İstanbul Planlama Ajansı

HAZİRAN 2022

KENT GÜNDEMİNE BAKIŞ

Gıda Fiyatları Krizi Neden Şimdi, Neden Yine?



Yayın Yönetimi ve İdari Koordinasyon
İstanbul Planlama Ajansı

Hazırlayan
Berkan Özyer

Katkıda Bulunanlar
Şehide Zehra Keleş Yüksel

Tasarım Konsepti ve Yayın Kimliği
Kader Şahin

Basım Yeri ve Tarihi
İstanbul, Haziran 2022

ISBN: 978-625-6762-26-8
İstanbul Büyükşehir Belediye iştiraki Kültür A.Ş. yayınıdır.

GİRİŞ

Son altı ayda, çok yüksek bir hızla sofraların en temel ürünlerine market raflarında alarm takıldığı, meyve ve sebzelerin taneyle satıldığı, gıda enflasyonunun her ay daha da artarak tarihi zirvesine ulaştığı bir noktaya gelindi. Gıda enflasyonu, gübre mazot gibi girdi maliyetleri rekor kırdı, belki de bütün gıda tartışmalarında en görünmez kesim olan üreticilerin maliyetleri genel enflasyonun çok üzerinde seyretti. Açıkça vurgulamak gerekirse, Türkiye bugün gıda fiyatlarında patlak veren bir yapısal krizin içinden *yeniden* geçiyor.

Sadece üç buçuk yıl önce, benzer bir süreç yaşandığında pek çok uzman kalıcı ve yapısal çözümlerin hayata geçmesi için çağrıda bulunmuş fakat halciler krizin sorumluları olarak gösterilmiş, "tanzim satış" gibi kısa vadeli stratejilerle yaşanan krizin derinliği göz ardı edilmişti. Bugüne değin yaşanan pek çok kriz karşısında atılmayan adımların faturası ise bugün çok daha ağır şekilde ödeniyor. Bu olgunun en temel göstergesi ise gıdaların fiyat etiketleridir. Üstelik bu kez küresel göstergeler krizin daha kalıcı, sık ve derin yaşanacağına dair bir tablo sunuyor. Buna paralel olarak, küresel gıda fiyatları son 30 yılın tarihi zirvesine ulaşmış durumda. Ürün hasadını doğrudan etkileyen aşırı iklim olaylarına, pandemi kaynaklı üretim ve tedarik sıkıntıları, Avrupa'nın tahıl ambarı sayılabilecek Rusya'nın Ukrayna'yı işgalinden kaynaklanan şoklar eşlik ediyor. Gıda fiyatlarında dünya genelinde yaşanan kriz Türkiye'deki yapısal sorunları bir kez daha açığa çıkarıyor. Türkiye'nin hem kırsal bölgelerini hem de büyük kentlerini gıda krizlerine karşı kırılgan kılan yapısal sorunların tespit edilmesi, bu sorunların çözümü için yapısal reformların uygulanması gerekiyor.

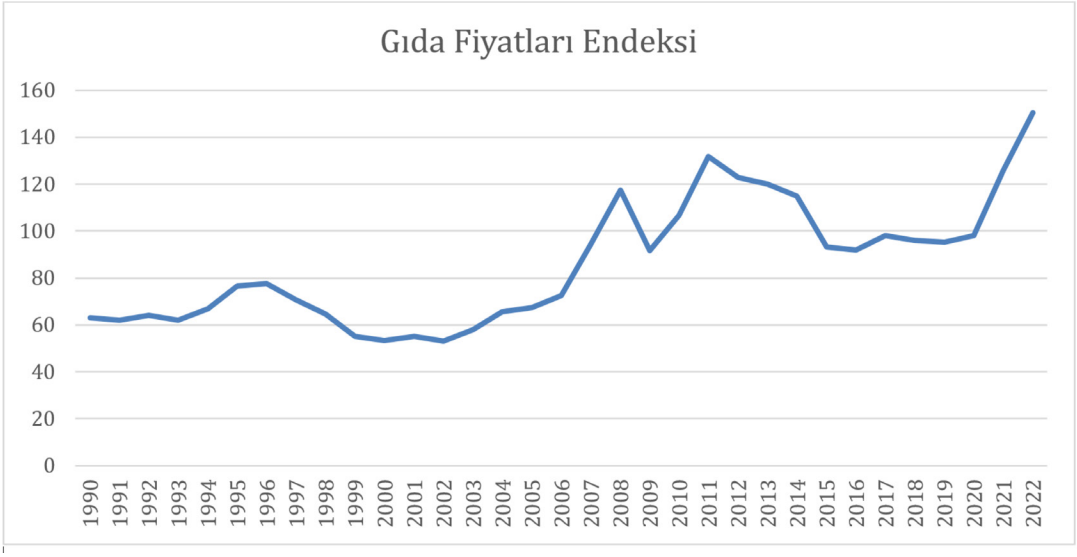
Küresel Gıda Fiyatı Krizleri Artık "Yeni Normal"

Son 15 yılda gıda fiyatlarında görülen üçüncü krizle karşı karşıyayız. Covid-19 pandemisiyle başlayan hızlı gıda fiyatı artışları Rusya'nın Ukrayna'yı işgaliyle FAO verilerine göre tarihi zirvesine ulaşmış durumda. Avrupa'nın tahıl ambarı olarak tanımlanabilecek bu iki ülkedeki üretim ve tedarik sorunlarının etkisi kaçınılmaz olarak küresel ölçekte yaşanıyor. 2021 yılında buğday, mısır, kolza tohumu, ayçiçeği tohumu ve ayçiçeği yağında ya Rusya ya Ukrayna ya da ikisi birlikte dünyanın en büyük üç ihracatçısı arasında yer almıştı. Ayrıca Rusya hâlâ dünyanın en büyük kimyasal gübre ihracatçılarından biri konumunda.[1] Otuzdan fazla ülkenin buğday ithalatı-

[1] FAO (2022). The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict. https://www.fao.org/3/cb9236en/cb9236en.pdf

nın %30'unu, en az 20 ülkenin de yarısından fazlasını Rusya ve Ukrayna'dan karşıladığı düşünüldüğünde (Türkiye için bu oran %90'ın üzerindedir)[2]; bu iki ülkedeki krizin neden olacağı küresel sorunlar çok daha iyi anlaşılabilir. Özellikle kalori ihtiyacının ağırlıkla ekmek ve unlu mamullerden karşılandığı ülkeler en kırılgan ülkeler konumunda. Buğday ticaretindeki kesintilere pandemi etkisi ve aşırı iklim olayları da eklenince Lübnan, Pakistan, Somali, Hong Kong, Avustralya, Macaristan, İran gibi dünyanın farklı noktalarında gıda fiyatlarının olumsuz sonuçları daha şimdiden katlanarak hissediliyor.[3] Dahası, gıda fiyatlarının önümüzdeki aylarda Ukrayna'daki buğday hasadının verimli geçmemesi halinde çok daha ağırlaşacağı öngörülüyor.

