



T.C. Kalkınma Bakanlığı
İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü
Tarım Dairesi Başkanlığı

Tarım ve Gıda Alanında Mevcut Gelişmeler ve 2014 Yılı Beklentileri

MAYIS 2014

Tarım ve Gıda Alanında Mevcut Gelişmeler ve 2014 Yılı Beklentileri

I. Dünyada Durum

1. Yüksek gıda fiyatları ile piyasalarda istikrarsızlığın en yoğun yaşandığı ve gıda krizi dönemi olarak bilinen 2007-2008 dönemi sonrasında düşüşe geçen fiyatlar, 2010 yılında yeniden yükselişe geçmiştir. 2011 yılında gıda krizi dönemindeki fiyatların üzerine çıkan tarım ve gıda ürünleri fiyatları arasında en dikkat çekici artışlar şeker piyasasında görülmüştür (Grafik-1).
2. **Dünyanın birçok yerinde hava koşullarının elverişli olmasının da etkisiyle 2013 yılında dünya tarım ürünleri piyasaları önceki yıllara göre daha istikrarlı bir seyir izlemiş, tarım ve gıda ürünleri üretim ve fiyatlarındaki dalgalanmalar da düşük seviyelerde seyretmiştir.**¹ 2013 yılına ilişkin ayrıntılı gelişmeler sonraki bölümde verilmiştir.

I.1. 2013 Yılındaki Gelişmeler

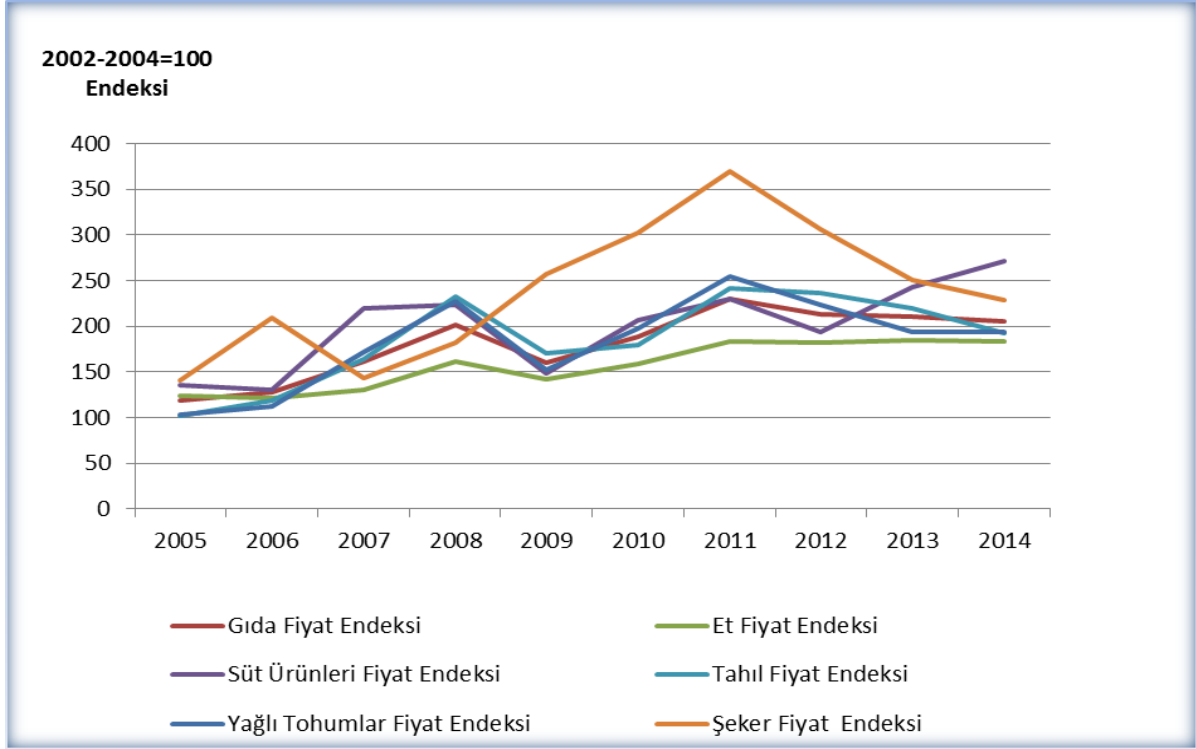
3. FAO'nun yayınladığı "Food Outlook" raporunda 2013 yılında, buğday, pirinç, arpa, çavdar ve mısır gibi ürünlerden oluşan tahıl üretiminde 2012 yılına göre yaklaşık yüzde 8 oranında artış olduğu ve 2012 yılında bir önceki yıla göre azalan yılsonu stokunun 2013 yılında arttığı tahmin edilmektedir. 2011 yılı ve sonrasında tahıl üretimi ve stok miktarı son on yılın en yüksek düzeyine çıkmıştır. Ayrıca, dünya buğday üretim miktarı, Birleşik Devletler Topluluğu (BDT) ülkelerinde yaşanmış olan kuraklığın etkilerinin 2013 yılında ortadan kalkmasıyla yaklaşık yüzde 7 civarında bir artışla rekor kırmış, bu artışla birlikte uluslararası fiyatlarda düşüş yaşanmıştır. ABD'nin yüksek mısır üretimi nedeniyle dünya mısır stokları da artmış ve uluslararası fiyatlar düşüş göstermiştir.
4. 2012 yılında 2011 yılına göre azalış gösteren yağlı tohum üretimi ve yılsonu stokunda ise, 2013 yılında artış gözlenmiş ve bu artış piyasalardaki arz sorununu gidermiştir. 2013 yılında, dünya yağlı tohum üretiminin yaklaşık yüzde 4 artışla ilk defa 500 milyon tonu aştığı tahmin edilmektedir. Güney Amerika'daki soya üretiminde meydana gelen artış, dünya yağlı tohum üretimindeki artışın temel sebebi olup bu artışın tüketimi karşılayabileceği ve stokları güçlendirdiği belirlenmiştir.
5. Şeker üretiminde ise, geçen yıllara göre az miktarda da olsa bir artış olduğu ve şeker fiyatlarında 2011 ve 2012 yıllarına göre düşüş meydana geldiği gözlenmektedir. Şeker ve biyoetanol üretiminde şeker kamışının/pancarının alternatififi olan mısırın üretimindeki artışın da bu gelişmede etkili olduğu tahmin edilmektedir.
6. Azalan yem fiyatlarına rağmen 2011 yılı başından beri fiyatları yüksek seyreden ette, üretim, 2013 yılı sonu itibarıyla yaklaşık yüzde 1 artmıştır. Süt ürünleri üretimi birçok ülkede artmasına rağmen bazı ihracatçı ülkelerde süt ürünleri üretiminde azalma meydana

