



Kamu Araştırmaları Vakfı
Public Research Foundation

**DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE
TARIMSAL ÜRETİMİN PLANLANMASI
ÇALIşMALARİ İLE 14 EYLÜL 2023
TARİHLİ YÖNETMELİK ÜZERİNE BİR
DEĞERLENDİRME**

Kamu Araştırmaları Vakfı
Tarım ve Gıda Direktörlüğü

2024



KAMU ARAŞTIRMALARI VAKFI

Tarım ve Gıda Direktörlüğü

Tarım ve Gıda direktörlüğünün amacı Tarım ve Gıda alanında bağımsız, tarafsız ve bilimsel sosyo-ekonomik araştırmalar yapmak, yaptırmak. Elde edilen veri ve çıktıları bilimsel yönetmelerle analiz ederek sonuçlarını karar alıcılar ve sektörün tüm paydaşları ile paylaşmaktır.

COPYRIGHT © 2024

Bu yayının tüm hakları Kamu Araştırmaları Vakfı'na aittir. KAV'ın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.



Çiğdem Mahallesi 1552. Sokak No: 1/6
06530 Çankaya – ANKARA



0312 431 10 99
0312 431 10 89



info@kav.org.tr



www.kav.org.tr



İÇİNDEKİLER

ÖZET	1
1.GENEL DEĞERLENDİRME VE DÜNYA ÖRNEKLERİ	3
Rusya Federasyonu/SSCB	5
Çin Halk Cumhuriyeti	6
İsrail	7
Amerika Birleşik Devletleri	7
Fransa	8
Benelüks ülkeleri ve Almanya	8
2.TÜRKİYE'DE TARIMSAL PLANLAMANIN GEÇMİŞİ	11
3.YENİ TARIMSAL ÜRETİM PLANLAMASI YÖNETMELİĞİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRME	15
4.YENİ YAKLAŞIM ÜZERİNE ÖNERİLER	21
5.SONUÇ	24



ÖZET

Tarım sektörü tüm ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişimi için büyük bir öneme sahiptir. Bu sektör, gıda güvenliğini sağlamanın yanı sıra istihdam yaratma, ham madde tedariki, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve ekonomik büyümeyi desteklemek gibi birçok fayda sunmaktadır. Tarımsal üretimin planlaması eskiden beri tarım işletmeleri ve ülke yönetimleri için önemli bir gündem olmuştur.

Tarımsal planlama en genel ifadesi; ile yeterli ve sürekli gıda üretimi gibi hedeflere ulaşmak için teşvik, destek veya yasal icbar (zorunluluk) gibi farklı metotlarla uygulanan bir tarımsal politika aracıdır. Planlama aracının derinliği ve metotların seçimi ülkenin tarımsal üretim kapasitesi, kültürü, genel siyasi ve ekonomik atmosferi ile ilgilidir. Ülkemizde tarımsal planlama politikalarının tarihi çok geriye gitmekle birlikte *“tarımsal üretimde merkezi ve sıkı bir planlama talebi”* son zamanlarda artan gıda fiyatları bağlamında üreticiden ziyade tüketicinin bir talebi olarak gündeme gelmektedir.

Tarım sektöründe çalışmayan veya tarımsal üretim konusunda yeterli bilgi ve tecrübesi olmayan insanlar için *“tarımsal üretimin planlanması”* gıda fiyatlarının kontrol altına alınması açısından doğru bir politika, doğru bir yaklaşım veya *“kolay bir çözüm yöntemi”* gibi görünmektedir. Ancak bu yaklaşım tarımsal üretimin içinde olanlar ve bu alanda eğitim almış kişiler açısından oldukça zor ve karmaşık bir çözüm olarak görünmektedir. Bunun en büyük nedeni ise bu yaklaşımın kısa vadede bazı sorunları çözmekle birlikte orta ve uzun vadede başka sorunlara ve yeni risklere kapı aralama olasılığıdır.

Bu raporda; tarımsal üretimi planlama fikrinin genel değerlendirilmesi, Türkiye’de geçmişten günümüze kadar yapılan bazı planlama çalışmaları ile Tarım ve Orman Bakanlığınca 14 Eylül 2023 tarihinde yayınlanan *“Tarımsal Üretimin Planlanması Hakkında Yönetmelik”* konusundaki değerlendirmeler yer almaktadır.

Çalışma sonucunda *“tarımsal üretimin planlaması fikrinin”* toplumsal ve siyasi açıdan genel olarak güçlü bir desteğe sahip olduğu, günümüze kadar şeker pancarı, haşhaş gibi ürünlerde uygulanan planlamanın başarılı sonuçlar verdiği, bağ, zeytin ve çay üretiminin planlaması konusunda yapılan çalışmaların sahada yeterince uygulanamadığı ve kenevir ile ilgili uygulamanın ise henüz yeterince karşılık bulmadığı görülmüştür.

Bahsi geçen yönetmelikte tarımsal üretimin bitkisel üretim, hayvansal üretim, su ürünleri, mikroorganizma ve enerji üretimini kapsayacak şekilde son derece geniş tutulduğu, planlama faaliyetleri için çok sayıda yönetim ve karar alma süreci ve organı belirlendiği, bu süreçlere nerdeyse ilgili tüm tarafların dahil edildiği, su kısıtı, ekim nöbeti, arazi eğimi gibi teknik hususlar ile ürün yeterliliği, kümeleşme ve denetim gibi sosyal hususların gözetildiği anlaşılmaktadır.



Yönetmeliğin dayanağı olan tarım kanununda cezai düzenlemelerin yer aldığı, ancak farkındalık, eğitim, ürün ve bölgesel bazlı planlamanın nasıl yapılacağına çok açık olmadığı, sisteme yeni ürünlerin girmesi ve pazarlama ile tüketim planlamasının nasıl ilişkilendirileceği, geçiş süreçleri, mülkiyet ve tasarruf haklarının nasıl ve kimin tarafından yönetileceğine dair iyileştirmelere ihtiyaç duyulduğu görülmüştür.

Toplumsal ihtiyaçları, doğal riskler, gıda güvenliği ve milli güvenlik gibi nedenlerle genel olarak tarımsal üretimin tamamen serbest bırakılması ve devletin bu alana hiç bir şekilde müdahale etmemesinin büyük riskler doğurabileceği fikri genel olarak kabul görmektedir. Ancak 85 milyon tüketici ve en az 3,5 milyon işletmenin yer aldığı bu sektörde serbest piyasa koşullarının oluşmadığı ve her şekliyle devlet müdahalesi gerektiği düşüncesi serbest piyasa ekonomisi ve gündelik yaşamın gerçekleri ile uyuşmamaktadır. Buna rağmen devletin tarımsal destekler, teşvik mekanizmaları ve TMO, ÇAYKUR, ESK, TİGEM gibi kurumlarla zaten düzenleyici olduğu bu piyasada mevcut rolünü güçlendirici, kalkınma planlarıyla uyumlu, ülkenin doğal kaynakların etkin ve sürdürülebilir kullanımı açısından etkili olacak şekilde yetki ve görev alanını genişletmesi anlaşılabilir olarak değerlendirilmiştir.

Ülkemizde tarımsal üretim planlanmasının geçmişi de göz önünde bulundurulduğunda yeni yönetmelik kapsamında alınacak ürünlerin ivedilikle açıklanması, uygulamanın bölgesel seviyede ve kademeli olarak yapılması önerilmektedir. Ayrıca üretimin doğasından gelen veya piyasa şartlarının doğurduğu risklerin göz önünde bulundurulması, her yönüyle “*mutlak planlama*” anlamına gelen bakış açısının düzeltilmesi ve planlamadan kaynaklanan tüm risklerin kamu tarafından yönetileceği şeklindeki yanlış algının giderilmesi ve üretimin artacağı beklentisinin oluşturulmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan tarımsal üretim ve gıda piyasalarının karmaşık ve çok taraflı doğası ve tarihi derinliği düşünülerek bu alandaki cari uygulamalara sıklıkla müdahale edilmemesi, yapılan düzenlemelerin sosyal ve örfi uygulamalara uygun olması, getirilen yeni düzenlemelerin uygulayıcı kurumların kabiliyetleri ile uyumlu olması gerektiği mütalaa edilmektedir. Aksi halde uygulamaya geçirilemeyen her yeni düzenleme kamu kurum ve kuruluşlarına karşı güveni sarsmakta ve tarımsal üretim düzenini ve piyasalarını daha da bozmaktadır.

Son olarak; ekolojik, kültürel ve bilimsel normlara uygun olarak yapılacak olan bir tarımsal üretim planlamasının gıda güvenliğimizin güçlenmesi, doğal kaynaklarımızın sürdürülebilir kullanımı ve ekonomik kalkınmamıza olumlu etkisi olacağı bu nedenle yeni düzenlemenin bu beklentilere uygun şekilde hayata geçirilmesinin “*genel olarak olumlu bir adım*” olduğu değerlendirilmektedir.



1. GENEL DEĞERLENDİRME VE DÜNYA ÖRNEKLERİ

Tarımsal üretim planlaması olgusundaki en önemli ve ilk sorunlardan biri “Tarımsal Planlama Nedir” sorusuna verilecek cevap üzerindeki uzlaşıdır. Sorunun tam bir cevabı olmamakla birlikte *genel olarak tarımsal üretimi planlamak; bir ülkenin tarımsal potansiyelini değerlendirmek, üretim hedeflerini belirlemek ve kaynakları etkin bir şekilde kullanarak bu hedeflere ulaşmayı sağlamak anlamına gelir* . Bir makro tarım politikası araçlarından bir olan tarımsal üretim planlaması ve planın başarısı uygulandığı ülkenin genel ekonomik, siyasi, sosyal ve ekolojik durumuna göre farklılık gösterir. Bu anlamda genel olarak üç farklı yaklaşımdan bahsedilebilir.

Birinci tip yaklaşımda; planlamanın özünde ülkesel çaptaki toprak, su, biyolojik çeşitlilik, iklim doğal kaynakların korunmasının göz önünde bulundurulduğu ve asıl amacın “*tarım sektörünün sürdürülebilirliğini sağlamak*” olduğu yaklaşımdır. Bu yaklaşım daha çok tarıma uygun coğrafyaya sahip, ekonomik ve sosyal açıdan gelişmiş büyük üretici ülkelerde görülür. Bu çevreci yaklaşımda planlamanın en önemli hedefi ülkenin üretim ve ticaretinde büyük rol oynadığı ürünlerdeki güçlü durumunu korumak, toprak, su ve biyolojik çeşitlilik gibi doğal üretim faktörlerinin etkin kullanımı ve korunmasını temin etmek amacı vardır. Bu yaklaşım günümüzde daha çok AB ülkelerinde görülen ve AB yeşil mutabakatı- vb. düzenlemelerle olarak ortaya çıkan yaklaşımdır.

