

230

Mayıs 2020

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

KORONAVİRÜS SALGINI VE TEMEL GIDA
PIYASALARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

SELVİ EREN
İKV Uzman Yardımcısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI

www.ikv.org.tr



KORONAVİRÜS SALGINI VE TEMEL GIDA PİYASALARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Selvi EREN
İKV Uzman Yardımcısı

Genel Değerlendirmeler

- Nisan ayına ait açıklanan temel gıda ürünlerindeki fiyat değişim tabloları, koronavirüsün küresel bir salgına dönüştüğü sürecin başında ve devamında gıda piyasalarında ne gibi değişimler olduğuna ışık tutuyor.
- Mart ayında dengeli seyreden piyasalarda pirinç ve şeker fiyatlarında belirgin değişimler göze çarpıyordu. Nisan ayına gelindiğinde artan korumacı politikalar, özellikle buğday ve pirinç ticaretine dair endişeler doğurdu.
- Güncel verilere göre koronavirüs krizi nedeniyle dünya genelinde 12 ülkede 16 tarım ve gıda ürünü ihracatında kısıtlama veya yasak uygulanıyor.
- Salgının orta ve uzun vadedeki sosyal, ekonomik ve politik etkilerinin analiz edilmesi için henüz erken olsa da yapılan analizler, gıda piyasalarında pandeminin etkilerinin artacağına dikkat çekiyor.
- Artan endişelere rağmen gıda piyasalarında küresel dengenin korunabildiğine dair çağrılar yapılıyor. Sonuç olarak ihracat kısıtlamaları temelindeki korumacı politikaların gıda piyasalarında krize neden olabileceği vurgulanıyor.

Küresel salgının merkez üssünün Avrupa olduğunun ilan edildiği ve karantina önlemlerinin büyük bir hızla alındığı mart ayı, aynı zamanda gıda güvenliğine dair endişelerin arttığı bir dönem oldu. Salgına karşı alınan karantina önlemleri ve sosyal mesafe kuralları sebebiyle birçok ülkeye ve şehre giriş ve çıkışlar durduruldu. Bu durum malların tedarikini de etkiledi. Özellikle gıda tedarikinde tarladan ürünlerin toplanması sürecinden başlayarak aksaklıklar yaşandı. Belirsizliklerin yarattığı korkular ve hızla yayılan yanlış bilgiler çerçevesinde oluşan panik sebebiyle stok yapma ve ticareti sınırlandırma eğilimleri görüldü. Nisan ayında artarak devam eden bu eğilimler, başta dengeli seyreden gıda piyasalarında pirinç, şeker ve mısırdaki ani fiyat değişimlerini tetiklerken, buğday ve pirinç ticaretine dair endişeler doğurdu.

Mart ve Nisan Ayında Temel Gıda Ürünleri Fiyatlarındaki Değişimler

Hububat, şeker, bitkisel yağlar, süt ürünleri ve et olmak üzere 5 temel gıda grubunun küresel pazardaki değişimlerini her ay takip eden FAO Gıda Fiyatı Endeksi'nin 7 Mayıs 2020'de yayımlanan son verileri, küresel salgının yarattığı etkilerin gıda piyasalarında belirginleştiğini gösteriyor.¹

Nisan ayında ortalama gıda fiyatı endeksinin Ocak 2019'dan sonraki en düşük seviyesine geldiğini belirten FAO, mart ayındaki fiyat düşüşlerini büyük oranda pandemi nedeniyle talepte meydana gelen daralma ile açıklamıştı. Buna rağmen piyasaların dengeli ilerlediğine vurgu yapan veriler,² nisan ayında yerini ürün özelinde arz-talep dengesindeki değişim ve ticaret kısıtlamalarının yarattığı fiyat oynaklığına bıraktı.

