

229

Mayıs 2020

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

COVID-19'UN TARIM VE GIDA BOYUTU:
TÜRKİYE VE AB ODAĞINDAKİ SON GELİŞMELER

SELVİ EREN

İKV Uzman Yardımcısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



**COVID-19'UN TARIM VE GIDA BOYUTU:
TÜRKİYE VE AB ODAĞINDAKİ SON GELİŞMELER**

Selvi EREN

İKV Uzman Yardımcısı

Genel Değerlendirmeler:

- Üretim, tedarik zinciri ve tüketimde kırılmalar yaratan COVID-19 küresel salgını, sosyo-ekonomik düzeyde dezavantajlı bireyleri çok yönlü krizlere karşı savunmasız bırakıyor.
- Özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde kırsalda yaşayan ve çalışan bireylerin ekonomik refahının ve gıda güvenliğinin doğrudan tarımsal üretime bağlı olduğunu belirten uzmanlar, üretimdeki aksamaların öncelikli olarak kırsal bölgeleri riske atacağını vurguluyor.
- Tarımsal üretimde yer alan ve özellikle mevsimsel olarak çalışanların yoksulluk ve açlık ile karşı karşıya kalmaması için acil önlemler alınması gerektiği yönündeki çağrılar, ülkelerin gıda güvenliğini sağlayabilmesi için de üretimin devam etmesinin önemine dikkat çekiyor.
- Bireylerin yanı sıra devletlerin de panik içinde karar almaması, tarım ve gıda sektöründeki dengeyi korumada kilit rol oynuyor. Nitekim oluşan panik dalgası, ticaret kısıtlamaları, gıda fiyatlarında ani artış ve düşüş, talepte öngörülmeyen artış veya üretimde azalma gibi istenmeyen sonuçlar yaratabilir.
- Kamu sağlığını korumak için verilen çok yönlü mücadelede sektörün kırılğanlarının korunması ile tarımsal üretimin devamlılığı eş zamanlı olarak sağlanmalı. Dolayısıyla hem ulusal hem de küresel bir diğer sınav da toplumun krizlere karşı en savunmasız üyelerini korumak için politikalar geliştirme kapasitesinin olup olmadığı ile ilgili olacak.

13 Mayıs 2020 tarihindeki son verilere göre dünya çapında 4.312.969 kişiyi etkileyen yeni tip koronavirüsün (COVID-19)¹, en fazla görüldüğü ülke, ABD oldu.² Salgından en çok etkilenen 5 ülke sıralamasına bakıldığında ABD'nin ardından Rusya, Birleşik Krallık İspanya ve İtalya sıralanıyor. Aynı sıralama, Türkiye'nin 143.114 vaka ile küresel olarak koronavirüsten etkilenen 9'uncu ülke olduğunu gösteriyor.

Küresel salgının yarattığı geniş çaplı ve çok yönlü etkilerin en belirgin özelliğinin sistemlerin ve politikaların kırılabilirliğini ortaya çıkarması olduğu söylenebilir. Bu yönüyle ekonomik faaliyetlerin bilinen ve alışlagelmiş yöntemlerine ara vererek karantina sistemine geçilmiş olması, hayatın devamlılığına dair birçok endişeyi beraberinde getirdi. Bu endişelerin başında küresel anlamda gıda güvenliğinin tehdit altında olup olmadığı sorusu geliyor.

Belirsizliklerin ve korkuyu teşvik eden yanlış bilgilerin hızla yayıldığı COVID-19 krizi döneminde öncelikle bilginin kaynağına dikkat etmek gerekiyor. Konunun uzmanı kurumlar ve kişiler, mevcut duruma dair en doğru bilgiyi vermekle kalmıyor; aynı zamanda alınabilecek en doğru önlemleri paylaşıyorlar. Dolayısıyla gıda güvenliği ile ilgili bilgi arayışında ulusal tarım bakanlıklarının yanı sıra Avrupa Komisyonu Tarım ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü (DG-AGRI), AP Tarım ve Kırsal Kalkınma Komitesi, Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (EFSA) ve Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), başvurulabilecek en güvenilir kurumların başında yer alıyor.

Ek olarak sivil toplum örgütleri, üretici örgütleri veya akademi gibi sektörü çok yönlü olarak çalışan paydaşların tarım ve gıda sektörüne dair yaptığı araştırmalar ve analizler, krizin sektörde yarattığı etkiler hakkında bilgi verebilecek birincil kaynaklar arasında yer alıyor. Nitekim bu paydaşlar, sahadaki güncel durumu ve ihtiyaçları en doğru şekilde yansıtmaları ve sundukları politika çözümleriyle kriz yönetiminde kilit role sahip.

