

Gıda Güvencesizliği ile Sonuçlanan Piyasa Başarısızlığı: 2008 ve Sonrasında Türkiye Kırmızı Et Piyasası ve Kamu Yönetiminin Rolü ¹

Resulting Food Unsafety Market Failure: 2008 and Following
Term Turkish Red Meat Market and The Role of Public
Administration

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 8, pp. 106-121
December 2018
DOI: 10.25069/spmj.493120
Received:06.12.2018
Accepted: 28.12.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

İdris SARISOY ²
Furkan AKAY ³

Öz

Bu çalışmanın amacı, 2008-2018 yılları arasında Türkiye kırmızı et piyasasında aşırı fiyat artışlarıyla öne çıkan sürecin serbest piyasa işleyişi çerçevesinde incelenmesidir. Ülkeler için stratejik öneme sahip olan tarım ve hayvancılık sektörü dezavantajlı yapısıyla teşvik ve sübvansiyonlara ihtiyaç duymaktadır. Yeterince desteklenmediği durumlarda bir gıda piyasası olarak tarım ve hayvancılıkta etkisiz üretim düzeyleri meydana gelmekte bu durum gıda ulaşımının, kullanımının ve yeterli arzının sürdürülebilir olarak sağlanması olarak ifade edilen gıda güvencesinin sağlanmasını güçleştirmektedir. 2008 yılında Türkiye’de kırmızı et fiyatlarında meydana gelen artış sonrası devlet kırmızı et ithalatının önünü açarak gıda güvenliğini sağlama yoluna gitmiştir. Bu kapsamda makalede Türkiye özelinde 2008 yılında başlayan kırmızı et fiyatlarında meydana gelen artış ve sonrasında piyasaya yapılan ithal et müdahalesi gıda güvenliği kapsamında ele alınmıştır. Fiyat artışları ve yapılan kamu müdahaleleri ışığında incelenen süreç gıda güvencesizliğiyle sonuçlanan piyasa başarısızlığına işaret etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Gıda Güvencesi, Piyasa Başarısızlığı, Kırmızı Et Piyasası

Abstract

The aim of this study is to examine between the years 2008-2018 within the framework of the functioning of the free market process with outstanding price increases excessive red meat market in Turkey. The agriculture and livestock sector, which has strategic priorities for countries, needs incentives and subsidies with a disadvantageous structure. When not adequately supported, as a food market, inefficient production levels in agriculture and livestock become a reality, making it difficult to ensure food safety, which is expressed as the

¹ Bu çalışma 18-19 Ekim 2018 tarihinde gerçekleştirilen “IV. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu”nda sunulan “Gıda Güvencesizliği ile Sonuçlanan Piyasa Başarısızlığı: 2008 Türkiye Kırmızı Et Piyasası” başlıklı bildirin genişletilmiş halidir.

² Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-6682-1958>; isarisoy@marmara.edu.tr

³ Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Politikası Bilim Dalı, Yüksek Lisans Programı öğrencisi, furkanakay@marun.edu.tr

sustainable provision of food transport, use and adequate supply. In 2008, after an increase in red meat prices in Turkey are occurring sought to ensure the food security of the state by opening the front red meat imports. In this context, Turkey occur in imported articles made after coming to the market in growth and in particular in the red meat prices starting in 2008 was covered in food safety intervention. The process examined in the light of price increases and public interventions, indicates market failure resulting in food insecurity.

Key Words: Food Safety, Market Failure, Red Meat Market

GİRİŞ

Temel sorunsalı sınırlı kaynaklarla sınırsız gereksinimlerin nasıl karşılanacağı olan ekonomi biliminin bu sorun etrafında geliştirdiği çözüm formüllerinden biri olan piyasa ekonomisi, 1776 yılında Adam Smith tarafından yazılan *Milletlerin Zenginliği* kitabında ortaya konan şekliyle toplumda kendi çıkarlarını en yüksek düzeye çıkaracak biçimde, çıkarlarını maksimize etme güdüsüyle hareket ederken serbest olan bireylerin ve firmaların aldıkları kararlarla toplum yararını da en yüksek noktaya çıkaracağı öngörüsü üzerine şekillenir. Piyasada rasyonel tercihlerde bulunan bireyin üretici ile bulunduğu zemin piyasa iken fiyat mekanizması, piyasa içerisindeki aksaklıkların giderilmesi noktasında önem arz etmektedir. Kıt kaynakların hangi mal ve hizmetlerin üretiminde ne ölçüde kullanılacağı fiyat mekanizması ile belirlenmektedir. Yine piyasanın etkinliği noktasında önem arz eden tam istihdam düzeyinin sağlanması doğrultusunda da düzgün işleyen bir fiyat mekanizması belirleyici olacaktır. Piyasalara yapılacak herhangi bir müdahalenin fiyat mekanizmasının yaptığı doğru kaynak tahsisini bozacağı varsayılır (Dinler, 2015), Piyasa kendiliğinden oluşan insan davranış ve değerlerinin ortaya çıktığı bir sistem olarak görülüp bilgiyi topluma dağıtma ve dağıtılan bilginin birey amaç ve planlarına uyumlaştırılması ve karar hatalarının düzeltilmesine olanak tanıyan ortam olarak görülürken piyasanın kendi kendisini düzenleyebileceğine olan güven bireyin deneyimleyerek öğrenme davranışına ve öğrenme sonucu oluşacak ilerleme, kar fırsatlarını değerlendireceğine olan güvenden kaynaklanmaktadır (Gül, 2004: 49),

Klasik dönem iktisat anlayışı olarak adlandırılan piyasa aksaklıklarının doğru işleyen fiyat mekanizması ile giderildiği düşüncesi 1929 da yaşanan küresel ekonomik kriz (büyük buhran) ve sonrasında II. Dünya Savaşı ile birlikte geçerliliğini kaybetmeye başlamış, devlet müdahalesi olmaksızın piyasaların aksaklıkları gideremeyeceğini savunan “Keynesyen düşünce” yoğun taraftar bulmuştur (Güvenek, 2012: 45-62), Bu dönemde Klasik iktisat görüşüne büyük bir katkı olarak kabul edilen Neo-Klasik iktisadi düşünce, piyasanın tek başına optimum düzeyi sağlamaktan uzak olduğu argümanı ile kamu müdahalesini piyasanın etkin kaynak tahsisini sağlayamadığı noktada başarısızlıkları giderici, piyasayı tamamlayıcı bir gereklilik olarak sunmuştur (Ercoşkun, 2017),

Bu noktada optimum düzeyi sağlayamama olarak belirtilen piyasa etkinsizliği Neo-Klasik perspektif tarafından devlet müdahalesini gerekli kılan piyasa başarısızlığı olarak ifade edilmektedir. Bu anlamda piyasa başarısızlığı kavramının ortaya çıkışı devlet müdahalesinin gerekliliği üzerine olmuştur (Zerbe ve Mc Curdy, 1999), *Pareto optimumu* olarak tanımlanan durum tespiti ile toplumda en az bir kişinin refah düzeyini azaltmadan öteki kişilerin refah düzeyini yükseltme olanağının olup almamasına bakılır eğer toplumda en az bir kişinin refahını azaltmadan diğer bireylerin refahını arttırmak mümkün değilse toplum refahının optimum seviyeye eriştiği kabul edilir (Bator,1958), Burada *optimum* ile ifade edilen sadece tüketim mallarının tüketiciler arasında optimal dağılımı değil aynı zamanda üretim faktörlerinin de gerekli malların üretimi doğrultusunda optimal dağılımıdır. Neo-Klasik iktisat düşüncesi kamusal mallar, dışsallıklar, aksak rekabet, doğal tekeller, asimetrik

bilgi problemi gibi problemler nedeniyle piyasaların hiçbir zaman optimum kaynak tahsisini sağlayamayacağını kabul ederek kamu müdahalesini piyasa optimumu için bir gereklilik olarak görmektedir (Ercoşkun, 2017),

Piyasa içerisinde bireylerin kâr maksimizasyonunu hedefleyerek verdikleri kararların piyasanın optimum düzeye ulaşması için yeterli olmayacağı varsayımı ile devlet müdahalesinin gerekliliği üzerine ortaya çıkan piyasa başarısızlığı kavramının aksine kamu ekonomisi başarısızlığı teorisi politik karar alma süreçlerinin içerisinde barındırdığı eksiklikler nedeniyle kamu ekonomisinin aldığı kararlarla piyasada optimum etkinlik düzeyini sağlayamayacağı varsayımı üzerine temellenir. Bu varsayım kaynağını politik miyopluk, oy ticareti, rant kollama faaliyetleri, seçmenin bilgisiz ve ilgisiz oluşu, temsili demokrasi sisteminin dezavantajlarından (çoğunluk kabulüne dayanan karar alma sistemleri) almaktadır. Buchanan ve Wagner sayılan bu sebeplere ek olarak hantal ve aşırı büyüyen bürokratik tapı ve politik karar alma süreci içerisinde kişisel çıkar güdüsüyle hareket eden *homo ekonomikus* u da süreci kamu yararına, etkinliği artırma odaklı çıktı üretmekten alıkoyan etkenler olarak sıralamıştır (Buchanan ve Wagner, 1977; 93), Kamu ekonomisi tarafından sunulan mal ve hizmetlerin bedelinin vergiler, bağış ve yardımlar yoluyla karşılanması bu alanda harcama-gelir arasında uyumsuzluğa neden olurken kamusal mal niteliği taşıyan mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmasındaki zorluklar ve dışsallıkları kamu ekonomisinde verimsizliğe yol açan etkenler olarak kabul edilmektedir (Le Grand, 1991: 423-442),

Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmesinde birey hakkı olarak tanımlanan, gıdanın ulaşımının, kullanımının ve yeterli arzının sürdürülebilir olarak sağlanmasını kapsayan gıda güvencesi, serbest piyasa işleyişi içerisinde gıda piyasalarında meydana gelen aksaklıklardan olumsuz etkilenmektedir. Başarısızlığı durumunda birey hakkı olarak tanımlanan gıda güvencesinin sağlanması güçleşmektedir. Gıda piyasalarında meydana gelen etkin olmayan üretim düzeyleri ve etkin üretim düzeyi arayışları, sosyal ve ekonomik maliyetleri nedeniyle kamu müdahalesi eşiğinin düşük olduğu durumlardır. Gıda güvenliği boyutuyla gıda piyasası halk sağlığını doğrudan etkilemektedir. Faydası bölünemeyen ve fiyatlandırılmayan bir mal olarak gıda güvenliği kamusal mal niteliği taşımaktadır. Talep esnekliği düşük mallar olarak gıda fiyatlarında meydana gelen fiyat artışları gelir dağılımını doğrudan etkileyen sonuçlara sebep olmaktadır. Bu anlamda gıda güvenliğini de kapsayacak şekilde gıda güvencesinin sağlanması güvenleştirmeye ihtiyaç duyar.

Bu çalışmada ilk olarak alanla ilgili literatür bulgularına yer verilecek daha sonra literatürde çizilen çerçeveden hareketle piyasa başarısızlığı gıda güvensizliği ilişkisi kurulacaktır. Takip eden bölümde Türkiye’de hayvancılığın seyri ele alınacak daha sonra çalışmanın odak noktasını oluşturan süreç olarak 2008 yılı sonrası kırmızı et piyasasında yaşanan fiyat artışları irdelenecek, kamu yönetiminin süreç içerisindeki rolü genel perspektif anlamında ortaya konarak sonuca gidilmeye çalışılacaktır.

1.LİTERATÜR BULGULARI

Gıda güvenliği, halk sağlığını doğrudan etkileyen ve güvenliğin sağlanamadığı durumlarda aşırı fiyat artışı gibi sonuçlarla ekonomide kaynakların optimum tahsisini sağlamayı güçleştirebilecek yapısı ile önem taşıyarak gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak her ülke şiddeti farklı ölçeklerde de olsa bu durumu yaşayabilmektedir. Bu anlamda küresel bir konu olan gıda güvenliği ile ilgili literatüre bakıldığında yapılan akademik çalışmaların ana hatlarıyla iki başlık altında yoğunlaştığı gözlemlenmektedir. Bunlar; Gıda güvensizliğinin hane halkına ve güvensizlik durumundan en çok etkilenen kesim olarak kabul edilen yoksul kesime etkilerini ele alan çoğunluğu ampirik olan çalışmalar ve gıda güvensizliğinin nedenlerini ve sonuçlarını izlenen politikalar ile birlikte veya bunları ayrı ayrı ele alan vakıa çalışmaları olarak ifade edilebilir. Gıda güvensizliğinin hane halkına ve yoksullara etkilerinin ele alan çalışmalar (Goetz,1992; Hadley ve Diğerleri, 2012; Bohle ve

Adhikari, 1998; Hamelin ve Diğerleri, 2002; Gundersen ve Diğerleri,2011) genel olarak güvensizlik durumu sonrası bu grupların davranışlarını incelerken yaşanan beslenme diyeti değişikliklerinin çocuklarda sebep olduğu gelişim bozuklukları üzerinde saptamaların yer aldığı çalışmalar olarak ifade edilebilir.

Goetz (1992), alt-sahra Afrika'da iri taneli buğday fiyatlarında 86-87 yılları arasında meydana gelen fiyat dalgalanmalarının hane halkı davranışlarına (satma-alma) etkisini incelediği çalışmada gıda fiyatlarında meydana gelen aşırı artışların, piyasaya dair öngörülerine bağlı olarak hane halkını oluşturan bireyleri stoklama davranışına ittiğini saptamıştır. Hadley ve Diğerleri (2012) tarafından yapılan 2007 yılı sonrası gıda fiyatlarının ani artışının yoksul kesim için gıda güvensizliği doğuran bir etken olarak ele alındığı çalışmada, fiyat artışlarının Etiyopya' da kırsal bölgelerde yaşayan yoksul kesim üzerinde (tümü üretim araçlarına sahip olmayanlardan oluşmakta) beslenme diyetinin daha ucuz ve daha az besleyici gıdaları içerecek şekilde değişimine yol açan etkilerde bulunduğu saptanmıştır. Hamelin ve Diğerleri (2002) tarafından yapılan Kanada'nın Québec şehrinde yaşayan, gıda güvensizliğini tecrübe eden 98 tanık ile mülakat yöntemiyle gerçekleştirilen çalışmada gıda güvensizliğinin potansiyel sonuçları değişen ve lezzet olarak daha az tatmin edici beslenme diyetine bağlı olarak yükselen stres düzeyi olarak saptanmıştır. Bohle ve Adhikari (1998) tarafından yapılan Nepal' in "Middle Hills" bölgesinde yer alan 6 köyde yaşayan hane halkı kesiminin gıda güvensizliği ile mücadele yöntemlerinin incelendiği çalışmada bölge sakinleri, gıda güvensizliği ile mücadelede aktif olarak tanımlanırken mevcut yöntemler (bireysel, kolektif olmayan) ile gıda güvensizliğinin devam etmesinin olası bir durum olduğu saptanmıştır. Gundersen ve Diğerleri (2011) tarafından yapılan Amerika'da 2001, 2009 tarihleri arasında gıda güvensizliği yaşayan bireylerin sayısında artış gözlenmesine rağmen gıda destek programları ve okullarda verilen ara öğünlerin gıda güvensizliğini azaltan unsurlar olduğu saptanmıştır.

Çalışmamızda 2008 yılı ve sonrasında Türkiye'de kırmızı et sektöründeki fiyat artışları piyasa başarısızlığına ve gıda güvensizliğine neden olan durum olarak ele alacağından literatür incelemesi birinci başlıktan ziyade ikinci ana başlık olarak ifade edilen gıda güvensizliğinin nedenlerini ve sonuçlarını ilgili devletlerin izledikleri politikalar ile birlikte veya bunları ayrı ayrı ele alan vakia çalışmalar (Gorton, Dumitrashko ve White, 2006; Siamwalla ve Valdes, 1980; Smith, El Obeid ve Jensen, 2000; Von Braun, 2008; Ramakrishna ve Demeke, 2002; Misselhorn, 2005; Jayne ve Tschirley, 2009; Olsson, 1993; Brown, Hintermann ve Higgins, 2009; Manu, 1993; Hossain, Deb ve Dawe, 2010; Terpend, 2006; Bayliss-Smith, 1991) ile sınırlandırılmıştır.

Gıda güvensizliği vakıalarının nedenlerini saptama amacıyla yapılan çalışmalarda (Smith, El Obeid ve Jensen, 2000; Ramakrishna ve Demeke, 2002; Olsson, 1993; Misselhorn, 2005; Brown, Hintermann ve Higgins, 2009; Siamwalla ve Valdes, 1980; Gorton, Dumitrashko ve White, 2006; Bayliss-Smith, 1991) genellikle çevresel koşullar, yetersiz kaynaklar ve asimetrik bilgi problemini temel unsurlar olarak saptanmıştır.

