

## İçeriği 'Öncülleri'nden Belli Bir Plan: "Onuncu Kalkınma Planı"

Prof. Dr. Alkan Soyak

Marmara Üniversitesi  
İktisat Fakültesi, İktisat Bölümü

### Giriş

Türkiye'de 2014-2018 dönemini kapsayacak olan Onuncu Kalkınma Planı'nın hazırlık çalışmalarına 5 Haziran 2012 tarihli Başbakanlık Genelgesi'yle başlanılmıştır. Planı hazırlamakla görevli olan Kalkınma Bakanlığı, genelgede de belirtildiği üzere, planın hazırlık çalışmalarına temel teşkil etmesi amacıyla özel ihtisas komisyonları ve çalışma grupları oluşturmuştur. Bu çalışmada ilgili Başbakanlık genelgesi ve belirlenmiş özel ihtisas komisyonlarının yapısından hareketle, hazırlanmakta olan Onuncu Kalkınma Planı'nın olası niteliği üzerine çıkarımlarda bulunulmaya çalışılacaktır.

### DPT'den Kalkınma Bakanlığı'na

Sosyoekonomik bir amaç olarak *kalkınma ve sanayileşmeden vazgeçmiş Türkiye'de*, 2011 yılı Haziran ayında çıkarılan bir kanun hükmünde kararname (KHK) marifetiyle "*Kalkınma Bakanlığı*" kurulmuştur<sup>1</sup>. AB'ye uyum sürecinin ve özellikle de birliğin bölgesel kalkınma politikalarının bir yansıması olarak kurulan bu bakanlık için Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı'nın sunduğu kuruluş gerekçesi ise; "...***bizim ismimizde de 'kalkınma' var ya, ona binaen!***" şeklinde olmuştur. Türkiye'de mevcut siyasi iktidarın kalkınma gibi hayati bir meseleye bakışı bu denli yüzeysel iken, hazırlık sürecindeki *Onuncu Kalkınma Planı* bağlamında kalkınma politikası ve planlamasına dair bir değerlendirme yazısı kaleme almak, çok da anlamlı kabul edilmeyebilir. Lakin konu, başbakanın ve siyasi iktidarın bu bakışına prim verilmeyecek kadar önemlidir.

Yeni bakanlığın kuruluşuna ilişkin KHK/641, merkezi planlama örgütü ve bürokratik bir kuruluş olan DPT'nin, bakanlık bünyesinde eritildiğinin resmi bir belgesi gibidir. Bakanlıkla ilgili ***kuruluş KHK'si*** incelendiğinde, bazı küçük ilaveler ve değişiklikler dışında DPT'nin 1994 yılı kuruluş KHK'sinin neredeyse birebir kopyası olduğu görülecektir. Bakanlığın yeni logosu için de aynı şeyi söylemek mümkündür. Anlayacağınız, başbakanlığa (ya da bir devlet

<sup>1</sup> Kalkınma Bakanlığı'nın kuruluşuna ilişkin siyasi ve ekonomik dinamikleri inceleyen bir çalışma için, bkz; Barış Övgün, "Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı", A.Ü, *SBF Dergisi*, Cilt: 66, No.3, 2011, ss.263-281

bakanına) bağlı ve ülkenin kalkınma planlarının hazırlanmasında hükümetlerle işbirliği içinde uzmanlık ve müşavirlik görevi yüklenen bürokratik bir örgütün yerini, **icracı bir bakanlık** almıştır<sup>2</sup>.

Peki, bu yeni durumun temel farklılığı nedir? DPT'nin kalkınma planı hazırlarken hükümetten gelen amaç ve stratejileri *kamusal yarar* adına *bürokratik süzgeçten geçirme işlevi*, 1960'ların ortasından bu yana örgütün **siyasallaştırılması** suretiyle zaten olabildiğince aşındırılmıştı. Bakanlık içindeki son eritme operasyonu ile birlikte, bu işlev tamamen yok edilmiştir. Böylelikle **kalkınma planlamasının siyasallaşması süreci** tamamlanarak, yeni bakanlık döneminde **kalkınma planlamasından, hükümet planlamasına** geçilmiştir. Teorik olarak bakarsak, *hükümet programı veya planı* ile *kalkınma planı* aynı şeyler değildir. 1980 sonrası süreçte kalkınma politikası ve planlamasında, uluslararası kurumların (özellikle de IMF, Dünya Bankası ve AB'nin) direktiflerini sorgulamadan uygulayan hükümetlerin bilinçli tercihleri, böylelikle son meyvesini de vermiştir<sup>3</sup>.

