

BÖLGESEL ve KIRSAL KALKINMADA KİT'LERİN ROLÜ: ET ve BALIK KURUMU ÖRNEĞİ

Yrd. Doç. Dr. Meltem Kayıran¹, N. İlter Ertuğrul²

İÇİNDEKİLER

1. Kalkınma İktisadında Temel Yönelimler

1.1. Kalkınma Paradigmasında Değişim

1.1.1. Geleneksel Kalkınma İktisadı Dönemi

1.1.2. Serbest Piyasa Dönemi

1.1.3. Yeni Kalkınma Anlayışı

1.2. Bölgesel Kalkınma Politikaları

1.3. Kırsal Kalkınma Politikaları

2. Kalkınmada Devletin Rolü

2.1. Kalkınma İktisadında Devletin Yeri

2.2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme

2.2.1. KİT'lerin Varlık Nedenleri

2.2.2. KİT'lerin Özelleştirilmesi

3. Hayvancılık Sektörü ve Sektörde Devletin Rolü

3.1. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Hayvancılık Sektörünün Temel Özellikleri

3.2. Türkiye'de Hayvancılık Sektörünün Temel Özellikleri ve Sorunları

3.2.1. Türkiye'de Hayvancılık Sektörünün Temel Özellikleri

1 Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü

2 Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve ODTÜ Fen Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü Y/Z öğretim görevlisi.

3.2.1.1. Canlı Hayvan Üretiminin Ölçeği

3.2.1.2. Üretim Coğrafi Dağılımı

3.2.1.3. Türkiye’de Hayvancılık Sektörünün Sorunları

3.2.1.4. Hayvan Varlığı, Hayvansal Besin Üretimi, Tüketimi ve Fiyatlar

3.2.1.5. Hayvansal Üretim Artırılmasının Önündeki Engeller

3.2.1.6. Ulaşım, Pazarlama ve Kesimle İlgili Sorunlar

4. Türkiye’de Hayvancılık ve Et ve Balık Kurumu

4.2.1.1. Et ve Balık Kurumu

4.2.1.2. Et ve Balık Kurumu’nun Kuruluşu ve Faaliyetleri

4.2.1.3. EBK’nın Özelleştirme Süreci

4.2.1.4. Yeni Dönem

Sonuç ve Değerlendirme

BÖLGESEL ve KIRSAL KALKINMADA KİT’LERİN ROLÜ: ET ve BALIK KURUMU ÖRNEĞİ

Giriş

Toplumsal refahın ülkeler, bölgeler veya sınıflar arasında dengesiz dağılımı uzun yıllardır iktisatçıları meşgul eden bir konu olmuştur. Bu refah farklılığının nedenlerini araştırmaya, bunları ortadan kaldırmak için uygun politikaları belirlemeye yönelik olarak yapılan kuramsal çalışmaların uygulamaya yansıtılması ancak sistemin ihtiyaçlarına cevap verebildiği oranda olanaklı olmaktadır. Kapitalizmin içinde bulunduğu döneme bağlı olarak ön plana çıkan kalkınma modelleri ve savunulan görüşler değişmektedir. Bu açıdan kalkınma iktisadının ayrı bir disiplin olarak doğduğu ve en canlı tartışmalara konu olduğu II. Dünya savaşı sonrası dönem, çok özel tarihsel koşulların bir araya geldiği bir dönemi işaret etmektedir. 1970’lerin ortalarına kadar bütün dünyada genişlemeci ve kalkınmacı politikalar uygulanmasına olanak veren bu dönemde devletin ekonomi içindeki ağırlığı büyük ölçüde artmış, kamu eliyle planlama ve kalkınma geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Ancak sistemin krize girmesiyle birlikte devletin ekonomiden çekilmesi, özel kesime daha çok yer açması, savunulmuştur. Sermayenin uluslar arası ölçekte örgütlendiği ve ulusal sınırların büyük ölçekte aşıldığı günümüzde ise kalkınma, yerel ve küçük ölçekli birimlerin küreselleşmeye uyum çabasına dönüşmüştür.

1980’lerden itibaren sermayenin hareket alanının genişlediği, kamu eliyle kalkınmanın ve kamu yatırımcılığının gözden düştüğü, özelleştirmenin bütün dünyada uygulandığı bir dönem yaşanmaktadır. Bölgesel kalkınma anlayışı da son dönemde önemli ölçüde değişmiş, planlamacı ve kamu eliyle bölgesel dengesizlikleri gidermeye yönelik kalkınma anlayışının yerini özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte yapılan bir planlama çerçevesinde rekabete dayalı bir bölgesel kalkınma anlayışı almıştır.

Kuramsal ve uygulama alanında her ne kadar kamu kesiminin küçültülmesi ve KİT’lerin özelleştirilmesi egemen görüş haline gelmiş olsa da, yoksulluğun ciddi boyutlara ulaştığı ve sermayenin yatırım yapmaktan kaçındığı bölgelerde kamu kesiminin doğrudan müdahalelerinin hâlâ vazgeçilmez bir öneme sahip olduğu görülmektedir. Üstelik tarım ve hayvancılık alanlarının diğer üretim alanlarından

farklılığı, beslenme ve gıda güvencesi ile yakın ilişkisi ve kurumsal özellikleri bu alanların dünyanın her yerinde kamusal desteklemelere konu olmasına yol açmıştır.

Günümüzde Türkiye’de üretimde ve tüketimdeki yetersizlikler ve et fiyatlarındaki artışlar gibi hayvancılık sektörünün arz ve talep açısından yaşadığı sorunlar, bu sektöre kamu kesiminin müdahalesini gerekli kılmaktadır. Ayrıca hayvancılığın, gelir düzeyinin en düşük olduğu Türkiye’nin doğusunda kalan bölgelerde yoğunlaşmış olması da sektörün desteklenmesinin bölgeler arası gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksullukla mücadele açısından önemine işaret etmektedir. 1980’lerden itibaren istikrar ve yapısal uyum politikaları çerçevesinde tarım ve hayvancılığa yönelik desteklemelerin azaltıldığı, tarımsal KİT’lerin özelleştirildiği bir ortamda, Et ve Balık Kurumu’nun 2005 yılında özelleştirme kapsamından çıkartılarak tekrar faaliyete geçirilmesi ilginç bir gelişmedir.

Bu çalışma, bir KİT şeklinde örgütlenmiş ve hem bir destekleme birimi, hem de bir üretim birimi olan Et ve Balık Kurumu (EBK)’nin bölgesel ve kırsal kalkınmada ve hayvancılık sektöründeki rolünü araştırmayı amaçlamaktadır. Türkiye’de hayvancılık, düşük gelirli doğu bölgelerinde yoğunlaşması ve küçük ölçekli ve kırsal alanda geçimlik düzeyde üretim birimlerince yapılması nedeniyle bölgesel ve kırsal kalkınma meselesinin kesiştiği bir alana tekabül etmektedir. Bölgesel ve kırsal kalkınma politikaları ise anaakım iktisat yazınının kalkınma ve devlet müdahalesi hakkındaki görüşleri doğrultusunda biçimlenmektedir. Bu nedenle birinci bölümde kalkınma iktisadındaki temel yönelimler açıklandıktan sonra bölgesel kalkınma ve kırsal kalkınma politikalarına yer verilecektir. İkinci bölüm, kalkınmada devlete verilen rolün dönüşümünü inceleyerek KİT’lerin varlık nedenlerinin ve özelleştirilmesinin teorik dayanaklarını araştırmayı amaçlamaktadır. Üçüncü bölüm, hayvancılık sektörünün temel özelliklerini ve Türkiye’de hayvancılık sektörünün sorunlarını saptamaya ayrılmıştır. Dördüncü bölümde ise EBK’nın kuruluşu, amaçları ve faaliyetleri açıklandıktan sonra özelleştirme süreci ve sonrasındaki durumu ele alınacaktır. Son olarak özelleştirme kapsamından çıkartılan EBK’nın etkinlik, bölgesel gelir dağılımı ve gıda güvencesi açısından günümüzde işlevinin ne olması gerektiği tartışılacaktır.

1. Kalkınma İktisadında Temel Yönelimler

Kalkınma iktisadının ayrı bir disiplin olarak 1940’lı yıllarda ortaya çıkmasında, ikinci dünya savaşı, 1930’lardaki büyük bunalım, Sovyet Bloku ülkelerinin hızlı sanayileşme atımları ve teorik alanda Keynesgil devrimin etkili olduğu söylenebilir. Kalkınma iktisadının ana yönelimleri üç döneme ayrılarak ele alınabilir. 1940’lardan 1970’lere kadar süren dönem esas olarak disiplinin doğuşundaki temel fikirler etrafında sanayileşmenin ön plana çıktığı, dual ekonomi modellerinin tartışıldığı, sanayileşmenin modernleşme ve dönüşümle birlikte anıldığı bir dönemi işaret etmektedir. 1970’lerden başlayan ve esas olarak 1980’li yıllarda politika önerileri uygulanan dönem, kalkınmanın liberalleşme, serbest piyasa ve dış piyasalara yönelmeyle mümkün olduğunu savunan ve bazı yazarların kalkınmanın “kayıp on yılı” olarak adlandırdıkları bir dönem olmuştur. 1990’lardan günümüze kadar gelen dönem ise kalkınmanın gelir artışı dışında niteliksel bazı faktörlere bağlı olarak tanımlandığı, kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ve iyi yönetişimin, kalkınmanın sağlanması ve yoksullukla mücadelede için önemli görüldüğü bir dönemdir. Teorik açıdan ise birinci dönemi Keynesyen iktisadın, ikinci dönemi neoklasik iktisadın, üçüncü dönemi ise yeni kurumsalcı iktisadın egemen olduğu dönem olarak birbirinden ayırabiliriz.

1.1. Kalkınma Paradigmasında Değişim

1.1.1. Geleneksel Kalkınma İktisadı Dönemi

Kalkınma iktisadı yazınının başlangıçta genellikle Keynesyen, yapısalcı ve klasik iktisattan beslenen iktisatçıların katkılarıyla biçimlendiği söylenebilir. Bu dönemde az gelişmiş ülkelerin geri kalmalarının nedeni, geniş bir tarımsal ekonomiye sahip olmalarına, bu sektörünse gizli işsizlik barındıran yapısı nedeniyle verimsizliğine bağlanmaktaydı (Rosenstein-Rodan, 1943; Lewis, 1954). Bu sorunun aşılması, tarımdaki fazla nüfusun daha verimli ve daha yüksek ücretli sanayi sektörüne doğru yönlendirilmesi ile olacaktır. Yaygın, büyük ölçekli ve emek yoğun sanayilerin geliştirilmesiyle oluşacak arz, bu yatırımların yaratacağı ek talebi karşılayacak, sanayideki yüksek ücretler yoluyla uyarılan büyüme, yoksulluk

sorununu da çözecekti.

Tarımsal ekonominin yaygın olduğu az gelişmiş ülkelerin birincil malların üretiminde uzmanlaşarak (ya da uzmanlaşmak zorunda kalarak) ticaret hadlerinin aleyhlerine dönmesi (Singer-Prebish tezi), ayrıca sanayileşme konusunda geç kaldıkları saptaması, sanayileşmek için daha fazla geç kalınmaması ve iradi bir çabanın, bir “büyük itiş”³in gerekli olduğu yönünde tartışmalara yol açmıştır. Sermaye birikiminin yetersiz olduğu, tasarruf ve yatırım oranlarının düşük olduğu bu ülkelerde sermaye birikimini sağlayarak bu büyük itiş gerçekleştirecek şey dış desteklerin yanı sıra ve esas olarak devlet planlaması ve yatırımları olarak görülmekteydi.

Kısacası az gelişmişlik sorununun aşılması için sanayileşme kilit önemde görülüyordu ve sanayileşmenin aynı zamanda ulus inşası, siyasi ve iktisadi bağımsızlık, ulusal güvenlik, modernleşme, teknolojik ilerleme, dışsal şoklardan korunma..vb. için de olumlu etkilerde bulunacağı savunuluyordu. Bunu sağlayacak esas aktör ise yaptığı iktisadi planlarla bütün ekonomiyi yönlendiren, dış ticarete korumacı önlemler alarak ticaret hadlerinin olumsuz etkilerinden ülkeyi koruyacak olan, ithal ikameci sanayi stratejisi çerçevesinde kurduğu KİT’lerle yurtiçinde sanayiye geliştirecek olan devletti.

1970’lerde kalkınma iktisadında daha önce ihmal edilmiş olan gelir dağılımı konusu da “büyüme ile yeniden dağılım” ve “temel ihtiyaçlar” yaklaşımı çerçevesinde kalkınma yazınına ve politikalarına eklenmiştir (Thorbecke, 2009:141). Bu yaklaşımlar, birbirinden farklı olmakla beraber devletin asgari düzeydeki temel ihtiyaçları ve/veya temel kamusal mal ve hizmetleri sağlaması gerektiğini ve yoksuldan yana bir büyüme politikası izlemesi gerektiğini savunuyordu.

1.1.2.Serbest Piyasa Dönemi

1970’lerin ortalarına kadar uygulanan kalkınmacı ve müdahaleci politikalar sonucunda gelişmekte olan ülkeler hızlı büyüme oranları sergilemişlerdir. Ancak 1970’lerin sonundaki ikinci petrol krizi, Fordist birikim tarzının yarattığı sorunlar, üçüncü dünya ülkelerinin içine girdiği büyük borç krizi gibi birçok faktörün bir araya gelmesiyle 1980’lerde kalkınma anlayışı ciddi biçimde değişmiş, belki de ortadan kalkmıştır. Bir bütün olarak bakıldığında 1980’ler istikrar, liberalizasyon ve özelleştirme politikalarının savunulduğu ve uygulandığı yıllar olmuştur.

1980’li yıllarda egemen hale gelen neoklasik iktisat çerçevesinde geliştirilen teoriler, aslında önceki dönemde uygulanan müdahaleci politikaların eleştirisinden yola çıkarak kalkınmanın önündeki esas engelin devlet müdahalesi olduğunu savunuyordu. Enflasyon ve ödemeler dengesi krizlerinin nedenini ülkelerde iç talebin üretimi aşmasına bağlayan monetarist görüş (Frenkel ve Johnson, 1976), sıkı para ve maliye politikasıyla iç talebin daraltılması gerektiğini, böylece yurtiçi arzla talebin dengeleneceğini savunmaktadır. Dış ticarete uygulanan korumacı tedbirlerin enflasyonist etkiler yarattığı ve sürdürülemez kamu açıklarına ve krize yol açtığı, dış ticarete liberalizasyonun sağlanmasına yönelik argümanlardan birisidir (Krueger, 1981). Ayrıca önceki dönemde uygulanan iç talebe yönelik ve sanayiye destekleyen politikaların görece fiyatların bozulmasına yol açtığı, verimlilik artışı sağlayacak rekabetçi müşevvikleri ortadan kaldırdığı, bebek endüstri tezleriyle desteklenen sanayilerin, geliştikten sonra da uzun bir süre desteğe ihtiyaç duyduğu gibi eleştirilerden yola çıkılarak devlet müdahalesinin iç ve dış fiyatlar üzerindeki bozucu etkisini kanıtlamaya yönelik çok sayıda model geliştirilmiştir.

Kalkınmanın sağlanması için yapılacak şey aslında sadece piyasanın önündeki tüm engellerin kaldırılarak fiyatların doğru yerde oluşmasını sağlamaktır. Pareto etkinliğe dayalı neoklasik refah iktisadına dayanan bu yaklaşım, fiyatların doğru yerde oluşmasının aynı zamanda etkinliği de garanti eden bir sonuç yaratacağını savunmaktadır. Dış ticarete korumacı tedbirlerin kaldırılarak ihracata yönelik bir strateji uygulanmasının ve devletin fiyatlar, faiz oranları, döviz kuru üzerindeki etkisinin kaldırılmasının, kaynakların doğru tahsis edilmesini sağlayarak ülkelerin sadece iç piyasaya yönelerek elde edemeyecekleri birçok fırsattan yararlanmasını sağlayacağı öngörülmekteydi.

3 Aynı anlama gelmek üzere kullanılan kavramları Hirshman(1996:34-35) şöyle sıralamaktadır: Büyük İtiş (Big Push) (Rosenstein-Rodan), Kalkış (take off) (Rostow), Büyük Atılım (Great Spurt) (Gerschenkron), Asgari Kritik Çaba (Liebenstein), Geri ve İleri Bağlantılar (Hirschman)

1980'ler boyunca birçok GOÜ dış ticarete ve finansal piyasalarda liberalizasyon politikası uygulamış, devletin ekonomideki etkisini azaltmış, KİT'leri özelleştirmiştir. Ancak ortaya çıkan istikrarsızlıklar, krizler, artan yoksulluk ve eşitsizlik, kalkınma iktisadının gündemini bir kez daha değiştirmiştir.