Smith, El Obeid ve Jensen (2000) gelişmekte olan ülkelerde meydana gelen 58 gıda güvensizliği durumunu "Nerede gıda güvensizliği var?" ve "Neden orada gıda güvensizliği var?" sorusu üzerinden inceledikleri çalışmalarında gıda güvensizliğinin ana nedeni olarak gıdaya ulaşımın sınırlılığını işaret etmiştir. Ramakrishna ve Demeke (2002) Etiyopya'nın Kuzey Wello bölgesinde yaşayan 180 hanenin (1994-1998) yılları arasında elde edilmiş verilerini kullanarak yaptıkları çalışmada bölgede yaşanan gıda güvensizliğinin asıl nedenini artan talebe karşın artmayan arz olarak saptamıştır. Olsson (1993) yaptığı çalışmada 1984-1985 yılları arasında Sudan'da yaşanan kuraklık sonrası yaşanan kıtlık ve yükselen fiyatların arkasında ana neden olarak düşünülen çölleşmenin değil aslında 84 yılında yetersiz yağışlar sonrası gıda piyasalarında yapılan spekülasyonların ve gıdaya ulaşımında yaşanan aksaklıkların etkili olduğunu saptamıştır. Misselhorn (2005) Güney Afrika'da raporlanan ve çeşitli çalışmalara konu olan 49 gıda güvensizliği vakasını incelediği çalışmada, Brown,

Hintermann ve Higgins (2009) ise Batı Afrika bölgesinde yaptıkları çalışmada, araştırma bölgelerindeki gıda güvensizliğinin temel sebebini iklim ve çevresel koşullar olarak saptamıştır. Siamwalla ve Valdes (1980) gelişmekte olan ülkelerin verilerini ele alarak inceledikleri gıda güvenliği problemlerini tanımlama amacı taşıyan çalışmalarında gıda güvensizliğinin bir göstergesi olarak cari yıl içerisinde yapılan gıda ithalatının önceki yıllara göre aşırı artış göstermesini kabul etmekle birlikte gıda güvensizliğinin yol açtığı fiyat artışlarının gelir dağılımını etkileyecek düzeye ulaşmasını piyasa başarısızlığına yol açacak bir unsur olarak ifade etmiştir. Gorton, Dumitrashko ve White (2006) tarafından yapılan çalışmada Sovyetler Birliğinin dağılması sonrası Moldova süt piyasasında meydana gelen aksaklıklar ele alınırken piyasa başarısızlığının nedeni olarak tedarik zincirinde olan kopuş ve asimetrik bilgi probleminin üzerinde durulmuştur. Bayliss-Smith (1991) tarafından yapılan gıda güvenliğinin çevresel koşullar çerçevesinde ele alındığı çalışmada Yeni Gine'nin yüksek kesimlerinde yaşayan nüfusun gıda güvensizliği ile karşılaşma potansiyelinin fazlalığı tarıma elverişli alanların kısıtlı oluşu, iklim koşulları nedeniyle bitki çeşitliliğinin sınırlılığı ve ulaşım imkanlarından yoksunluk üzerinden açıklanmıştır.

Gıda güvensizliğinin sonuçları ve izlenen politikaları ele alan çalışmalarda (Von Braun, 2008; Jayne ve Tschirley, 2009; Manu, 1993; Hossain, Deb ve Dawe, 2010; Terpend, 2006) devlet müdahalesi sürecin işleyişi açısından belirleyici bir unsur olarak kabul edilmektedir.

Von Braun (2008) yaptığı çalışmada gıda güvensizliğinin neden olduğu fiyat artışlarının oluşturduğu belirsizlik ortamına dikkat çekerek maruz kalınan enflasyonist dalgaların yatırımları azaltan etkisinin kriz ve güvensizliğin yayılmasını kolaylaştırdığını belirtmiştir. Jayne ve Tschirley (2009) Kenya ve Malavi'de 2009 yılında yaşanan mısır fiyatlarındaki artışı inceledikleri çalışmalarında devlet müdahalesinin yetersizliği ve piyasadaki belirsizlikler fiyatların kontrol altına alınması için gerekli olan, özel sektörün kar fırsatlarını değerlendirip yatırımlar yapmasına engel olan etkenler olarak saptanmıştır. Manu (1993) Gana' da 1975-90 tarihleri arasında gıda piyasalarına yapılan devlet müdahalelerini incelediği çalışmada piyasalara yapılan devlet müdahalelerinin ana motivasyonunun kısmen ideolojik (sosyalist-planlı ekonomi) olduğunu belirtirken müdahalelerin piyasaların "politik kontrolü" doğrultusunda yapıldığını ileri sürmüştür. Hossain, Deb ve Dawe (2010) tarafından yapılan 2007-08 tarihleri arasında Bangladeş pirinç sektöründe meydana gelen fiyat artışları ve hükümet müdahalesinin ele alındığı çalışmada fiyatların kontrol altına alınmasında 2009 yılında pirinç arzının arttırılmasının etkili olduğunu görülmüştür. Terpend (2006), Batı Afrika ülkeleri olan Nijer, Nijerya, Burkina Faso ve diğer sahil ülkelerinde gıda güvensizliği-sınır ticareti ilişkisini ele aldığı çalışmada, erken uyarı sistemlerinin ve piyasaya dair doğru bilginin gıda güvensizliğine uygulanacak doğru politikaların başarısı için hayati önem taşıdığını ortaya koymuştur.

2. PİYASA BAŞARSIZLIĞI OLARAK GIDA GÜVENSİZLİĞİ

Uluslararası insan hakları sözleşmesinde her insanın sağlığını ve refahını sağlayacak gıdaya sürdürülebilir bir biçimde ulaşımı birey hakkı olarak tanımlanmıştır. Bu hak bireyi açlıktan korumanın ötesinde Roma deklarasyonunda (FAO, 1996) tanımlanan boyutuyla bireyin güvenli ve besleyici gıdaya ulaşımını temel insan hakkı olarak öngörmüştür. Gıda güvencesi olarak ifade edilen bu güvence gıdanın sürdürülebilirliğini, ulaşımını, kullanımını, yeterli arzını kapsamaktadır. Burada sürdürülebilirlik olarak ifade edilen gıdaya erişimin ekonomik kriz, doğal afetler ve küresel ısınma gibi etkenlerden bağımsız olarak her zaman sağlanmasıdır (FAO, 2006), Bu anlamda gıda güvencesi gıda güvenliğini de kapsayacak bir biçimde güvenleştirmeye ihtiyaç duyar. Gıdaya ulaşım ise bireyin sağlıklı beslenmesi için gereksinim duyduğu gıdalara ulaşabilmesi için ihtiyacı olan kaynağa sahip olmasını ifade ederken bu ulaşım ekonomik ve fiziksel erişimi de kapsar (WHO, 2012), Kullanım ile kast edilen ise gıdayı elde eden bireyin bunu kullanabilmesidir. Gıdanın yeterli arzı ise talebi karşılayacak düzeyde arzın bulunması olarak ifade etmek mümkündür.

Serbest piyasa ekonomisi içerisinde gıda piyasalarında yaşanan başarısızlıklar (etkin olmayan üretim düzeyleri) ve etkin üretim düzeyi arayışları burada tanımlanan, bireyin güvenli gıdaya sürdürülebilir ulaşımını kesintiye uğratabilmektedir. Talep esnekliği düşük mallar olan gıda ürünlerinde meydana gelen fiyat artışları, gelirin büyük bir kısmını gıda harcamalarına ayıran yoksul kesimin beslenme diyetini değiştirip ucuz ve daha az besleyici gıdalara yönelmesine sebep olurken beslenme diyetini değiştirmeyen bireylerin net gelirini azaltmaktadır (Hadley ve Diğerleri, 2012), Gıda piyasalarındaki başarısızlık ve etkin üretim düzeyi arayışlarının uzaması gıda fiyatlarında ve arzında dalgalanmaları beraberinde getirmekte bu durum etkin üretim düzeyi arayışlarına devlet müdahalesini meşrulaştıran ve devlet müdahalesinin eşliğini düşüren etkilerde bulunmaktadır. Gıda piyasalarındaki başarısızlık ve gıda güvensizliği nedeniyle artan fiyatlar sonucu düşük gelir düzeyine sahip kesimin gıdaya ulaşımı zorlaşmakta aynı zamanda fiyatlardaki aşırı dalgalanmalar gelir dengesini de olumsuz etkilemektedir (Siamwalla ve Valdes, 1980).

Piyasalara devlet müdahalesinin eşiği farklı etkenlere bağlı olarak değişim göstermekle birlikte gıda piyasaları halk sağlığını doğrudan etkileyen yapısı ile etkin üretim düzeyi arayışına devlet müdahalesinin daha kolay meşrulaştığı ve dolayısıyla devlet müdahalesinin eşığının düşük olduğu bir piyasa yapısı olarak karşımıza çıkar. Burada devletin gıda piyasalarında etkin üretim düzeyi arayışına müdahale eşığının düşük olma nedeni etkin üretim düzeyi arayışının sosyal ve ekonomik maliyetinin yüksek olması olarak açıklanabilir. Gıda piyasaları için piyasa başarısızlığı sonrası etkin üretim düzeyi arayışının piyasa işleyişine bırakılması sosyal ve ekonomik maliyetleri nedeniyle daha az tercih edilen bir yöntemdir (Rocha, 2007). Bu noktada gıda güvenliğini kamusal bir mal olarak tanımlamak mümkündür. Kamusal malların özelliklerinden olan faydasının bölünememesi ve fiyatlandırılmama gıda güvenliği için de geçerlidir. Sahip olduğu dışsallıklar açısından da gıda güvenliğinin faydası bölünemez ve fiyatlandırılmaz. Piyasa dahilinde ortadan kalkan gıda güvenliği tüketicileri tümüyle olumsuz etkilerken gıda güvenliğinin bulunması tüketicilerin gıdaya yeterli şekilde sürdürülebilir ulaşımını ve kullanımını sağlar. Kamusal mal niteliği taşıyan gıda güvenliğinin piyasa tarafından kesintisiz sağlanması her zaman mümkün olmamakta piyasa koşulları bu noktada düzenlemeleri kamu müdahalesini kaçınılmaz kılmaktadır. Gıda güvenliğinin yanında kırmızı et sektöründe fiyatlandırılmayan ve faydası bölünemeyen dışsallıklara sahip olan hayvan refahı da önem taşımaktadır. Hayvan refahı gıda güvenliğiyle doğrudan bağlantılı olarak hayvansal ürünlerin kalitesini ve hijyen düzeyini etkilemektedir. Tüketicilerin ödemeye isteksiz oldukları fiyatlandırılmayan bir dışsallık olarak hayvan refahı faydası bölünemeyen ve fiyatlandırılmayan yapısıyla kamusal mal niteliği taşımakta bu nedenle piyasa başarısızlığının önlenmesi için devlet müdahalesine ihtiyaç duyulmaktadır (Harvey ve Hubbard, 2013). Gıda piyasalarının ve özelinde kırmızı et piyasasının içerisinde barındırdığı kamusal mal niteliği taşıyan mal ve hizmetler nedeniyle bu piyasaların sübvansiyon ve desteklerden bağımsız olarak yani devlet müdahalesinden bağımsız olarak optimum etkinlik düzeyini sağlayamayacağı kabul edilmektedir (Harvey ve Hubbard, 2013).