Hububat grubu fiyat endeksi, Mart 2020'ye göre 0,4 puanlık minimal bir değişim oranıyla dengesini korusa da pirinç ve buğday fiyatlarındaki artış dikkat çekiyor. Son üç aydır fiyatı yükselme trendine giren pirinç özelinde lojistik aksamalar ve Vietnam'ın geçici olarak getirdiği ihracat yasağı, son dönemdeki fiyat değişikliğini tetikleyen unsurlar arasında yer alıyor. Küresel pirinç fiyatı, Haziran 2018'den sonraki en yüksek oranına ulaştığı için bu ürünlerdeki gelişmelerin çok yakından takip edilmesi gerekiyor. Ayrıca ticari kısıtlamalara rağmen koronavirüs krizinin küresel salgına dönüştüğü mart ayında dengeli bir şekilde seyreden buğday fiyatları nisan ayında yükselme trendine girdi.

Öte yandan aynı grup içerisinde yer alan mısır fiyatlarında şubat ve mart aylarında görülen düşüş, nisan ayında çok daha belirgin hale geldi. Bunun sebebi ise artan arza karşın küresel koronavirüs salgınıyla birlikte mısıra olan talepte azalma yaşanmasında yatıyor. Nitekim ihracatın sorunsuz devam etmesi ve Latin Amerika'daki ürünün piyasaya sürülmesi, arzda önemli bir artış yaşanmasına neden oldu. Ancak hayvan yemi ve etanol talebinin düşmesi, mısıra olan talebi büyük ölçüde olumsuz etkiledi.

¹ <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/> , Erişim Tarihi: 07.05.2020

² http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/Market_monitor/AMIS_Market_Monitor_current.pdf , Erişim Tarihi: 25.04.2020

Grafik: 5 Temel Gıda Grubunun Son Bir Yıldaki Fiyat Endeksi³



Küresel salgınla mücadele kapsamında alınan karantina önlemlerinin ürün bazında talepleri etkilemesi, fiyatlardaki düşüşü tetikleyen faktörler arasında sıralanıyor. Ancak et fiyat endeksinde aralık ayından bu yana düşüş görüldüğünü; aynı şekilde bitkisel yağ fiyat endeksinde de özellikle palm yağına azalan talebe bağlı olarak düşüş yaşandığını belirtmek gerekiyor. Salgından önce görülen talepteki azalma, karantina önlemlerinin gıda tüketim alışkanlıklarını değiştirmesi sebebiyle nisan ayında da devam etti.

Özellikle restoran, otel ve kafe gibi yeme-içme yerlerinin kapanması dolayısıyla şeker talebinin mart ayından itibaren belirgin ölçüde azaldığı gözleniyor. Ek olarak ham petrol fiyatlarının düşmesinin üreticilerin etanol yerine şeker üretimine odaklanmasına neden olduğuna dikkat çekiliyor. Buna göre mart ayından itibaren azalmaya devam eden talebe karşın şeker arzında yaşanan artış, küresel şeker fiyat endeksinde şubat ayına göre %30 oranında bir düşüş yarattı.⁴

³ <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>, Erişim Tarihi: 07.05.2020

⁴ <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>, Erişim Tarihi: 07.05.2020

Tablo 1: 5 Temel Gıda Ürününün Nisan 2020 Fiyat Endeksindeki Değişimler

Gıda Ürünü	Mart 2020'ye göre Değişim	Nisan 2019'ya göre Değişim
Ortalama Gıda Endeksi	↓ %3,4	↓ %3,0
Hububatlar	-	↑ %2,4
Bitkisel Yağlar	↓ %5,2	↑ %2,4
Süt Ürünleri	↓ %3,6	↓ %8,8
Et	↓ %2,7	↓ %1,2
Şeker	↓ %14,6	↓ %20,2

Kısıtlayıcı Politikalar ve Gıda Piyasaları Üzerindeki Olumsuz Yansımaları

2011 yılında G20 Tarım Bakanları toplantısının akabinde hububat ürünleri piyasasını takip edebilmek ve gereken tedbirleri zamanında alabilmek için kurulan Tarım Piyasaları Bilgi Sistemi (*Agricultural Market Information System- AMIS*), 4 ürün (buğday, mısır, pirinç ve soya fasulyesi) üzerine odaklanıyor.⁵ 10 kurumun temsilcilerinden⁶ oluşan bir Yürütme Kurulu altında faaliyetlerini sürdüren AMIS'in Sekreteryası kurumlar arasında dönüşümlü olarak üstleniliyor.

