştirilmesi, teşviklerin makroekonomik, sektörel ve bölgesel etkilerinin ölçülmesi ve bu alanlarda kurumsal kapasitelerin geliştirilmesi.

32. Genel olarak imalat sanayiinde dönüşümle ilgili kısmı yerinde buluyoruz. Her ne kadar imalat sanayiinin bugünkü yapısıyla 2023 hedeflerine ulaşmanın mümkün olmadığı (dolayısıyla da durumun ciddi olduğu) tespiti metinde yeterince açık biçimde yapılmassa da, dönüşüm olgusuna yapılan vurgu oldukça olumlu. İmalat sanayiinin genel olarak ele alınmasının yanında, Plan hazırlık sürecinde kurulmuş olan sektörel çalışma grupları sayesinde, sektörel düzlemde de hedef ve politikaların geliştirilmiş ve Planda yer almış olması, Onuncu Planı güçlü kılan unsurlar arasında. Öte yandan, imalat sanayiinin yapısını problemleri kılan faktörlere yeterince değinilmemesi de önemli bir sorun. Örneğin, sanayi dışı faaliyetlerin getirisinin, sanayi faaliyetlerine kıyasla nasıl ve neden artıyor olduğuna yönelik bir değerlendirme yerinde olurdu. Aynı şekilde sanayi faaliyetlerinin yapısını etkileme potansiyeline sahip politikaların yakın dönemdeki etkilerinin ne olduğuna yönelik bir değerlendirme de doğru tespitlerin yapılabilmesi açısından önemli. Bu eksikliklere rağmen, Onuncu Planda sunulan politika çerçevesinin imalat sanayini dönüştürmek için gerekli olan bir iş listesi niteliğinde olduğunu düşünüyoruz. Önceki planlara kıyasla da Onuncu Planın imalat sanayi açısından daha detaylı bir içeriğe sahip olması olumlu. Ancak esas soru önemini koruyor: Kamu idaresi bu dönüşümü gerçekten bir öncelik olarak benimseyip planda sıralanan politikaları uygulayacak mı?

### **Sanayi alt sektörlerinden bir örnek: ilaç sanayii**

33. Onuncu Kalkınma Planı sağlık endüstrileri için ayrı bir öneme sahip. Önceki planlarda “sağlık endüstrileri” kavramı yer almazken, yeni planda sağlık endüstrileri için bir dönüşüm programı dikkat çekiyor. İlaç ve tıbbi cihazı sadece sağlık politikası kapsamında konuşmanın dışına çıkıp sağlık endüstrileri adı altında sanayi politikası altında konuşabiliyor olmak Planın önemli özelliklerinden biri. Türkiye'nin önümüzdeki dönemde bir sıçrama ile orta gelir tuzağından çıkabilmesi için ihtiyacı

olan sofistikasyon artışında sağlık endüstrileri önemli bir fırsat sunuyor. Bu fırsatı kullanabilmenin yolu üretim odağının yanı sıra Ar-Ge değer zincirinde Türkiye'nin rekabet edebileceği alanlarda güçlenmesinden geçiyor.

34. Planda sağlık endüstrilerinde yapısal dönüşüm programının hedefleri sadece üretime yönelik ve programın Ar-Ge ile ilişkilendirilen diğer bileşenleri ile uyuşmayan noktaları var. Bu sektörlerde yüksek katma değer Ar-Ge'den kaynaklı olduğunu göz ardı etmemek lazım. Planda yine aynı program altında Ar-Ge ve yenilik alanının geliştirilmesi kısmında yer alanlar ise çoğunlukla finansal mekanizmalar ve desteklerin arttırılmasına yönelik. Buradaki en önemli nokta kaynakların arttırılmasının ötesinde mevcut kaynakların ve destek mekanizmalarının etkinliğinin değerlendirilmesi ve izlenebilir olması. Yine planda sağlık endüstrilerinin dönüşümü için yer alan başlıklardan biri olan kümelenme oldukça iyi tespit edilmiş kritik bir araç. Dünyada yaşam bilimlerinde kümelenme eğilimi artıyor ve kümelenme sektörün katma değeri için kaldıraç etkisi görüyor. Türkiye'de ise dağınık birçok çabaya rağmen yaşam bilimleri ekosisteminde işleyen dinamik bir yapı yok. Ekosistemin önemli eksiklerinden biri de dünyadaki kümelenme trendinin aksine, Türkiye'de yaşam bilimleri ve sağlık endüstrilerine özgü özel bölgelerin olmaması. Türkiye'de son günlerde gündemde olan sağlık serbest bölgelerinin de bu kapsamda değerlendirilmesi büyük önem taşıyor. Plandaki önemli ve doğru tespitlerden bir diğeri ilaç ve tıbbi cihaz sektörünü ilgilendiren sağlık, sosyal güvenlik ve sanayi politikalarının eşgüdüm içinde tasarımı ve uygulanması gerektiğidir. Planda, bu amaçla bu alanlarda faaliyet gösteren farklı kurumlar arasındaki eşgüdümü sağlayacak bir yönlendirme kurulunun oluşturulması gerektiğinin de altı çiziliyor.