¹ COVID-19: *Coronavirus disease-2019*

² <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

Erişim tarihi: 13.05.2020

Sektörün En Kırılganlarının Korunması Yönündeki Çağrılar

COVID-19'un küresel gıda pazarındaki etkileri sınırlı olsa da yerel düzeyde gıda güvenliğinde sorunlar oluşabileceğine dikkat çekiliyor.³ Özellikle FAO, gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde yoksulluk ve açlıkla mücadele eden grupların tehdit altında olduğunu açıkça dile getiriyor. 44 ülkenin gıda güvenliğini sağlamada ithalata ihtiyaç duyduğu güncel küresel konjonktürde; krizlere karşı bağımsızlığı olmayan grup ve ülkelerin orta ve uzun vadede kapsamı ve içeriği zayıflayan gıda arzı ve artan fiyat oynaklığı temelinde sorunlar yaşaması olası görünüyor. Bu öngörü ise, 2014-2016 yılları arasında Afrika ülkelerinde görülen Ebola salgınına karşı alınan karantina önlemlerinin ardından üretimin azaldığı ve açlık oranının arttığına dair verilere dayandırılıyor.⁴ Bu doğrultuda ebola salgınında sonra yaşananların benzerinin daha geniş ölçekte ve daha derin bir kapsamda tekrarlanabileceği belirtiliyor.

26 Mart 2020 tarihinde Olağanüstü G20 Liderler Online Zirvesi'ne katılan FAO Genel Direktörü Qu Dongyu, pandeminin gıda güvenliğinin tüm katmanlarını doğrudan etkilediğine ve hiçbir ülkenin buna karşı bağımsızlığı olmadığına dair açıklamalarda bulundu. En kırılgan olanların krizin en sert etkilerini hissedeceğini vurgulayan Qu, krizle mücadelede iki kritik öge olduğunu dile getirdi: Güncel ve güvenilir bilgiler aracılığıyla sistemin şeffaflığının sağlanması ve mümkün olduğu ölçüde belirsizliklerin giderilmesi.

Üretimi devamlı kılma, en uygun sağlıklı koşulları oluşturma ve üreticileri destekleme mekanizmalarına odaklanması gereken kriz yönetimi politikalarının aynı zamanda ticaretin devamlılığını sağlaması gerekiyor. Bu konuya dikkat çekmek için 31 Mart 2020 tarihinde DSÖ, FAO ile Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ortak bir basın açıklaması yayımladı.⁵ Buna göre tarım ve gıda sektöründe çalışan üretici ve işçilerin hareket etmesini kısıtlayan uygulamalar, üretimin azalmasına neden olacak. Aynı şekilde artan sınır kontrolleri dolayısıyla uzayan bekleme süreleri, hızlı tüketilmesi gereken yaş sebze ve meyvelerin tüketiciye ulaşmadan çürüme ve bozulma oranını artıracak. Gıda israfının olduğundan daha yüksek rakamlara ulaşmasına sebebiyet verecek olan bu senaryonun gerçekleşmemesi için üretimden tedarik zincirine sağlık koşulları garanti edilerek devamlılığın sağlanması ve panik içinde ihracat yasaklarının getirilmemesi önem taşıyor.

Aslında vurgulamak gerekiyor ki; bireylerin yanı sıra devletlerin de panik içinde karar almaması, sektördeki dengeyi korumada kilit rol oynuyor. Öncelikli olarak gıda kıtlığı yaşanacağı korkusu, bireylerin işlenmiş ve uzun süre dayanabilen gıdalara yönelmesine

³ Agricultural Market Information System, "Market Monitor April 2020", 02.04.2020, http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/Market_monitor/AMIS_Market_Monitor_current.pdf, Erişim Tarihi: 10.04.2020

⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations, Q&A: COVID-19 Pandemic- impact on food and agriculture", <http://www.fao.org/2019-ncov/q-and-a/impact-on-food-and-agriculture/en/>, Erişim Tarihi: 05.04.2020

⁵ "Mitigating impacts of COVID-19 on food trade and markets", <http://www.fao.org/news/story/en/item/1268719/icode/>, Erişim tarihi: 05.04.2020

neden oluyor; bu nedenle de gıda ürünlerine olan alışlagelmiş taleplerin dışında baskı yaratma ihtimali barındırıyor. Benzer şekilde korku ve karantina nedeniyle ulusal üretimin azalacağı düşüncesi, daha makro boyutta ihracat yasaklarını tetikleme potansiyeli taşıyor. İhracat kısıtlamaları ise, küresel pazardaki dengeleri değiştireceği için hem gıda fiyatlarının yükselmesine hem de fiyat değişkenliğinin artmasına neden olacak bir süreci tetikleme riski taşıyor.⁶

Koronavirüs, Tarım ve Gıda Ürünleri Aracılığıyla Taşınmıyor

Koronavirüsle mücadele sürecinde küresel çapta alınan karantina önlemleri, bireylerin gıda tüketim alışkanlıklarında belirgin değişimler yarattı. Kapatılan iş yerleri arasında restoran ve kafelerin yer alması, öncelikli olarak dışarıda yeme-içme kültürüne zorunlu bir şekilde ara verilmesine neden oldu. Bu değişikliklerin yanı sıra hastalığın yayılma şekline dair kafa karışıklıkları, tarım ve gıda ürünleri üzerinden de virüsün taşınabileceği algısının oluşmasına sebebiyet verdi.

Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (EFSA) 9 Mart 2020 tarihinde salgının Avrupa’da hızla yayılmasının yarattığı panik ve endişeleri gidermek adına virüs ile gıda tüketimi arasında bir ilişki bulunmadığını hatırlattı. COVID-19 virüsünün gıda ile ilişkisi hakkında bilim insanlarının yaptıkları araştırmaları ve DSÖ’nün verilerini kaynak olarak gösteren⁷ EFSA, SARS ve MERS koronavirüs salgınlarındaki bulgulara referans verdi.⁸

2003 yılında Çin’de görülen SARS (ağır akut üst solunum yolu enfeksiyonu) ile 2013’te Ortadoğu’da görülen MERS (Ortadoğu Solunum Yetmezliği Sendromu), COVID-19’a benzerlik gösteren salgınlar olarak belirtildi.⁹ Hayvan eti tüketiminden kaynaklanan zoonotik bir virüs çeşidi olan koronavirüsler, ortaya çıktıktan sonra ise insandan insana bulaşıyor.¹⁰ Bu anlamda virüsün gıdalar üzerinde taşınarak insanlara aktarıldığına ve yayılma hızının arttığına dair bilimsel bir kanıt mevcut olmadığını vurgulamak gerekiyor.

Paketlenmiş gıdalar veya meyve, sebze gibi ambalajlanmadan satışa sunulan ürünlerin tüketiminde soru işareti yaratan endişelere karşı Hastalık Kontrol ve Önleme Merkezleri’nin sunduğu veriler önem taşıyor. Hem ulusal merkezler hem de Avrupa Hastalık Önleme ve Kontrol Merkezi (ECDC)¹¹, konuyla ilgili rapor ve bilgi notları yayımlayarak COVID-19’un yanı sıra gıda tüketimi-koronavirüs ilişkisine dair temel bilgiler sunuyor.

⁶ “Q&A: COVID-19 pandemic – impact on food and agriculture”, <http://www.fao.org/2019-ncov/q-and-a/en/>

⁷ <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/q-a-coronaviruses>

⁸ <https://abcnews.go.com/US/coronavirus-compares-sars-mers-recent-viral-outbreaks/story?id=69329364>

⁹Centers for Disease Control and Prevention, Coronavirus Disease 2019 (COVID-19), Situation Summary, https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/cases-updates/summary.html?CDC_AA_refVal=https%3A%2F%2Fwww.cdc.gov%2Fcoronavirus%2F2019-ncov%2Fsummary.html , Erişim Tarihi: 10.04.2020

¹⁰ The New York Times, Rachel Nuwer, 19.02.2020, “To Prevent Next Coronavirus, Stop the Wildlife Trade, Conservationists Say”

¹¹ <https://www.ecdc.europa.eu/en/food-and-waterborne-diseases-and-zoonoses>

Diğer yandan zoonotik virüslerin kaynağına inildiğinde beslenme alışkanlıkları ile doğrudan ilgili oldukları ve hayvansal ürün tüketimi nedeniyle oluştuklarını vurgulamak gerekiyor.¹² Hayvansal ürünlerin yer aldığı bir beslenme tarzının sebep olduğu hastalıklar arasında domuz gribi, kuş gribi veya salmonella gibi yaygın olarak bilinenler dışında daha yüzlercesi yer alıyor. Yapılan bilimsel araştırmalar, son 25 yıldaki hastalıkların yaklaşık yüzde 75'inin hayvanlardan insanlara geçtiğini ortaya koyuyor.¹³ Aynı çalışmalar, hayvancılık sektörü, beslenme alışkanlıkları, canlı besi hayvanı ticareti ve illegal olmasına rağmen devam eden yabani hayvan ticareti temelindeki sebeplerden kaynaklanan zoonotik virüs salgınlarının artacağına dair öngörülerde bulunuyor.¹⁴

Dolayısıyla genel anlamda beslenme alışkanlıkları ve hayvan-insan ilişkisi temelindeki sebeplerden kaynaklanan zoonotik virüslere dair yürütülen bilimsel çalışmalar, yayılan endişelerin içeriğinden ayrı konumlanıyor. Mevcut durumda virüslerin gıda ürünleri veya ambalajlar üzerinde taşınabileceği ve daha hızlı yayılacağı endişesi somut bir veriye dayanmıyor.

Sektördeki Etkiler Ürün Bazında Değişiklik Gösterecek, Hazırlıklı Olunmalı

Salgının olumsuz etkilerinden AB tarım ve gıda sektörünün pay alacağını vurgulayan Copa-Cogeca'nın Avrupa Komisyonuna sunduğu rapor, 25 Mart 2020 tarihinde 27 üye ülkenin tarım ve balıkçılık bakanları arasında gerçekleşen video konferans (*AgriFish Council*) gündeminde yer aldı. Komisyonun Tarımdan Sorumlu Üyesi Janusz Wojciechowski, olağanüstü toplantıda AB tarım sektörü, gıda zinciri ve yerel işletmeleri koruma sözü vererek; sürecin devamında belirsizliklerin devam edeceğini kabullenerek politikalar yürütülmesi gerektiğini dile getirdi.¹⁵

Copa-Cogeca, sektörün etkileri orta ve uzun vadede hissedeceğini belirttiği raporunda çiçekçilik ve fidancılığın mevcut süreçten en fazla etkilenecek sektörler olacağını öngörüyor. Diğer yandan otel, kafe ve restoranların kapanması ile et sektöründe tüketimin büyük oranda azaldığının dile getirildiği rapor, ticaretteki azalma sebebiyle şarap ve zeytinyağı sektöründe bir sonraki yıla ürün fazlası kalacağını belirtiyor. Bu durumda önümüzdeki yıl şarap fiyatlarında ciddi bir düşüş ve üzüm satışında önemli bir azalma olacağı öngörülüyor.