3. TÜRKİYE'DE KIRMIZI ET PİYASASI

3.1. Türkiye'de Hayvancılığın Seyri

Hayvancılık sektörü gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak her ülke için stratejik öneme sahiptir. Türkiye'de ise tarım ve hayvancılık kuruluşları bu güne çeşitli boyutlarıyla desteklenmektedir. Tarım ve hayvancılığın ekonomideki payı önemli ölçülerde olmakla birlikte hayvancılık yerli ırkların verimsizliği ve benzeri sektörel dezavantajların giderilmesi için yeterli desteğin sağlanamaması gibi sebeplerle ekonomi içerisindeki payı itibarıyla tarımın gerisinde kalmıştır. 1950 yılına kadar hayvancılık için destekler ağırlıklı olarak yerli ırkların ıslahı, hastalıkların kontrolü ve veterinerlik hizmetleri alanlarında verilmiştir. Dönemin genel havasıyla da uyumlu olarak iç üretimi teşvik edici, ithal ikameci politikaların tarım ve hayvancılık alanına da yansımaları

olmuştur. Dönem içerisinde kuvvetli olan devletçilik anlayışı çerçevesinde müdahalelerin fazlalığı bu anlamda dikkat çekmektedir. İkinci dünya savaşı yıllarında asker sayısının artması zaten sınırlı olan imkanlar dahilinde üretmeyen ama tüketen bu nüfusun artışı tüketim ihtiyacına nispeten azalan üretim ile tarlaların boş, tarımsal kapasitenin atıl kalmasına neden olmuştur (Eştürk ve Ören, 2014). 1950 sonrası hayvancılıkla ilgili kurulan Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (TSEK), Et Balık Kurumu (EBK), Yem Sanayi (YEMSAN) gibi Kamu İktisadi Teşebbüsleri kanalıyla destekler girdi ve ürün desteği şeklinde olmuştur. Daha sonra küresel ölçekte gelişen liberalleşme dalgasından bu kurumlardan TSEK ve YEMSAN da nasibini almış yapılan özelleştirmelerle bu kurumlar vasıtasıyla yapılan yem ve süt desteği kaldırılmıştır (Aksoy ve Diğerleri, 2012).

1980 yılında ekonomik istikrar tedbirleri çerçevesinde et ve hayvansal ürünler destekleme kapsamından çıkarılmıştır. Bu noktadan sonra sektöre olan devlet desteklerinin azalması ve fiyat kontrolünün ithal et ile baskılanarak sağlanması politikasıyla birlikte işletme sayılarında belirgin bir azalma olmuştur (Aral,1991). 1985 yılında 2.150.000 olan sığır besi işletmesi sayısı 1995 yılında 1.733.000'e düşmüş 1985 yılında 36 olan işletmelerdeki ortalama hayvan sayısı 1995 yılında 44 başa çıkmıştır (FAO, 2004), Aral'ın (1991) ifade ettiği desteklerin kaldırılması sonrası hayvancılık sektöründeki işletme sayısının azalması hayvan sayılarına bakıldığında dönem itibariyle küçük ölçekli işletmelerin sektörden elendiği bir sonuca işaret etmektedir. İşletme sayısındaki azalmaya rağmen işletmelerdeki ortalama hayvan sayısındaki artış sektöre olan devlet desteğinin azalmasıyla birlikte nispeten orta ölçekli işletmelerin ayakta kaldığını göstermektedir. Bu dönem sonunda ithal et ürünlerinde hastalık riskinin artması 1997 yılı itibariyle damızlık hayvan dışında kasaplık et ithalinin durdurulmasıyla sonuçlanmış 2010 yılına kadar hayvan ithalatı damızlık ile sınırlı tutulmuştur (Aral, 1991'den aktaran Aydın ve Diğerleri, 2010).

2000'li yıllarla birlikte başlayan Tarım Reformu Uygulaması, Dünya Ticaret Örgütü ile tarım anlaşması müzakereleri ve Avrupa Birliği ile devam eden sürecin de etkisi ile oluşturulan "Tarım Reformu Uygulama Projesi" kapsamında hayvancılık alanına yapılan destekler daha çok doğrudan gelir desteği uygulamaları şeklinde olmuş 2009 yılına kadar bu destek biçimi sürmüştür. Doğrudan gelir desteği uygulamasıyla çiftçilere verilen destek üretimden bağımsız olarak gerçekleşirken bu durum Türkiye Cumhuriyeti Devletinin tarım ve hayvancılık alanında üretimi yönlendirmede kullanacağı olanakları sınırlandırmıştır (Eştürk ve Ören, 2014).

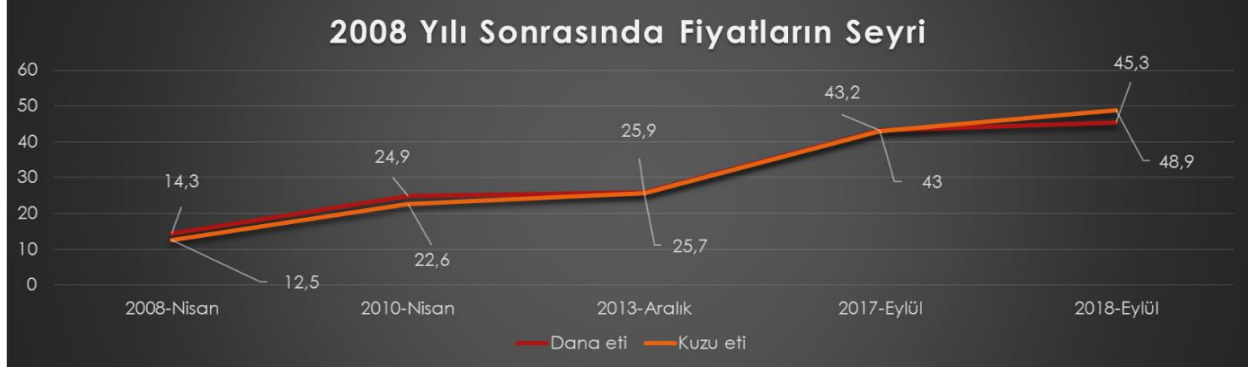
2000 yılı sonrası hayvancılık için Hayvancılığı Destekleme Kararnamesi kapsamında suni tohumlama desteği, suni tohumlamadan doğan buzağı desteği, suni tohumlama ekipman desteği, damızlık düve desteği, et ve süt teşvik primi desteği, yem bitkileri desteği başta olmak destekler verilmiştir. İlk olarak 5 yılda bir uygulamaya konulması düşünülen kararname 2005 yılında kapsamı biraz daha genişletildikten sonra 2008 yılında desteklemelerin her yıl yeniden belirleneceği belirtilerek yıllık olarak uygulanması kararı alınmıştır. 2009 sonrası tekrar hayvan başına destek uygulamalarına dönmüş 2010 yılı için hayvancılık desteklerinin tüm desteklemeler içerisindeki payı için %12 olarak öngörülmüştür (Demir, 2012). 2010 yılına gelindiğinde ise kırmızı ette yaşanan fiyat artışlarıyla beraber sektöre destek arttırılmış öngörülenin üstünde bir yüzde olarak %21,8 ile tüm desteklemeler içerisinde hayvancılığın payı öngörülenin çok üstünde olmuştur (DPT, 2011).