## Enerji

35. Türkiye, 2023 yılında kişi başına düşen gelirini iki kattan daha fazla, ihracatını ise yaklaşık dört kat arttırma hedeflerine doğru ilerlerken ülkedeki enerji talebinin tırmanması kaçınılmaz. 2000-2011 döneminde Türkiye'deki toplam enerji talebi yüzde 50 oranında artarken, 2011-2023 döneminde bu artışın yüzde 91'e ulaşacağı öngörülüyor. Artan enerji talebinin sorunsuz bir biçimde karşılanması sürecinde, Onuncu Planda belirlenen enerji öncelikleri son derece kritik bir önem taşıyor.
36. Planın enerji başlığı altındaki durum analizinde, Türkiye'de, Dokuzuncu Plan döneminden bu yana enerji alanında yaşanan gelişmelere yer veriliyor. Planın bu bölümünde yapılan değerlendirmelerden öne çıkanları aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

- a. **Sürekli artan enerji talebi:** Türkiye ekonomisinde 2007-2012 döneminde gerçekleşen ekonomik büyümeyle birlikte elektrik enerjisi talebinin yıllık ortalama yüzde 5,6 oranında arttığı belirtiliyor.
  - b. **Enerji piyasasında serbestleşme:** Artan enerji talebini karşılamak için özel sektör yatırımlarının kritik bir önem taşıdığı Dokuzuncu Plan döneminde, enerji sektöründe serbestleşme adımları kapsamında üretim ve dağıtım alanında özelleştirmelere devam edildiği vurgulanıyor.
  - c. **Özel sektör yatırımlarının önemi:** Özel sektörün, halihazırda elektrik üretiminin yarısından fazlasını, dağıtımın ise neredeyse tamamını gerçekleştirdiği söyleniyor. 2023 hedeflerinin gerektirdiği enerji üretimini gerçekleştirmek için enerji üretimine önemli miktarda ilave yatırımın yapılması gerektiği Planda yer verilen tespitlerden biri olarak ortaya çıkıyor.
  - d. **Yerli kaynaklardan yararlanma:** Planda, enerji güvenliğini sağlamak amacıyla yenilenebilir kaynaklardan enerji üretiminin teşvik edildiği, yerli kömür sahalarının özel sektöre açıldığı, nükleer güç santrali yatırımına başlandığından bahsediliyor.
  - e. **Enerji verimliliği:** Planda, Türkiye'nin enerji güvenliğine önemli katkılar yapma potansiyeli taşıyan enerji verimliliğinin artırılması konusunda, 2012 yılında Enerji Verimliliği Strateji Belgesi'nin yayınlandığı belirtiliyor.
  - f. **Dışa bağımlılığın halen yüksek olması:** Atılan tüm adımlara rağmen Türkiye'nin doğal gaz ve petrolde dışa bağımlılığın sürmekte olduğu da yine Planın enerji sektörüne yönelik durum değerlendirmesi bölümünde yapılan çarpıcı bir tespit olarak öne çıkıyor.
37. Türkiye'nin Onuncu Plan döneminde enerji sektörüne yönelik temel amacı, bir taraftan çevreye duyarlı bir biçimde enerji güvenliğini sağlamak, diğer taraftan enerji verimliliğini arttırmak olarak özetlenebilir. Bu çerçevede, Planda değinilen öncelikli politika alanlarından bazılarını aşağıda aktarıyoruz.
- a. **Serbestleştirme ve özelleştirmeye devam:** Planda, kamunun enerji sektöründeki düzenleyici rolünün, enerji piyasasının rekabetçi bir yapıda işlemesini ve aynı zamanda arz güvenliğini sağlamayı amaçlayacağı belirtiliyor. Planda, kamunun, elindeki dağıtım varlıklarının tümünü özelleştirileceği, üretimin bir bölümünde ve iletimde ise faaliyetlerine devam edeceğinin altı çiziliyor.
  - b. **Yerli kaynakların kullanımını arttırmak:** Yenilenebilir enerji kaynaklarının azami ölçüde değerlendirileceği ve yerli kömür kaynaklarından, çevre dostu teknolojiler kullanılarak, enerji üretileceği vurgulanıyor.