Görece daha düşük fiyat artışlarının yaşandığı önceki iki kriz döneminde (2007-2008 ve 2010-2011) dünyanın dört bir yanında çok ciddi toplumsal ayaklanmaların yaşandığını hatırlamak, bugün yapısal dönüşümlere ve akut müdahalelere duyulan ihtiyacı yeniden politik arenaya taşıyabilir. Fiyatlardaki artış kadar, krizler arasındaki sürenin ne kadar kısaldığı ve şokların artık ne kadar sık yaşanır olduğu da oldukça çarpıcı. Ryerson Üniversitesi Sosyoloji Bölümü'nden Prof. Mustafa Koç'a göre bu duruma dair anlamamız gereken şey bu krizlerin beklenmedik olaylar olmadığı ve sadece basit pazar dalgalanmaları ya da komplo teorileriyle açıklanamayacağı, çünkü sorunların kökeninde sistemik ve yapısal nedenler yatıyor.



[2] IPES-Food. (2022). Another Perfect Storm? https://ipes-food.org/_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf
[3] Vice World News (2022). How the Global Cost of Living Crisis Is Unfolding Across the World. https://www.vice.com/en/article/n7n8d8/global-cost-of-living-crisis

Sürdürülebilir Gıda Sistemleri Uluslararası Uzmanlar Paneli (IPES-Food), Mayıs ayında söz konusu sistemik sorunlara dair ayrıntılı bir rapor yayımladı ve bu sorunları dört başlık altında topladı:[4]

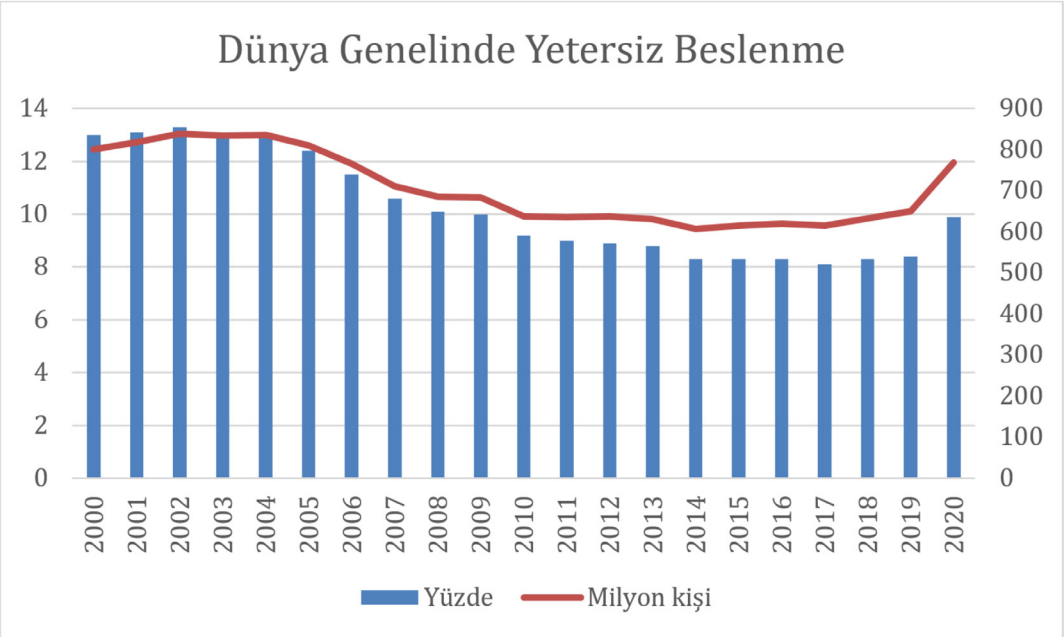
- Gıda ithalatına bağımlılık
- Yerleşik üretim sistemleri ve belirli ürünlerin üretimin belirli bölgelerde aşırı yoğunlaşması
- Piyasa başarısızlığı ve spekülasyon
- Çatışma, iklim değişikliği, yoksulluk ve gıda güvensizliği ilişkisinden kaynaklanan kısır döngüler

Raporun öne çıkardığı bulgulara göre, beslenme alışkanlıklarıyla birlikte gıda ticareti sisteminin kendisi de bu sorunun temelinde yatıyor. Artık dünyanın hemen hemen her yerinde insanlar çok daha yaygın bir şekilde tahıl ağırlıklı besleniyor.[5] Besin çeşitliliğin azalması sonucu bugün tarihte hiç olmadığı kadar farklı ülkelerde aynı gıdalar tüketiliyor.[6] Bu ürünler çok büyük oranda belirli ülkelerde üretiliyor ve Rusya-Ukrayna örneğinde olduğu gibi bu ülkelerdeki herhangi bir krizin etkileri bütün dünyaya yansıyor. Dahası, gıda ticaretinin gittikçe daha yoğun şekilde finansallaşması ve özel sektöre açılması tabloyu net bir şekilde görmemizi engelliyor. Küresel tahıl ticaretinin %70'i ile %90'ını oluşturan, kısaca ABCD olarak bilinen dört büyük firma (Archer-Daniels Midland, Bunge, Cargill, Dreyfus) kendi silolarına veya pazar verilerine dair bilgi paylaşmaya yönelik herhangi bir zorunluluk ise taşımıyor.[7] Prof. Koç bu yapısal durumun sonucu olarak, Oxfam'ın yayımladığı yeni raporun[8] 2020 Covid krizinin ardından gıda, ilaç, iletişim ve enerji sektörlerine egemen olan tekellerin gelirlerindeki anormal artışın her 30 saatte yeni bir milyarder doğmasına neden olduğunu özetlediğini aktarıyor. Söz konusu piyasa koşullarındaki oligopoli etkisinin tarım-gıda sisteminin farklı noktalarında da yaşandığını göz önünde bulundurmak gerekiyor. Dünya genelinde dört şirket tohum piyasasının %67'sini, yine dört şirket tarım zehiri (pestisit) piyasasının %70'ini, beş şirket ise gübre piyasasının %18'ini kontrol ederken, sadece dört firma küresel tahıl ticaretinin %70 ila 90'ından sorumlu.[9] Söz konusu yapının doğal sonucu olarak, üreticiler ve çokuluslu

[4] IPES-Food. a.g.e.
[5] 1995 yılında 7 bin bitki türü arasından sadece üçü (buğday, pirinç ve mısır) dünya genelinde insanların kalori ihtiyacının yarısından fazlasını karşılıyordu.
[6] The Guardian (2022). Our food system isn't ready for the climate crisis. https://www.theguardian.com food/ng-interactive/2022/apr/14/climate-crisis-food-systems-not-ready-biodiversity
[7] IPES-Food, a.g.e.
[8] Oxfam (2022). Profiting from Pain. https://www.oxfam.org/en/research/profiting-pain
[9] ETC Group (2018). Blocking the chain. https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/blockingthechain_english_web.pdf