Bu yaklaşımda parsel ürün veya bölge bazlı tarif edilmiş bir sıkı planlama yoktur. Doğal kaynak kullanımı, korunmuş alanlar, yasaklı faaliyetler ve büyük yatırımlarının yönlendirildiği ulusal planlar ve ticari sınırlar vardır.

İkinci yaklaşım ise toplumun gıda güvenliği için ihtiyaç duyulan ürünlerin gerekli duyulan miktar ve zamanda üretimidir. Bu yaklaşımda sürdürülebilirlikten daha önemli olan konu “*gıda güvenliğidir*”. Bu konu genel olarak coğrafi kısıtları fazla olan, ekonomik ve teknolojik olarak yeterince gelişmemiş ülkeler ile kısa dönemli sosyal veya ekolojik afetlerle karşılaşmış ülkelerde ortaya çıkan tarımsal bir politika aracıdır. Nijerya, Katar, Küba gibi ülkelerdeki tarımsal planlama çalışmaları bu yaklaşıma en iyi örneklerdir. Bu modelde ihracatın artırılması veya ithalatın azaltılması hedeflenir.

Üçüncü ve diğer bir yaklaşım ise gıda fiyat dalgalanmalarının önlenmesi ve piyasanın kontrol altında tutulması için yapılan “*piyasa kontrolüne yönelik*” planlamadır. Bu yaklaşımın özünde ise “*fiyat istikrarı*” vardır.



Bu yaklaşım ise genel olarak hem üretim, hem ihracat, hem de ithalat potansiyeline sahip, dünya ekonomisine entegre, orta veya daha büyük ölçekli üretim imkanına sahip ülkelerde ortaya çıkan yaklaşımdır. Genel olarak yeterli miktarda üretim imkanı olmakla birlikte kişilerin gelir eşitsizliği, hane halkının gelirinde artan gıda payı, serbest piyasa düzeninin kontrol mekanizmalarının yeterince gelişmediği, enflasyon vb. makro ekonomik göstergelerin bozulduğu ekonomilerde ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşım zaman zaman Arjantin, Meksika, Vietnam gibi ülkelerde kabul gören bir politika aracına dönüşmektedir.

Bu yaklaşımın özünde “Gıdaya Erişebilirliğin” sağlanması için üretim artışı sağlamak veya üretici zararının azaltılması için üretimin azaltılması hedeflenir. Belirli ürünler için kısa ve orta vadeli uygulanan bu politikaların uzun vadeli uygulanması idari ve mali zorluklar doğurmaktadır. Bu nedenle “Yüksek Gıda Fiyatlarının” doğurduğu sorunlar ABD ve Japonya gibi ülkelerde “Gıda Yardım Programları” uygulamaları ile yöneltilmeye çalışılmaktadır.

Üretim planlaması için hangi yaklaşım benimsenirse benimsensin uygulamaya konulan politika ve planlar ürün, bölge ve işletme bazlı olması durumunda belirli bir başarı ortaya çıkabilmektedir. Tarımda olduğu gibi diğer sektörde de zaman zaman planlama ihtiyacı ortaya çıkabilmektedir. Bu sektörlerde genel olarak üretim faktörlerinin birçoğu insan eliyle kontrol edilebilir veya yönetilebilir olduğu için planlama yapmak ve belirlenen hedeflere ulaşmak büyük ölçüde mümkündür. Çünkü bu sektörlerin çoğunda üretim kapalı alanda, mekanlarla, canlı olmayan materyalin kullanımı ve ileri derecede otomasyon ve kayıt süreçleri ile gerçekleşmektedir. Ancak, tarımsal üretimi planlanmasında; üretilen varlıkların canlı olması, iklim değişikliği, doğal afetler, hastalık ve zararlılar, üretim ve pazar koşullarındaki dalgalanmalar ile mülkiyet, karar verme süreçlerinin karışıklığı gibi nedenler gerçek bir üretim planlaması yapmak oldukça zordur. Çünkü sayılan bu faktörler üretim planlaması sürecini etkileyebilir ve tahminleri zorlaştırabilir. Nitekim genel olarak tarımsal üretim doğası gereği iyi planlama koşullarında bile belirlenen hedeften %25-30 oranında +/- sapma gösterebilir. Bu veriler ışığında 20 yy. uygulanan tarımsal planlama politikalarının kısa bir değerlendirmesi yapılmıştır.



DÜNYA ÖRNEKLERİ

≡ Rusya Federasyonu / SSCB

Dünya üzerinde en geniş topraklara sahip ve en büyük planlamacı yönetim anlayışına sahip ülkesi ve tarımsal planlama konusunda en büyük tecrübeye sahip ülkesi Rusya'dır. 20 yy. başlarında Bolşevik devrimi sonucu kurulan SSCB döneminde komünist ekonomik bir model ile yönetilen ülkede tüm tarımsal varlıklar kamulaştırılmış, girdi üretimi ve tarımsal üretim merkezi olarak planlanmış ve tarımsal faaliyetler devletin kontrol ve gözetiminde gerçekleştirilmiştir. Kooperatifler, sovhozlar ve kolhozlar komünist ekonomik modelde üreticilerin devlet eliyle cebren bir araya gelerek birlikte üretim yaptığı ve karar alma mekanizmaları ile işçilik giderlerinin merkezden karşılandığı sistemlerdir. Bu sistemde ilk zamanlar yeni alanların tarıma açılması ve makinalaşmayla beraber büyük bir üretim ve verim artışı sağlanmış olmakla birlikte, zaman içinde tarımsal üretimde sürdürülebilirlik sorunları sonucu çok büyük bir verimsizlik ortaya çıkmıştır. Severin K, R. (1962) tarihli bir değerlendirmede SSCB'de planlamanın temel amacının toplumun tarımsal üretimden endüstriyel üretime geçmek için olduğunu, üretimde önemli artışlar elde edilmiş olsa bile belirlenen hedeflere ulaşılmadığını belirtmiştir.

Bu tarz tarımsal üretim sistemleri az da olsa halen Rusya, Küba ve Venezüella'da bulunmaktadır. Bu modelde üretim tamamen merkezi planlanır ve üretim araçları devlet tarafından tedarik edilir. Pratikte üretim kooperatifler veya büyük kamu işletmelerince gerçekleştirilir, pazar fiyatları dikkate alınmaz. Bu planlama modelinin en büyük sorunu aşırı merkeziyetçi olması nedeniyle yavaş işlemesi, değişime uyum konusunda düşük esnekliğe sahip olması ve zaman içinde üreticilerin üretime dair karar becerilerinin törpülenmesi ve verimsiz bir üretimin ortaya çıkması olmuştur.

Nitekim 1992 yılından sonra SSCB'nin dağılması sonucu eski Sovyet ülkelerinin tümü bu merkezi planlama sisteminden vazgeçmiş, daha küçük ölçekli ve ürün bazlı yarı serbest bir modele geçmiştir. Bu modelde merkezi planlama ile eksiği belirlenen pirinç, domates vb. veya üretimi stratejik görülen tavuk, yumurta vb. ürünlerin üretimin artırılması kamuya ait işletmelerin bu üretim amacıyla kiralaması veya yatırım teşvikleri verilmesi ile yapılmaktadır. Tümünden merkezi idarenin izin ve kararına dayalı bir üretim sürdürülebilir değildir. Eski SSCB ülkesi olan ve büyük bir tarımsal potansiyele sahip olan Özbekistan'da halen tarımsal üretim belirli ölçüde merkezi olarak planlanmaktadır. Kolhozların devamı niteliğinde olan Kluster sisteminde toprak vb. üretim araçları devletin elinde olup, belirli ürünlerin belirli miktarda üretilmesi ve üretim planlarına uyulması karşılığında özel sektör işletmelerine kiraya verilmektedir. Ancak bu planlama verimli ve sürdürülebilir bir üretimi tesis etmekte zorlanmaktadır.



≡ Çin Halk Cumhuriyeti:

Çin sanayi ve tüketim malları üretiminde dünyadaki en büyük üreticisidir. Çin; sahip olduğu büyük nüfus ve coğrafyası nedeniyle dünyanın en büyük tarım gıda üreticisi ve ithalatçısı ülkelerden biridir. Çin’de planlı tarım politikası, 1950’lerden bu yana uygulanmaktadır.

Bu politika kapsamında, hükümet tarım üretimini beş yıllık dönemler halinde planlamakta, üretim hedefleri belirlemekte, tarım arazilerinin kullanımını düzenlemekte, gıda üretimi için desteklemeler sağlamakta ve tarım politikalarını uygulamaktadır. Planlı tarım politikası, tarım üretiminde büyük ölçekli kolektif çiftliklerin kurulmasını teşvik etmiştir.

Bu çiftliklerde, tarım arazileri toplu olarak işlenmekte ve üretim planlarına göre üretim yapılmaktadır. Ayrıca, tarım üretiminde modern teknolojilerin kullanımı da teşvik edilmekte ve tarım arazilerinin sulanması, gübrenenmesi gibi konularda da desteklemeler sağlanmaktadır. Bu model 1950’lerden bugüne geliştirilmiş ve arazi kişilerin mülkiyetinde kalarak ortak üretim hedeflenmiştir.

Çinde; planlama bölgesel olarak yapılmış ve amaç “gıda güvenliğinin” temini olmuştur. Çin devletinin tarımsal planlamasının temelinde tarımsal alt yapının iyileştirilmesi, teknoloji geliştirme ve çiftçi gelirinin artırılması yer almaktadır. Ülkenin esnek bir komünist ekonomik modelde yönetilmesi ve planlamanın bölgesel ve ürün bazlı yapılmış olması başarılı sonuçlar vermiştir. (Wu, X. H. 1997).

