



# Kentin Temel Gıda Maddesi Olan Ekmeğin Üretim ve Tüketim Sürecinin Ekonomi Politikası

\*

Ahmet Yaman<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0002-2359-8653

## Öz

*İnsanlık tarihi boyunca ekme, tarihsel, sosyal, kültürel ve ekonomik alanları yatay olarak kesen temel besin kaynağıdır. Bu nedenle ekmeğin üretimi ve tüketimi ekonomik, politik ve sosyal ilişkiler bağlamında belirlenmektedir. Bu bağlamda çalışmanın ilk bölümünde ekmeğin üretim sürecini etkileyen unsurlar ele alınmıştır. Ekmeğin üretim sürecinde yer alan özel sektör ve kamu sektörünün konumu, ilişkileri değerlendirilmiştir. İkinci bölümde ekmeğin üretim ve tüketim sürecini belirleyen fiyat tarifelerinin belirlenmesi ve uygulanması incelenmiştir. Üçüncü bölümde belediyelerce üretimi, dağıtım yapıları halk ekme uygulamasının ekonomi politikası analiz edilmiştir. Çalışmada ilk olarak, kentin temel gıda maddesi olan ekmeğin üretimi ve tüketiminin tarih boyunca merkezi ve yerel idarelerce denetim ve kontrol altında tutulduğu sonucuna varılmıştır. İkincisi, kentte üretilen ekmeğin fiyatının, tarifelerinin merkezi ve yerel otoritelerin denetiminde olduğu vurgulanmıştır. Son yıllarda ekme fiyatının belirlenmesinde hükümetin rolünü arttırdığı, yeni aktörlerin ve sürecin başlatıldığı belirtilmiştir. Üçüncü olarak, belediyelerin üretici ve düzenleyici kentsel politikalarının gereği olarak halk ekme uygulamalarıyla kentsel rantı kırıcı, piyasayı dengeleyici işlev üstlendikleri ileri sürülmüştür. Ancak bu işlevin kentin ekme üretimini gerçekleştiren üreticiler açısından haksız rekabet yaratıcı uygulama olduğu sonucuna da ulaşılmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Kamu ve kent politikası, kentin gıda üretimi, halk ekme, ekmeğin üretim ve tüketim süreci, fiyat tarifesi.*

<sup>1</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Tarsus Üniversitesi, E-mail: ahmetyaman@tarsus.edu.tr



# The Political Economy of the Production and Consumption Process of Bread, the Staple Food of the City

\*

Ahmet Yaman<sup>2</sup>

ORCID: 0000-0002-2359-8653

## Abstract

*Bread is the main food source that cuts horizontally across historical, social, cultural and economic areas. Bread is produced and consumed in the context of economic, political and social relations throughout human history. The factors affecting the production of bread are discussed. The political economy of the public bread practice, which is produced and distributed by the municipalities, is studied. Firstly, it was concluded that the production and consumption of bread, which is the staple food of the city, has been under the control and control of the central and local administrations throughout history. Second, it was noted that the price and tariffs of bread produced in the city are under the control of central and local authorities. It is stated that the central government has increased its role in determining the price of bread in recent years, and that new actor and processes have been started in determining the price of bread. Thirdly, it was argued that as a requirement of the producer and regulatory urban policies of the municipalities, they undertake a function of breaking the urban rent and balancing the market. However, it was concluded that this function is an unfair competitive practice for local bread producers.*

**Keywords:** *Public and urban policy, food production of the city, public bread, production and consumption process of bread, price tariff.*

---

<sup>2</sup> Assist. Prof. Dr.,Tarsus University, E-mail: ahmetyaman@tarsus.edu.tr

## Giriş

İnsanoğlunun ekme yapımı 4.000 bin yıl öncesine kadar uzanmaktadır. Kültüre ve coğrafyaya göre farklı ekme çeşitlerine asırlar boyunca rastlanılmaktadır<sup>3</sup>. Ekmeğin hem üretim süreci hem de tüketim süreci göz önüne alındığında ekme, her çağda insanoğlunun temel besin kaynağı olarak kabul edilmektedir. Ekme su, un, maya ve tuz ile üretilen temel gıda maddesi olarak tanımlanabilmektedir (Demirtaş, Kaya ve Dağıstan, 2018, s. 1654). Farklı çeşit ve özelliklere sahip ekme türleri olsa da çalışma açısından Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın "Türk Gıda Kodeksi Ekme ve Ekme Çeşitleri Tebliği"nin 4'üncü maddesinde tanımlanan buğday ununa, su, tuz, maya vb. katkı maddeleri ile yapılan ekme üzerinde durulmuştur. Bu ekme, aynı zamanda halk arasında somun ekme, halk ekme olarak adlandırılan ekme çeşidi olması nedeniyle de çalışmada incelenmiştir (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2012).

Ekmeğin üretim sürecinde tahıl en önemli girdi olarak karşımıza çıkmaktadır. Anadolu coğrafyasında ekme üretiminde en çok kullanılan tahıl türü buğdaydır. Bunun yanı sıra arpa, darı ve mısır gibi tahıllarda ekme yapımında kullanılsa da toplumda somun ekme, halk ekme olarak bilinen ekme çeşidi buğday ile üretilmektedir. Buğdaydan üretilen unun maya, tuz ve un ile harmanlanması ve pişirimi ile ekmeğin üretimi tamamlanmaktadır (Özgüdenli ve Uzunağaç, 2014, s. 44-48).

Toprak Mahsulleri Ofisi'nin "Ekme İsrarı ve Tüketici Alışkanlıkları" çalışmasında dünyanın en fazla buğday üreten ülkeler arasında ve aynı zamanda en fazla ekme tüketen ülke konumunda Türkiye'nin yer aldığı belirtilmektedir (Toprak Mahsulleri Ofisi, 2008, s. 1-15).

Türkiye'de ekmeğin sosyal, ekonomik ve politik bağlarıyla değerlendirdiğimizde, ekmeğin üretim ve tüketim, israf, maliyet, fiyat, dayanışma gibi konu başlıkları altında tartışıldığı görülmektedir. Bütün bu konu başlıklarına ilişkin politikaların üretilmesini sağlayan çeşitli aktörler vardır. Ekmeğin üretim ve tüketim sürecinde merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin rolü her dönemde belirleyici olmuştur. İnalçık, Osmanlı Devleti'nde iaşenin ve özellikle ekmeğin teminindeki organizasyonun bizzat padişah tarafından takip edildiğini belirtmektedir (İnalçık, 1994, s. 117). Sadrazamın kontrolünde birçok kurum ve kişinin iaşenin temininde görevli olduğu, özellikle de kentlin iaşe teminin sorunsuz işlemesi ve fiyat denetimlerine önem verilmekteydi. Örneğin İstanbul'un iaşesinin

<sup>3</sup> Almanca *brot*, Fransızca *pain*, İngilizce *bread*, olarak ifade edilen ekme, çeşitli yörelerde farklı isimlerle de anılmaktadır. Çorum'da "pıtpıt", Artvin'de "kakala", Kastamonu'da "göbüt", Kars'ta "kalın", Konya'da "gömeç" gibi mahalli olarak değişik isimler de alabilmektedir (Kuter, 2011, s. 9).

temininde belediyenin iktisadi kontrolü, çarşı, pazar denetimi kadılık, lonca keh-hüdası (esnaf temsilcisi) ile birlikte yerine getirilmekteydi (Göktepe, 2017, s. 861). Osmanlı'da halkın ekmeğin ihtiyacının karşılanamaması, ekmeğin kalitesinin düşüklüğü halk arasında yaratacağı hoşnutsuzluk nedeniyle sultanın iradesinin sarsılması anlamı taşıdığından İstanbul, Balıkesir vd. yerleşim yerlerinde ekmeğin üzerinde devletin kontrolü ve denetimi her dönem olmuştur (Genç, 2007, s. 60; İnalçık, 2000, s. 227).

Tekeli'nin "Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)" adlı çalışmasında belediyelerin ekonomik etkinliklerinin arttırılmaya çalışıldığını, belediyelerin özellikle et ve ekmeğin fiyatlarını düşürmek için kampanyalar yaptıkları belirtilmiştir. Ekmeğin sorunun çözümünde ekmeğin fabrikaları kurmak ve değirmenlerin belediyeleştirmekten geçtiğinin anlaşıldığını vurgulamıştır. Belediyelerin şehirlinin yaşantısını doğrudan etkileyen iktisadi faaliyetleri düzenlemedeki sorumlulukları nedeniyle belediyelerin genellikle küçük girişimci ve esnafla karşı karşıya geldiği de vurgulanmıştır (Tekeli, 2009, s. 55-108).