İşlenmiş gıdalara talebin artığının görüldüğü mevcut karantina döneminde tüketicilerin değişen tercihleri sebebiyle özellikle buğday ürünlerine yönelik talepte ciddi bir artış söz konusu. Koronavirüs nedeniyle karantinada olan bölgelerde görülen ani talep artışı,

¹² Gibbs, E. P., 2005. "Emerging zoonotic epidemics in the inter- connected global community". Vet. Rec. 157, 673–679, <https://doi.org/10.1136/vr.157.22.673>

¹³ Tomley Fiona M. ve Shirley Martin W., 2009. "Livestock infectious diseases and zoonoses", Phil. Trans. R. Soc. B (2009) 364, 2637–2642 doi:10.1098/rstb.2009.0133

¹⁴ Irvine, R. M. ve Brown, I. H., 2009 . "Novel H1N1 influenza in people: global spread from an animal source?" Vet. Rec. 164, 577–578, <https://doi.org/10.1136/vr.164.19.577> ;

Jones, K. E., Patel, N. G., Levy, M. A., Storeygard, A., Balk, D., Gittleman, J. L. & Daszak, P. 2008 Global trends in emerging infectious diseases. Nature 451, 990 – 993, <https://doi.org/10.1038/nature06536>

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/agrifish/2020/03/25/> Erişim Tarihi: 10.04.2020

un, ekmek ve makarna üreticileri üzerinde baskı yaratabilecek bir süreç olarak görülüyor. Nitekim üretim ve küresel ticaretteki yaşanabilecek aksamalar nedeniyle ham maddelere erişimde yavaşlama olacağı öngörülüyor.

Meyve ve sebze sektörünün dönemsel tarım işçilerinin yoğun olarak çalıştığı sektörlerden biri olması ve karantina önlemleri kapsamındaki seyahat kısıtlamaları nedeniyle koronavirüsün yarattığı sağlık krizinden etkilenmesi bekleniyor. Küresel ekonomide yaşanan durgunluğun meyve, kahve ve çay sektörlerini olumsuz etkileyeceğini bildiren analizler, bu ürünlerin üretiminde ve ihracatında başarılı gelişmekte olan ülkelerin olumsuz etkileri hissedeceğini vurguluyor.¹⁶

Copa-Cogeca'nın başta sebze ve meyve sektörü olmak üzere tarımsal üretimin ciddi zarar göreceği konusunda uyarın açıklamaları, AB'nin sektör lideri iki ülkeye dikkat çekiyor: İtalya ve İspanya. AB'de en fazla COVID-19 vakasının görüldüğü İtalya ve İspanya birlikte AB meyve üretiminin %57,6'sını; sebze üretiminin ise %35,1'ini sağlıyor.¹⁷

Küresel meyve sebze üretiminde aynı zamanda ihracatında da önemli bir konumda bulunan Türkiye'de yılda ortalama 22 milyon ton meyve, 30 milyon ton sebze üretiliyor.¹⁸ 2018 yılı verilerine göre yaş meyve ve sebze ihracatı 2,3 milyar dolara ulaşan Türkiye, kayısı, incir, fındık ve üzüm gibi birçok üründe küresel pazarda ilk sıralarda yer alıyor. Ancak, bu önde gelen ihraç kalemlerinin üretiminde mevsimsel tarım işçilerinin önemli bir paya sahip olması, sektörün desteğe ihtiyacı olacağını gösteriyor.

Üretimin Devamlılığında Mevsimlik Tarım İşçileri Hayati Rol Oynuyor

Kırılganlıkları daha görünür kılan COVID-19 salgını, aynı zamanda sistemin devamlılığını sağlayan bireyleri de ortaya çıkarıyor. Gıda güvenliği özelinde bakıldığında dünyanın en fazla ihtiyaç duyduğu kişiler, çiftçiler ve işlenmiş gıda üreticilerinden başkası değil. Çiftçiler arasında ise ekim ve ürün toplama zamanlarında dönemsel çalışanlar yani mevsimlik tarım işçileri, merkezi bir konumda yer alıyor. Aynı ülke içindeki şehirler ve bölgeler arasında veya ülkeler arasında seyahat eden tarım işçileri, kayıt dışı bir şekilde suistimal ve tehditlere açık çalışma koşulları altında çalıştırılabilir. Kayıtlı istihdam içerisinde veya büyük şehirlerde kendine yer bulmada

¹⁶ Agricultural Market Information System, "Market Monitor April 2020", 02.04.2020, http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/Market_monitor/AMIS_Market_Monitor_current.pdf, Erişim Tarihi: 10.04.2020

¹⁷ "The fruit and vegetable sector in the EU - a statistical overview", <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/53634.pdf>

¹⁸ <https://www.virtualmarket.fruitlogistica.de/en/Production-of-Fruit-Vegetables-In-Turkey.p1088665>, Erişim tarihi: 13.04.2020

zorlanan göçmenlerin de bir geçim kaynağı olarak benimsediği dönemsel tarım işçiliği¹⁹, kırsalda yaşayan ve toprak sahibi olmayanlar için önemli bir geçim kaynağı olarak konumlanıyor.