¹ FAO, Food Outlook, Kasım 2013, <<http://www.fao.org/docrep/019/i3473e/i3473e.pdf>>

geldiği izlenmiş, bu durum fiyatlara artış şeklinde yansımıştır.² Son dönemde dünya fiyatlarında kayda değer artış gözlenen tek ürün grubu süt ürünleridir.

7. Yukarıda özetlendiği şekilde, seçilmiş ürünlerde fiyatlardaki uzun vadeli gelişmeler grafik-1’de, yıllara göre dünyadaki üretim, fiyat ve stok durumu tablo-1’de gösterilmektedir.

Grafik 1: Dünya Tarım ve Gıda Ürünleri Fiyatlarında Gelişmeler



Kaynak: FAO

Tablo 1: Dünyada Bazı Ürünlerin Üretim ve Stok Miktarları (Bin ton)

	2011/2012	2012/2013 (5)	2013/2014 (6)
Tahıl			
Üretim	2.357.500	2.312.000	2.497.600
Yıl sonu stokları	517.000	497.300	563.700
Buğday			
Üretim	702.400	659.700	708.500
Yıl sonu stokları	180.900	156.300	166.700
Fiyat (ABD\$/ton)	330	327	322
Mısır (1)			
Üretim	864.376	864.324	890.033
Yıl sonu stokları	133.031	130.799	132.486
Fiyat (ABD\$/ton)	292	298	264

² FAO, Food Outlook, Kasım 2013.

	2011/2012	2012/2013 (5)	2013/2014 (6)
Pamuk (2)			
Üretim	27.409	25.825	27.200
Fiyat (ABD\$/ton)	3.040	1.987	1.993
Yağlı Tohum			
Toplam Üretim	454.700	481.400	502.500
Fiyat (ayçiçeği, ABD\$/ton)	628	625	534
Fiyat (soya, ABD\$/ton)	507	567	549
Şeker (3)			
Üretim	160.700	168.900	167.000
Yıl sonu stokları	60.500	69.200	69.800
Fiyat (ABD\$/ton)	707	588	490
Et			
Üretim	298.100	304.100	308.300
Fiyat (ABD\$/ton)	4.160	4.910	5.540
Süt Ürünleri			
Üretim	742.200	765.600	780.300
Süt Fiyatı (ABD\$/ton)(4)	445	379	491

Kaynak: FAO üretim, stok ve fiyat verileri; (1) FAPRI; (2) OECD; (3) Şeker Kurumu; (4) IFCN; (5) Gerçekleşme Tahmini; (6) Tahmin

I.2. Politika Alanındaki Gelişmeler

8. Politika alanında 2013 yılında önemli sayılabilecek bir gelişme, **Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'nün 3-6 Aralık 2013 tarihlerinde gerçekleştirilen Dokuzuncu Bakanlar Konferansında kabul edilen Bali Paketinde tarım sektörüne yansıyan kararlar olmuştur.** Bali Paketi çerçevesinde;
 - Ticaretin Kolaylaştırılması Anlaşması,
 - Tarım başlığı altında, genel hizmetler, gıda güvenliği amaçlı kamu stok programları, ihracatta rekabet ve tarım ürünlerinde tarife kota yönetimi,
 - Pamuk,
 - Kalkınma ve En az gelişmiş Ülkeler (EAGÜ) başlığı altındaki çeşitli hükümler olmak üzere toplam 10 adet karar Bakanlar düzeyinde kabul edilmiştir.
9. Tarım başlığı altında kabul edilen kararlar, açlık ve yoksullukla mücadele eden ülkelerde gıdaya erişiminin garanti altına alınması ve özellikle DTÖ kapsamında Türkiye'nin de içinde bulunduğu Gelişme Yolundaki Ülkeler (GYÜ)'de kırsal kalkınma, gıda güvenliği ve yoksullukla mücadelenin temini bakımında önem arz etmektedir.
10. Bu çerçevede, öncelikle, temel gıda ürünlerine yönelik gıda güvenliğinin sağlanması amaçlı kamu stok programları nedeniyle DTÖ Tarım Anlaşması çerçevesinde iç destek taahhütlerini aşmak durumunda kalan ülkeler lehine geçici bir mekanizma tesis edilmiştir.

