

Gıda ve Tarım Piyasalarında Regülasyonun Önemi

Özlem EŞTÜRK¹, Serkan KAYA²

¹ Doç. Dr., Ardahan Üniversitesi, İİBF İktisat Bölümü, ozlemesturk@ardahan.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4324-0912

² Avukat, av.serkan kaya@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-9456-24982

Öz: İktisat politikalarının temel amacı kaynak dağılımında, etkinliğin sağlanması ve toplumsal refahın en yüksek seviyeye çıkarılmasıdır. Ancak bu durum, serbest piyasa ekonomisi koşullarında her zaman ve her sektör için çok mümkün görünmemektedir. Bu bağlamda, kaynak dağılımında etkinliğin ve adaletin sağlanması, toplumsal refahın yükseltilmesinde, devletin piyasalara aktif müdahalesi gerekebilir. Serbest piyasa mekanizmasının hâkim olduğu günümüzde devlete biçilen rol, devletin doğrudan piyasalara müdahalesi olmayıp hakemlik görevi üstlenerek regülasyon işlevlerini yerine getirmesidir. Devletin piyasalara ilişkin regülasyon ihtiyacı, birçok alanda olduğu gibi geçmişten günümüze kadar gıda ve tarım piyasalarında da hissedilmiştir. Devlet tarafından gıda ve tarım piyasalarının düzenlenmesi ile piyasanın yaratacağı olumsuzlukların ve bilgi eksikliklerinin giderilmesi sağlanabilir. Bu kapsamda piyasa ekonomisinin yaratmış olduğu piyasa başarısızlığına karşı devlet tarafından oluşturulacak sistematik kurumsal bir yapıya ihtiyaç duyulmaktadır. Böylelikle, sosyo-ekonomik sorunların çözümünde, sürdürülebilir gıda güvencesi ve sosyal istikrarın sağlanması için etkin ve elverişli koşullar yaratılmasında devletin gıda ve tarım piyasalarına ilişkin düzenlemeleri zaruri hale gelmiştir. Bu bağlamda çalışmada, tarım ve gıda piyasalarına yönelik düzenleme ve denetleme kurumunun oluşturulması yönünde regülasyonların önemi ve gerekliliği tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Gıda güvencesi, Regülasyon, Gıda piyasaları, Tarım piyasaları

Jel Kodları: Q13, Q18, P11

The Importance of Regulation in Food And Agricultural Markets

Abstract: The main purpose of economic policies is to ensure efficiency in resource allocation and to maximize social welfare. However, this situation might not possible in all cases and for every sector under free market economy conditions. In this context, an active intervention of the state in the markets might be required in order to ensure efficient and fair resource distribution, and to increase social welfare. Nowadays, the role assigned to the state was not to intervene directly in the markets, but to fulfill the regulatory functions by acting as an arbitrator due to domination of free market economy mechanism. The regulation of food and agricultural markets by the state was needed in the from past to present, as in many other areas. The negativities and information deficiencies created by the market could be eliminated with the regulation of food and agricultural markets by the state. Therefore, there was a need for a foundation of systematic institutional structure by the state to prevent the market failure created by the free market economy. Thus, government regulations on food and agricultural markets had become essential in solving socio-economic problems and creating effective and favorable conditions for sustainable food security and social stability. In this context, the importance and necessity of establishment of a regulation and supervision institution for agriculture and food markets had been discussed.

Keywords: Food security, Regulation, Food markets, Agricultural markets

Jel Codes: Q13, Q18, P11

Atıf: Eştürk, Ö., Kaya S. (2023). Gıda ve Tarım Piyasalarında Regülasyonun Önemi, *Politik Ekonomik Kuram*, 7(2), 472-486. <https://doi.org/10.30586/pek.1332575>

Geliş Tarihi: 26.07.2023
Kabul Tarihi: 23.11.2023



Telif Hakkı: © 2023. (CC BY)
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

1. Giriş

Geçmişten günümüze, iktisat tarihinde devletin rolü, gelişen siyasi ve sosyal koşullarla birlikte birtakım değişikliklere uğramıştır. 16. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar hâkim olan Merkantilist İktisadi Düşünce yapısında devlete biçilen rol, ekonominin her alanına müdahale yetkisi vermekte iken; 18. Yüzyılda, Klasik İktisat düşüncesinin etkin olması ile devlet anlayışında değişikliklere gidilmiş, devletin ekonomik görevleri sınırlandırılarak serbest piyasa ekonomisi savunulmuştur.

1929 yılına gelindiğinde, dünyayı saran ekonomik buhran ve ardından gelen II. Dünya Savaşı, küresel ekonomik krizi derinleştirirken, bu süreçte piyasalara devlet müdahalesi olmadan bu tür krizlerin atlatılmayacağını savunan Keynesyen düşünce anlayışı kabul görmüştür. 1980 yıllara kadar devletin aktif olarak piyasalarda yer alması gerektiği anlayışı etkin olurken, 1980 sonrası dönemde, tekrar yerini minimal devlet anlayışına dolayısıyla serbest piyasa ekonomisine bırakmıştır.

Serbest piyasa ekonomisinin dayanağını, iktisat biliminin temel argümanı olan kıt kaynakların optimal dağılımının sağlanarak toplum refahının en üst düzeye çıkarılması oluşturmuştur. Bu bağlamda, serbest piyasa ekonomisi ile optimal kaynak etkinliğinin sağlanacağı ve toplumsal refahın bu şekilde artacağı varsayılmaktadır (Kök ve Çoban, 2002). Oysa piyasa mekanizması, her durumda sosyal faydanın maksimize edilmesini sağlayamaz ve devletin müdahalesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Devletin piyasalara müdahale etmesinin birçok nedeni bulunmakta ve bunların başında piyasa başarısızlığı gelmektedir. Piyasa başarısızlığı, piyasanın “pareto optimal durumu” ya da “birinci en iyi kaynak tahsisini” başaramamasıdır. Pareto optimal durumu en az bir kişinin durumunu bozmadan başka bir kişinin durumunu iyileştirmenin mümkün olmadığını ifade eder (Türkey, 2002). Böyle bir durumun gerçekleşebilmesi için tam bilgi, hareket serbestisi gibi tam rekabet koşullarının sağlanması gerekmektedir. Piyasalarda bu durumu engelleyen birçok faktör bulunmakta ve devletin bu engelleri ortadan kaldırmaya dönük müdahaleleri zorunluluk göstermektedir.

Devletin müdahalesini gerektiren piyasa başarısızlıklarının birçok nedeni vardır. Başta piyasa aksaklıkları, dışsal ekonomiler, bilgi eksiklikleri (asimetrik enformasyon), kamusal mallar ve ahlaki tehlike, rekabet karşıtı davranışlar, yıkıcı fiyatlandırma ve beklenmeyen kar kazanma güdülerini sıralanabilir (Güvenek, 2009). Bunların yanı sıra, devletin piyasalara müdahale etmesini gerektiren nedenler toplumsal da olabilir. Özellikle kamu hizmetleri yoluyla toplum ihtiyaçları karşılanabilir ve sosyal adaletin sağlanması için geri kalmış bölgelere ve sektörlerle öncelik verilebilir. Günümüzün değişen dünyasında devletin rolü sağlık, güvenlik, genel hizmetler, çevre, enerji gibi konularda ülkenin mevcut durumunu korumak ve geliştirmek olarak sıralanabilir (OECD, 1997). Ancak, devletten beklenen rol söz konusu faaliyetleri bizzat üstlenmesi değil, piyasaya hakemlik yapmasıdır. Dolayısıyla devletin üstlendiği bu yeni rol gereği, regülasyon kavramı ön plana çıkmaktadır (Ardıyok, 2002).

Regülasyon kavramı, genel olarak hukuk ve iktisat başta olmak üzere pek çok alanı ilgilendiren bir kavramdır. Hukuksal anlamda değerlendirildiğinde düzenleme, denetleme olarak karşılık bulmaktadır (Ulusoy, 2001). İktisadi anlamda regülasyon kavramı ise çok daha geniş faaliyet alanını içermektedir. Regülasyon kavramı ile belirli bir faaliyete ilişkin kuralların belirlenerek bu kurallara uyumun sağlanması ve bunun gözetilmesi, kanunlara uymaya ilişkin rehberlik yapılması, şikayetleri değerlendiren doküman bilgi sağlanması, izlenmesi, piyasa zararlarını önlemek için tedbirlerin alınması gibi piyasaya ilişkin geniş ölçekli faaliyetleri kapsamaktadır (Knight, 2001).

Devletin piyasalara ilişkin regülasyon ihtiyacı, birçok alanda olduğu gibi geçmişten günümüze kadar gıda ve tarım piyasalarında da hissedilmiştir. Devlet tarafından gıda ve tarım piyasalarının düzenlenmesi ile piyasanın yaratacağı olumsuzlukların ve bilgi eksikliklerinin giderilmesi sağlanabilir. Bu kapsamda piyasa başarısızlığına karşı devlet tarafından oluşturulacak sistematik kurumsal bir yapıya ihtiyaç duyulmaktadır. Böylelikle sosyo-ekonomik sorunların çözümünde, sosyal istikrarın sağlanmasında etkin

ve elverişli koşullar yaratılmasında devletin gıda ve tarım piyasalarına ilişkin düzenlemeleri zaruri hale gelmiştir.