- c. **Nükleer santral yatırımları temel bir öncelik:** Onuncu Plan döneminde Akkuyu'daki nükleer güç santralının devreye alınacağı ve Sinop'ta kurulacak benzer bir tesisin ilk ünitesinin inşaatına başlanmasının hedeflendiği belirtiliyor.
- d. **Enerji üretimi, dağıtımı, iletimi ve tüketiminde verimlilik:** Enerji Verimliliği Stratejisi'nin etkin bir şekilde uygulanması suretiyle tüm sektörlerde enerjinin verimli kullanımının sağlanacağı belirtiliyor.
- e. **Türkiye'nin transit ülke konumu güçlendirilecek:** Türkiye'nin enerji üreticisi ve tüketicisi ülkeler arasındaki stratejik coğrafi konumunu enerjide transit ve terminal ülke olarak değerlendirmek için çalışmalara devam edileceği, Planın enerji bölümünde yer alan bir diğer politika önceliği olarak görülüyor.
38. Onuncu Planın enerji alt bölümü, Türkiye'nin benimsemesi gereken öncelikleri büyük ölçüde içerse de bazı uygulamaların Planda altı çizilen politikalarla çeliştiği görülüyor. Planda, petrol ve doğal gaz ithalatında ülke çeşitliliğinin artırılması hususunun yeteri kadar kapsamlı bir biçimde ele alınmadığını düşünüyoruz. Buna ek olarak, Türkiye'nin enerjide dışa bağımlılığını azaltma hedefine rağmen lisans verilen ya da lisans aşamasında olan doğal gaz ve ithal kömür santrallerinin enerjide dışa bağımlılığı arttıracaklarını da söylemek gerekiyor. Akkuyu'da inşa edilecek santralin enerjide Rusya'ya hali hazırda olan yüksek bağımlılığı daha da arttıracaklarını söylemek mümkün olsa da bu konuya Planda yer verilmemiş. Planda yer alan öncelikli politikaların uygulanabilmesi için halihazırda yürürlükte olan uygulamaların önemli ölçüde değiştirilmesi gerekiyor.

## Tarım ve gıda

39. İktisadi kaynakların, verimliliğin düşük olduğu faaliyetlerden, yüksek olduğu alanlara doğru yönelmesi, Türkiye ekonomisinin son 30 yıldaki büyüme sürecinin merkezinde yer aldı. Türkiye'de 1960'lı yıllarda nüfusun sadece yüzde 30'u kentlerde yaşarken, bu oran bugün yüzde 70'in üzerine çıktı. Kentleşmeyle birlikte, işgücünün, tarımdan, sanayi ve hizmetlere doğru kayması ekonomi genelinde verimlilik artışlarını beraberinde getirdi. Bugün geldiğimiz noktada, kentleşme oranının eskisi kadar hızlı artması ve dolayısıyla sektörler arası kaynak transferinin önceden olduğu kadar hızlı gerçekleşmesi mümkün değil. Bu nedenle, sektörlerin kendi içlerinde verimlilik artışlarını sağlamanın iktisadi büyüme için anlamı hiç olmadığı kadar fazla.
40. Gelişmiş ülkelerle Türkiye arasındaki verimlilik farklarının en yüksek olduğu sektör tarımdır. Türkiye'de tarım sektöründe çalışan başına katma değer 2010 yılında 5,800 ABD doları iken, dünyanın en büyük 10 ekonomisi listesindeki gelişmiş

Ülkelerde bu değer ortalama 45,000 ABD doları civarında. Bu nedenle, verimlilik artışlarının en hızlı gerçekleştirilebileceği sektörlerin başında tarımın geldiğini söyleyebiliriz. Türkiye'deki toplam işgücünün yaklaşık yüzde 24'ünün tarım kesiminde çalıştığı göz önünde bulundurulduğunda, verimlilik artışıyla birlikte istihdam kayıpları yaşanacak olsa da, bu sektördeki problemlerin çözümü neticesinde Türkiye ekonomisinin potansiyel büyüme hızının artacağı söylenebilir. Sektörde yapılacak iyileştirmelerin doğrudan etkilerine ek olarak, sektörde sağlanacak verimlilik artışları, gıda sanayindeki işletmelerin kaliteli hammaddeye ucuza erişimlerinin önünü açmak suretiyle gıda sanayindeki rekabet gücü artışına katkı sunacaktır.