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin yeme, içme ve eğlence yerlerine ilişkin fiyat tarifesi verme, mal ve hizmetlerin tarifelerine uygunluğu kontrol etme ve hatta ekmeğin ve francala imal eden fırın ve fabrikaların imalat ve üretimden kaçınmaları durumunda belediyelere mülki amirin onayıyla fırın işletebilme yönünde yetki, sorumluluk ve hak verilmiştir (Resmi Gazete, 1930). Tekeli (2009), bu düzenlemeyi belediyelerin pasif bir denetleyici olmaktan çıkarılması, belediyelerin rolünün düzenleyici ve üretici bir konuma dönüştürülmesi olarak özetlemektedir.

Bu düzenlemenin esas nedeni 1938 sonrasında et ve ekmeğin fiyatlarındaki artışın düşürülmesi için belediyelerin etkin bir rol oynayabilmesidir. Belediyelerin ekmeğin fabrikaları kurmaları, değirmenleri işletmeleri bu sürece müdahale araçları olarak değerlendirilmektedir. Belediyelerin bu düzenleyici ve üretici yetkileri genellikle küçük girişimci ve esnafla karşı karşıya gelinmesine neden olmaktadır (Tekeli, 2009, s. 107).

Şehirlerdeki gıda temini ve fiyat istikrarı için 1940 yılında Milli Koruma Kanunu çıkarılmış, bu kanun ile hükümetin mal ve hizmetlerin üretim, fiyat, satış gibi hususlarını düzenlemeye yetkili olduğunun ve yetkisini de belediyeler ile birlikte uygulayabileceğinin yasal çerçevesi çizilmiştir (Resmi Gazete, 1940).

Tekeli (2009), Milli Koruma Kanunu kaldırılınca belediyelerin mal ve hizmetlerin fiyat etiketini düzenleme işlevinde önemli boşluklar oluştuğunu ifade etmektedir. Şehirdeki küçük girişimci ve esnafı rahatlatan bu düzenleme şehirlinin aleyhine rant oluşturma olanaklarına zemin hazırlamıştır. Belediyelerin

iktisadi görevlerini etkileyen bir diğer gelişme, 1964 yılında çıkarılan 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'dur<sup>4</sup> (Resmi Gazete, 1964).

Tekeli (2009) bu gelişmelerin belediyelerin özellikle 1973 sonrasında kentte oluşan "tekeli" ve "kurumsal" rantları kırıci üretim yapılarını kırmak amacıyla ekme fabrikalarını hayata geçirmelerine neden olduğunu vurgulamaktadır. Belediyelerin kent hayatındaki mal ve hizmetlere yönelik yeni faaliyet alanları, belediyelere kentin üretimi ve tüketimini düzenleyici bir rol kazandırmıştır. Bayraktar 1973 sonrası belediyeçilik dönemini ve uygulamalarını üretim, tüketim, düzenleme, kurumsal dayanışma ve kaynak yaratıcı gibi ilkeler üzerine yükselen yeni belediyeçilik anlayışı olarak özetlemektedir (Bayraktar, 2014, s. 8).

Bu çalışmada, kentin temel gıdası olan ekmeğin üretimi ve tüketiminin tarihsel, ekonomik ve politik gelişimi özetlenmiştir. Ayrıca kentin gıda üretiminde ekmeğin üretimi ve tüketiminin hem kamu politikasının hem de kent politikasının kesişim noktasında yer aldığı ileri sürülmektedir. Bu çalışmada ifade edilen kamu ve kent politikası ise, iktidarın belirli bir sektöre, kesime ya da mal ve hizmet üretim sürecine yönelik kamu yetkilerini kullanarak uygulama(dıkları) kararlar, icraatlar bütünü olarak kabul edilmektedir (Bayırbağ, 2013, s. 44-60; Knoepfel, Larrue, Varone ve Hill, 2007, s. 24; Yaman, 2021, s. 49; Yıldız ve Sobacı, 2013, s. 13).

Araştırmanın problemi kentin temel gıda maddesi olan ekmeğin üretim ve tüketim sürecinin ekonomi politiğinin analizidir. Kavramların tarihi onların kapsam, alan ve içeriklerinin de değişme/dönüşme tarihidir. Ekonomi politik kavramı/deyimi için de bu böyledir (Üşür, 2011, s. 11). Ekonomi politik kavramı da çok boyutlu ve tek bir tanıma sığmayan anlama sahiptir. Bu özelliği nedeniyle ekonomi politiğin kavram ve anlayışları üzerine tartışmalar güncelliğini korumaktadır. Üşür (2011) kavramların/deyimlerin zaman ve mekan boyutu olduğunu vurgular. Tarihsel olarak ekonomi politik deyiminin kullanımı on yedinci yüzyıl ile başlayan ticari kapitalizmin ürünüdür. Bilim devrimiyle doğa ve toplumu anlama çabasının referansları aklı, devlet formunun da ulusal ve merkezi bir yapıya geçişini mümkün kılmıştır. Bu geçiş toplumsal-ekonomik/üretim ilişkileri(kapitalist) ve toplumsal gelişimi inceleyen ekonomi politiğin konusunu oluşturmaktadır (Nikitin, 1968, s. 20-22; Üşür, 2011). Lenin ve

<sup>4</sup> 507 Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'na göre belirli meslek dalında faaliyet göstermek isteyenlerin esnaf ve sanatkar demeye (günümüzde 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'na göre çalışan esnaf odalarıdır.) üye olmaları mecburiyeti getirilmiştir. Belediyelerin işyeri ruhsatı, çalışma izin verme yetkisi olsa da demeye kayıt olma zorunluluğu nedeniyle şehirde yeni işyerlerinin piyasaya girilmesinde sınırlama getirilmesine, rant oluşturulmasına zemin hazırlamıştır (Resmi Gazete, 1964, 2005c; Tekeli, 2009, s. 109).

Lange ekonomi politikasının konusunu insanların yaşamlarını sürdürürken ihtiyaçlarını gidermeye yarayan maddi araçların üretim ve değişimini yöneten toplumsal konuların, yasaların bilimi olarak tanımlamaktadır (Engels, 1977, s. 249-250; Lange, 1965, s. 9) Bu tanımdan hareketle çalışmada ekonomi politik kavramı toplumsal gelişimin analiz edilmesinde tarihsel ve bütüncül bir yaklaşım getirmesi nedeniyle tercih edilmiştir. Çalışmanın içeriği ve kapsamı açısından “halk ekmeğin” üretim sürecindeki ilişkileri, tüketimi, üretim ve tüketim sürecindeki merkezi ve yerel idarelerin rolü üzerine odaklanılmıştır. Araştırma kapsamında kentin ekmeğin üretim sürecinin hangi mevzuat hükümlerine göre yapıldığı, bu sürecin belirlenmesinde kamu ve kent politikasının rolünün ne olduğu, kentte üretilen ekmeğin ve fiyat tarifesinin hangi aktörlerin çatışması ve uzlaşmaları ile çözüme kavuşturulduğu gibi sorulara cevap aranmıştır.

Sosyal gerçekliğin araştırılmasında ve incelenmesinde sosyal bilimlerde farklı yaklaşımlara başvurulmaktadır. Toplumsal gerçekliğin varlığına ilişkin ontolojik sorular ile sosyal gerçekliğin bilgisine yönelik epistemolojik sorular çerçevesinde sosyal bilimin metodolojisi gelişmektedir. Bu anlamda sosyal gerçekliği nesnel gerçeklik olarak açıklayan pozitivism, sosyal gerçekliği hem nesnel hem de öznel bağlantılarla açıklamaya çalışan yorumsamacı yaklaşımlar başlıca tercih edilenlerdir (Erdoğan ve Semerci, 2021, s. 27). Eleştirel gerçekçilik hem pozitivist hem de relativist anlayışlara yönetsel bir alternatif olarak ortaya çıkmıştır (Ozan, 2001, s. 11). Eleştirel gerçekçilik bu alternatifliğini Bhaskar’ın bilginin dışında bağımsız bir dünya olduğu görüşüyle ileri sürer. Bu dünya algımız ve gözlemlerimiz dışında gerçekliğe sahiptir (Bhaskar, 2008, s. 15). Gerçeklik ise nesnel ilişkisel yapısından kaynaklanmaktadır. Sosyal gerçeklik, sosyal olayın ve sosyal aktörlerin meydana getirdiği fiili, görgül, gerçek düzenlemeler ve ilişkiler bağlamında var olmaktadır (Ozan, 2001). Eleştirel gerçekçiliğe göre eylem, söylem ve kurumlar kavrama bağlı ve ilişkisel olarak açıklanabilmektedir. Sosyal bilim bu sosyal pratiğin içerisinden bilgisini üretir. Bu üretim sürecinde, sosyal gerçekliği açıklamak ve anlayabilmek için eleştirel bir bakış açısı getirmektedir (Sayer, 1992, s. 5-7). Çalışmada sosyal gerçekliğin anlaşılmasında fiili, görgül ve gerçek düzenlemeleri, ilişkileri aktör, yapı ve nedensellik bağlamında incelemeye imkan veren eleştirel gerçekçilik hem yorumsamacı hem de pozitivist bir değerlendirmeye imkân vermesi nedeniyle tercih edilmiştir (Sayer, 1992, s. 90-95). Bu yöntemde hem tündengelim hem de tümevarım stratejileri birlikte kullanılmış, çalışmada kullanılan nicel ve nitel veriler, doküman incelemesi tekniği kullanılarak toplanmıştır. Doküman incelemesi, araştırma konusuna ait bilgileri içeren yazılı materyallerin zaman içerisindeki değişim ve dönüşümlerini göstermesi ve ayrıca politika

metinlerinin kamu ve kent politikası analizine temel referans kaynağı olması nedeniyle de tercih edilmiştir. (Arslan, 2012, s. 30-50; Duygu, 2012, s. 195-200; Knoepfel ve diğerleri, 2007, s. 24-26; Yaman, 2021, s. 5).

