

# İKV DEĞERLENDİRME NOTU

11'İNCİ KALKINMA PLANI'NDA TARIM:  
KRONİK SORUNLARA YENİ ÇÖZÜMLER?

**SELVİ EREN**

*İKV Uzman Yardımcısı*

# 11'İNCİ KALKINMA PLANI'NDA TARIM: KRONİK SORUNLARA YENİ ÇÖZÜMLER?

Selvi EREN

İKV Uzman Yardımcısı

## Genel Değerlendirmeler

- 8 Temmuz 2019 tarihinde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın onayının ardından TBMM'ye sunulan 11'inci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi dâhilinde hazırlanan ilk kalkınma planıdır.
- 5 ana başlık altında 2023 yılına kadar yapılacakları ve ulaşılmak istenen değerleri paylaşan 11'inci Kalkınma Planı'ndaki tarım sektörüne dair hedefler incelendiğinde tarımsal üretimi artırma odaklı bir çerçeve sunulduğu görülüyor.
- Kırsal kalkınma ile tarımın ayrı başlıklar altında konumlandığı Kalkınma Planlarında tarım sektörü ile kırsal kalkınma arasındaki organik bağ, temel bir unsur olarak ele alınmıyor.
- Her ne kadar kırsal alan tarıma eşit olmasa da kırsal bölgelerdeki en önemli geçim kaynağı tarım sektörü olmaya devam ediyor. Bu nedenle de kırsal ile kent arasındaki gelişmişlik farkını yok etmek, tarım sektörüne dair hedeflerin de arasında yer alıyor.
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ilk 1 yılında tarım ve kırsal kalkınmaya dair sunulan hedeflerin kronolojisine bakıldığında benzer başlıkların kullanıldığı görülüyor.
- Devamlılık ortaya koyması açısından önemli olan benzer başlıklar, 11'inci Kalkınma Planı'na tamamlayıcı bir nitelik kazandırıyor.
- 11'inci Kalkınma Planı'nda tarım ve kırsal kalkınma faaliyetlerinden ziyade nosyonların nasıl ele alındığını ve hangi temeller üzerine kurulduğunu incelemek, 3 boyutlu kalkınmanın sağlanması yolunda başarılı olunan ve geliştirilmesi gereken unsurların ortaya koyulmasına katkı sağlayacaktır.

8 Temmuz 2019 tarihinde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın onayının ardından TBMM'ye sunulan 11'inci Beş Yıllık Kalkınma Planı,<sup>1</sup> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi dâhilinde hazırlanan ilk kalkınma planı olma özelliğini taşıyor. 2019-2023 yıllarını kapsayan kalkınma planı, 5 ana başlık altında 2023 yılına kadar yapılacakları ve ulaşılmak istenen değerleri içeriyor. Rapor'un temel eksenleri olarak tanımlanan bu 5 başlık içerisinde sırasıyla istikrarlı ve güçlü ekonomi, rekabetçi üretim ve verimlilik, nitelikli insan ve güçlü toplum, yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevre ile son olarak hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetim yer alıyor. 15 yıllık bir sürecin ilk parçası olarak sunulan kalkınma hedefleri, uzun vadeli ve devam niteliği taşıyan politikalar yürütüleceğini vadetmesi açısından olumlu nitelendiriliyor.

İlk kez 1963 yılında hayata geçirilen kalkınma planları, Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) sorumluluğunda iken; 2011 yılında DPT, Kalkınma Bakanlığı bünyesine katıldı. Bu doğrultuda 10'uncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bakanlık tarafından hazırlandı. 2014-2018 yıllarını kapsayan 10'uncu Kalkınma Planı<sup>2</sup>, 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kanun gereğince, 1 Temmuz 2013 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda onaylandı.

11'inci Kalkınma Planı hazırlanırken 75 özel ihtisas komisyonu ve çalışma grubu oluşturularak 81 ilde 267 toplantı ve çalıştay düzenlendi. 19 bin kişinin katıldığı vatandaş anketlerinin de dâhil edildiğinde planın hazırlanmasına yaklaşık 24 bin kişi katıldı.<sup>3</sup>

Yoğun bir hazırlık aşaması olduğu vurgulanan 11'inci Kalkınma Planı'nın tüm kamu kurum ve kuruluşlarının program ve stratejilerine referans niteliği taşıması gerektiği düşünüldüğünde, en az 1 yıllık gecikme yaşanmış olduğu görülüyor. Nitekim 24 Haziran 2018 tarihinde Başkanlık seçiminin yapılmasının ardından Parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş başladı. İlk turda oyların %52,6'sini kazanan Recep Tayyip Erdoğan yeni sistemin ilk Cumhurbaşkanı oldu ve 10 Temmuz 2018 tarihinde TBMM'de ettiği yeminin ardından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne resmen geçildi.