şirketler arasındaki eşitsiz güç ilişkisi, üreticilerin süreç üzerindeki kontrolünü tamamen kaybetmesine neden oluyor.[10] Bu karmaşık gıda sisteminin bütün sorunlarının yansıması kendini ilk olarak sağlıklı gıdaya erişim sorunu yaşayan kişilerin sayısındaki artışta gösteriyor. Bu bağlamda, birkaç verinin altını çizmek gerekirse:

- 2020 yılında dünya genelinde açlık yaşayan insan sayısı bir önceki yıla göre 161 milyon artarak 768 milyona ulaştı.
- Yeterli gıdaya erişemeyen insan sayısı 320 milyon kişilik artışla 2,37 milyar kişi olarak açıklandı.[11]
- 2021 yılında "artan çatışmalar, ekonomik şoklar ve aşırı hava olayları" nedeniyle 53 ülkede 193 milyon kişi akut gıda güvensizliği yaşıyor ve acil yardıma ihtiyaç duyuyor.
- Bu sayı 2016 yılında 108 milyon iken, sadece bir yılda 40 milyon artış gösterdi.[12]
- Obezite oranları 2000 yılında dünya genelinde %29,7'den, Dünya Sağlık Örgütü'nün açıkladığı en güncel veriye göre 2016 yılında %39,1'e çıktı.[13]



[10] Yerküre Yerel Çalışmalar Kooperatifi (2019), "Türkiye'nin Gıda ve Tarım Sistemi, İstanbul'un Gıda Tedarik Zinciri: Eğilimler, Sorunlar ve Alternatifler", https://www.greenpeace.org/static/planet4-turkey-stateless/2019/11/e641d246-tu%CC%88rkiyenin-g%C4%B1da-ve-tar%C4%B1m-sistemi-rapor.pdf

[11] FAO (2021) The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4474en

[12] GNAFC (2022). 2022 Global Report on Food Crises. http://www.fightfoodcrises.net/fileadmin/user_upload/fightfoodcrises/doc/resources/GRFC_2022_FINAl_REPORT.pdf

[13] WHO (2022). Obesity and overweight. https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight

Türkiye: Tarım Gıda Sisteminin Kronik Sorunları ve Gıda Enflasyonu

Türkiye son birkaç ay içerisinde dünya genelinden çok daha yüksek gıda fiyatları artışına tanık oluyor. Etiketlerdeki artış Türkiye'nin kendi gıda krizini ve sistemik sorunlarını açık biçimde gösteriyor. 2007-2008 küresel gıda fiyatları krizi Türkiye'yi görece az etkilemişken, bugün çok daha sert bir yükseliş yaşanmasının nedenleri ancak tarım sistemine dair bütüncül bir sorgulamayla anlaşılabilir.

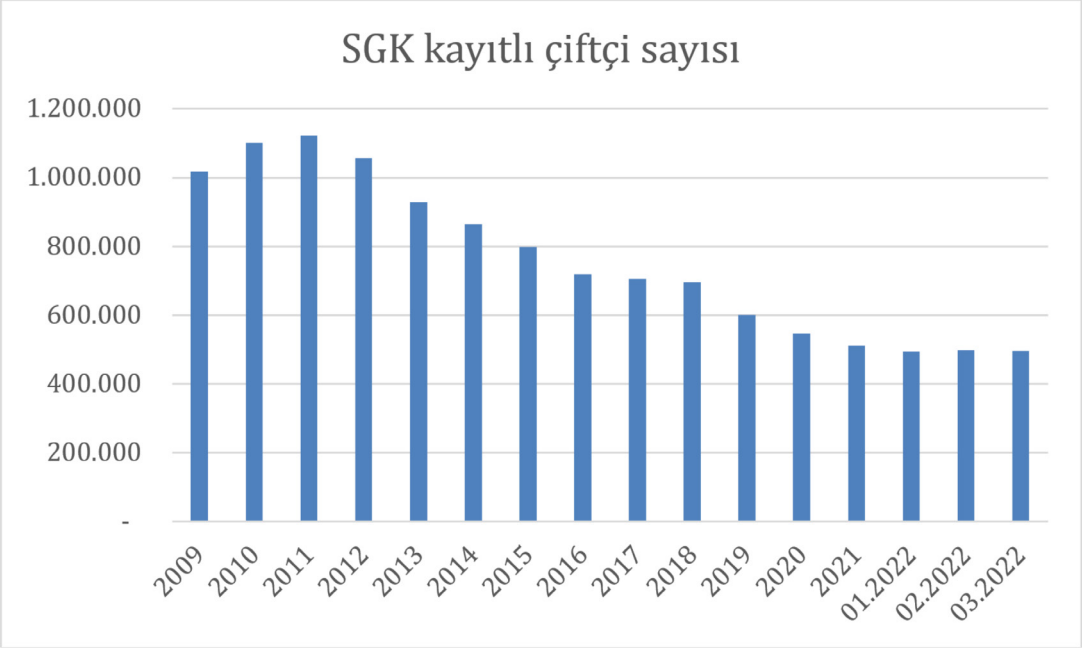
En son tarım envanteri 2001'de hazırlandı!

Hem sorunların tespit edilmesi hem de çözüme yönelik politika üretilmesinin önündeki en büyük bariyerlerin başında veri eksikliği geliyor. Cumhuriyet tarihi boyunca belirli aralıklarla yedi farklı zamanda yapılan (1927, 1950, 1963, 1970, 1980, 1991, 2001) genel tarım sayımı ile bütün tarım sisteminin ayrıntılı bir fotoğrafı çekilirdi. Ancak, yapılan son sayımın üzerinden tam 21 yıl geçti ve bu süreksizlik sebebiyle bugün ne üretici sayısına, ne işlenen alanlara ne de hayvan sayısına dair kesin bilgiye erişilebiliyor. Veri toplamadaki süreksizlik tarım sisteminde meydana gelen dönüşümün yıllar içerisindeki seyrinin takip edilmesini de imkânsız kılıyor. Tam da bu nedenle, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından 2019 yılında gerçekleşen III. Tarım Orman Şurası sonuç bildirgesinde dahi "tarım sayımının yapılması ve güncellenebilir veri tabanının oluşturulması" önerilmişti. Tarım ekonomisi uzmanı Prof. Dr. Gökhan Özertan veri politikalarındaki süreksizliğin tarım ve gıda sektörüne özgü olmadığını, Türkiye'nin tüm sektörlerinde böylesi bir boşluk olduğunu vurguluyor. Yine de, Özertan'a göre, özellikle fiyat hareketlerine yönelik öngörüde bulunabilmek ve fiyat oluşumunu analitik olarak inceleyebilmek için tarım alanında çok daha sistematik ve detaylı veri üretimine ihtiyaç duyuluyor.

Üretici sayısı hızla azalıyor, kayıt dışı istihdam artıyor!