11. Ayrıca, DTÖ Tarım Anlaşmasının iç destek disiplinleri toprak reformu ve kırsal geçim güvenliğine yönelik bazı programlar uyarınca çiftçilere yapılacak ödemeler anlamında iyileştirilmiş bulunmaktadır.
12. Uluslararası ticareti bozan uygulamaların başında gelen tarım ürünlerine sağlanan ihracat sübvansiyonlarının azaltılmasına ilişkin taahhütlerin güçlendirilmesi ve tarım ürünleri ithalatına yönelik tarife kotası kullanım usullerinin tarım ürünleri ihracatçısı ülkeler lehine düzenlenmesi konferansta tarım alanında alınan diğer iki önemli karardır.
13. Bali’de kabul edilen bir diğer belgede, GYÜ ve EAGÜ’ler için son derece önemli olan ‘Pamuk’ başlığında, şeffaflık ve izleme mekanizmasının geliştirilmesi taahhüt edilmiş, EAGÜ’lerin pamukla ilgili ihtiyaçlarını karşılayacak çalışmaların öneminin altı çizilmiştir.
14. Bu bağlamda, **Bali’de elde edilen sonuçların, temel korumacı politikaların azaltılması yönünde doğrudan etkisi olmasa da tarife dışı engellerin azaltılması, ticareti bozucu politikaların daha yakından izlenmesi ve gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin gıda güvenliği kaygılarının hafifletilmesi bakımından anlam taşıdığı anlaşılmaktadır.**
15. Diğer taraftan, **ABD’de yürürlüğe giren yeni 2014 Tarım Kanunu** ile ABD’nin DTÖ Tarım Anlaşmasına aykırılık olarak yorumlanabilecek uygulamaları ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Bu Kanun ile önümüzdeki on yılda tarımsal harcamalara 956 milyar dolar ayrılmıştır. Kanun kapsamında doğrudan ödemeler kaldırılmakta, ancak ürün sigortası kapsamında gelir korunmaya devam edilmektedir. Ayrıca, üreticiler üretimdeki risklere karşı fiyat kaybı ya da tarımsal risk ödemeleri kapsamında korunabilecektir. Süt işletmelerinin kâr marjını korumak üzere süt ürünleri marj koruma programı yürürlüğe girmiş, hayvanların afet dolayısıyla kaybı durumunda bunu karşılamak üzere program oluşturulmuştur. Öte yandan, kırsal işletmelere ve mikro girişimcilere yönelik destek programı genişletilmektedir. Bunun yanı sıra, su ve atık su altyapı yatırımları ve bölgesel gelişme amaçlı destekler verilmektedir. Tarımsal araştırmalar, doğal kaynakların korunması, ihracat pazarlarının geliştirilmesi, gıda ve beslenme yardımları, yenilebilir enerji, ormancılık, genç çiftçilere yönelik destekler, yerel ve bölgesel ürünlerin geliştirilmesi, organik tarım ve bitki hastalıklarıyla mücadele kalemlerine bütçeden kaynak ayrılmaktadır.³
16. **Avrupa Birliği tarafında ise, Ortak Tarım Politikasında yenilikler getirilerek 2014-2020 dönemi için yürürlüğe konulmuştur.** Tarım ve kırsal kalkınma destekleri arasındaki bağ güçlendirilirken doğrudan gelir ödemeleri daha odaklı, adil ve çevreci şekilde uygulanacaktır. Böylece, büyük çiftliklerin daha büyük oranda ödeme alabildiği doğrudan destek sisteminin küçük olanlara adil dağıtımını sağlayacak şekilde değiştirilmesi ve yeni üye ülkelerle eskiler arasında yeni üyeler aleyhine olan uygulamaların revize edilmesi amaçlanmaktadır. Bunun yanında oluşacak piyasa dalgalanmalarına karşı üreticiyi korumaya yönelik destekler de artırılabilecektir. Topluluk bütçesinden 2014-2020 dönemine kapsamak üzere doğrudan desteklemeler ve tarımsal desteğe ilişkin diğer harcamalar için 312,7 milyar avro, kırsal kalkınma destekleri için 95,6 milyar avro olmak üzere toplamda 408,3 milyar avro ayrılmış olup, bu miktar

³ United States Department of Agriculture, 2014 Farm Bill Highlights.