41. Onuncu Planda, “Yenilikçi Üretim, İstikrarlı Yüksek Büyüme” gelişme eksenini altında tarım ve gıda sektörlerine geniş bir yer ayrılması, kamunun, bu iki sektöre vermiş olduğu önemin bir göstergesi esasında. Planda, ilgili bölümün mevcut durum analizi bölümünde aşağıdaki vurgular öne çıkıyor.

a. **Türkiye’de gıda güvenliği:** Küresel Gıda Güvenliği Endeksinde, Türkiye'nin 105 ülke içerisinde 36'ncı sırada yer aldığı altı çiziliyor. Bu endeksin alt bileşenlerinden ekonomik ulaşılabilirlik ölçütünde, Türkiye'nin 105 ülke arasında 44'ncü sıraya gerilemesi, Türkiye'deki tarımsal ürün fiyatlarının diğer birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede olduğundan daha yüksek seyretmesinin bir sonucu olarak yorumlanıyor.

b. **Artan dış ticaret:** Bu bölümde vurgulanan bir diğer gelişme, Türkiye'nin tarım ve gıda sektörlerinin dış ticaretinde yaşanan artıştır. Bu çerçevede, gıda ve içecek sektörleri dışarıda bırakılıp sadece tarımsal ürünlere bakıldığında Türkiye'nin 2006 yılında net ihracatçı konumundan, 2012 yılında net ithalatçı konumuna gerilediği görülüyor.

c. **Tarımsal desteklemede yeni sistem:** Tarımsal destek sistemindeki alan ve ürün bazlı sisteme geçildiği ve aynı zamanda kamunun tarımsal destek ödemelerinin miktarında ciddi artış yaşandığı da Planda yapılan saptamalar arasındadır.

42. Türkiye’de tarımsal verimliliğin, gelişmiş ülkelerdeki verimlilik düzeyinin katbekat gerisinde olmasının nedeni sektörün kronik bir hal alan problemleridir. Planda, sektörün problemlerinden sınırlı bir biçimde bahsedilmiş. Mevcut durum değerlendirmesinin neredeyse tamamı Dokuzuncu Plan döneminde alınan politika önlemlerine ayrılmış. Ancak, uygulanan politikaların etkinliği ve ortadan kaldırmayı hedeflediği problemler üzerindeki etkisi yeteri kadar etraflıca ele alınmamış. Planda tarım sektörüne yönelik atı çizilen problemlerden öne çıkanları aşağıda sıralıyoruz.

a. **Mikro ölçekli işletmeler:** Tarımsal işletmelerin küçük ve dağınık bir yapıda olmasının verimlilik ve uzmanlaşma üzerindeki olumsuz etkisi,