Küresel olarak FAO'nun yaptığı küçük aile işletmelerinin ve mevsimlik tarım işçilerinin devlet politikaları ile korunması çağrısı, Avrupalı çiftçiler ve üretici kooperatifleri örgütü Copa-Cogeca²⁰ tarafından yineleniyor. Bu sebeple tarım üretiminin ve gıda arzının sorunsuz devam edebilmesi için temel gerekliliğin sağlıklı koşulların sağlandığı bir ortamda mevsimlik işçilerin bölgeler ve ülkeler arasındaki hareketliliğinin devam etmesi olduğu sürekli vurgulanıyor. Dönemsel/mevsimlik tarım işçilerinin Türkiye tarım sektöründeki merkezi konumu göz önüne alındığında Copa-Cogeca'nın üzerinde durduğu kırsaldaki kırılganlığın, Türkiye için de ön plana alınması gereken bir konu olduğunu belirtmek gerekiyor.

Her ne kadar tüketicilere ulaşan gıda arzında bir sorun olmayacağı ifade edilse de kırılgan yapıdaki üreticilerin kriz nedeniyle değişen tüketim ve ticaret eğilimlerine uyum sağlamada zorluk yaşayacağı öngörülüyor. Bu nedenle alınacak önlemlerin üretimin devamlılığını sağlarken, sektörlerin yaşayacağı çalkalanmayı dikkate alarak sektörde çalışanlara finansal destek sunabilmesi, orta ve uzun vadede artacak sosyo-ekonomik kırılganlığın önüne geçebilecek kilit unsur olarak öne çıkıyor.

Salgından en fazla etkilenen ülke ABD ve salgının merkez üssü olan AB, tarım ve gıda sektöründeki belirleyici rolleri nedeniyle çok fazla paydaşı doğrudan ilgilendiren aktörler olarak konumlanıyor. Son verilere göre 1.379.756 vakanın görüldüğü ABD'de²¹ 3 milyon kişi tarım işçisi olarak çalışırken, 1,4 milyon kişi gezici veya mevsimlik işçi olarak sektörde yer alıyor. Bu veriler kayıtdışı istihdam ile birleştiğinde sektörde çalışanların sayısının 5 milyona ulaştığı belirtiliyor.²² Diğer yandan H-2A olarak isimlendirilen program kapsamındaki misafir tarım işçileri, ABD'deki tarımsal üretimin %3'ünü üretiyor.^{23'24}

Dünyanın en büyük işlenmiş gıda ihracatçısı AB'deki veriler ise 15-64 yaş arasındaki istihdamda dönemsel işçi olarak çalışanların oranı %14,1'lik bir paya sahip olduğunu

¹⁹ Nori M., 20197, Policy Brief, "The Shades of Green: Migrants' Contribution to EU Agriculture Context, Trends, Opportunities, Challenges", Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, https://www.academia.edu/37507173/The_Shades_of_Green_Migrants_Contribution_to_EU_Agriculture_Context_Trends_Opportunities_Challenges, Erişim Tarihi: 12.04.2020

²⁰ <https://copa-cogeca.eu/Menu.aspx>, Erişim Tarihi: 12.04.2020

²¹ <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>, Erişim Tarihi: 13.05.2020

²² Friedrich Ebert Stiftung Derneği, "Tarımda Mevsimlik İşçi Göçü Türkiye Durum Özeti, Mevsimlik İşçi Göçü İletişim Ağı (MiGA), Mayıs 2012, [http://www.fes-tuerkei.org/media/pdf/Dünyadan/dünyadan_12%20\(1\).pdf](http://www.fes-tuerkei.org/media/pdf/Dünyadan/dünyadan_12%20(1).pdf) Erişim Tarihi: 14.04.2020

²³ Economic Policy Institute, "Coronavirus and farmworkers, Farm employment, safety issues, and the H-2A guestworker program", 24.04.2020, <https://www.epi.org/publication/coronavirus-and-farmworkers-h-2a/>