1.1.1. Yeni Kalkınma Anlayışı

Kalkınma iktisadının 1990'lardan sonraki döneminin belki de en ayırt edici özelliği, kalkınma kavramının tanımlanmasında ortaya çıkan değişikliktir. Daha önce genellikle kişi başına gelir düzeyleriyle tanımlanan kalkınma, -1990'dan beri UNCTAD'ın yayınladığı insani gelişme raporlarının da etkisiyle- gelir düzeyinin yanı sıra fiziksel yaşam kalitesini yansıtan eğitim, sağlık, toplumsal cinsiyet, yoksulluk gibi bir dizi değişkeni kapsayacak şekilde tanımlanmaya ve ölçülmeye başlanmıştır. İnsani gelişme yaklaşımının teorik ve kavramsal temelleri Amartya Sen'in çalışmalarına ve temel ihtiyaçlar yaklaşımına dayanmaktadır. İnsani gelişme, insanların seçeneklerinin genişletilmesi süreci olarak tanımlanmakta, kalkınmanın nihai amacının ise insanların daha uzun, sağlıklı ve daha yaratıcı olacağı bir çevre yaratmak olduğu savunulmaktadır (Sen, 1985).

Bu dönemin kalkınma anlayışının bir başka özelliği yeni kurumsalcı iktisadın çerçevesinin temel alınarak kurumların önemine yapılan vurgudur. Burada sözedilen kurumlar, piyasa ve devletin yanı sıra aile, kooperatifler, birlikler gibi piyasa dışı kurumları da kapsamakta, kalkınmanın kurumsal kapasitenin geliştirilmesine bağlı olduğu öne sürülmektedir. İyi yönetim kavramı da bu çerçevede değerlendirilebilir. Kalkınma süreci, devletin tepeden müdahaleleriyle değil, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte katılımcı, şeffaf bir şekilde planlanması gereken bir süreç olarak ortaya konulmaktadır.

Yoksullukla mücadelenin kalkınmanın temel hedeflerinden biri olarak ön plana çıkarılması gerektiği ve geleneksel olarak etkinlikle adalet arasında kurgulanan değiş-tokuşun (trade-off) artık geçerli olmadığı, yeni dönem kalkınma iktisadının temel savları arasında sayılabilir. Hatta 2006 Dünya Bankası Raporu'nun temel teması budur; bu yaklaşımın diğer uluslararası örgütlerce de desteklendiği görülmektedir⁴. Yapılması gereken, yoksullardan yana bir büyümeyi destekleyecek kurumları ve politikaları belirlemektir. Yoksullukla bağlantılı bir başka hedef de savunmasızlığın (vulnerability) azaltılması olarak ortaya konulmaktadır. Yoksullar, küreselleşmeyle birlikte artan krizler ve dışsal şoklara karşı daha savunmasız olduğu için yoksulların savunmasızlığını azaltacak sosyal güvenlik ağlarının ve yapısal önlemlerin tasarlanması gerektiği savunulmaktadır (Thorbecke, 2009:169).

Sosyal sermaye kavramının beşeri sermaye kavramını tamamlayacak bir şekilde kullanılması ve yoksullukla bağlantılandırılması da bu dönemin özelliklerinden birisidir. Kişiler, formel kurumlara veya piyasalara ulaşamayacak kadar yoksullarsa bu durumda kişisel ilişkiler ağı iktisadi işlemler için kullanılabilir. Bu tür sosyal ağlar, yapılamayacak işlemlerin yapılmasına olanak sağlar, işlem maliyetlerini düşürür ve yoksulluktan kurtulmak için bir olanak sağlayabilir. Yoksulluk, bu bağlamda sosyal ağlardan dışlanma, piyasa erişememe olarak tanımlanmakta, yoksulluktan kurtulmak için bireylerin sosyal gruplara üye olmasının iş arama, kayıt dışı kredi edinme gibi faydalar sağlayacağı öne sürülmektedir. Bu nedenle sosyal sermayeye yatırım yapılması eğitim ve sağlığa yapılması kadar önemli görülmektedir.

1.2. Bölgesel Kalkınma Politikaları

Bölgesel kalkınmaya ilişkin olarak uygulanan politikalara temel teşkil eden teoriler, genel olarak kalkınma iktisadındaki yönelimleri izlemektedir (bkz. Tablo1). Bu açıdan burada yalnızca bu alandaki farklılıkları ortaya koyacak birkaç noktayı vurgulamakla yetineceğiz.

Bölgesel kalkınma konusunda savaş sonrası yıllarda esas sorun, bölgeler arası gelir farklılıklarını azaltmak olarak görülmekteydi. Köyden kente göç sorununun yarattığı altyapı sorunları, kalabalık etkileri, az gelişmiş bölgelerdeki istihdam problemlerine yönelik olarak uygulanacak bölgesel politikalar, ulusal kalkınmayı gerçekleştirmenin bir boyutu olarak düşünülmüyordu. Temel politika hedefi, ülke içindeki istihdam, altyapı ve yaşam standartlarındaki farklılıkları azaltmak olarak ortaya konulmuştur. Özellikle 4 Örneğin OECD (2009:13)'nin "How Regions Grow" başlıklı çalışmasında eşitlikle etkinlik arasında bir değiş-tokuş olduğu yaklaşımı reddedilmektedir.

büyüme oranının, gelir düzeyinin ve istihdamın düşük olduğu bölgeler belirlenerek bu bölgelerin gelişmesi için devlet önderliğinde kalkınma programları uygulanıyordu. Bunlar, altyapı yatırımlarından kamu iktisadi teşebbüslerine, sübvansiyonlardan vergi indirimlerine kadar devletin uyguladığı bir dizi tedbiri içeriyordu.

1970-1980'lerden itibaren uygulanan serbest piyasaya yönelik politikalar bölgesel politikaların da gözden düşmesine neden olmuştur. Özelleştirmeler, bütçeden bölgesel politikalara ayrılan payların kesilmesi, destek ve sübvansiyonların azaltılması bölgeler arası gelir farklarının azaltılmasına ilişkin politikaların sona ermesi anlamına gelmiştir.

1980'lerin ortalarından itibaren ise kalkınma iktisadındaki temel yönelimlere ek olarak bölgesel kalkınma politikalarında rekabet kavramı ön plana çıkmış; bölgelerin rekabet edebilirliği ise öğrenmeyi, karşılıklı etkileşimi ve girişimciler arasında sosyal ağları kolaylaştıran bir çevrede yenilik yapabilme kapasitesine bağlı olarak tanımlanmıştır (Bachtler ve Yuill, 2001:10). Bu yaklaşım, geleneksel kalkınma anlayışındaki geri kalmış bölgelerin kalkınmasına yönelik politikalar uygulanması yerine, bölgelerin potansiyellerini katılımcı bir anlayışla kendilerinin belirlemesi gerektiğini, bu anlamda her bölgenin kendi rekabet edebileceği alanları saptayarak bunlar üzerinden uluslar arası arenada rekabet etmesini öngörmektedir. Bölgenin rekabet edebilirliği yerli ve yabancı yatırımcıları bölgeye çekebilme ve burada tutabilme kapasitesine bağlı olarak tanımlanmakta, devletin yaptığı altyapı hizmetlerinin kalitesinin de bu kapasitede belirleyici olduğu kabul edilmektedir. Tablo.1'in incelenmesinden de görülebileceği gibi, yeni yaklaşımda en dikkat çekici unsur devletin bu süreçteki değişen rolü ve bölgesel kalkınmada merkezi hükümet yerine yerel yönetimler, gönüllü kuruluşlar ve özel sektöre atfedilen yeni işlevlerdir.

Tablo.1. Geleneksel ve Yeni Bölgesel Politika Yaklaşımlarının Özellikleri

Özellikler	Geleneksel Bölgesel Politikalar	Yeni Bölgesel Politika Yaklaşımı
Amaçlar	Bölgesel eşitlik Ulusal ekonomik büyüme Yatırımların az gelişmiş bölgelere yönleneşmesi Altyapının geliştirilmesi	Bölgesel rekabet gücünün geliştirilmesi Bölgesel ekonomilerin kapasitelerinin artırılması İçsel büyüme dinamiklerinin desteklenmesi
Ana Kavramlar	Sanayi yer seçimi teorisi Üretim maliyetleri ve işgücü temini gibi temel faktörler	Öğrenen bölge teorisi; İçsel büyüme teorisi Kümelenme, ağlar, yenilikçilik, beşeri sermaye
Karar verme-uygulama sürecinin yapısı	Ulusal ölçekte genel politikalar ve bazı özel bölgelerin seçimi Merkezi hükümetlerin takdir yetkisine bağlı seçim Kademeli yapı	Bölgesel ve yerel yönetimler birlikte karar verme süreci Yönetişim ağırlıklı karar süreci, Kademeli olmayan örgütlenme biçimleri
Politika araçları	Teşvikler/devlet yardımları	Bölgesel Kalkınma Programları
Destek Türü	Doğrudan yardım, içme suyu, elektrik gibi temel altyapı ihtiyaçları	Yatırım ikliminin iyileştirilmesi, ileri teknolojiye ve bilgiye dayalı altyapı (endüstri parkları, teknoloji merkezleri gibi)
Eylem Tarzı	Proje temelli, tepkisel	Stratejik plana dayalı
Mekansal Hedef	Problemlili bölgeler	Tüm bölgeler
Politika Geliştirme Yöntemi	Merkezi ve yukarıdan aşağıya	Yerel uzlaşmaya dayalı kolektif ve aşağıdan yukarıya
Ortaklar	Merkezi hükümet (yatırımcı) kuruluşları	Yerel yönetimler, gönüllü kuruluşlar, özel kesim, vb.
Uygulamacı Kurumlar	Merkezi hükümet, Merkezi hükümetin taşra teşkilatları, Bürokratik ilişkiler	Bölgesel birimler, yarı özerk birimler, Bürokrasi yerine işletme yönetimi

Kaynak: Kara (2008:55)

1.3. Kırsal Kalkınma Politikaları

Kırsal kalkınma konusuna son dönemlerde artan bir ilgi söz konusudur⁵. Bunun nedeni bir yandan kırsal alanlarda yoksulluğun artarak devam etmesi, bir yandan da kalkınma yazınının yoksulluk sorununa daha çok eğilmesi şeklinde yorumlanabilir. “Kırsal” terimi, belirsizlikler içeren, farklı biçimlerde tanımlanan bir kavram olmasına karşın genel olarak kentsel alanların dışında, nüfus yoğunluğu düşük, doğal coğrafi çevrenin hâkim olduğu alanlar anlamına gelmektedir. Kırsal alanlarda yaşayanlar aynı zamanda tarımla uğraşan kesimi ifade ettiği için kalkınmada tarımın rolüne ilişkin olarak üretilen teoriler, kırsal kalkınmanın da konusunu oluşturmaktadır. Bu bağlamda kırsal kalkınma politikaları da kalkınma iktisadındaki temel yönelimleri yansıtan bir şekilde biçimlendirilmiş, aynı süreçlerden geçmiştir (bkz. Tablo.2).

Kalkınma iktisadının ayrı bir disiplin olarak ortaya çıktığı yıllarda tarıma olan ilgi kaçınılmaz olarak ön plana çıkmıştır. Asya ve Afrika’daki gelişmekte olan ülkelerde çalışan kesimin en azından %70’lik bir kısmı tarımdaydı ve bu ülkelerde tarımın milli gelir içindeki payı çok yüksekti. Geleneksel kalkınma iktisadı döneminde tarım, verimsiz ve atıl işgücünün bulunduğu ve dönüştürülmesi gereken bir yapı olarak görüldüğünden (Lewis, 1954), aynı zamanda modernleşmemiş bir kesimi ifade ediyordu. Tarımda yaratılan artık, sanayinin gelişmesi için tasarruf ve döviz sağlayacak, ayrıca tarım sanayiye işgücü ve gıda aktaracaktı. Bu dönemde yaygın görüş bu olmasına karşın 1960’lardan itibaren tarımda yeni tohum, gübreleme ve sulama teknolojilerine başvurularak verimliliğin artırılabilmesine ilişkin teorik katkılar ve Yeşil Devrimin etkisi, başlangıçta emek fazlası savı doğrultusunda kurulmuş olan çerçevenin yeniden tartışılmasına yol açmıştır. Küçük çiftçiliğin de verimli bir şekilde yapılabileceği ve tarımla sanayinin dengeli bir şekilde büyüebileceği yönünde tezler ortaya atılmıştır. Tablo.2’den de görülebileceği gibi başlangıçta tarıma pasif bir rol verilse de özellikle 1970’lerde devletin bu sektöre aktif politikalarla destekte bulunduğu söylenebilir.

1980’ler kırsal kalkınma veya tarım için de anaakım politikaların uygulandığı bir dönem olmuş, uygulanan liberalizasyon politikalarıyla devlet bu alandan elini çekmiştir. Bu dönemdeki çiftçilik sistemleri araştırmaları, küçük çiftçiliğin desteklenmesi anlayışının devamı niteliğindedir.

1990’lardan itibaren kırsal kalkınma düşüncesi, kalkınmanın ulusal düzeyde ve tepeden değil, yerelden başlaması gerektiğini, kırsal paydaşların değişim için kendi önceliklerini katılımcı bir şekilde belirlemeleri gerektiğini savunan bir yaklaşımı benimsemiştir. Katılım, güçlendirme (empowerment), süreçlerin önemi, toplumsal cinsiyetin rolü gibi konulardaki politikalar, anaakım kalkınma iktisadındakilerle aynı yönde ilerlemiştir. Kırsal kalkınma konusunda belirtilmesi gereken nokta, “sürdürülebilir geçimlik” yaklaşımının ön plana çıkması ve kırsal kalkınmanın yoksullukla mücadele stratejisinde anaakım haline gelmesidir (Ellis ve Biggs, 2001, 444). Aslında sürdürülebilir geçimlik yaklaşımının kökenleri Amartya Sen’in açlık üzerine yazdıklarına dayanan bir perspektifi içermektedir ve esas olarak “kırılganlığın” azaltılması için tarım dışı faaliyetlerin özendirilmesi ilkesine dayanmaktadır.

5 Türkiye’de de bu ilginin arttığı görülmektedir. Bunun nedeni ise Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik süreci çerçevesinde AB Katılım Öncesi Kırsal Kalkınma Desteği Programı (IPARD) çerçevesinde bu programa başvurarak 2007-2013 yılları için AB fonlarından destek almasıdır.

Tablo.2. Zaman İçinde Kırsal Kalkınma Düşüncesindeki Değişim

1950'ler	1960'lar	1970'ler	1980'ler	1990'lar	2000'ler
modernleşme dual ekonomi modeli "geri kalmış" tarım topluluk kalkınması tembel köylüler	dönüşüm yaklaşımı teknoloji transferi mekanizasyon tarımsal genişleme tarımın büyüme rolü yeşil devrim (başlangıç) rasyonel köylüler	büyümeyle birlikte yeniden dağılım temel ihtiyaçlar entegre edilmiş kırsal kalkınma devlet tarım politikaları devlet kredileri kentsel sapma uyarılmış yenilikler yeşil devrim (devam) kırsal büyüme bağlantıları	yapısal uyum serbest piyasalar fiyatların doğru oluşması' devletin geri çekilmesi STK'ların yükselişi hızlı kırsal değerlendirme çiftçilik sistemleri araştırmaları gıda güvencesi ve açlık analizleri Ürün değil süreç olarak kırsal kalk. kalkınmada kadın yoksulluğun hafifletilmesi	mikrokredi katılımcı kırsal değerlendirme aktör yönlendirmeli kırsal kalkınma paydaş analizleri kırsal güvenlik ağları toplumsal cinsiyet ve kalkınma çevre ve sürdürülebilirlik yoksulluğun azaltılması	sürdürülebilir geçimlik iyi yönetim adem-i merkezileşme katılımın eleştirisi sektör çapında yaklaşımlar sosyal koruma yoksulluğun ortadan kaldırılması

Kaynak: Ellis ve Biggs (2001:439)

2. Kalkınmada Devletin Rolü

Kalkınma sürecinde devlete verilen rol, hâkim paradigmanın etkisi altında biçimlenmiş ve dönüşmüştür. Kapitalizmin gelişme dönemleri, geçirdiği evrimler ve krizler, devlet hakkında üretilen teorilerden hangilerinin yaygınlık kazanacağına belirleyici olmaktadır. Bu açıdan kalkınmada devlete verilen rol de kapitalizmin içinde bulunduğu döneme bağlı olarak ön plana çıkan devlet hakkındaki egemen görüşten bağımsız düşünülemez.

2.1. Kalkınma İktisadında Devletin Yeri

Geleneksel kalkınma modellerinin geçerli olduğu kalkınma iktisadının ilk döneminde Keynesyen görüşlerin önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. 1970'lere kadar devlet, piyasa aksaklıklarını gideren, piyasanın veya özel sektörün yapamadığı işleri üstlenen bir yapı olarak görülmekteydi. Aslolan piyasa olmakla birlikte devletin piyasa mekanizmasının daha düzgün işleyebilmesi için yapacağı müdahalelere olan güven, bir ölçüde devletin piyasaya alternatif veya bazen ondan üstün bir konumu olabileceğini gösteriyordu. Musgrave (1959)'in kaynak tahsisi, istikrar ve gelir dağılımı gibi üç temel işlev çerçevesinde devlete yüklediği roller, saf kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi, özel kesim faaliyetlerinin düzenlenmesi, gelir dağılımının adil hale getirilmesi, işsizliği azaltmaya ve tam istihdamı sağlamaya dönük politikaların uygulanmasını kapsayacak biçimde geniş bir şekilde tanımlanmaktaydı. Kısacası geleneksel kamu maliyesinde yansımaları bulan bu anlayış çerçevesinde devlet, üreten, düzenleyen, bölüştüren ve dengeli büyüme ve kalkınmayı sağlayan bir ajan olarak görülüyordu.