Gıda ve tarım piyasalarında, piyasa ilişkilerinin yarattığı olumsuz etkileri en aza indirmede, ekonominin karmaşık etkilerinden kaynaklanan sorunların çözümünde, sosyal istikrarın sağlanmasında ve elverişli koşulların yaratılmasında devletin düzenleyici katılımı esas olmaktadır. Literatürde yapılan çalışmalar gösteriyor ki, tarımsal piyasalara yönelik standart bir gıda güvenliği ve güvencesine ilişkin bir sistem geliştirilmediği takdirde, insanlık yüksek maliyetler ve düşük verimlilik düzeyi ile karşı karşıya kalacaktır (Ren ve An, 2010). Her ne kadar, gıda, ekonomik değeri yüksek olmasa da, insan yaşamında temel gereksinim olması bakımından önemlidir. Sürdürülebilir gıda güvencesinin sağlanması sadece insanın temel beslenme ihtiyacını sağlamakla kalmaz, aynı zamanda ekonomik ilerleme ve sosyal kalkınma için de önem taşır.

Buradan hareketle çalışma, gıda ve tarım piyasalarına neden devlet tarafından müdahale edilmesi gerektiği üzerinden temellendirilmiştir. Çalışmada, gıda ve tarım sektörünün temel özelliklerine değinilerek müdahale sistemi sistematik olarak tespit edilmeye çalışılmış ve gıda ve tarım piyasalarına regüle edecek sistematik bir kurumsal yapıya ulaştırılması gerekliliği tartışılmıştır. Piyasalarda regülatör (düzenleyici) kuruluşlar genel olarak kriz ortamı oluşmadan piyasaların riskle karşılaşma olasılıklarını en az seviyede tutacak ve koruyucu ve önleyici tedbirleri alacaktır. Çünkü ekonomik büyüme, fiyat istikrarı, gelir dağılımı adaletinin sağlanması, etkin kaynak kullanımı ve gıda arzı istikrarının güvenli bir biçimde sağlanması koşullarını gözetken güçlü düzenleyici kurumlar ile mümkün olacaktır. Gıda ve tarım piyasalarına ilişkin düzenlemler genel olarak ürün bazında veya farklı kurum kuruluşlar aracılığı ile yapılmaktadır. Bu durum yetki kargaşasına sebebiyet verebildiği gibi, toplumun temiz ve sağlıklı gıda ile buluşması konusunda tam sorumluluk ile hareket eden bir kuruma ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çalışmada gıda ve tarım piyasalarına ilişkin düzenlemelerin tek bir çatı altında yapılmasının gerekliliği vurgulanmıştır.

2. Gıda ve Tarım Piyasalarına Neden Devlet Müdahalesi Gereklidir?

Geçmişten günümüze kadar iktisatçılar arasında piyasalara devlet müdahalesinin olup olmaması, görüş ayrılıklarına neden olmuştur. Bu çerçevede, tanınmış iktisat okullarının (Keynesçilik, monetarizm, kurumsalcılık) etkisi altında, ekonominin devlet düzenlemesinin amacı, biçimi ve yöntemlerinde farklılık gösteren bir dizi teori oluşturulmuştur.

Ekonomiye devlet müdahalesi söz konusu olduğunda, Keynesyen iktisadi düşünce, üç ana akıma ayrılmaktadır. Liberal, muhafazakâr ve neoklasik bakış açıları olarak. Liberal bakış, çiftliklerin ve küçük işletmelerin gelirlerini ve ücretlerini artırmak gibi alanların yanı sıra sosyal hedeflere yönelik kamu harcamalarının yapılmasını savunurken, muhafazakâr Keynesçilik, kârı maksimize etme ve ekonominin devlet düzenlemesinde muhafazakar bir yönetim sistemi sürdürme fikrini destekler. Neoklasik iktisat teorisinde ise geliri artırmak, yatırım faaliyetlerinin koordine edilmesi, öne çıkan endüstrilerin gelişimlerini teşvik etmek için para ve maliye politikası araçlarının yaygın olarak kullanımına odaklanılmaktadır (Jurabaevich ve Bulturbayevich, 2020).

Monetarist okul hareketinde ise öne çıkan iktisatçılar (M. Friedman, F. Hayek, F. Knight, G. Simons, vb.), devletin piyasa süreçlerine ilişkin sistematik müdahalelerinin ekonomik kalkınmaya olumsuz etkileri olduğuna inanmaktadırlar. Onlara göre, devletin ekonomiyi düzenlemedeki rolü, yeterli miktarda para arzı sağlama, ülke ekonomisi için stratejik öneme sahip sektör ve sanayilere borç verme ve sosyal harcamaları sınırlama şeklinde olmalıdır (Jurabaevich ve Bulturbayevich, 2020).

Kurumsal okulun temsilcilerinden R. Heilbroner ve L. Turou, gibi isimler ise ekonominin düzenlenmesinde devletin artan rolüyle bağlantılı eğilimleri vurgulamaktadır. Bu iktisatçılar, siyasi faktörlerin ekonominin gelişmesi üzerindeki artan etkilere bağlı olarak, piyasa süreçlerinin düzenlenmesi için yer alan bir takım kurumların ortaya çıkmasını vurgulamışlardır (Jurabaevich ve Bulturbayevich, 2020).

Ekonominin düzenlenmesinde devlet müdahalesi ihtiyacı, piyasa mekanizmalarının kusurlarından kaynaklı olarak toplumun mevcut sorunlarını çözememesi ile açıklanmaktadır. Kurumsalcı anlayışta, ekonomiye devlet müdahalesinin temeli olarak işletme ölçeğinde, bölgesel ve ulusal düzeyde yer alan girişimlerin üzerinde kamu kontrolünün kurulmasını ifade etmektedir. Bu sistem, büyük şirketlerin faaliyetleri üzerinde kontrol, emtia, finans, emek ve diğer piyasalarda rekabet ve fiyat oluşumu mekanizması üzerinde devletin doğrudan etkisini sağlayan yapıları içerir.

Ekonomik gelişmenin mevcut aşamasında, devletin gıda üreticilerini desteklemedeki rolünün güçlendirilmesini sağlayan liberal okul temsilcilerinin görüşlerinin giderek daha önemli hale geldiğine dikkat edilmelidir. Özellikle ekonomik entegrasyonların artması ve Dünya Ticaret Örgütüne üyeliğin güçlendirilmesi süreçlerinde, ülkelerin gıda güvencelerini sağlamaları için kamusal önlemlere ihtiyaç duyulmaktadır.

Ülkelerin gıda güvencelerinin sağlanmasında, gıda piyasalarının düzenlenmesine yönelik yöntemler ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Her ülkenin tarımsal faaliyet alanlarında izledikleri korumacı politikalar, ülkenin tarımsal üretim ve temel gıda arzına, yarattığı tarımsal katma değere ve sanayileşme düzeyine bağlı olmaktadır. Tarımsal üretim fazlası yaşayan ülkelerle, üretimde arz açığı yaşayan ülkelerin tarım politikaları doğal olarak farklılık göstermektedir. Özellikle Avrupa Birliği ülkeleri ve ABD’de gıda ve tarım ürünlerinde fazla üretim sorununun yaşanmasına bağlı olarak tarım politikalarının belirleyicisi ulusal gıda pazarlarının yüksek oranda korunması olarak kendini gösterir. Tarım ve gıda arz yetersizliği yaşayan ülkelerin temel tarımsal politika seçimi üretimin artmasına yönelik olmaktadır.

Genel olarak gelişmiş ülkeler tarım ve gıda sektörünü yüksek oranlarda desteklemekte ve koruma altında tutmaktadırlar. Buna bağlı olarak tarım sektöründe ciddi büyüklüklerde sermaye birikimi, makine parkı, alt yapı ve teknoloji ile know-how oluşmuş, tarım sanayi entegrasyonu sağlanmıştır (Uzunoğlu vd., 2001). Bu politikaları takip etmeyen tarım ve gıda sektörlerini piyasa dinamiklerine bırakan ülkelerde, tarım ve gıda sektörü rekabetçi yapıdan uzaklaşmış, verim artışı gösterememiş ve gıda arzını karşılamada ithalata bağımlılık artmıştır.

Gıda ve tarım piyasalarını koruyan ülkeler, ekonomik ve idari yönden altyapıyı güçlendirecek yasal mekanizmaları kurmuşlardır. Devletin bu kapsamda piyasaları düzenlenmeye yönelik ihtiyacı, sektörel ve bölgesel özelliklere bağlı olmasının yanında mal gruplarında farklılık göstermektedir. Gıda ve tarım sektörüne ait ürünlerin içerdiği özellikler diğer mal gruplarına göre stratejik düzeyde olması nedeniyle devlet tarafından düzenlenmesine ve müdahale edilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Gıda ve tarım ürünleri başta nüfusun temel ihtiyaçlarını karşılaması, günlük tüketim normu nedeniyle nispeten düşük fiyat esnekliğe sahip olması gibi özellikler diğer mal gruplarından ayrılmaktadır. Tarım ürünlerinde aynı zamanda talebin gelir esnekliği de düşük kalmaktadır.