Çalışmanın birinci bölümünde kentin ekmek üretim süreci ve bu sürecin içerisinde yer alan üretici, düzenleyici ve denetleyici aktörler analiz edilmiştir. İkinci bölümde ise kentin ekmek üretimi ve tüketimi sürecinde önemli rol oynayan piyasa ve kamunun karşı karşıya geldiği fiyat tarifeleri ve bu tarifelerin işlevi ve uygulamaları değerlendirilmiştir. Üçüncü bölümde ise belediyelerce sunulan halk ekmeğinin üretim ve tüketim sürecinin ekonomi politikasına değinilmiştir. Belediyeleri halk ekmek üretim sürecine yönlendiren nedenler tarihsel olarak incelenmiş ve mevcut ve farklı uygulamalara yönelik örnekler verilmiştir. Ayrıca halk ekmek uygulamasının kent ekonomisinin denetlenmesi ve düzenlenmesi bakımından kentsel politika uygulama aracı olarak tercih edildiği ileri sürülmüştür. Bu uygulamanın kent ekonomisi aktörlerince haksız rekabet yaratıcı bir işleve de sahip olduğu savına da yer verilmiştir.

### **Kentin Ekmek Üretim Sürecinin ve Yapısının Analizi**

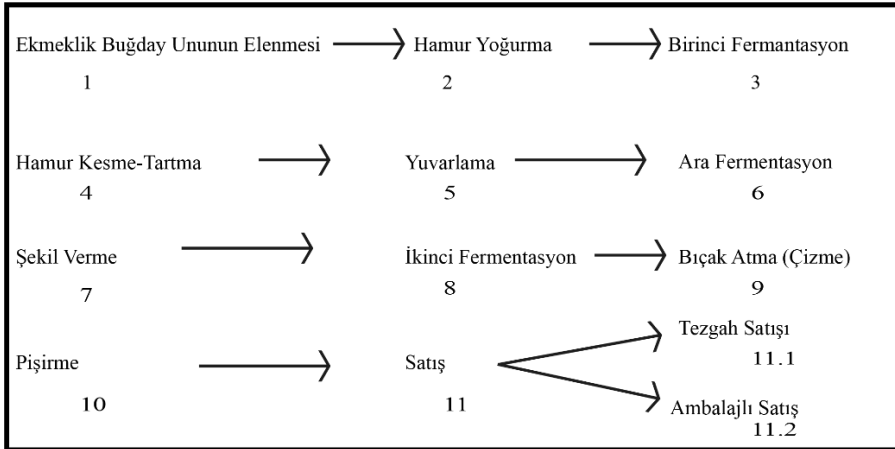
Ekmeğinin halkın temel besin ihtiyacını karşılayan gıda olması nedeniyle üretim süreci, olağan ya da olağanüstü (savaş, salgın vb.) durumlarda dahi aktsatılmadan topluma sunulması olmazsa olmaz bir nitelik taşımaktadır.

Ekmeğinin kamusal bir ürün olarak değerlendirilmesi nedeniyle ekmeğinin üretim sürecinin tarihin hiçbir döneminde piyasaya ya da üreticilerin tekeline bırakılmadığı görülmüştür. Selçuklu ve Osmanlı Devleti'nde ekmeğinin üretim sürecinde önemli bir yer tutan tahıl ve buğday üretimi ilk olarak düzenlenmiş, ardından ekmeğinin temel girdisi olan unun üretimi ve kalitesi belirli standartlara kavuşturulmuş, ekmeğinin üretimini sağlayan fırıncıların işyerlerinin özellikleri ve ekmeğinin fiyatı belirli kurallara dayandırılmıştır (Genç, 2007, s. 59-62; Özgüdenli ve Uzunağaç, 2014, s. 43-50; Şaşmazer, 2000, s. 30-40).

Birinci Dünya Savaşında ve sonraki dönemde İkinci Dünya Savaşı'nın etkisiyle savaş ekonomisinin ön plana çıkması, Milli Koruma Kanunu'na dayanılarak halkın temel gıdası olan ekmeğinin karneye bağlanmasına neden olmuştur. Bu dönemde hububat üretimi, temini, yetersizliği ve istikrarsızlığı nedeniyle ekmek tüketimi de kişi başına göre sınırlı şekilde arz edilmiştir (Bakar, 2013, s. 1-30).

Ülkemizde ekmek üretiminin süreci ve yapısı her zaman kamu otoritesinin denetimi ve kontrolü altında gerçekleştirilmiştir. Günümüzde 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu çerçevesinde gıda,

halk sağlığı, bitki ve hayvan sağlığı, tüketicinin menfaati ve çevrenin korunması gibi konular dikkate alınarak ekmeğin üretim süreci belirli kurallara bağlanmıştır (Resmi Gazete, 2010). 5996 sayılı Kanuna göre üretilen, satılan ve toplu tüketime konu olan bütün gıda maddelerinin ve özellikle ekmekte gıda güvenliği Tarım ve Orman Bakanlığı'nca sağlanmaktadır. 5996 sayılı Kanuna göre çıkarılan "Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği" de gıda ürünlerinin bilhassa ekmeğin üretim, dağıtım ve tüketim sürecindeki kriterleri belirlemektedir. (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2012). Ekmeğin üretim sürecini belirleyen esas düzenleme ise "Türk Gıda Kodeksi Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tebliği" dir. Bu tebliğe göre tüketime sunulan ekmek, ekmek çeşitleri, diğer ekmek çeşitlerinin tekniğe uygun, hijyen koşullarında üretim, dağıtım, muhafaza, taşıma ve pazarlanmasına ilişkin özellikler belirlenmektedir (Resmi Gazete, 2012). Bu çalışmada incelenen ve Tebliğin 4'üncü maddesinin (e) bendinde yer verilen ekmeğin üretim ve tüketim süreci analiz edilmiştir<sup>5</sup>.



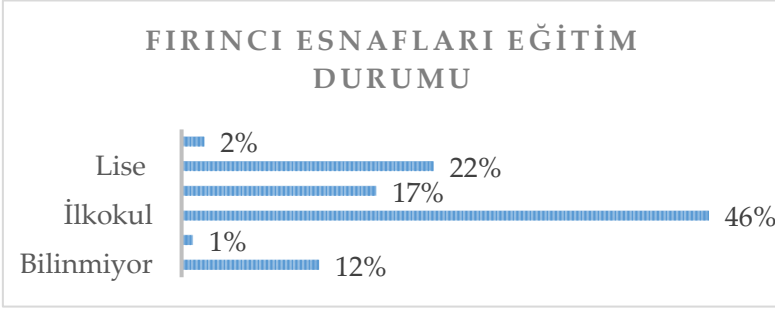
Şekil 1. Ekmek Üretim Süreci Aşamaları (Vangöl, 2021, s. 2-3), yazar tarafından hazırlanmıştır.