Planlı üretim sonucunda dünyada bir çok ürünlerdeki en büyük üretici olmuş ancak bu durum doğal kaynakların aşırı kirlenmesi ve tükenmesi sonucunu doğurmuştur. Ayrıca bu planlama modelinde üreticilerin girişimcilik becerileri ve tarım işletmeleri gelişmemiştir. Çin halen büyük bir gıda ithalatçısı ülke konumunda olup, tarım sektörü diğer sektörlerle göre teknoloji kullanımının az olduğu ve verimliliğin düşük olduğu bir sektör olarak kalmıştır.

Çin Halk Cumhuriyeti sıkı tarımsal planlamaların uygulanması sürecinde bazı tarımsal ürünlerin üretiminde önemli artışlar sağlamıştır. Ancak 1958-1961 arasındaki sıkı planlama uygulamaları sonucunda 45 milyon insan açlıktan ölmüştür. Çin’in halen komünist bir ekonomi olduğu ve bir çok yönüyle merkezi planlama ile sektörlerin yönetildiği dikkate alındığında tarımsal üretimde de bu durumun yakın zamanda değişmeyeceği öngörülebilir.



İsrail

Büyük tarımsal üretici ülkelerin tarımsal üretim planlaması daha çok üretim veya ihracat yapmaya yönelik iken İsrail gibi ülkelerin planlamasının özünde “gıda güvenliği” risklerinin yönetimi vardır. Bu anlamda İsrail hükümeti temel gıda ürünlerinin üretimine büyük devlet destekleri vererek üretimin devamını sağlama politikasını benimsemiştir. Bu anlamda çok su tüketen ürünlere izin verilmemesi, seralarda yüksek teknolojik uygulamaların mecburi tutulması, bahçe tesisi için izin istenmesi gibi uygulamalar vardır. Ancak tümünden devlet eliyle belirlenmiş üretim planlaması bulunmaktadır.

İsrail’de uygulanan diğer bir model olan Kibutzlar ise sosyalist değil kapitalist bir yaklaşım ve dini bir motivasyonla kurulmuştur. Bu modelin özünde merkezi planlama veya cebir olmayıp “ikna ve rıza” ile üreticilerin bir araya getirildiği bir yaklaşım vardır. Bu modelde toprağın mülkiyeti devletindir ancak toprak üreticilere uzun süreliğine sembolik ücretlerle kiralanmıştır. Kibutza katılmak isteyen tüm mal varlığını kibutza bağışlar, üyelerin tüm ihtiyaçları kibutz içinden giderilir, ürünler ticari piyasalara satılır. Kibutzda özel mülkiyet olmadığı halde elde edilen kar kapitalist üretim-bölüşüm ilişkisi bağlamında gerçekleşir. Kibutzların verimliliği dünya ortalamasının üzerindedir. Bu planlama bir ülke ve bölge planlanmasından ziyade “işletme planlaması şeklindedir” (Birişik, N. 2019).

Daha detaylı bir analizle “Kibutzlar bir yaşam alanıdır” ve bu sistemin içinde bulunan insanların temel motivasyonu tarımsal üretim değil dini, ideolojik ve siyasi hedeflerine ulaşmak için bir arada kalmak ve ortak üretim yapmaktır. Bu modelde devlet eliyle makro bir üretim planlaması yapmak yerine işletme bazlı bir üretim planlaması makro hedeflere uyum amacıyla yönlendirilmekte ve büyük vergi muafiyetleri ile desteklenmektedir.

Bu yönüyle yaygın bir model olarak önerilmesi ve uygulanması çok mümkün görünmemektedir. Bu modelde işletmeler büyük finansal destekler ve vergi koruması altındadır ve sistemin ekonomik sürdürülebilirliği tartışmalıdır.



≡ Amerika Birleşik Devletleri

Dünyanın en büyük tarım ekonomisine sahip ülkesi olan ABD’de ise planlama federal seviyede (Ulusal), eyaletler seviyesinde ve bölgesel seviyede yapılmaktadır. Bu planlama daha çok üreticilerin, tacirlerin ve kamu yönetimin bir uzlaşısı ve hedef göstermesi şeklindedir. Bu planlar merkezi bir üretim planı yerine genel olarak 5-10 yıllık stratejik planlar olup bir dizi anlaşma, düzenleme, destekleme ve ticari kurallar içermektedir. *Üretimin izne bağlaması veya merkezi olarak kamu otoritesi tarafından bir planlama ve onay alması süreci yoktur.*

ABD Tarım planlaması, belirli bir süre boyunca belirli bir yerde tarımın geleceğini sağlamak için uygulanan bir makro politika sürecidir. Bu süreçte aktif tarımsal topluluklardan uzlaşmayı üretim ve ticareti engelleyen düzenleyicileri azaltmayı, uygun altyapı gelişimini ve yeni fırsatları teşvik etmeyi ve tarımsal kaynakların sürdürülebilir kullanımını ele almayı amaçlar. Bu planlamalar ülke seviyesinde beş yıllık stratejik planlar şeklinde yapılır ve genel hedefler belirlenir. ABD’de yalnızca GDO’lu üretim ile ilaç ve tıbbi amaçlı yapılan tarımsal üretim ile çevre koruma alanlarındaki tarımsal faaliyetler kısmi izne bağlıdır. (Anonim, 2023a).

Dünyanın en liberal piyasa ekonomisine sahip olan ABD’de tarımsal üretim karar alma süreçleri genel piyasa şartlarında gelişmekte olup, merkezi bir üretim planlaması yoktur. Üreticiler mevzuata uymak kaydıyla dilediğini üretebilir.

ABD Tarım Bakanlığı (USDA) daha çok küresel tarım üretim ve ticaretini izleyerek, ABD tarımsal üretiminin küresel tüketim ve ticaret ihtiyacına uygun olacak şekilde üretimin üretici birlikleri üzerinden yapılmasını sağlar. Bu planlamaya aykırı hareket edenler yani belirli bir ürün üretmek için üyesi olması gerekli birlik üyesi olmayan üreticiler ihracat desteği alamazlar.

Diğer bir uygulama ise bazı eyaletlerin su kaynağı veya doğal hayatın korunması için bazı alanları tarımsal üretime kapatması veya geçici izne tabi tutmasıdır. Dünyanın en büyük mısır üreticisi olan ülke olan ABD bu pozisyonu korumak için 2023 yılında eyaletler bazında çağrı yapmıştır. Örneğin Iowa eyaleti çiftçilerin arazilerinin %90 kadarına mısır ekmelerini istemiştir. Ancak bu çağrıyı bir yasal zorunluluk ve kısıtlama takip etmemiştir.

Fransa sürdürülebilir tarım uygulamaları açısından dünyada birçok açıdan oldukça başarılı kabul edilmektedir. Fransa, arazi varlığı, ekolojisi, tarım kültürü ve biyolojik çeşitliği ile tarımsal ekonomik büyüklüğü ve yasal uygulamaları açısından Türkiye ile büyük benzerliklere sahiptir.

Fransa 1962 yılından beri AB Ortak tarım politikasına en bağlı ülkelerden biri olmuş, aile işletmelerinin korunması, belirli ürünler için üretim bölgelerinin belirlenmesi ve kümeleşme sağlanması, kooperatifler ve ürün birlikleri üzerinden pazarlama imkânlarının geliştirilmesi çalışmaları yapılmıştır. Ülke tarımı belirlenen 18 havzaya göre “havza bazlı” olarak planlanmaktadır. Havzalar genel olarak idari sınırlarla uyumludur. Merkezi yönetim kırsal kalkınma yatırımları, örgütlenme destekleri, araştırma ve istatistik çalışmaları ile ulusal politika ve gıda güvenliği çalışmaları yapmaktadır. Tarımsal üretim destekleri, pazarlama destekleri tanıtım destekleri yerel idareler tarafından planlanmakta ve verilmektedir.

Üretim planlaması bakanlığın bölgesel ofisleri, yerel yönetim ve üretici örgütleri üzerinden bölgesel seviyede yapılmaktadır. Fransa 28 milyon ha tarım alanında 478 bin tarım işlemesi ve 824 bin tarım çalışanı, 13,5 milyar Euro tarımsal destek bütçesi 32 bin civarında kamu çalışanı ile belirlenen bölgelerde hedeflenen üretimi üretici birlikleri marifetiyle organize etmeye çalışmaktadır (Anonim 2023b). Bu yaklaşım sıkı bir merkezîyetçi planlama olmayıp, bölgesel düzeyde ekoloji ve doğal kaynaklara uyumlu ve AB OTP eşgüdümü esnek bir planlama olarak kabul edilebilir.

Fransa’da tarım işletmelerinin yaklaşık %40’ “Group Farming” denilen ortaklaşa üretim yapma şeklinde tarım yapmaktadır. Bu durumda ürün planlaması kararının merkezinde üreticiler olup patates, bağ, süt vb. ürünleri üretmek için üreticiler diploma ve eğitim sertifikası sahibi olmak ve ilgili örgüte kayıt yaptırmak zorundadır. Yani planlamanın, uygulamanın ve izlemenin odağında üretici örgütleri vardır. Bu örgütler dünya piyasalarını ve ülke ihtiyaçlarını gözeterek planlamayı tarım bakanlığı öncelikleri ile eşgüdüm halinde yaparlar. Bu planlamanın hayata geçirilmesinde ise bölgesel yönetimlerin planlara göre verdiği tarımsal destekler hayati rol oynamaktadır. Üretim planları bölgenin doğal kaynakları, üretici becerileri, pazar şartları ve bakanlığın beklentilerine uygun şekilde 2-3 yıllık bazen daha uzun süreli olarak yapılır.

Fransa modelinde bir üretici üyesi olduğu tarımsal örgütün üretim planlamalarına uygun üretim yapmak durumundadır. Aksi halde üretici örgütü üzerinden verilen bölgesel desteklerden yararlanamaz.



≡ Benelüks Ülkeleri ve Almanya

Belçika, Hollanda, Lüksemburg ve Almanya bir birine yakın tarih, coğrafya, kültür ve biyolojik çeşitliliğe sahip ülkelerdir. Bu ülkelerin genel sosyo ekonomik durumu ile tarım kültürü de oldukça benzemektedir. Bu ülkelerde oldukça yerleşik bir serbest piyasa düzeni mevcuttur. Tarımsal politikalar üretimde sürdürülebilirliği hedeflemekte ve katı bir merkezi planlama yoktur. Ancak üreticiler, karantina, azot salınımı, halk sağlığı vb. nedenlere üretimin sınırlandırıldığı yer ve ürünlerde izin almak zorundadır. Ancak bu ülkelerde tarım yapmak için üreticiler aşağıdaki gereklilikleri yerine getirmelidir.