Tüketim harcamalar içerisinde gıda harcamalarının aldığı pay genel olarak gelir düzeyinin değişimiyle aynı oranda artış ve azalış göstermemektedir. Doğal olarak gıda talebi sınırlı olduğundan talep düzeyi aşağı ve yukarı yönlü değişmeyeceğinden arzın aritmetik artması ya da azalması fiyatları geometrik olarak azaltacak veya artıracaktır. Literatürde Bolluk Paradoksu (King Kanunu) olarak ifade edilen bu durum çiftçilerin üretimlerinin iyi hava koşullarının egemen olduğu yıllarda bol olmasına bağlı olarak satış gelirinin azalmasına ve çiftçi gelirinin istikrarsız bir yapı sergilemesine yol açar. Diğer taraftan tarımsal gıda arzının büyük ölçüde doğal koşullara bağlı olması, tarımda temel üretim faktörü toprağın kısıtlı olması üretim miktarını sınırlandırmaktadır. Bütün koşullar, tarımsal üretim arzının esnekliğini düşürmektedir. Gıda ve tarım ürünlerinin belirtilen nedenlerden dolayı diğer mal gruplarına göre piyasaları daha kırılmalıdır.

Gıdanın yaşam için temel gereksinim olması nedeniyle yaşanacak gıda kıtlığının ülkelerde sosyal, siyasi ve ekonomik krizlere sebebiyet verdiği görülmektedir. Güney Sudan, Kuzeydoğu Nijerya, Somali ve Yemen açlık riskinin çok yüksek olduğu ve çatışma ve iç savaş krizlerine maruz kalan ülkeler arasında yer almaktadır (FAO, 2017). Dünyanın

birçok bölgesinde açlığı azaltmaya dönük çabaların yetersiz kalması, şiddet ve çatışma olaylarına zemin hazırlamaktadır. Çatışmalar, yoksulluğu, yetersiz beslenmeyi ve açlığı şiddetlendiren olgulardır. Bu bağlamda toplumların geleceklerini tehdit eden bu ortamların oluşmasını engellemek için devletin gıda ve tarım piyasalarına müdahale etmesi bir zorunluluk olarak görünmektedir.

Gelir dağılımının eşitsizliği; yoksulluk, açlık ve gıda güvencesizliği halkın öfke, umutsuzluk sosyal adaletsizlik yaşamasına yol açarken çatışma ortamı, krizlerin derinleşmesine yol açar. Çatışma ve kriz ortamlarının yaratacağı yıkıcı etkileri önlemek gıda güvencesini sağlayarak sürdürülebilir barışı tesis etmek devletin öncülüğünde geliştirilecek stratejik ve önleyici müdahalelerle gerçekleştirilebilir.

Geniş ölçekte, gıda güvencesi alanında uzun vadeli dayanıklılık oluşturulması ve sağlıklı beslenmenin uygun ve erişilebilir hale getirilmesi günümüzde çok daha önemli hale gelmiştir. Kırılgan sosyo-ekonomik koşulların olduğu ülkelerde, gıda şoklarına karşı dayanıklılığı artırmak için gıda ve tarım üreticileri farklı desteklemelerle ayakta tutulmalıdır. Çünkü kendine yetemeyen ülkeler gıda arzını ithalat yoluyla temin etmek durumunda kalmaktadır. Gıdada ithalata bağımlılık, uzun vadede sürdürülebilir gıda güvencesini tehdit eden güvenlik meselesi haline gelmiştir. Bu bağlamda, gıda ithalatına bağımlılık ülkeleri gıda tedarikçisi ülkelerin politik durumlarından etkilenir hale getirmektedir. Gıda ithalatı yapılan ülkelerde yaşanacak olası krizler, Rusya-Ukrayna Savaşı'nda olduğu gibi, gıdaya bağımlı ülkelerin gıda tedarikçilerini çeşitlendirmeleri ya da daha kalıcı çözümler için hükümetlerin ulusal gıda ve tarım sistemlerini geliştirilmelerini zorunlu kılmaktadır.

Doğa ve iklim koşullarına bağlı farklılıkların oluşması, bölgelere göre tarımsal üretim faktörlerinin kaynak potansiyeli ve katma değer yaratma kapasitesi, ulusal gıda talebi, gelenekler, sosyal yaşam biçimi, nüfus gibi bölgesel farklılaşmalar gıda piyasalarının daha kritik hale gelmesine neden olmaktadır. Bölgeler arası eşitsizliğin ortadan kaldırılmasında, ulusal gıda arzının güvence altına alınmasında, devletlerin gıda ve tarım piyasalarını izlemeyi ve desteklemeyi reddetmesi gıda ve tarım piyasalarını riskli hale getirmektedir. Bu süreçte devletlerin gıda fonu oluşumlarını, piyasa mekanizmasına bırakması, tarım sektöründe kayıplara ve krizlere yol açar. Bundan dolayı, sektörel ve bölgesel özellikler göz önüne alınarak tarım ve gıda pazarlarının düzenlenmesinde devletin rolü önemlidir. Geniş bir ağ olarak gıda pazarının derinleşmesine değerlendirilmesi ve üretim dengesini bozmadan sürdürülebilir kılınması, denetlenmesi, cezai yaptırımlar uygulanması ancak devlet otoritesi ile mümkündür (Jurabaevich ve Bulturbayevich, 2020). Devletin düzenleyici rolü, ulusal ve uluslararası piyasalarda sistemin değişen koşullara uyum sağlama kabiliyetini artırırken, iç piyasada regülasyonun sağlanması çiftçilerin yaşam standartlarının artmasına, gelir dağılımının iyileşmesine ve nüfusun gıda satın alma artması olmak üzere sosyal yönleri de barındırır.

3. Gıda Piyasalarında Regülasyon

Günümüz tüketicilerinin gıda ve sağlıklı beslenme konusundaki hassasiyetlerinin artmasının bir sonucu olarak insanlar, gıda güvenliğinin sağlanması ve tüketicinin korunması için devletin sorumluluklarını yerine getirmesini beklemektedir. Bir yandan serbest ticaret rejimine bağlı olarak ülkeler arası ticaretin artması ve gıda tedarik zincirlerinin çoğalması, gıda kontrol sistemlerinin güçlendirilmesine ve yeni risk esaslı kontrol sistemlerinin geliştirilmesine sebebiyet vermektedir. Bu işlevlerin yerine getirilmesi için hükümetlerin idari ve teknik düzenleme sorumlulukları ve beraberinde vatandaşların beklentileri artmıştır.

Bu kapsamda hükümetlerin gıda piyasalarında düzenlemeleri ile gıda mal ve hizmet tedarikçilerini davranışsal kontrole tabi tutan ve gıda yönetmeliğinde belirtilen standartlara uygun olarak performans gösteremeyenleri cezalandıran, sosyal düzenlemenin baskın biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır (Nadvi ve Waeltring, 2004).

Tarihsel süreçte gıda düzenlemeleri önemli yer tutmuştur. Antik çağlardan beri gıda ürünleri üreticileri, daha ucuza elde etmek için ürünlerin içeriğini değiştirmeye

çalışmışlardır. Dolayısıyla gıdanın içeriğinin insan sağlığına uygun olması gerektiğine dair yönetmeliklerle, hile içeren veya güvenli olmayan gıdalara karşı tüketicileri korumak amacıyla resmi düzenlemeleri ve önlemleri uygulamayı zorunlu kılmışlardır (Anonim, 2011).

Genelde düzenlemeler, gıda yasasına göre faaliyet gösterenlere rehberlik etmesi için ayrıntılı olarak düzenlenir. Bunlar başlıca; denetim yapmak, numune almak, hakkında karar vermek gibi resmi işlemlere ilişkin düzenlemeler, ciddi ihlaller ve ele geçirilen çok sayıda yiyeceğin elden çıkarılması gibi düzenlemeleri içermektedir (Meier ve O'Toole Jr., 2002).

Gıda düzenlemeleri ve yönetmelikler genel olarak, gıda standartlarını, gıda hijyenini, gıda katkı maddelerini, pestisitler, veteriner ilaç kalıntıları, gıda reklamları, gıda paketleme ve etiketleme gibi gıdanın üretimden tüketime kadar tüm aşamaları içerir (Henson, 2006).

Halkı gereksiz risklerden uzak tutmak ve ülkelerinin sosyo-ekonomik kalkınmasını sağlamak için tüm dünyada hükümetler varlıklarını korumak amacıyla çeşitli mekanizmalar kullanmışlardır. Düzenlemeler, kamusal çıkarları korumak için kullanılan sistemlerdir. Bu düzenlemeler ile hem kamu yararı korunmaya çalışılmakta hem de toplumun maruz kalabileceği asılsız riskleri önleyerek ekonomik gelişmenin öne açılmaktadır.