Vangöl (2021) ekmeğin üretim aşamasının 11 ayrı işlem sonucunda tamamlandığını, bu işlemlerin maliyet ve fiyata doğrudan etki ettiğini söylemektedir. Tebliğe uygun ekmek üretim sürecinde ister fırıncı esnafı ister işletmeler ya da belediye halk ekmek fabrikaları aynı işlem sürecinden geçerek ekmek üretim zincirini tamamlamaktadır. Bu üretim sürecinde Gümrük ve

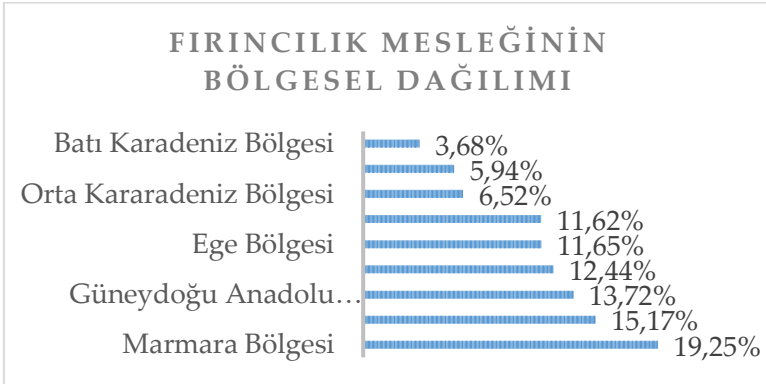
<sup>5</sup> Ekmek, buğday ununa; su, tuz, maya (*Saccharomyces cerevisiae*) gerektiğinde şeker, enzimler, enzim kaynağı olarak malt unu, vital gluten ve izin verilen katkı maddeleri ilave edilip bu karışımın tekniğine uygun olarak yoğrulması, şekillendirilmesi, fermentasyona bırakılması ve pişirilmesi ile yapılan ürünü" ifade etmektedir (Resmi Gazete, 2012).



Ticaret Bakanlığı'nun 2015 yılı verilerine göre esnaf-sanatkarlarca 15.374 fırın faaliyet yürütmektedir. Bu fırınların yüzde 11'i kadın esnaf ve sanatkarlar tarafından işletilmektedir. (T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü, 2017, s. 17).



**Şekil 2.** Fırıncılık Faaliyetini Yürüten Esnafın Eğitim Durumu, yazar tarafından hazırlanmıştır (Kaynak: (T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü, 2017, s. 55)



**Şekil 3.** Fırıncılık Mesleği Bölgesel Dağılımı, yazar tarafından hazırlanmıştır (Kaynak: T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü, 2017, s. 56).

Yukarıda sayıları ve özellikleri belirtilen fırınlar, 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşlarına bağlı olarak çalışan esnaf ve sanatkar tarafından işletilmektedir (Resmi Gazete, 2005a). Kentin içerisinde fıırıncılık mesleğini yürüten ancak Ticaret ve Sanayi Odalarına kayıtlı işletmelerde yer almaktadır. Bu işletmelerin sayısı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin kapasite raporu istatistikleri ve Gelir İdaresi Dairesi Başkanlığı'nın NACE 6'lı Faaliyet Kodlarına Göre Yıllık Gelir ve Kurumlar Vergisi ve Matrah Bilgileri 'ne göre yaklaşık 15 bin civarında olduğu tahmin edilmektedir (Gelir İdaresi Daire Başkanlığı, 2015; TOBB, 2020).

Ekmeğin üretim sürecini gerçekleştiren fırıncı esnafları ile işletmelere ekmeğin ham maddesi olan unu ise, Toprak Mahsulleri Ofisi'nin 2019 yılı Hububat Sektörü Raporuna göre yüzde 51 kapasite ile çalışan 671 un fabrikasınınca temin edilmektedir (Toprak Mahsulleri Ofisi, 2019, s. 34). Türkiye'de 15.850.000 milyon ton ekmeğlik buğday üretimi yapılmaktadır. Ülkemizde buğday, her bölgede yetiştirilebilmekle birlikte buğday üretiminde %33 ile ilk sırada İç Anadolu Bölgesi, %18 ile Marmara Bölgesi, %14 ile Güneydoğu Anadolu Bölgesi takip etmektedir (Toprak Mahsulleri Ofisi, 2019, s. 22).

Kentin gıda üretimindeki ekmeğin üretim sürecinde un fabrikaları, fırınlar / işletmeler özel sektör olarak yer almaktadır. Bu aktörler yanında kamu sektörü olarak ise belediyelerin "halk ekmeği" fabrikaları da bulunmaktadır. Belediyeler şirket ya da iştiraklerine bağlı kuruluşlar eliyle halk ekmeği fabrikalarını işletmektedir. Belediyelerin bu rolü ile birlikte kentin ekmeğin üretim sürecinde un fabrikaları, fırıncı esnafları, fırın ürünleri imalatı yapan işletmeler ve belediye halk ekmeği fabrikaları olarak kamu ve özel sektörün yer aldığı görülmektedir. Çalışmada belediyelerin halk ekmeği uygulamaları üçüncü bölümde özel olarak incelenmektedir. Bir sonraki bölümde üretim sürecinin sonunda tüketiciyle buluşturulan ekmeğin fiyat politikasının belirlenme süreci analiz edilmiştir.

### **Kentte Üretilen Ekmeğin Fiyatının Belirlenme Süreci**

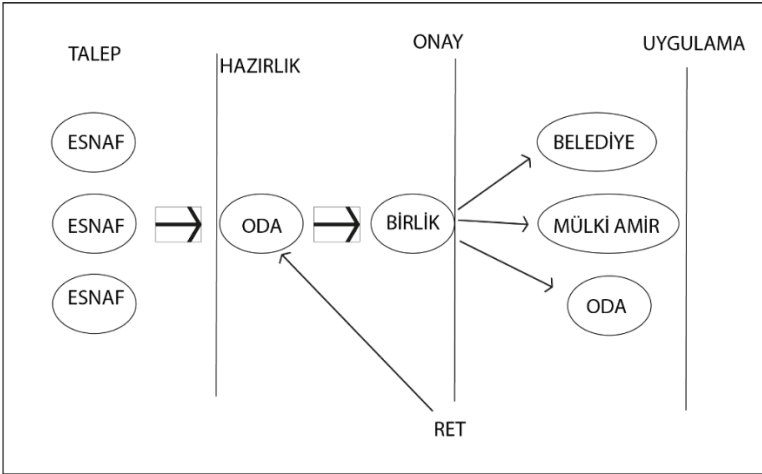
Kentte üretilen ekmeğin fiyatını belirleme de iki ana unsur etkili olmaktadır. Birincisi ekmeğin üretiminde kullanılan buğdayın üretim miktarı ve fiyatı, bunu takiben ekmeğlik buğdaydan üretilen unun maliyeti ekmeğin fiyatının belirlenmesinde ana kalemleri oluşturmaktadır. Osmanlı Devleti'nin her şehrinde ekmeğin kalitesi, miktarı ve fiyatı sürekli olarak denetlenmekte, belirlenen kriterler dışında üretilen ve satılan ekmeğin üretici ve satıcılarına yaptırım uygulanmaktadır (Genç, 2007; İnalçık, 1994).

Osmanlı Devleti'nde ekmeğin, buğday, un vb. temel ihtiyaç maddelerinin satışı narha bağlanmıştı. Narh, bir mala resmi makamlarca konulan azami fiyatları ifade etmektedir. Narhın belirlenmesinde hem o malı satacak esnafa hem de müşteriye zarar vermeyecek şekilde dikkat edilirdi. Narhın denetimi de devlet tarafından bizzat takip edilirdi. Narh politikasının faaliyet alanı esnaf yapılanmasının sınırı ile örtüşen şehir ve kasaba merkezleridir (Göktepe, 2017, s. 900-904).

Osmanlı'dan gelen bu uygulama Cumhuriyet Döneminde de devam ettirilmiştir. 1938 yılında çıkarılan 3489 sayılı "Pazarlıksız Satış Mecburiyetine Dair Kanun" çerçevesinde satıcının malına etiket koyma zorunluluğu vardı.

Bu etiketin altında satış yapamazdı. 1580 sayılı Belediye Kanununa göre, azami ücret ve fiyat tarifelerine uyulmasını temin etmek belediyelerin görevleri arasında sayılmıştı (Tekeli, 2009, s. 108).

Günümüzde 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Kanununun 54'üncü maddesinde tüketicinin bilgilendirilmesi ve menfaatlerinin korunması amacıyla fiyat etiketi uygulaması da düzenlenmiştir (Resmi Gazete, 2013). Ayrıca, 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 62'inci maddesinde esnaf ve sanatkarlarca üretilen mal ve hizmetlerin azami hadleri gösteren fiyat tarifelerinin, yine esnafın bağlı bulunduğu odalarca hazırlanacağı ve mensubu olduğu birlik yönetim kurulunun onaylanması, belediye, mülki amirlik ve ilgili odaya bildirilmesi ile yürürlüğe gireceği belirlenmiştir (Resmi Gazete, 2005a).