Aynı dönemdeki geleneksel kalkınma iktisadında kilit önemde görülen sanayileşme ve sermaye birikiminin sağlanması için de devletin aktif biçimde bu süreci yönlendirmesi ve bizzat bu sürecin içinde bulunması gerekli görülüyordu. Bu amaçla uygulanan politikalar iktisadi planlama, korumacılık, ithal ikameci sanayileşmenin teşviki ve devletin özel sektörün girmediği alanlara bizzat girerek üretim yapması şeklinde özetlenebilir.

1970'li yıllarda kapitalist büyüme trendi bazı sorunlar ortaya koymaya başladığında devlet konusundaki bu bakış açısı değişmeye başladı ve sorunların kaynağı olarak aşırı genişlemiş kamu kesimi görülmeye başlandı. Bu kez temelleri çok daha önceleri atılmaya başlanmış olan kamu tercihi yazını ağırlık kazanmaya başladı ve 1980'lerden itibaren teorik alana hakim oldu. Kamu tercihi yazını, devleti kendi çıkarı peşinde koşan politikacı ve bürokratlardan oluşan bir yapı olarak tarif etmekte ve sonuçta devlet başarısızlıklarının piyasa başarısızlıklarından daha önemli olduğunu göstermektedir. 1980'lerde tüm dünyada geniş bir yankı uyandırmış ve yeni sağ hükümetlerin de iktidara gelmesiyle birlikte politika sonuçları uygulanmış olan bu yaklaşım, devletin küçültülmesi, KİT'lerin özelleştirilmesi, vergi oranlarının düşürülmesi, kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması, kamu çalışanlarına performans dayalı ücret verilmesi gibi uygulamalara kaynaklık etmiştir. Daha önceki teoriler 1970'lere kadar süren refah dönemi uygulamalarının Keynesyen devletini ifade ederken, devlet başarısızlığı teorileri, artık yeniden dağılıma, devletin altyapı yatırımları yapmasına, işsizliği önlemesine ihtiyaç duymayan, aksine artık ayak bağı olmamasını isteyen bir devlet anlayışını yansıtmaktadır.

Kalkınma yazınında da devlet müdahalesine bakış bundan farklı değildir. Ülkelerin sağlıklı bir kalkınma sürecine girebilmesinin ancak her alanda serbest piyasanın hakim olmasıyla sağlanabileceği görüşü yaygınlık kazanmıştır. Yukarıda sayılan uygulamalara ek olarak ekonomide her türlü fiyat kontrollerinin kaldırılması, dış ticarete ve finansal hareketlere daha önce getirilmiş olan kota, vergi, tarife türü bütün engellerin kaldırılması, içerideki fiyatları çarpıtan teşvik ve korumacılık önlemlerine son verilmesi, devletin KİT'ler aracılığıyla üretim yapmaktan vazgeçerek esas işlevi olan saf kamusal malların ve eğitim ve sağlık gibi beşeri sermaye yatırımlarının sunulmasına öncelik vermesi gibi öneriler ortaya konulmuş ve bütün dünyada uygulanmıştır.

1990'lı yıllardan itibaren devlete bakış konusunda kamu tercihi okulunun analizleri geçerli olmakla birlikte yeni kurumsalcı iktisadın da katkılarıyla devlet, iyi yönetim çerçevesinde ele alınmaya

başlanmış, analizlerde geçerli olan piyasa-devlet ikiliği veya karşıtlığı büyük ölçüde ortadan kalkarak devletle piyasa arasındaki sınırlar muğlaklaşmış, devletin düzenleme fonksiyonu ön plana çıkmıştır. Ancak buradaki düzenleyicilik geleneksel anlamından farklı bir şekilde ele alınmaktadır. Devletin artık yukarıdan ve emreden bir tarzda değil, katılımcı bir yaklaşım çerçevesinde piyasa aktörleri ve sivil toplum örgütleri ile birlikte karar alması gerektiği, şeffaflık, hesap verilebilirlik, saydamlık gibi ilkeler etrafında işlemesi gerektiği öne sürülmüş ve devletler bu yönde reformlara tabi tutulmuştur.

Devletin kalkınma konusundaki rolü ise şu biçimlerde karşımıza çıkmaktadır:

“i) Etkin ekonomik aktiviteye olanak sağlayan özendirici makroekonomik ve mikroekonomik ortamı sağlamak; ii) uzun dönemli yatırımları teşvik eden kurumsal altyapıyı –mülkiyet hakları, barış, hukuk, yasa ve düzen ve kurallarını- sağlamak ve iii) ekonomik aktivite için gerekli temel eğitimin, sağlık hizmetlerinin ve altyapının sağlanmasının garanti altına alınması” (Commander vd 1996’dan aktaran, Thorbecke, 2009:153). Görüldüğü gibi devlete kalkınmada verilen rol, kalkınmayı gerçekleştirecek esas güç olarak görülen piyasanın ve piyasa aktörlerinin önünü açmak, bunun için gerekli kurumsal çerçeveyi geliştirmektir.

2.2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme

Devletin doğrudan üretim birimleri olan kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla ekonomide yer almasına ilişkin tartışmalar, kalkınma iktisadı ve devlet hakkındaki görüşlerin evrimindekine benzer bir yol izlemiştir. Farklı iktisat okullarının KİT’lerin varlık nedenlerine ilişkin farklı değerlendirmeleri ve analizleri olmakla birlikte yıllar içinde bu analizlerden bazıları belirleyici bir konuma ulaşmış, bazıları gözden düşmüştür.

2.2.1. KİT’lerin Varlık Nedenleri

KİT’lerin varlık nedenleri konusunda neoklasik iktisadın, piyasa mekanizmasının etkinliğine ve Pareto optimumu analizine dayanan piyasa aksaklıkları teorisi temel teşkil etmektedir. Kaynak tahsisinde etkinliği bozarak Pareto etkinliğin sağlanmasını engelleyen durumlar aksak rekabet (tekel, oligopol gibi), kamu malları, dışsallıklar, eksik bilgi, eksik piyasalar, işsizlik enflasyon ve dengesizliklerdir. Bu durumlarda piyasa, etkinliği sağlayamayacağı için devletin müdahale etmesi gerekli görülmektedir.

Neoklasik çerçevede KİT’lerin varlığını gerekçelendiren en önemli piyasa başarısızlığı ölçeğe göre artan getirinin olduğu doğal tekel alanlarıdır. Doğal tekeller genellikle elektrik, su, doğalgaz, demiryolu gibi şebeke endüstrilerinde ortaya çıkmakta ve ölçeğe göre azalan maliyetler nedeniyle tekelleşme kaçınılmaz olmaktadır. Şebeke endüstrilerinde birden çok firma yerine tek bir firmanın olması daha etkin olacağından ve marjinal maliyet fiyatlandırması firmaların zarar etmesine neden olacağı için devletin bu alanlarda KİT’ler kurarak üretimi bizzat üstlenmesi veya tek bir firmaya tekel hakkı vermesi gerekli görülmektedir. Son zamanlarda bu sektörlerin de özelleştirildiği, ancak kamu kesiminin düzenleyici olarak bu alanda yer aldığı görülmektedir. Neoklasik iktisat çerçevesinde-dışsallıklar, eksik bilgi, eksik piyasalar gibi- diğer piyasa başarısızlıklarıyla KİT’lerin kurulmasını gerekçelendirmek mümkün olmakla birlikte genellikle bu tür durumlar için devletin bu alanlarda düzenleme, vergi/sübvansiyon gibi başka birtakım araçlarla piyasalara müdahalesi savunulmaktadır.

Marksist teoride ise KİT’lerin kurulma nedenleri genellikle aşırı sermaye birikimi ve ortalama kar oranlarındaki düşme çerçevesinde açıklanmaktadır. Marksist devlet kuramlarında⁶ devlet genel olarak sermayenin çıkarlarını koruyan veya kapitalizmin sürekliliğini sağlayan ve onu meşrulaştıran bir kurum olarak görüldüğü için KİT’ler konusu da bu bağlamda ele alınmaktadır.

Gelişmiş ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde KİT’lerin en yaygın biçimde kurulduğu dönem 2. Dünya Savaşı sonrası yıllarına rastladığı için özellikle bu dönemde egemen olan Keynesyen iktisadın ve

6 Bu alanda maliye yazınında en çok referans verilen yazar O’Connor (1973)’tür.

kalkınma iktisadının KİT'lerin varlık nedenlerine ilişkin yaklaşımlarından bahsetmek anlamlı olacaktır.

Keynesyen iktisatta devlet kamu çıkarı adına hareket eden bir yapı olarak tanımlandığından, KİT'ler de bu çerçevede devletin –dolayısıyla toplumun- belirlediği görevler dahilinde işlev gören kuruluşlardır. Keynesyen iktisat, neoklasik iktisatta olduğu gibi kamu kesiminin müdahalelerin gerekçelerini oluşturmak üzere “Pareto optimumu” gibi bir referans noktası oluşturmaya ihtiyaç duymamıştır. Daha çok makroiktisadi olgularla ilgilenen bir alan olarak, devlete kendinden menkul bir kamu çıkarı misyonu yüklemiştir. Bu bağlamda KİT'lerin üstleneceği işlevler üç grupta toplanmaktadır (Boratav ve Türkcan, 1993:183-184): Bunlardan birincisi KİT'lerin genel yarara sahip ürünleri bedelsiz veya düşük bedelle halka sunması, hatta özel mal ve hizmet üreten KİT'lerin düşük gelir gruplarına bu yolla gelir transferi sağlaması gibi yollarla *sosyal politika uygulamasının* bir aracı olarak işlev görmesidir. İkincisi, *makroekonomik istikrar* sağlamak üzere devletin elindeki önemli bir araç olarak işlevindedir. Kamu fiyatları, ücret politikası, özel sektör ve kamu sektörü arasındaki reel ve parasal akımlarla, özel sektörle işbirliği veya rekabet yollarıyla özel sektörü etkileyerek makroekonomik dengeler ve istikrarı sağlama işlevindedir. Üçüncü olarak ise *iktisadi büyümeyi ve kalkınmayı* sağlamak üzere maliyeti yüksek ve kısa vadede karlı olmayan ve özel sektörün yatırım yapmaktan kaçındığı alanlarda KİT'ler kurularak uzun vadeli kalıcı büyüme üzerinde katkılar sağlamasıdır.

Geleneksel kalkınma iktisadının sanayileşme hedefi doğrultusunda planlamacı, kalkınmacı müdahaleci devleti çerçevesinde KİT'lere verdiği işlevler Keynesyen iktisadın verdiği rolleri aşacak ölçüdedir. Birincisi, tarımdaki eksik istihdamın azaltılması, modernleşmenin sağlanması ve dış ticaret hadlerinin az gelişmiş ülkeler lehine dönmesi için gerekli 'büyük itiş'i verecek sermaye yatırımlarına ihtiyaç vardır. Bu anlamda KİT'ler sanayileşmenin motoru olarak görülmektedir. Sermaye birikiminin yetersizliği veya başka nedenlerle özel sektörün yatırım yapmadığı kritik sektörlerde –özellikle imalat sanayiine-devlet, KİT'ler aracılığıyla yatırım yaparak bu dönüşümü sağlayacaktır. İkincisi, ihracata yönelik petrol, madencilik gibi alanlarda belirleyici konumda bulunan yabancı şirketlerin millileştirilmesi ulusal bağımsızlığı sağlamaya, kamu sektörünü güçlendirmeye ve devletin finans kaynaklarını artırmaya hizmet edecektir (Boratav ve Türkcan, 1993:198). Üçüncüsü, daha önce dışarıdan ithal edilen malların ülke içinde üretilmesini sağlamak üzere yapılacak KİT yatırımları esas olarak hammadde ihraç edip sınai ürün ithal eden az gelişmiş ülkelerin dışarıdan gelecek şoklara karşı korunmasını sağlayacaktır. Sanayileşme hedefi dışında -1970'li yıllarda gündeme gelen temel ihtiyaçlar ve büyüme ile yeniden dağılım yaklaşımları çerçevesinde- sosyal politika uygulanması, bölgesel gelir dağılımının iyileştirilmesi, temel ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmetlerin düşük bedelle sunulması yoksulluğun azaltılması gibi gerekçelerle de KİT'ler kurulmasının bu dönemin politikaları arasında yer aldığı görülmektedir.

2.2.2. KİT'lerin Özelleştirilmesi

Özelleştirmeyi gerekçelendiren teoriler, yeni kurumsalcı iktisat ve Avusturya okulu temelli iki ana damardan beslenmiştir. Bunlardan birisi özel mülkiyetin ve mülkiyet haklarının önemine vurgu yaparak özel mülkiyetin piyasa müşevviklerini barındırdığını savunan mülkiyet hakkı okulu, diğeri ise metodolojik bireycilik varsayımını kamu kesimine uyarlayarak devlet başarısızlığı teorisi üreten kamu tercihi okuludur. Bu iki yaklaşımın çıkış noktaları farklı olsa da özelleştirme konusunda ortak bir çerçevenin kurulmasına katkıda buldukları söylenebilir.

Kamu tercihi okulu, kamu kesimini oluşturan politikacılar ve bürokratların da diğer piyasa aktörleri gibi rasyonel, kendi faydasını maksimize eden *homo economicus*'lar olduğu varsayımından yola çıkmaktadır. Niskanen (1971)'in geliştirmiş olduğu bürokratik üretim modeli, Downs (1957)'nin başlangıçta kurduğu ve kamu tercihi yazınına yön veren çerçeveyi temel alarak KİT'lerin ve genelde kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi konusundaki tartışmalara kaynaklık etmiştir. Bu modelde bürokratların amacı, gelirlerini, yetki ve prestijlerini artırmak üzere kendi dairelerini genişletmek, ödeneklerini artırmaktır. Politikacıların temel amacı da gelir, güç ve prestijlerini artırmak üzere oy maksimizasyonu olduğundan iktidardaki partilerin tekrar seçilebilmesi için kamu harcamalarını artırmak, kendi faydalarını maksimize edecek bir yöntem olmaktadır. Politikacı ve bürokratin iki taraflı tekel olarak kurgulandıkları bu modelde

kamu hizmetleri arzı politikacı ve bürokrat arasındaki karşılıklı güç dengesine bağlı olarak belirlenir ve sonuçta kamu hizmetleri piyasada arz edilmesi gereken miktarın (marjinal maliyetle marjinal hasılatın eşitlendiği düzeyin) çok üzerinde arz edilir. Modelden çıkan politika önerisi kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilerek mal ve hizmetlerin etkin düzeyde arz edilmesini sağlamaktır.

Kamu tercihi konusunda KİT'lerin özelleştirilmesine kaynaklık eden bir başka yaklaşım ise rant kollama teorisidir. İlk olarak Krueger (1974)'in dış ticarete konulan sınırlamaların yarattığı rantla ilişkili olarak ortaya koyduğu bu teori, Bhagwati tarafından "doğrudan verimsiz kar kollama faaliyetleri" (directly unproductive profit seeking) olarak adlandırılmış ve devlet müdahalesinin diğer alanları için de genişletilmiştir. Bu teorisin özü, devletin dış ticarete koyduğu sınırlamalar, tekel hakları, teşvikler gibi yollarla ekonomiye müdahalesinin yapay bir kıtlık yaratması, bu kıtlığın yarattığı rantı elde etmek için bireylerin ve çıkar gruplarının lobicilik, rüşvet gibi faaliyetlere girişmesi ve sonuçta bir israfın ve verimsizliğin ortaya çıkmasıdır.

Mülkiyet hakkı okulu ise Coase (1960)'ın işlem maliyetleri ve mülkiyet hakları konusundaki teorisi üzerinden yükselerek Alchian (1965)'in teorisinde somutlaşmıştır. Mülkiyet hakları önceden tanımlanmış olduğunda devlet müdahalesine gerek olmadan piyasa müşevviklerinin etkin kaynak tahsisine yol açacağını öne süren bu yaklaşım, kamu tercihi teorisi ve asil-vekil ilişkilerine ilişkin asimetric bilgi literatürüyle de birleşerek mülkiyet biçiminin, etkinliği belirlediğini öne sürmektedir.

Bu yaklaşımlara göre özel işletmelerin kamu sektörüne göre daha verimli olmasının gerekçeleri şöyle özetlenebilir. Özel işletmelerin sermaye piyasası disiplinine uymak gibi bir zorunlulukları olduğu halde KİT'ler yumuşak bütçeye sahiptir ve zarar ettiklerinde bu zararları devlet bütçesinden karşılanabilmektedir. Özel işletmelerde hisse sahipleri hisselerini devredebilme olanağına sahip olduğundan bu durum işletmelerin kar etmesi yönünde bir müşevvik yaratmaktadır, oysa kamu işletmelerinde böyle bir durum yoktur. Özel işletmelerde finans piyasaları, yöneticilerin performanslarını denetleyecek bir mekanizma olarak işlev görmektedir; kamu işletmelerinde bürokratlar ve teknokratların denetlenmesinin maliyetleri çok daha yüksektir. Özel işletmelerde vekiller (şirket yöneticileri) ile asiller (hisse sahipleri) arasında amaçları ortaklaştıracak müşevvikler oluşturmak daha az maliyetli olmasına rağmen, kamu sektöründe asil-vekil ilişkileri karmaşıktır ve bu tür müşevviklerin yaratılması daha zor ve maliyetlidir.