10 Temmuz 2018 tarihindeki sistem değişikliği, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen Anayasa Değişikliği Referandumu'nda %51,41 oranıyla kabul edilmişti. Dolayısıyla 17 Nisan 2017 tarihinden sonraki dönemde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ekonomik ve sosyal kalkınma prensip ve hedeflerinin oluşturulmuş olması beklenirdi. Nitekim ilki 3 Ağustos 2018 tarihinde ikincisi ise 13 Aralık 2018 tarihinde açıklanan 100 Günlük İcraat Programlarında referans alınacak yeni sisteme ait bir kalkınma planı mevcut değildi. Yeni sistemin ilk Cumhurbaşkanı ile ilk Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'nin göreve başladığı tarih olan 10 Temmuz 2018'den bir yıl sonra açıklanan

<sup>1</sup> Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, "On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)" s.1 <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>

<sup>2</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, "Onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018", <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf>

<sup>3</sup> "Bu kapsamda üç bin beş yüzü aşkın kamu çalışanı, özel kesim ve sivil toplum kuruluşu temsilcisi ve akademisyenin bir araya gelerek katkı verdiği 75 adet özel ihtisas komisyonu (ÖİK) ve çalışma grubu oluşturulmuştur. Ülkemizin kalkınma önceliklerine yönelik görüş alışveriş süreci kapsamında 81 ilde toplam 267 adet toplantı ve çalıştay düzenlenerek yerel düzeyde yaklaşık 12 bin kişinin katkısı alınmıştır. Ayrıca internet üzerinden gerçekleştirilen "vatandaş anketi" yoluyla 19 bin kişiyi aşkın katılımcıdan plan önceliklerine dair fikir ve öneriler alınmıştır."

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin birinci Kalkınma Planı'nın bu nedenle referans olma özelliğini kaybederek tamamlayıcı bir niteliğe büründüğü görülüyor.

### **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Tarım Hedefleri Kronolojisi**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ilk Kalkınma Planı'nın hazırlandığı ve cevap aradığı ulusal ve küresel konjonktür belgede "...uluslararası iş birliklerinin çeşitlenerek daha karmaşık bir hale geldiği, belirsizliklerin arttığı, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından ekonomik ve siyasi güç dengelerinin hızlı bir biçimde değiştiği, küresel düzeyde yeniden dengelenme sürecinin devam ettiği, siyasi ve ekonomik düzlemde yeni güç ve çekim merkezlerinin olduğu bir ortam..."<sup>4</sup> olarak betimlendi.

Henüz TBMM tarafından onaylanmayan 11'inci Beş Yıllık Kalkınma Planı, değişen sistemin getirdiği farklılıklara ek olarak devamlılığını sağladığı politikaları görme imkânı sunuyor. Tarım ve kırsal kalkınma politikaları odağında yeni planı inceleyecek olan bu çalışmada 2013 yılında kabul edilen 10'uncu Kalkınma Planı ile 11'inci Kalkınma Planı arasında bir karşılaştırma yapılması hedefleniyor.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilen dönemde liranın değer kaybı, gıda fiyatları odağında görülen yüksek enflasyon, ABD ile yaşanan Rahip Brunson gerilimi, Doğu Akdeniz'deki doğalgaz aramaları ve son olarak Türkiye'deki yerel seçimler olarak özetlenebilecek önemli ve etkileri hala görülen deneyimler yaşandı. Haziran 2018'de taze sebze % 83,58'e varan yıllık enflasyon, tarım sektörüne dikkatleri çekti. Büyüme yavaşlatan finansal oynaklık ve belirsizlik ortamının belirginleşmesi sebebiyle çok yönlü reform paketleri açıklanarak; sistemin şeffaf, öngörülebilir ve hesap verebilir olacağı vurgulandı. 2018 yılının ikinci yarısında politik gündemi de şekillendirmeye başlayan yüksek gıda enflasyonu, tarım sektörüne dair belirlenen hedeflerde mücadele edilecek temel unsur oldu.