²⁴ Timeline of Agricultural Labor Farm workers and immigration, <http://nfwf.org/resources/farm-workers-immigration/>, Erişim Tarihi: 13.04.2020

gösteriyor.²⁵ AB içerisinde her yıl 800 bin ila 1 milyon mevsimlik tarım işçisi çalışıyor.²⁶ Bu işçilerin çoğunluğu ise, Doğu Avrupa ülkelerinden Batı ve Güney AB ülkelerine dönemsel olarak gidenlerden oluşuyor. İtalyan çiftçi örgütü Coldiretti'nin verileri, İtalya'da her yıl ülke dışından gelen 370 bin dönemsel işçi çalıştığını ortaya koyuyor. Bu sayı, ülkedeki tarımsal üretimin %25'inin mevsimlik işçiler sayesinde gerçekleştiğini gösteriyor.²⁷

Seyahat Kısıtlamalarında Üreticiler ve Tarım İşçileri, İstisnai Meslek Grupları Arasında Sıralanıyor

30 Mart 2020 tarihinde Avrupa Komisyonu yayımladığı tebliğ ile geçici seyahat kısıtlamalarının belli meslek grupları için geçerli olmayacağını duyurdu.²⁸ Mevsimsel tarım işçilerinin üye ülkeler arası seyahatlerinin devam etmesi gerektiğini vurgulayan Avrupa Komisyonu, üye ülkeleri mevsimsel tarım işçilerinin seyahat ve korunma prosedürlerini üretimin aksamayacağı şekilde düzenlemeye davet etti. İşçilerin Serbest Dolaşımı Teknik Komitesi ile birlikte çalışılması gerektiği belirtilen tebliğde, başarılı politikaların tüm üye ülkeler tarafından benimsenmesi için çalışmalar yürütüleceğine dair açıklamalar yer aldı.

Aynı şekilde 30 Mart 2020 tarihinde yayımlanan bir başka tebliğ, üçüncü ülke vatandaşlarının AB'ye seyahatlerine dair düzenlemeler getirdi.²⁹ Tebliğde AB sınırlarının üçüncü ülkelere kapandığı paylaşılırken bazı meslek grupları için istisnalar olduğu belirtildi. Buna göre aralarında mevsimlik tarım işçilerinin de bulunduğu 8 grup altında incelenen meslek grupları ve özel duruma sahip kişilerin AB ülkelerine seyahat edebilecekleri açıklandı.³⁰

2 Nisan 2020 tarihinde Almanya Tarım Bakanlığı, mevsimlik tarım işçileri için sınır geçişlerinin sağlanacağını duyurdu. Bu düzenlemeye göre, nisan ayında 40 bin ve mayıs ayında 40 bin olmak üzere 2 ayda toplam 80 bin tarım işçisinin Almanya'ya gelişine izin verilecek. Ayrıca ülke içinde 10 bin kişinin tarımsal üretimde yer almasının sağlanacağı

²⁵ Eurostat, Temporary Employment, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190524-1> , Erişim Tarihi: 13.04.2020

²⁶ Balkan Insight, 14.04.2020, Marcel Gascón Barberá, "Western Demand Wins Romanian Workers Coronavirus Travel Waiver", <https://balkaninsight.com/2020/04/14/western-demand-wins-romanian-workers-coronavirus-travel-waiver/>

²⁷ Euractive, 25.03.2020, Natasha Foot, COVID-19 measures could cause 'devastating' labour shortage in EU farming", <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/covid-19-measures-could-cause-devastating-labour-shortage-in-eu-farming/>

²⁸ "Communication from the Commission, Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during COVID-19 outbreak" [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330(03)&from=EN)

²⁹ Communication from the Commission

COVID-19, Guidance on the implementation of the temporary restriction on non-essential travel to the EU, on the facilitation of transit arrangements for the repatriation of EU citizens, and on the effects on visa policy", https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200330_c-2020-2050-report_en.pdf

³⁰ A.g.e. s. 5

da duyuruldu. Öğrenciler, iş arayanlar, işini yeni kaybetmiş olanlar veya sığınmacılara öncelik tanınacak olan süreçte özellikle meyve ve sebze sektörünün devamlılığının sağlanması amaçlanıyor.

Öte yandan COVID-19'un en fazla etkisinin görüldüğü ülkeler sıralamasında Almanya'nın hemen ardında konumlanan Fransa'da imkânı olan tüm vatandaşların tarım üretimine destek vermesi gerektiği konusunda çağrılar yapılıyor. Tarım ve Gıda Bakanı Didier Guillaume, 24 Mart 2020 tarihinde işsiz veya karantina sebebiyle işine ara veren tüm vatandaşların üretime katkı vermesi gerektiğini söyledi. Seyahat kısıtlamalarının yarattığı işçi ve üretici sayısındaki azalma nedeniyle önümüzdeki 3 ayda 200 bin tarım işçisine ihtiyaç duyulacağı öngörülen Fransa, bu anlamda ülke gıda güvenliğinin riske girmemesi için tarım sektörünü birincil önceliklerden biri haline getirdi. Tarım ve Gıda Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı ve Ekonomi Bakanlığı ile birlikte yürütülecek olan inisiyatif kapsamında çalışanların sağlığı, sosyal mesafe ve ücretlendirme gibi konuların detayları üzerinde yoğunlaşıyor.