Sonuç olarak, özelleştirmenin rekabeti artırarak kaynak tahsisinde etkinliği sağlayacağı, bunun da net sosyal faydayı artıracığı, teknolojik ilerlemeyi artıracığı, piyasa müşevviklerini güçlendireceği, sermayenin tabana yayılmasını (halk kapitalizmi) sağlayacağı, yatırımları ve istihdamı artırarak kalkınma hızını yükselteceği, vergi yükünü, kamu açıklarını ve enflasyonu düşüreceği ve tüketici ve seçmen egemenliğini sağlayacağı öne sürülmüştür (Akalin, 2003: 222).

1980'lerden itibaren bu düşünceler etrafında hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde geniş kapsamlı bir özelleştirme süreci başlatılmış, KİT'lerin özelleştirilmesi ve tasfiyesi yoluna başvurulmuştur. Gelişmekte olan ülkelerde bu süreç daha çok IMF ve Dünya Bankası'nın istikrar ve yapısal uyum politikaları çerçevesinde gündeme gelmiş, borç krizi yaşayan ve bu kurumlarda kredi almak zorunda olan ülkeler için özelleştirme süreci neredeyse bir zorunluluğa dönüşmüştür. 1980-1984 arasında IMF'nin finanse ettiği 94 programın 70'inde özelleştirmenin ön planda tutulması, Mart 1986-Ocak 1988 arasında Dünya Bankası'nın finansal destek sağladığı "30 projede KİT'lerin satış, leasing ve işletme yönetiminin devri yolu ile özel sektöre aktarılması koşulu" nun bulunması (Boratav ve Türkcan, 1993:213), bu tespiti destekler niteliktedir.

3. Hayvancılık Sektörü ve Sektörde Devletin Rolü

Genel olarak tarım sektörü ve özelde hayvancılık sektörünün kalkınmada oynayacağı rol, bu bağlamda devlet müdahalesinin boyutları ve biçimleri, sektörün özel yapısı nedeniyle genel olarak uygulanan politikalardan bir ölçüde farklılık göstermek zorunda kalmıştır. Bu nedenle bu alandaki devlet müdahalesini tartışırken hayvancılık sektörünün özelliklerini ve sorunlarını doğru tespit etmek, politikaların başarısını belirlemekte kritik bir öneme sahiptir.

3.1. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Hayvancılık Sektörünün Temel Özellikleri

Hayvancılık sektörünün temel işlevi et, yumurta ve süt ürünleri gibi gıda maddeleri üretmek olmakla birlikte giyim için yün ve deri, tarlaların sürülmesi için hayvan gücü ve tarlaların verimliliği için gübre sağlamak gibi yan işlevleri de vardır. Canlı hayvan üretimi dünyada tarımsal hâsılanın toplam değerinin yüzde 40'ını oluşturmakta ve bu sektör neredeyse 1 milyar kişinin geçimini ve gıda güvencesini sağlamaktadır (FAO, 2009:3). Ülkelerin gelişme düzeyi arttıkça tarımın toplam hasıla içindeki payı azalmakta ancak tarımsal üretim içerisinde hayvancılığın payı artmakta ya da en azından azalmamaktadır (DPT, 2007:3).

Hayvancılık sektörü, gıda güvencesi ve yoksulluğun azaltılmasına önemli katkılarda bulunan bir sektördür. Yeterli ve sağlıklı beslenmenin önemli öğelerinden birisi de hayvansal protein alımına bağlıdır. Kişi başına gelir düzeyi, nüfus ve kentleşme arttıkça hayvansal ürünlere olan talebin de arttığı gözlemlenmektedir. 1980'den beri GOÜ'lerde yıllık kişi başına et tüketiminin 2 kat artması da bunun bir göstergesidir. Üstelik dünyada bu eğilimin devam edeceği, 2050 yılında dünyada et talebinin iki katına çıkacağı tahmin edilmektedir. (FAO,2011)

Dünyada canlı hayvan üretimi ikili bir yapı sergilemektedir. Bir yanda büyük ölçekli, uzmanlaşmış sınıai üretim birimleri, diğer yanda ise küçük ölçekli ve geçimlik düzeyde hayvancılık yapan küçük çiftçiler vardır. Üretim, özellikle domuz ve kanatlı hayvan açısından giderek yoğunlaşmakta, coğrafi olarak merkezileşmekte, dikey olarak entegre olmakta ve küresel arz zincirlerine bağlanmaktadır. FAO (2009), küçük ölçekli üretim birimlerinin büyük ölçekli, uzmanlaşmış üreticiler karşısında giderek daha yoğun bir rekabetle karşılaştıklarını ve yoksulluğu azaltmak için küçük çiftçilerin korunmasına yönelik önlemler alınması gerektiğini belirtmektedir.

Hayvancılığın kırsal kalkınmaya ve yoksulluğun azaltılmasına da önemli katkıları vardır. Kırsal alanda geçimlik düzeyde gelir elde eden hanehalklarının büyük bir kısmı aynı zamanda hayvan yetiştirmektedir. Hayvancılık hanehalklarına, pazarlanabilir ürünler sağlamasıyla, diğer tarım ürünlerine oranla daha az kırılgan bir hasat zamanına sahip olmasıyla, verimli bir kaynak olarak tarlalarını sürmeleri için bir hayvan gücü sağlamasıyla, toprak verimliliğine ve tarımsal fazlanın geridönüşümüne katkıda bulunmasıyla önemli bir gelir yaratmaktadır. Üstelik hayvancılığın gelişmesi emeğe bir talep yarattığından, besicilik ve ürün işleme arasındaki iktisadi bağlantıları desteklediğinden, arzı artırarak gıda güvencesini teşvik ettiğinden ve hayvansal gıda fiyatlarının düşmesine yol açacağından yoksulların durumunun iyileştirilmesine olanak sağlamaktadır (FAO, 2011).

2007'den itibaren gelişmekte olan ülkeler et ve yumurta üretimi açısından gelişmiş ülkeleri geçmiş, et üretiminde en büyük artışı sağlayan ülkeler Çin ve Brezilya olmuştur. 1980-2007 arasında Çin, et üretimini 6 kat artırmış ve bugün GOÜ'lerin üretiminin %50'sini, dünyadaki üretimin %31'ini karşılar hale gelmiştir. Brezilya ise üretimini 4 kat artırarak GOÜ üretiminin %11'ini, dünyadaki üretimin %7'sini karşılamaktadır (FAO, 2009:13). Bu üretim artışlarının çok büyük bir kısmı –monogastrik denilen- kanatlı hayvan ve domuzdan kaynaklanmakta, büyükbaş ve küçükbaş hayvanlardaki artış çok daha ılımlı olmaktadır. Dünyadaki kanatlı hayvan ve sığır eti açısından birinci sırada yer alan diğer büyük et üreticisi ülke ise ABD'dir.

Genellikle hayvancılık ürünlerinin büyük bir kısmı ülke içinde üretilmesine ve dış ticarete konu olmamasına rağmen 2002'den beri gelişmekte olan ülkelerin bir bütün olarak net ihracatçı oldukları görülmektedir. Ancak bu konuya ihtiyatla yaklaşmak gerekmektedir. Eğer Brezilya, Çin, Hindistan ve Tayland gibi büyük ihracatçı ülkeleri dışarıda bırakırsak, diğer bütün GOÜ'lerin net ithalatçı oldukları görülecektir.

3.2. Türkiye'de Hayvancılık Sektörünün Temel Özellikleri ve Sorunları

Hayvan besiciliğinin iki temel amacı vardır. Bunlardan birincisi süt ve yumurta üretimi, ikincisi ise hayvanların kesilmek üzere beslenmesi, yani et üretimidir. Bu bölümde hayvancılık sektörünün temel

özellikleri ve sorunları ele alınırken Türkiye’de esas sorunlu alanlar olan büyükbaş ve küçükbaş hayvan üretimi ile kırmızı et üretimi üzerinde durulacaktır. Türkiye’de süt üretimi ve tüketimi de önemli sorunlar barındırmakla birlikte çalışmamızın amacı Et ve Balık Kurumu’nun sektördeki işlevlerini tartışmak olduğundan bu konu üzerinde durmuyoruz.

Türkiye’de hayvancılık sektörüne ilişkin olarak sağlıklı ve tutarlı bilgiye ulaşmak çok zordur. Özellikle canlı hayvan sayısına ilişkin olarak TÜİK’in, Tarım Bakanlığı’nın ve FAO’nun verileri birbirini tutmamaktadır. Yine de bu bölümde saptanan genel eğilimleri ve sorunları bütün kaynaklar doğrulamaktadır.

3.2.1. Türkiye’de Hayvancılık Sektörünün Temel Özellikleri

3.2.1.1. Canlı Hayvan Üretimine Ölçeği

Türkiye’de nüfusun yaklaşık üçte birinden fazlası kırsal kesimde yaşamaktadır. Tarım ve hayvancılık özellikle Güneydoğu, Doğu ve İç Anadolu Bölgelerinde birinci geçim kaynağıdır. Türkiye’de hayvancılık çoğunlukla küçük üretim birimlerinde ve geçimlik düzeyde, “*aile besiciliği*” şeklinde yapılmaktadır. Tablo.3. arazi büyüklüğüne göre çiftlik ve hayvan sayılarını vermektedir. Görüldüğü gibi hayvancılık yapılan çiftlikler daha çok küçük ve orta ölçekli arazilerde yapılmakta, 80 hektarın üzerindeki çiftlikler toplam çiftlik sayısının ancak %5’ini oluşturmaktadır.

Tablo 3. Arazi Büyüklüğüne Göre Çiftlik Yapısı (2001)

Çiftlik Boyutları (ha)	Çiftlik Sayısı	Küçükbaş Hayvan Sayısı	Sığır Sayısı
Toplam	3.053.0910	27.511.119	11.145.155
Arazi yok	54.321	1.812.988	299.658
>2,5	177.891	578.849	265.274
2,5-3,5	290.328	1.151.677	479.804
3,6-7,5	539.508	3.685.515	1.250.687
7,6-19	950.542	6.465.595	3.128.721
20-40	560.005	5.426.756	2.746.218
40-79	327.327	4.396.438	1.852.127
80-199	153.688	3.250.854	948.992
200-399	17,428	422,884	111,534
400-999	4,199	195,721	44,149
1000-1999	222	24,186	2,435
>2000	56	99,656	15,556

Kaynak: IPARD (2006:13)

Hayvan besiciliği yapan üretim birimleri açısından bakıldığında ise (Tablo.4) işletmelerin yarıya yakın bölümünün beşten az sayıda hayvan yetiştirdikleri, %86’sının 20 baş ve altında hayvan yetiştirdiği görülmektedir.

Tablo.4. Hayvan Besiciliği Çiftliği Yapısı (2001)

İşletme Büyüklüğü	İşletme Sayısı	%	Hayvan Sayısı	%
1-4 baş	33.205	46,6	89.816	7,7
5-9 baş	15.151	21,2	101.762	8,7
10-19 baş	13.246	18,6	156.082	13,3
20-49 baş	6.684	9,4	195.862	16,7
50-149 baş	2.067	3	118.986	10,1
150-299 baş	240	0,7	60.417	5,1
+ 300 baş	623	1,8	449.828	38,3
Toplam	71.216	100	1.172.753	100

Kaynak: IPARD (2006:16)

Vural ve Fidan (2007)'nin Ziraat Bankası'nın 2005 verileri üzerinden yaptığı hesaplama, et üretimi ile süt üretimini daha ayrıntılı bir biçimde göstermektedir. Tablo 5, küçük üreticilerin en çok süt üretimi için büyükbaş hayvan beslediğini, küçükbaş hayvan besiciliğinin %80'inin çok küçük üretim birimlerinde (<10) gerçekleştiğini göstermektedir.

Tablo.5 Üretim Türlerine Göre Büyükbaş ve Küçükbaş Hayvanların İşletme Büyüklüğü

İşletme Büyüklüğü	Büyükbaş Süt	%	Büyükbaş Besi	%	Büyükbaş Karışık	%	Küçükbaş Kuzu Keçi	%
1-5 baş	1.048.978	81,7	145.764	62,4	654.763	64	347.248	51,3
5-10 baş	184.449	14,4	50.008	21,4	266.651	26,1	181.453	26,8
11-50 baş	39.664	3,1	31.390	13,4	91.526	8,9	106.362	15,7
51-100 baş	4.021	0,3	4.561	2	7.549	0,7	39.323	5,8
101 ve üzeri	6.054	0,5	1.935	0,8	2.875	0,3	2.837	0,4
TOPLAM	1.283.166	100	233.658	100	1.023.364	100	677.223	100

Kaynak: Vural ve Fidan (2007: 52)

3.2.1.2. Üretimin Coğrafi Dağılımı

Türkiye'de 2006 yılı itibariyle hayvan varlığının bölgelere göre dağılımı incelendiğinde (bkz. Tablo.6) sığır varlığının Doğu Anadolu ve Karadeniz Bölgesinde, koyun varlığının Doğu Anadolu ve İç Anadolu bölgesinde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu bölgeler büyükbaş hayvan varlığı açısından Türkiye toplamının yarısından (57,3), küçükbaş hayvan varlığı açısından da üçte ikisinden fazlasını oluşturmaktadır (68,2).

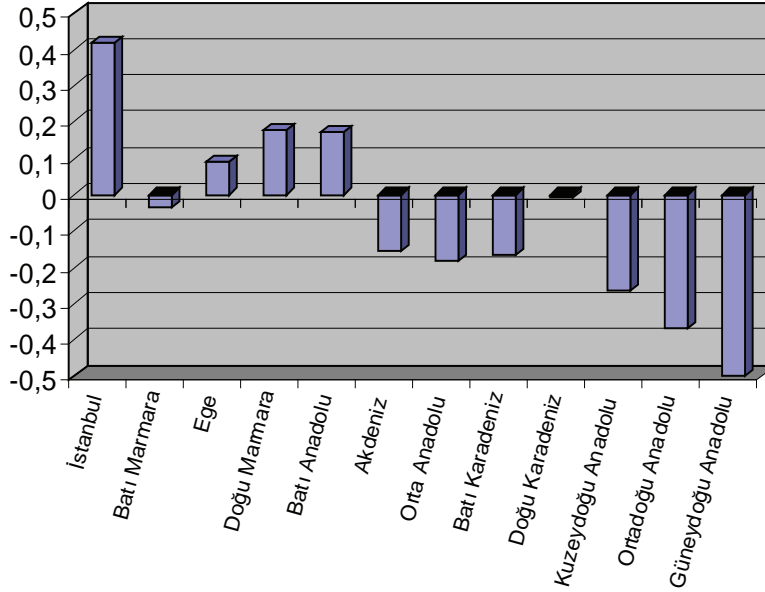
Tablo.6. Bölgelere Göre Hayvan Varlığı (2006) %

Bölge	Sığır	Koyun
Marmara	14,5	9,8
Ege	14,3	10,1
Karadeniz	19,0	5,7
Akdeniz	7,8	6,2
İç Anadolu	14,8	16,5
Doğu Anadolu	23,5	37,4
Güneydoğu Anadolu	6,1	14,3

Kaynak: TÜİK

Aynı zamanda Türkiye'nin doğusundaki bu bölgelerin, en düşük gelire sahip bölgeler olduğu görülmektedir (bkz. Şekil.1). TÜİK(2008)'in Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması'nın eşdeğer hanehalkı gelir dağılımı verilerinden yaptığımız hesaplamalara göre özellikle Güneydoğu, Kuzeydoğu ve Ortadoğu Anadolu'da kişi başı ortalama hanehalkı gelirleri Türkiye ortalamasının çok altında kalmakta, bu fark Güneydoğu Anadolu'da %50'ye kadar çıkmaktadır.

Şekil.1. Hanehalkı Kullanılabilir Gelirine Göre Bölgeler Arası Farklar



Kaynak: TÜİK (2008), Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

TÜSİAD(2006)'nın sektör-bölge yığılılaşmaları konulu araştırması, Orta Anadolu'nun doğusu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde sektörel bir yığılılaşmanın olmadığı ancak hayvancılığın büyük önem taşıdığı tespitini yapmaktadır. Bu çalışmaya göre ülkedeki küçükbaş hayvan varlığının önemli bir kısmı Kars-Mardin-Şanlıurfa aksında bulunmaktadır. Toplam canlı hayvan miktarı açısından Van'ın bulunduğu bölge ülke genelinde ilk sırada yer almaktadır.

Akder (2006)'in yaptığı hesaplamalar da Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki illerden hangilerinin hayvancılık açısından önemli bir potansiyel taşıdığını göstermektedir.

Tablo.7. Hayvansal Üretim Değeri/Bitkisel Üretim Değeri

	%		%		%
Mardin	8	Iğdır	44	Tunceli	154
Şanlıurfa	9	Erzincan	46	Van	156
Batman	21	Hakkari	64	Bingöl	174
Diyarbakır	23	Gümüşhane	75	Erzurum	206
Şırnak	27	Bitlis	83	Ağrı	207
Adıyaman	27	Muş	96	Ardahan	385
Türkiye	33	Kars	103		
Siirt	38	Bayburt	121		

Kaynak: Akder (2006:74)

Tablo.7'den de görülebileceği üzere Doğu Anadolu illerinde hayvansal üretimin değeri hem Türkiye ortalamasından, hem de bitkisel üretimin değerinden çok yüksektir. Erzurum ve Ağrı'da hayvansal üretimin değeri bitkisel üretim değerinden iki kat, Ardahan'da ise dört kat daha yüksek görünmektedir.