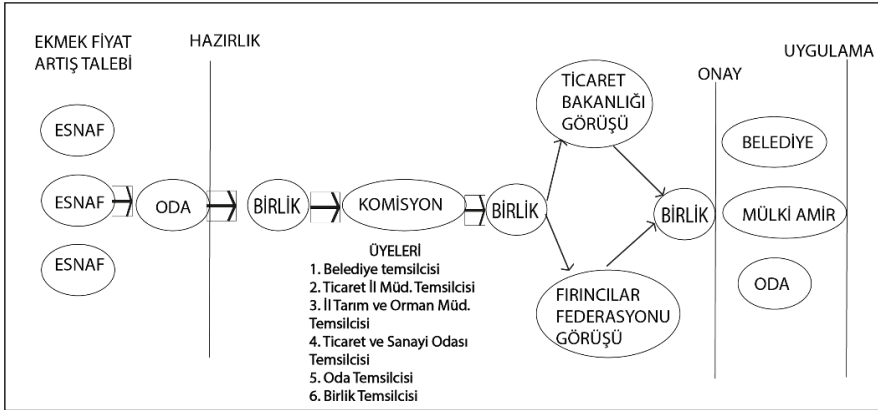


**Şekil 4.** Fiyat Tarifesinin Belirlenme Şekli (Ekmek Harici) / Kaynak: Esnaf ve Sanatkarlarca Üretilen Mal ve Hizmetlerin Fiyat Tarifeleri Hakkında Yönetmelik Çerçevesinde yazar tarafından hazırlanmıştır.

Esnaf ve sanatkarlarca belirlenen fiyat tarifelerine belediyeler veya o yerin en büyük mülki amirince itiraz edilmesi durumunda, anlaşmaya varılmazsa on beş gün içerisinde mülki amirin başkanlığında ticaret ve sanayi odası, esnaf ve sanatkarlar odaları birliğinin temsilcilerinin katılımıyla komisyon toplanmaktadır. Komisyon salt çoğunluğu ile fiyat kararını alır. Komisyonca tarifeler uygun bulunmazsa tarife yürürlükten kalkar. Komisyonca itiraz ilgili ticaret mahkemesine yapılır ve mahkemenin kararı kesindir (Resmi Gazete, 2005a).

2008 yılında çıkarılan “Esnaf ve Sanatkarlarca Üretilen Mal ve Hizmetlerin Fiyat Tarifeleri Hakkında Yönetmelik” ile mal ve hizmetlere ilişkin fiyat tarifelerinin belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesine dair usul ve esaslar belirlenmiştir. Odalar, tarifelerini yapacakları mal ve hizmetler için daha önceki dönem belirlenmiş olan tarifedeki hadler göz önüne alınarak, gerekli maliyet hesaplarını yaparak yeni döneme ait tarifelerini birliğe gönderir. Birlik tarafından istenilen tarife ücretleri ya onaylanır ya da ret edilir. Belirlenen ve yürürlüğe giren tarifeler, tüketicinin görebileceği, okuyabileceği yerlerde görünür olacak şekilde sergilenmektedir (Resmi Gazete, 2008).

Yukarıda ifade edilen ve Şekil 4’te gösterilen kent içerisinde üretilen ve mal ve hizmetlerin fiyat tarifeleri ekmeğin harici mal ve hizmetlerin fiyatlarında uygulanmaktadır. 2017 yılında fiyat tarifelerinin belirlenme usul ve esasında Ticaret Bakanlığınca değişikliğe gidilmiştir. Buna göre; “Türk Gıda Kodeksi Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tebliğinin 4’ üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde tanımlanan ekmeğin fiyatına ilişkin tarifeler, sırasıyla, ilgili belediye, Ticaret İl Müdürlüğü, İl Gıda Tarım Hayvancılık Müdürlüğü, ticaret ve sanayi odası ile ilgili odanın temsilcilerinden oluşan komisyonun değerlendirilmesi, ilgili federasyonun ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığının görüşünün alınmasından sonra Birlik tarafından onaylanır” hükmüne göre belirlenmektedir (Resmi Gazete, 2012).



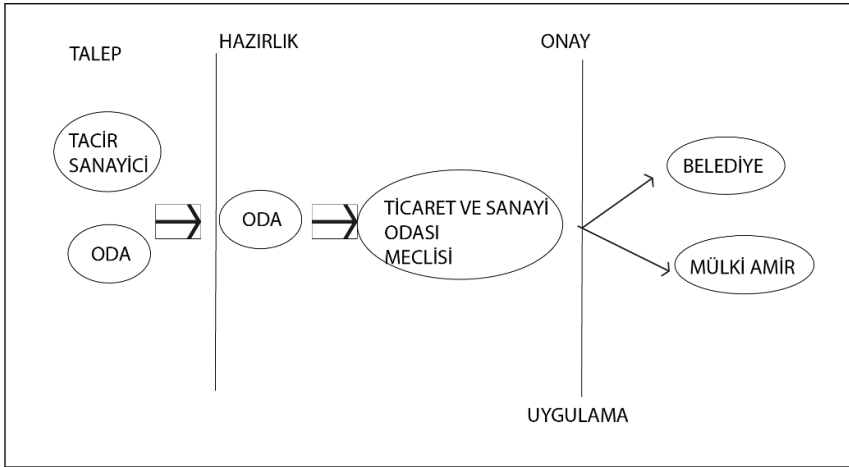
Şekil 5. Ekmek Fiyat Tarifelerinin Belirlenme Şekli / Kaynak: Esnaf ve Sanatkarlarca Üretilen Mal ve Hizmetlerin Fiyat Tarifeleri Hakkında Yönetmelik Çerçevesinde yazar tarafından hazırlanmıştır.

2017 yılındaki değişiklikle kentte üretilen ekmeğin fiyatının belirlenme usul ve esaslarında merkezi hükümetin görüşü ile doğrudan bir denetim mekanizması getirilmiştir. Kent içerisindeki dinamiklerle müzakere edilerek çözüme kavuşturulan ekmeğin fiyatı uygulamasına merkezi hükümetin olumlu

görüşü olmadan uygulanması güçleştirilmiştir. Bu uygulama ile Türkiye’de illere göre farklı ekmek tarifelerinin önüne geçilmesi planlanmakta ve ekmeğin fiyatının belirlenmesinde yerelden merkeze yeni bir kontrol sistemi getirilmektedir.

Kentin gıda ekonomisinde mal ve hizmetlerin fiyatları iki ana aktör tarafından hazırlanarak belirlenmektedir. Yukarıda ifade edilen 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşlarına göre faaliyetlerini yürüten esnaf-sanatkarlarca üretilen mal ve hizmetlerin fiyat tarifeleri esnaf ve sanatkar odalarınca belirlenmektedir. Bu belirlenimde birinci aktör esnaf ve sanatkarlar ve meslek kuruluşlarıdır. İkinci aktör ise, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu’na tabi odalarca kent ekonomisindeki fiyat tarifeleri belirlenmektedir (Resmi Gazete, 2004a).

5174 sayılı Kanuna dayanılarak “Tacir ve Sanayiciler Tarafından Üretilen Mal ve Hizmetlerin Azami Fiyat Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde de kentte üretilen mal ve hizmetlerin fiyat tarifeleri belirlenmektedir. 2017 yılında yapılan yönetmelik değişikliği ile birlikte ticaret ve sanayi odalarına kayıtlı işletmelerin uygulayacağı ekmek tarifeleri Bakanlık onayına tabi edilmiştir. Şekil 5’te ekmek fiyat tarifesinin belirlenme şeklinde görüleceği gibi ticaret ve sanayi odalarının ilgili temsilcileri de komisyona dahil edilerek kentin ekmek fiyatları belirlenmektedir (Resmi Gazete, 2004b).



**Şekil 6.** Ticaret ve Sanayi Odalarınca Belirlenen Fiyat Tarifeleri (Kaynak: Tacir ve Sanayiciler Tarafından Üretilen Mal ve Hizmetlerin Azami Fiyat Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik Çerçevesinde yazar tarafından hazırlanmıştır).

Fırıncılar, kuracakları federasyonla Türkiye'nin her yerinde tek fiyat belirlemeyi planlıyor

# Ekmekte 'zam tekeli' hazırlığı

► Fırıncılar, ekmeğe ülke çapında "tek fiyat" abalarını, "kalite standardı" gerekçesiyle layandıyorlar. Buna karşın, iller arasında maliyet farklılıklarının çok yüksek olduğuna dikkat çekilerek 400 gram ekmeğin 10 bin liraya alan İğdir'deki atarında, İçel'deki gibi 230 gramlık ekmeğin 15 bin liradan yediminin insafsızlık olacağı belirtiliyor.

## RYLA GENÇ

Buğdaydaki spekülasyonu insat bilecek ekmeğe sürekli am yapan fırıncılar, bütün illerde örgütlü bir federasyon olarak "fiyat tekeli" oluşturmanın hazırlıklarını yapıyorlar. Kalite standartlarını sabitlemek gerekçesiyle süren İstanbul Fırıncılar Odası, Federasyon yoluyla tekelleşmenin hukuki hazırlıklarını yürüten Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, federasyonların fiyat çökürmelerini yetkilerini bulmadığını açıkladı. Rekabet Yasası'nın fiyat-

ların serbest piyasada oluşmasını öngördüğünü belirten Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müsteşarı Ersan Yavuz, Rekabet Kurulu oluşturulmadığı için yasasının anda tam anlamıyla işlemediğine dikkat çekerek buna karşın hâvala-yürürlükte olan 597 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Yasası'nın da federasyona fiyat açıklama yetkisi vermediğini hatırlattı.