11'inci Kalkınma Planı'nda tarım ve gıda politikalarını doğrudan ilgilendiren hedefleri, daha önce açıklanan programlardaki maddeler ile kıyaslamak devamlılığı ve tutarlılığı ölçmek adına önem taşıyor. Bu bağlamda ilk olarak 20 Eylül 2018 tarihinde Hazine ve Maliye Bakanı Berat Albayrak'ın açıkladığı Orta Vadeli Program yeni adıyla Yeni Ekonomi Programı'na (YEP) bakılması gerekiyor. YEP, "Denge, disiplin ve değişim" odağında 2019-2021 yıllarında gerçekleştirilmesi hedeflenen ekonomik rotayı çizerek; tarım ve gıda politikalarına dair 5 hedef belirlemişti:

- 1. "Tarım ürünlerinde arz ve rekolte tahminlerinin sağlıklı yapılabilmesine imkân veren bir erken uyarı sistemi kurulacaktır;"<sup>5</sup>**
- 2. Gıda ürünlerinde fiyat dalgalanmasının büyük veri ve ileri analitik yöntemler kullanılarak yakından takip edileceği Ürün Gözetim Mekanizması hayata geçirilecektir;"<sup>6</sup>**
- 3. Tarımda Milli Birlik Projesi hayata geçirilerek tohumdan sofraya gıda değer zinciri, gıda güvenliği ve uluslararası rekabet önceliğinde, yeniden**

<sup>4</sup> Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, "On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)" s.1 <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>

<sup>5</sup> [https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/11246,yeni-ekonomi-programipdf.pdf?0&\\_tag1=03F8430E41D6C09174BC80D0975E9C5F93036164](https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/11246,yeni-ekonomi-programipdf.pdf?0&_tag1=03F8430E41D6C09174BC80D0975E9C5F93036164) s. 8

<sup>6</sup> A.g.e.

*yapılandırılacaktır. Bu kapsamda Hal Yasası çalışmalarına destek verilecektir;<sup>7</sup>*

- 4. Kayıtlı istihdamın teşvikine yönelik olarak, veri analizine dayalı risk odaklı denetim faaliyetleri yaygınlaştırılacak, kayıt dışılığın yaygın olduğu sektörler öncelikli olmak üzere, yönlendirici ve rehberlik edici denetim faaliyetleri artırılacaktır. Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda ilgili kurumlarla iş birliği yapılacak ve teknolojik altyapının entegrasyonu sağlanarak denetim sistemleri etkinleştirilecektir.<sup>8</sup>*
- 5. Atıl tarım arazilerinin tarımsal üretime kazandırılması için gerekli kurumsal ve hukuki altyapı oluşturulacaktır”<sup>9</sup>*

Sonrasında 9 Ekim 2018’de Hazine ve Maliye Bakanı Berat Albayrak’ın açıkladığı “Enflasyonla Mücadele Programı” kapsamında market zincirlerinin yanı sıra Atatürk Orman Çiftliği, Et ve Süt Kurumu ve Toprak Mahsülleri Ofisi’nin fiyatlarda indirimde gideceği duyuruldu. Tarım ve Orman Bakanı Bekir Pakdemirli, Bakanlığın en temel amacının “üreticiyi korumak ve tüketiciyi kollamak” olduğunu dile getirdi.<sup>10</sup>

Aynı şekilde 3 Ağustos’ta yayımlanan Birinci 100 Günlük İcraat Programı çerçevesinde 18; 13 Aralık 2018 tarihinde açıklanan İkinci Program kapsamında ise 28 başlık tarım ve gıda sektörüyle ilgili ortaya koyuldu.



<sup>7</sup> A.g.e s.14

<sup>8</sup> A.g.e. s. 17

<sup>9</sup> A.g.e. s. 18

<sup>10</sup> <https://www.cnnturk.com/ekonomi/turkiye/bakan-pakdemirli-ucuz-et-projesi-devam-edilecek>

**1. “Tarım ürünlerinde arz ve rekolte tahminlerinin sağlıklı yapılabilmesine imkân veren bir erken uyarı sistemi kurulacaktır”, 2. “Gıda ürünlerinde fiyat dalgalanmasının büyük veri ve ileri analitik yöntemler kullanılarak yakından takip edileceği Ürün Gözetim Mekanizması hayata geçirilecektir”**

Enflasyonla etkili mücadele etmek amacıyla erken uyarı sistemi ve ürün gözetim mekanizması oluşturulması fikri, 2015 yılından bu yana yapılacak reformlarda adı geçen konular arasında yer alıyor. Fakat 9 Aralık 2014 tarihinde kurulmuş olan ve sekreteryasını Aralık 2016'dan bu yana Merkez Bankasının üstlendiği Gıda ve Tarımsal Ürün Piyasaları İzleme ve Değerlendirme Komitesi veya Gıda Komitesi, 2017 yılında gıda ürünlerinde istikrarlı arz ve fiyat oluşumunu desteklemek üzere kurulması öngörülen erken uyarı sistemini tanıtarak teknik altyapının kısa sürede tamamlanacağını açıklamıştı.