Türkiye'deki toplam tarımsal üretici sayısı konusunda net bir sayıya erişilemiyor. Sosyal Güvenlik Kurumu'na kayıtlı sigortalı üretici sayısı 497 binken, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın tarımsal destek sağlamak için üye olmayı şart koştuğu "Çiftçi Kayıt Sistemi"ne göre 2 milyon 111 bin üretici ve Ziraat Odaları kayıtlarına göre 3 milyonu aşan üretici bulunuyor. Daha da önemlisi, söz konusu kaynaklardan herhangi biri incelendiğinde üretici sayısındaki hızlı düşüş daha net

ortaya çıkıyor. ÇKS verilerine göre, kayıtlı üretici sayısı 2003'ten bu yana %25 azaldı. SGK'ya kayıtlı üretici sayısı ise 2009 yılında 1 milyon 16 bin iken bu yıl ilk defa 500 binin altına düşerek Şubat 2022 itibarıyla 497 bin olarak açıklandı.[14]

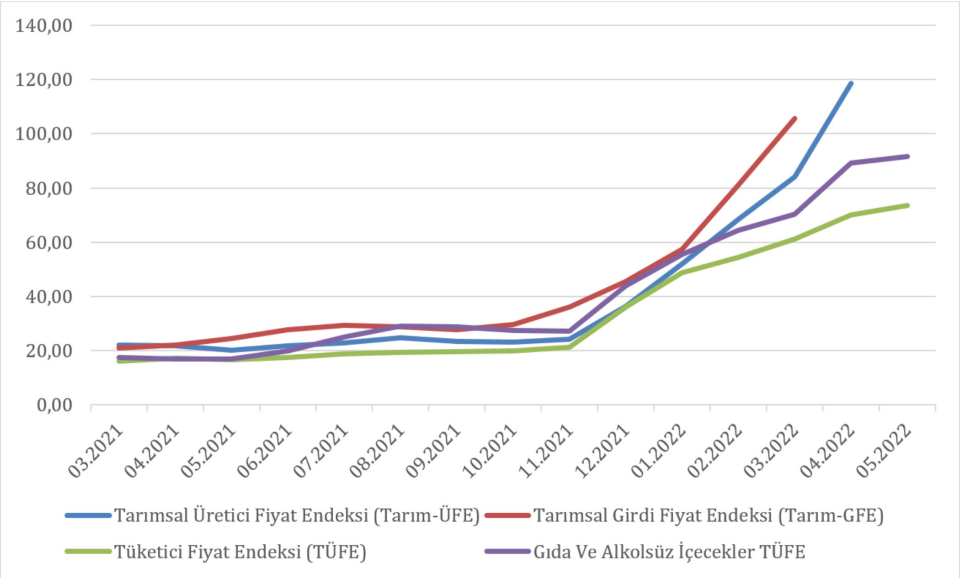


Dahası, kayıt dışı istihdam tarım sektöründe diğer bütün sektörlerdeki oranların toplamının çok daha üzerindedir. Tarımda kayıt dışı istihdam oranı 2021 yılında yüzde 84,6'ya çıkmıştır ve bu sektörde çalışan kadınların %94,2'si kayıt dışı istihdam edilmektedir.[15] Üretimin ciddi bir kısmını sırtlanan ve sayılarının en az bir milyon olduğu tahmin edilen mevsimlik gezici tarım işçileri özellikle Covid-19 döneminde kayıt dışı çalışmaları nedeniyle açıklanan birçok ekonomik destekten faydalanamamıştır.[16] Diğer yandan, tarım arazileri de azalma trendi göstermektedir. 2021 itibariyle meralar hariç tarım alanı 23,4 milyon hektar iken bu sayı 2004'ten bu yana 3 milyon hektar azalmıştır. Ayrıca, kişi başı ekilebilir alan sadece son 15 yılda %20 gerilemiştir.

[14] SGK (2022), "SGK Veri Uygulaması", https://veri.sgk.gov.tr
[15] TÜİK, "Hanehalkı İşgücü Araştırması", 2014-2021 (2022); https://data.tuik.gov.tr/Bulten/DownloadIstatistikselTablo?p=YuBDJAp6MeOyrpuqOakZlReVKFNXdTx7Z1njyJCXNzQwf7bPr6sVkPLq75a1CwTr
[16] Kalkınma Atölyesi (2017), "Salgında Ötelenenler"; https://www.ka.org.tr/dosyalar/file/Yayinlar/Cocuk-Haklari/Raporlar/SALGINDA-OTELENENLER.pdf

Tarımsal girdilerde çok yüksek artış görülüyor!

Mazot, gübre gibi temel tarımsal girdilerde Türkiye'nin çok büyük oranda dışa bağımlı olması sebebiyle, kur artışlarının üreticilere maliyeti çok daha ağır oluyor. Mayıs ayında yıllık genel enflasyon %73,5 ve gıda enflasyonu %91,6'ya ulaşmışken; daha Mart ayında fiyat artışı gübre fiyatlarında %228, enerji fiyatlarında %175, hayvan yemi fiyatlarında %107 olarak hesaplanmıştır. Dolayısıyla, tarım girdilerinde görülen enflasyon oranı tüketiciye yansıyan enflasyonun çok daha üzerinde gerçekleşmiştir. Üreticinin satış fiyatı ile raflarda görülen fiyat arasında oluşan uçurum, krizin etkisini çok daha arttırmıştır.



Yasal belirsizlikler sürüyor!

Tarım ve gıda politikalarının en temel belirleyeni merkezi politikalardır; bu nedenle alanda görünür olan sorunların izinin de aynı politikalarda sürülmesi mümkündür. Hal yasası, perakende yasası, büyükşehir yasası, tarım yasası gibi tarım-gıda sistemini etkileyen pek çok yasal düzenleme uygulanmamaktadır veya vaat edilen "müjde yasalar" hiçbir zaman tamamlanmamaktadır. Örneğin, 2012'de yürürlüğe giren ve kamuoyunda "hal yasası"[17] olarak bilinen, meyve-sebzelerin ticaretini düzenleyen yasal düzenlemelerde sektör temsilcilerinin eleştirilerine rağmen[18]

[17] Resmî Gazete (2010), "5957 Sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"; https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/03/20100326-1.htm

[18] İHA (2010), "Yeni Hal Yasası Küçük Esnafı Piyasa Dışına İter"; https://www.iha.com.tr/haber-yeni-hal-yasasi-kucuk-esnafi-piyasa-disina-iter-104999/