Türkiye'de hayvansal üretim değeri yüksek ve aile tipi üreticiliğin tüm özelliklerini taşıyan Doğu Anadolu'nun 4 ilinin (Erzurum, Kars, Ardahan, Ağrı) bölgenin topoğrafik özelliklerinin tümünü yansıtan kırsal yerleşimlerinde 1.116 işletmede yapılan bir alan çalışması, hayvancılığın temel geçim kaynağı olduğu bu illerde hayvancılık sektörünün özelliklerine ilişkin önemli bulgular sunmaktadır. Bu bulgular şöyle özetlenebilir (Kara vd, 2007):

- Araştırmaya katılan işletmelerin % 94'ü hayvancılık yapmaktadır.
- Hayvancılık yapanların % 89'u ev ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, % 6'sı ticari amaçla, % 4'ü de hem ev için hem de ticari amaçla hayvan yetiştirmektedir.
- İşletmelerin % 88'i sığır, % 42'si koyun yetiştirmektedir. İncelenen işletmelerin üçte biri kârlı olmadığı ve çoban bulmaktaki zorluklar nedeniyle koyun yetiştiriciliğinden vazgeçmiştir.
- Hayvan barınaklarının büyük bölümü ilkel usullerle inşa edilmiştir ve çok eskidir.
- İşletmelerin üçte ikisi yalnızca süt, üçte biri hem et hem süt, yalnızca yüzde ikisi sadece et üretimi yapmaktadır.
- Süt üretimi yapanların dörtte üçü, sütü kendisi işlemektedir.
- İşletmelerin ancak % 15'i besi yapmaktadır ve besiyeye alma yaşı çok ileridir. Besi yapanların yarısı kurban besisi yapmaktadır. Yalnızca kombina besisi yapan işletmelerin oranı %30'dur.
- Hayvan sayısını artırmayı engelleyen en önemli faktörün sermaye yetersizliği olduğu bildirilmiştir. İkinci derecede önemli faktörler ise yüksek yem fiyatları, kaba yem sıkıntısı, yetersiz hayvan barınakları ve boğa yokluğudur.

Kısacası Türkiye'de hayvancılık üretiminin ortalama geliri en düşük Doğu bölgelerinde ve bu bölgelerin de en yoksul kesimlerinde yoğunlaştığı, hanehalklarının büyük bölümünün çok düşük gelirli ve yoksulluk sınırında olduğu söylenebilir. Hayvancılığın genellikle küçük çiftliklerde yoğunlaşmış olması bu çiftliklerin modern donanım ve bilgiden yoksun olduklarını, geleneksel yöntemlerle besicilik yaptıklarını göstermektedir. Türkiye'de tarım sektöründe yüksek istihdama rağmen işgücü verimliliğinin düşük olması⁷ da bu saptamayı destekler niteliktedir.

3.2.2. Türkiye'de Hayvancılık Sektörünün Sorunları

Türkiye'de hayvancılık sektörü, besicilik aşamasından et üretimi ve pazarlamasına kadar hemen her aşamada çok ciddi sorunlarla karşı karşıyadır. Bu durum, sektörün bütünlüklü bir çerçevede ele alınarak düzenlenmesi ve desteklenmesi gerektiğini göstermektedir. Bu bölümde hayvancılık sektörünün temel sorunlarını ortaya koyarken, sonuçlardan nedenlere doğru bir yol izleyeceğiz.

3.2.2.1. Hayvan Varlığı, Hayvansal Besin Üretimi, Tüketimi ve Fiyatlar

Tüm dünyada, özellikle de gelişmekte olan ülkelerde hayvancılık ürünleri artarken Türkiye'de hem hayvan varlığı, hem de et üretimi ve tüketimi hızlı bir düşme eğilimi içerisinde. 1991'den bu yana büyükbaş hayvan sayısı %19, küçükbaş hayvan sayısı ise %53 azalmıştır.

⁷ Korkut Boratav'ın hanehalkı işgücü anketleri ve yeni milli gelir serisini kullanarak yaptığı hesaplama göre "2007'de tarımsal istihdam toplam istihdamın %26.4'ünü; sektörel katma değer ise milli gelirin %7.7'sini oluşturmaktadır." (Boratav, 2010:220). Ayrıca bir başka hesaplama göre Türkiye'de tarım sektöründe çalışanların kişi başına cari fiyatlarla yarattığı brüt katma değer AB ortalamasının 20'de birine tekabül etmektedir. (IPARD, 2008: 16)

Tablo.8. Türkiye’de Büyükbaş ve Küçükbaş Hayvan Varlığı

YILLAR	Büyükbaş (Sığır)	Değişim % 1991=100	Küçükbaş (Koyun)	Değişim % 1991=100
1991	13.246.898		46.202.000	
1998	11.031.000	- 16,7	29.435.000	- 36,3
2004	10.069.346	- 23,9	25.201.155	- 45,4
2005	10.526.440	- 20,5	25.304.325	- 45,2
2006	10.871.364	- 17,9	25.619.912	- 44,5
2007	11.036.753	- 16,7	25.462.293	- 44,9
2008	10.859.942	- 18,0	23.974.591	- 48,1
2009	10.723.958	- 19,0	21.749.508	- 52,9

Kaynak: TÜİK ve EBK verilerinden hesaplanmıştır.

Aynı durum kırmızı et üretimi için de söz konusudur. FAO verilerine dayanılarak yapılan hesaplamalara göre 1990-2005 yılları arasında Dünyada toplam kırmızı et üretimi %16 artarken Türkiye’de %13.7’lik bir azalma ortaya çıkmıştır.

Tablo.9. Türkiye’de ve Dünyada Kırmızı Et Üretimi

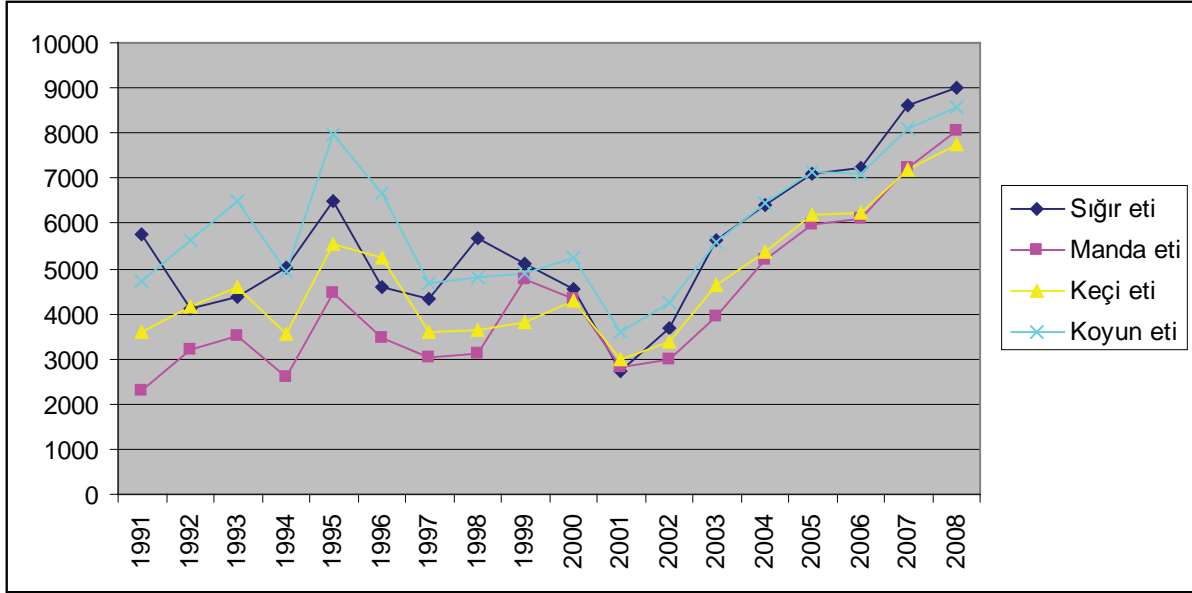
Kırmızı Et Üretimi	TÜRKİYE			DÜNYA		
	1990	2005	Değişim %	1990	2005	Değişim %
Sığır	360.704	321.681	- 10,8	53.363	59.781	12
Koyun	304.000	272.000	- 10,5	7.017	8.273	17,9
Keçi	66.000	45.000	- 31,8	2.651	4.601	73,6
Manda	11.445	1.577	- 86,2	2.267	3.117	37,5
Toplam	742.149	640.258	- 13,7	65.298	75.772	16

Kaynak: FAO’dan aktaran EBK (2009:1)

Bu durum Türkiye’de hayvansal besin fiyatlarının artmasına, hayvancılık ürünlerinin tüketiminin azalmasına, canlı hayvan ve et kaçakçılığına neden olmaktadır.

Şekil.2, Türkiye’de bazı et fiyatlarının yıllar içindeki seyrini vermektedir. Grafikten de görüldüğü gibi 2001’den itibaren üretici fiyatları açısından bütün et fiyatları dolar bazında sürekli bir artış trendine girmiştir.

Şekil 2. Türkiye’de Kırmızı Et Fiyatlarının Seyri (Üretici Fiyatları, ABD Doları/Ton)



Kaynak: FAO istatistiklerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

Türkiye’de bazı hayvansal besinlerin fiyatları AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında bile çok yüksektir ve yıllar içinde artmaktadır. 2002-2007 yılları arasında “AB’de sığır eti fiyatları 270-322 Avro/100 kg arasında seyretmişken ülkemizde aynı dönemlerde fiyatların 302-438 Avro/100 kg arasında seyrettiği görülmektedir.” (TZOB, 2008:19). Et fiyatlarının yüksekliği ve giderek yükselme eğiliminde olması, et tüketiminin yıllar içinde düşmesine neden olmuş, 1994-2005 yılları arasında kişi başı et tüketimi %51.2 azalmıştır (TZOB, 2008: 38). Türkiye’de kişi başı et tüketiminin diğer ülkelerle karşılaştırılması, Türkiye’nin durumunu karşılaştırmalı olarak görmek açısından anlamlı olacaktır.

Tablo.10. Hayvancılık Ürünlerinin Kişi başı Tüketimi, kg/ yıl (2003)

Bölge	Süt	Kırmızı Et	Balık	Kanatlı hayvan	Yumurta
Dünya	79.0	27.6	28.4	11.7	8.4
Gelişmekte olan ülkeler	45.6	20.5	25.0	8.0	7.2
Gelişmiş ülkeler	202.1	54.2	41.3	25.3	12.8
Avrupa Birliği (25)	241.7	67.5	42.3	21.6	12.8
Türkiye	98.1	9.4	14.5	9.8	6.9

Kaynak: FAOSTAT

Tablo.10'dan da görülebileceği gibi Türkiye'de kırmızı et tüketimi, gelişmiş ülkeler ve AB ülkeleri ortalaması bir yana, gelişmekte olan ülkeler ortalamasının bile yarısından az düzeydedir. Üstelik, önümüzdeki dönemlerde Türkiye'de hayvansal ürünlere yönelik talebin gerek miktar, gerek nitelik, gerekse çeşitlilik anlamında artacağı tahmin edilmektedir. DPT(2007)'nin yaptığı kırmızı et üretim ve talep projeksiyonlarına göre Türkiye'de hayvan sayısı korunup hayvan verimliliği artırılrsa bile 2013 yılında kırmızı et açısından 164 bin tonluk bir açık ortaya çıkması beklenmektedir. Bu açığın kapatılmasının verimlilik artışına ek olarak sığır ve koyun sayısının %20 artırılmasıyla mümkün olacağı hesaplanmıştır.

Kırmızı et fiyatlarının yüksekliği ve artan et talebinin karşılanamaması, son dönemlerde sıklıkla ithalata başvurulmasına yol açmıştır. Ancak bundan da önemlisi fiyatların yüksekliği, canlı hayvan kaçakçılığının artmasına neden olmakta, bu ise insan sağlığı açısından çok ciddi bir risk oluşturmaktadır⁸.

3.2.2.2. Hayvansal Üretimin Artırılmasının Önündeki Engeller

Hayvansal üretimin artırılması temel olarak, hayvan sayısının artırılmasıyla ve/veya hayvan başına verimin artırılmasıyla mümkün olabilir. Hayvan başına verimin artırılması daha yüksek verime sahip hayvan ırklarının (kültür ırklarının ve melez ırkların) yetiştirilmesi ve yerli ırkların ıslahı yoluyla sağlanmaktadır. Küçükbaş hayvancılıkta daha çok yerli ırklar ağırlıklıdır, ancak bunların verimi diğer ülkelerle karşılaştırıldığında çok büyük bir fark göstermemektedir. Türkiye'de devlet üretme çiftliklerinin faaliyetleri sonucunda zaman içinde büyükbaş hayvan karkas verimleri artmış olmasına rağmen, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında hala düşüktür. Türkiye'de sığır başına ortalama verim Türkiye'de 197 kg iken ABD'de 348 kg, AB'de ortalama 240 kg'dır. Hayvancılığın en yaygın olduğu Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde küçük ölçekli üretim birimlerinin olması ve daha çok yerli ırka dayalı hayvan besiciliği yapılması, verimliliğin artırılmasını zorlaştırmaktadır (IPARD, 2006: 19). Kara ve diğerlerinin yaptığı alan araştırmasından çıkan sonuçlar, bunun nedenlerini ortaya koymaktadır: Çalışmaya dahil işletmelerin yalnızca % 5'i suni tohumlama yaptırmaktadır, geri kalan % 95'i suni tohumlama yapmama nedenlerini ortalama sırasına göre şöyle bildirmişlerdir: (i) Gelip yapan yok, (ii) Suni tohumlama pahalı, (iii) Hayvanlar kısır kaldı, (iv) Hayvanlar küçük cüsseli, (v) Uygun görmüyorum (haram), (vi) İlçeye uzak yaptırıyoruz, (vii) Bilinçsizlik, (viii) Zamanında gelinmiyor (Kara vd, 2006). Bu sonuçlar aynı zamanda küçük çiftçilerin hayvan ırklarının ıslahı ve verimliliğin artırılması için gerekli kaynaklara, hizmetlere ve bilgiye erişimlerinin son derece kısıtlı olduğunu göstermektedir.

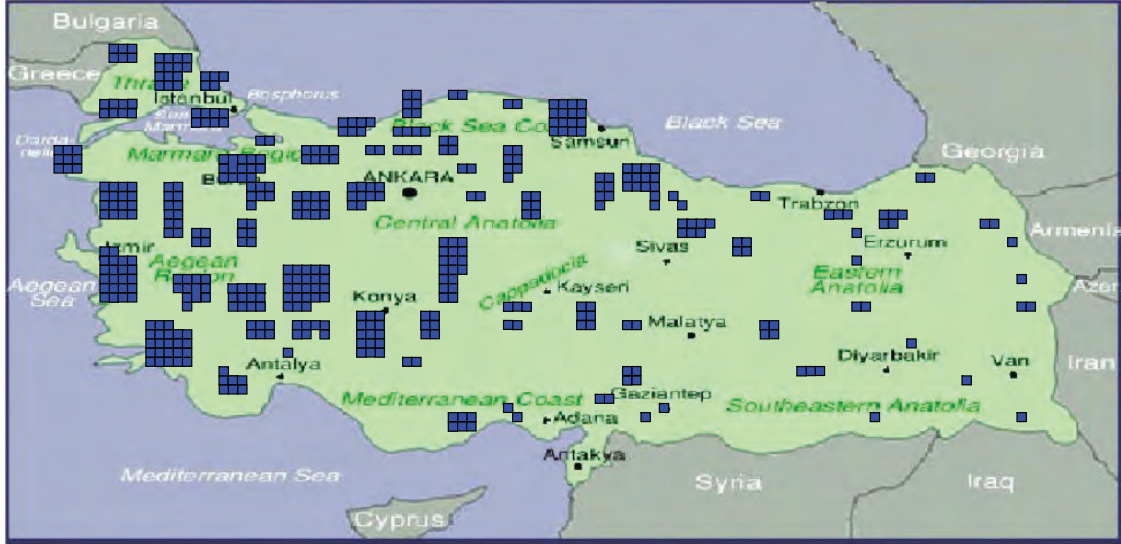
Hayvan verimliliğinin artırılması için bir başka önemli faktör kaliteli yem sağlanmasıdır. Türkiye'de Doğu bölgelerinde genellikle meraya (veya yaylaya) yönelik besicilik yapılmaktadır. Ancak, Türkiye'de en önemli kaba yem kaynağı olan çayır ve meralar 1940 yılında 44.2 milyon hektarken çeşitli sebeplerle 2003 yılında 13.4 milyon hektara düşmüştür. 2006 verilerine göre Türkiye'nin kaba yem açığı yılda 14.3 milyon ton olarak hesaplanmıştır (TZOB, 2008:30). Ülkede yem açığının bulunması, yurtdışından yem ithalatına başvurulmasına neden olmakta, son zamanlarda dünyada yem fiyatlarının arttığı da dikkate alındığında (FAO, 2009:15), bu durum besiciliğin maliyetlerini artırmaktadır. Türkiye'de hem büyük hem de küçük ölçekli üreticilerin besicilikten vazgeçmelerinin en önemli nedeni olarak -ithalatın yanı sıra- yem fiyatları gösterilmektedir. Küçük besiciler için durum daha da zor bir hal almakta, besiciler bu maliyetleri karşılayabilmek için hayvan varlıklarının bir bölümünü elden çıkarmak zorunda kalmakta, ancak yükselen girdi fiyatları nedeniyle satıştan elde ettikleri gelirle hayvan varlığını artıramamaktadır. Bu durum da Türkiye'de hayvan varlığının azalmasını açıklayan önemli nedenlerden birisini oluşturmaktadır.