Topluluk toplam bütçesinin yüzde 37,8'ini oluşturmaktadır. Ayrıca, bütçe döneminde daha yeşil Ortak Tarım Politikası için (2014-2020) 100 milyar avro'dan fazla yatırım yapılması öngörülmekte olup bu yatırımın doğrudan ödemelerin en az yüzde 30'unun çevreyle dost uygulamalara bağlanması ve kırsal kalkınma programı bütçesinin de yüzde 30'unun tarım-çevre tedbirlerine ayrılması yoluyla gerçekleşmesi beklenmektedir.⁴

I.3. 2014 Yılı ve Sonrası Fiyat Beklentileri

17. **2014 yılında kuraklık, don gibi doğa olaylarının yaşandığı ülkemiz dışında Avustralya, Kanada ve ABD'nin belli bölgelerinde iklime bağlı sorunların oluştuğu izlenmekle birlikte, bu sorunların kısa vadede piyasalarda önemli oynaklık yaratması beklenmemektedir.** Ancak, önümüzdeki dönemde Ukrayna gibi yakın coğrafyamızdaki bir ülkede oluşabilecek, beklentilerin dışında yeni gelişmeler, senaryoları farklılaştıracaktır.
18. FAO ve OECD tarafından her yıl hazırlanan ve uzun vadeli ürün fiyat tahminlerinin verildiği çalışmalarda⁵, orta ve uzun vadede talep artışının etkisiyle hububat ve yağlı tohumlarda fiyat artışları beklendiği gözlenmektedir. Buna karşılık et ve süt ürünlerinde fiyat artışlarının gecikmeli yaşanması, şeker ve pamukta ise uzun vadede istikrarlı bir seyrin izlenmesi öngörülmektedir. Öte yandan, unutulmamalıdır ki, söz konusu çalışmalar piyasaların istikrarlı yapısının bozulmayacağı varsayımına dayanmaktadır.

⁴ EU-Overview of CAP Reform 2014-2020, <http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf>

⁵ OECD-FAO Agricultural Outlook 2014-2023, Mart 2014.

II. Türkiye’de Durum

19. Ülkemizde 2007 yılından bu yana tarımsal ürün piyasalarında önemli bir istikrarsızlığın yaşanmamış olması tarımda üst üste büyümenin yaşandığı dönemleri beraberinde getirmiştir. Bu duruma tek istisnayı, 2009-2010 yıllarında hayvancılık sektöründe yaşanan arza bağlı sorunlar oluşturmuştur. Ancak diğer alt sektörlerdeki büyüme tarım sektöründe üretim artışı ve istihdamı desteklemiştir.
20. Diğer taraftan, 2007 sonrası dönemde, destekleme politikalarında değişim ve çeşitlenme ürünlerde belli ölçüde kalite artışı ve çeşitlenmeyi getirirken kırsal altyapının iyileştirilmesine yönelik yatırımlar yanında üreticilerin gelirini destekleyici kırsal kalkınma politikaları tarımsal büyümeye katkı yapmaktadır.
21. Bu çerçevede, aşağıdaki bölümlerde ülkemiz tarım sektöründe 2013 yılında yaşanan gelişmeler ile 2014 yılı beklentilerine yer verilmektedir.

II.1. 2013 Yılındaki Gelişmeler

22. TÜİK verilerine göre, tarım sektörünün 2012 yılında büyüme hızı yüzde 3,1, GSYH içindeki payı cari fiyatlarla yüzde 7,9 olarak gerçekleşmiş, 2013 yılında bu oranlar sırasıyla yüzde 3,1 ve yüzde 7,4 olmuştur. Sektörün toplam istihdam içindeki payı 2012 yılında yüzde 24,6 olarak gerçekleşirken 2013 yılında bu payın yüzde 23,8 olduğu anlaşılmaktadır.
23. Tablo-2’den görüldüğü üzere, 2013 yılının son üç aylık döneminde tarımsal büyümede yavaşlama vardır. Bu durumun, bazı sert kabuklu meyveler ve bakliyat üretimindeki azalmalar yanında sektöre yönelik yatırımların yavaşlamasından kaynaklandığı tahmin edilmektedir. Diğer taraftan, Ağustos 2013 sonrası dönemde tarım sektörü istihdamında bir önceki yılın aynı dönemine göre yaşanan yüzde 5’lik azalma da kuraklığın yarattığı olumsuz bir etki olarak yorumlanmaktadır.

Tablo 2: Tarım Sektörü Büyüme Oranları

Dönem (çeyrek)	2011	2012	2013
1	8,6	5,6	4,7
2	6,9	3,7	5,7
3	5,1	2,1	2,8
4	6,0	3,4	0,9
Yıllık	6,1	3,1	3,1

Kaynak : TÜİK

24. Ülkemizde tarımsal ürünlerde fiyat seviyesi TÜİK Üretici Fiyatları Endeksine göre 2012 yılında ortalama yüzde 5,8 artış gösterirken 2013 yılında söz konusu fiyatlarda yüzde 4,7 artış olmuştur. Diğer yandan, gıda ve içecek ürünleri fiyatlarının 2012 yılında bir önceki yılın Aralık ayına göre yüzde 9,1 arttığı, 2013 yılında ise bu oranın yüzde 9,7 olduğu izlenmektedir.
25. Seçilmiş bazı tarım ve gıda ürünü fiyatları tablo-3’de verilmiştir. **Ortalama ürün fiyatları dikkate alındığında, mısır ve pamuk dışındaki ürün fiyatlarının genel TÜFE seviyesi veya üzerinde arttığı saptanmıştır.**
26. Üretim verileri incelendiğinde, TÜİK verilerine göre, 2013 yılında bir önceki yıla göre tahıl ürünlerinde yüzde 12,3, sebzelerde yüzde 2,3, meyvelerde yüzde 1,2 oranında artış gerçekleşmiştir. Baklagiller ve pamuk gibi ürünlerin üretimi düşmüştür.
27. Tablo-3’de seçilmiş ürünler için verilen üretim miktarları ve tahıllarda TMO stokları incelendiğinde, **2013 yılında önceki yıllara göre önemli üretim artışları yaşandığı ve tahıl ürünleri stoklarının yükseldiği izlenmektedir. Bu ürünler arasında sadece pamuk istisna oluşturmuştur.**