- **Eğitim ve Belgeler:** tarım yapmak isteyen kişiler, tarım yapmak istedikleri konu ile ilgili eğitim almak ve gerekli belgelere sahip olmak zorundadır. Bu kişiler tarım okulları veya üniversitelerde tarım programlarına katılabilir ve tarım sertifikaları veya diploma alabilirler. *Herhangi bir çiftçi eğitimi olmayan bir konuda üretim izini alamaz.*
- **İş Planı ve Finansman:** Kişiler tarım işine başlamadan önce bir iş planı hazırlamak ve ilgili tarım kuruluşuna beyan etmek ve onay almak zorundadır. Bu planda üreticinin hangi ürünleri yetiştireceği, pazarlama stratejisi, maliyetleri ve kar beklentileri yer almak zorundadır. Bu planda üreticinin destekleme, kredi, hibe, öz kaynak vb. finansman kaynaklarına erişiminin de değerlendirmesi gerekmektedir. *Onaylanmayan planlara destek verilemez.*
- **Örgütlülük ve destek:** üretici karar verdiği üretim kolunda faaliyet gösteren ilgili birlik veya örgüte üye olmak zorundadır. Bu örgütler son derece güçlü olup, üreticiye teknik danışmanlık, girdi tedariki, pazarlama ve planlama hizmeti sunmaktadır. *Ürünlerin büyük bir kısmı örgütler üzerinden pazarlanır.*

Bu ülkelerde üretici ürün seçimi konusunda serbest olup, devlet genel olarak makro üretim planlamasını ana ürünler için ve ulusal seviyede yapmaktadır. Üretici örgütleri belirli ürünlerin üretimin planlamasını üyeleriyle koordine olarak piyasa şartlarını gözeterek yapmaktadır. Merkezi bir sıkı planlama ve üretim risklerinin devlet kurumlarınca yüklendiği bir izin-onay mekanizması yoktur.

Bu tür bir planlama yaklaşımı ancak üreticilerin belirli bir eğitim seviyesine sahip olduğu, toplulaştırma, sulama vb. alt yapı sorunlarının çözüldüğü kuraklık vb. doğal risklerin yönetilebildiği ve ortalama aile işletmelerinin yeter geliri olduğu ve üretici örgütlerinin gerçek anlamda var olduğu durumlarda başarı ile uygulanmaktadır.

2.TÜRKİYEDE TARIMSAL PLANLAMANIN GEÇMİŞİ

Türkiye, tarımsal üretimi planlamak için farklı zamanlarda çeşitli politikalar ve programlar geliştirmiştir. Bu programlar ilk zamanlar gıda güvenliğini önceleyen belirli ürünlerin devlet eliyle üretimin teşvik edilmesi şeklinde olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında daha çok tohum, gübre, fidan vb. desteği ile buğday, pamuk üretimi teşvik edilmiştir. Kaya, M. ve Kalaycı, İ (2021), Türkiye'nin Cumhuriyetin kuruluşundan beri olan tarımsal planlama çalışmalarını derlemiş, özetlemiş ve sonuç olarak ana planlama aracı olarak tarımsal teşvikler, ithalatın azaltılması, üretici ve piyasa düzenleyici kamu kurumların yeniden yapılandırılması önerisinde bulunmuş ve planlamanın tek başına bir çözüm olmayacağını belirtmiştir. Cumhuriyet tarihinde daha çok belirli ürünlerin üretimin artırılması yönünde teşvik ve girdi verilmesi şeklinde planlama yapılmış olup, tüm ürün ve ülkeyi kapsayacak merkezi bir planlama yapılmamıştır. Sonraki dönemlerde şekerpancarı, afyon ve tütün üretimi sözleşmeye bağlanarak sözleşmeli üretim modeli ile üretim planlaması yapılmaya çalışılmış ve devlet bu üretimin girdi tedariki ile hasadın satın alınması şeklinde piyasaya müdahil olmuştur. Bu üretim modelinin süreç içinde verimsizleşmesi ve zarar etmesi soncunda şeker pancarı ve tütün üretiminin planlanması zaman içinde özelleştirilmiştir. Türkiye'nin tarım politikaları konusundaki tecrübesi F. Yavuz tarafından titiz bir şekilde derlenmiş ve ders notu olarak yayınlanmıştır. Bu çalışmada tarım politikalarını genel olarak destekleme araçları ve müdahale fiyatları ile yapıldığını ifade eden sayın Yavuz özetle;

"Tarımsal destekleme politikalarının kapsamındaki ürünlerin seçiminde ve destekleme yöntemlerinde belli bir gelişme istikametinde olmayan sürekli değişimler olmuştur. Destekleme politikalarının uygulanmasında birden fazla kurumun sorumlu olması ve bundan dolayı kurumlar arasında da uyumun sağlanamaması, ilgili politikaların oluşturulması ve uygulanmasını olumsuz yönde etkilemiştir. Destekleme politikalarının oluşturulmasında çoğu zaman ani ve yeterince irdelenmeyen kararlarla hareket edilmiş ve uygulamalarda pragmatik ve siyasi müdahaleler etkili olmuştur.

Desteklemelerin bütçedeki gerçek yükü şeffaf bir biçimde belirlenmemiş, yükün büyük bölümü KİT'lerin ve Ziraat Bankasının görev zararlarına yol açmıştır. Tarımsal politikaların hedef kitlesi olan çiftçilerin eğitim seviyesinin düşüklüğü, iyi örgütlenememeleri ve yaşlı olmaları, politikaların hedeflerine ulaşmasını güçleştirmiştir.

Tarım politikalarının muhatabı olan kesime yönelik bir kayıt sistemi bulunmadığı için, destekler araçlar vasıtasıyla yapılmış, ancak dolaylı desteklerin hedef kitleye ulaşmadığı görülmüştür. Dünya fiyatları gözetilmeksizin belli ürünlerde açıklanan yüksek taban fiyatları, desteklenen ürün miktarının artmasına ve dolayısıyla stokların oluşmasına neden olmuştur. Stokların ihraç yoluyla eritilmesi ise görev zararlarını doğurmuştur. Fiyat yoluyla destekleme alımlarının iktisadi göstergeler yerine siyasi kaygılarla belirlenmesi, üretici gelirlerinde belirsizlik yaratarak istikrarsızlığa yol açmış ve zaten var olan gelir dengesizliği daha da bozmuştur. Türkiye'deki tarım politikalarının uzun vadeli olmaması, üreticilerin uzun dönemli ve kalıcı karar vermesini engellemiştir." Yavuz, F. (2015).



Üretim planlaması amacıyla Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana birçok ürünle ilgili yasal düzenleme yapılmış ve bir kısmı hayata geçirilmiştir. Bu uygulamalara genel olarak bir üründe uzun süreli arz fazlası oluştuğunda başvurulmuştur.

Bu ürünlerin başında **çay, bağ, zeytin, haşhaş, tütün, fındık ve kenevir gelmektedir.** Öncelikle çay üretimi ve bağcılık kanuni düzenleme ile izne tabi kılınmış ancak her iki kanunda tam olarak uygulanamamıştır. **Çay kanunu** 1984 yılında yayınlanmış olup, 3092 sayılı bu kanuna göre çay alanlarının tespiti ve çay tarımı için izin zorunluğu getirilmiş ancak zaman içinde çay ekonomik ve ekolojik olarak yetiştirebileceği sınırlara ilerlemiştir.

Çok uzun zamandan beri ülkemizde bağ dikimi izne tabi kılınmış olmakla birlikte filokseraya hassas bazı bölgeler dışında uygulanamamıştır. Bu konuda 2006 yılında 5488 sayılı tarım kanun dayanak teşkil edilecek şekilde bağ alanlarının tespiti ve 1 da üzerindeki tüm bağ alanların dikimi yönetmelikle izne tabi kılınmıştır. 30 Aralık 2006 tarih ve 26392 sayılı resmi gazetede yayınlanmış olan yönetmelik ile bağcılık sertifikalı fidan kullanımı ve ilan edilmiş alanlarda olmak üzere bağcılık komitesi ve alt komisyonların iznine bağlanmıştır. Ancak yönetmeliğin icrasına dair çok mesafe alınamamıştır. Bağcılık alanlarımız ekolojinin ve üreticinin isteklerine göre yayılmıştır.

Fındık konusunda ise özellikle AB müzakere sürecinde daha düzenli bir fındık piyasasının oluşması ve fındık fiyat regülasyonu amacıyla 26 Ağustos 2009 tarihinde 27331 sayılı resmi gazetede “Fındık Üreticilerine Alan Bazlı Gelir Desteği ve Alternatif Ürüne Geçen Üreticilere Telafi Edici Ödeme Yapılmasına Dair Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ” yayınlanmış ve 2001/3267 sayılı Bakanlar Kurulu Kararın ile da daha önceden izne bağlanmış fındık alanları dışındaki alanların sökülmesi ve bu üreticilere destekleme yapılması hedeflenmiştir. Ancak süreç içerisinde bu amaca ulaşmak konusunda zorluklar yaşanmış, fındık alanları azalmamış ve daha yaygınlaşmış ve istenmediği halde düz alanlarda gelişmiştir.

Diğer bir planlama örneği ise zeytindir. Ülkede yağ ihtiyacının karşılanması ve yabani zeytinlik alanların aşılaraq üreticilere kısmı olarak kullandırılmasını amaçlayan kanun 1939 yılında yayınlanmıştır. Bahsi geçen kanun zeytin alanlarının devlet eliyle tespit edilmesi, devletin kontrolünde aşılması ve belirli sayıda bakım ve hasat için tahsis edilmesi planlanmıştır. Amacı devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yani devletin mülkü olan yabani zeytin ağaçlarının aşılaraq dar gelirli çiftçiye ilave gelir temin etmek olan kanun zamanla sadece zeytin ağacının kesiminin yasaklandığı bir kanun olarak uygulanır hale gelmiştir. Zeytin kanunu zamanla genişleyerek zararlılarla mücadele, zeytin işletmeciliği, budama aletlerinin ve eğitimin tedariki, zeytinin desteklenmesi, kıyı kenar çizgisi, belediye kanunu, imar kanunu ve çevresel kirleticiler gibi birçok konu ile ilişkilendirilmiştir. Ancak kanunun genel uygulaması “zeytin üretiminin yönetimi” değil zeytin ağaçlarının kesiminin engellenmesi şeklinde devam etmektedir.