- b. **Üretici birliklerinin dağılık yapısı:** Tarım sektöründe aynı işlevi yerine getirmek üzere kurulan çok sayıda üretici birliğinin faaliyet göstermesinin neden olduğu verimsizlik,
- c. **Yem bitkisi ekimindeki problemler:** Yem bitkilerinde ekimin yetersiz, fiyatın pahalı ve çayır ile meraların verimsiz olmasının hayvancılık üzerindeki olumsuz etkileri,
- d. **Hayvan hastalıkları:** Türkiye’de hayvan hareketlerinin kontrol edilememesi ve hayvan sağlığına yönelik yeterli önlemlerin alınamaması,
- e. **AB ile müzakerelerin yavaş ilerlemesi:** Dokuzuncu Plan döneminde AB ile yürütülen müzakerelerden tarım sektörünü ilgilendiren başlıkların açılmasında yeterli ilerlemenin kaydedilememesi Onuncu Planda öne çıkan tespitlerdir.
43. Planda, tarım ve gıda sektörlerine yönelik olarak belirlenen temel amaç toplumun yeterli ve dengeli beslenmesini esas alan, uluslararası rekabet gücü yüksek ve çevreye duyarlı bir tarım sektörünün oluşturulmasıdır. Bu amaç doğrultusunda, sektörün Onuncu Plan döneminde yıllık ortalama büyüme hızının yüzde 3,1’e çıkması ve toplam istihdam içerisinde sektörün payının yüzde 21,9’a, GSYH içerisindeki payının ise yüzde 6,8’e gerilemesi bekleniyor. 2012-2018 döneminde sektörün istihdam içerisindeki payının 3,1 puan, GSYH içerisindeki payının ise 1,1 puan gerileyeceği öngörülmüş. Bu veriler ışığında, Onuncu Plan döneminde de tarım sektörünün, gelişmiş ülkelerle arasındaki verimlilik düzeyi farkının sınırlı ölçüde kapanmasının beklendiği değerlendirilmesini yapmanın mümkün olduğunu düşünüyoruz.
44. Planda, tarım sektörüne yönelik, bize göre yeterince iddialı olmayan hedeflere ulaşmak amacıyla uygulanacak olan politikalardan öne çıkanlar aşağıda sıralanıyor.
- a. **İşletme ölçeklerinin artırılması:** Tarımsal işletmelerin ortalama ölçeklerini yeter gelir (optimal) seviyesine çıkarmak üzere çalışmalar yapılacağından söz ediliyor.
- b. **Arazi toplulaştırması:** Parçalanmanın önüne geçileceği ve arazilerin dağılık yapısının toplulaştırma programlarıyla önleneceği belirtiliyor.
- c. **Tarımsal desteklerde ürün ve havza yaklaşımı:** Tarımsal desteklerin tarım havzaları ve parseller bazında verileceği ve söz konusu destekleri dağıtırken sosyal amaçlı ve üretim odaklı bir yaklaşım benimseneceğinin altı çiziliyor.
- d. **Tarımsal desteklerde etki analizi:** Verilen desteklerin etkinliğinin ölçüleceği de vurgulanan bir diğer son derece yararlı politika önceliği olarak görülüyor.

- e. **Katma değer artışı:** Tarımsal üretimde katma değer artışını sağlayacak şekilde ürün desenini dönüştürmek Planda yer alan politikalar arasında yer alıyor.
- f. **Hayvancılıkta rekabet gücü:** Gen kaynaklarının korunması, gen ıslahı çalışmalarına devam edilmesi, çayır ve mera alanlarının ıslahı, koruyucu veteriner hekimlik sistemine geçilmesi de hayvancılığı doğrudan ilgilendiren politikalar olarak öne çıkıyor.

45. Planda, tarım ve gıda sektörlerine yönelik belirlenen amaç ve hedefler ve bu hedeflere ulaşmak için uygulanması öngörülen politikalar arasında genel itibariyle bir uyumun olduğunu söyleyebiliriz. Ancak, Türkiye ekonomisi için kritik bir önem taşıyan bu sektöre yönelik hedeflerin yeterince iddialı olmadığını düşünüyoruz. Planda yer alan politikalar, kamunun tarım sektörüne bakışında, önceki dönemlere kıyasla ciddi bir değişiklik olmadığını gösteriyor. Tüketicilerin düşük fiyatlı ve kaliteli gıda maddeleri tüketimini sağlamak ve gıda sanayinin rekabet gücünü arttırmak için tarım sektöründe piyasa ekonomisinin kurallarının işlediği bir yapıya doğru kontrollü bir geçişi sağlayacak politikalar önümüzdeki dönemin önceliği olarak görülmüyor. Bir diğer eleştirimiz: Planın imalat sanayi sektörünü ele alan alt bölümünde olduğu gibi, tarım ve gıda bölümünde de tarımın alt sektörlerinin ayrı birer başlık olarak değerlendirilmesi yerinde olurdu. Ancak Planda tarımın bir bütün olarak ele alındığını ve alt sektörlerindeki farklılıkların yeteri kadar incelenmediğini görüyoruz.

### **Adalet, temel hak ve özgürlükler**

46. Türkiye'nin kişi başı milli gelir seviyesinde gelişmiş ülkelere yakınsayabilmesi için üretimin katma değerini arttırması gerekiyor. Üretim yapısında ihtiyaç duyulan dönüşüm, orta teknolojlili ürünlerden yüksek teknolojlili ürünlere doğru geçişle yaşanacak. Türkiye'nin böylesine kapsamlı bir dönüşümü gerçekleştirebilmesi için Ar-Ge kapasitesini arttırmak, işgücünün beceri düzeyini ve fiziki altyapıyı geliştirmek gibi çok sayıda farklı alanda ilerlemesi gerekiyor. Türkiye'nin yüksek gelirli ülkelere yakınsama hızını arttıracak ilerlemelerin sağlanmasının ön koşulu, ülkenin kurumsal altyapısının kuvvetlendirilmesinden geçiyor. Yakınsama için elverişli bir kurumsal altyapı için ise hukukun üstün kılınması, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması ve adalet sisteminin etkili bir şekilde işlemesi şart. Bu nedenle, Planda adalet ve temel hak ve özgürlükler için ayrı birer alt başlığa yer verilmesinin son derece olumlu olduğunu düşünüyoruz.