3.2.Kırmızı Et Fiyatlarının Gelişimi

2008 yılında önce Koyun-Keçi eti fiyatlarında daha sonrasında ise 2009 yılında dana etinde fiyat artışları meydana gelmiştir. 2008'de yaşanan fiyat artışlarını 2010 yılında kırmızı et ithalatının önünü açacak fiyat artışlarının başlangıç noktası olarak göstermek mümkündür. Bu dönemde önce koyun ve keçi etinde daha sonra dana etinde başlayan fiyat artışları sürecin ilerleyen safhalarında süreklilik kazanmıştır. Şekil 1'de yer alan 2008 Nisan ve 2018 Eylül tarihlerindeki dana eti ve kuzu eti fiyatları karşılaştırıldığında süreç sonunda dana etinde %216, kuzu fiyatlarında ise %291 oranında artış gerçekleştiği görülmektedir (TÜİK, 2018a). Kuzu ve dana etinde bu dönemde yaşanan fiyat artışları sonrası Bakanlar Kurulu tarafından 30 Nisan 2010- 31 Aralık

2010 tarihleri arasında 3'ü Et ve Balık kurumu 6'sı ise "ithalat kararına ek karar" olarak özel sektörün ithalat rejimini düzenleyen olmak üzere 9 karar çıkarılmakla birlikte bunlar kırmızı et ithalatı vergi oranlarını düşürerek ithalatı teşvik etmeye yönelik kararlar olmuştur. İlk olarak 31 Aralık 2010 tarihi ile sınırlandırılan ithalat izinleri daha sonra 31 Aralık 2011 tarihine kadar uzatılmıştır (Aydın ve Diğerleri, 2010), 31 Aralık 2011 tarihiyle sınırlandırılan ithalat izinleri daha sonra süre kısıtlamalarından muaf tutulmuştur (Aydın ve Diğerleri, 2011). Burada artan fiyatlara ithal et arzı ile yapılan müdahalenin kontrollü oluşundan bahsetmek mümkündür. Verilen ithalat izinleri sınırlı tedarikçileri ve belli miktarda eti kapsamaktadır.

Şekil 1: 2008 Yılı Sonrasında Kırmızı Et Fiyatların Seyri



(Kaynak: TÜİK, 2018a)

Türkiye kırmızı et piyasasında fiyatların oluşumuna besi materyali ve yem fiyatları başta olmak üzere işçilik girdi maliyetleriyle beraber hayvan varlığındaki değişim, ikame ürünlerdeki fiyatlar, ithalat ve ihracat durumu, devlet müdahalesinin varlığı, hayvancılık destekleri, faiz oranları, süt fiyatlarındaki istikrarsızlık, tüketici talebi, tüketici tercihleri ve alım gücü gibi etkenler etki düzeyleri farklı olmakla birlikte etki etmektedir (Cevger ve Sakarya, 2006). 2008 yılında meydana gelen fiyat artışının kaynağı olarak girdi maliyetleri ve talebin artışına karşın düşen arz gösterilmektedir. 2008 yılından sonra yem fiyatlarının artan kırmızı et fiyatlarına kıyasla daha az artmış olması fiyat artışlarını tümüyle girdi maliyetleri kaleminin büyük kısmını oluşturan yem maliyetlerinin artışına bağlamayı olanaksız kılmaktadır. Ocak 2006-Kasım 2010 arası dönemde üretici fiyat endeksinde göre sığır eti fiyatı %48, canlı sığır fiyatı %65, koyun eti fiyatı %48, canlı koyun fiyatı ise %63 oranında artarken kesif besi yemi fiyatı artış oranı %32 düzeyinde olmuştur (Aydın ve Diğerleri, 2011). Yine Ocak 2006 yılı itibariyle cari fiyatlar üzerinden sığır eti ve koyun eti kesif besi yemi paritesi (1 kg et fiyatına satın alınabilecek yem) sırasıyla sığır eti için 28 kg iken koyun eti için 31 kg şeklindedir (Aydın ve Diğerleri, 2011). Bu durum 2010 yılına gelindiğinde sığır eti için 31 kg iken koyun eti için 35 kg olmuştur (Aydın ve Diğerleri, 2011). Bu periyotta cari fiyatlar üzerinden sığır eti-besi yemi paritesi %11, koyun eti- besi yemi paritesi %12 artış göstermiştir (Aydın ve Diğerleri, 2011). 2009 yılı sonu itibariyle Türkiye'deki büyükbaş hayvan sayısı bir önceki yıla göre %1,2 oranında azalırken koyun ve keçi sayıları da yine sırasıyla %9,3 ve %8,3 oranında azalmıştır (Karakuş, 2011). Hayvan sayılarındaki bu azalma kırmızı et arzını da etkilemiş 2007 yılı kırmızı et üretimi rakamları 2009 yılı rakamları ile karşılaştırıldığında dana eti üretimi %24,5 azalırken kesilen küçükbaş sayısının %63 oranında azaldığı görülmüştür (Saygın ve Demirbaş, 2017). 2008 yılı sonrasında yaşanan fiyat artışlarını kısmen girdi maliyetlerindeki artışa bağlamak mümkün olsa da 2010 sonrasında fiyat artışlarının nedeninin farklılaştığını söylemek mümkündür. 2017 yılı Eylül ayında, 2010 yılında 35 kg. olan besi yemi paritesinin neredeyse 50 kg.'a çıktığı görülmüştür. 2010 dan 2017'ye kadar bir çiftçinin sattığı 1 kg et karşılığı alabileceği yem miktarı yaklaşık 15 kg. artmasına rağmen et fiyatlarında meydana gelen artış girdi maliyetlerinden farklı sebeplere dayanmaktadır.

2010 yılında yapılan ithal et arzı hamlesiyle birlikte Şekil 1’de de görüleceği üzere 2013 yılına kadar fiyatların dizginlendiği söylenebilir. Ancak fiyatların 2013 Aralık sonrasındaki seyrine bakıldığında ithal et arzının azalmasıyla birlikte iç piyasada gerçekleşen et arzı artmış olsa da fiyat artışı önlenememiştir. Bu anlamda süreç, Tablo 1’de yer alan ithalat verileriyle birlikte okunduğunda, iç arzın artan talebe ithal et arzından bağımsız olarak fiyat artışlarını önleyecek yanıtı veremediğini söylemek mümkündür. Bu dönemde piyasada mevcut olan arz yetersizliğine getirilen çözüm olarak ithalatın önündeki engellerin kaldırılmasının yanı sıra hayvancılık alanında yapılacak yatırımların teşviki için sıfır faizli krediler verilmiştir. Piyasada üretimin azaldığı ve arz yetersizliğinin ortaya çıktığı durumda ithal et ile fiyata müdahale edilirken TAR-ET kapsamında verilen 190 kg üzeri sığır karkası için kg. başına 1.50 TL’lik teşvik ödemesine son verilmiştir (Resmi Gazete, 2010, Sayı: 27509). İthal et arzının sağlanması ve aynı dönemde hayvan kesimi için verilen teşvikin kaldırılması, teşvik ve desteklerin daha çok süt desteği ve buzağı teşviki alanlarında olması iç piyasada mevcut olan hayvan varlığını arttırmaya yönelik bir politikaya işaret etmektedir.

Tablo 1: Kırmızı Et İthalat Verileri (Bin ABD \$)

Yıl	İthalat tutarı
2007	24.000
2008	42.000
2009	34.000
2010	583.000
2011	1.541.000
2012	949.000
2013	371.000
2014	145.000
2015	429.000
2016	645.000
2017	1.299.000

(Kaynak: TÜİK, 2018b)

Sürecin ilerleyişinde fiyat artışlarına karşı piyasaya ithal et arzı ile yapılan müdahale kısa vadeli olarak fiyatları nispeten düşürse de bu durum kalıcı olmamış iç piyasada 2011 yılı itibariyle artan arzla ters orantılı olarak 2013 yılına kadar ithalatın kademeli olarak azaltılmasıyla birlikte fiyatlar tekrar artış trendine girmiştir. 2010 yılında başlayan kırmızı et ithalatı ile birlikte 2010 yılı Kasım ayı sonrası düşüşe geçen et fiyatları 2014 yılı Şubat ayıyla birlikte tekrar yükselişe geçmiş kırmızı et ithalatının başladığı tarihteki fiyatların üzerine çıkmıştır (TÜİK, 2018a). Küçükbaş hayvan fiyatları da benzer bir grafik izlemiştir. Bu dönemdeki fiyat artışları ve et ithalatı verileri incelendiğinde ithal et arzından bağımsız olarak iç piyasada fiyat artışlarını önleyecek yeterli arz sağlanamadığı ifade edilebilir. 2017 yılı itibariyle Et ve Süt Kurumu aracılığıyla, anlaşmalı marketlerde ucuz et arzı sağlanmıştır. Daha önce 2010 yılında yapılan ithalat hamlesinde olduğu gibi 2017 yılındaki ithalat hamlesinin de kontrollü olduğunu söylemek mümkündür. Yine 2017 yılında belirli sayıda tedarikçinin belirli miktarlarda yaptığı ithal et arzından bahsedilebilir. Burada yine fiyat kırıcı etkisi zayıf kalan bu uygulama gıda güvencesini sağlamaya yönelik bir adım olarak ifade edilebilir.