Yayımlanan nisan ve mayıs raporlarında koronavirüs salgınının 4 ürün temelindeki etkilerini ortaya koyan AMIS, ilk olarak piyasaların dengeli seyrettiğine dair panik

⁵ Agricultural Market Information System, <http://www.amis-outlook.org/amis-about/en/>, Erişim Tarihi: 15.04.2020

⁶ Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), Uluslararası Gıda Politikaları Araştırma Enstitüsü (IFPRI), Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD), Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), Dünya Bankası Grubu (World Bank Group), Dünya Gıda Programı (WFP), Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Uluslararası Tohum Konseyi (IGC) ve Küresel Tarımsal İzleme Dünya Gözlemleri Grubu (GEOGLAM)

dalgasını giderecek açıklamaları ön plana çıkardı. Özellikle buğdayda 2019/2020 tarımsal üretim dönemindeki en yüksek üçüncü kapasiteye ulaşılmasının beklendiği dile getirildi. 7 Mayıs 2020 tarihinde yayımlanan ve nisan ayındaki gelişmeleri aktaran son rapor ise küresel salgının ihracat yasakları temelli korumacı politikaları tetiklediğini duyurdu. Geçici süreyle bile olsa kısıtlayıcı politikalar uygulanmasının 2008 finansal krizindeki hataların tekrarı olacağı belirtilerek, böylesi politikaların büyük bir hata olduğu öne sürüldü. Dahası ülkelerin gıda güvenliğini garanti edebilmek adına getirdiği ticaret kısıtlamalarının amacının tam aksine, gıda piyasalarında kriz yaratacağının altı çizildi.

Küresel üretimde ve ticarete önemli konumdaki ülkelerin mevsimsel koşulları hakkında da bilgi veren Nisan 2020 Raporu⁷ ve Mayıs 2020 Raporu⁸ aynı zamanda koronavirüs etkisiyle iç piyasadaki dengeyi sağlama adına getirilen ihracat kısıtlamalarından da bahsediyor.

Buğday üreticileri arasında 11'inci olarak konumlanan Türkiye'de⁹ üretim koşullarının uygun olduğu bilgisi paylaşılıyor. Dünyanın en büyük buğday ihracatçısı Rusya Federasyonu'nun güney bölgelerinde kuraklığın olumsuz etkiler yaratabileceği; aynı şekilde AB-27 ve Birleşik Krallık'taki üretimin belirli miktarda risk barındırdığı öngörülüyor. Birlik üyesi olan güney ve doğu Avrupa'da yer alan ülkelerde kuraklık; kuzey ve kuzeybatıda yer alan ülkelerde ise fazla yağış nedeniyle buğday üretim oranında değişim yaşanabileceği belirtiliyor. Diğer yandan küresel buğday üretimine ait veriler, mart ayında 764.493.000 ton üretim yapıldığını; nisan ayında ise 30.000 tonluk bir azalma olduğunu ortaya koyuyor.¹⁰

Pirinç üretiminde sırasıyla dördüncü ve beşinci sırada yer alan Endonezya ve Vietnam'da¹¹ üretimdeki gidişatın yakından izlenmesi gerektiği ifade ediliyor. Nitekim Endonezya'da ülke genelinde uzun süredir devam eden kuraklık, üretimde belirgin azalmalara neden olurken; Vietnam'da belli bölgelerde tuzlu suyun toprağa karışması, ekim alanlarını daralttı. Tayland'da sulama yetersizliği nedeniyle ekim alanlarının üçte birinin kaybedilebileceği öngörülüyor.