47. Onuncu Planda, adalet; evrensel hukuk normları, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğünün gerekleri doğrultusunda yargılama sürecinin hızlı, adil, etkin, güvenilir ve isabetli şekilde işlemesi ilkelerine bağlı olarak ele alınmış. Çoğulcu yeni bir

Anayasa'nın mümkün olan en geniş mutabakat ile yazımı, Onuncu Planının hedefleri arasında önemli bir yer tutuyor. Planda yer verilen ve Dokuzuncu Plan döneminde adalet alanında sağlanan ilerlemelere aşağıda değiniyoruz.

- a. **AB'ye uyum:** AB müktesabatının öngördüğü yükümlülüklerin bir kısmı bir dizi yeni kanunun çıkarılmasıyla sağlandı,
  - b. **Yargı paketleri:** Adalet ve yargı hizmetlerini iyileştirmek, etkin ve etkili kılmak, temel hak ve özgürlükleri güçlendirmek üzere dört yargı paketi kanunlaştırıldı,
  - c. **Fiziki altyapı:** 112 adalet hizmet binası inşaatı tamamlandı, modern ve yüksek kapasiteli ceza infaz kurumları ve tutukevleri inşa edildi,
  - d. **Bilişim teknolojilerinin kullanımı:** Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) adli süreç ve hizmetleri elektronik ortama taşıyan bir e-adalet sistemi kurmak üzere tasarlandı. İfadelerin video kaydının yapılması ve video konferans yapılmasını hedefleyen SEGBİS (Ses ve Görüntü Bilişim Sistemi) üzerinde ise çalışmalar devam ediyor.
48. Dokuzuncu Plan döneminde temel hak ve özgürlükler alanında sağlanan ve Onuncu Planda yer verilen gelişmelere ise aşağıda değinilmektedir.
- a. Temel hak ve özgürlükleri ihlal edilen vatandaşlar için Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkı verilmesi,
  - b. Adalet Bakanlığı bünyesinde İnsan Hakları Daire Başkanlığı kurulması,
  - c. AİHM'ye yapılan bireysel başvurular sonucunda verilen kararların "yargılamanın yenilenmesi" sebebi sayılması için usul kanunlarında değişiklikler yapılması,
  - d. Gözden geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı onaylanmış ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu'nun çıkarılması,
  - e. Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının kullanımının daha demokratikleştirilmesi amacıyla Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununda gerekli değişiklikler yapılması,
  - f. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası sözleşmelerin, iç hukukta kanunlardan üstün hale getirilmesi,
  - g. Türkçe dışındaki dil ve lehçelerde özel kurslar açılabilmesine ve yayın yapılabilmesi ile siyasi partilerin Türkçe dışındaki dillerde de propaganda yapabilmesine imkan sağlanmasının altı çizilmiş.