Hayvancılığın üretim boyutunda ise ciddi bir artış meydana gelmiştir. Tablo 2’de de görüleceği üzere TÜİK verilerine göre 2008 yılında 482.458 ton olarak gerçekleşen ve 2009 yılında 412.621 tona düşen kırmızı et üretimi 2017 yılında 1.126.403 ton olarak gerçekleşmiştir. Tablo 3’de de görüleceği üzere 2008 yılında 10 milyon olan Türkiye içerisindeki büyükbaş hayvan sayısı 2017 yılında 16 milyon sayısına yaklaşmıştır (TÜİK,

2017a). Büyükbaş hayvan sayısında 2008-2017 yılları arasındaki artış %50 ye varan boyutlardadır(TÜİK,2017a). Küçükbaş hayvan sayısı ise 2008 yılında 29 milyon olarak ifade edilirken 2017 yılında ise bu rakam 44 milyona yükselmiştir(TÜİK, 2017a). 2008 sonrası kırmızı et piyasasında meydana gelen fiyat artışları girdi maliyetlerinin artışı başat faktör olmak üzere artan talebe karşın azalan arza bağlanmıştır (Karakuş, 2011). Gerek hayvan sayısı gerekse üretilen kırmızı et miktarı fiyat artışlarının başladığı 2008 yılından bugüne ciddi artış göstermiştir. Bu üretim artışına rağmen fiyatlar dizginlenememiştir. Üretimin 4 kat artmasına rağmen fiyatlardaki artışın ithalatın azaldığı tarihlerde ivme kazanması, iç piyasadaki arz artışının talep artışına nazaran yeterli olmadığını ortaya koymaktadır.

Tablo 2: Kırmızı Et Üretimi (Ton)

Yıl	Miktar
2007	575.622
2008	482.458
2009	412.621
2010	780.718
2011	776.915
2012	915.844
2013	996.125
2014	1.008.272
2015	1.149.262
2016	1.173.042
2017	1.126.403

Kaynak: TÜİK, 2017a.

Tablo 3: Hayvan Sayıları (Baş)

Yıl	Dana	Koyun	Keçi
2007	11 036 753	25.462.293	6.286.358
2008	10.859.942	23.974.591	5.593.561
2009	10.723.958	21.749.508	5.128.285
2010	11.369.800	23.089.691	6.293.233
2011	12.386.337	25.031.565	7.277.953
2012	13.914.912	27.425.233	8.357.286
2013	14.415.257	29.284.247	9.225.548
2014	14.223.109	31.140.244	10.344.936
2015	13.994.071	31.507.934	10.416.166
2016	14.080.155	30.983.933	10.345.299
2017	15.943.586	33.677.636	10.634.672

Kaynak: TÜİK, 2018c.

Endüstriyel hayvancılığın yaygın olmayışı bu noktada ifade edilmesi gereken bir faktör olmaktadır. Türkiye’de hayvancılık verimsiz olarak nitelenebilecek yerli ırklarla mera hayvancılığı şeklinde yapılmaktadır (Saygın ve Demirbaş, 2017). Yerli ırkın verimsizliği mevcut hayvan popülasyonunun suni tohumlama ve damızlık hayvan ithali gibi yöntemlerle kültür ırklarına dönüşümü ile aşılacak istense de hayvancılık sektöründeki mevcut et ve süt verimi Kuzey Amerika kıtasının çok altındayken Avrupa kıtasının neredeyse yarısı kadardır (Demir, 2012). 2017 yılı itibariyle büyükbaş hayvana sahip olan işletmelerin %60’lık kısmındaki hayvan sayısı 1-4 arasındadır (TÜİK, 2017b).

Hayvancılık sektöründe Türkiye için yapısal sorunlardan biri olan girdi maliyetlerinden yemin büyük gider kalemlerinden biri olması durumu mevcudiyetini korumaktadır. Tan ve Dellal (2002) tarafından ifade edilen hayvancılık sektörünün besi maliyetlerinin yüksekliği ve terör nedeniyle meraların bir kısmının kullanılmaması sorunu bugün de devam etmektedir. 2001-2017 yılları arasında çayır ve mera alanlarının %30’u olan 14 milyon hektarlık alan artık mera olarak kullanılmamaktadır (TÜİK, 2017c). Hâlihazırda mera hayvancılığının yaygın olmadığı şartlarda mevcut mera alanlarının %30’unun kaybı hayvancılık için ciddi bir olumsuzluk teşkil etmektedir.

Çalışmamızın hazırlık sürecinde Türkiye kırmızı et piyasasının durumu ve güncel fiyat artışlarının kaynağıyla ilgili olarak görüşlerini istediğimiz Gerdan Et Yönetim Kurulu Başkanı Latif Oğuzbey ve Kırmızı Et Sanayicileri ve Üreticileri Birliği Derneği (ETBİR) Yönetim Kurulu Başkanı Vet. Dr. Ahmet Yücesan’ın konuyla alakalı görüşleri şöyledir: Oğuzbey ve Yücesan, fiyat artışlarını arz yetersizliğine bağlarken Oğuzbey, et ithalatı politikasının yanlış pratik üzerinden uygulandığını ifade etmektedir. Bu nokta doğrudan kesime

gidecek hayvanın ithal edilmemesi gerektiğini, ithal edilecek hayvanın verimi yüksek damızlık hayvan olması gerektiğini ifade ederken bunu hem iç piyasada arzı arttıracak hem hayvan varlığına doğrudan olumlu etki edecek bir yöntem olarak sunmaktadır. Yücesan ise kamu yönetiminin piyasadaki rolünün düzenleyici ve denetleyici faaliyetler ile sınırlı kalması gerektiğini savunmaktadır. Destek ve teşvik programları ile ilgili olarak ise Oğuzbey bir politika önerisi olarak, Türkiye'nin kırsal kesimlerinde yer alan, merkezi yerleşim birimlerinden uzak olduğu için sütünü pazarlayamayan dağ köyünün sakini "Ayşe teyze"nin de kırmızı et üretim sürecine dahil edilmesini sağlayacak geniş kapsamlı buzağı desteği programını ifade etmiştir.

3.3. Kamu Yönetiminin Rolü

Türkiye kırmızı et piyasasının 2008 yılındaki fiyat artışları sonrasındaki seyri izlendiğinde süreç içerisinde kamu yönetiminin piyasaya müdahale aracı olarak kullandığı enstrümanlar teşvik, destek programları ve ithalat izinleri olarak ifade edilebilir. 2008 yılında başlayan fiyat artışlarına yapılan ilk kamu müdahaleleri, 2010 yılında ithalat izinlerinin verilmesi, TAR-ET kapsamında verilen kesim desteğinin kaldırılması ve yatırım ve işletme giderleri faizlerinin düşürülmesi şeklinde olmuştur. Daha sonra iç piyasada kırmızı et arzının artmasıyla ters orantılı olarak düşürülen ithal et miktarıyla birlikte verilen teşvikte birlikte düşünüldüğünde konu dahilinde izlenen kamu politikalarının fiyat düşürme odaklı olduğunu söylemek mümkün değildir. Burada kontrollü, gıda güvencesini sağlamaya yönelik kamu müdahalesinden söz edilebilir. Verilen ithalat izinleri belirli tedarikçilere belirli miktarlarda kırmızı etin ithali için izin vermektedir. Kontrollü olarak nitelenebilecek ithalat hamlesinin, yatırımı teşvik edici hibe kredilerle ve diğer teşvik programları ile desteklenmesi ve iç arz arttığı ölçüde ithalatın azaltılması, kamu politikalarının odağının gıda güvencesini sağlarken piyasada fiyat artışları ile oluşan kar fırsatlarının korunması dolayısı ile iç hayvan varlığının artırılması olduğunu ortaya koymaktadır.

2013 yılı Aralık ayı sonrasında kırmızı et ithalatının artan iç arzla birlikte kontrollü olarak düşürülmesi kırmızı et fiyatlarını tekrar arttırmıştır. Bu fiyat artışından sonra kullanılan kamu politikası enstrümanları önceki dönemle aynı olmuştur. 2017 yılında Et ve Süt Kurumu vasıtası ile anlaşmalı marketlere ithal ucuz et arzı sağlanmıştır. Burada 2017 yılında yapılan ithal et hamlesinin 2010 yılında yapılan ile benzer nitelikler taşıdığını söylemek mümkündür. Anlaşmalı marketlere sağlanan ucuz ithal et arzı daha önce 2010 yılında olduğu gibi belirli tedarikçiler tarafından belirli miktarlarda sağlanmaktadır. Et fiyatlarının 2017 yılında yapılan ithalat müdahalesi sonrasında izlediği seyre bakıldığında ithal et miktarının fiyatları düşürmediği, artış ivmesini düşürdüğü söylenebilir. Bu anlamda ithal et müdahaleleri gıda güvencesini sağlamaya yönelik politikalar olarak uygulamaya konulmuştur.

SONUÇ

Piyasalarda meydana gelen etkin olmayan üretim düzeyi olarak ifade edilen piyasa başarısızlıkları sonrası etkin üretim düzeyi arayışlarının başarıya ulaşması, daha çabuk sonuçlanması amacıyla yapılan devlet müdahaleleri gıda piyasalarında meydana gelen başarısızlıklar için daha erken olabilmektedir. Bu açıdan gıda piyasaları için devlet müdahalesi eşiği daha düşüktür. Gıda piyasalarında müdahale eşiğinin düşüklüğü piyasada etkin üretim düzeyi arayışının hedefine ulaşamaması veya başarısız olması durumunda ortaya çıkacak gıda güvensizliğinin sosyal ve ekonomik maliyetlerden kaynaklanmaktadır. Gıdaya ulaşımı, kullanımı, yeterli arzı ve bunların tümünün sürdürülebilirliğini kapsayan gıda güvencesi bir birey hakkı olarak görülürken gıda piyasalarındaki etkin olmayan üretim düzeyi ve dahilinde etkin üretim düzeyi arayışları sürecinde bu hakkın sağlanması güçleşmektedir. Bu noktada etkin üretim düzeyinin sağlanmasını kolaylaştıracak bir etken olarak devlet müdahalesini meşrulaştıran gıda güvencesizliğinin yanında bir diğer unsur da gıda güvencesinin kamusal mal özelliğine sahip olmasıdır.