Mısır üretiminde ülkelerin genel olarak üretim için uygun hava koşulları ve yağış seviyesine sahip olduğu belirtilen raporda sadece, Brezilya'nın güneyinde düşük yağış oranı nedeniyle az ürün alındığından söz ediliyor. Ayrıca AB'de merkez ve güneydoğudaki ülkelerde görülen kuraklık ve soğuk hava dalgasının ekim ve hasada olumsuz yansıdığı görülüyor.

⁷AMIS Market Monitor No.77- April 2020, http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/Market_monitor/AMIS_Market_Monitor_Issue_77.pdf , Erişim Tarihi: 20.04.2020

⁸AMIS Market Monitor No.78- May 2020, http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/Market_monitor/AMIS_Market_Monitor_current.pdf , Erişim Tarihi: 08.05.2020

⁹ World Wheat Production, May 2020, <http://www.worldagriculturalproduction.com/crops/wheat.aspx> , Erişim Tarihi: 14.05.2020

¹⁰ <https://beef2live.com/story-world-wheat-production-ranking-country-204-161042>, Erişim Tarihi: 02.05.2020

¹¹ World Rice Production 2020/2021, May 2020, <http://www.worldagriculturalproduction.com/crops/rice.aspx> , Erişim Tarihi: 14.05.2020

Son olarak çoğu üretici ülkede henüz ekiminin yapılmadığı soya fasulyesinin Brezilya'nın güney bölgesindeki üretiminde kuraklık sebebiyle büyük ölçüde azalma olacağı öngörülüyor.

FAO gıda fiyat endeksinin yanı sıra AMIS Hububat Piyasaları İzleme Raporu, küresel salgının yarattığı talep dalgalanmalarına dikkat çekerken; mısır ve şeker örneğinde olduğu gibi bazı ürünlerde arz artışı bile olduğunu dile getiriyor. Gıda kıtlığına dair endişeleri gidermek adına önem taşıyan bu veriler, özellikle meyve ve sebze sektöründe karantina önlemlerinin üretim, tedarik ve tüketimde pürüzler yarattığını kabul ediyor. Ancak küresel gıda piyasalarının dengeli ilerlediği, fiyat oynaklığının artmadığı ve gıda stoklarının talebi karşılamada yeterli olduğu en fazla altı çizilen konular arasında yer alıyor.

Uluslararası Gıda Politikaları Araştırma Enstitüsü (IFPRI) ve Uluslararası Ticaret Merkezi'nin (ITC) paylaştığı ticaret kısıtlamalarına dair online haritalama sistemleri, ülke politikalarındaki korumacı politika eğilimlerinin farklı türlerini izlemeye olanak sağlıyor.^{12, 13} Buna göre küresel salgın nedeniyle sürecin başından bu yana 18 ülke, 26 tarım ürünü ihracatında geçici kısıtlama veya yasak getirdi. Geçici olarak uygulanan veya sürecin devamında uygulanmaya başlayan kısıtlamalar söz konusu olduğu için son verilere göre 12 ülkede pandemi kapsamında ihracat yasakları devam ediyor.

¹²<https://public.tableau.com/profile/laborde6680#!/vizhome/ExportRestrictionsTracker/FoodExportRestrictionsTracker> , Erişim Tarihi: 11.05.2020