3.2.2.3. Ulaşım, Pazarlama ve Kesimle İlgili Sorunlar

Türkiye'de besicilik daha çok Doğu'da yoğunlaşmışken kesim ve işleme tesisleri Batı'da yoğunlaşmıştır. Şekil.3, Türkiye'de kesim tesislerinin bulunduğu bölgeleri göstermektedir.

8 Canlı hayvan ve et kaçakçılığının nedenleri, oluşturduğu riskler, kaçakçılık yöntemleri ve kaçakçılığı önlemek üzere alınacak tedbirlerin ayrıntılı bir analizi için bkz. TZOB (2008).

Şekil.3. Türkiye'deki Kesimhane Ünitelerinin Dağılımı



Kaynak: IPARD (2006)

Üretim yerleriyle kesim ve işleme tesislerinin uzaklığının ortaya koyduğu sonuçları TZOB şöyle ifade etmektedir (TZOB, 2008: 36):

“Bu durum; hayvanlarını kendi bölgesinde kestirmek isteyen doğu ve güneydoğu bölge yetiştiricilerinin kesimler için uzun süre beklemesine, kesimhanelerin olduğu bölgelere doğru hayvan hareketlerinin yoğunlaşmasına (hastalık riskinin de ülkeye yayılmasında önemli bir etkidir), üreticinin taşımadan kaynaklanan maliyetlerinin artmasına, hayvanlar uzun yol boyunca uygun standartlarda taşınmadığından stres sonucu verim kayıpları ve et kalitesinde düşme olması gibi olumsuzluklara neden olmaktadır.”

Kısacası, Doğu'da kesim ve işleme tesislerinin bulunmaması hem ulaşım maliyetleri ve ürün kalitesi bağlamında iktisadi verimlilik açısından, hem de insan sağlığı açısından çok sakıncalı sonuçlar doğurmaktadır.

Türkiye'de kesim merkezlerinin uzaklığı yanında kesimhanelerle ilgili olarak kayıtdışılık ve tesislerin yetersiz ve hijyen koşullarından uzak olması gibi çok sayıda sorun bulunmaktadır. Yapılan istatistiklerde üretilen et ile kesilen hayvan sayısı arasında ciddi bir fark gözlenmektedir. Bu fark, sistemde önemli bir kayıtdışılık olduğunu işaret etmektedir. Bu kayıtdışılığın nedenleri kurban bayramlarında aynı anda büyük oranda hayvan kesilmesi ve bu zamanlarda kesimhanelerin kapasitesinin eksik kalması, kırsal nüfusun besledikleri hayvanları kendi ihtiyaçları için kestiği durumlarda kayıt altına alınamaması ve sınırlardan kaçak giren canlı hayvan ve etler olarak sayılabilir.

Tablo.11. Kayıtdışı Kesimler (2004)

	Toplam Üretim (ton)	Kayıtlı üretim (ton)	Kayıt dışı (ton)	%
Sığır	475.600	366.948	108.652	22
Koyun ve keçi	262.442	80.015	182.427	69
Toplam	738.042	446.963	291.079	40

Kaynak: IPARD(2006:37)'den yararlanılarak hazırlanmıştır

Türkiye’de hemen her ilde en az bir adet kesim tesisi bulunmakla birlikte bunların büyük bölümünün yetersiz ve sağlıksız üretim yaptıkları görülmektedir. IPARD, toplam et tesislerinin yalnızca %10’unun teknik, hijyenik ve mali açıdan düzgün bir şekilde yönetildiğini tahmin etmektedir (2006:38). Hayvan kesimlerinin hijyenik olmayan, teknolojik olarak yetersiz kesimhanelerde yapılması, insan sağlığını tehdit eder boyuttadır. Küçük işletmelerde hayvanların veteriner kontrolünden geçirilmeden kesime alınması⁹, bu tesislerde soğutma ünitelerinin bulunmaması, atık arıtma tesislerinin olmaması, etlerin uygun olmayan araçlarla nakil edilmesi ve işletmelerde yeterli eğitime sahip eleman sayısının azlığı, saptanan sorunlar arasındadır.

Türkiye’de canlı hayvan üreticileri genellikle pazara bireysel olarak çıkmak durumundadır. Avrupa ülkelerinde kooperatifler ve sözleşmeye dayalı bir pazarlama sistemi mevcut olmasına rağmen Türkiye’de çiftçi birlikleri yok denecek kadar azdır ve piyasayı etkileme güçleri yoktur. Çiftçi yetiştirdiği hayvanı genellikle yerel canlı hayvan pazarlarında veya merkezi hayvan borsalarında aracıya veya tüccara satmaktadır. Üreticinin diğer bütün olumsuzluklara ek olarak pazarlama konusunda örgütsüz ve alım garantisinden yoksun olması, hayvancılığın geliştirilmesinin önündeki engellerden birisidir. Hayvan kesim sezonuna¹⁰ bağlı olarak piyasa fiyatlarında ortaya çıkan düşüş, küçük üreticinin bu dönemlerde elindeki hayvanı, yenisini alamayacak kadar ucuza satmak zorunda kalmasına yol açmaktadır.

Hem canlı hayvan piyasasında hem de et ürünleri piyasasında çok sayıda aracı bulunması, ürün üreticiden tüketiciye ulaşana kadar uzun bir zincirin oluşmasına neden olmakta ve her iki kesim için de olumsuz bir durum yaratmaktadır. Tüketicilerin et için ödediği miktarın yaklaşık % 35’inin üreticiye, % 40’ının toptancıya, % 25’inin ise perakendeciye gittiği bildirilmektedir (IPARD, 2006:44). TZOB’un yaptığı daha ayrıntılı hesaplamalara göre 2007 itibariyle sığır etinde toptan-üretici fiyat marjı %14, perakende-toptan fiyat marjı %55.7’dir. Koyun eti için ise fiyat marjları sırasıyla %51.2 ve %25.7 olarak hesaplanmıştır. Türkiye’de koyun üretiminin daha çok küçük ölçekli birimlerde ve ülkenin Doğusunda yer alan en yoksul kesimlerinde yapıldığı dikkate alındığında, koyun eti için hesaplanan %51.2’lik toptan-üretici fiyat marjları koyun üreticisinin savunmasızlığını ortaya koyması açısından çarpıcıdır.

4. Türkiye’de Hayvancılık ve Et ve Balık Kurumu

Türkiye’de hayvancılık sektörünü geliştirmek ve desteklemek üzere 1950’li yıllardan itibaren Türkiye Yem Sanayi (1956), Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu(1963) ve Et ve Balık Kurumu(1952) adı altında üç adet KİT kurulmuş ve bu kuruluşlar ülke çapında, özellikle de geri kalmış bölgelerde örgütlenerek faaliyet göstermişlerdir. Bu kuruluşlar hayvancılık sektörünün en önemli girdisini oluşturan yem üretiminden süt ve et gibi ürünlerin üretimini gerçekleştirmelerinin yanı sıra esas işlevleri hayvancılığın bir sektör haline gelmesini sağlamak olmuştur. Üç kurumun da kuruluş amaçları arasında özel sektöre yol göstermek, çiftçilere örnek olmak ve eğitim faaliyetleri yapmak gibi sektör oluşumuna yönelik hedefler yer almaktadır.

1990’lı yıllara kadar hayvancılık alanında faaliyet gösteren bu KİT’ler 1990’lı yıllarda özelleştirme kapsamına alınmış, YEMSAN ile SEK 1993-1998 yılları arasında özelleştirilerek sektörden tamamen 9 Kesimhanelerin, hayvan hastalıklarının tespit edildiği en önemli merkezler olduğu bilinmektedir. Türkiye’de 2003 yılından beri şap, bruselloz, tüberküloz gibi hayvan hastalıklarının arttığı ve bunların bir kısmının hayvandan insana bulaşan nitelikte hastalıklar olduğu (TZOB, 2008) dikkate alındığında konunun önemi daha da artmaktadır. Kesimhanelerde yapılan denetim sonucunda bu sorunu IPARD (2006: 50) açıklıkla ortaya koymaktadır: “Merkezi veterinerlik idaresi (Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü) kesilmek üzere sunulan hayvanlardaki tüberküloz yaygınlığının %5 veya daha fazla olduğunu tahmin etmektedir. Ancak çoğu kesimhaneler tüberküloz vakasına neredeyse hiç rastlamadıklarını ifade etmektedir. Tüberküloz, yoğunlaştırılmış bir takip ve kontrol gerekmektedir. Aynı durum sığır ve küçükbaş hayvanlardaki bruselloz vakaları için de geçerlidir. Bu durum insan sağlığı için çok önemli bir meseledir.”

10 Hayvancılıkta büyükbaş için Şubat, Mart, Nisan; küçükbaşlar için Eylül, Ekim, Kasım “döküm sezonu”dur. Arz, talepten fazla olduğu için, bu aylarda müdahale alımı yapılmazsa, fiyat düşer ve besici, elindeki hayvanı, yenisini alamayacak kadar ucuza satmak zorunda kalır.

çekilmiştir. EBK da 1992 yılında özelleştirme kapsamına alınarak büyük ölçüde özelleştirilmiş olmasına karşın, hayvancılık sektörünün yaşadığı sorunlar nedeniyle 2005 yılında özelleştirme kapsamından çıkarılmıştır. Bu bölümde EBK'nın kuruluşu, amaçları ve faaliyetleri açıklandıktan sonra özelleştirme süreci ve sonrasındaki durumu ele alınacaktır.

4.1. Et ve Balık Kurumu (EBK)

4.1.1. Et ve Balık Kurumu'nun Kuruluşu ve Faaliyetleri

Devletin et ve balık piyasasında düzenleme alım ve satışlarına girişi 1949'da Toprak Mahsulleri Ofisi bünyesindeydi. EBK, 1952'de Ticaret Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuş ve 1.1.1953'te faaliyete geçmiştir. Dayanağı Mili Korunma Kanunu'nun Koordinasyon Heyeti'ne verdiği yetkiye dayanılarak alınmış K/871 sayılı Koordinasyon Heyeti kararına dayanılarak çıkarılan 28.8.1952 gün ve 3/1557 sayılı Bakanlar Kurulu kararıdır.

EBK'nın bu dönemdeki görevleri;

"- Kasaplık hayvan ve balık ile bunların doğal ve endüstriyel ürünlerinin alım, satım ve dış ticaretini yapmak,

- Hayvan ve balık nesillerinin ıslah ve gelişmesiyle ilgili her türlü sınai, ticari ve zirai işletmeleri ve bu maksatları sağlayacak, fabrika, mezbaha, vasıta ve tesisleri kurmak,

- Gerektiğinde fiyat hareketlerini düzenlemek üzere, tanzim satışları yapmak, bu konularda çalışacak kuruluşlara bakanlıkça onanacak kurallara göre kredi açmak"tır. (YDK, 1976:4)

1936 İkinci Sanayi Planı'nda öngörülen et ve balık kombinaları¹¹ inşaatı, esas olarak "devlet işletmelerinin özel sektöre devri sloganıyla iktidara gelmiş olan Demokrat Parti" (Boratav, 2010:108) hükümeti zamanına denk düşmektedir. İlk et kombinasyonu 1953'te Erzurum'da açılmış, bunu 1955'te Ankara, 1956'da Konya ve İstanbul-Zeytinburnu izlemiştir. 1960'da şarküteri ürünlerinin üretimine, 1962'de yan ürünler ve rendering (yağhane) üretimine geçilmiş, 1964'te ise ihracata başlanmıştır. 1964'te EBK Genel Müdürü'nün açıklamalarına göre kurum o dönemde ülke ihtiyacının %4.5'ini karşılamaktaydı (Aysan ve Özmen, 1981:234).

II., III. ve IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesindeki yatırımlarla 1980'de kombina sayısı 19'a ulaşmıştır. Bunlardan 6'sı (Erzurum, Elazığ, Kars, Ağrı, Tatvan, Van) Doğu Anadolu'da, 3'ü (Şanlıurfa, Diyarbakır, Gaziantep) G. Doğu Anadolu'da, 3'ü (Ankara, Konya, Kayseri) İç Anadolu'da, 3'ü (Zeytinburnu, Bursa, Sakarya) Marmara'da, 2'si (Adana, Burdur) Akdeniz'de, 1'i (Manisa) Ege'de, 1'i Karadeniz (Suluova)'dadır.

1991'e kadar bunlara 4'ü Doğu Anadolu'da (Malatya, Yüksekova, Bingöl, Erzincan), 2'si İç Anadolu'da (Eskişehir, Sivas), 2'si Karadeniz'de (Kastamonu, Bayburt) 1'i Güneydoğu Anadolu'da (Kızıltepe), 1'i de Ege'de (Afyon) olmak üzere 10 kombina daha eklenmiş ve sayı 29'a yükselmiştir.

Et ve Balık Kurumu, başlangıçta et ve balıkçılık alanında faaliyet gösterecek bir kurum olarak tasarlanmış¹², ancak zaman içinde hayvancılık ve et konusunda uzmanlaşmıştır. Kurum, hayvancılık sektöründe besicilikten et tüketimine kadar hemen her aşamada önemli işlevler üstlenmiştir.

EBK, hayvan alım kriterleri oluşturarak kültür ırkı ve melezlerine uygulanan teşvik primleriyle kaliteli besiciliği teşvik etmek, sözleşmeli besicilik projeleri geliştirerek çiftçileri bu doğrultuda yönlendirmek, hayvan alımlarında randıman ve prim uygulaması esasını getirerek karkas ortalama ağırlıklarının artmasını sağlamak gibi, hayvancılığın gelişmesi ve verimliliğin artırılması açısından çok önemli faaliyetlerde bulunmuştur (EBK, 2011).

Et ve Balık Kurumu'nun besiciliğin yoğunlaştığı bölgelerde kombinalar kurması nakliye gibi bir maliyet

¹¹ Kombinalar genellikle canlı hayvan kesimine ilaveten soğuk hava deposu, et parçalama ve mamül madde üretim tesisi ve atık arıtma tesisi gibi tesisleri yapısında bulduran, günde en az 40 birim kesim kapasitesine sahip işletmelerdir.

¹² Balıkçılık için EBK'ya Marshall yardımı çerçevesinde 24 parçalık bir gemi filosu sağlanmıştır. Ancak kurumun uygulamada balıkçılık filosu çalıştıramayacağı anlaşılmış, gemiler doklara çekilmiş ve balıkçılık faaliyeti olarak Trabzon'da bir balık unu ve yağı fabrikası kurmaktan öteye gidilememiştir (Aysan ve Özmen, 1981:234).

unsurunun doğrudan ortadan kaldırılmasını sağlamıştır. Buna ek olarak, hayvanların taşıma sırasında kilo kaybetmesi ve nakliye edilen yerde satıştan önce barınma, beslenme vb gibi ek maliyetler nedeniyle besicinin en çok zarar ettiği unsurları saf dışı bırakması, maliyetleri düşürerek hayvancılığın gelişmesine katkıda bulunan faaliyetlerdir.

EBK'nın bir başka önemli işlevi, sermayenin yetersiz olduğu bir dönemde "et ve et ürünleri üretim sanayisini" oluşturarak bu konuda özel sektöre öncülük etmesi olarak belirtilmektedir. Yeni EBK'nin Faaliyet Raporu'nda bu dönem verilen hizmetler şöyle değerlendirilmektedir:

"Etin işlenmesi, grading uygulamaları, kalite kriterlerine göre satış, kaliteli şarküteri üretimi ve çeşitlemeleri, modern et marketleri ilk olarak kurumumuzca başlatılmış, özel sektöre örnek olunmuş, bazen özel sektöre beraber çalışılmış, özel sektör bu konularda çeşitli zamanlarda yönlendirilmiştir. 1980'li yıllarda özel sektör ancak bu şekilde tesisler kurmuş ve hızla kendini geliştirmiş, geliştirmeye de devam etmektedir" (EBK, 2009:5).

EBK'nın en çok bilinen işlevi, kesim, üretim ve pazarlama alanındaki işlevidir. Kurum, kurduğu kombinalarda veteriner hekimlerin kontrolünde kasaplık hayvan alım ve kesimlerini hijyenik şartlarda yaparak üretimde bulunmuş, satış mağazası ve bayilerle kaliteli ve ucuz et üreterek düşük kar marjlarıyla bunu tüketicilere sunmuştur. EBK'nın kombinaları, şu anda ancak büyük özel sektör firmalarının sahip olduğu soğuk hava deposu, et işleme ve atık arıtma gibi tesisleri bünyesinde barındıran modern birimler olarak inşa edilmiştir. Buna ek olarak Et ve Balık Kurumu etlerin uygun biçimde nakledilmesini sağlayacak araçlara da sahiptir.