**3. “Tarımda Milli Birlik Projesi hayata geçirilerek tohumdan sofraya gıda değer zinciri, gıda güvenliği ve uluslararası rekabet önceliğinde, yeniden yapılandırılacaktır. Bu kapsamda Hal Yasası çalışmalarına destek verilecektir”**

Bir diğer öneri olan Tarımda Milli Birlik Projesi'nin Ekim 2016'da başlatılacağı belirtilen ve dönemin Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanı Faruk Çelik ile Başbakanı Binali Yıldırım'ın “tarımda yeni bir dönem” olarak duyurduğu havza bazlı üretimi başlatan Milli Tarım Projesi'nden<sup>11</sup> farklı olup olmadığı konusunda soru işaretleri mevcuttu. 17 Nisan 2019 tarihinde Tarım Dünyası, Gıda Tarım ve Hayvancılık Platformu'nda tarım yazarı Ali Ekber Yıldırım'ın hazırladığı yazı, Tarımda Milli Birlik Projesi ile kurulacak sisteme dair bilgileri kamuoyuna sundu.<sup>12</sup> Kooperatif ve holding arasında paylaşılması planlanan yeni yapıda gıdanın üreticiden tüketiciye olan yolculuğunda özel sektöre %50 hisse ile söz hakkı verileceği belirtildi. Bu kapsamda değer zincirini yeniden şekillendireceği düşünülen sistemin 25 Nisan 2019 tarihinde detaylarıyla beraber kamuoyuna sunulacağı duyurulmuştu. Ancak tanıtım toplantısının tarihi ertelendi, dolayısıyla yeni tarım sistemi sektör paydaşlarıyla henüz paylaşılmadı ve sistemin geleceği hakkında belirsizlikler hâkim.<sup>13</sup>

Hal Yasası (5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun) çalışmalarına destek verileceğinin açıklanması, dikkatleri üzerine toplayan bir öneri olma özelliği taşıyor. Ülke genelindeki 175 toptancı halinin sayısını 30'a indirmeyi hedefleyen kanun değişikliğinin komisyonculuğu ortadan kaldırarak; ürün fiyatını üreticilerin ve üretici birliklerinin belirlemesinin yolunu açacağı belirtiliyor. Sebze ve meyve hallerinin kurulma, yönetim ve işletimini Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) koordinasyonunda yerel yönetimlere verecek olan yeni düzenlemeyle yeni standartlar doğrultusunda altyapı modernize edilecek.

Hal Yasası ilk olarak 26 Mart 2010'da Resmî Gazete'de yayınlanıp 1 Ocak 2012'de yürürlüğe girmişti. Yürürlüğe giren yasa kapsamında her ürünün bir kimliği olması ve

<sup>11</sup> <https://businessht.bloomberght.com/piyasalar/haber/1310398-6-maddede-milli-tarim-projesi-nedir> Erişim Tarihi: 10.11.2018

<sup>12</sup> Tarım Dünyası, “Tarımda Milli Birlik Projesi'ni Açıklıyoruz” 17.04.2019, <http://www.tarimdunyasi.net/2019/04/17/tarimda-milli-birlik-projesini-acikliyoruz/> Erişim Tarihi: 17.04.2019

<sup>13</sup> Tarım Dünyası, “Cumhurbaşkanı Tarımda Milli Birlik Proje'ni Erteleledi”, 21.04.2019 <http://www.tarimdunyasi.net/2019/04/21/cumhurbaskani-tarimda-milli-birlik-projesini-erteledi/> Erişim Tarihi: 21.04.2019

ürünlerin kayıt altına alınması bekleniyordu; ancak öngörülen kayıt sistemi hayata geçirilemedi. Hal Yasası'nın oluşturulma sebebi, sebze ve meyve fiyatlarında belirgin bir düşüş sağlamak ve fiyat oynaklığını azaltmak idi. Enflasyon verilerinin de gösterdiği üzere bu hedefini gerçekleştirilmeyen Hal Yasası'nda modernizasyona gidilmek istenmesi bu sebeple şüpheyle karşılanıyor. Dolayısıyla Türk tarımındaki temel sorunlardan birisini çözmedeki etkisi merakla bekleniyor.

**4. “Kayıtlı istihdamın teşvikine yönelik olarak, veri analizine dayalı risk odaklı denetim faaliyetleri yaygınlaştırılacak, kayıt dışılığın yaygın olduğu sektörler öncelikli olmak üzere, yönlendirici ve rehberlik edici denetim faaliyetleri artırılabilecektir. Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda ilgili kurumlarla iş birliği yapılacak ve teknolojik altyapının entegrasyonu sağlanarak denetim sistemleri etkinleştirilecektir”**

YEP'te tarım ve gıda sektörünü ilgilendiren diğer bir madde, kayıt dışılığın azaltılması yönünde olurken; 2017 yılındaki kayıt dışı istihdamın %83,33 olarak hesaplanması bu konudaki mücadelenin veri ve denetime bağlı bir strateji odağında şekillenmesi gerektiğini gözler önüne seriyor. Kronik bir sorun olan kayıt dışı istihdam ile mücadele konusunda “kayıt dışı istihdam azaltılacaktır” ifadesinden ziyade izlenecek stratejinin ne olacağı hakkında somut politika önerileri sunulması gerekiyor.