Tablo 3: Türkiye’de Bazı Ürünlerde Üretim, Stok Miktarları (Bin ton) ve Ürün Fiyatları (ÜFE, TL/ton)

Ürün	2011	2012	2013
Buğday			
Üretim	21.800	20.100	22.050
Stok (*)	658	918	1.502
Fiyat (TL/ton)	590	610	670
(Dolar/ton)	353	340	352
Mısır			
Üretim	4.200	4.600	5.900
Stok (*)	0	47	104
Fiyat (TL/ton)	630	580	610
(Dolar/ton)	377	324	321
Şeker Pancarı			
Üretim	16.127	14.920	16.483
Fiyat (TL/ton)	130	130	150
(Dolar/ton)	78	73	79
Şeker			
Üretim	2.270	2.129	2.390
Fiyat (TL/ton)	1.790	1.940	2.110
(Dolar/ton)	1.072	1.082	1.110
Ayçiçeği			
Üretim	1.335	1.370	1.523
Fiyat (TL/ton)	1.150	1.340	1.390
(Dolar/ton)	689	748	731

Ürün	2011	2012	2013
Pamuk (lif)			
Üretim	1.032	928	900
Fiyat (TL/ton)	4.700	3.075	3.375
(Dolar/ton)	2.814	1.715	1.775
Süt			
Üretim	15.056	17.401	18.224
Fiyat (TL/ton)	710	830	940
(Dolar/ton)	425	463	494
Kırmızı Et			
Üretim	775	914	996
Fiyat (TL/ton)	13.100	14.100	15.100
(Dolar/ton)	7.844	7.866	7.942

Kaynak: TÜİK; ESK; Kalkınma Bakanlığı, (*) TMO stok verileridir.

Not: Kütlü pamuk fiyatının 2,5 katı olarak hesaplanmıştır.

28. Bilindiği gibi ülkemizde temel amaçlardan biri de genel istatistik altyapısının iyileştirilmesidir. Tarım istatistikleri de bunun içinde öncelikli olan alanlardandır. **Tarım istatistiklerinin ve özellikle üretime ilişkin verilerin daha sağlıklı biçimde toplanması ve değerlendirilerek kamuoyuna duyurulması önemli görülmektedir.** Özellikle et, süt ve tahıl üretim verilerinde yöntemle ilgili olduğu düşünülen ve yıldan yıla ani artışlara, veri serilerinde kopmalara ve açıklanamayan büyümelere yol açan değişimler dikkat çekicidir. Söz konusu değişim ve gelişmelerin nedenlerinin başta Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olmak üzere ilgili kurumlarca kamuoyuna şeffaf şekilde açıklanması önemli görülmektedir.
29. Dış ticaret verileri incelendiğinde, tarım ürünleri ithalatının 2011 yılında hızlı bir şekilde arttığı, ardından 2012 yılında yüzde 16 oranında azaldığı, ihracatın ise, söz konusu iki dönemde de aynı seviyede kaldığı gözlenmektedir. Bu ürünlerde 2013 yılında ihracattaki artış hızı ithalatın üzerinde seyretmiştir.
30. Gıda ve içecek sanayii ürünleri ihracatı ise, 2013 yılında yüzde 12 civarında artışla 10,6 milyar dolar olurken yüzde 6 olan ithalat (5,4 milyar dolar) artış hızının üzerinde bir gelişme göstermiştir (tablo-4). **Tarımsal ürünler ile işlenmiş ürün ithalatında son yıllarda görülen artışlar özellikle gıda sanayii ihracatından kaynaklanan hammadde talebi, gelişen turizm ve Suriye'den ülkemize göç edenlerden doğan talep artışıyla ilişkilendirilebilecektir.**

Tablo 4: Tarım Sektöründe Dış Ticaret Göstergeleri (ISIC, Rev.3)

Alt Sektörler	Yıllar		
	2011	2012	2013
İTHALAT (Milyon ABD doları)			
Bitkisel Üretim	7 579	6 334	7 143
Hayvancılık	1 090	912	414
Ormancılık ve Tomrukçuluk	226	201	161
Balıkçılık	49	56	58
TOPLAM	8 944	7 503	7 776
Gıda Sanayii	4 905	5 123	5 441
İHRACAT (Milyon ABD doları)			
	2011	2012	2013
Bitkisel Üretim	4 847	4 797	5 186
Hayvancılık	301	370	442
Ormancılık ve Tomrukçuluk	19	22	27
Balıkçılık	186	190	258
TOPLAM	5 353	5 379	5 912
Gıda Sanayii	8 880	9 514	10 665

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, TÜİK.