¹³ <https://www.macmap.org/covid19> , Erişim Tarihi: 11.05.2020

Tablo 2: Devam Eden İhracat Kısıtlamalarına Dair Detaylar

Ülke	Kısıtlamanın İçeriği	Kısıtlamanın Başlangıç ve Bitiş Tarihleri	Kısıtlamaya Konu Olan Ürünler
Beyaz Rusya	İhracat yasağı	31 Mart günü başlatılan ihracat yasağı 30 Haziran 2020 tarihine kadar devam edecek.	Karabuğday, karabuğday tanesi, soğan çeşitleri ve sarımsak
Cezayir	İhracat yasağı	22 Mart 2020'de başlatılan yasağın bitiş tarihi belirtilmedi.	Hurma dışında taze meyve ve sebzeler, süt, mineral su, domates püresi, makarna, baklagiller, pirinç, yağlar, şeker, irmik, un ve gıda katkı maddeleri
Ermenistan	Avrasya Ekonomik Topluluğu ülkeleri dışına ihracat yasağı	31 Mart 2020 tarihinde açıklanan karar, 30 Haziran 2020'ye kadar geçerli olacak.	Soğan, sarımsak, şalgam, çavdar, pirinç, karabuğday, darı, tahıllar, kepekli un ve tahıl granülleri, karabuğday gıda ürünleri, ezilmiş ve ezilmemiş soya fasulyesi ve ayçiçeği tohumu
Kazakistan	İhracat yasağı ve kota	13 Nisan günü açıklanan karar, 1 Eylül 2020 tarihine kadar geçerli olacak.	İhracat yasağı içeriğine karabuğday, şeker, patates, her türlü soğan, sarımsak, ayçiçeği çekirdeği ve ayçiçek yağı dahil ediliyor. Havuç, şalgam, pancar, her çeşit lahana, buğday veya çavdar unu ile yumuşak buğday ürünlerinde aylık kotalar belirlenecek.
Rusya Federasyonu	Avrasya Ekonomik Topluluğu ülkeleri dışına ihracat yasağı	1 Nisan'da açıklanan karar, 1 Temmuz 2020'ye kadar geçerli olacak.	Arpa, buğday, çavdar ve mısır

Türkiye	Ön izne bağlı ihracat kısıtlaması	7 Nisan 2020'de Resmi Gazete'de yayımlanan karar, 31 Ağustos 2020'ye kadar geçerli olacak.	Limon
Kamboçya	İhracat Yasağı	5 Nisan'da başlatılan yasak için bitiş tarihi belirtilmedi.	Çeltik pirinci, beyaz pirinç ve balık
Kırgızistan	İhracat yasağı	23 Mart 2020 tarihinde başlatılan ihracat yasağı 22 Eylül 2020 tarihine kadar geçerli olacak.	Buğday, un, bitkisel yağ, şeker, tavuk yumurtası, pirinç ve makarna
Kuveyt	İhracat yasağı	12 Mart günü başlatılan kapsamlı ihracat yasağının bitiş tarihi belirtilmedi.	Tüm gıda ürünleri
Mali	İhracat yasağı	17 Nisan 2020 tarihinde başlatılan ihracat yasağının bitiş tarihi bilinmiyor.	Pirinç, darı, şeker, süt ve makarna
Ukrayna	İhracat yasağı	2 Nisan 2020 tarihinde başlatılan ihracat yasağı, 1 Temmuz 2020 tarihine kadar devam edecek.	Karabuğday ve karabuğday tohumu
Tacikistan	İhracat yasağı	25 Nisan 2020 tarihinde başlatılan ihracat yasağının bitiş tarihi bilinmiyor.	Tohum, fasulye, buğday, un, pirinç, yumurta, patates, et

Kaynakça: AMIS, FAO, WTO ve ITC verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Sonuç Yerine: Kriz Yönetiminde Öncelik, Sistemdeki Dengeyi Korumak Olmalı