Ülkemizin nerdeyse son 20 yılında tarımsal üretimin özellikle bitkisel üretimin planlaması “havza bazlı planlama” çalışmaları adı altında yapılmıştır. Bu kapsamda yapılan çok sayıda çalışma sonucunda 2010 yılında “Tarım Havzaları Yönetmeliği” yayınlanmış ve 2. Maddesinin 1. Fıkrasında *“Bu Yönetmelik; tarım havzalarına ilişkin tarım politikalarının, geliştirilmesine yönelik olarak tarımsal ürün ve üretimin planlanması için gerekli çalışmaları kapsar”* şeklinde üretim planlaması genel kapsam içinde zikredebilmiştir.

Yani planlı tarımsal üretim özellikle havza bazlı planlama çalışmaları uzun süredir Bakanlık gündeminde olmakla birlikte ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasal ortamı bu uygulamaya imkan vermemiştir. Ancak süreç içinde havza sayıları, havzalarda desteklenecek ürünler, uygulama şekli değişiklik arz etmiş ve bir destekleme aracı olarak kullanılmıştır. 2017 yılında yayınlanan *“Milli Tarım Projesi”* havza bazlı üretim üzerine kurgulanmış bir destekleme modeli olarak öngörülmüş olup, her ilçe bir havza kabul edilerek 30 olan tarım havzası sayısı 945 olmuş ve üretim planlamasına dair ÇKS dışında bir kayıt ve izin öngörülmemiştir.

Bu yasal uygulamalara ilaveten ülkemizde tarımsal üretim planlaması 1999 yılından beri arz eksikliği olan ürünlerin desteklenmesi ve teşvik edilmesi, arz fazlası ürünlerin ise bundan mahrum bırakılması yani “destekleme ödemeleri aracı” üzerinden yapılmıştır. Ancak geçen 25 yıllık süre zarfında bir politika uygulama aracı olarak destekleme ödemeleri marjinal faydayı sağlamış ve destekleme ödemeleri planlama için yeterli olmamaya başlamıştır. Bu süre zarfında zeytin ağaç varlığı ile zeytin ve zeytinyağı üretiminde, arı kovanı, manda ve koyun sayısı ile seracılıkta artış sağlanmıştır. Ancak hububat, baklagiller, yağlı tohumlar vb. üretiminde istenen sonuçlar alınamamıştır. Domates ve biber gibi ürünler ise zaten fark ödemesi ve alan bazlı mazot-gübre ödemelerinden mahrum olduğu için destekleme ile yönetilen ürünler olmamıştır. Patates ve soğan alan bazlı desteklere dahil edilmiş ancak bu adım durum önemli bir etki yaratmamıştır.

Destekleme uygulamaları ile tarımsal üretim planlaması yapılması yerküredeki en yaygın planlama modeli olmakla birlikte; desteklenecek ürünlerin, bölgelerin ve destekleme ödeme miktarlarının ve şeklinin zaman içinde gerçek piyasa şartları yerine politik beklentiler ve sosyal eğilimler göre uygulanması sonucunda bu son derece etkili yöntem marjinal faydası azalan bir uygulamaya dönüşmektedir. Özellikle çok sayıda küçük işletmenin varlığı ve bu işletmelerin destekleme ödemesine erişememesi zaman içinde “destekleme ödemelerinin küçük işletmeler için sosyal ödemeler” haline dönüşmesine neden olmaktadır.

İyi planlanmamış ve vaktinde ödenmemiş destekleme ödemeleri özellikle uluslara arası piyasalara ticareti mümkün olan bir kaç ürünün haksız rekabetine ve kısır döngüye dönüşmektedir. Örneğin pamuk, mısır, soya ve buğday destekleri bu ürünlerin küresel üretim ve ticaretini daha agresif hale getirmektedir.



Tarımsal üretim planlaması tartışmalarında en sık gündeme gelen ve hem üreticinin hem de tüketicinin çözüm beklediği model ya da örnek bitki patatestir. Ülkemizde patates üretimi yıllara göre değişmekle birlikte son yirmi yılda 4-6 milyon ton arasında seyretmektedir. Tüketimimiz ise 3,8 ile 4,3 arasında gerçekleşmektedir. Bu üretimdeki %20-30 civarındaki sapma fiyatlarda büyük bir dalgalanmaya neden olmakta, düşük fiyat oluştuğunda üretici, yüksel fiyat oluştuğunda ise tüketici sorun yaşamaktadır. Patates yüksek su ve besin içeriği ile geniş hacmi dolayısıyla depolanması ve muhafazası zor olan bir üründür. Genel olarak taze tüketildiğinden zaman zaman üretimden değil depolama sorunlarından dolayı da fiyat dalgalanmaları yaşamaktadır.

AB’de ve ülkemizde patates üretimi bitki sağlığı risklerinden dolayı izne ve ekim nöbetine tabidir. Patates üretimi bitki pasaportu yönetmeliğine göre üç yıllık ekim nöbeti, ekim öncesi toprak analizi ve hasatta yumru kontrolüne tabidir. Yani üretici destekleme mevzuatı haricinde de patates ekimini izinli alanlarda, bildirim ve kontrol şartlarını yerine getirerek yapabilmektedir. *Ancak bu uygulamada çokça sorun olup, ekim nöbetine uyulmayan, bildirim yapılmayan ve kontrol dışı kalan önemli miktarda patates üretimi bulunmaktadır.*

Ayrıca afyon (haşhaş) üretimi ise belirli illerde izne, sözleşmeye ve kontrole tabidir. Türkiye’de 1933 yılına kadar haşhaş ekimi, afyon üretimi ve ticareti serbest olarak yapılırken, 1933 yılında 2253 sayılı kanunla Uyuşturucu Maddeler İnhisar İdaresi kurularak haşhaş ekim alanları Bakanlar Kurulu Kararıyla 17 ilde sınırlandırılmış ve kontrol altına alınmıştır. Afyon üretimi çok sınırlı bir alanda TMO sözleşmesi ile yapıldığından ve tek alıcısı TMO olduğundan genel olarak uygulamada bir sorun yoktur. *Haşhaş üretimi ülkemizdeki en kontrollü ve planlı bitkisel üretimdir. Ülkemizdeki toplam haşhaş üretimi 13 ilde yaklaşık 70 bin ha alan gibi bir çok bitkisel ürüne göre son derece küçük bir alanda yapılmaktadır.*

Kenevir üretimi de ülkemizde izne bağlı yapılan bir tarımsal faaliyettir. Aslında 21.10.1990 tarihinde yayınlanan “KENEVİR EKİMİ VE KONTROLÜ HAKKINDA YÖNETMELİK” ile daha önce düzenlenmiş ve izin almak kaydıyla lif ve tohum amaçlı kenevir üretimine izin verilmiş olmakla birlikte sahada çok bir uygulama alanı bulmamıştır. Daha sonra 29.09. 2016 tarihinde “KENEVİR YETİŞTİRİCİLİĞİ VE KONTROLÜ HAKKINDA YÖNETMELİK” yönetmelik yayınlanarak, kenevir üretiminin, izin-iptal ve kontrollerine dair detaylı bir düzenleme yapılmıştır. Yurt dışındaki gelişmelere paralel olarak 2020 tarihinden itibaren kenevir üretimi daha çok CBD içeriği ve liflerinin endüstriyel amaçlı kullanımı için tekrar gündeme gelmiş ve Tarım ve Orman Bakanlığı izne bağlı olmak kaydıyla 20 ilde izin verilmiştir. Ancak izne tabi bu üretim geniş alanlara henüz yayılmış ve bir uygulama alanı bulmuş değildir. *Son derece tartışmalı bir konu olan tıbbi amaçlı kenevir üretimi için ise henüz bir düzenleme ve planlama yapılmamıştır.*



3.YENİ TARIMSAL ÜRETİM PLANLAMASI YÖNETMELİĞİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRME

Türkiye tarım devrimin gerçekleştiği “Bereketli Hilalin” içinde yer alan ve 12 bin yıllık kadim tarım tecrübesine sahip bir ülke olarak dünya tarım tarihinde kıymetli bir yere sahiptir. Coğrafyamız bir çok ürünü istenen miktarda yetiştirmeye imkan vermektedir. Ancak tüm ürünlerin her daim ve her miktarda üretimi başka ülkelerde olduğu gibi bizde de mümkün değildir. Netice tüm doğal kaynaklar sınırlı olup sınırsız olduğu varsayılan ihtiyaçlara her şartta cevap veremez. Üstelik ülkemiz su ve toprak varlığı açısından bilinenin aksine oldukça sınırlı imkanlara sahip iken don, dolu, kuraklık ve hastalık risklerine son derece açık bir coğrafyadadır. Birçok tarımsal üretim alanımız binlerce yıllık kullanım sonucu organik maddece zayıflamış, aşırı ve hatalı kullanım sonucu tahrip olmuş, erozyon, tuzluluk, tarım dışı kullanım gibi nedenlerle azalmıştır.

Ülkemizde tarımsal üretimin planlanması amacıyla yapılan çalışmalar 2005 yılından sonra “havza bazlı tarımsal üretim modeli”ine evrilmiştir. Bu amaçla arazi teknik verileri, ekolojik, topoğrafik veriler, üretici maliyet ve kar verileri ile piyasanın arz talep verisi ve iklim verileri elde edilmiş ve “Türkiye Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli” geliştirmiş ve 14 Temmuz 2009 tarihinde kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bu çalışmada 30 tarımsal havza ve 16 adet stratejik ürün yani havza içinde üretimi planlanacak ürün belirlenmiştir (Oğuz ve ark 2012).

Ancak teknik, ekonomik ve siyasi nedenlere Havza Model’ine geçiş gecikmiş ve ancak 2016 yılında deklere edilerek 2017 yılında uygulamaya sokulmuştur. Ancak uygulamaya geçildiğinde havza sayısı 945 ve ürün sayısı 19 olmuştur. Bu modelde su kısıtı, ekim nöbeti ve üretim-tüketim verileri dikkate alınmış ancak yasal bir izin alma, ceza uygulaması gibi bir uygulama planlanmamıştır. Verilen destekleme ödemelerinin yetersizliği ve ürün bazında ayırıştırma yapılmaması, havzalara geniş ürün deseni tanınması uygulamadan istenen sonucun alınmasına mani olmuştur.