Federasyon çatısı altında toplanmanın, fırıncıların işbirliği içinine sokacağına değinen Yavuz, federasyonun zamanla yasal hakkı olmasa bile fiyat açıklayarak, tekel olu-

| İl        | Fiyat (TL)       | İl        | Fiyat (TL)       |
|-----------|------------------|-----------|------------------|
| Adana     | 230 gr 13.000 TL | Konya     | 250 gr 12.500 TL |
| Adıyaman  | 270 gr 10.000 TL | Kars      | 250 gr 13.000 TL |
| Ankara    | 258 gr 12.500 TL | Mardin    | 300 gr 12.500 TL |
| Antalya   | 260 gr 15.000 TL | K.Maraş   | 250 gr 12.000 TL |
| Artvin    | 380 gr 20.000 TL | Malatya   | 245 gr 12.500 TL |
| Bakırköy  | 250 gr 12.500 TL | Niğde     | 270 gr 13.000 TL |
| Batman    | 240 gr 10.000 TL | Ordu      | 320 gr 15.000 TL |
| Bitlis    | 250 gr 10.000 TL | Rize      | 380 gr 20.000 TL |
| Çanakkale | 250 gr 12.500 TL | Samsun    | 310 gr 15.000 TL |
| Çorum     | 300 gr 12.500 TL | Sirt      | 240 gr 10.000 TL |
| Elaşığ    | 220 gr 10.000 TL | Sivas     | 300 gr 12.500 TL |
| Giresun   | 430 gr 20.000 TL | Şırnak    | 240 gr 10.000 TL |
| Gümüşhane | 450 gr 20.000 TL | Tokat     | 320 gr 12.500 TL |
| Hatay     | 250 gr 12.500 TL | Karabük   | 300 gr 10.000 TL |
| İstanbul  | 250 gr 15.000 TL | Kırıkkale | 260 gr 12.000 TL |
| İzmir     | 250 gr 12.500 TL | İğdir     | 300 gr 10.000 TL |

şumana zemin hazırlayacağını dikkat çekti. İller arasında ekmeğin fiyatları arasında büyük uçurumlar bulunduğunu belirten Yavuz, federasyonun büyük illerdeki maliyetlerle küçük illerdeki maliyetleri aynı kefiye koymanın mümkün olmadığını vurgulayarak, İstanbul'daki ekmeğin fiyatlarını Hakk-arı'deki vatandaşın uygulamanın haksızlık olacağını ifade etti. Ekmeğin fiyatları ülke genelinde sabitle-

mek yerine maliyetleri azaltıcı yöntemlere başvurulması gerektiğini savunan Yavuz, tek fiyat uygulamasının hayata geçirilemeyeceğini ileri sürdü. Bugün İçel'de 300 gram ekmeğin fiyat-

ının 10 bin lira olduğuna değinen Yavuz, İçel'de 230 gram ekmeğin fiyatının 15 bin lira olduğunu hatırlatarak, "İğdir'deki vatandaşın İçel'deki fiyattan ekmeğin yedimini insafsızlık olur" diye konuştu. Federasyon kurmanın ülke genelinde fiyatların ve ekmeğin standartlarının sabitlenmesini kolaylaştıracağı savunan İstanbul Fırıncılar Odası Başkanı Fahri Özer, "250 gram ekmeğin İstanbul'da da Hakk-arı'de de aynı fiyata satılacak. Ekmeğin çeşitlerine de standart getirilip her yerde aynı fiyat ve kalitede üretilmesi sağlanacak" diye konuştu.

Federasyon kurulmasının ardından çalışmalarına hızla devam edecekleri anlatan Özer, ekmeğin dilimlenmesi olarak özel ambalaj içinde satılması planladıklarını belirterek, sıcak ekmeğin tüketmek isteyen kişilerin artmasıyla birlikte fiyatların zorunda kalmayacaklarını dile getirdi. Ambalaj malzemesi olarak kullanılacak kağıtların çevreye zararlı olmayan yanmaz kağıtlar olması planladıklarını söyleyen Özer, ekmeğin ambalajlarının maliyetleri istenir istemez artacağını kaydederek, en az 2 bin lira bir artış getireceğini vurguladı. Ekmeğin fiyatlarını ve standartlarını ülke genelinde sabitlemenin yaşanacak fiyat karmasının önlevereceğini iddia eden Özer, "Ekmeğin fiyatları konusunda artık çatlak sesler duyulmayacak" diye konuştu.

Resim 1. Ekmeğin Fiyatı Tartışması (Kaynak: Cumhuriyet Gazetesi, 16.08.1990)

Cumhuriyet Gazetesinin 16.08.1990 tarihli haberinde kentteki fırıncı esnafının federasyon kurma girişimleriyle ekmeğin zam tekelinin fırıncılar federasyonu eliyle yaratılacağı haberleştirilmiştir. Dönemin Ticaret Bakanlığı Müsteşarı Türkiye'de her ilde aynı fiyatı uygulamasının büyük il ve küçük illerdeki maliyet farkları nedeniyle haksızlık yaratacağı ifade edilmiş ve bu düzenleme uygun görülmemiştir. İstanbul Fırıncılar Odası Başkanı ise, ekmeğin fiyatlarında çatlak seslerin olmayacağını, ekmeğin çeşitlerine standart getirileceği tezini ileri sürerek bütün illerde standart fiyatı savunmuştur (Cumhuriyet Gazetesi, 1990).

Bakanlığın son düzenlemesi ile Türkiye'de ekmeğin fiyatının belirlenmesi Fırıncılar Federasyonu ya da meslek kuruluşlarına ait olmaktan çıkarılmış, Türkiye'de ekmeğin belirli gramaj ve fiyattan belirlenmesinde merkezi hükümetin yetkisini arttıracak yasal zemin hazırlanmıştır. Ancak burada Türkiye'nin her ilinde herkesin aynı gramaj ve fiyattan ekmeğin tüketileceği anlamı çıkmamaktadır. Bakanlık belirli gramajın altında ve belirli fiyatın üzerinde ekmeğin üretim ve tüketiminin yapılamayacağına karar vermektedir.

Yukarıda kent ekonomisinde üretilen mal ve hizmetlerin fiyat tarifeleri ile ekmek fiyat tarifesinin belirlenme süreci ve bu süreçteki mevzuat ile bu mevzuatta yer alan aktörlere yer verilmiştir. Bir sonraki bölümde kentin gıda üretim sürecinde ekmeğin üretimi ve dağıtımında kamu sektörü olarak yer alan belediyelerin halk ekmek uygulamaları incelenmiştir.

### **Belediyelerce Sunulan Halk Ekmeğin Ekonomi Politikası**

Belediyelerin halk ekmeği üretim sürecinde belediyelerin kentteki ekonomik etkinliğini arttırma anlayışı yatmaktadır. Özellikle 1938 yılı sonrası kentteki temel gıda ürünlerinde (et, ekmek) yaşanan fiyat artışlarını düşürmek için belediyelerce ekmek fabrikaları kurulması, değirmenlerin belediyelileştirilmesi hedeflenmiştir. Bu hedefler belediyelerin programlarında yer alsa da İkinci Dünya Savaşı nedeniyle uygulamaya konulamamıştır (Tekeli, 2009, s. 53).

Belediyelerin halk ekmek uygulamalarının tarihi 1973 sonrası belediyecilik anlayışına dayanmaktadır. Dönemin koşullarında belediyelerin kıt kaynakları nedeniyle kentsel hizmetleri sunabilmelerinde sorunlar yaşanıyordu. İhaleler yoluyla hizmet verilmesi yerine kaynak tasarrufu sağlayarak belediyelerin doğrudan üretici ya da yapımçı olarak yeni bir belediye yönetimi anlayışına geçildi. Ankara ve İstanbul'da kurulan ekmek fabrikaları bu amaca hizmet etmek için faaliyete geçirilmişti. Aynı zamanda belediyeler, kentte oluşan tekeli ve kurumsal rantları kırıcı üretime geçerek kentliler lehine üretime dahil olmuştur. 1973-1977 yılları arasında Ankara Belediye Başkanlığı'nı yürüten Vedat Dalokay, kentlinin yaşamını ucuzlatmak için belediye yetkilerini sonuna kadar kullanmış, en önemli uygulaması da ekmek fiyatlarını yükseltmemeye konusunda verdiği mücadele olmuştur. O zaman Ankara Belediyesinin ekmek fabrikası olmamasına rağmen, fiyatları yükseltmemek için kentteki fırınlara el koyarak fırınları işletmekten çekinmemiştir. Bu sürecin sonunda sosyal demokrat belediyecilik anlayışı çerçevesinde bir çok belediyede ekmek fabrikaları kurulmuştur (Tekeli, 2009, s. 8-138).