Gıda kalitesinin ve güvenliğinin korunmasının temel amacı düzenleyici mekanizmalarla, güvenliği uygun bir şekilde sağlayarak halk sağlığını korumaktır. İnsan sağlığına zarar vermeyen gıda kalite düzenlemelerinin amacı; güvenlik tedbirleriyle, halkın maruz kalabileceği makul olmayan riskleri en aza indirmek ve gıda zincirinin her aşamasında gıda kaynaklı sağlık tehlikelerini kontrol edebilmektir (Pillay ve Muliyl, 2005).

Bilgi eksikliklerinden kaynaklanan güvenlik ve bunun halk sağlığı üzerindeki sonuçları kamu müdahalesinin temel gerekçesidir. Gıdada güvence sağlamak için kamu tarafından gıda kalitesi ve güvenlik düzenleme sistemleri benimsenmelidir. Böylece tüketicilere uygun gıda sağlanır. Düzenleyici sistemler genel olarak gıdanın birincil kaynağından nihai tüketime kadar kalite ve güvenliği kontrol ederek gıda endüstrilerini güvenli ve tüketime uygun gıda üretmeye yönlendirmekte önemli rol oynarlar.

Gelişmiş ülkelerde ticaret hacimlerinin mevcudiyetini korumak için gıda kontrol sistemleri ve gıda piyasalarının düzenlenmesine ve alt yapının geliştirilmesine yönelik çalışmalar ön plana çıkmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise gıda ticaret hacimlerini daha ileri noktaya taşımak önem arz etmektedir. Özellikle Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Organizasyonu (FAO) ve Dünya Sağlık Örgütü (WHO) özellikle gelişmekte olan ve geri kalmış ülkeler için gıda tedarik zincirinde yer alan tüm sektörlerle yönelik bilimsel normlar çerçevesinde ulusal gıda kontrol sistemlerinin oluşturulması bağlamında alt yapı çalışmaları için destekler vermektedir. Bu kapsamda gıda piyasalarında yapılacak regülasyon çerçevesinde bu desteklerden faydalanmak için gıda konusunda tek bir otoritenin olması sistemin daha iyi işlemesi açısından önemli olabilir.

Gelişmiş ülkelerde dahi, gıda kontrolünün ve güvenliğinin sağlanması farklı bakanlıklar ve kurumlar arasında paylaşılmış durumdadır. Yetki dağınıklığı ve koordinasyon eksikliği nedeniyle bu ülkelerdeki gıda kontrolü birden fazla yasaya dayanmakta ve aynı konuda birbirinden farklı yargı yetkisi bulunmaktadır. Bu durum izleme, denetleme ve uygulamada çeşitli yasalardan kaynaklanan boşlukların oluşmasına ve uygulama zayıflıklarına yol açabilmektedir (Demirözü, 2005). Bazen farklı bakanlık ve birimlere ait yürürlükteki mevzuat ve düzenlemeler birbiri içine geçebilmekte, tekrara yol açabilmekte ve buna benzer durumlar koordinasyon eksikliği yaratabilmektedir.

Regülasyon yoluyla devletin ve özel sektörün bir çatı altında birleştirilmesine her zamankinden çok daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Şöyle ki günümüzde gıda kaynaklı hastalıkların önlenmesi, gıda teknolojilerindeki değişikliklere ayak uydurabilmek ve teknolojiyi kullanma kabiliyetini geliştirmek için; tüketicinin korunmasını esas alan,

bilimsel temelleri olan gıda kontrol sistemleri geliştirilmelidir. Bu durum hem tüketici sağlığının korunmasında hem de gıda ticaretinin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.

Dünyada yaşam biçimindeki değişiklikler, güvenli gıda talebinin ve tüketici farkındalığının artması devletlerin tüketici taleplerine daha hızlı cevap verebilmelerini gerekli kılmaktadır. Bu da ancak kurumsal alt yapının geliştirilmesi ve bu bağlamda gıda piyasalarında tek bir merkezin varlığı ile mümkün olabilir. Tek merkez, alt boyutlarıyla kurduğu organizasyon ile geniş ölçekte bir gıda güvenlik ağı oluşturabilir. Bu yapı gıdanın sağlıklı ve ekonomik olarak erişilebilirliğini mümkün kılarken, yasalarla güvence altına alınması da sektörün sürdürülebilirliğini sağlayabilir. Bu sistemle birlikte etkili bir gıda güvenlik ağı oluşturulabilir ve uluslararası gıda ürünlerinin daha kolay ve güvenli ticaretini artırabilir.

Gıda piyasalarının regüle edilmesi ile gıda güvenliği ve kalitesinin yanı sıra güvenlik, etkinlik sağlayarak üreticilere mal ve hizmetlerin ambalajlanması, etiketlenmesi, fiyatlanması gibi hususları içermekte rekabete aykırı uygulamaların önüne geçmek ve bunlara uyulmaması halinde cezai sorumluluk da yüklemektedir (Roberts, 1998). Bu çerçeveden bakıldığında halkın sağlığının ve güvenliğinin sağlanmasında, sektörün gelişmesinde ve ticaretin artmasında, planlama, uygulama ve denetim süreçlerindeki sorumlulukların yerine getirilmesi için gıdaya ilişkin bir düzenleme ve denetleme kurumunun oluşturulması birçok sorunun çözülmesini kolaylaştıracaktır.

Gıda piyasalarında regülasyon yapmayı sağlayacak bir düzenleme ve denetleme kurumu, gıda kalitesi ve güvenliğinin korunması alanında ortaya koyacağı düzenleyici işlemler ile tüketicileri hem ekonomik hem de toplum sağlığına ilişkin risklerinden koruma konusunda faydalı olacaktır. Diğer taraftan güvenli olmayan gıda ürünlerinin üretimini, satışını ve hileli satışları yasaklayarak piyasaları düzenleyecek ve halk sağlığını koruyacaktır.

Gıda piyasalarında regülasyonlarla, hükümetler, yurt içinde üretilen, ithal edilen ve ihraç edilen ürünlerin kalitesini ve güvenliğini garanti eder. Günümüzde uygulanan rutin yasalarla daha çok nihai ürünün denetimine odaklanılmakta, önceki süreçler ihmal edilmektedir. Oysa gıda güvenliği örneğin daha çiftlik arazilerinin seçiminden başlayıp, toprağın doğru işlenmesine ve sulanmasına, kullanılan tarımsal ilaçların nitelik ve niceliğine, hasat döneminden paketlenme sürecine kadar devam eden hijyen ve katkı maddelerini dikkate alması gereken proaktif bir süreçtir.

4. Tarım Sektöründe Regülasyon

Ülkelerin kalkınma serüveninde tarımın rolü hakkındaki ekonomik düşünce 1950'lerden beri yoğun bir biçimde gelişmiştir. Klasik iktisatçılar ilk etapta ekonomik gelişmeyi üretim faktörlerinin yer değiştirmesi olarak ifade ediyorlardı. Dolayısıyla geleneksel tarım sektöründen daha üretken modern sanayi sektörüne geçiş ülkelerin öncelikleri olmalıydı (Lewis, 1954). Bu yapısal dönüşümün dinamiğini, değişimi işaret eden süreç oluşturmuştur. Tarım toplumundan sanayi toplumuna ve zanaatkar imalattan kitlesel üretime geçişle birlikte ekonomiler büyüyüp, gelişmiştir. Bu süreçte devletten gelen hizmetlerle birlikte ticaret ve finans da gelişmiş ve kentleşme ön plana çıkmıştır (Chenery ve Syrquin, 1989; Clark, 1957; Kuznets, 1957). Bu açıdan literatüre bakıldığında tarım sektörü sadece kullanılmayan ucuz işgücü ve katma değeri düşük sektör olarak görülmüş ve tarıma ilgi zamanla azalmıştır.

Tarım sektörüne ilgi özellikle 1960'lardan itibaren yeni görüşlerin ortaya çıkmasıyla artmaya başlamış ve bu süreçte Asya'daki Yeşil Devrimin başarısı etkili olmuştur. Bu sayede, ekonomilerde sanayileşmenin erken aşamalarında büyümenin itici gücü olarak tarımın, merkezi rolünün altı çizilmiştir (Johnston ve Mellor, 1961). Araştırmacılar, tarımın doğası gereği daha az üretken bir sektör olduğu şeklindeki geleneksel görüşün aksine tarımın modernleşmesine vurgu yapmışlardır (Hayami ve Ruttan, 1985; Schultz, 1964). Bu süreçte tarım sektörünün önemini vurgulamak için sektörün diğer sektörlerle bağlantıları ve çarpan etkileri geliştirme yönüne dikkat çekilmiştir (Adelman, 1984; Hsieh ve Sadoulet, 2007; Mellor, 1998).