perakende firmalarına doğrudan üreticiden ürün temin yetkisi verilmiş, bu "müjde" ile fiyatların üçte bir oranında düşeceği açıklanmıştır. Nitekim sadece üç yıl sonra T.C. Merkez Bankası'nın araştırması "toptan taze meyve ve sebze fiyatları yaklaşık %20 oranında azalsa da, perakende fiyatlarında kayda değer bir etki oluşmadığını" vurgulamıştır.[19] Hemen arkasından, dönemin Gümrük ve Ticaret Bakanı "yeni hal yasasının sene içinde çıkarılacağını" ilan etmiştir.[20] Aynı "müjde" sonraki yıllarda gazetelerin sıradan manşetlerinden birine dönüşmüştür. Söz konusu yasanın üretimi de dâhil eden kapsamlı bir reform paketiyle birlikte düzenlenmesine yönelik talepler göz önünde bulundurulmamıştır. Gıda ticaretine dair kalıcı çözümler getirileceğini müjdeleyen perakende yasası da aynı kaderi yaşamaktadır ve süreç uzadıkça yasal mevzuatta ciddi bir boşluk oluşmaktadır. Benzer bir süreç 6360 sayılı yasa ile 30 büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki tüm köylerin bir gecede mahalle statüsüne dönüştürülmesinde de yaşanmıştır. 2014 yılında yürürlüğe giren karar, uzun yıllar kırsal alanlarda ciddi yetki karmaşaları oluşturmuş, tarım alanlarının konut alanlarına dönüşümüne sebep olmuş, çok ciddi toplumsal eleştirilerin konusu olmuştur. Bütün bu sorunların ardından III. Tarım Şurası'nda "kırsal mahallelerde köy tüzel kişiliği yapısının korunmasına yönelik düzenleme" kararı çıkmış ve nihayetinde 2020 yılının sonunda yapılan kırsal mahalle düzenlemesi ile başlanan noktaya geri dönülmüştür. Son olarak, 2006 tarihli Tarım Kanunu'nda da, tarımsal destekler için "bütçeden ayrılacak kaynak, gayrisafi millî hâsılanın yüzde birinden az olamaz" koşulu getirilmesine rağmen; sağlanan destekler %1'e hiç ulaşmamıştır ve genelde %0,5 ile 0,3 arasında seyretmiştir.

İklim Krizi ve Öngörüler

Kişi başına düşen su miktarı açısından "su baskısı yaşayan ülke"[21] konumundaki Türkiye'nin önümüzdeki yıllarda bu konuda en ciddi sorun yaşayacak ilk 30 ülke arasında yer alacağı tahmin ediliyor.[22] Dahası, 2021 yılı Türkiye için son 20 yılın en kurak, son 41 yılın ise ikinci en kurak yılı olarak kaydedildi.[23] Kuraklık sonucun-

[19] T.C. Merkez Bankası (2015), "Taze Meyve-Sebze Tedarik Zincirindeki Engelleri Azaltıcı Tedbirlerin Fiyatlar Üzerindeki Etkisi"; https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/1d820bc4-efcc-4cdd-aeca-3747425e5d53/EN1503eng pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-1d820bc4-efcc-4cdd-aeca-3747425e5d53-m3fw5mC

[20] T.C. Ticaret Bakanlığı (2016). Bakan Tüfenkci, Kanal A canlı yayınına konuk oldu. https://ticaret.gov.tr/haberler bakan-tufenkci-kanal-a-canli-yayinina-konuk-oldu

[21] Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (2022), "Toprak Su Kaynakları"; https://www.dsi.gov.tr/Sayfa/Detay/754

[22] World Resources Institute (2015), "Aqueduct Projected Water Stress Country Rankings"; https://files.wri.org d8/s3fs-public/aqueduct-water-stress-country-rankings-technical-note.pdf

[23] Anadolu Ajansı (2021), "Türkiye'de 41 Yılın En Kurak 2. Tarım Sezonu Yaşandı"; https://www.aa.com.tr/tr/cevre turkiyede-41-yilin-en-kurak-2-tarim-sezonu-yasandi/2447812

da bitkisel üretim bir önceki yıla göre yüzde 13 düştü, buğday üretimi son 14 yılın en düşük seviyesine geriledi.[24] Tarım meteorolojisi uzmanı Prof. Dr. Levent Şaylan'a göre, "yağışlarda azalmalar ve artan sıcaklıkla birlikte buharlaşmadaki yükselme, su kaynaklarını ve toprak su içeriklerini olumsuz etkileyecek" ve Türkiye'nin tarımsal üretimi daha çok kuru tarım şartlarında yapıldığı için "yağışlardaki değişimlerin ve artan buharlaşmanın tarıma etkileri kaçınılmaz olacak". Ayrıca, Prof. Şaylan iklim krizinin gelecekteki tarıma etkileri karşısında iklim modellerinin ve öngörülen farklı senaryolara dair verilerin çalışılmasının yanı sıra; bu veriler ışığında uyum stratejilerinin benimsenmesini de önermektedir. Tarımın sera gazı emisyonlarını vurgulayan Prof. Şaylan alandaki araştırmaların artırılarak toprak, su, hayvanlar, bitkiler ve tarımsal faaliyetlerin iklimi nasıl etkilediğinin belirlenmesi; buna uygun azaltım hedeflerinin güncellenmesi gerektiğinin altını çizmektedir.

Tartışmalı konu: Buğday İthalatı

Türkiye'de son yıllarda tarımsal ürünlerin ithalatı, özellikle de buğday ithalatı pek çok kez tartışma konusu olmuştur. TÜİK verilerine göre Türkiye buğday üretiminde büyük oranda kendine yeterli olmakla birlikte buğday ithalatı hızla artmaktadır. Tarım ve Orman Bakanlığı verileri 2015-2020 arasında buğday ihracatının 5,9 milyon tondan 7,5 milyon tona; buğday ithalatının ise 4,1 milyon tondan 10,8 milyon tona çıktığını göstermektedir.[25] 2021 yılında tek başına buğday ithalatı bütün tarımsal ithalatın yüzde 13,4'ünü oluştururken, Rusya (%73,9) ve Ukrayna (%17,4) söz konusu buğday ithalatının yüzde 91'inden fazlasını gerçekleştirmiştir.[26]

Türkiye buğday ithalatının önemli bir kısmını ham maddesini işleyip un ve makarna gibi mamul ürünler şeklinde ihraç etmek üzere gerçekleştirmektedir. Ayrıca, Türkiye dünya un ihracatında yüzde 20'lik payla birinci iken, makarna ihracatında ilk dört ülke arasında yer almaktadır.[27] Söz konusu un ihracatının ise yarıya yakını Irak'a yapılmaktadır. Tarım ve Orman Bakanı ithalat ve ihracatta sınırlı bir

[24] "TÜİK Bitkisel Üretim İstatistikleri 2021" (2021); https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Bitkisel-Uretim-Istatistikleri-2021-37249&dil=1#:~:text=Buna%20göre%20üretim%20miktarları%202021,9%20milyon%20ton%20olarak%20gerçekleşti.