### Türkiye'nin Neoliberal Kalkınma Politikası

Türkiye'nin özellikle IMF, Dünya Bankası ve AB'nin telkin ve dayatmalarıyla son 15-20 yıldır biçimlenmekte olan neoliberal içerikli *yeni kalkınma politikası anlayışının* temel karakteristiklerini şu şekilde özetlemek mümkündür<sup>4</sup>:

- *Devlet üretici ve ticari bir aktör* olarak ekonomiden çekilmekte; yalnızca **düzenleyici ve denetleyici rolüyle öne** çıkmaktadır.
- **Sosyal devlet önemli ölçüde aşındırılmakta**, devletin bu fonksiyonu büyük ölçüde piyasaya ve sivil toplum örgütlerine devredilmektedir.
- Eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi alanlarda piyasacı bir anlayış benimsenmekte ve bu bağlamda **yapısal uyum politikaları** kutsanmaktadır.
- Ulusal kalkınma yerine **bölgesel ve yerel kalkınma** öne çıkarılmaktadır.
- *Bölge kalkınma ajansları modeli* içinde yabancı ve yerel sermaye ile birlikte sivil toplum örgütleri **kalkınmanın başat aktörleri** olarak kurgulanmaktadır.
- Bölgesel kalkınma sorununda *bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını azaltma* amacı yerine, **bölgelerarası rekabeti artırma** öncelenmektedir.
- Merkezi kalkınma planlaması yerine, **adem-i merkezîyetçi planlama ve kalkınma anlayışı** benimsenmektedir.
- *Kalkınma planlaması çok merkezli, bütüncül olmayan, stratejik ve parçacı* bir nitelik taşımaktadır.

<sup>2</sup> Alkan Soyak, "Kalkınma Bakanlığı", (içinde) *Ekonomi ve Politikada Ulusal Tavrı*, Derin Yayınları, İstanbul, 2011, s.279

<sup>3</sup> Bu yazının sınırları gereği ilgili konuda daha fazla teknik ayrıntıya girilmeyecektir. Konuyu detaylı araştırmak isteyenler için, bkz:

-Alkan Soyak, *Ulusalardan Uluslararası İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, Der Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2006

-Seriye Sezen, *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1999

<sup>4</sup> İlgili konuda ayrıntılı bilgi için, bkz: Alkan Soyak, Nadir Eroğlu, "Türkiye'nin Kalkınma Anlayışının Dönüşümünde IMF -Dünya Bankası Yapısal Uyum Politikalarının Rolü", *Bilim ve Ütopya Dergisi*, Sayı: 175, Ocak, 2009, ss.53-64

Bu yeni anlayışta kalkınma ve planlamanın ana aktörleri artık (*bölgesel*) **kalkınma ajanslarıdır**. Bu ajansların AB sürecinin bir ürünü olduğunu hatırlatmak gerekir<sup>5</sup>.

2014-2018 dönemini kapsayacak olan *Onuncu Kalkınma Planı'nın* bu anlayışın son ve en güçlü temsilcisi olacağını, öncülleri niteleğindeki *Başbakanlık Genelgesi* ve *Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK)* listesinden dahi anlamak mümkündür<sup>6</sup>.

### **Onuncu Kalkınma Planı Başbakanlık Genelgesi ve ÖİK'ları**

İlgili genelgenin daha ilk paragrafında, "*Günümüzde kalkınma; ekonomik büyümenin yanı sıra hukukun üstünlüğü, bilgi toplumu, uluslararası rekabet gücü, sürdürülebilir büyüme, insani gelişmişlik gibi kavramları da içine alacak şekilde çok boyutlu bir anlayışla tanımlanmaktadır. Ülkemizde de kalkınma çabalarının bu tanıma uygun olarak bütüncül bir bakış açısıyla sürdürülmesi gerekmektedir*" tespiti yapılarak, kalkınmanın (sözde) bütüncül yapısına vurguda bulunulmuştur. Ancak plan hazırlık sürecine katılımcılığı sağlamak için oluşturulan ÖİK listesi bile büyük ölçüde bu vurguyla çelişmektedir.

Ek çalışma gruplarını saymazsak, Onuncu Kalkınma Planı hazırlık sürecinde toplam 46 adet ÖİK tesis edilmiştir. Bu komisyonlar incelendiğinde, temel sektörlerde ve ülke kalkınmasıyla ilgili hayati sorunlarda, her şeyden önce ***aşırı parçacı ve bütüncül olmaktan uzak bir metodoloji*** öne çıkmaktadır.