1970'lerin başında İstanbul'da yaşanan gecekondulaşma ve kent yoksulluğu sorunlarına çözüm bulmak amacıyla dönemin belediye başkanı Ahmet İsvan tarafından halk ekmek fabrikası ilk kez hayata geçirilmiştir. İstanbul'da ekonomik ve toplumsal istikrarsızlıklara ek olarak kentteki fırıncıların tekeli de belediyenin ekmek fabrikasını kurmasını da etkili olmuştur (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2020, s. 26).

Tekeli (2009) bu dönemi ve belediyelerin piyasa mallarını üretim işine girmelerini iki nedene bağlamaktadır. Birincisi ekmeğin örneğinde küçük ya da büyük girişimlerin halkın sırtından rant elde etmelerini önlemek, rant oluşumunu kırmak için belediyelerin üretime dahil olmuştur. İkincisi ise, demokratik ve özerk belediyeçilik anlayışı çerçevesinde kent halkının üretim ve tüketim sürecinde aktif rol oynaması ve bu konulara da karar verebilmelerine imkan tanınmasıdır. Çalışma kapsamında demokratik ve özerk belediyeçilik tartışmalarına değinilmemiştir. Bunun yerine belediyelerin halk ekmeğin üretim sürecinin günümüzdeki uygulamaları ele alınmıştır.

Belediyeler, kentte yaşayanların müşterek ihtiyaçlarının karşılanması için kurulan, karar organını o kentteki seçmenlerce belirlenen idari ve mali özerkliğe sahip kurumlardır. Bu kurumların kentte yaşayanlar ile olan ilişkisi hemşeri hukukuna bağlıdır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda "herkes ikamet ettiği beldenin hemşerisidir" tanımına yer verilmiştir. Bu kavram belediyeler ile kentte yaşayanlar arasındaki sosyal, ekonomik, politik ve kültürel alanlara dair karşılıklı bir bağ yaratmaktadır (Bayraktar, 2009; Resmi Gazete, 2005b). Belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında net bir tanım getirilmese de yasal düzenlemelerle belirli bir çerçeve çizilmiştir. Belediyelerin görev ve sorumlulukları temel ve isteğe bağlı hizmet alanları ve faaliyetler olarak özetlenebilmektedir (Erençin, 2006, s. 17-20).

1978'de üretime başlayan İstanbul Halk Ekmeğin Fabrikası günümüzde halen faaliyetini sürdürmektedir. Fabrikanın kuruluş amacı, İstanbul halkına en temel gıda maddesi olan ekmeğin ucuz ve sağlıklı bir şekilde sunulması, üretilmesi, dağıtılması ve kentteki ekmeğin fiyatlarının belirlenmesinde düzenleyici bir rol oynamak olarak belirlenmiştir (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2019, s. 53; İstanbul Halk Ekmeğin A.Ş., 2021).

1989 yılında Antalya Büyükşehir Belediyesince EKDAĞ A.Ş ekmeğin fabrikası, 1991 yılında Malatya Büyükşehir Belediyesince de ekmeğin piyasasına kalite ve fiyat dengesi getirmek amacıyla MEGSAŞ ekmeğin fabrikası kurulmuştur. Malatya ve Antalya Büyükşehir Belediyesi de vatandaşlara ucuz, kaliteli ekmeğin sunmak, piyasada denge ve istikrar unsurunu sağlamak amacıyla faaliyetlerini günümüzde de sürdürmektedir (Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2019, s. 220; Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2019, s. 553).





Resim 2. Belediye Ekmek Üretimi Gazete Haberi Kaynak(Cumhuriyet Gazetesi, 07.12.1990)

Resim 2'deki Cumhuriyet Gazetesi'nin 07.12.1990 tarihli haberinde ülke genelinde un, ekmek ve buğdaya gelen zamlar nedeniyle halkın ekmek ihtiyacının karşılanması ve piyasadaki dengenin korunması amacıyla anakent belediyelerinden sonra taşra belediyelerinin de fırın üretim içine girmeleri "ekmek kavgası" manşetiyle gündeme gelmiştir (Ercinas, 1990, s. 12).

2015 yılında Mersin Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nce bölgesindeki beklenmedik gelişmeler, kentteki yoğun göç, kentin işsizlik oranının yüksekliği, kentteki insanların ekonomik durumunun kötüleşmesi, yoksulluğun artması gibi nedenlerle Mersin'de yaşayan vatandaşların hem kaliteli hem de daha ucuz ekmek satın almaları amacıyla Halk Ekmek Fabrikasının kurulması ve belediyece işletilmesi de karara bağlanmıştır (Mersin Büyükşehir Belediyesi Meclisi, 2015).

Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin ekmek fabrikası 5393 sayılı Belediye Kanununun 71'inci maddesine göre tüzel kişiliğe sahip olmayan, belediye bütçesi içerisinde yer alan bütçe içi işletme modeliyle kurulmuştur. 2019 yılı itibarıyla de bütçe içi işletme olarak kurulan MER-EK Fabrikasının kapatılmasına, bu işletmenin Mersin Büyükşehir Belediyesinin şirketine devredilmesine ve bu şirket tarafından işletilmesine karar verilmiştir (Mersin Büyükşehir Belediyesi Meclisi, 2015, 2019; Resmi Gazete, 2005b).

Bu uygulamalardan anlaşılacağı üzere belediyeler kentliye ucuz ekmek tedarikini sağlamak, kentin ekmek fiyatında düzenleyici ve dengeleyici bir rol üstlenmek amacıyla ekmek fabrikalarını kurmuştur. Bu kuruluş sürecinde iki modele yer verilmektedir. Birincisi doğrudan belediye bütçesi içerisinde yer alan bütçe içi işletme modeli, ikincisi ise belediyece şirket vb. tüzel

kişilikler kurularak ekme fabrikaları faaliyetlerini sürdürmektedir. Kuruluş amacı bütün belediyelerce halka ucuz ekme sunmak ve kentteki ekmeğin fiyat dengesini sağlamak olsa da ekme fabrikalarının modeli belediye meclislerinin politikalarına göre değişiklik göstermektedir<sup>6</sup>.

**Tablo 1.** Büyükşehir Belediyeleri Ekme Fabrikalarının Üretilen Ekme

| BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ HALKEKMEK FABRİKASI OLAN | ÜRETİM ADEDİ /YIL | NÜFUS      | ORT EKMEK/ NÜFUS |
|--|-------------------|------------|------------------|
| Adana Büyükşehir Belediyesi                      | 81.345.551        | 2.258.718  | 36               |
| Ankara Büyükşehir Belediyesi                     | 19.000.000        | 5.663.322  | 3                |
| Antalya Büyükşehir Belediyesi                    | 5.475.000         | 2.548.308  | 2                |
| Aydın Büyükşehir Belediyesi                      | 10.950.000        | 1.119.084  | 10               |
| Balıkesir Büyükşehir Belediyesi                  | 15.000.000        | 1.240.285  | 12               |
| Bursa Büyükşehir Belediyesi                      | 70.000.000        | 3.101.833  | 23               |
| Erzurum Büyükşehir Belediyesi                    | 2.500.000         | 758.279    | 3                |
| İstanbul Büyükşehir Belediyesi                   | 292.000.000       | 15.462.452 | 19               |
| K.Maraş Büyükşehir Belediyesi                    | 11.102.463        | 1.168.163  | 10               |
| Kayseri Büyükşehir Belediyesi                    | 14.600.000        | 1.421.455  | 10               |
| Malatya Büyükşehir Belediyesi                    | 1.443.082         | 806.156    | 2                |
| Mersin Büyükşehir Belediyesi                     | 11.097.095        | 1.868.757  | 6                |
| TOPLAM   | 534.513.191       | 37.416.812 | 14               |

**Kaynak:** Belediyelerin 2019 yılı Faaliyet Planı Raporlarından yazar tarafından hazırlanmıştır.

12 Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilen halk ekme fabrikalarının 2019 yılında 541 milyonun üzerinde Türk Gıda Kodeksi Ekme ve Ekme Çeşitleri Tebliği'ne uygun somun ekme, halk ekme üretimi gerçekleştirilmiştir. Belediyelerin halk ekmeği 37 milyonun üzerindeki nüfusa ulaştırılmıştır. Halk ekme iki şekilde belediyelerce vatandaşlara sunulmaktadır. Birincisi belediye büfelerince ücrete tabi olarak vatandaşların satın alınımına sunulurken bazı belediyelerce de dar gelirli ve yoksul ailelere ücretsiz olarak dağıtımı da yapılmıştır (Adana Büyükşehir Belediyesi, 2019, s. 172; Mersin Büyükşehir Belediyesi, 2019, s. 312; Resmi Gazete, 2012).