**5. “Atıl tarım arazilerinin tarımsal üretime kazandırılması için gerekli kurumsal ve hukuki altyapı oluşturulacaktır”**

Benzer şekilde atıl arazilerin üretime kazandırılması konusundaki çalışmalara referans veren YEP, 2016 yılında başlatılan yasa hazırlıklarını devam ettireceğini vadediyor. Arazi toplulaştırmaların yürütülmesi sulama destekleri ile birlikte 28 Nisan 2018 tarihinden itibaren Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'ne devredilerek su ve toprak konusunda tek yetkili hale getirildi. Diğer tüm başlıklarda olduğu gibi temelleri öncesine dayanan bir reform vaadi olan atıl arazilerin üretime kazandırılması, arazi toplulaştırmaların bir üst başlığı olarak konumlanıyor.

Söz konusu önerilerin, sektördeki sorunların çözülmesi ve sektörün modernleşmesi konusunda katkı sağlayacağı ifade edilse de ortaya koyulan hedeflerin yeni olmaması en büyük eleştiri konusunu oluşturuyor. Öte yandan önerilerin odağında gıda enflasyonunu düşürmenin yer alması ve bu hedefe hizmet eden reform önerilerinin getirilmesi, tarım politikalarının içeriğini enflasyon ve gıda fiyatı çerçevesinde sınırlandıran bir etki yaratıyor.

## 2013'ten Bu Yana Hedeflerde Neler Değişti?

8 Temmuz 2019 tarihinde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın onayının akabinde TBMM'ye sunulan 11'inci Kalkınma Planı'nda tarım, gıda ve kırsal kalkınma konularındaki hedefler incelendiğinde benzer hedeflerin tekrarlandığı görülüyor. Üretimin modernleştirilerek artırılması temelindeki hedefler, bitki üretimi, hayvancılık, üretici örgütleri, gıda güvenliği konularında iyileştirmeler gerçekleşeceğini vadediyor.

Beş eksen üzerinde kurgulanan 15 yıllık kalkınma hedeflerinde tarım politikaları, "rekabetçi üretim ve verimlilik" eksenini kapsamında öncelikli gelişme alanlarından birisi olarak konumlandı. Sanayiye yapılan vurgu odağında şekillenen sosyo-ekonomik kalkınma hedeflerinde tarım, turizm ve savunma sanayii güçlü kılınması gereken temel 3 sektör olarak belirtildi.

2013 ve 2019'da ifade edilen tarım hedefleri tablosuna bakıldığında ortaya koyulan başlıkların değişim gösterdiği veya ölçme kriterinin farklı olduğu dikkat çekiyor (Bkz. Tablo 1 ve Tablo 2). Bu sebeple Kalkınma Planları kıyaslamasıyla güncel durum ve hedeflerin başarı oranına dair bir bilgi sunmayan hedef tabloları, kalkınma hedefleri üzerinden bir hedef-sonuç tablosu çıkarılmasını mümkün kılmıyor. 11'inci Rapor'da 2018 yılı için hedeflenen fakat geciken ve/veya gerçekleşmeyen verilerden de bahsedilmiyor.

Sürdürülebilir ve takip edilebilir bir yapının sağlanması için geçmiş ile güncel durum arasındaki ilişkiyi tanımlamak, politika belirlenmesinde kritik önem taşıyor. Bu sebeple, içeriğinde veriye ve veri takibine önem verileceği belirtilen 11'inci Kalkınma Planı'nda 2013'teki hedeflerle ilgili güncel duruma dair bilgi verilmesi güncel durumu ortaya koyan bir içerik sunulmasını sağladı.