Son yıllarda, tarımın kalkınmadaki rolüne yeniden ilgi duyulduğuna tanık olunmuştur. Birleşmiş Milletler'in Binyıl Kalkınma Hedefleri, kalkınma anlayışındaki ilk hedefinin açlık ve yoksullukla mücadele olması tarım sektörüne ilgiyi artırmıştır (Kraay, 2006; Ravallion ve Chen, 2003). Özellikle küresel ani iklim olayları, dünyayı saran salgın hastalık süreci tarımsal ürün arzının önemini bir kez daha ortaya koymaktadır. Günümüz iktisatçıları, küreselleşme, teknolojik ve kurumsal yenilikler ve çevresel kısıtlamalar bağlamında tarımın kalkınma için kilit sektör olduğunu vurgulamaktadırlar. Öyle ki tarım sektörünün ekonomi piyasalarında birden fazla işlevi yerine getirdiği belirtilmektedir. Tarım sektörü, barındırdığı potansiyel sayesinde ekonomik büyümeye katkı sağlarken yoksulluk ve eşitsizliği azaltmada, gıda güvencesini sağlamada stratejik rol oynamaktadır (Byerlee vd., 2009; Christiaensen vd., 2011).

Ekonomik kalkınma perspektifinden değerlendirildiğinde iki temel husus, tarım sektörüne odaklanma gerekçemizi oluşturmaktadır. Tarımsal üretkenlik, ilk neden olarak tarımın büyüklüğü göz önüne alındığında kısa ve orta vadede önemlidir. Tarımın ekonomiye katkısına ilişkin sayısal değerlere bakıldığında sektörün GSYH içindeki payı ve istihdam içindeki payı azalmasına rağmen dünya ölçeğinde rakamlar azımsanacak düzeyde değildir. Tarım sektörü üretim ve istihdam boyutunda gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomiler için önemini hala korumaktadır.

2000'li yılların ilk 15 yılında tarımın hem GSYİH hem de istihdama katkısı önemlidir. Söz konusu dönemde gelişmiş ekonomilerde toplam gelirin yalnızca %2,7'sini oluşturan tarım sektörü, toplam istihdamın %4,5'ini oluşturmuştur. Ancak tablo, daha az gelirli ülkeler için farklılık göstermektedir. 2000'den beri düşük gelirli ülkeler de tarım sektörünün aldığı paya bakıldığında, GSYİH'sının yaklaşık %28,9'unu oluştururken, toplam istihdamın da %71,4'i olarak yüksek seviyededir. Tarım, dünya nüfusunun en fazla istihdam barındıran sektörü olma özelliğini korumaktadır. Üst-orta gelirli ülkeler arasında dahi tarım sektörü, GSYİH'nın %15,1'inden %7,8'ine gerilemesine rağmen, hala toplam istihdamın beşte birini barındırmaktadır (OECD, 2015).

Tarım sektörünün katkısı yüksek gelirli ülkeler açısından göreceli olarak düşük olmakla beraber, ülkeler yüksek gelir seviyelerine çıktıkça tarımın istihdam ve GSYİH içindeki payı dikkate değer bir biçimde düşse de makro ekonomik göstergelerde belirleyici etkisini korumaktadır. Bununla birlikte, sektörün kalkınma ile ilgisi az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için önemli seviyelerde iken yüksek gelirli ekonomilerde önemsiz olabilir. Yani tarım sektörü görece büyüklüğündeki düşüşe rağmen, kalkınmada önemli rol oynamaya devam etmektedir. Uzun dönemde ekonominin başarılı bir yapısal dönüşüm sağlamasında tarımın rolü büyüktür. Sanayisi gelişmemiş ülkelerde ekonomi ağırlıkla tarım sektörüne bağlıdır. Bu ülkelerin tarımsal üretkenlik artışı endüstriyel gelişme için ön koşuldur. Sanayileşmenin erken aşamalarında, üretken tarım sektörü endüstriyel ürünlere olan talebi canlandırarak genel büyümeye katkı sağlarken, halkın gıda talebini karşılaması ve ihracata katkı sağlayarak döviz girişi sağlaması sektörün önemini göstermektedir. Tarım sektörü, ekonominin geri kalanıyla bütünleşirken, sermaye ve emek faktörü giderek imalat ve hizmet alanlarında daha yüksek getiri sağlayan diğer sektörlerle kayar. Tarım sektöründen diğer sektörlerle hem işgücü hem de sermaye transferini gerçekleştirir.

Dünyada birçok ülkede, tarım sektörünün milli gelir ve istihdam içindeki payının azalmasına rağmen, tarım sektörünün sosyal ve çevresel etkilerinin bulunması nedeniyle devletin rolü önemini korumaktadır. Bu bağlamda ülkelerin tarım sektörünün serbest piyasa ekonomisi ve uluslararası rekabetten koruma gereği öne çıkmaktadır. Bu süreçte ülkelerin tarım sektörünü ve ekonomik aktivitelerini yeniden dizayn edecek bir yapısal dönüşüme ihtiyacı bulunmaktadır.

Tarım sektöründe meydana gelecek yapısal dönüşüm ve düzenleyici denetleyici sistem diğer sektörleri etkilemekle birlikte dönüşümün asıl etkisi sektörün kendi içinde gerçekleşecektir (Timmer, 2009). Tarımda meydana gelecek dönüşümle üretkenlikte artış, yüksek katma değerli ürünlere geçiş, riskli ürünlerin üretimde çeşitliliği artırılarak riskin

minimize edilmesi ve ekonominin diğer alanlarıyla entegrasyonu sağlanacaktır (Divanbeği vd., 2016).

Tarım sektöründe düzenleme ile gıda güvenliği, iş güvenliği, gelir düzeyinin güvenliği, sağlık ve sosyal hedeflere ulaşmak gibi bir dizi amaç gerçekleştirilebilir. Devletin yapacağı düzenlemelerle, serbest piyasada bilgi asimetrisinden kaynaklanan yapısal piyasa başarısızlıklarını gidermede, ölçek ekonomilerine ulaşmadaki güçlüklerle mücadelede, ekonomik aktörlerin sosyal maliyetleri ve faydalarının içselleştirilmesi gerçekleştirilebilir. Yapılacak düzenlemelerle devlet, sosyal refahın sağlanmasında öncü rol oynar. Düzenlemeleri karakterize eden politik ekonomi bu karmaşık sosyal hedefleri gerçekleştirmek için düzeni bozan çıkar gruplarıyla rekabet etmek ve mücadele etmek durumundadır. Devletin yarattığı aşırı düzenlemeler bazen ekonomik birimlere birtakım maliyetler yükleyebilir. Aşırı düzenlemeler bürokrasiyi artıracığından ve yüksek maliyetler getireceğinden tarım işletmelerin yatırım yapmalarını engellerken kayıt dışı sektörler için itebilir (Branstetter vd., 2014; Bruhn, 2011). Örnek olarak aşırı düzenlenmiş iş gücü piyasalarında aşırı kontrol uygulamaları bazen ekonomide kayıt dışı istihdamı artırabilir (Amin, 2007). Bu bağlamda aşırıya kaçan düzenlemeler negatif dışsallıklar doğurabilir. Bu anlamda yapılacak düzenlemeler ve bu düzenlemelerin içinde devletin, üniversitelerin ve özel sektörün yer alacağı sistemler ve iyi planlanmış yasal düzenlemeler bu tür olumsuzlukların önüne geçebilir.

Hukukun işleme, kredi piyasaları, iflas kanunları ve yatırımcı koruma mekanizmaları, sözleşmelerin daha kolay uygulanmasını sağlarken, daha yüksek borç tahsilat oranları, borç tahsilat davalarının kısa sürede sonuçlanması, borç verenlerin haklarının güçlendirilmesi ve temerrüde düşen borçluların varlıklarını kurtarmak gibi avantajlar sağlanabilir (Visaria, 2009).

Piyasalarda düzenleme ve denetleme kurumlarının varlığı, öngörülebilirliği artırdığı gibi tarım işletmelerinin kararlarının optimize etmek için uygun ortamlar sağlayabilir. Diğer taraftan yapılacak yönetmeliklerle işletmelerin maliyetleri minimize edilebilir, buna bağlı olarak verimlilik artışıyla ticaret hacimleri olumlu etkilenebilir (Djankov vd., 2010; Hoekman ve Nicita, 2011). Girdi temininden üretim ve pazarlamaya kadar üretim değer zincirinin her aşamasının yönetmeliklerle düzenlenmesi bilgi asimetrisi yaşayan tarım işletmelerinin birçok sorununa çözüm sağlayabilir.

Tarım sektöründe dışsallıkların baskın olması, biyo-güvenlik, gıda güvenliği, tarımsal girdi kalitesi, verimlilik, sürdürülebilirlik ve çevresel sorumluluklar nedeniyle hem insan sağlığı hem de gıda güvenliği açısından önemi nedeniyle hükümetlerin stratejik olarak değerlendirdikleri bir sektördür. Sonuçta tarım sektöründe yer alan firmalar yasal düzenlemelere karşı daha duyarlı olurken yüksek uyum maliyetleri ile karşı karşıya kalabilirler (Loayza vd., 2009).