Kriz dönemlerinin tetiklediği korumacı politikalar, liberalleşmenin karşısında duran korumacı eğilimlerden farklı ögeler içeriyor. Genel anlamda küreselleşmenin bir alt unsuru olarak ülkeleri ihracat ve ithalat ile birbirine bağlayan tedarik zincirleri, ürünlerin farklı aşamalardaki üretimlerinin ülkeler arasındaki geçişkenliğine dayalı liberal bir yapı ortaya koyuyor. Bu anlamda yerli üreticilerin rekabet gücünü koruma söyleminin tetiklediği korumacı politikalar, ülke ithalatını vergi, kota veya tarife gibi yöntemlerle kısıtlama ya da ürün temelinde yasaklama yoluna gidiyor. Dönemsel ve genellikle politik gerekçelerle yapılan ithalat kısıtlamaları, süregelen tedarik zincirinin farklı aşamalarında kırılmalar yarattığı için doğrudan kısıtlamanın uygulanmadığı ülke ekonomilerini bile olumsuz etkileme riski taşıyor.¹⁴

Dünya ticaretinde son yıllarda gözlemlenen ithalat kısıtlamaları temelli korumacı eğilimlerden farklı olarak kriz dönemlerinde ülkeler, ileriye dönük arz sıkıntısı yaşanmaması öngörüsüyle ihracat kotaları ve/veya yasakları getirebiliyor. Bu doğrultuda hem iç tüketim hem de katma değer kazandırarak yapılacak ihracat için ithalata bağımlı ülkeler, özellikle tarım ve gıda ürünü temelinde krizlere karşı açık konuma geliyor. Dolayısıyla analizler, pandemi sürecinde gıda piyasalarını tehdit eden birincil unsurun ihracata yönelik korumacı politikalar olduğunu vurguluyor.

Uzmanların ve kurumların küresel Koronavirüs salgınıyla mücadele önerilerinde iki tarihsel referans ön plana çıkıyor: İlki 2013-2014 yıllarında Orta Afrika'da görülen Ebola salgını kapsamındaki karantina önlemlerinin sürecin devamında yoksulluk ve açlık oranlarını artırmış olması. İkincisi ise 2008 finansal krizinde ülkelerin tarım ve gıda ürünlerine getirdiği kısıtlamaların gıda piyasalarında uzun yıllara yayılan yüksek fiyat oynaklığına sebep olması olarak belirtiliyor.

Tüm ilgili kesimler ve paydaşlar dünyanın, her iki örneğin bir bileşimi olarak ekonominin tüm alt sektörlerini derinden etkileyen küresel sağlık krizinden mümkün olan en az şekilde yara alarak çıkmasını sağlamaya çalışıyor. Dolayısıyla hem salgının yayıldığı coğrafi bölgenin genişliği hem de küresel üretim ve tedarik zincirinin tüm halkalarını etkileyen karantina önlemleri, özellikle orta vadede geçmiş deneyimlerin çarpan etkisiyle tekrarlanması tehdidini barındırıyor.

Kriz yönetiminde dengeyi sağlamak ve bunu yaparken, sistemin en kırılgan kesimlerini koruyabilmek için yapılması gerekenler listesi oldukça kabarık. Listenin başına sistemin farklı sarsıntılara -öncelikli olarak iklim krizi, mülteci krizi veya sağlık krizlerine- karşı dayanıklı, eşitlikçi ve adil bir hale getirilmesi koyulmalı. Benzer şekilde kriz yönetiminde yapılmaması gerekenler başlığının makro, mezo ve mikro ölçekte birçok alt ögesi olduğu düşünülebilir. Bu doğrultuda ülkelerin ihracatı kısıtlayıcı politikalar benimsemesi, kriz yönetiminde kaçınılması gereken ilk unsur olarak ön plana çıkıyor. Zira küresel piyasanın iç içe geçmiş ve karşılıklı bağımlılığın esas olduğu yapısı

¹⁴Ek okuma için bkz: BBC, "Trade wars, Trump tariffs and protectionism explained", 10.05.2019, <https://www.bbc.com/news/world-43512098>, Erişim Tarihi: 18.05.2020

nedeniyle ulusal politikalar ve korumacı önlemler gıda piyasalarında kelebek etkisi yaratabiliyor.