49. Dokuzuncu Plan döneminde gerçekleştirilen kanuni değişiklikler adalet isteminin iyi işlemlerini sağlamak ve temel hak ve özgürlükleri geliştirmek amacıyla yapılsa da uygulamada ciddi aksaklıklar yaşandığı biliniyor. Yargı paketlerinin de öngördüğü yukarıda bahsedilen yapısal değişikliklerin bireylerin özgürlük alanının genişlemesi, ifade özgürlüğünün artması ve insan haklarının AB müktesabı ile AİHM'in kriterlerine uygun şekilde düzenlenmesi bakımından son derece önemli olduğunu düşünüyoruz. Aynı zamanda, uygulanan yargı paketleri ile temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası sözleşmelerin iç hukukta kanunlardan üstün hale getirilmesi, bahsi geçen tüm kanun değişikliklerinin uygulanmasını da zorunlu kılıyor. Ancak, uygulamadaki aksaklıklar nedeniyle, Avrupa Komisyonu, temel haklarda ilerleme olmadığını, düşünce özgürlüğüne yönelik artan ihlallerin endişe verici olduğunu, basın özgürlüğünün de uygulamada kısıtlanmaya devam ettiğini ve bağımsız, tarafsız ve etkin bir yargı sistemi için daha fazla çaba gösterilmesi gerektiğinin altını çiziyor.
50. Dokuzuncu Plan döneminde adalet hizmetlerinin etkinleştirilmesi ve temel hak ve özgürlüklerin genişletilmesi alanında çok sayıda adım atılmış olsa da, uygulamada yaşanan aksaklıklar nedeniyle, Türkiye, ifade özgürlüğü, hukukun üstünlüğü ve benzeri diğer unsurları ölçen endekslere göre yapılan sıralamalarda geriliyor. 2012 AB İlerleme Raporu'nun adalet ve insan haklarında uygulamadaki hataları belirtmesi ile Freedom House'un endeksine göre Türkiye'nin “özgür” ülke statüsünden “yarı – özgür” ülke statüsüne indirgenmiş olması uygulama bazında hala uluslararası standartlara ulaşamadığının bir işareti olarak görülebilir. Onuncu Planda, temel hak ve özgürlüklerin sınırını genişletmek üzere gerçekleştirileceği söylenen kanuni düzenlemelerin etkili olabilmesi için uygulama aşamasındaki aksaklıkların giderilmesi gerekiyor. Aksi takdirde, kanun çıkarmakla, etkili işleyen bir adalet sistemine sahip, temel hak ve özgürlüklerin güvence altında alındığı bir ülke olmak mümkün değil.

### **Sonuç Yerine: Bundan sonrası için öneriler**

51. Onuncu Kalkınma Planı etkin biçimde uygulanabilse, Türkiye'nin orta gelir tuzağından çıkıp, yüksek gelirlili bir ekonomi olma yolunda bir patikaya oturmasına ciddi bir katkı yapabilir. Ancak bu katkıyı yapabilmesi için bir dizi ön koşul var. Birinci olarak, Planın siyasi olarak sahiplenilmesi gerekiyor. İkinci olarak, kamu yönetimindeki karar alma süreçleriyle Plan arasındaki ilişki sağlamlaştırılmalı. Üçüncü olarak, izleme ve değerlendirme işlevleri Plan için yeniden tanımlanarak etkin bir şekilde yerine getirilmeli. Son olarak ise, uygulamadaki koordinasyonu etkinleştirmek amacıyla, daha önceki tecrübelerden daha farklı bir orkestra şefliği işlevi tanımlanmalı ve yerine getirilmeli. Aşağıdaki, sonuç yerine bu dört ön koşulu biraz daha açmaya çalışıyoruz.
52. **Siyasi sahiplenme sorunu.** Onuncu Kalkınma Planındaki politikaların hayata geçmesi, hem kamu hem özel sektör yatırımlarının ve davranışlarının Plan doğrultusunda yönlendirilmesi nasıl sağlanacak? Bu soruyu cevaplamak, maalesef, Türkiye'de, özellikle de kamudaki karar alma biçimlerini hesaba kattığımızda, o kadar kolay değil. Kalkınma Planının kamu davranışları üzerinde belirleyici olabilme gücü sadece günümüzde sıkıntılı değil, geçmişte de, önemli bir sorun alanıydı. Kısa vadeli önceliklerle uzun vadeli öncelikler arasında yaşanabilecek tansiyonlar, ülkemiz siyasi kültüründe, genellikle kısa vadeli perspektif lehine sonuçlanıyor. Ayrıca, siyasi erk doğal olarak önündeki politika menüsünü mümkün olduğunca geniş tutmak ve bunun için de bağlayıcılık getirebilecek kalkınma planı gibi metinlerle arasında bir mesafe koymak isteyebiliyor. Bu durum da, kalkınma planlarının, raflarda duran temenni dokümanlarının ötesine geçmesini zorlaştırabiliyor. Planın içinde yazan politika önceliklerine siyasi erkin yeterince sahip çıkmaması, bürokrasi nezdinde de planın yaptırım gücünü olumsuz yönde etkiliyor.
53. Yukarıda kısaca özetlemeye çalıştığımız “sahiplenme” sorununun üstesinden gelmek için, siyasi iradenin kalkınma planını, hem içselleştirmesi hem de bir öncelikler metni olarak benimseyip kendisi için bir yol haritasına dönüştürmesi gerekiyor. Aslında, bu Planın sahiplenilmesi için ortada bir fırsat da bulunuyor. Özünde bu Plan, iddialı 2023 hedeflerine ulaşmak için yol haritası niteliğinde. 2023 hedefleri, 2011 seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından açıklanmış olan bir hedefler manzumesi. Dolayısıyla da bu siyasi hedeflere nasıl ulaşılacağını açıklayan bir Planın otomatik olarak siyaseten sahiplenilmesini beklemek gerekir. Ancak bu beklenti günümüz şartlarında biraz naif olabilir. Zira, eğer Onuncu Kalkınma Planı 2023 hedeflerine ulaşmanın bir yol haritası olarak görülseydi, Plan dönemi beş yıllık (2014-2018) olarak değil, on yıllık olarak (2014-2023) kurgulanabilirdi. Bu sayede de Onuncu Kalkınma Planı “2023 Planı” olarak kayıtlara geçmiş olabilirdi. Bu da Onuncu Kalkınma Planının, siyasi sahiplenme düzeyini,