Gıda güvenesi boyutuyla gelişmişlikten bağımsız olarak her ülke için önemli bir alan olarak tarım ve hayvancılık Türkiye özelinde de kuruluşundan itibaren desteklenen ve önem atfedilen bir sektör olagelmıştır. Kuruluşun ilk yıllarında üreticilerin bilinç düzeyini ve imkanları artırılması öncelikler arasında bulunurken 1950 sonrası yerli ırkların verimsizliğinin oluşturduğu handikabı aşmak için hayvan ırklarının ıslahını önceleyen politikalar izlenmiştir. 1980 yılı sonrasında gelen liberalleşme dalgasıyla birlikte hayvancılık alanında verilen teşvik uygulamalarının büyük çoğunluğuna sahip olan Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu, Et Balık Kurumu, Yem Sanayi gibi Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesi ile birlikte hayvancılık sektöründe artan fiyatların oluşturduğu baskının ithal et ile giderildiği bir döneme girilmiştir. Bu dönem 1997 yılına kadar devam etmiş sonrasında büyükbaş hayvanlarda baş gösteren deli dana hastalığı nedeniyle ithalat sadece hayvan popülasyonunun kültür ırklarına dönüşümüne yönelik damızlık hayvan ithalatı ile sınırlı tutulmuştur. 2010 yılına kadar ithalat damızlık büyükbaş ithalatı olarak sürmüş kasaplık karkas ve canlı hayvan alımı 2010 yılı itibarıyla başlamıştır.

2008 yılında önce küçükbaş hayvan fiyatlarında meydana gelen fiyat artışı daha sonra büyükbaş hayvan fiyatlarını da etkilemiş kırmızı et fiyatlarında ana nedeni talebin artmasına karşın arzın düşmesi olan artışlar meydana gelmiştir. Bu fiyat artışları sonrası kırmızı et ithalatının önündeki engeller kaldırılmış ithalat teşvik edilmiştir. Bu noktada gıda güvenliğini sağlamak için alınan bir tedbir olarak ithal kırmızı et arzı ile beraber hayvancılık alanında yapılacak yatırımlar için sıfır faizli krediler verilmiştir. Kontrollü ithalatın önemi burada ortaya çıkmaktadır. Kamu müdahalesinin piyasa aksaklıkları ile ortaya çıkan kar fırsatlarını önleyici etkisi, ithalat rakamları iç piyasada artan arzla ters orantılı olarak azaltılarak bertaraf edilmiştir. İthal et arzına rağmen bu dönemde hayvan varlığının ve iç arzın artması bunun göstergesidir.

2010 yılında başlayan kırmızı et ithalatı sonrası kırmızı et fiyatları 2015 yılında kadar nispeten düşük bir seyir izlese de 2015 yılında tekrar yükseliş trendine girmiştir. Ancak 2015 sonrası fiyatların yükseliş nedeni 2008 yılında meydana gelen yükselişten farklı olarak girdi maliyetlerinin artmasından kaynaklanmamaktadır. 2008 yılından sonra kırmızı et arzında meydana gelen artışa rağmen fiyat artışları meydana gelmiştir. 2008 yılı sonrasında olduğu gibi 2017 yılında da kırmızı et fiyatlarında meydana gelen artışlardan sonra kamusal mal niteliği taşıyan gıda güvenliğini sağlanması amacıyla piyasada nispeten ucuz ithal kırmızı et arzı gerçekleştirilmiştir. Yapılan ithal et müdahalelerinin kontrollü oluşu ve iç arzın artmasıyla birlikte ithal et miktarının düşürülmesi, ithal et arzının fiyatları düşürmekten ziyade gıda güvenliğini sağlama amacı ile gerçekleştirildiğini göstermektedir. Bu noktada hayvancılık sektörünün yapısal sorunlarının etkisinden ve piyasa manipülasyonlarından bahsedilebilir. Türkiye’de hayvancılık düşük hayvan yoğunluklu olarak endüstrileşmeyen sektörde yapılmaktadır. Sektör için önemli gider kalemlerinden olan yem giderlerinin azaltılması için önemli olan mera hayvancılığının yaygın olmamasıyla birlikte son 15 yılda mera alanlarının %30 oranında azalması sektörü olumsuz etkilemiştir.

Serbest piyasa ekonomisinin işleyişi ile piyasada optimum etkinlik düzeyinin kendiliğinden sağlanacağı varsayımı Türkiye’de kırmızı et piyasası incelendiğinde gıda güvenliğine götüren bir sürece işaret etmektedir. Türkiye kırmızı et piyasasında süreç içerisinde ithalattan bağımsız olarak yeterli arz sağlanamamıştır. Burada kırmızı et piyasası devlet müdahalesi olmaksızın etkin üretim düzeyini sağlayamamıştır. Kırmızı et piyasasının 2008 yılı sonrasındaki seyri izlendiğinde ithal et ile yapılan devlet müdahalelerinin olmadığı kesitlerde fiyatların artma eğiliminde olduğu görülmüştür. Gıda güvenliğinin bir göstergesi olarak önceki yıla göre artan gıda ithalatı kırmızı et sektöründe bu süreçte sürekli tekrarlayan bir durum olmuştur. Talep esnekliği düşük mallar olarak gıda fiyatlarında meydana gelen fiyat artışlarının gelir dağılımını olumsuz etkilediği göz önünde bulundurulduğunda kırmızı et fiyatlarındaki artış piyasa içerisinde optimum etkinlik düzeyini sağlayacak kaynak dağılımının sağlanmasını güçleştirmektedir.

Mevcut şartlar altında kırmızı et piyasasının devlet müdahalesinden bağımsız olarak etkin üretim düzeyini gerçekleştirmesi mümkün gözükmemektedir. Sektörün dezavantajlı yapısı bu duruma sebep olmaktadır. Hayvan refahı ve gıda güvenliği kamusal mal niteliğine sahip dışsallıkları fiyatlandırılmayan mallardır. Bu malların Devlet tarafından sağlanması veya fiyatlandırılmayan dışsallıkların piyasa başarısızlıklarına sebep olmasının önüne geçilmesi için devlet desteğinin sağlanması bu noktada büyük önem taşımaktadır. Kırmızı et piyasası içerisinde fiyatlandırılmayan dışsallıklara sahip gıda güvenliği ve hayvan refahı bu sektörde teşvik ve sübvansiyonları zorunlu kılmaktadır. 2008 sonrası süreç incelendiğinde de piyasaya devlet müdahalesinin ithal et izinleri, Süt ve buzağı destek programları yoluyla olduğu görülmektedir.

Türkiye kırmızı et piyasasında mevcut aksaklıkların aşılması için sektörün kronik sorunları olarak ifade edilebilecek olan mevcut hayvan popülasyonunun verimsizliği, mera hayvancılığının yetersizliği, endüstriyel hayvancılığın azlığı gibi sorunların çözülmesi öncelikli olmalıdır. Mevcut hayvan popülasyonunda alınan et ve süt verimi Kuzey Amerika ve Avrupa kıtalarının çok altındadır. Girdi maliyetlerinin azaltılması sektörde fiyatlara doğrudan olumlu etki edeceğinden mera hayvancılığı teşvik edilmelidir. Türkiye’de yapılan hayvancılığın düşük hayvan yoğunluklu işletmeler tarafından yapılıyor oluşu bu işletmeleri dış etkenlere karşı savunmasız kılmaktadır. Piyasanın bu yapısı nedeniyle destekler ve verilen teşvikler daha çok büyük çaplı işletmelere hitap etmektedir. Hayvan yoğunluğunu arttırmak bu anlamda uygulanacak politikaların etki alanını da arttıran sonuçlar doğuracaktır.

Uygulanan politikalar ile hayvan varlığının ve et arzının arttırılması nispeten kısa vadeli bir sonuç sağlarken hayvancılık sektörünün, yapısal reformlar yapılarak dezavantajlı yönlerinden arındırılması, güvenleştirilmesi gerekmektedir. Bu noktada irdelenmesi gereken hangi yönetsel araçların etkili müdahale imkanı sağlayacağı olmalıdır. Teoride çizilen çerçeveye ve pratikte tecrübelerle edilenlere bakıldığında gıda piyasaları daha özelinde kırmızı et piyasası yapısı itibariyle destek ve sübvansiyonlara ihtiyaç duymaktadır.