**Tablo 1: 10'uncu Kalkınma Planı'nda Belirtilen Tarım Hedefleri<sup>14</sup>**

	2012	2013	2018
<b>Arazi Topplulaştırma Faaliyetleri (Kümülatif, Milyon ha)</b>	3,2	4,2	8,0
<b>İşletmeye Açılan Sulama Alanı (Net Kümülatif, Milyon ha)</b>	2,81	2,91	3,75
<b>Ağaçlandırma (Kümülatif, Milyon ha)</b>	2,92	3,05	3,70
<b>Alan Bazlı Desteklerin Destekleme Bütçesindeki Payı (%)</b>	31,7	29,0	45,0
<b>Sertifikalı Buğday-Arpa Tohumu Kullanım Oranı (%)</b>	59,5	60,0	70,0
<b>Sığır Varlığı İçinde Saf Kültür Irkı Oranı (%)</b>	42	44	56
<b>İyi Tarım Uygulamaları Üretim Alanı (bin ha)</b>	87	96	154
<b>Yağlı Tohumlarda Kendine Yeterlilik Oranı (%)</b>	36	38	45

<sup>14</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, "Onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018", <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf> s. 100





İkinci olarak basınçlı sulama sistemlerinin yaygınlaştırılması konusunda ciddi oranda yüksek hedefler belirlenmesi olumludur. Nitekim su kullanımının tarım sektöründeki oranı %74 olarak hesaplanan Türkiye’de üretimde su kaybı ciddi bir sorun teşkil ediyor. Birinci 100 Günlük İcraat Programı’nda 8 bin 300 hektar yeni alanın sulamaya açılacağı ve 100 bin hektar alanda basınçlı sulama için 250 milyon TL’lik destek sağlanacağı açıklanmıştı. Bu kapsamda her yıl 200 bin hektarın basınçlı sulama sistemiyle donatılacağını bildiren 2023 hedefi, modern üretim modellerini benimseme yolundaki değerli bir ögeyi oluşturuyor.

Benzer şekilde tıbbi ve aromatik bitkilerin üretiminin neredeyse 2 katına çıkacağı belirtilmesiyle gıda, kozmetik ve ilaç sektöründe önemli yer tutan ve katma değeri yüksek bir üretim alanına dikkat çekiliyor. Endemik bitki türlerin açısından zengin olan Akdeniz, Doğu Anadolu ve İç Anadolu bölgelerindeki potansiyelin kullanılması ve milli floranın kaybedilmemesi adına önemli olan tıbbi ve aromatik bitkilerin üretimi, aynı zamanda organik tarımın gelişmesine de katkı sağlayan bir alandır. Nitekim sadece doğadan toplanan tıbbi ve aromatik bitkilerin ülke ekonomisine katkısı 2014 yılında 635 milyon TL olarak hesaplanırken; orman köylüsüne olan katkısı 168 milyon TL oldu<sup>17</sup>. Bu anlamda üretici refahını artıracak katma değeri yüksek niş bir alan olarak konumlanan tıbbi ve aromatik bitkilerin, Türk tarım sektöründeki payını artırması, ekonomik ve sosyal katkılar sağlama potansiyeli taşıyor.

Bir diğer iddialı 2023 hedefinin sunulduğu mera ıslahı ve amenajman alanlarının genişletilmesi vaadi, hem 4342 sayılı Mera Kanunu çerçevesinde 1998 yılından bu yana yapılan çalışmalarda ağırlık hem de Sayıştay Raporlarında altı çizildiği üzere meralardaki kaçak yapılanmalar nedeniyle oldukça sorunlu bir alana vurgu yapıyor.<sup>18</sup> 2017 Sayıştay Raporu’nda 107 bin 816 hektarlık mera üzerinde kaçak yapılanma olduğu ortaya koyulmuştu. Mera alanının 12 milyon hektar olduğu Türkiye’de<sup>19</sup> 1998 yılından 2018 yılına kadar toplam yaklaşık 950 bin hektarlık alanda mera ıslahı ve amenajman çalışmaları gerçekleştirildi. Önümüzdeki 5 yıl içinde 518 bin hektarlık alanın ıslah edileceğini ve amenajman çalışmaları yapılacağını öngörülmesi çalışmaların hızlandırılacağını gösteriyor. Ancak hayvancılığın iyileştirilmesi konusunda kritik önem taşıyan meraların ıslahı çalışmalarında çok daha hızlı olunması gerektiğini de vurgulamak gerekiyor.

<sup>17</sup> Acıbuca V., Budak D. B. 2018. “Dünya’da ve Türkiye’de Tıbbi ve Aromatik Bitkilerin Yeri ve Önemi”, Çukurova Tarım Gıda Bil. Der., <https://dergipark.org.tr/download/article-file/515914>

<sup>18</sup>[https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Genel\\_B%C3%BCt%C3%A7e\\_Kapsam%C4%B1ndaki\\_%20Kamu\\_%C4%B0dareleri/GIDA%20TARIM%20VE%20HAYVANCILIK%20BAKANLI%C4%9Eİ.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Genel_B%C3%BCt%C3%A7e_Kapsam%C4%B1ndaki_%20Kamu_%C4%B0dareleri/GIDA%20TARIM%20VE%20HAYVANCILIK%20BAKANLI%C4%9Eİ.pdf)