31. **Suriye’deki savaş ortamı, Türkiye’den Ortadoğu ülkelerine karayoluyla yapılan taze sebze ve meyve ihracatında aksamaya yol açmıştır.** Bu durum üretici açısından piyasada istikrarsızlık yarattığından özellikle Adana, Mersin ve Hatay illerindeki üreticileri olumsuz etkilemiş ve söz konusu bölgelerde sebze üretiminde azalmaya yol açmıştır. Mısır, pamuk ve soya gibi desteklemeye tabi ürünlerin ekiminde ise artış gözlenmiştir. Diğer taraftan, ülkemizden Irak ve Suriye’ye yönelik temel besin maddeleri olan buğday, soğan, patates, şeker ve baklagiller (nohut, kuru fasulye, mercimek) gibi ürünlerin ticareti artmıştır. Sera ürünlerinde bazı pazarlarda rakip olduğumuz Lübnan ve Ürdün gibi ülkelerin ihracatı da aynı karışıklıklardan olumsuz etkilenmiş olup özellikle Rus ve Avrupa pazarına ihraç edilen sera ürünleri miktarı ülkemiz lehine artmıştır.⁶ Bu etkiler 2014 yılında da devam etmektedir.

II.2. 2014 Yılında Beklenen Gelişmeler

32. **Ülkemizde 2014 yılı tarımsal üretim dönemi doğal afetlerle başlamıştır.** Aşağıda ayrıntıları verildiği üzere, tarımsal üretim açısından risk oluşturan kuralık, don ve dolu gibi birçok olumsuzluk bir arada yaşanmaktadır. Bu olayların etkisi önümüzdeki aylarda

⁶ Anonim, Tarım Sektör Raporu, Frankfurt School of Finance & Management, 2014.

gıda fiyatlarında önemli sayılabilecek artışlar ve bazı ürünlerin ithalatında yükseliş şeklinde görülebilecektir.

33. Orman ve Su İşleri Bakanlığı Meteoroloji Genel Müdürlüğü (MGM) verilerine göre, ülkemizde 2013 yılı Ekim ayından Şubat 2014 sonuna kadarki yağışlar mevsim normallerine göre yüzde 27,4 ve geçen yılın aynı dönemindeki yağışlara göre yüzde 40,4 azalmıştır.⁷ Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB) 2013-2014 Tarımsal Üretim Dönemi Kuraklık Risk Tahmin Raporu'nda İç Anadolu, Akdeniz, Doğu Anadolu bölgelerinde meteorolojik kuraklık yanında kışlık hububat için tarımsal kuraklık riskinin de bulunduğu, Marmara bölgesi dışında tüm bölgelerde özellikle buğdayda rekolte kayıplarının olacağı tahmin edilmektedir. Bu kapsamda, **sezonun geri kalanında yeterli yağış alınacağı varsayımına rağmen bazı bölgeler ve bazı tarım ürünlerinde uzun yıllar ortalamasına göre verim düşüşü yaşanabileceği öngörülmektedir.**
34. **Nisan ayında gerçekleşen yağışlar, gerek hububat ürünlerinin gelişimi, gerek ekimine başlanan endüstri bitkileri ve yağlı tohumlar gibi birçok ürün için hayati önem taşımaktadır.** Bahar aylarında mevsim normalleri üzerinde yağışların gerçekleşmesi ve mevsim normallerinde gerçekleşecek sıcaklıklar ile bu yıl önemli bir tehdit olarak görünen tarımsal kuraklık riskinin azalacağı değerlendirilmektedir. Ancak TZOB raporunda, geçen yıl 22,1 milyon ton olan buğday üretiminin 2014 yılında 18,9 milyon ton seviyelerinde kalabileceği belirtilirken, hububatın yanı sıra ekim dönemi gelen pamuk, mısır gibi ürünlerin de tehlikeye girebileceği, havaların sıcak gitmesiyle beraber erken çiçek açarsa meyve üretiminde de azalma yaşanabileceğini öngörülmektedir.⁸ Görüldüğü üzere, Mart ayında yapılan bu değerlendirmeler tarımda kötü senaryonun yaşanması riskini ele almış, nitekim aşağıda açıklandığı üzere izleyen dönemde risklerin bir kısmı gerçekleşmiştir.
35. **TZOB'nin bir başka çalışmasına göre⁹, Mart ayının son günlerinde ülkemizin çeşitli bölgelerinde don, dolu ya da kuraklığa bağlı afet riski yaşanmıştır.** Örneğin, Karadeniz Bölgesinde çay, fındık ve kivi bahçelerinde don zararı olduğu; İç Anadolu, Doğu Anadolu ve Geçiş Bölgelerinde, hububat tarlalarında sararmalar görüldüğü, Malatya'da kayısı, Amasya'da elma bahçelerinin dondan etkilendiği, elmada, Niğde'de ve Karaman'da don zararı görüldüğü bildirilmiştir. Ayrıca, Akdeniz ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde; Adana ve Mersin'de yer yer oluşan soğuk hava, fırtına, dolu ve don meyvelerde zarara yol açmıştır. Genel olarak don zararı kayısı, şeftali, badem, ceviz, erik, elma ile bağlarda değişen oranlarda zarara neden olmuştur. Öte yandan, önemli meyve üretim bölgelerinden Hatay, Osmaniye, Muğla, Afyonkarahisar, İzmir, Bursa, Yalova ve Burdur'da herhangi bir zararın oluşmadığı anlaşılmaktadır.
36. Hatırlanacak olursa, tarımsal kuraklığın yaşandığı 2007 yılında tarımsal üretimde yüzde 7 civarında bir küçülme yaşanmıştır. **Yukarıda açıklanan doğal afetler dikkate alındığında, 2014 yılı için de tarımda küçülme riskinin bulunduğu görülmektedir. Bunun yanında, meyvecilik yapılan bölgelerin bir bölümünde yaşanan afetler, rekabette avantajlı konumda bulunan taze ve işlenmiş meyve ürünlerinin ihracatını önemli ölçüde sekteye uğratabilecektir.**

⁷ Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Meteoroloji Genel Müdürlüğü, <www.mgm.gov.tr>

⁸ TZOB, 2013-2014 Tarımsal Üretim Dönemi Kuraklık Risk Tahmin Raporu, Mart 2014.