Tarım piyasalarında oluşturulacak etkili düzenlemelerin kolay ve anlaşılır bir biçimde uygulanabilir olması, tarım sektörünün içsel dinamikleri nedeniyle barındırdığı hassasiyeti ve belirsizliği azaltabilir. Diğer taraftan sektörde üretim kararı, fiyat bilinmeden verildiği için tarım piyasalarının hassaslaşmasına ve daha kırılabilir hale gelmesine neden olabilir (Aimin, 2010). Sonuçta, öngörülebilir risk çiftçiler için kritik öneme sahiptir. Bir yandan iklim olayları, diğer taraftan hastalıklara karşı duyarlılık çiftçilerin karşı karşıya kaldıkları hassasiyeti artıran dış etkenlerdir.

Tarım sektöründe tarımsal ürünlerin pazarlanması ve pazarlama sürecindeki gerek işlem maliyetleri gerekse aracı mekanizmaların yoğunluğu üretici açısından tarımsal piyasa düzenlemesini gerekli kılmaktadır. Örneğin enerji maliyetlerinin yüksek olması, nakliye giderlerini artırmakta, çiftçilerin ürünlerinin ticarileşmesini engellemektedir. Bu bağlamda tarımsal piyasa düzenlemesi, etkinliğin sağlanmasında anahtar rol oynayabilir.

Kırsalda çiftliklere sunulan finansal imkanların üretici talebine uygun verilmesinde, kredilerin etkin kullanımında yapılacak düzenlemeler önem taşır. Özellikle bölge özeline uygun kredi veya devlet teşvikleri bu anlamda önem kazanabilir. Kısaca tarım sektöründe dışsallıklar, belirsizliğin yüksek olması, yüksek işlem maliyetlerinin yaygın oluşu nedeniyle tarımsal piyasaların düzenlenmesi tarımsal performans için önemli olmaktadır.

Yapılacak yönetmeliklerle tohum, gübre kullanımı, tarımsal ilaç kullanımı, sulama ve finansal hizmetlere erişim konularında yapılması gerekli düzenlemeler, toplumun gıda güvenmesini sağlanmasına, kaliteye erişilmesine imkân sağlayabilir. Ürünlerin kalite, sağlık ve bitki sağlığı standartları ile lojistik hizmetleri gibi alanlarda yönetmelikler çiftçilerin belirsizliğini azaltabilen uygulamalar olabilir.

Devletin sosyal politikaları nedeniyle işletmelere bir takım ek külfetler getirmesi mümkündür. Bunun da üreticiler tarafından hoş karşılanmayacağı bilinen bir gerçektir. Bir yandan üreticileri korumaya dönük düzenlemeler, üreticiler açısından dengeli ve şeffaf koruma sağlarken tüketiciler dengelerini de gözetmek gerekir (Swinnen vd., 2015). Bu bağlamda oluşturulacak politikaların etkinliği iyi ölçülmeli ve etkili düzenlemeler yapılmalıdır. Yapılacak düzenlemeler piyasa başarısızlıklarını düzeltmeye yönelik olmalıdır. Düzenlemeler ile ürün kaydı, etiketleme ve izlemeye olanağı sağlanmalıdır. Diğer taraftan bütün bunları yaparken etkili ve cezai yaptırımların yüksek olduğu bir denetim mekanizmasının oluşturulması da kritik düzeyde önemlidir.

Çiftçilerin piyasa hakkında ve üretim yöntemleri, kullandıkları tarım ilacı, gübre ve tohum hakkında tam bir bilgiye sahip olmaları sağlanmalıdır. Çiftçilerin temin ettikleri girdiler hakkında tam bilgi sahibi olmaları, düşük kaliteli girdi temininden korunurken elde ettikleri üretim çıktısının kaliteli olması, insanlara, diğer canlılara ve çevreye zarar vermesini engelleyecektir.

Düzenleyici faaliyetler ile yüksek üretim maliyetleri düşecek, riskler azaltılacak, iyi uygulamalarla, tarımsal üretkenlik ve verimlilik artacaktır. Kırsal ve kentsel alanlardaki gelir farklılıkları, yaşanan dengesizlikler, hükümetlerin tarım sektörünü uluslararası rekabetten koruma eğilimine iterken nihayetinde çiftçilere doğrudan destek olunmasına yol açacaktır (Lindert, 1991). Hatta sanayileşmiş ülkeler çoğunlukla çiftçilerini önemli ölçüde sübvans ederek tarımsal üretkenliklerini artırırken, tarımsal desteklerin bütçe üzerindeki maliyetlerini de kontrol altına almışlardır (Timmer, 1988). Çiftçi destekleri, üreticinin ayakta kalması dolayısıyla sektöre devam etmesinde önemli iken uzun vadede kurumsal bir yapının varlığı, etkinlik ve verimlilik artışında, çiftçi refahı açısından daha gereklidir.

Bu doğrultuda, Ruttan (1985)'in çalışmasında, tarımsal faaliyetlerin önündeki en büyük engel olarak zayıf kurumları vurgulayarak, kaynak donanımları ve teknolojinin tarımsal verimlilik performansı üzerindeki etkisinin önemini ortaya koymuştur. Diğer sektörlerde olduğu tarım sektöründe etkinliğin sağlanması güçlü kurumsal alt yapıların varlığı ile mümkün olabilir. Gelişmekte olan ülkeler tarımsal verimliliği artırmak ve arzın sürdürülebilirliğini sağlamak için uygun politika, sistemli kurumsal alt yapı ve elverişli düzenleyici ortam yürürlüğe koymalıdır (Visaria, 2009). Söz konusu yapıların varlığı, piyasa başarısızlıklarının yol açtığı sorunları ve belirsizliği bertaraf etmede etkin rol oynayabilir. Dolayısıyla daha yüksek öngörülebilirlik, şirketlerin üretken kararlarını optimize etmek için daha iyi ortam sağlar.

Tarım piyasalarında regülasyon konusuna literatürde çok yer verilmemiştir. Enerji sektöründe ya da imalat sektöründe bu kavrama daha sık rastlanılmaktadır. Tarımsal gelişmeyi teşvik ederken regülasyonların bir rolü var mıdır? Bu rol farklı düzenleme türleri için farklılık gösterebilir mi? Bu soruları cevaplamak için ampirik kanıt elde etmek hem tarımsal düzenlemeler hem de üretim ile ilgili karşılaştırılabilir verilerin olmaması nedeniyle zor olmaktadır.

Devletler tarımsal arz güvenliğini sağlamak için regülasyonlara ve mali desteklere başvurabilir. Regülasyon tarzında müdahale tarımsal ürün arzının planlanmasına dair bilgi akışının sağlanması, tarımsal mülkiyet yapısının düzenlenmesi, tarım ürünleri fiyat politikalarının belirlenmesi, tarımsal üretime yönelik kotalarla ve yasaklamalar gibi uygulamalar bağlamında görülmektedir (Tokatlioğlu vd., 2018).

Teorik bir bakış açısından, iki argüman bizi tarım piyasalarında düzenlemeye motive etmektedir. İlki, bir destekleyicinin birkaç bileşeninin yani düzenleyici sistemin tarım sektörüne daha fazla gereksinim duyduğu ortamlardır. İmalat firmaları, tarım işletmelerinden farklı olarak güvenli mülkiyet hakları, uygun vergileme, finansmana

erişimden ve dengeli destekleyici bir yatırım ortamı tarafından sunulan giriş ve belirlenmiş standartlara tabi tutulmaktadır. İmalat sektörü daha sistematik ve koşullara müdahale edilebilen ortamlarda üretim faaliyetlerini yerine getirebilirler (Diaz-Bonilla vd., 2014).

İkinci argüman ise düzenlemelerin etkilediği belirtilen hususların tarım piyasaları açısından yarattığı ekonomik performans kritik öneme sahiptir. Dışsalıklar tarımda baskındır. Biyo-güvenlik, gıda güvenliği, sınıflar ve standartlar, fikri mülkiyet koruması, tarımsal girdi kalitesi, yeraltı suyu çıkarma ve çevresel koruma boyutlarıyla çok kapsamlı özellikler içermektedir. Tarımın insan sağlığı ve gıda güvenliği açısından önemi nedeniyle, siyasi istikrar ve çevresel sürdürülebilirlik açısından hükümetlerin uygulamaları alışılmadık bir durum değildir (Diaz-Bonilla vd., 2014).

Başka bir örnek kayıt dışılıkla ilgilidir. Genel olarak, uyum maliyetinin daha yüksek olduğu durumlarda yasal firmaların yararları kayıt dışı sektöre kayabilir. Tarımsal üretim az olduğu için hizmetler veya üretim, yasal koruma ve sözleşme uygulamasından daha karmaşık süreçler daha az değerli hale gelir. Sonuç olarak, tarım sektöründeki firmalar yasal düzenlemelere karşı daha duyarlıdır (Loayza vd., 2009).

Sonuçta etkili düzenlemelerle açık ve kolayca uygulanabilir kurallar konularak belirsizlikler azaltılabilir. Öngörülebilirlik, riskin doğal olduğu çiftçilik işinde kritik öneme sahiptir. Çiftçiler ani hava olaylarına, hastalıklar ve zararlılar gibi dış etkenlere karşı duyarlılıkları nedeniyle riskleri yüksektir. Ayrıca, çiftçiler üretim kararlarını piyasa fiyatını bilmeden vermektedirler. Bu durum tarım piyasalarının doğasında var olan belirsizliği daha da şiddetlendirmektedir (Aimin, 2010).