[25] T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı (2021), "Tarım Ürünleri Piyasaları: Buğday"; https://arastirma.tarimorman.gov.tr/tepge/Belgeler/PDF%20Tarım%20Ürünleri%20Piyasaları/2021-Haziran%20Tarım%20Ürünleri%20Raporu/Buğday,%20Haziran-2021,%20Tarım%20Ürünleri%20Piyasa%20Raporu,%20TEPGE.pdf

[26] Türkiye Gıda ve İçecek Sanayii Dernekleri Federasyonu (2022), "2021 Dış Ticaret Verileri Raporu"; https://www.tgdf.org.tr/wp-content/uploads/2022/05/TGDF-2021-Dis-Ticaret-Raporu.pdf

[27] The Observatory of Economic Complexity (2022); https://oec.world/en/profile/hs/wheat

pazara bağımlılığın oluşturduğu risklere dair uyarılar karşısında 2018 yılında, "Bu 'saman ithal ettiniz, buğday ithal ettiniz' diyenlere karşı şunu söylüyorum; Türkiye'de para var ki ithalat yapabiliyor" cevabıyla karşılık vermiştir.[28] Oysaki pandemi ve Ukrayna'nın işgali ile birlikte uygulanan ihracat yasakları ve tedarik sorunları bütçe elverse dahi ithalatın yapılamayacabileceğini, öncelikli olanın yeterlilik olduğunu göstermiştir. Bu sorunların hem ekmek gibi temel gıda fiyatları üzerinden tüketicilere hem de un ve makarna sanayicilerine olumsuz etkileri olacağı öngörülmektedir. Sonuç olarak, Hakan Özdoğan sanayicilerin de önünü göremediğini belirtmektedir. Hem alanda üretici bir aktör olan hem de Aytop Gıda Toptancılar Sitesi Yönetim Kurulu Başkan Yardımcılığı'nı yürüten Özdoğan, sadece ürün maliyetinin değil dolaylı maliyetlerin de sanayici için hızla arttığını; dolayısıyla fiyatların fazlasıyla etkilendiğini ve fiyat artışının devam edeceğini vurgulamaktadır.

Tarla ve Raf Arasında Açılan Fiyat Farkı

Üretim, tedarik, toptan ve perakende ticarette yaşanan sorunların doğal sonuçlarından biri olarak sayılabilecek en somut gösterge ürünlerin güncel fiyat etiketleridir. Örneğin, TÜİK verilerine göre gıda ve alkolsüz içecekler enflasyonu Nisan 2021'de %17 iken Mayıs 2022'de %91,6'ya çıkmıştır. Vatandaşlar tarafından "tarlada bir lira, markette beş lira" sözleriyle açıklanan uçurum, yukarıda sıralanan dâhil olmak üzere pek çok sistemsel sorunun ortak neticesidir. Üstelik bu artıştan üreticilerin ne derece kar ettiği de tartışmalıdır. Örneğin, Nisan ayı verileri karşılaştırıldığında Türkiye'de en fazla üretilen ve tüketilen meyvelerden biri olan elmanın üretici satış fiyatı 2020'de 1,63 lirayken 2022'de sadece 2 liraya çıkmıştır. Oysa market fiyatı aynı dönemde 6,5 liradan 11 liraya fırlamıştır. Öte yandan, arzda sıkıntı yaşandığında son yıllarda sıklıkla başvurulan ithalatı artırma ve gümrük vergilerini düşürme politikaları ile üretici ürününü beklediği fiyata satamamaktadır. Bu, sonraki yıl üretimden uzaklaşılmasına sebep olmaktadır. Bu tabloya üretimdeki plansızlık da eklenince, son derece kırılgan ve oynak bir fiyat dengesi oluşmaktadır. Örneğin, yine Nisan ayı verileri karşılaştırıldığında kuru soğanın üretici fiyatı 2020'de 2,43 lirayken 2021'de ani düşüşle 0,63 liraya inmiş, ardından 2022'de 3,9 liraya çıkmıştır.[29] Bu sürecin "sürpriz" olmadığını söyleyen ekonomist Prof. Dr. Mustafa Sönmez gelinen noktayı

[28] Yeni Akit (2018), "İthalattan Çok İhracatımız Var"; https://www.yeniakit.com.tr/haber/ithalattan-cok-ihracatimiz-var-570522.html

[29] "Türkiye Ziraat Odaları Birliği Nisan 2020, 2021 ve 2022 Verileri" (2022); https://www.tzob.org.tr/basin-odasi/haberler/nisan-ayi-uretici-market-fiyatlari-ve-tarim-sektorunde-yasanan-son-gelismeler%20; %20; https://www.tzob.org.tr/basin-odasi/haberler/uretici-ve-market-fiyatlarinda-nisan-ayi-ve-ramazan-ortasi%E2%80%A6%20;%20; https://www.tzob.org.tr/basin-odasi/haberler/-ramazan-oncesi-uretici-market-fiyatlari%E2%80%A6

şöyle yorumlamaktadır: "Tarımın uzun yıllardır ihmal edilmesi, yeterince desteklenmemesi, çiftçinin küstürülmesi ve tarımsal altyapıya dönük yatırımların esirgenmiş olması Türkiye'de tarımı köreltti. Bu, özellikle genç çiftçi adaylarını kentte güvencesiz çalışma alanlarına sürükleyen ve tarımda arzı azaltan önemli bir politika hatası oldu. Ayrıca, tarımda arz eksikliği ithalat yoluna gidilerek halledilmeye, günü kurtarmaya bakıldı ama ithalat yükselen döviz fiyatı sebebiyle daha da pahalılaştı ve bu kez ithalat da kurtarıcı bir yol olmaktan çıktı. Rusya savaşı ile özellikle son dört ay içerisinde dünya tarım fiyatlarında da artışların yaşanması sorunu büyüttü."

İstanbul'da Kaçınılmaz Sonuç: Derin Yoksulluk

Bütün bu tablo ve yaşanan gıda krizi doğrudan tüketicilerin sofrasına da yansıyor. Nisan 2022 İstanbul Barometresi araştırmasına göre katılımcıların %65,9'u değişen ekonomik koşullar sebebiyle gıda alışverişlerinde aldığı gıda miktarını azalttığını belirtti. Katılımcıların %56,8'i ise alışveriş esnasında gıda ürünlerinde ilk dikkat ettiği özelliğin ürünlerin fiyatı olduğunu ifade etti. Görüşülen İstanbulluların sadece %14,8'i gıda alışverişinde ilk dikkat ettiği özelliğin ürünlerin kalitesi olduğunu belirtti. Ayrıca, İstanbul Planlama Ajansı tarafından yürütülen "Ekonomik Krizin Kıskacında: İstanbul'da Geçim ve Dayanışma" araştırması döviz kurunun hızlı tırmanışı ile ülke çapında yaşanan ekonomik krizin İstanbul'un farklı mahallelerinde ve kentteki farklı yoksulluk profilleri açısından nasıl yaşandığına dair ilk fotoğrafı çekti. Buna göre, yaşanan ekonomik krizin en temel görünümü artan fiyatlarla birlikte gıdaya erişimin herkes için büyük bir sorun haline gelmesi oldu. Görüşülen ev kadınlarının %62'si temel gıda ürünleri dışında gıda alışverişi yapmayı kesmiş durumda. Ayrıca, kadınların %42'si taneyle ve gramla alışveriş yapmaya başladığını, ancak bu şekilde temel gıda ihtiyaçlarını karşılayabildiklerini belirtti. Görüşülen pazarcıların tümü akşam pazarıyla birlikte "çıktı" diye tarif edilen ve çürümeye yüz tutmuş ürünleri en uygun fiyata, hatta çoğu zaman ücretsiz bir şekilde almaya gelenlerin sayısının son 6 ay içerisinde belirgin bir şekilde arttığını söylüyor. Görüşülen her iki ev kadınından biri akşam pazarlarında "kalan" bu ürünleri çok ucuz fiyata aldığını ifade etti. Yaşanan temel gıdaya erişim krizinin en görünür olduğu alan ise kahvaltılık ürünler oldu. Derin Yoksulluk Ağı'nın bulgularına göre, son bir yıl içerisinde ekonomik sebeplerle yeterli gıdaya erişemeyeceğine dair kaygı taşıyanların oranı %23, öğün atlamak zorunda kalanların oranı %13'tür.[30] Ayrıca, yoksulluk sebebiyle yeterli ve nitelikli gıdaya erişememe en çok çocukların gelişimi üzerinde yıkıcı etki bırakmaktadır.