⁹ <http://www.tzob.org.tr>

37. Ülkemizde tarımsal üretimde verimin büyük ölçüde yağışa bağlı olması sebebiyle, 2007 yılında yaşanan kuraklığın tarımda yol açtığı küçülme göz önüne alınarak yapılan değerlendirmelere göre, doğal afetler tarım ekonomisinde sorunlara yol açabilecektir. Örneğin, kuraklığın yem fiyatlarındaki artışı tetikleyebileceği, böylece etkilerin hayvancılığa da yansiyebileceği ve aynı şekilde gıda sanayiinin hammadde tedarikinin olumsuz etkilenebileceği düşünülmektedir.
38. Yeterli yağış olmazsa ülkemizde tarımsal ürün ve gıda ürünleri ithalatı yapılmasının gerekeceği ve gıda ürünleri fiyatlarının artacağı açıktır. Nitekim buğdayda 2014 yılında 3 milyon ton veya üzerinde ithalat gereği oluşması olasılığı vardır. Dünya genelinde tarımsal üretimde doğal afetlere bağlı verim ve üretim düşüşleri yaşanması olasılığı da dikkate alınırrsa ithalata bağımlı kalınması halinde de temel tarımsal ürün fiyatlarındaki artışların tüketici bütçesi açısından zarar verici boyutlara varması 2014 yılı için bir tehdit olarak değerlendirilebilir. Tüm sayılan riskler dikkate alındığında tahıllar başta olmak üzere beslenme açısından temel ürünlerde stok yönetiminin önemi bir kez daha görülmektedir.
39. Bu çerçevede, başta tarımsal KİT'ler olmak üzere ürünlerin üretim seviyesi beklentisi ile birlikte dönemsel başlangıç ve bitiş stokları gözetilerek dış ticaret dahil ürün tedarik politikalarının gelecekte olası maliyet artışlarına maruz kalmadan oluşturulması önemli görülmektedir. Nitekim, 2014 yılının Nisan ayında alınan Bakanlar Kurulu Kararı ile TMO'ya 4,2 milyon ton (31 Mayıs 2016 tarihine kadar 2,5 milyon ton buğday, 1 milyon ton arpa, 500 bin ton mısır ve 1 Eylül 2016 tarihine kadar 200 bin ton pirinç) tahıl ürünü için gümrük vergisiz ithalat izni verilmiştir.
40. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 2013-2017 yıllarını kapsayan Türkiye Tarımsal Kuraklıkla Mücadele Stratejisi ve Eylem Planında kuraklığın etkilerinin azaltılması için eylemler geniş perspektifte ele alınmıştır. Eylem Planı kapsamında kuraklık olduğu yıllarda, kuru ve sulu tarım alanlarında uygulanmak üzere çeşitli adımlardan oluşan kuraklık eylem faaliyetleri bulunmaktadır. Eylem Planında yer alan bu faaliyetler, kuraklık risk tahmini ve kriz yönetimi, sürdürülebilir su arzının sağlanması, tarımsal su talebinin etkin yönetimi, destekleyici Ar-Ge çalışmalarının hızlandırılması ve eğitim/yayım hizmetlerinin artırılması ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi başlıkları altında gruplanmıştır.¹⁰
41. Diğer taraftan, kuraklığın etkileri ve mücadele tedbirleri dikkate alındığında **Onuncu Kalkınma Planı Öncelikli Dönüşüm Programları arasında yer alan Tarımda Su Kullanımının Etkinleştirilmesi Programı'nın** eylem planına dönüştürülerek uygulanmasının tarımda etkin su kullanımını artırmak yanında, kuraklık gibi afetler karşısında tarım üzerinde yaşanacak olumsuz etkilerin azaltılması açısından önemli bir planlama içermekte olduğu değerlendirilmektedir.
42. Bu çerçevede, **kuraklık döneminde meydana gelen olumsuz etkileri en aza indirmek için tarımda öngörülen kısa, orta ve uzun vadeli önlemler şöyle sıralanabilecektir:**

¹⁰ Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Türkiye Tarımsal Kuraklıkla Mücadele Stratejisi ve Eylem Planı 2013-2017.