Türkiye’de tarımsal üretimi planlamak her daim birçok tarafın büyük beklenti ile gündeme getirdiği bir konu olmuştur. Günümüzde ise üretim planlaması konun teknik taraflarınca özellikle iklim değişikliğinin etkilerinin yönetimi, su kaynaklarının etkili kullanımı için gündeme getirilmektedir. Diğer yandan siyasetçiler ve yöneticiler için ise daha çok toplumda baş gösteren gıda fiyatlarındaki artışın arz eksikliğine veya arzın planlanmamış olması düşüncesinin sonucu olarak **“tarımsal üretim planlaması gıda fiyatlarının yönetiminin bir aracı olarak”** gündeme gelmiştir. Bu düşüncenin altındaki önerme; tarımsal ürün fiyatlarının artışının sebebinin üretim azlığı olduğu, üretimin artırılması veya azaltılması ile gıda fiyatların yönetilebileceği önermesidir.



Yani gıda fiyatlarını yönetmek için bir tarımsal üretim planlaması yapılmalıdır düşüncesi sonucu 5 Nisan 2023 yılında önce tarım kanununun 7. Maddesinde değişiklik yapılmış ve tarımsal üretimi planlamak hususu oldukça kapsamlı bir şekilde yorumlanarak bu konuda bakanlığa geniş yetkiler verilmiştir. Tarım kanunundaki değişiklik sonucunda gerekli yetkiyi alan Tarım ve Orman Bakanlığı hazırlamış olduğu “Tarımsal Üretimin Planlanması Hakkındaki Yönetmelik” 14 Eylül 2023 günü resmi gazetede yayımlayarak yürürlüğe girmiştir.

Bu yönetmelik eldeki verilere göre nerdeyse 12 bin yıllık bir maziye sahip tarımımız ve bir çok planlama tecrübesine sahip sektörümüz için yeni bir sayfa açma imkanı vermektedir. Bahsi geçen yönetmelik için çok geniş bir tahlil yapmak imkânı olmakla beraber en genel ifadeyle; Tarımsal üretimin planlanması süreci, ülkenin tarımsal potansiyelini en iyi şekilde değerlendirmek ve tarımsal üretimi sürdürülebilir bir şekilde yönetmek için büyük bir fırsattır. Bu sürecin titizlikle yürütülmesi ve yukarıda belirtilen faktörlerin dikkate alınması, tarımsal üretimin verimliliğini artırabilir, gıda güvenliğini sağlayabilir ve ekonomik kalkınmayı ve gıda güvenilirliğini olumlu yönde destekleyebilir.

Yeni yönetmelik tüm üretim alanlarını, üretim birimlerini ve üretim süreçlerini kapsayacak şekilde düzenlendiği için son derece kapsayıcı olarak tasarlanmıştır. Ancak yeni düzenlemenin mevcut uygulamalardan hangilerini lağv ettiği veya nasıl bir bütçelemeye dayandığı çok açık olmamakla birlikte; yerelden merkeze, çiftçiden bakanlığa bir planlama süreci öngörmüştür. Bakanlık destekleme ödemelerinin geliştirilecek olan planlama öngörülleri ile zaman içinde uyumlu hale getirileceği öngörülmektedir.



Tarımsal Üretimin Planlanması Hakkında Yönetmelik için yapılan değerlendirme sonucunda aşağıdaki hususlara değinilmesinde fayda görülmüştür.

- Kapsam bitkisel üretim, hayvansal üretim ve su ürünleri üretimini kapsayacak şekilde son derece geniş tutulmuştur.
- Planlama hem ulusal, hem havza hem de işletme bazlı olarak öngörülmüştür.
- Planlama tespit, ilan, izin ve onay mekanizması olacak şekilde baştan sona tüm karar verme mekanizmalarının kapsıyor.
- Planlama ilçe-il-Bakanlık olmak üzere son derece bürokratik ve merkezi olarak planlanmıştır. Planlama bu yönüyle 3 aşamalı öngörülmüştür.
- Sistem il ve ilçelerde olmak üzere 2 keşif, 2 tespit, 2 tahkim komisyonu, il komitesi ve bakanlık planlama kurulu olmak üzere 8 adet karar mekanizması teşkil etmiştir.
- Bakanlık tarafından teşkil ettirilecek olan kurul en nihai karar verici olarak konumlandırılarak tek merkezli bir makro planlama öngörülmüştür.
- Planlama bitkisel üretimde kuru alanlarda en az 2, sulu alanlarda en az 3 yıllık ekim nöbetini esas alacak şekilde öngörülmüştür.
- Meyve bahçesi tesisinde %6 eğim, %150 yeterlilik olmaması ve önceden bahçe-bağ olması ile en küçük yerleşim biriminin %80 ve fazlasında bahçecilik yapılması gibi şartlara bağlamıştır.
- Planlama 3 yıllık yapılacak ve yıllık güncellenecek şekilde planlanmıştır.
- Plana uygunluk için yerinde kontrol dahil yıllık bir denetim planlanmıştır.
- 81 ilin her biri tüm üretim için İl Teknik Komitesi tarafından hazırlanan il planını Kurulun değerlendirmesi ve onaylama ile ilan edilen ulusal planına göre yapacak şekilde ön görülmüştür.
- Çiftçinin ÇKS başvurusu planlama başvurusu olarak kabul edilerek, sadece uygunsuzlukların üreticiye geri bildirimi esas alınmıştır.
- Ar-Ge, tohumculuk veya özel hükümlere tabi üretim uygulama dışı bırakılmıştır.
- Tüm uygulamalar e-devlet kapısı üzerinden ve bakanlığın mevcut kayıt sistemleri veya ihtiyaç halinde oluşturulacak yeni kayıt sistemi üzerinden yapılacak şekilde ön görülmüştür.

Başlıca sorun alanları;

- Ulusal planlama ne zaman yapılacak, sorumlu kim olacak, plan ne zaman ilan edilecek gibi soruların cevabı net değil.
- Ulusal planlamayı ve illerin teklifini onaylayacak olan kurulda bakanlığın ana hizmet birimlerinden olan ve gıda güvenilirliği, gıda denetimi, ulusal hayvan sağlığı ve bitki sağlığı yönetim otoritesi olan Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü (GKGM) ile ülkenin en büyük ve en köklü tarımsal araştırma sistemi olan Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü (TAGEM) yok.



- GKGM ve TAGEM olmadan ve bu birimlerin yönettiği bitki sağlığı, hayvan sağlığı, gıda güvenilirliği ve bilimsel gereklilikler ilgili veriler olmadan üretim risklerinin nasıl değerlendirileceği oldukça muğlak duruyor. Çünkü bitki ve hayvan sağlığından kaynaklanan üretim kayıpları %35-70 arasında olup bu konuların planlama dışı düşünülmesi mümkün değildir.
- Bitkisel veya hayvansal üretim fark etmeksizin işletme bazlı planlamayı kim yapacak?
- Mevzuata yani planlamaya uygunsuzluk durumundaki desteklerden 5 yıl süreli men ve brüt tarımsal hasıladan %1-5 arası kesilecek idari para cezası çok uygulanabilir görülmemektedir.
- Yıllık planlar il tarafından her yıl güncellenecek mi konusu net değil ?
- Mevzuata aykırılığın yaptırımlara tabi tutulması en üst mülk idarenin yetkisinde olup, yetkinin kaynağı ve sınırları belli değildir. Ayrıca onay, red ve izinlerin komisyon ve kurulca uygulanması ancak uygunsuzlukların tek kişiye yani mülki idareye verilmesi uygulama güçlükleri doğuracaktır.
- Planlama için referans alınacak olan istatistiki verilerin kaynağı, veri setlerinin zaman aralığı, hangi tarihten itibaren referans alınacağı daha detaylı çalışılmalıdır.
- Hazırlanan planların askı süresi ve yeri belli değildir. Özellikle askı süresi son derece önemlidir.
- Parsel bazlı planlamanın nasıl ve kim tarafından yapılacağı belli değildir.
- Tarım arazisi tanımı tam olarak net değil, yönetmelikte hazine arazileri de planlamaya dahil kabul ediliyor.
- Mikroorganizma ve enerji üretiminin tarımsal faaliyet (Bitkisel üretim) olarak izne bağlı olması sorunlu bir konu olarak değerlendirilmektedir.
- Yönetmeliğe göre topraksız tarımın bitkisel üretim dışı kalması ihtimali var
- Ulusal planlamaya aykırılık teşkil eden taleplerin yerinde ilçe/il Bazlı bir onay olması yeterli olabilir.
- Planlamada üretici örgütleri veya ürün konsyelerinin herhangi açık bir rolü, görevi veya sorumluluğu görülmemektedir.



Her alanda iyi bir planlama için en önemli konu ihtiyaç duyulan verilerin sağlıklı ve zamanında en uygun yöntemle derlenmesi ve raporlanmasıdır. Ülkemizde tarım ve gıda alanında faaliyet gösteren kişi ve kurumları çokluğu, arazilerin çok parçalı olması ile kayıt dışılığı nedeniyle tarımsal istatistiklerin hassasiyeti ve güvenilirliği ile ilgili ciddi sorunlar vardır. Ayrıca ticari kayıt dışılık ve evsel tüketimin ölçülememesinden dolayı ticari ve tüketim verileri son derece eksik ve spekülatiftir.

Yeterli ve sağlıklı verinin olmadığı bir durumda gerçekçi bir planlamanın istenen şekilde yapılması çok mümkün değildir. Diğer taraftan arazi kullanım planlarının eksikliği, toplulaştırma ve sulama yatırımların bitmemiş olması, ulaşım ve enerji alt yapısındaki bölgesel farklardan dolayı iyi bir planlama yapılsa dahi çok ciddi uygulama sorunları yaşanabilir. Tarımsal üretimimiz ulusal kalkınma planları, mali, finansal stratejiler, turizm ve dış ticaret stratejilerinden ayrı planlanamaz. Bu nedenle tüm bu makro planları çok iyi çalışılmış olması ve tarımsal üretim stratejisine uyumlu olması gerekir. Ayrıca tarımsal ulusal planın geliştirilmesi sürecinde havza il, ilçe planlarının bu ulusal plana nasıl uyumlu hale getirileceği çok açık değildir. Ayrıca planlara belirli ürünler için eksiltme öngörüldüğünde kimin öncelikli olacağı hangi işletme veya parselde üretim hakkının elinden alınacağı da belli değildir.