KAYNAKÇA

- Aksoy, A, Terin, M. ve Keskin, A. (2012), “Türkiye Süt Sığırcılığında Islah ve Destekleme Politikalarının Bölgesel Etkileri Üzerine Bir Araştırma”, *Atatürk Üniversitesi Ziraat Fak. Dergisi*, Cilt: 43, S.1, ss. 59 - 64.
- Aral S. (1991), “Yükselen et fiyatları karşısında beslenme sorunu ve hayvancılık politikası” Ankara Ticaret Borsası Dergisi, Cilt 3, Sayı 10, ss. 23-25
- Aydın, E. ve Diğerleri (2010), “Türkiye’de Canlı Hayvan ve Kırmızı Et İthalatı Kararlarının Sığır Besicileri Üzerine Etkileri”, *Veteriner Hekimler Derneği Dergisi*, Cilt: 81, S. 2, ss. 51-57.
- Aydın, E. ve Diğerleri (2011), “Türkiye’de Son 25 Yılda Kırmızı Et Fiyatlarındaki Değişimler ve İthalat Kararlarının Etkilerinin Analizi”, *Veteriner Hekimler Derneği Dergisi*, Cilt: 82, S. 1, ss.3-13.
- Bator, F.M. (1958), “The anatomy of Market Failure” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol: 72 Issue 3, ss.351-379.
- Bayliss Smith, T. (1991), “Food Security and Agricultural Sustainability in the new Guinea Highlands: Vulnerable People, Vulnerable Places”, *IDS Bulletin*, Vol: 22, Issue 3, ss. 5-11.
- Bohle, H.-G. ve Adhikari, J. (1998), “Rural Livelihoods at risk How Nepalese Farmers Cope with Food Insecurity”, *Mountain Research and Development*, Vol. 18, Issue 4, ss.321-332.
- Brown, M. E., Hintermann, B. ve Higgins, N. (2009), “Markets, Climate Change, and Food Security in West Africa”, *Environ Sci Technol*, Vol. 43, Issue. 21, ss.8016-8020.
- Buchanan, J.M. ve Wagner, R.E. (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press.
- Cevger, Y. ve Sakarya, E. (2006), “Meat Prices And Factors Affecting them in Turkey”, *Turkish Journal of Veterinary and Animal Sciences*, Vol: 30, Issue 1, ss.1-6.
- Demir, Nuray (2012), “AB ve Türkiye’de Hayvancılık Politikalarındaki Son Gelişmelerin Uyum Süreci Açısından Karşılaştırılması”, *Alınları Ziraat Bilimleri Dergisi*, Vol: 23, Issue 2, ss.58 – 63.
- Dinler, Z. (2015), *İktisada Giriş*, 21. Basım., Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- DPT (2011), 2011 Yılı Programı, http://www2.kalkinma.gov.tr/kamuyat/yatirim_programlari/YP-2011.pdf (08.10.2018),
- Ercoskun, S. (2017), “Bir Piyasaya Başarısızlığı Nedeni Olarak Asimetrik Bilgi Problemi” *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, ss.443 – 448.
- Eştürk, Ö. ve Ören, M.N. (2014), “Türkiye’de Tarım Politikaları ve Gıda Güvencesi”, *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Tarım Bilimleri Dergisi*, Cilt: 24, S. 2, ss.193-200.
- FAO (1996), Rome Declaration on World Food Security, <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>, (13.11.2018),
- FAO (2004), Statistical Database – FAOSTAT, <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx> (10.06.2018)
- FAO (2006), *Food Security*, Policy Brief, Issue 2, ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02.pdf (15.03.2018).
- Goetz, S.J. (1992), “A selectivity Model of Household Food Marketing Behavior in Sub-Saharan Africa”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol: 74, Issue 2, ss.444-452.

- Gorton, M., Dumitrashko, M. ve White, J. (2006), “Overcoming Supply Chain Failure in the Agri-Food Sector: A Case Study from Moldova”, *Food Policy*, Vol: 31, Issue 1, ss.90-103.
- Gundersen, C., Kreider, B.ve Pepper, J. (2011), “The Economics of Food Insecurity in the United States”, *Applied Economic Perspectives and Policy*, Vol: 33, Issue 3, ss.281-303.
- Gül, S. S. (2004), *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa, Etik Yayınları, İstanbul*
- Güvenek, B. (2012), “Devletin Regülasyonlar Yoluyla Piyasalara Müdahalesi ve Türkiye Enerji Piyasaları”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 9, S.18, ss.45-62.
- Hadley, C. ve Diğerleri (2012), “Rapidly Rising Food Prices and the Experience of food Insecurity in Urban Ethiopia: Impacts on Health and Well-Being”, *Social Science & Medicine*, Vol: 75, Issue 12, ss.2412-2419.
- Hamelin, A.M., Beaudry, M. ve Habicht, J.P. (2002), “Characterization of Household Food Insecurity in Quebec: Food and Feelings”, *Social Science & Medicine*, Vol: 54, Issue 1, ss.119-132.
- Harvey, D. ve Hubbard, C. (2013), “Reconsidering the political economy of farm animal welfare: An anatomy of market failure”, *Food Policy* Vol: 38, ss. 105-114.
- Hossain, M., DEB, U. ve Dawe, D. (2010), “Volatility in Rice Prices and Policy Responses in Bangladesh”, *The Rice Crisis: Markets, Policies and Food Security* içinde, (Ed: David Dawe), Earthscan, London.
- Jayne, T.S. ve Tschirley, D.L. (2009), “Food Price Spikes and Strategic Interactions between the Public and Private Sectors: Market Failures or Governance Failures”, *Food Security Collaborative Working Papers 97142*, Michigan State University, Department of Agricultural, Food, and Resource Economics.
- Karakuş, K. (2011), “Türkiye’nin Canlı Hayvan ve Kırmızı Et İthaline Genel Bir Bakış”, *Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, S.1, ss.75-79.
- Le Grand, J. (1991), “The Theory of Government Failure”, *British Journal of Political Science*, Vol: 21, Issue 4, ss.423-442.
- Manu, F.A. (1993), “The State and Marketing in African Countries: A Case Study of Ghana”, *Journal of International Food & Agribusiness Marketing*, Vol: 4, Issue 2, ss.67-82.
- Misselhorn, A.A. (2005), “What Drives Food Insecurity in Southern Africa? A Meta-Analysis of Household Economy Studies”, *Global Environmental Change*, Vol: 15, Issue 1, ss.33-43.
- Olsson, L. (1993), “On the Causes of Famine: Drought, Desertification and Market Failure in the Sudan”, *AMBIO*, Vol: 22, Issue 6, ss.395-403.
- Ramakrishna, G. ve Demeke, A. (2002), “An Empirical Analysis of Food Insecurity in Ethiopia: The Case of North Wello”, *Africa Development*, Vol: 27, Issue 1, ss.127-143.
- Rocha, C. (2007), “Food Insecurity as Market Failure: a Contribution from Economics”, *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, Vol: 1, Issue 4, ss.5-22.
- Saygın, Ö. ve Demirbaş, N. (2017), “Türkiye’de Kırmızı Et Sektörünün Mevcut Durumu ve Çözüm Önerileri”, *Hayvansal Üretim*, Cilt: 58, S.1, ss.74-80.
- Siamwalla, A. ve Valdes, A. (1980), “Food Insecurity in Developing Countries”, *Food Policy*, Vol: 5, Issue 4, ss.258-272.

- Smith, L.C., El Obeid, A.E. ve Jensen, H.H. (2000), “The Geography and Causes of Food Insecurity in Developing Countries”, *Agricultural Economics*, Vol: 22, Issue 2, ss.199-215.
- Tan, S. ve Dellal, İ. (2002), Kırmızı Et Üretim ve Tüketim Açığını Kapatmak İçin Alternatif Bir Yaklaşım: Hindi Üretimi ve Sözleşmeli Yetiştiricilik Modeli, Tarım Bakanlığı TEAE Proje Raporu 2002-3. Ankara.
- Terpend, N. (2006), An Assessment of Knowledge about Trade and Markets Related to Food Security in West Africa, United Nations World Food Program, Rome, http://fews.net/sites/default/files/documents/reports/FEWS%20NET_Assessment%20of%20Knowledge%20of%20Trade%20and%20Markets%20Relevant%20to%20Food%20Security%20in%20WA_May%202006_En.pdf (12.08.2018).
- TÜİK (2017a), Hayvansal Üretim İstatistikleri, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1002 (10.06.2018).
- TÜİK (2017b), Büyükbaş ve Küçükbaş Hayvanı Olan İşletmelerin İşletme Büyüklüğüne Göre İşletme Ve Hayvan Varlığı Dağılımı, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=3977> (10.06.2018)
- TÜİK (2017c), Türkiye Tarım Alanları, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (10.06.2018)
- TÜİK (2018a), Tüketici Fiyatları Endeksi, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1014 (7.10.2018).
- TÜİK (2018b), Canlı Hayvan Sayısı, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27704> (18.06.2018).
- TÜİK (2018c), Hayvansal Ürünler, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27704> (18.06.2018).
- Von Braun, J. (2008), Food and Financial Crises: Implications for Agriculture and the Poor, Washington: International Food Policy Research Institute, <https://core.ac.uk/download/pdf/6289061.pdf> (12.08.2018).
- WHO (2012), Food Security, <http://www.who.int/trade/glossary/story028/en/> (07.05.2018).
- Zerbe Jr, R.O. ve McCurdy, H.E. (1999), “The failure of market failure”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol: 18, Issue 4, ss.558-578.
- 2010/158 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (2010), *Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Karar*, Resmi Gazete Tarihi: 02.03.2010, Sayı: 27509