7 Nisan 2020 tarihinde İspanya'da yayımlanan bir genelge ile ülkedeki işsizlerin ve göçmenlerin mevsimlik işçi olarak çalışabileceği açıklandı. Sadece meyve ve sebze sektöründe nisan ayında 16 bin, mayıs ayında 18 bin, haziran ayında ise 28 bin işçinin gerekeceği belirtiliyor.³¹

Türkiye'de Tarımsal Üretimi ve Üreticiyi Korumak için Alınan Önlemler

Vaka sayısı olarak COVID-19 küresel salgınından en fazla etkilenen 9'uncu ülke Türkiye'de kayıtdışı istihdam oranının %83 olduğu tahmin edilen sektörde³² dönemsel/göçebe tarım işçileri kayıtdışı istihdamın belirgin bir kısmını oluşturuyor. TÜİK'in 2018 Hane Halkı İşgücü İstatistikleri'ne göre tarımsal üretimde çalışan 5,6 milyon kişiden 4,6 milyonu ücretli veya yevmiyeli olarak çalışıyor ve geçici olarak istihdam ediliyor.³³ Mevsimlik tarım işçileri olarak çalışan kişilerin aileleriyle birlikte şehirler ve bölgeler arasında seyahat ettiği bilinse de net bir veri sunulmuyor. Bu anlamda dönemsel göçlerin kaç kişiyi etkilediğine dair çeşitli sivil toplum örgütlerinin³⁴ yaptığı çalışmalar dönemsel göçün doğrudan ve dolaylı olarak 1 milyon kişiyi etkilediğini ortaya koyuyor.³⁵

³¹ Euractiv, 08.04.2020, "Spain wants jobless, immigrants to cover farm shortfall",

<https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/spain-wants-jobless-immigrants-to-cover-farm-shortfall/>

³² http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani, Erişim Tarihi: 15.04.2020

³³ Türkiye İstatistik Kurumu, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri 2018, "Mevsim etkilerinden arındırılmış temel işgücü göstergeleri, 2005 - Mayıs 2018" tablosu, Erişim tarihi: 10.04.2020

³⁴ Friedrich Ebert Stiftung Derneği, "Tarımda Mevsimlik İşçi Göçü Türkiye Durum Özeti, Mevsimlik İşçi Göçü İletişim Ağı (MiGA), Mayıs 2012, [http://www.fes-tuerkei.org/media/pdf/Dünyadan/dünyadan_12%20\(1\).pdf](http://www.fes-tuerkei.org/media/pdf/Dünyadan/dünyadan_12%20(1).pdf) Erişim Tarihi: 14.04.2020

³⁵ Kalkınma Atölyesi, "Yoksulun Umudu Çocuk: Mevsimlik Tarım İşçisi Hanelerin Sosyo-Ekonomik Profili ve Çocuk İşçiliği Araştırması", Çocuk İşçiliğiyle Mücadele Programı, Haziran 2019, s. 30,

Türkiye’de COVID-19 ile mücadelede alınan önlemlere bakıldığında üreticilerin hareketliliğine dair düzenlemeler ile hafta sonu sokağa çıkma yasaklarındaki muafiyetler dikkat çekiyor. Öncelikle İçişleri Bakanlığı tarafından 3 Nisan 2020 tarihinde açıklanan Genelge, tarım işçilerinin ve hayvanları otlatan göçerlerin hareketliliğini düzenleme amacı taşıyor.³⁶ Mevsimlik tarım işçilerinin yaşadığı ilin “çıkış ili”, çalışacağı ilin ise “varış ili” olarak tanımlandığı düzenleme, her varış ilindeki Valiliklerin ihtiyaç duyulan mevsimlik işçi sayısını belirlemesini tebliği ediyor. Çıkış ili ile varış ili arasında sağlık kontrollerini tamamladıktan sonra transit yolculuk edecek olan tarım işçilerinin tüm sağlık koşullarının sağlandığı ortamda çalışması ve konaklaması varış ilindeki yetkililerin sorumluluğunda olacak.

Sektör paydaşları, genelgenin sunduğu koordinasyon çerçevesinin yerelde boşluklar bıraktığını dile getiriyor. Yeni uygulamada sosyal mesafenin korunacağını açıklanması, seyahatler için daha fazla araç tahsis edilmesi ve daha fazla konaklama alanının oluşturulması anlamına geliyor. Bu anlamda Tarım ve Orman Bakanlığının yanı sıra Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının işçilerin çıkış ilinden varış iline ulaşmaları, konaklamaları ve konakladıkları yer ile çalıştıkları bölge arasındaki ulaşmaları için ödenek sağlamasının gerekli olduğu vurgulanıyor. Aynı şekilde göçmenlerin yoğun olarak yer aldığı mevsimlik tarım işçiliği konusundaki önlemlerin, göçmenlerin seyahat, ödenek ve konaklamalarını da dikkatlice ele almasının önemli olduğu belirtiliyor.

Hastalık korkusunun insanların başka illere çalışmaya gitmek istememesi sonucunu doğurduğunu açıklayan tarım STK’ları, sağlık koşullarının en ince detayıyla düşünülmesinin önemine dikkat çekiyor. Yerelden ulusala çok hızlı bir şekilde koordine edilmesi gereken üretici hareketliliğine dair düzenlemelerin, dönemsel işçilerin aile olarak seyahat ettiğini dikkate alarak hayata geçirilmesinin kritik olduğu vurgulanıyor.