EBK, "üretici ve tüketici arasındaki pazarlama paylarını düşük tutarak, devlet desteği alarak" her iki kesime de destek olmuş, ayrıca pazar fiyatlarını dengeleme işlevini görmüştür. (Kazgan, 2003:380). Özellikle kesim dönemlerinde fiyatın düşmemesi için EBK "müdahale alımı" yaparak fiyat dalgalanmalarını önleyici bir rol üstlenmiş; bu durum özel kesimin alım fiyatlarını da etkileyerek küçük çiftçiyi korumuştur. Ayrıca EBK, kuraklık, deprem gibi zamanlarda bir tür sigorta işlevi görerek hayvanları yerinde alarak yetiştiricilere destekleme sağlamıştır.

EBK'nın finansman durumlarına ve karlılığına ilişkin elimizde düzenli bir seri olmamakla birlikte genellikle kardan çok zarar ettiği anlaşılmaktadır. 1970'li yıllarda zarar etmesinin esas nedeni olarak ortalama satış fiyatlarının maliyetlerin altında kalması, tanzim satış uygulamaları ve destekleme alımları gösterilmektedir. (Sağlam, 1980:84). 1980'li yıllardan itibaren ise zarar etmesine yol açan bu faktörlere faiz yükü eklenmiştir (KİGEM, 2003).

4.1.2. EBK'nın Özelleştirme Süreci

EBK, 1992'de özelleştirme kapsamına alınmıştır. Kapsamdan çıkarıldığı 2005'e kadar 18 işletmesi satılmış, 3 işletmesi kapatılmış, 5 işletmesi başka kurumlara devredilmiştir. 28 adet kombina, 1 adet sanayi işletmesi, 1 tavuk kombinası, 1 balık mamulleri fabrikası ve 1 adet taşımacılık işletmesi müdürlüğünden oluşan EBK'nın 11 kombinası 23.04.1995 tarih ve 95/36 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu kararıyla özelleştirilmiştir. Bunu, 2005'te EBK özelleştirme kapsamından çıkarılana kadar diğer tesislerin özelleştirilmesi izlemiştir. (bkz. Tablo.12)

Hayvancılığa destek veren Yem Sanayi, SEK ve EBK'nın özelleştirmelerine ilişkin olarak yapılan açıklamalarda, hayvancılıktaki aile besiciliği tipi üretim tarzını kırmanın özelleştirme ile mümkün olacağı, hayvancılıkta büyük çiftliklere geçileceği, bunun aynı zamanda hayvan varlığını artıracacağı, piyasanın özel sektöre açılmasıyla işlenmemiş ürünlerin yerini işlenmiş ürünlerin alacağı böylece daha çok katma değer yaratılacağı, tarımın sanayiye katkısının daha da artacağı ve tarımdaki nüfusun azaltılacağı vb ileri sürülüyordu. Aradan geçen yaklaşık 15 yılda özelleştirmenin yukarıda sözü edilenlerin hiçbirini gerçekleştirmediği, hayvancılıkla ilgili bölümdeki verilerden izlenebilir.

Tablo.12. Özelleştirilen, Devredilen ve Kapatılan İşyerleri

ÖZELLEŞTİRİLEN İŞYERLERİ		
ÖZELLEŞTİRME TARİHİ	KOMBİNA	
23.04.1995	Şanlıurfa Et Kombinası	
	Elazığ Et Kombinası	
	Bursa Et Kombinası	
	Kars Et Kombinası	
	Tatvan Et Kombinası	
	Suluova Et Kombinası	
	Afyon Et Kombinası	
	Malatya Et Kombinası	
	Kastamonu Et Kombinası	
	Bayburt Et Kombinası	
03.07.1995	Ankara Et Kombinası	
11.08.1995	Erzincan Et Kombinası	
04.02.2000	Burdur Et Kombinası	
	Gaziantep Et Kombinası	
	Eskişehir Et Kombinası	
	Sivas Et Kombinası	
12.05.2004	Manisa Et Kombinası	
03.05.2004	Samsun Soğuk Deposu	
DEVREDİLEN İŞYERLERİ		
DEVİR TARİHİ	KOMBİNA	DEVRALAN KURULUŞ
18.05.1994	Kızıltepe Et Kombinası	Jandarma Genel Komutanlığı
13.08.1997	Yüksekova Et Kombinası	Jandarma Genel Komutanlığı
28.02.2001	Fatsa Et Kombinası	Samsun 19 Mayıs Üniversitesi
08.11.2004	Konya Et Kombinası	Konya Meram Belediyesi
	Kayseri Et Kombinası	Kayseri Büyükşehir Belediyesi
KAPATILAN İŞYERLERİ		
KAPANMA TARİHİ	KOMBİNA ve FABRİKA	
08/07/1999	Trabzon Balık Mamulleri Fabrikası	
24.04.2003	Zeytinburnu Et Kombinası	
	Haydarpaşa Et Sanayi İşletmesi	

Kaynak: EBK (2011)

EBK'nın özelleştirilmesi sürecinin en önemli sonucu, Türkiye'deki hayvan varlığının azalması olmuştur (bkz. Tablo.13). EBK kurulduğu tarihten itibaren Türkiye'de hayvan varlığı artmış, 1991'de en yüksek düzeyine ulaşmış ve bir daha o düzeye ulaşamamıştır. Yalnız hayvan varlığı açısından değil, et ve süt üretimi açısından da durum budur.

Tablo.13. Türkiye'de Hayvan Varlığı

Yıllar	Hayvan Sayısı (baş)
1945	53.082.000
1950	55.591.000
1984	68.507.000
1996	55.378.000

(Kaynaklar: DPT Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1996; DiE, Tarımsal Yapı, 1996)

EBK'nın birkaç kez özelleştirilmesi için ihaleye çıkılıp, hatta ihaleler sonuçlandırılıp daha sonra özelleştirmelerin iptal edildiği dönemde, hayvan varlığı hissedilir biçimde azalmaya başlamıştır. Bu dönemde büyük ihtimalle kaçak canlı hayvan ihracı artmıştır.

Burada hayvan varlığının azalmasında gözönüne alınması gereken diğer noktalar şunlardır:

1-1979'dan sonra EBK'nın canlı hayvan ihracatı yoktur. EBK işlenmiş ürün ihracatı yapmaktadır. Özellikle gövde et ihracatı çok artmıştır.

2-1982'de hayvan varlığını artıracağı öne sürülerek özel sektöre kombina kurma yetkisi verilmiştir.

3-1984'te et ürünleri dışında et ithaline de izin verilmiştir.

EBK'nın özelleştirilmesinden sonra hayvan varlığı hızla azalmıştır. Tablo.14'ten de görülebileceği gibi EBK'nın özelleştirilmesinden sonraki 13 yıl içinde hayvan sayısı yaklaşık üçte bir azalmıştır.

Tablo.14. Türkiye'de Hayvan Varlığı

Yıllar	Hayvan Sayısı (baş)	Değişim % (1996=100)
1996	55.378.000	
2008	41.032.701	26,1
2009	38.144.378	31,1

IPARD'ın Raporu da durumu açıklıkla ortaya koymaktadır (IPARD, 2006:1):

"Kırmızı et sektörü, son yıllarda düşüştür. Sığır, manda, koyun ve keçi sayıları 1980 yılından bu yana düzenli olarak düşmüştür. Yaklaşık rakamlarla, sığır sayısı 15 milyondan 10 milyona % 30 oranında, koyun sayısı 46 milyondan 27 milyona % 40 oranında ve keçi sayısı 27 milyondan 7 milyona % 60 oranında azalmıştır. Et üretimi hayvan başına et verimini arttırarak bir süre sürdürülmüştür, fakat yetkililerin üretimi tetikleme çabalarına rağmen et üretimi de 2000 yılından bu yana düşüş göstermektedir."

EBK'nın özelleştirme süreci, Türkiye'de KİT'lerin birçoğunda olduğu gibi özelleştirilen işletmelerde üretimin azalması veya durmasıyla, işçilerin işten çıkarılmasıyla ve özelleştirme sürecinin bir rant dağıtma sürecine dönüşmesiyle sonuçlanmıştır.

EBK işletmelerinin 9 tanesi özelleştirildikten sonra hemen kapatılmış, bazıları üç yıl üretim şartıyla satılmış, ancak "üretim" tanımlanmadığı için, tek bir baş hayvan kesimi de üretim sayılmış; yaptırım da sadece satış tutarının % 10'u tutarında para cezası olarak tanımlandığından üretim yapmamak adeta teşvik edilmiştir.

11 kombinanın özelleştirme öncesi ve sonrası durumlarına ilişkin ÖİB'nin rakamları, Özelleştirme Takip Dairesi'nce; Öz Gıda-İş'in tespitleri ise sendika uzmanları tarafından hâkim marifetiyle ile yerinde tespit edilmiştir. Bu tespitlerde, EBK'nın 11 kombinasının 9'unda hiç üretim yapılmadığı, "iş güvencesi sağlanan" işçilerin de işlerine son verildiği saptanmıştır. Tablo.15 ve Tablo.16 sırasıyla 26-28 Temmuz 1995'de Özelleştirilen Et Balık Kurumu A.Ş.'nin 12 kombinasında 10 ay sonra özelleştirme öncesi ve sonrası üretim ve istihdam durumlarını göstermektedir.

Tablo.15 Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Üretim (ton)

Kombina	Özelleştirme Öncesi Üretim	Özelleştirme Sonrası Üretim
ELAZIĞ	6.483	ÜRETİM YOK
KARS	1.034	38
BAYBURT	306	ÜRETİM YOK
TATVAN	1.592	ÜRETİM YOK
AĞRI	2.040	ÜRETİM YOK
Ş. URFA	2.951	ÜRETİM YOK
AFYON	1.477	ÜRETİM YOK
SULUOVA	1.885	ÜRETİM YOK
KASTAMONU	945	ÜRETİM YOK
BURSA*	9.409	1.301
MALATYA	5.438	ÜRETİM YOK
TOPLAM	33.560	1.339

* Bursa Kombinasi sadece mezbaha olarak hizmet verdiği için üretim rakamları yüksek görünmektedir.

Tablo.16 - Özelleştirme Öncesi ve Sonrası İstihdam

Kombina	Özelleştirme Öncesi İşçi Sayısı	Özelleştirme Sonrası İşçi Sayısı
Kars	75	20
Bayburt	37	4
Tatvan	54	14
Ağrı	82	2
Şanlıurfa	40	11
Afyon	83	14
Suluova	136	37
Kastamonu	75	3
Bursa	121	38
Malatya	83	25
Toplam	867	176

(Rapor yerel mahkemelerce yapılan tespitler ve bilirkişi raporlarına dayanılarak ÖZ GIDA-İŞ SENDİKASI tarafından hazırlanmış ve 13 Mayıs 1996'da kamuoyuna sunulmuştur.)

Tablo.17 EBK'nın özelleştirilen tüm işletmelerinde özelleştirme öncesi ve sonrası üretim ve istihdam rakamlarını topluca vermektedir. Üretim koşulu koyulmasına rağmen toplam üretim %96 azalmış, işçilerin işten çıkarılmayacağı garanti edilmesine rağmen işten çıkarma oranı %65'e ulaşmıştır.

Tablo.17. EBK'nın Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Üretim ve İstihdamının Karşılaştırılması

Özelleştirme öncesi üretim	33.560 ton/yıl
Özelleştirme sonrası üretim	1.339 ton/yıl
Özelleştirme öncesi işçi sayısı	1101
Özelleştirme sonrası işçi sayısı	382
İşten atılma oranı	% 65

Kaynak: KİGEM (2003: 55)

EBK kombinalarının satışından elde edilen gelirlerle kıdem ve ihbar tazminatlarını karşıladığımızda bazı kombinaların satışından elde edilen gelirlerin bu tazminatları bile karşılayamadığı görülmektedir (bkz. Tablo.18)

Tablo.18. EBK Kombinaları Satış Bedelleri, Kıdem-İhbar Tazminatları ve Toplam Alanları

Tesis	Satış Fiyatı Milyar TL.	Kıdem-İhbar Tazminatları Milyar TL.	Kıdem İhbar Tazminatı Sonrası Kar/Zarar Milyar TL.	Toplam Alan (M ²)	Toplam Kapalı Alan (M ²)	Araç Sayısı
AFYON	50	25,8	24,2	170.521	8.950	9
SULUOVA	37	45,4	-8,4	116.903	14.738	12
ELAZIĞ	40	31,5	8,5	46.410	7.453	12
KARS	20	25,5	-5,5	585.994	17.814	13
TATVAN	19	25,7	-6,7	154.262	14.996	10
BAYBURT	23	12,3	10,7	386.625	22.769	7
KASTAMONU	30	24,8	5,2	400.507	12.975	10
ŞANLIURFA	28	14,1	13,9	79.765	6.200	9
BURSA	60	40,2	19,8	60.900	12.030	22

Satılan tesislerin bir kısmı, üretim için değil, arsaları için kullanılmış, bu tesislerden bazıları arsa değerinin bile altında satılmıştır. Bu KİT'lerin arsalarının bulunduğu tesisler kentleşmenin artmasıyla birlikte genellikle kent içinde kalmış ve çok değerlenmişti. Bu tesisleri alanlar, kombinaları işletmek yerine arazileri yüksek fiyatlardan satın buralarda kentsel yapıların inşa edilmesini sağlayarak kar elde etmeyi tercih etmişlerdir¹³ (Kazgan, 2003:399).

4.1.3. Yeni Dönem

Et ve Balık Kurumu Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 26/08/2005 tarih ve 2005/104 sayılı Kararındaki; "...Şirketin yeniden yapılanması, AB normlarına uygun olarak hayvancılık sektöründe düzenleyici ve destekleyici bir rol üstlenmesi..." temel gerekçesi ile özelleştirme kapsam ve programından çıkartılarak

¹³ Bu konudaki en çarpıcı örnek, o dönem gazetelere de yansıyan ve çok tartışılan EBK'nın Ankara'daki arsasına ilişkindir. Bunun dışında Resmi Gazete'de yayınlanan satışları onaylanmış taşınmazların en pahalısı 151.600 dolar ile İstanbul Ataköy'de bulunan, deposu ile beraber toplam 122 m² dükkan olmuş, en ucuz taşınmaz ise 35 dolara Kütahya'da bulunan 106 m² ve 223 m²lik iki ayrı arsa olmuştur. EBK'nın satılan arsalarının bedelleri ve ayrıntılı bilgi için bkz. KİGEM(2003).

eski statüsüne iade edilmiş ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır (EBK, 2011). Her ne kadar kurumun resmi web sitesinde özelleştirme kapsamından çıkarılmasının temel gerekçesi EBK'nın AB normlarına uygun olarak düzenleyici bir kurum olarak faaliyet göstermesi olarak belirtilmekteyse de hayvancılık sektörünün ve üretiminin geldiği durumun da bunda etkili olduğu görülmektedir. Birincisi, EBK'nın faaliyet konuları kapsamına ülke hayvancılığının teşviki ve geliştirilmesi gibi bir işlev dahil edilmiştir. İkincisi, EBK'nın sektör değerlendirme raporunda (EBK, 2009: 5) kurumun bundan sonra yapacağı faaliyetler arasında "çiftçiye, üreticiye garanti pazar" olmak, "yerinde istihdama katkı sağlamak", "Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde özel sektörün bu sahaya daha fazla yatırım yapmasının teşvik edilmesi" gibi geniş bir amaçlar listesi ortaya konulmaktadır. Üstelik raporda yer alan "satılan ve devredilen işyerlerimizin birçoğu şu anda atıl durumda olup ülke hayvancılığına ve ekonomisine hiçbir katkı sağlamamaktadır. Bu tesislerin tekrar hayvancılık ve balıkçılık sektörünün geliştirilmesi, ülke ekonomisine kazandırılması ve zamanı geldiğinde üretici birliklerine ve özel sektöre devri için gerekli çalışmalar başlatılmıştır." ifadesi, daha önce özelleştirilen kuruluşların tekrar kamulaştırılması sürecinin başlatılacağını düşündürmektedir.

EBK özelleştirme kapsamından çıkartıldığı 2005'ten bu yana elinde kalan 8 kombinasyonun (Adana, Bingöl, Ağrı, Diyarbakır, Erzurum, Sincan, Sakarya, Van) işletmesine devam etmiş, bu tesislerin modernizasyonu ve otomasyonu için yatırım yapmış, 2009 yılında et sektöründe %2'lik bir pazar payına sahip olmuştur.

EBK, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yer alan 28 ilde¹⁴ 190 kg ve üzeri karkas ağırlığına sahip erkek sığır kestiren ve Tarım Kredi Kooperatifleri ile sözleşmeli besicilik yapan çiftçilere et teşvik primi vererek hayvan verimliliğinin artırılmasını teşvik etmektedir.

Ancak, hayvancılık sektörünün geliştirilmesi işlevini üstlendiği iddia edilen EBK'ya ithalat yetkisi verilmesi ve son dönemde uygulanan ithalat politikası, hayvancılığın geliştirilmesi açısından çelişkili bir durum yaratmış, sektöre daha önce yatırım yapmış olan büyük özel sektör firmaları uygulanan ithalat politikası nedeniyle peş peşe besi hayvancılığından çekilmeye başlamıştır¹⁵.