[30] Derin Yoksulluk Ağı (2022), "Çocuklukta Kronik Yetersiz Beslenmenin Sonuçları"; https://derinyoksullukagi.org/wp-content/uploads/2022/05/Bilgi-notu-Çocuklarda-Yetersiz-Beslenme.pdf

Tarladan Sofraya Gıda Sistemi için Yerel Yönetim Örneği: İstanbul Büyükşehir Belediyesi

Özellikle 2007-2008 ekonomik krizinde metropollerin gıdaya erişim açısından kırılganlığının bir kez daha ortaya çıkmasının ardından dünyanın dört bir yanında yerel yönetimler tarım-gıda başlığında çok daha aktif politikalar uygulamaktadır. Böylece merkezi yönetimlerin karmaşık karar alma süreçlerine alternatif geliştirilmekte ve sorunlara hızlı müdahale alanı oluşturulmaktadır. Avrupa'nın en kalabalık kenti İstanbul da 2019 Yerel Seçimleri'nden bu yana tarım-gıda sistemini tarladan sofraya bir bütün olarak ele alan bir yerel yönetime ev sahipliği yapmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2019'dan bu yana yürüttüğü ilgili politikalara şunlar örnek gösterilebilir:

- Üç yılda toplam 16,9 milyon adet yazlık ve kışlık sebze fidesi desteği
- 168 mahallede 886 çiftçiye gübre ve damla sulama hortum desteği
- Yılda 17,5 milyon adet fide kapasitesine sahip iki ayrı fide üretim serası kurulumu
- 1591 çiftçiye yağlık ayçiçeği tohumu desteği
- Çilek üretim denemeleri
- 2021 ve 2022 toplam 2200 torba silajlık mısır tohumu desteği
- Buğday, arpa, yağlık ayçiçeği ve silajlık mısır deneme ekimleri
- 473 çiftçiye kuzu besi yemi, 569 çiftçiye büyükbaş süt yemi desteği
- Halk Süt ile 150 bin çocuğa İstanbullu üreticilerden taze, güvenilir ve ücretsiz süt temini
- Kadıköy Salı pazarında ve Beşiktaş Ulus pazarında üretici pazarları
- İki yılda 2500 balıkçı teknesine bakım desteği
- Kestanelik mezbahası inşaatı
- Şile'de arıcılık merkezi
- Arı yemi desteği
- 2022 yılında üç ayrı bölgede halk bostanları
- Büyükdere Fidanlığı'nın Tohum Gen Merkezi Binası ve Arazi Gen Merkezi olarak dönüştürülmesi
- Topraktan fileye gıda izleme modelinin geliştirilmesi
- İstanbullu üretici kooperatiflerine makine ekipman desteği
- Sulama göletlerinin kapalı sistem ile tarımsal sulamaya kazandırılması
- Bakım, yetiştiricilik, buzağı besleme, kooperatifçilik eğitimleri
- İstanbul Gıda Strateji Belgesi'nin hazırlanması

Sonuç

Küresel gıda fiyatları 15 yıl içerisinde üçüncü kez krizden geçiyor. Türkiye ise dünya ortalamasının çok üzerinde bir fiyat şokuyla karşı karşıya. Palyatif çözümler yerine kalıcı reformlar öneren, aksi takdirde krizin yenileneceğini belirten uzmanların çağrısı yanıtsız kalıyor. Ayrıca, tarım işçilerinden perakende çalışanlarına kadar yayılmış bir güvencesizlik, monokültür tarım uygulamalarının ürettiği kirlilik, ürünlerdeki pestisit kalıntıları ve gıda güvenliği sorunları, denetim eksikliği, gıda kaybı ve israfı, kooperatifleşme ve örgütlenme eksikliği, biyoçeşitliliğin azalması gibi pek çok sorun daha fazla anlaşılmayı bekliyor. Bugünkü tablo herkesin sağlıklı gıdaya ve suya erişimini güvence altına almaya yönelik aşağıda sıralanan çeşitli önerilerin ivedilikle hayata geçmesini gerektiriyor. Ancak, aynı öneriler farklı cümlelerle tarım-gıda sistemine yönelik bugüne kadar gerçekleştirilen pek çok araştırma ve yayınlanmış makalenin yanı sıra, kamu tarafından ilan edilen eylem planlarında da defalarca yer almış durumda. Dolayısıyla, söz konusu politikaların duyurulmasının yanında uygulanması noktasında da politik irade gösterilmesi, üretici refahını önceleyen iklimle uyumlu politikaların yaygınlaştırılması gerekiyor. Buna paralel olarak, "üretici ve üretim seviyesi ile başlamak üzere, tüketiciye kadar uzanan değer zincirinde bir dizi ekonomik, politik, kurumsal, sosyal, kültürel, fiziksel ve çevresel faktörün kuvvetli etkileşim içerisinde" olduğunun altını çizen Prof. Özertan, bu karmaşık yapı dikkatli şekilde değerlendirilmediği takdirde, uzun süredir hem fiziksel hem kurumsal yapıda yaşanan sorunların kısa vadeli ve kısmi yöntemler ile çözülemeyeğini vurguluyor. Ekonomist Prof. Dr. Mustafa Sönmez ise çıkışın, tarıma uzun vadeli, güven veren arz artırıcı politikalar önermek ve uygulamaktan; çiftçiliği cazip kılmaktan geçtiğini söylüyor. Devletin hem girdi tedarik hem piyasa düzenleme, hatta üretici olarak devreye girme gibi işlevlerinin tarımı ayağa kaldırmak için vazgeçilmez olduğunu hatırlamak; birçok sistemsel sorunun çözümünde olduğu gibi tarımda da bütüncül planlamanın tüm üretici aktörlerle birlikte hayata geçmesi için politika yapıcılara çağrıda bulunmaya devam etmek gerekiyor.

CHP Parti Meclisi Üyesi Doç. Dr. Gökhan Günaydın, "Türkiye'yi yeniden üreten, önce kendine yeterli sonra ihracatçı yapacak, makro ekonomik modellemesi olan, amaç-strateji-uygulama bütünlüğü sağlanmış bir programa" ihtiyaç duyulduğunu belirtiyor. Doç. Dr. Günaydın "gıda egemenliğine dayalı, üretici-tüketici-doğa dostu tarım"ı merkezine alan programla "Başlangıçta belirtilen tarımsal hedefler yanında işsizlik - yoksulluk azaltılacak, açlık yok edilecek, bölgeler arası gelişmişlik farkları en aza indirgenecek, kentleşme planlanabilecek, kırsal alana refah taşınacak, belirlenmiş sosyal ve siyasal hedeflere erişilecektir," diyor.