Öte yandan 10 Nisan 2020 tarihinde Hazine ve Maliye Bakanlığı’na ait 9 milyon 700 bin metrekaarelik atıl arazinin Tarım ve Orman Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı iş birliğinde üretime açılacağını açıkladı. Pilot uygulama olarak başlatılan sürecin, öncelikli olarak hububat, baklagiller ve yağlı tohum üretiminde iyi uygulama örneği olarak öne çıkacağına dikkat çekildi. Üretimi teşvik etme amacı taşıyan proje, korona salgınıyla mücadele döneminde atılmış önemli adımlardan biri olarak görülebilir. Gelecek yıllardaki üretimi destekleyecek uzun vadeli bir plan olan pilot projenin sosyal mesafe başta olmak üzere gerekli sağlık önlemleri çerçevesinde hayata geçirilmesi öncelikli unsur olarak yer alıyor. Orta ve uzun vadede ise yüksek üretim maliyeti, üretim yılı başladıktan sonra açıklanan destekler gibi sektöre dair kronik sorunların çözülmesi, sektörde yapılması gereken öncelikler arasında konumlanıyor. Aynı şekilde yerelden ulusala ilerleyen bir strateji kapsamında gerçekleştirildiğinde söz konusu pilot proje, geleceğe yönelik önemli bir yatırım olacaktır.

<http://www.ka.org.tr/dosyalar/file/Yayinlar/Raporlar/TURKCE/07/SOSYO-EKONOMIK%20TR.pdf> , Erişim Tarihi: 10.04.2020

³⁶Tarım Dünyası,03.04.2020, <https://www.tarimdunyasi.net/2020/04/03/mevsimlik-tarim-iscileri-icin-yeni-onlemler/>

Sonuç Yerine

İnsan sağlığını tehdit eden COVID-19 küresel salgını, mevcut aşamada eşitsizlikleri ve kırılabilirliği bünyesinde barındıran bir sistemi temelinden sarsma potansiyeli taşıyor. Bu anlamda kırsal bölgelerde yaşayanlar, göçmenler, yoksulluk ve akut açlıkla mücadele edenler gibi risklere karşı açık ve savunmasız olan birçok dezavantajlı grup, salgının yarattığı belirsizliklere karşı destek politikaları aracılığıyla korunmaya ihtiyaç duyuyor.

Araştırmalar, özellikle kırsal bölgelerde yaşayan bireylerin sağlığının tarımsal üretimle doğrudan ilişkili olduğunu ve bu nedenle bölgedeki üretimin azalmasının, yoksulluk ve kötü beslenmeyi tetikleyebileceğini ortaya koyuyor. Aynı şekilde ekonomideki küçülme, gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde kentlerde yaşayanları da etkileme potansiyeline sahip. Çünkü hane halkı gelirinin azalması ve satın alma gücünün zayıflamasına sebebiyet verecek olan ekonomik sorunlar, gıda ürünlerine erişimi kısıtlayabilir. Dolayısıyla ucuz alternatiflere yönelimin artacağı mevcut süreçte kırılabilir yapıdaki kırsal bölgelerde ve kentlerde krizin etkilerinin uzun bir döneme yayılması, gıda güvenliğini tehdit etme riski taşıyor.³⁷

Olağandışı zamanlar nedeniyle alınan acil durum önlemleri, bir yönüyle politikaların var olan sorunlarının üzerini örtmüş gibi bir izlenim yaratabilir. En acil olanın ilk olarak yapılması gerekliliği, tarım sektöründe üreticilerin hareketliliğinin ve dolayısıyla üretimin devam etmesinin sağlanması şeklinde somut hale geliyor. Ancak ne var ki önlem politikalarının ve krizin etkilerinin uzun vadeye yayılması, önlemlerin sektördeki sorunlar ile birlikte ele alınarak uygulanmasını zorunlu kılıyor. Öteki türlü, tarımsal üretimin sürdürülmesi ve gıda tedarik zincirinin kırılmaması için geliştirilen politikaların, sektörün kırılabilirliğini koruma hedefini ikinci plana attığı bir senaryo ile karşılaşılması hiç de gerçek dışı olmayacak. Bu bağlamda söylenebilir ki; kamu sağlığını koruma mücadelesinde ülkelerin verdiği bir diğer sınav, sektörün kırılabilirliğini ve tarımsal üretimi eş zamanlı olarak korumak. Bu sınavdan artan yoksulluk ve gıda güvensizliği ile çıkmamak için COVID-19 küresel salgınının üreticiler üzerinde yarattığı ekonomik baskının doğru anlaşılması ve sektördeki iyileştirmelerin bu doğrultuda yapılması önem taşıyor.

³⁷ Agricultural Market Information System, "Market Monitor April 2020", 02.04.2020, http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/Market_monitor/AMIS_Market_Monitor_current.pdf, s. 1, Erişim Tarihi: 10.04.2020