önceki planlara kıyasla olabilecek en üst düzeye çıkarabilirdi. Ancak bu olmadı. Umuyoruz, bu aksaklıklara rağmen, beklentimizin aksi çıkar ve siyasi sahiplenme düzeyi geçmiştekilerden farklı olur.

54. **Diğer karar alma süreçleriyle ilişkinin güçlendirilmesi.** Varsayalım siyasi sahiplenme bir şekilde makul bir düzeyde sağladı. Peki sahiplenme sağlandıktan sonra, Planın kamu politikaları üzerindeki belirleyiciliğini arttırmak nasıl mümkün olabilir? Bunun da yolu aslında, ülkemizdeki üç yıllık orta vadeli program (OVP), yıllık plan, yatırım programları ve genel bütçe ile Onuncu Kalkınma Planı arasındaki bağlantıları kuvvetlendirmekten geçiyor. Gerek yıllık programlar, gerekse bütçe ne düzeyde planla uyumlu biçimde hazırlanırsa, plandaki politikaların gerçekleşme ihtimali o oranda yükselir. Bu bağlamda ülkemizin büyük bir eksikliği olan, siyasi parti programı, kalkınma planı, OVP, yıllık program ve merkezi yönetim bütçesi arasında yeterince kuvvetli olamayan ilişkilerin sağlamlaştırılmasına yönelik bir perspektifin önemini akıldan tutmakta fayda var.
55. **İzleme ve değerlendirme işlevinin güçlendirilmesi.** Kamuda bir birimin, plandaki tüm politikaların izlenmesinden ve etkilerinin değerlendirilmesinden sorumlu tutulmasının faydaları aşikar. Ülkemiz kamu yönetimi kültüründe yeterince gelişmemiş olan bu etki değerlendirmesi işlevinin, bu Plan özelinde tanımlanması ve izleme koordinasyon işlevleriyle birlikte kurgulanması yerinde olur. Böyle bir görevle yükümlü olacak birim, devletin bütün kurumlarına strateji geliştirme ve uygulama konusunda danışmanlık verip performans izlemesi yapabilir, mevcut politikaların kalkınma planıyla uyumunu incelemeli ve etki değerlendirmelerini yapabilir. Buna ilaveten politika yapıcılarla işbirliği içinde çalışarak geliştirilen politikaların da etki analizini yapabilir.
56. **Koordinasyon ve orkestra şefliği.** Onuncu Kalkınma Planı neredeyse kamu yönetimin tüm unsurlarını kapsıyor. Bunun da ötesinde, yüksek gelirli bir ekonomi haline gelmek için gereken sıçramayı yapabilmek, farklı politika araçları arasında azami ahengin sağlanmasını zorunlu kılıyor. Bu kurumların kimi zaman farklı önceliklere sahip olabilmesi ve çok çeşitli politikaları yürütmekle sorumlu olması nedeniyle politikaların uygulanmasında çelişkiler ve koordinasyon sorunları ortaya çıkabilmektedir. Örneğin kentsel dönüşüm bir kurum için öncelikli bir politika alanı iken, sofistike sanayi yatırımlar üzerindeki olası etkileri, bir başka kurumun politikalarını olumsuz etkileyebilir. Bu sebeple kurumlar ve uyguladıkları politikalar arasındaki koordinasyon, sürekli olarak Onuncu Kalkınma Planı hedefleri açısından gözden geçirilmeli ve uyum sağlanması gözetilmelidir. Bu bağlamda uygulamadaki çelişkileri çözmek ve koordinasyonu güçlendirmek, yeni kurumsal yapının önemli bir işlevi olmalı, kurumların politikaları bir orkestranın parçalarıymış gibi yönlendirilmelidir.