Öneriler

Veri politikaları ve planlamaya dair öneriler:

1. 5'er yıllık dönemlerle dinamik tarım politikası oluşturulması

2. Nüfusun ve iktisadi faaliyetlerin Anadolu'ya dengeli bir şekilde yayılması ve desteklenmesi
   a. Tarıma dönüşün özendirilmesi
   b. Genç Çiftçiler programı
   c. Tarım istihdamının artırılması, işsizliğin önlenmesi
   d. Tarım ve tarıma dayalı sanayinin geliştirilmesi
   e. Kırsal yerleşimlerin niteliğinin yükseltilmesi
   f. Kırsal refahın artırılması

3. Tarım bütçesinde kökten reform yapılması
   a. Üretken kamu yatırımları seferberliği
   b. Yeterli ve nitelikli destekleme
   c. Yatırımların geri dönüşünde rasyonalite

4. Girdi piyasalarının düzenlenmesi
   a. Gübre / yem / tohum / mazot / elektrik / su başta olmak üzere girdi fiyatlarının uygun düzeye çekilmesi
   b. Gübrede hammadde temini / ithalat / üretim / dağıtımda tekelleşmenin önlenmesi, TKK faaliyetlerinin re-organizesi
   c. Yem hammaddelerinin yurtiçinde üretilmesi, kaba yem açığının desteklerle kapatılması, karma yemde üretim ve dağıtım zincirlerinin kamu yararına yeniden düzenlenmesi
   d. Yerli tohumlarımızın araştırma enstitülerinde geliştirilerek kolektif mülkiyet anlayışıyla üretici ile buluşturulması
   e. Tarım makinelerinde bio-dizel kullanımının desteklenerek artırılması, tarım mazotunda ÖTV/KDV adaletsizliğinin giderilmesi
   f. Tarım işletmelerinde, bulunduğu konuma bakılmaksızın elektrik ve su birim maliyetlerinin düşürülmesi

5. Tarımsal üretimin planlanarak geliştirilmesi, bölgesel ürünlere özel önem verilmesi
   a. Gıda / yem / yağ sanayinin talep projeksiyonu doğrultusunda iç üretimin planlanarak geliştirilmesi

b. Türkiye'nin 3 yıl içerisinde tahıl ve baklagil, 5 yıl içerisinde ise yem / yağ / endüstri bitkilerinde kendine yeter duruma getirilmesi
c. Stratejik ürünlerde üreticinin kamu kuruluşlarıyla yapacağı sözleşmeli üreticilik uygulamaları çerçevesinde üreticiye tohum temini, fiyat ve alım garantili üretim desteği verilmesi
d. Çay / fındık / zeytin / narenciye gibi bölgesel ürünlerin, sosyolojik ve kültürel boyutlarıyla değerlendirilip desteklenmesi

6. Hayvancılık politikalarında yeni bir sayfa açılması
a. Kaba ve karma yem ihtiyacının yurtiçinden sağlanması için bitkisel üretimin desteklenmesi
b. Çayır, mera ve yaylakların korunarak geliştirilmesi
c. Yem fiyatları ile et ve süt fiyatları arasındaki uygun paritenin korunması
d. Hayvan popülasyonunun artırılmasına yönelik nitelikli desteklemeler verilmesi
e. Küçükbaş hayvan yetiştiriciliğine dayalı aile işletmelerinin korunarak desteklenmesi
f. Besi ve süt işletmelerinin girdi ve çıktı piyasalarında ezilmemesi için gerekli önlemlerin alınması
g. Beslenmede hayvansal protein açığının kapatılması ve dezavantajlı gruplara yönelik özel önlemlerin hayata geçirilmesi

7. Kapsamlı bir tarım sayımının yapılması, verilerin kamuoyu ile şeffaf biçimde paylaşılması

8. Yerel yönetimlerin tarım ve gıda politikaları oluşturması, sosyal destek mekanizmalarının kalıcı bir program çerçevesinde sunulması

Emek ve ekoloji politikalarına dair öneriler:

1. Bağımsız demokratik kooperatif yapılar altında gerçek üretici örgütlenmesinin sağlanması
a. Mevcut örgüt ve birliklerin siyasetin tahakkümünden çıkartılması
b. Bağımsız demokratik kooperatiflerin güçlü bir şekilde örgütlenerek üretici / tüketici yararına çalışmalarının sağlanması

2. Doğayla dost tarım modeline geçilmesi
a. İklim değişimi ve küresel ısınma süreçlerine duyarlı, doğal kaynakları koruyan, küçük aile işletmeciliğini gözeten tarımsal / kırsal politikaların uygulanması

b. Üretici / kentli dayanışmasını kurgulayan, doğaya ve insan - hayvan sağlığına duyarlı ve saygılı üretim modeline geçiş için zaman planlaması

3. Çiftçilere iadeiitibar işlevi görecek kamuoyu çalışmalarının yapılması

4. Gıda egemenliğini tesis edecek şekilde tekelleşmenin önüne geçilmesi

5. Ürün tedarikinin kısa mesafelerden karbon ayak izini azaltacak ulaşım araçlarıyla gerçekleştirilmesinin desteklenmesi

Organizasyonel öneriler:

1. Çıktı piyasalarının düzenlenmesi
a. Maliyet + kar bazında destek verilmesi
b. Desteklerin 1 yıl evvelden açıklanması
c. Hal mevzuatının Avrupa standartlarına uydurulması
d. Zincir market uygulamalarının kamu yararına olacak biçimde regule edilmesi

2. Tarımsal kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması
a. Tarım ve Orman Bakanlığı'nda ve tarımsal kamu kuruluşlarında liyakata dayalı yönetim yapısı
b. Teknik eleman - üretici arasındaki kopan bağın yeniden tesisi
c. Başta yerli tohum geliştirmek, ürünlerin bölgesel adaptasyon denemelerini yapmak ve üretim planlaması için bilimsel öneriler geliştirmek üzere araştırma enstitülerinin yeniden yapılandırılması
d. Bitkisel ve hayvansal çoğaltım materyallerinin üretilerek üreticiye ulaştırılmasını sağlayacak üretme çiftliklerinin yeniden yapılandırılması
e. Tarımda kamusal müdahale kuruluşlarının (gübre / yem / tahıl / et / süt vb.) oluşturularak / yeniden yapılandırılarak işlevlendirilmeleri

3. Tedarik zincirinde üretici ve tüketiciyi doğrudan buluşturacak şekilde ve mağduriyet oluşturmadan aracı sayısının azaltılması

4. Gıda ürünlerinde kalıntı denetimlerinin artırılması, sonuçların şeffaf bir şekilde paylaşılması

5. Sağlıklı beslenmeye yönelik kültürel bir dönüşümün desteklenmesi

İstanbul
Planlama
Ajansı