Tüm bu aşamalar başarı ile geçildiğinde uygulama safhasında yaklaşık 3 milyon kişinin 33 milyon tarım parseli 500 bin da sera alanı 50 milyon küçükbaş 18 milyon büyükbaş ve 300 milyon civarında kanatlı ile 500 bin ton civarındaki su ürünleri üretimi için bir sistem kurulması gerekecektir. Bu sistemde plan, ilan, kayıt, itiraz, onay, red süresi işletilecektir. Yaklaşık olarak 165 civarında bitkisel tür ile 20 civarında hayvansal türün üretimin yapıldığı ve ikinci ürün ile sera üretimi göz önünde bulundurulduğunda sadece bitkisel üretimde yıllık 50 milyon civarında ekim/dikim/yetiştiricilik kararı alınması gerekmektedir.

İyi bir planlama için tüm kararların bilimsel, ekonomik ve sosyal açıdan doğru olması ve uygulanabilir olması gerekmektedir. Bahsi geçen planlama sürecinin doğru işlemesi için aşağıdaki her başlıkta belirli seviyede veri ve gelişme kat edilmiş olması ve tüm süreçlerin entegrasyonu gerekmektedir. Her basamakta yeterli güvenilir veri elde edildikten sonra her ürün sektör ve ürün için ulusal üretim planları çıkarılmalı ve üreticilere bu planlar dâhilinde havza bazlı olarak izin verilmelidir.



Tarımsal üretim konusunda tam ve etkin bir planlama için; bu konuda veri üretiminden sonra gerekli altyapı çalışmalarının yapılması, tarım ve gıda alanı ile doğrudan yada dolaylı ilgili tüm strateji ve planlama çalışmalarının “tarımsal üretim planlamasına” katkı sunacak şekilde geliştirilmesi gerekir. Gerekli alt yapı çalışmalarının tamamlanması, ulusal ve sektörel stratejilerin geliştirilmesinden sonra ilgili tüm tarafların katılımı ile ulusal, havza ve ürün bazlı üretim planlamaları yapılmalıdır. Tüm veri, alt yapı, strateji ve planlama çalışmaları zamanında ve kusursuz dahi yapılsa bile uygulamada kamu kurumları, üreticiler, tacirler, örgütler ve diğer tarafların tam ve etkin bir katılımı ile başarılı bir uygulama imkanı bulunabilir. Toplam beş aşamadan oluşan planlama sürecinin her biri yüksek oranda başarı ile işlemediği ve her süreçte gerekli yasal ve mali imkanlar olmadığı sürece planlama ile belirlenen hedeflere ulaşmakta büyük zorluklar yaşanacaktır. Başarılı bir planlı üretim için çizelge 1’de yer alan tüm adımların etkin ve sürekli işbirliği halinde atılması gerekmektedir.

1. VERİ	2. ALTYAPI	3. STRATEJİ	4. PLAN	5. UYGULAMA
- İklim	- Toplulaştırma	- Kalkınma planı	- Bakanlık	- Bakanlık
- Toprak	- Sulama	- Strateji planı	- Sektör	- Sanayiciler
- Su	- Mekanizasyon	- Mali disiplin	- Alt sektör	- Tacirler
- İşletme	- Depolama	- Dış ticaret	- Havza planı	- Birlikler
- Ticaret	- Bilişim	- Finans	- İl teşkilat	- Üreticiler
- Tüketim	- Ulaşım	- Turizm	- İlçe teşkilatı	- Tüketiciler
- Sanayii	- Enerji	- Nüfus	- Üretici	- Tedarikçiler
- Kayıp-israf	- İşleme	- Göç	- Dış ticaret	- Lojistikçiler

Çizelge 1: Tarımsal üretimin planlamasındaki etaplar ve gerekli veriler.

Bu verilerin bir kısmı Bakanlığın veya ilgili kurum ve kuruluşların envanterinde vardır. Ancak bazı veriler eski veya yetersizdir. İhtiyaç duyulan verilerin güncel ve uyumlu olması gerekmektedir.



1.YENİ YAKLAŞIM ÜZERİNE ÖNERİLER:

- Katı ve merkeziyetçi bir üretim planlaması üreticinin girişimcilik, karar verme, sorumluluk alma ve örgütlenme becerilerini zayıflatmamalıdır. Bu nedenle üreticinin her türlü planlama sürecine aktif katılımı sağlanmalıdır.
- Genel olarak tarımsal üretimde tüm veriler elde olsa ve tüm üretim planlara uygun olsa dahi gerçekleşmede yağış, kuraklık, hastalık, afet vb. hata olabileceği bilinmelidir. Bu oran örtü altında %10, sulu tarımda %15, kuru tarımda ise %40 civarında değişebilir. Ancak ülkedeki tarım alanlarımızın %80'ninde kuru tarım yapıldığından bu oranın ulusal ölçekte minimum %25 - 30 civarında olduğu düşünülebilir.
- Ülkesel ölçekte tarımsal üretim planları 3 yıllık kısa, 10 yıllık orta ve 25 yıllık uzun vade üretim, ticaret ve sanayi planları öncelikli olarak yapılmalıdır.
- Planlamaya dahil olmak su kıstı vb. nedenlerle zorunluluk diğer nedenlerle "gönüllülük ilkesine" dayandırılmalı ve ilave destekleme ya da erken ödeme/ön alım vb. dolaylı avantajlar sunulmalıdır
- Belirli ölçeğin altındaki küçük aile işletmeleri (10 dekar altı, 2 BBHB ve altı gibi), bazı minör (Kızılcık, kuşburnu, Hünnap vb.) ürünler, doğadan toplananlar ya da yerel pazarlama ürünleri sisteme dahil edilmemeli yani planlama dışı kalmalıdır.
- Üreticilere en az 3 yıllık üretim planlaması yaptırılmalı ya da yapılmalıdır. En azından ilk yıllarda sisteme dahil olacak gönüllü üreticilere 3 yıllık plan ve çiftlik muhasebe veri ağına dahil edilerek ilave ödeme yapılmalı ve planlama sonucunda işletmenin karlı ve daha sürülebilir olduğu gösterilmelidir.
- Tarımsal üretimin doğasından kaynaklanan verim ve kalite kayıplarının ve sezonsallık sorunun planlama ile tümünden çözülemezse de belirli oranda yönetilebileceği öngörülerek planlamanın temel gıda ve endüstriyel ürünleri olan buğday, arpa, mısır, çeltik, patates, pamuk, soğan, soya, ayçiçeği, şekerpancarı, aspir, et, süt vb. ürünlerle sınırlı tutulması gerekmektedir.
- Planlama sürecine üreticinin dahil edilmesi, alternatif ürünlerin iyi anlatılması, üretici birliklerinin güçlendirilerek birer aktör olarak yer alması ve üretici ile bakanlık kuruluşlarının karşı karşıya getirilmemesi son derece önemlidir.
- Planlamaya dahil edilen tüm ürünler için bir piyasa yönetim aracının oluşturulması gerekir. Fazla üretim veya eksik hasıla oluştuğunda depolama, tedarik, satın alma gibi piyasa düzenlemesinin öncelikle sektör tarafından mümkün olmadığında devlet tarafından yapılması veya organize edilmesi gerekir.
- Planlama süreçlerinin son derece bilimsel ve şeffaf olması, karar alma süreçlerine yalnızca siyasi saiklerin ve bazı menfaat gruplarının beklentilerinin dikkate alınmaması, katılımcılığın önemsenmesi gerekir.
- TİGEM işletmeleri ile kiraya verilen hazine arazilerinin planlama dahilinde üretimin sağlanması, eksikliği bilinen ürünlerin istihsalının hazine arazilerinin kiralanmasında öncelikli olması, bu arazilerin proje ve sözleşmelerine gerekli durumda planlama dahilindeki ürünlerinin üretiminin isteneceği maddelerin ilave edilmesi faydalı bir tedbir olacaktır.



- Planlama içinde yerel tüketici ihtiyacının ağırlığı ile ihracat potansiyeli arasında bir denge gözetilmesi gerekirse “ihraç amaçlı üretime” özel izin verilmesi öngörülebilir.
- İşletme bazlı planlarda arazi varlıklarının 2-3 yıllık ekim nöbetine göre bir plan sunması ve kendi içinde plana uyduğu sürece parsel değişikliğine müsaade edilmesi üreticinin karar vermesini kolaylaştırabilir.
- Tarımsal üretimin planlanması bir süre sonra toprak, gübre, tohum, damızlık, makine vb. üretim araçlarının varlığının ve erişiminin de planlanmasını gerektirir. Bu durum planlamayı çok daha karmaşık ve çok katmanlı hale getirir.
- Tarımsal üretimin başarı ile planlanması halinde bir süre sonra tarıma dayalı sanayiinin ve tüketiminde planlanması beklentisini doğurabilir. SSCB örneğinde olduğu gibi bu durum temel gıda ürünlerinin tüketiminin planlanması (karne uygulamaları) gibi bir süre sonra çözümü çok zor yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olabilir.
- Tarımsal üretim planlaması üst yönetim ve karar alma organlarına bitki sağlığı, hayvan sağlığı, karantina ve gıda güvenliği otoritesi olan GKGM ile tüm tarımsal konularda bilimsel veri ve teknoloji üreten ve saha gözlemi yapan TAGEM’in dahil edilmesi gerekmektedir.
- Ulusal ve bölgesel planlamaların bitiminden sonra uygulamaların tür, il, havza vb. ölçekte pilot uygulamalarla devam etmesi önerilmektedir.
- Türk tarımı için büyük bir değişimin başlangıcı olan planlı üretim döneminin 3-5 yıllık bir geçiş döneminde devreye alınması ve ilgili planlama ve icra organlarının olgunlaştırılması önerilmektedir.
- Planlama sürecine AB Yeşil Mutabakatı, AB fasıl 11 ve 12 de yer alan mevzuat ile AB Ortak Tarım Politikası (OTP)’nin dikkate alınması gerekmektedir.
- Her türlü yeni politika uygulaması için gerekli mali kaynakların oluşturulması son derece önemlidir. Kaynağı olmayan yeni bir uygulama zaman içinde İnkıtâa uğrayabilir. Planlama çalışmaları için en uygun kaynak doğal olarak “Tarımsal Destek Bütçesidir”.
- Bu nedenle mevcut tarımsal destekleme yapısının planlama yaklaşımına uyumlu ve bu yeni yaklaşımı destekler hale getirilmesi gerekir. Bunun için marjinal faydası azalmış desteklerden vazgeçilmesi ve destekleme kapsamının planlama modeline göre güncellenmesi gerekir.
- Planlamanın gıda fiyatları ve enflasyon üzerinde azaltma yönünde makro ekonomi açısından olumlu bir baskı oluşturulacak şekilde planlanması düşünülüyorsa bunun doğal bir sonucu olarak ortaya çıkacak olan “üretici gelirinin azalması ve tarımsal üretim üzerindeki uzun vadeli bir negatif etkisinin yönetimi için” ilave bir finansal kaynak yaratılmalıdır.