5. Sonuç

Demokratik toplumlarda, devletin asli görevlerinin başında, vatandaşların can ve mal güvenliğini sağlamak gelmektedir. Bu bağlamda beslenme, fizyolojik bir ihtiyaç olup; toplumun gereksinimleri arasında yer almakta ve insanlığın hayati fonksiyonlarının sürdürülebilmesinde önem arz etmektedir. İnsanların sürdürülebilir, uygun fiyatlarla güvenilir, kaliteli sağlıklı beslenme alışkanlığını geliştirecek gıdaları satın alma ve tüketme hakkına sahip olmalarının güvence altına alınması; gıda güvencesi olarak ifade edilmektedir.

Bu güvenceyi toplumda sağlayacak en iyi mekanizma devlettir. Çünkü, devletler, toplumun çıkarlarını sağlamakta piyasa aktörlerine göre daha isteklidirler. Bu anlayışa göre, piyasa aktörleri (üreticiler), ticari davranmakta ve karı maksimize etmeye çalışmaktadırlar. Bu sebepten zaman zaman kamu sağlığı göz ardı edilebilmektedir. Oysaki devlet otoritesi, kamunun faydasını öncelemek zorundadır. Örneğin, sağlığa aykırı, beslenme açısından yetersiz gıdaların marketlerde denetimsiz olarak satılması, bu tür gıdaların özellikle çocuklara yönelik reklamlarla özendirilmesi, tarım ilaçlarının kullanımında yeterli denetimin olmaması, genetiği değiştirilmiş gıdaların ve diğer yeni teknolojilerin gıdaya etkilerinin yeterli bir biçimde denetlenmemesi kamu sağlığını tehdit etmektedir.

Gıda ve tarım piyasalarına, devlet müdahalesinin gerektiren bir diğer neden ise piyasa başarısızlığıdır. Çünkü piyasa mekanizması, her durumda sosyal faydanın maksimize edilmesini sağlayamaz. Bu nedenle gıda güvencesinin temini için devlet piyasaya müdahil olmalı, serbest piyasanın yarattığı bilgi eksikliğine bağlı piyasa başarısızlığını gidermelidir. Bu bakış açısıyla, devletin ekonomide etkinliği sağlamak için yapmış olduğu her türlü kontrol ve düzenleyici önlemler regülasyon kavramıyla ifade edilmektedir. Günümüzde devlete biçilen yeni rol, toplumsal yaşama ilişkin gerekli faaliyetlerin bizzat üstlenilmesi şeklinde değil, bir tür hakemlik şeklinde oluşmakta ve bu yeni rol gereğince regülasyon işlevi çok önemli hale gelmektedir.

Devlet, mevcut kaynakların etkin düzeyde kullanılarak, kişilere yeterli beslenmeyi sağlayacak bir düzen kurmak ve denetlemekle sorumludur. Örneğin toprak reformundan, su hakkına, milli gıda stratejisinin hazırlanmasına, doğal afet veya diğer

olağanüstü hallerde vatandaşların gıda ihtiyaçlarını karşılamaya kadar öncelikleri tespit etmekten, eylem planları hazırlamaktan sorumlu olmalıdır.

Gıda ve tarım sektöründe yasal alt yapının düzenlenerek sektörde yer alan örgütlerin, kurumların tek mevzuat ve tek kurum altında toplanmasını kolaylaştıracak bir sistem geliştirilmeli, gıda ve tarım sektöründe de yer alan işletmelerin, örgütlerin denetim, izleme ve değerlendirmesi için bağımsız bir kurum yapısı oluşturulmalıdır. Üretimden tüketime kadar bütün süreçleri içine alacak yasal mevzuatlar hazırlanmalı ve uygulamalarda denetim, bağlayıcılık ve sözleşme yapıları düzenlenmelidir.

Özellikle sermaye birikimi yetersiz tarım sektörü için devlet, kaynakları koruyan tarımsal yöntemler içeren düzenlemeler ve değişen iklim koşullarına uygun teknolojik yatırımlar yapmalıdır. Tarım sektörünün ekonomik gelişme üzerindeki rolü hala tartışılmaz bir gerçektir. Tarım sektörü büyümeyi teşvik etme yönünden potansiyeli yüksek, özellikle yoksulluğu, eşitsizliği giderme ve gıda güvencesini sağlaması bakımından stratejik önemini korumaktadır. Bu bağlamda ulusal ve uluslararası gıda ve tarım pazarının gelişmesi için öncelikli koşulların sağlanması, devletin sosyal yönelimli bir tarım politikası izlemesini gerektirir. Bir yandan tarımsal üreticilerin gelirleri ülke ekonomisi düzeyinde olması sağlanırken diğer taraftan tüketici refahı gözetilmelidir.

Gıda ve tarım sektöründe öncelik, temel ürünlerin milli üretim hacmindeki istikrarını korumak ve ihracat için yeterli olmasını sağlamaktır. Genel olarak, gıda ve tarım ürünleri için tutarlı dinamik arz ve talep dengesi ve gıda stoklarının oluşumu için politikalar geliştirilmelidir.

Sonuç olarak gıda ve tarım sektörünün gelişmesi, özellikle az gelişmiş ülkeler için temel öncelik olarak kabul edilmelidir. Politika yapıcılarının bütün dikkatlerinin gıda ve tarım sektörünün iyileştirilmesine verilmelidir. Sektörün fiziki ve teknolojik gelişiminde ar-ge yatırımları ve çiftçinin eğitimi öncelikli olmalıdır. Tarım sektöründe de örneğin enerji alanı ve bankacılık alanında olduğu gibi düzenleyici ve denetleyici bir mekanizmaya ihtiyaç vardır. Kalite ve verimliliğin artırılmasında, gelecek kuşakların gıda güvencesinin sağlanmasında düzenleyici mekanizmalar kritik bir öneme sahiptir. Oluşturulacak bu “düzenleme ve denetleme kurumu” milli tarım politikasının oluşmasını sağlayacağı gibi, tarım gibi stratejik bir alanı siyasetin günlük kaygı ve etkilerinden de uzak tutacaktır.

Özetle, toplumda açlığın ortadan kaldırılması ve gıda güvencesinin sağlanmasında devlet, gıda ve tarım sektöründe, yasal önlemleri almalı, gıda sistemlerinin gerektirdiği çok yönlü, bütüncül bir yaklaşımla hareket etmesine imkân sağlayan bir düzenleyici denetleyici sistem ve iyi işleyen bir adalet mekanizmasını tesis etmelidir. Sürdürülebilir ve doğaya dost üretimi teşvik eden, sağlıklı gıdayı toplumun her kesimine ulaştırabilen bir düzenin kabul edilip, finansal kaynakların adil biçimde dağıtıldığı, gıda piyasalarının denetlenip kontrol edildiği “Gıda ve Tarım Piyasaları Düzenleme ve Denetleme Sistemi” gibi piyasayı düzenleme kuruluşu sürdürülebilir gıda güvencesinin teminine olanak sağlayabilir.

Gıda ve tarım piyasaları düzenleme ve denetleme sistemi ile sektörde düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetleri gerçekleştirilirken, piyasadaki diğer kurum ve kuruluşlar arasındaki eşgüdüm ve koordinasyon sağlanmış olacaktır. Bu bağlamda bünyesinde veri bankası, araştırma geliştirme merkezi, denetim gibi birimler oluşturularak gıda ve tarım piyasalarının sürekli gelişimi sağlanabilecek ve savaş, doğal afetler, salgınlar ve ekonomik nedenlerden kaynaklı kriz şartları oluşmadan önceden tedbirler alınabilecektir. Bu sayede birçok farklı kurum tarafından yürütülen fiyat, güvenlik ya da arza yönelik düzenleme faaliyetlerinde bilgi akışına ilişkin aksamalar yaşanmayacaktır. Dolayısıyla yaşamın devamı için stratejik olan gıda ve tarım piyasalarında sağlıklı ve sürdürülebilir gıda güvencesinin sağlanmasında, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasında gıda ve tarım piyasaları düzenleme denetleme kurumu katkı sağlayacaktır.

Diğer taraftan gıda ve tarım konusunda sorumluluğun tek bir çatı altında toplanması, doğru bilgiye erişim, politikaların etkinliğini sağlanması ve olası sorunlarda

hesap verilebilirlik açısından doğru bir zemin oluşturacaktır. Gıda güvencesinin sağlanması farklı kurumların kısmi görevi olmaktan çıkacak bir kurumun asli sorumluluğuna girecektir.

Literatürde, gıda ve tarım piyasalarına ilişkin regülasyon çalışmaları çok sınırlı düzeyde kalmaktadır. Tarım ve gıda sektöründe yapılan regülasyon çalışmaları ürün düzeyinde sınırlı kalırken, tarımsal üretim arzı, fiyatlama, gıda güvenliği konuları farklı kuruluşlar ve farklı mevzuatlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle bütüncül ve sistematik bir yapıya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda, bundan sonraki süreçlerde tarım ve gıda piyasalarına ilişkin idari düzenlemelerin içeriğine, yapısal işleyişine yönelik model çalışmalar yapılabilir.