<sup>19</sup> <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Bitkisel-Uretim/Cayir-Mera-ve-Yem-Bitkileri>

## Tarımda Kırsal Kalkınma Temelli İnovatif Yaklaşımlara İhtiyaç Var

Tarımdan ayrı olarak ele alınan kırsal kalkınma, “yaşanabilir mekânlar, sürdürülebilir çevre” ekseninde konumlanırken; tarımda 83; kırsal kalkınma konusunda ise 22 faaliyet belirtildi. Tarım ve kırsal kalkınmanın birbirinden ayrı alt başlıklarda konumlanması, 10’uncu Kalkınma Planı’ndaki yapıdan farklılık göstermiyor. Ancak 10’uncu Kalkınma Planı’nda tarım sektöründeki hedefler belirtilirken “tarım ve gıda” başlığı kullanılırken; 11’inci Plan’da başlık “tarım” olarak revize edildi.

Türkiye’deki tarım politikalarında kırsal kalkınmanın geri planda kalması, tarımsal üretimin kantitatif artışına odaklanması, kırdan kente göçü tetikleyen ve bölgeler arası kalkınmışlık farkını devam ettiren bir sonuç doğuruyor. Oysa Kalkınma Planı’nda da altı çizildiği üzere kalkınma hedeflerinin temel amaçlarından birisi “ çevrenin korunması, şehirlerde ve kırsal alanlarda yaşam kalitesinin iyileştirilmesi ile bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması”dır.<sup>20</sup> Ne var ki “rekabetçi üretim ve verimlilik” eksenindeki öncelikli alanın sadece tarım olması ve altında belirtilen hedeflerin üretimi artırmaya yönelik içeriği, kırsal kalkınmanın sürdürülebilir üretim modelindeki temel unsur olarak görülmediğini kanıtıyor.

Benzer şekilde tarım ve kırsal kalkınma politikalarındaki anahtar kelimeler incelendiğinde bazılarının hiç yer verilmediği, diğerlerinin ise sıklıkla tekrar edildiği dikkat çekiyor. Öncelikli olarak üretici refahını artırma, kır ile kent arasında sosyo-ekonomik dengeyi sağlama hedefindeki bir yaklaşımın dâhil edilmesi gereken kalkınma planlarının son 10 yılına bakıldığında (9’uncu, 10’uncu ve 11’inci kalkınma Planı) “üretici refahı” tamlamasının hiç kullanılmadığı göze çarpıyor.

Tarım sektörüne dair olmazsa olmaz mücadele unsurlarından birisini çocuk işçiliği oluşturuyor. TÜVANA Okuma İstekli Çocuk Eğitim Vakfı’nın (TOÇEV) Mayıs 2019’da açıkladığı verilere göre Türkiye’deki çocuk işçi sayısı 2018 yılında 2 milyona ulaşırken; çocukların %80’i kayıt dışı istihdam ediliyor.<sup>21</sup> Tüm dünyada olduğu gibi çocuk işçiliğinin en fazla görüldüğü sektör, Türkiye’de de tarım olarak konumlanıyor. Ancak Türkiye’deki tarım sektöründe çalışan çocuklara ait en güncel verilerin 2012 yılına ait olması, güncel durumu takip etmenin önünde bir engel oluşturuyor. 2012 yılı TÜİK verilerine göre tarımda çalışan çocuk sayısı 400 bindir. Bu miktarın Türkiye’deki çocuk işçilerinin %45’ini kapsadığı belirtiliyor. TÜİK’in 18 Nisan 2019 tarihinde yayımladığı “İstatistiklerle Çocuk” verilerine göre 15-17 yaş grubundaki çocukların işgücüne katılma oranı %21,1’dir. Bu oran 2017 yılında %20,3 olarak hesaplanmıştı. Dolayısıyla çocuk işçi sayısında artış olduğu ortaya koyuldu; ancak 2018’e ait sektör bazında bir veri sunulmadı.

Bu doğrultuda gözden geçirildiğinde her sektör alt başlığında çocuk işçiliğiyle mücadele politikalarının yer alması gerekiyor. Ancak 10’uncu Kalkınma Planı’nda iki kez çocuk işçiliğinin ciddi bir sorun olduğu ve önlenmesi konusunda politikalar geliştirileceği belirtilmesi ve sayısal bir hedef öngörülmemesi bir eksiklik olarak göze çarpıyor. Yıllar içinde sürekli artan çocuk işçi sayısı ve kayıt dışı istihdamı sebebiyle 2018 yılı

<sup>20</sup> <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf> s. 2 madde 7

<sup>21</sup> Türkiye’deki Risk Altındaki Çocuklar Raporu, İstanbul 2019, [https://www.tocev.org.tr/Uploads/Documents/TOCEV%20Rapor\[2\].pdf?fp=2608929755](https://www.tocev.org.tr/Uploads/Documents/TOCEV%20Rapor[2].pdf?fp=2608929755) Erişim Tarihi: 09.07.2019

Türkiye’de “Çocuk İşçiliği ile Mücadele Yılı” ilan edildi. Ancak tüm bu gelişmelere rağmen çocuk işçiliği ile mücadele, 11’inci Kalkınma Planı’nda yer almadı.