- Özellikle çok yıllık bitkisel üretimde (Bağ-Bahçe tarımı) planlamanın duyurulduktan sonra gerçek bir ihtiyaç olmadan değiştirilmemesi son derece önemlidir. Aksi halde çok büyük maddi kayıplar oluşabilir.
- Planlamanın hayvancılık boyutu ile ilgili çalışmaların en kısa zamanda yapılarak kamuoyu ile paylaşılması ve bitkisel üretim-hayvansal üretim ilişkisinin çok iyi kurgulanması beklenmektedir.

SONUÇ

Genel olarak herhangi bir işin olası en yüksek seviyede planlanması ve tüm iş ve işlemlerin bu plan kapsamında yapılması, izlenmesi ve raporlanması klasik Taylorist bir yönetişimin vazgeçilmez hedefidir. Fakat her sektörün planlamaya verdiği tepkiler farklı olmakla birlikte, planlama sürecine dahil olan tarafların sayısı ve plana bağlılığı uygulama başarısını büyük ölçüde etkilemektedir. Planlamanın içeriği ve hedefleri kadar, planların uygulanması aşamasında beklenen sonuçlara ulaşılmaması yada ortaya çıkan olası sapmaların nasıl yönetileceği, planlamadan kaynaklanan siyasi risklerin ve ekonomik maliyetlerin nasıl yönetileceği de son derece önemlidir.

*Genel olarak teknoloji ve veri işleme araçları ile iletişim imkânlarının herhangi bir alandaki planlamanın uygulanmasını kolaylaştırabileceği öngörülebilir. Ancak tüm iktisadi ve sosyal hayatın serbest piyasa koşullarında işlediği bir ülkede tarımsal üretimin kamu eliyle tümünden planlanması çok doğru ve uygulanabilir bir yaklaşım olarak görünmemektedir. **Tarımın; ürün, parsel, işletme ve havza bazında ve ulusal ölçekte planlaması girişimleri tarih boyunca birçok devlet için önemli bir hedef olmuştur. Ancak bu alanda örnek gösterilebilecek sürdürülebilirlik bir başarı örneği henüz yoktur.** Ülkemizde de bu anlamda her dönem bazı çalışmalar yapılmış ancak hiçbir zaman tüm üretimin başından sonuna planlandığı ve aykırılıkların cezalandırıldığı bir sistem uygulanmamıştır.*

Bu sorunlara ve risklere rağmen tarımsal üretimin tüm tarafları kapsayacak ve uçtan uca yada 360 derece olacak şekilde planlaması fikri eskiden beri “ülkemiz tarımının kızıl elması” gibi algılanmaktadır. Kızıl elma, genellikle ulaşılamaz ve değerli olan bir hedef veya amaç olarak kullanılır ve ona ulaşmak için çaba sarf etmek gerektiğini simgeler. Planlama kelimesi bir büyümlü ifade olarak hem vatandaşın hem de bürokrasinin sevdiği bir terimdir. Bu büyümlü kelime ile üretici başkalarının onun için iyi bir plan yapacağı ve karar vereceği için kendi sorumluluğunun ve sorunlarının azalacağını düşünürken, bürokratlar ise yetkilerinin artacağını, bu yolla etki alanının genişleyeceğini, iyi bir planlama ile elinin güçleneceğini, netice olarak daha iyi bir yönetim ortaya çıkacağını beklerler. Tüketiciler ise tarımsal planlama sonucunda bol gıdaya daha ucuza ulaşabileceğini umut ederler. Sonuç olarak iyi bir planlamadan genel beklenti, üretici, tüketici, tedarikçi vb. herkesin daha mutlu olması, tarımsal üretimdeki ve gıda sektöründeki birçok sorunun planlayıcı üst aklın eliyle çözülmesidir.

Fakat genel iktisat kuralları, piyasanın gizli eli, ulusal ve uluslararası ticaret, finans mekanizması ve piyasaları, iklim, coğrafya, siyaset ve makroekonomi kaynaklı sorunların bu planlama ile nasıl bir uyum sağlayacağı en büyük bilinmez gibi görünüyor. Ancak tüm bunlara rağmen her bireyin ve kurumun bir planın (kızıl elması) olması kişilere ve kurumlara hedef koymak için arzu edilen bir durumdur.



Netice olarak 14 Eylül 2023 tarihli yönetmelik; tüm yönleriyle bir üretim planlaması yapılması tarım sektörünün zaptu rapt altına alınarak üreticinin, tüketicinin ve tedarikçinin mutlu olduğu bu hedef tekraren kamuoyu ile paylaşılmış, yasalaşmış ve nihayetinde kamuoyu nezdinde genel kabul görmüştür.

Bu konuda dikkate alınması gereken risk ise; aşırı merkeziyetçi bir planlamamanın rekabetçiliği engellemesi, girişimciliği zayıflatması üreticinin karar alma, sorumluluk ve örgütlenme becerilerini aşındırması ve zayıflatması ile ülkemiz tarımının rekabetçi yönünün zayıflamasıdır. Diğer bir risk ise tarım ve gıda sektörünün en iyi yönetim şekli gibi görünen ve “sektörün kıyıl elmasına” dönüşen tarımsal üretimin merkeziyetçi planlaması fikrinin güzel ama yaklaştıkça uzaklaşan ve hiç varılamayan bir hedefe dönüşmesidir. Bunların dışındaki daha büyük risk ise; yetersiz veriye dayalı, iyi çalışılmamış, bilimsel gerçeklere dayanmayan ve uygulanabilir olmayan planlama çalışmalarının yasal olarak üreticiye uygulatılması ve sonuç olarak piyasa şartlarının daha çok bozulması, üretici maliyetlerinin artması ve kamu maliyesine ilave yükler binmesidir.

Yönetmelikle belirlenen uygulamanın teknik ve idari olarak henüz olgunlaşmayan birçok yönü olduğunu, süreç içinde bu eksiklerin oluşacak tecrübeler eşliğinde giderilebileceği beklenmektedir. Bu aşamada Tarım ve Orman Bakanlığının ortaya güçlü bir irade koyması son derece önemlidir. Yapılan analiz ve görüşmelerde özellikle siyasi iradenin bu planlama çalışmasına güçlü bir destek verdiği açık bir şekilde görülmektedir. Tüm bu değerlendirmelere göre ülkenin genel siyasi ve ekonomik atmosferi ile bakanlık üst yönetiminin konuyu sahiplenmesi planlı üretime geçiş için oldukça uygun görünmektedir.

Bu aşamadan sonra Türk tarım sektörü için en doğru olan yaklaşım; tüm imkan ve bileşenleri ile verim ve karlılığı artıracak, maliyetleri düşürecek planlama çalışmalarına her seviyede destek vermek ve her aşamada süreci izleyerek ve mevcut durumu kritik ederek daha iyiye gitmesi için katkı sunmalıdır.

Unutulmaması gereken en önemli husus ise sektör fark etmeksizin en iyi planların bile ancak katılımcı ve birlikte çalışma kültürüne sahip demokratik kurumlar ile izleme, değerlendirme, raporlama, güncelleme ve düzeltme süreçlerinin işlediği iş ekosistemlerinin varlığında iyi sonuçlar verebilmektedir.

Tarımsal üretimin planlanması ve beklenen sonuçların elde edilmesi ülkemizin kendi siyasi, ekonomik dinamikleri ve teknik becerileri ile ilgili olmakla birlikte, Türkiye'nin bu alanda ortaya koyacağı her türlü başarı ülkemiz için önemli olduğu gibi, bölgemiz ve tarımsal üretim içim çözüm arayan tüm dünya ülkeleri için de son derece önemlidir.

Kaynaklar:

Anonim (2023a). Farmland Information Center. (<https://farmlandinfo.org/topics/>), and USDA Strategic Plan Fiscal Years 2022–2026. <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/usda-fy-2022-2026-strategic-plan.pdf>

Anonim (2023b). Le Ministère De L'agriculture Et De L'alimentation. <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Agriculture.aspx>

Anonim (2023c). Tarım kanunun. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5488.pdf>
Birişik N. (2019) Küresel ve Ulusal Ölçekte Tarım ve Gıda Politikaları. Gerçekler, sorunlar ve çözüm önerileri.
<https://www.tocbirsan.org.tr/dokumanlar/goster/141>

Kaya, M. ve Kalaycı, İ (2021). Türkiye’de Tarihsel Süreçte Tarım Politikası ve Planlama Deneyimi. Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. Cilt: 13 Sayı: 2 (syf: 23-34).
<http://aksarayiibd.aksaray.edu.tr/en/download/article-file/1437207>

Oğuz, H., Öğüt, H., Gökdoğan, O. (2012). Türkiye Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modelinin Biyodizel Sektörüne Etkisinin İncelenmesi. Iğdır Üni. Fen Bilimleri Enst. Der. / Iğdır Univ. J. Inst. Sci. & Tech. 2(2,Ek:A): 77-84.

Severin K, R. (1962). Contributed papers: Agriculture in Dynamic Economics. Realistic Planing for Soviet Agriculture. Journal of Farm Economics. Vol 44. No.45. p 1401-1405.
<https://www.jstor.org/stable/1236081>

Wu, X. H. (1997). Reform in China’s Agriculture. B r i e f i n g P a p e r S e r i e s N o . 9. Department Of Foreign Affairs And Trade Australia. <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/eaubp9.pdf>
Yavuz, F. (2015). Tarım Politikası Ders Notları. tarim-politikasi-ders.pdf



Kamu Araştırmaları Vakfı
Public Research Foundation