Kaynakça

- Adelman, I. (1984). Beyond export-led growth. *World Development*, 12(9), 937-949. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(84\)90050-0](https://doi.org/10.1016/0305-750X(84)90050-0)
- Aimin, H. (2010). Uncertainty, Risk Aversion and Risk Management in Agriculture. *Hydrometallurgy*, 1, 152-156. <https://doi.org/10.1016/j.aaspro.2010.09.018>
- Amin, M. (2007). Labor Regulation and Employment in India's Retail Stores. *Journal of Comparative Economics*, 37, 47-61. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2008.07.001>
- Anonim. (2011). Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği Yetki Kanunu: 5996 Yayınlandığı R.Gazete: 29.12.2011-28157.
- Ardıyok, Ş. (2002). *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli*. Rekabet Kurumu Yayınları.
- Branstetter, L., Lima, F., Taylor, L. J. & Venâncio, A. (2014). Do Entry Regulations Deter Entrepreneurship and Job Creation? Evidence from Recent Reforms in Portugal. *The Economic Journal*, 124(577), 805-832. <https://doi.org/10.1111/ecoj.12044>
- Bruhn, M. (2011). License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico. *The Review of Economics and Statistics*, 93(1), 382-386. https://doi.org/10.1162/REST_a_00059 %J
- Byerlee, D., De Janvry, A. & Sadoulet, E. (2009). Agriculture for Development: Toward a New Paradigm. *Annual Review of Resource Economics*, 1(1), 15-31.
- Chenery, H. B. & Syrquin, M. (1989). *Patterns of Development, 1950 to 1983*. Oxford University Press.
- Christiaensen, L., Demery, L. & Kuhl, J. (2011). The (evolving) role of agriculture in poverty reduction—An empirical perspective. *Journal of Development Economics*, 96(2), 239-254. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2010.10.006>
- Clark, C. (1957). *The Conditions of Economic Progress*. Macmillan. <https://books.google.com.tr/books?id=oAnXwQEACAAJ>
- Demirözü, B. (2005). Dünya’da ve Türkiye’de Yeniden Yapılanan Gıda Otoritesi. *Gıda Mühendisliği Dergisi*, 20, 33-37.
- Diaz-Bonilla, E., Orden, D. & Kwieciński, A. (2014). *Enabling Environment for Agricultural Growth and Competitiveness Evaluation, Indicators and Indices*. Paris OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 67, OECD Publishing.
- Divanbeigi, R., Paustian, N. & Loayza, N. (2016). *Structural Transformation of the Agricultural Sector: A Primer*. World Bank Research Policy Briefs, World Bank Policy Research Paper No.2.
- Djankov, S., Freund, C. & Pham, C. (2010). Trading on Time. *The Review of Economics and Statistics*, 92(1), 166-173.
- FAO (2017). *Dünyada Gıda Güvenliği ve Beslenme Durumu*. Erişim adresi: https://www.tarimorman.gov.tr/ABDGM/Belgeler/Uluslararası/C4%B1%20Kurul%C5%9Flar/SOFI_2017_TUR.pdf
- Güvenek, B. (2009). Devletin Regülasyonlar Yoluyla Piyasalara Müdahalesi ve Türkiye Enerji Piyasaları. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9(18), 45-62.
- Hayami, Y. & Ruttan, V. W. (1985). *Agricultural Development: An International Perspective, 2nd Edition*. Johns Hopkins University Press.
- Henson, S. (2006). The Role of Public and Private Standards in Regulating International Food Markets. *Journal of International Agricultural Trade and Development*, 4(1), 63-81.
- Hoekman, B. & Nicita, A. (2011). Trade Policy, Trade Costs, and Developing Country Trade. *World Development*, 39(12), 2069-2079. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.05.013>
- Hsieh, C. & Sadoulet, E. (2007). *Agriculture and Development. Background Note for the World Development Report 2008*. The World Bank.

- Johnston, B. F. & Mellor, J. W. (1961). The Role of Agriculture in Economic Development. *The American Economic Review*, 51(4), 566-593. <http://www.jstor.org/stable/1812786>
- Jurabaevich, S. N. & Bulturbayevich, M. B. (2020). Directions and Peculiarities of State Regulation of the Food Market. *ResearchJet Journal of Analysis and Inventions*, 1(01), 1-8. <https://reserchjet.academiascience.org/index.php/rjai/article/view/1>
- Knight, P. (2001, 15-16 Mart 2001). *Rekabet Otoriteleri ile Regülasyon Kurumları Arasındaki İlişkiler* Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, Ankara.
- Kök, R. & Çoban, O. (2002, 11-14 Eylül 2002). *KİT'lere İlişkin Bir Regülasyon Modelinin Gerekliliği ve Kaynak Kullanım Etkinliği Üzerine: Nevşehir Tekel Rakı Fabrikası Örneği* ODTÜ VI. Uluslararası Ekonomi Konferansı (ERC), Ankara.
- Kraay, A. (2006). When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries. *Journal of Development Economics*, 80(1), 198-227.
- Kuznets, S. (1957). Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: II. Industrial Distribution of National Product and Labor Force. *Economic Development and Cultural Change*, 5(4), 1-111. <http://www.jstor.org/stable/1151943>
- Lewis, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 22(2), 139-191. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.1954.tb00021.x>
- Lindert, P. H. (1991). Historical Patterns of Agricultural Policy. In C. P. Timmer (Ed.), *Agriculture The State: Growth, Employment, Poverty in Developing Countries* (pp. 29-83). Cornell University Press.
- Loayza, N., Serven, L. & Sugawara, N. (2009). Informality in Latin America and the Caribbean. *The World Bank, Policy Research Working Paper Series*.
- Meier, K. J. & O'Toole Jr., L. J. (2002). Public management and organizational performance: The effect of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(4), 629-643. <https://doi.org/10.1002/pam.10078>
- Mellor, J. W. (1998). Agriculture on the Road to Industrialization. In C. K. Eicher & J. M. Staatz (Eds.), *International Agricultural Development* (pp. 136-154). Johns Hopkins University Press.
- Nadvi, K. & Waeltring, F. (2004). Making sense of global standards. *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*, 53-94. <https://doi.org/10.4337/9781843769743.00010>
- OECD. (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264189751-en>
- Pillay, V. & Muliyl, V. (2005). *ISO 22000 Food Safety Management Systems–The One Universal Food Safety Management System Standard That Works Across All Others*. SGS Systems Certifications Services.
- Ravallion, M. & Chen, S. (2003). Measuring Pro-poor Growth. *Economics Letters*, 78(1), 93-99. [https://doi.org/10.1016/S0165-1765\(02\)00205-7](https://doi.org/10.1016/S0165-1765(02)00205-7)
- Ren, Y. & An, Y. (2010). Efficient food safety regulation in the agro-food wholesale market. *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, 1, 344-353. <https://doi.org/10.1016/j.aaspro.2010.09.043>
- Roberts, D. (1998). Preliminary Assessment of the Effects of the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Trade Regulations. *Journal of International Economic Law*, 1(3), 377-405.
- Schultz, T. W. (1964). *Transforming Traditional Agriculture*. Yale University Press.
- Swinnen, J., Deconinck, K., Vandemoortele, T. & Vandeplass, A. (2015). *Quality Standards, Value Chains, and International Development: Economic and Political Theory*. Cambridge University Press.
- Timmer, C. P. (1988). *The Agricultural Transformation. Handbook of Development Economics, Vol. 1* Elsevier Science Publishers B.V.
- Timmer, C. P. (2009). A World without Agriculture? The Historical Paradox of Agricultural Development. *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, 1, 1-7.
- Tokatlıoğlu, M., Selen, U. & Leba, R. (2018). Küreselleşme Sürecinde Tarımın Stratejik Önemi ve Tarımsal Arz Güvenliğinin Sağlanmasında Devletin Rolü. *Journal of Life Economics*, 5(4), 151-176. <https://doi.org/10.15637/jlecon.267>
- Türkey, O. (2002). *Mikroiktisat Teorisi. İmaj Yayıncılık*.
- Ulusoy, A. (2001, 15-16 Mart 2001). *Değerlendirmeler* Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, Ankara.
- Uzunoğlu, S., Alkin, K., Gürlesel, C. F. & Civelek, U. (2001). *Tarım Kesiminde Yeniden Yapılanma: Yeni Destekleme Politikaları ve Ürün Borsalarının Organizasyonu*. İstanbul Ticaret Odası. Yayın No.2000-52.
- Visaria, S. (2009). Legal Reform and Loan Repayment: The Microeconomic Impact of Debt Recovery Tribunals in India. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), 59-81. <https://doi.org/10.1257/app.1.3.59>

Çıkar Çatışması: Yoktur

Finansal Destek: Yoktur

Etik Onay: Yoktur

Yazar Katkısı: Özlem EŞTÜRK (%50), Serkan KAYA (%50)

Conflict of Interest: None

Funding: None

Ethical Approval: None

Author Contributions: Özlem EŞTÜRK (50%), Serkan KAYA (50%)