Benzer şekilde tarım sektöründen ayrı olarak sosyo-ekonomik kalkınmaya dair politikalarda yer verilmesi gereken kadın-erkek eşitliği/toplumsal cinsiyet eşitliği, 11’inci Kalkınma Planı’na dâhil edilmedi. Aslında kadınlardan ve toplum içindeki rollerinden 10’uncu Kalkınma Planı’na göre daha fazla bahseden 2019-2023 Kalkınma Planı 77 defa “kadın” ifadesine yer verdi. Bu sayı 2013-2018 Planı’nda 31 olmakla birlikte “aile ve kadın” alt başlığında ele alınmıştı. Olumlu bir gelişme olarak 11’inci Kalkınma Planı’nda “ailenin güçlendirilmesi” ve “kadın” ayrı başlıklar altında incelenerek; kadının aileden bağımsız bir şekilde birey olarak toplumdaki sosyo-ekonomik görünürlüğünü artırma konusundaki politika hedefleri belirtildi. Ancak 10’uncu Kalkınma Planı’nda 4 kez ifade edilen “toplumsal cinsiyet eşitliği”ne dair hedefler, 11’inci Kalkınma Planı’na dâhil edilmedi. “Kadın-erkek fırsat eşitliği”ne ise sadece bir kere referans verildi.

Öte yandan metin dilinde sıklıkla kullanılması nedeniyle olumlu karşılanan anahtar kelimelere bakıldığında “genç”, “öngörülebilir”, “milli” ve “Ar-Ge” kullanımları ön plana çıkıyor. Yaşlanan nüfus, öngörülemez arz ve fiyat sebebiyle ithalata bağımlılık ile Ar-Ge çalışmalarının yaygın olmaması temelindeki sorunlarla boğuşan tarım sektöründe gençlere öncelik verileceği, milli üretimin destekleneceği ve Ar-Ge yatırımlarının artacağı vaatleri bu nedenle değerli bir nitelik taşıyor.

Kalkınma Planı’nın tarım politikalarındaki temel yaklaşımı gösterdiği gerçeğiyle ilk olarak söylenmesi gereken politik yaklaşım değişikliği yapılması gerektiğidir. Bu yaklaşım değişikliği, tarım sektöründe sosyal ve ekonomik hedeflerdeki üretim artışı odağının kırsal kalkınmaya kayması anlamına geliyor. Zira tarım ve kırsal kalkınmanın birbirinden ayrı ele alınan politikalar olması, tarımsal üretimdeki yapısal sorunlar ile kırsal kalkınma arasındaki organik bağın görülmesini zorlaştırıyor.

Ar-Ge ve teknoloji çerçevesinde yenileneceği belirtilen üretim modellerinin bu doğrultuda gelişebilmesi, nitelikli iş gücüyle mümkün olabilir. Tarım sektöründe azalan iş gücü, zannedilenin aksine sorunun temeli değil sanayileşen ülkelerde görülen doğal bir süreçtir. Asıl sorun, sürdürülebilir üretim modelleri ile bu üretim modeline adapte olacak nitelikli iş gücüne sahip olamamaktan kaynaklanıyor. Bunun dışında tarımdaki çocuk işçiliği başta olmak üzere kayıt dışı istihdamla mücadele edilmesi, kadınların ve gençlerin sahip olduğu fırsatların artırılması ile kadın-erkek fırsat eşitliğinin sağlanması, kırsal bölgelerdeki gelişmişlik seviyesini yükseltecek temel politika alanlarıdır. Bu nedenle 2023 hedeflerinde tarım ve kırsal kalkınmaya dair bazı anahtar öğelerin yer almaması; politikaların, stratejilerin, eylem planlarının ve reform paketlerinin referans olarak alacağı “kalkınma nosyonları”nın eksik kaldığı anlamına geliyor. Teknoloji eksenli büyüme ve üretim modellerinin modernleştirilmesi vurgusu çok önemli olmakla birlikte, “kalkınma” hedefini sosyal, çevresel ve ekonomik boyutuyla ele alma konusunda daha hırslı bir irade ortaya koyulması gerekiyor.