- **Kısa vadede**, çok su tüketen ürünler mümkün olduğunca ekilmeyerek, üreticinin su tüketimi az olan ürünlere yönlendirilmesi,
 - **Orta vadede**, kuraklığa dayanıklı tohum kullanımının teşvik edilmesi, çiftçilere su tasarrufu konusunda eğitim verilmesi,
 - **Uzun vadede** ise, sulanmayan veya sulanamayan tarımsal alanların hızlı bir şekilde sulamaya açılması, ekonomik üretim için arazilerin toplulaştırma yoluyla büyütülmesi ve modern sulama yöntemlerinin kullanılmasıyla kuraklığın etkilerinin en aza indirilmesi.
43. **Son yıllarda hayvancılığa sağlanan desteklerle süt ve et üretimi ile fiyatlarında belli bir istikrar sağlanmıştır.** Ancak hayvancılık sektöründe gelişmenin devamlılığı açısından yem ihtiyacının uygun fiyat ve miktarda sağlanması önceliğini korumaktadır. Kuraklığın en önemli etkisi söz konusu ihtiyacın sağlanmasında oluşacak risklerdir. Hatırlanacağı üzere, 2012 yılında ülkemizde kaba yem ihtiyacı karşılanamadığı için yem fiyatları artmış ve yem-süt ve yem-et dengesi bozulduğu için birçok hayvancılık işletmesi mali açıdan zora düşmüş, bir kısmı kapanmıştır. Özellikle Doğu Anadolu’da son yıllarda kurulan birçok işletmenin devamlılığı açısından yaşanan sorunların temelinde söz konusu dengesizlik bulunmaktadır.
44. **Hayvancılıkta yaşanan söz konusu dengesizliği gidermek açısından piyasaya müdahale yetkisi tanınan Et ve Süt Kurumu’nun yapılandırılmamış olması ve sektöre yeni getirilen herhangi bir destekleyici uygulama bulunmaması önemli bir eksikliktir.** Halen devam eden hayvancılığa özgü desteklerin etkileri de dikkate alındıktan sonra destekleme politikalarının yeniden gözden geçirilmesinde fayda görülmektedir.
45. Türkiye’de 2013 yılının son bölümü ile 2014 yılının başlarında yaşandığı üzere ABD’nin bir bölümünde de (Kaliforniya başta olmak üzere Batı eyaletlerinde) kuraklığın etkili olduğu anlaşılmaktadır. ABD’de kuraklık haritaları çıkarılmış, ilk etapta kuraklığın etkilerini azaltmak ve çiftçilere mali katkı sağlamak amacıyla belirli bir bütçe ayrıldığı açıklanmıştır. Benzer bir yaklaşım ülkemiz tarımı açısından da benimsenebilir.
46. Ülkemizde halihazırda 2090 sayılı “*Tabii Afetlerden Zarar Görecekt Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun*” ile yangın, yersarsıntısı, yer kayması, fırtına, taşkın, sel, don, dolu, kuraklık, haşere ve hastalık gibi nedenlerle tarımsal ürünleri, canlı - cansız (toprak dahil) üretim araçları ve tesisleri zarar gören veya yok olan ve bu yüzden çalışma ve üretme imkanları önemli ölçülerde bozulan çiftçilere, köylünün kurmuş olduğu tarımsal amaçlı üretim kooperatiflerine, Devletçe gerekli yardımların sağlanması ve yapılacak yardımlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amaçlanmaktadır.
47. Diğer taraftan, 5363 sayılı “*Tarım Sigortaları Kanunu*” ise, üreticilerin Kanunla belirtilen riskler (*uygulama kapsamına alınacak bitkiler, bitkisel ürünler ve seralar, tarımsal yapılar, tarım alet ve makineleri ile çiftlik hayvanları için kuraklık, dolu, don, sel, taban suyu baskını, fırtına, hortum, deprem, heyelan, yangın, kaza ve zararlılar ile hayvan hastalıklarının neden olacağı zararlar ve/veya tarım sektörü bakımından önemli görülecek diğer riskler*) nedeniyle uğrayacağı zararların tazmin edilmesini temin etmek

üzere, uygulanacak tarım sigortalarına ilişkin usul ve esasların belirlenmesini amaçlamaktadır.

48. Bu doğrultuda, her il ve ilçede hasar tespit komisyonları aracılığı ile kesin hasar tespiti belirlendikten sonra **tarım sigortası yaptırmamış olan üreticiler de dahil olmak üzere dondan etkilenen tüm üreticiler için ilave destek mekanizmalarının oluşturulması ve uygulanması gerektiği düşünülmektedir. Bu destekler için tarım sigortası yaptıranlara hak edilen miktarda ödeme yapılırken sigortası olmayanlara zararın daha düşük bir kısmının ödenmesi tarım sigortalarının özendirilmesi açısından önemli görülmektedir.**
49. Önümüzdeki süreçte küresel ısınmanın etkileri olarak daha sık don ve kuraklık sorunları ile karşı karşıya gelinebileceği dikkate alındığında, tarım sigortasının yaygınlaştırılması gibi ön tedbirlerin alınmasının yanı sıra soğuğa ve kuraklığa dayanıklı yeni çeşitlerin geliştirilmesi çalışmalarına da ağırlık verilmesi gerektiği düşünülmektedir. Kuraklığın sigorta kapsamına alınmasının değerlendirilmesi bir alternatif olarak görülmekle birlikte, bu afete karşı devlet desteğinin kaçınılmaz olarak yüksek tutulması söz konusu olacaktır. Bu sigortanın uygulanabilirliği açısından bir fizibilitenin yapılması faydalı görülmektedir.
50. **Bu çerçevede, 2014 yılında ülkemizde tarımda yaşanabilecek iklimden kaynaklanan sorunların çözümü açısından veriye dayalı tedbirlerin önceden alınması önemlidir.**
51. **Nihai olarak, 2014 yılı tarımsal destekleme bütçesinin bir kısmının ürün bazında yapılan değerlendirmeler kapsamında afet ödemelerine ayrılması yanında, gerektiği takdirde, bütçe imkanları çerçevesinde ek kaynağın üretici zararlarını gidermek üzere tahsis edilmesi üretimin sürdürülebilirliği açısından olumlu olacaktır.**