Sonuç ve Değerlendirme

Günümüzde egemen kalkınma paradigması geleneksel kalkınma iktisadının yola çıktığı noktadan bir hayli uzağa düşmüş görünmektedir. Sermaye birikimi, sanayileşme, modernleşme, iktisadi bağımsızlık gibi amaçlarla uygulanan kalkınma politikaları devleti kalkınma sürecinin merkezine yerleştirmiş, bölgesel ve kırsal kalkınmaya yönelik politikalar ise 1980'lere kadar ulusal kalkınma politikalarının bir parçası olarak tasarlanmış, geri kalmış kırsal bölgelerde devlet eliyle büyük ölçekli yatırımlar yapılmış ve bu bölgeler önemli desteklemelere konu olmuştur. Bu çerçevede kamu iktisadi teşebbüsleri sanayileşmenin sağlanması, bölgeler arası gelir farkının azaltılması, özel sektörün yatırım yapmaktan kaçındığı alanlarda ve bölgelerde sermaye birikiminin ve istihdamın artırılması, sosyal amaçlı mal ve hizmet üretimi gibi amaçlar doğrultusunda devletin elindeki en önemli araçlardan birisi olarak işlev görmüştür.

1990'lardan itibaren kalkınma paradigması yoksullukla mücadele, çevre, toplumsal cinsiyet, eğitim, sağlık gibi insani gelişmenin sağlanmasına yönelik hedefleri de kapsayacak biçimde genişletilse de bunları gerçekleştirecek araçlardan yoksun görünmektedir. Kalkınma düşüncesi çok hedefli ve çok çeşitli bir yapıya bürünerek mikro ölçekli hedeflere yönelmiştir. Bu bağlamda bölgeler ve kırsal alanlar artık ulusal kalkınma stratejisi çerçevesinde geliştirilmesi gereken alanlar olarak görülmemekte, her bölge rekabet edebilirliği ölçüsünde küresel dünyada kendisine bir yer edinmeye çalışmaktadır. İstikrar ve yapısal uyum programları çerçevesinde uygulanan liberalizasyon, deregülasyon ve özelleştirmeler sonrasında devletin elindeki araçlar sınırlandırılmış, müdahale biçimleri büyük ölçüde değişmiştir. Yeni

14 Bu iller Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Artvin, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gaziantep, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Kars, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Mardin, Muş, Siirt, Sivas, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli, Van olarak belirlenmiştir.

15 "Türkiye'nin en büyük besi işletmesi Banvit'ten sonra Koç Grubu'nun Şanlıurfa'daki Harranova Çiftliği' de yeni besi hayvanı almama kararı verdi. Yıllık 13 bin 250 büyükbaş hayvan kapasiteli Harranova Çiftliği'nde halen 8 bin büyükbaş hayvan beside. Besi süreleri tamamlanıp kesilen hayvanların yerine yenisi alınmayacak." www.tarimdunyasi.net 12 Ocak 2011.

dönemde devletin doğrudan yatırımları ve üretimi yerine daha çok küçük ölçekli, proje bazlı yatırımlara devlet desteği sözkonusudur.

Devlet önderliğinde kalkınmanın yerini aşağıdan yukarıya doğru bir karar alma sürecinin alması görüşünün ağırlık kazanmasıyla birlikte bölgesel ve kırsal kalkınmaya olan ilgi de artmıştır. Kalkınma anlayışında sermaye birikimi hedefinden yoksulluğun azaltılmasına doğru bir geçişin de bunda etkili olduğu söylenebilir. Küçük üretim birimlerinin, küçük çiftçiliğin desteklenmesi, sürdürülebilir geçimlik düzeylerin sağlanması, mikrokredilerle gelir yaratıcı girişimlere destek verilmesi gibi politikalar büyük atılımlar yaparak kalkınmayı değil, en yoksul durumdakilerin hayatta kalabilmesini sağlamayı hedefleyen politikalarlardır. Bu bağlamda en yoksul kesimin temel uğraş alanı olan tarım ve hayvancılık yeni kalkınma anlayışı çerçevesinde tekrar gündeme gelmiştir.

Hayvancılık sektörünün kalkınmayla bağlantısı, bölgesel gelişme farklarının azaltılması ve kırsal kalkınmaya katkısı yönünden önemlidir. Bölgesel ve kırsal kalkınma alanlarının ortak noktası, bu alanlardaki gelir dağılımı adaletsizliğini ve yoksulluğu ortadan kaldırmaya yönelik olarak tasarlanmış olmalarıdır. Türkiye’de hayvancılık, ülkenin gelir düzeyi en düşük olan Doğu bölgelerinde ve bunların da en yoksul illerinin kırsal kesimlerinde yapılması itibarıyla hem bölgesel kalkınmanın, hem de kırsal kalkınmanın konusunu oluşturmaktadır. Ancak Türkiye’de hayvancılık sektörünün Çin ve Brezilya’da olduğu gibi büyük bir atılım yaparak ülkenin kalkınmasına katkı sağlaması imkânı çok zor görünmektedir. Bunun en önemli nedeni kırmızı et açısından yüksek verimliliğe sahip monogastrik hayvanlara talep olmadığı için bunlara yönelik büyük üretim çiftlikleri kurulamamasıdır.

Hayvancılığın kalkınma açısından bir başka yönü, gıda güvencesiyle bağlantısıdır. Ülkelerin temel gıda maddeleri açısından kendilerine yeterli olmaları, yeterli beslenme düzeylerinin garanti edilmesi, yeni kalkınma anlayışı çerçevesinde kalkınmanın göstergelerinden birisidir.

Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren uygulanan politikalar neticesinde hayvancılık sektörü düşüşe geçmiş, 1990’lı yıllarda bu sektörü destekleyen üç KİT’in birden (YEMSAN, SEK ve EBK’nın) özelleştirilmesiyle kriz noktasına gelmiştir. EBK’nın 2005’te özelleştirme kapsamından çıkarılarak tekrar faaliyetlerine devam etmesi, günümüzde geçerli kalkınma anlayışıyla veya devlet anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Bu durum ancak, kriz zamanlarında devlet müdahalesine olan ihtiyaçtan doğmuş bir gereklilik olarak yorumlanabilir.

Hayvancılık sektörünün yaşadığı sorunlar dikkate alındığında hayvan varlığının korunması ve Doğu bölgelerinde hayvancılığın yaşatılmasının bile çok ciddi destekleri gerektirdiği görülmektedir. Bu anlamda eğer EBK yeni görev tanımındaki gibi bu alanda düzenleyici bir kurum olacak ve kamu hizmeti görevi göreceksse bütün bir hayvancılık sektörüne yönelik politikaların planlanması ve bu çerçeveye bağlı olarak uygulanması gerekmektedir.

Besiciliğin geliştirilmesi ve desteklenmesinden, sağlıklı ve hijyenik et üretimine kadar her aşamada böyle bir müdahaleye gereksinim olduğu çok açıktır. Bu bağlamda besiciliğin geliştirilmesi için girdi ve yem desteği sağlanması, hayvan verimlerinin artırılması için sözleşmeli besicilik uygulamalarının kapsamının genişletilerek destekleme miktarlarının artırılması, küçük çiftliklerin modernizasyonu için kredi verilmesi, çiftçilere hayvan sağlığı ve besicilikle ilgili bilgi ve veterinerlik hizmeti sunulması, üretici birliklerini geliştirecek teşviklerde bulunulması, destekleme alımları yapılarak küçük çiftçilerin fiyat dalgalanmalarından korunması, Doğu’da yeni kombinalar açılarak ulaşım masraflarının azaltılması ve ürün kalitesinin geliştirilmesi gibi önlemler düşünülebilir.

Özellikle Doğu bölgelerinde hayvancılığın geliştirilmesi için alınacak bu tür tedbirler hem etkinlik hem de adalet açısından olumlu sonuçlar doğuracaktır. Etkinlikle ilgili olarak en önemli kazançlar hayvan verimliliğinin artırılması, ulaşım maliyetlerinin azaltılması, ulaşım sırasında ortaya çıkan kayıpların önlenmesi ve üretici fiyatlarıyla perakende fiyatlar arasında ortaya çıkan büyük fiyat farklarının azaltılması olacaktır. Adaletle ilgili olarak ise hayvancılığın desteklenmesiyle Doğu’yla Batı arasındaki gelir farkını kapatmak söz konusu olmamakla birlikte, geçimlik düzeyde hayvancılıkla uğraşan çiftçilerin gelirlerinin artırılarak yoksulluğun azaltılması, düşük gelirli ve yoksul kesimin hayvancılık ürünlerine erişiminin artırılması ve gıda güvencesinin sağlanması açısından önemli katkılar sağlanacaktır.

Ancak, Őu anda yalnızca sekiz kombinaya ve sınırlı bir bütçeye sahip olan ve sektörde %2 gibi düşük bir piyasa payına sahip olan EBK'nın son dönem uygulamaları da göz önüne alındığında hayvancılık sektörünü geliştirmeye ve desteklemeye yönelik politikaları uygulama isteği ve bunu gerçekleŐtirebilme kapasitesi tartışmaya açıktır.

KAYNAKÇA

- Ak İ., Kantar F. (2007), "Türkiye'de Ekolojik Hayvancılık Potansiyeli ve Geleceği", Organik Tarım Türkiye Birinci Kongresi'nde Sunulan Tebliğ, web adresi: <http://organik.bahcesehir.edu.tr/UserFiles/File/sunumlar2/ibrahimAkFaikKantarOK.doc>
- Akalın, G. (2003), "KİT'ler ve Özelleştirilmeleri", Gazi Kitabevi, Ankara.
- Akder, A. H. (2006), "Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Kalkınmasında Tarım Politikaları", Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da Sosyal ve Ekonomik Öncelikler içinde, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Alchian, A. (1965), "Some Economics of Property Rights", *Il Politico*, 30, s.816-829.
- Aysan, M. ve S. Özmen, (1981), "Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri", Kardeşler Basımevi, İstanbul.
- Bachtler, J ve Yuill, D. (2001), "Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm?", *Regional and Industrial Resaerch Policy Research Paper*, No.46, UK.
- Balassa B. (1971), "The Structure of Protection in Developing Countries" The Johns Hopkins, Baltimore University Press.
- Boratav, K. (2010) "Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2007", 14. Baskı, İmge Kitabecisi, Ankara.
- Boratav, K. ve Türkcan, E. (ed) (1993), "Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler", Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- Coase, R. (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, s. 1-44.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007), Hayvancılık Özel İhtisas Komisyonu Raporu.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2008), Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.
- EBK (2009), "2009 Yılı Sektör Değerlendirme Raporu" www.ebk.gov.tr
- EBK (2011), www.ebk.gov.tr
- Ellis, F ve Biggs, S.(2001), "Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s", *Development Policy Review*, 19 (4), s. 437-448.
- Ertuğrul, İ., (2006), "Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları", Ulusal Bağımsızlık İçin Türkiye İktisat Politikaları Kurultayı Bildiriler Kitabı, İnönü Üniversitesi İİBF, Malatya.
- FAO (2009), "THE STATE OF FOOD AND AGRICULTURE, 2009: LIVESTOCK IN THE BALANCE", ROME, 2009
- FAO (2011), "MEAT AND MEAT PRODUCTION", ANİMAL PRODUCTION AND HEALTH DIVİSION, <http://www.fao.org/ag/againfo/themes/en/meat/home.html> ERİŞİM TARİHİ: 10/4/2011.
- Food and Agriculture Organization (FAO) istatistikleri <http://faostat.fao.org> Erişim Tarihi: 1/2/2011.
- Frenkel, J. A. ve Johnson, H. G. (Ed.) (1976), " The Monetary Approach to the Balance of Payments", George Allen & Unwin, London.
- Gülçubuk, Bülent, (1997), "Türkiye Tarımında Özelleştirmenin Sosyal Boyutları ve Getirdiği Sorunlar", Dünyada ve Türkiye'de Kamu Girişimciliğinin Geçmişi, Bugünü ve Geleceği Sempozyum Bildirileri, 2. Cilt, TMMOB EMO Yayını Ocak 1998, İstanbul.
- Hallet, M. (1997), "NATIONAL AND REGIONAL DEVELOPMENT IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE: IMPLICATIONS FOR EU STRUCTURAL ASSISTANCE", DIRECTORATE GENERAL ECONOMIC AND MONETARY AFFAIRS, EUROPEAN COMMISSION, EUROPEAN ECONOMY, ECONOMIC PAPERS, NO:120.
- HİRŞMAN, A. O. (1996), "KALKINMA İKTİSADININ YÜKSELİŞİ VE GERİLEMESİ", ED. F.ŞENSES KALKINMA İKTİSADI: YÜKSELİŞİ VE GERİLEMESİ İÇİNDE, İLETİŞİM YAYINLARI, İSTANBUL, S. 23-52.
- IPARD (2006), "Kırmızı Et Sektörü Raporu", AB Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı çerçevesinde hazırlanan sektör raporu, IPARD Programı Sektör Analizleri, <http://sgb.tarim.gov.tr>
- Kara, A., Kadioğlu S., Küçüközdemir A, Günay G, (2007), "Kuzeydoğu Anadolu Tarım İşletmelerinde Hayvan Yetiştiriciliği Uygulamaları ve İlgili Problemler", <http://zootekni2007.yyu.edu.tr/pdfiler/D1.pdf>
- Kara, M. (2008), "Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Politikalarına Yansımaları", DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No.27774, Ankara.
- Kazgan, G. (2003), "Tarım ve Gelişme", İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Kepenek, Y. (1993), "100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri", Gerçek Yayınevi, 2. Baskı, Ankara.

- KİGEM (2003), "Hayvancılık Sektöründe Yıkım: Yemsan-SEK-EBK Özelleştirmeleri", Kigem Özelleştirme Değerlendirmeleri No.2, Ankara.
- Krueger, A. O. (1981), "Interactions Between Inflation and Trade Regime Objectives in Stabilization Programs", Economic stabilization policy in developing countries. içinde Cline & Weintraub (Eds.).
- Krueger, A.O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", American Economic Review, cilt.64, no.3, s.291-303.
- Lewis, A. (1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", Manchester School, 22, s.139-191.
- Little, I., Scitovsky, T., & Scott, M. (1970). "Industry and Trade in Some Developing Countries", Organization for Economic Co-operation and Development. Oxford University Pres, Paris.
- Musgrave, R. A. (1959). "The Theory of Public Finance", New York: McGraw Hill Book Company.
- Mülkiye Dergisi (2009), Küresel Kapitalizm Kısacında Tarım, Gıda ve Köylülük, (Özel Sayı) Cilt XXXIII.
- Niskanen, W. A. Jr. (1971), "Bureaucracy and Representative Government", Chicago: Aldine-Atherton.
- North, D. C. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Pres, Cambridge ve New York.
- O'Connor, J. (1973), "Fiscal Crises of the State", NY: St Martin's Press.
- OECD (2009), "How Regions Grow: Trends and Analysis", www.sourceoecd.org
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı verileri
- Özğıda-İş'in değişik tarihli EBK Raporları (Özel arşiv)
- Özküten, S. ve Ergünel, M. (1992) "Avrupa Topluluğu'nun Bölgesel Politikası", Devlet Planlama Teşkilatı Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirmeler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of Industrialisation in Eastern and South Eastern Europe", Economic Journal.
- Sağlam, D. (1980), "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri (20 Büyük KİT Hakkında Özet Bilgiler)", Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Bilim Dizisi 2, Ankara.
- Schultz, T. W. (1964), "Transforming Traditional Agriculture", Yale University Pres, New Haven, CT.
- Sen, A. K. (1985), "Commodities and Capabilities", North-Holland, Amsterdam.
- Şahinkaya, S. (2000) "Avrupa Birliği Sürecinde Kamu Girişimciliğinin Manevra Alanları Üzerine Bir Not", Mülkiye Dergisi. C.24. S.224. Eylül-Ekim. Ankara.
- Şahinkaya, S. (2007), "Türkiye'de Bölgesel Dengesizlikleri Giderme Politikaları: Acil Destek Programları Tasarım Uygulama ve Sonuçlar Üzerine Gözlemler", Memleket, Siyaset, Yönetim Dergisi, Sayı: 3, s. 61-107.
- Şenses, F.(1996), "Kalkınma İktisadı: Yükselişi ve Gerilemesi", İletişim Yayınları, İstanbul.
- Thorbecke, E. (2009), "Kalkınma Doktrininin Evrimi, 1950-2005", Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma içinde, ed. Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 123-176.
- TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası (1995), Türkiye Ziraat Mühendisliği IV. Teknik Kongresi T.C. Ziraat Bankası Kültür Yayınları No: 26, Ankara.
- TÜİK(2008), Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, www.tuik.gov.tr
- TZOB (2008), "Türkiye Kırmızı Et Sektör Değerlendirmesi: 2008 Yılı ve Sonrası Beklentiler", Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Ankara.
- Van Wayenberge, E. (2009), "Washington Mutabakatından Washington Sonrası Mutabakata Kalkınma Yanılsamaları", Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma içinde, ed. Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 307-346.
- Vural H. ve Fidan H. (2007), "Türkiye'de Hayvansal Üretim ve Hayvancılık İşletmelerinin Özellikleri", Tarım Ekonomisi Dergisi, 2007, s 49-59.
- Williamson, O. (1985), "The Economic Institutions of Capitalism", Free Press, New York.