Örneğin, listedeki sıra numarasıyla; (1) *Büyüme*, (2) *Cari açık* ve (3) *Yurtiçi Tasarruflar* için ayrı birer ÖİK tasarlanmıştır. Bu üç meseleyi birbirinden ayrı kurgulamak ve farklı ÖİK'larda tartışmaya açmak, ***iktisadi açıdan bütüncül bakıştan*** tamamen uzaklaşmak demektir. Benzer tespiti, ÖİK'ların sıra numaralarıyla birlikte aşağıdaki alanlarda da yapmak mümkündür:

- (8) Kamu İşletmeciliği, (9) Kamu Yönetimi
- (10) İmalat Sanayiinde Dönüşüm, (29) Girişimciliğin Geliştirilmesi, (30) KOBİ'lerin ve Esnaf Sanatkârın Güçlendirilmesi, (31) Ar-Ge ve Yenilik Sisteminde Etkinlik
- (12) Tarımsal Yapıda Etkinlik ve Gıda Güvenliği, (13) Bitkisel Üretim, (14) Gıda Ürünleri ve Güvenilirliği
- (6) Yerel Yönetimler Maliyesi, (28) Yerel Yönetimler
- (33) Eğitim Sisteminin Kalitesinin Artırılması, (34) Yükseköğretim Sisteminin Yapılandırılması
- (41) Yaşanabilir Kentler ve Kentsel Dönüşüm, (42) Yerleşme Sistemi ve Ekonomik Coğrafya, (44) Mekansal Planlama,
- (37) İstihdam ve İşgücü Piyasası, (39) Göç

<sup>5</sup> Türkiye'de bölgesel kalkınma ve planlamanın gelişimi ile kalkınma ajansları sisteminin swot analizini içeren bir çalışma için, bkz; Burcu Yavuz Tiftikçigil, *Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yaşanan Dönüşüm ve Kalkınma Ajansları*, Derin Yayınları, İstanbul 2010

<sup>6</sup> 10. Kalkınma Planı, Başbakanlık Genelgesi ve Özel İhtisas Komisyonu Listesi için, bkz: <http://www.onuncuplan.gov.tr>, Erişim Tarihi: 21.01.2013

## ÖİK'ların İşaret Ettiği Gerçekler

Yukarıda bir kısmını toplulaştırdığımız ÖİK'lar, bakanlığın yaptığı gibi parçalanıp, tekleştirilir ve her bir komisyonun sonuç raporlarına dayalı olarak kalkınma planı hazırlanırsa, **bütünü kavramadan hazırlanmış bir plana ulaşılacaktır**. Bu yaklaşımın bir başka sonucu ise; bütüncül bakış açısıyla yukarıda örnek olarak alınan alanlarda yalnızca **8 ÖİK tesis edilmesi** ve hazırlanacak raporlar üzerinden plana gidilmesi mümkün iken, gerçekte yalnızca bu konularda **21 adet ÖİK tesis edilmiş** olduğudur. Bu durum, meseleleri bir bütün içinde tartışamama ve rapora bağlayamama potansiyelini içermenin ötesinde, en hafif anlatımıyla, **kaynak israfına** yol açacaktır.

ÖİK listesinde yer alan komisyonlara başka bir açıdan baktığımızda, kalkınma politikası ve planlamasında yaşanan nitelik dönüşümünün diğer özelliklerini de yakalamak mümkün olmaktadır. Örneğin, listede **(5) Vergi** ile birlikte **(6) Yerel Yönetimler Maliyesi** ve yanı sıra **(28) Yerel Yönetimler ÖİK'sına** da yer verilmiş olması, ülkenin kalkınma ve idari yapısında yerel yönetimlerin rolünün giderek artacağını göstermektedir ki, bu öngörü son dönemde devletin idari yapısını değiştirmeye yönelik yeni anayasa tartışmalarıyla da örtüşmektedir.

**(43) Bölgesel Gelişmenin Özel Sektör Dinamikleri** ve **(45) Kırsal Kalkınma: Yenilikçi Hizmet Sunumu** gibi ÖİK'larının tesis edilmesi, bölgesel kalkınmada temel aktörün özel kesim ve sektörel önceliğin de tarım olacağına işaret etmektedir.

**(46) Kalkınma için Uluslararası İşbirliği: Yaklaşımlar ve Metotlar ÖİK** ise bölgesel kalkınmanın finansmanın büyük ölçüde uluslarüstü kurumların (AB gibi) projeleriyle ve finansman olanaklarıyla biçimleneceği şeklindeki tezimizi desteklemektedir.

Sosyal güvenlik ve sağlık alanlarında kurulan ÖİK'ların; **(7) Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği** ile **(32) Sağlık Hizmetlerinde Etkinlik ve Mali Sürdürülebilirlik** olarak isimlendirildiği düşünüldüğünde, ilgili konularda sürdürülen neoliberal-piyasacı yaklaşımın 10. Kalkınma Planı'nda da devam ettirileceğini tahmin etmek zor olmayacaktır.

## **Sonuç Yerine**

Türkiye’de 1960’lı yıllardan 1980’lere kadar DPT tarafından kamu kesimi için emredici özel sektör için yol gösterici ve teşvik edici nitelikte; bütüncül ve sektörel olarak hazırlanan kalkınma planları, 1980 sonrasında gündeme gelen neoliberal yapısal uyum politikaları ve bunları sorgulamadan uygulayan sağ iktidarlar yoluyla büyük ölçüde dönüşüme uğratılmıştır. 1982 Anayasası’yla birlikte bu dönüşümden **anayasal kurum olma hüviyetini kaybeden** DPT de nasibini almıştır. Devletin ekonomideki yeri ve rolünün küçültülerek, niteliksel dönüşüme uğratıldığı, sanayileşmeye dayalı kalkınma anlayışının bir kenara atıldığı bu süreçle birlikte, ekonomik açıdan özellikle makroekonomik istikrarın sağlanması ve sürdürülmesi, değişen şartlara hızla uyum sağlayabilen bir kurumsal kapasitenin oluşturulması ve yatırım ortamının iyileştirilmesi gibi neo-liberal yapısal uyum politikalarının unsurları öne çıkarılmıştır<sup>7</sup>. 2000’li yıllardan itibaren ise AB direktiflerinin de etkisiyle adem-i merkezîyetçiliği esas alan, yerel ve bölgesel planlama anlayışına geçilmeye başlanmış, stratejik, çok merkezli ve parçacı planlama Türkiye’nin kalkınma planlamasını niteleyen temel özellikler haline getirilmiştir. Bölge kalkınma ajansları yeni anlayışın en önemli yüklenicileri olarak tanımlanmıştır.

Bu bağlamda Onuncu Kalkınma Planı da, hazırlık aşamasındaki öncülleri itibarıyla dahi, Türkiye’de kalkınma politikası ve planlamasında son 20 yıldır yaşanan neoliberal dönüşümün izlerini taşımakta ve bu dönüşümün daha da derinleşeceğine dair işaretleri içinde barındırmaktadır. Türkiye’de bu konuda yaşanan **yegane yeni şey**, DPT’nin yerine, **ismi yeni içi eski** bir bakanlığın kurulmuş olmasıdır.

---

<sup>7</sup> Alkan Soyak, “Yapısal Uyum Politikaları ve Ulusal Planlamanın İflası (III)”, *Ulus Gazetesi*, 10 Mayıs 2010

## Kaynakça

Onuncu Kalkınma Planı, Başbakanlık Genelgesi ve Özel İhtisas Komisyonu Listesi,  
<http://www.onuncuplan.gov.tr>, Erişim Tarihi: 21.01.2013

Övgün, Barış, "Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı", *A.Ü, SBF Dergisi*, Cilt: 66, No.3, 2011, ss. 263-281

Sezen Seriye, *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1999

Soyak, Alkan, *Ulusalardan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, Der Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2006

Soyak, Alkan ve Nadir Eroğlu, "Türkiye'nin Kalkınma Anlayışının Dönüşümünde IMF -Dünya Bankası Yapısal Uyum Politikalarının Rolü", *Bilim ve Ütopya Dergisi*, Sayı: 175, Ocak, 2009, ss.53-64

Soyak, Alkan, "Yapısal Uyum Politikaları ve Ulusal Planlamanın İflası (III)", *Ulus Gazetesi*, 10 Mayıs 2010

Soyak, Alkan, "Kalkınma Bakanlığı", (içinde) *Ekonomi ve Politikada Ulusal Tavr*, Derin Yayınları, İstanbul, 2011.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Özel İhtisas Komisyonları El Kitabı*, Temmuz 2012

Tiftikçigil, Burcu Yavuz, *Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yaşanan Dönüşüm ve Kalkınma Ajansları*, Derin Yayınları, İstanbul 2010