Tablo 2'de belediyelerin halk ekme fabrikalarının üretilen ekmeğin, vatandaşlara arzında halk ekme büfelerini tercih ettikleri görülmektedir. Bu

<sup>6</sup> İlçe belediyelerince farklı uygulamalara rastlanılmaktadır. Samsun İlkadım Belediyesi yap-işlet-devret modeliyle özel bir şirkete halk ekme üretimini devretmiştir. (İlkadım Belediyesi, 2021).

büfeler vatandaşın kolay ulaşabilecekleri yerlere konumlandırılarak ekmeği satın almaları sağlanmaktadır.

**Tablo 2.** Büyükşehir Belediyelerince Kullanılan Ekmek Büfesi Sayısı

| BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ | EKMEK FABRİKASI                          | BÜFE BAYII |
|-----------------------|--|------------|
| Antalya               | EKDAĞ EKMEK DAĞITIM SAN TİC AŞ           | 300        |
| Balıkesir             | BALIKESİR GAYRİMENKUL YATIRIM VE GIDA AŞ | 47         |
| Erzurum               | ER TANSA AŞ                              | 15         |
| Eskişehir             | ESKİŞEHİR HALK EKMEK FABRİKASI           | 51         |
| İstanbul              | İSTABNUL HALK EKMEK AŞ                   | 650        |
| İzmir                 | KENT EKMEK FABRİKASI                     | 57         |
| Kahramanmaraş         | EKMEK FABRİKASI                          | 71         |
| Kayseri               | KENT EKMEK FIRINI                        | 26         |
| Kocaeli               | HALK EKMEK SATIŞ BİRİMİ                  | 33         |
| Mersin                | MER-EK Ekmek Fabrikası                   | 54         |

**Kaynak:** Belediyelerin 2019 yılı Faaliyet Planı Raporlarından yazar tarafından hazırlanmıştır.

Belediyeler kurdukları ekmek fırınları ve işlettikleri ekmek büfeleri ile kentın ekmek üretim faaliyetini gerçekleştiren esnaflara ve işletmelere alternatif olmaktadır. Belediyeler, ekmek üretimlerini piyasanın ve fiyatların dengeye kavuşturulması olarak savunsa da kentın üreticileri olan esnaf – sanatkarlar ve işletmeler bu durumu haksız rekabet olarak görmektedir. Türkiye Fırıncılar Federasyonu Başkanı Halil İbrahim Balcı İstanbul Halk Ekmek Büfelerinin 500’ü geçtiğini ve yeni düzenleme ile 142 tane açılmak istenmesini “belediyelerin esnafılık yapması” olarak değerlendirmektedir. Belediyelerin bu girişimlerinin esnafa karşı haksız rekabet yarattığını söylemektedir (Anadolu Ajansı, 2020)

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, halk ekmekte yaşanan yoğun talebin karşılanması için yeni büfelerin açılmasının ihtiyaç olduğunu belirterek Belediye Meclisine düzenlemeyi getirmiştir (İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi, 2021). Konu kamuoyunda İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin halk ekmek büfelerinin ilçe belediyesi alanlarında kur(dur)ulmaması yönündeki tartışmalarla gündeme gelmiştir. Bir diğer tartışma alanı ise büfelerin kim tarafından, nasıl işletileceği yönündedir. Belediye meclisince büfelerin şehit ve gazi yakınlarına, engellilere verilmesi ve bu özelliklere sahip olmayanlarca büfelerin işletilemeyeceği kararı alınmıştır. Ayrıca halk ekmeğin ulaşılabilir olması nedeniyle talep eden bütün bakkallara Halk Ekmek A.Ş satış yetkisinin verileceği de karara bağlanmıştır (Cumhuriyet Gazetesi, 2021; İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi, 2021).

Çalışmanın amacı ve kapsamı nedeniyle kamuoyunda yer aldığı şekliyle “ekmek büfelerinin engellenmesi, kurulmaması ya da açılmaması” konusu çalışmaya dahil edilmemiştir (Birgün Gazetesi, 2020; Evrensel Gazetesi, 2020).

Bir başka model ise, Ankara Büyükşehir Belediyesi Halk Ekmek Fabrikası A.Ş tarafından fabrika teslimli bayilik verilmektedir. Bayiliğin bakkal, market, kafe ve restoran olarak işletilen işletmelere verileceği belirtilmektedir (AnkaraHalkEkmek A.Ş, 2021). Mersin Büyükşehir Belediyesi şirketine ait MER-EK Fabrikası ise kentin çeşitli yerlerinde konumlandığı 54 adet büfeyi özelleştirmiştir. Özelleştirilen büfelerin kadınlar eliyle işletilmesi hedeflenmiş bu çerçevede gerekli düzenlemeler yapılmıştır (Mersin Büyükşehir Belediyesi, 2020).

Türkiye'nin farklı illerinde ekmeğe meselesi farklı şekillerde gündeme gelmektedir. 2018 yılında Gaziantep'te maliyetlerin artması nedeniyle ekmeğe zam yapılması sonucunda vatandaşların ucuz ve kaliteli ekmeğe için belediyelerin halk ekmeği yeniden açmaları talep edilmiştir. Denizli'de ise halk ekmeğinin kurulması için “change.org” adlı sitede “Denizli’de Halk Ekmek Kurulsun” adıyla kampanya başlatılmıştır (Change.org, 2015; Gaziantep Telgraf Gazetesi, 2018).

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü'nün hazırladığı sektör raporunda yerel yönetimler üç yönden eleştirilmektedir. Birincisi belediyelerin özel fırın işletmelerinin açılışında standartların aranmaması, gelişigüzel işyeri açılışlarına izin verilmesi nedeniyle kentlerde fırın enflasyonuna neden olduğu vurgulanmaktadır. İkincisi ise, belediyelerin halk ekmeği uygulamaları ile kentte üretim ve istihdam kaynağı olan fırıncılarla haksız rekabet ortamına zemin hazırlamasıdır. Üçüncüsü halk ekmeği büfelerinin belediyenin istediği yere kurabilmesi, belediyece kiralanması ve maliyetlerin belediyece karşılanması nedeniyle haksız rekabeti çok boyutlu bir şekilde yarattığı dile getirilmektedir. Kentin ekmeğinin üretimi, piyasaya giriş çıkışı serbest olmakla birlikte halk ekmeğinin üretimi, dağıtımı ve pazarlanmasında belediyeler eliyle monopol oluşturulduğu ileri sürülebilmektedir (T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü, 2017, s. 74).

## **Tartışma ve Sonuç**

Çalışmada kentin temel gıda maddesi olan ekmeğinin üretim ve tüketim sürecinin ekonomi politikası analiz edilmiştir. Ekmeğinin üretim ve tüketim sürecinin tarihsel, sosyal, kültürel ve ekonomik alanları yatay kesmesi nedeniyle bireyi, toplumu ve devlet ilişkilerini karşılıklı olarak etkilediği ileri sürülmüştür. Öyle ki tarihsel olarak incelendiğinde Selçuklu ve Osmanlı Devleti'nde ekmeğinin üretim ve tüketim sürecinin her aşamasının devleti yönetenlerce takip edildiği görülmüştür. Kentlerin ipe teminleri, temel gıda maddesi olan ekmeğinin kalitesi ve fiyatının belirlenmesi (narh uygulaması) devletin meşruluğu ile eşdeğer görülmüştür (İnalık, 1994, 2000).

Ekmeğin üretim ve tüketim sürecinin kontrolü ve denetiminin olmadığı bazı dönemlerde Avrupa'da da ekmeğin isyanları olarak adlandırılan toplumsal olaylar yaşanmıştır. Garrioch "Ekmeğin, Polis ve Protestolar" adlı çalışmasında 1725 yılı Fransa'da ekmeğin fiyatlarının yükselişi nedeniyle fırıncıların dükkanlarının yağmalandığı, yükselen fiyatlar nedeniyle polis gücüyle protestoların bastırıldığını belirtmiştir (Garrioch, 2001, s. 116; Kaplan, 1985, s. 26)

Türkiye'de ekmeğin üretim ve tüketim sürecini sosyal, ekonomik ve politik bağlamlarıyla değerlendirdiğimizde, ekmeğin üretimi/maliyeti, ekmeğin tüketimi/fiyatı/israfı gibi konu başlıklarıyla tartışıldığı tespit edilmiştir (Aygün, Başargan ve Aktaş, 2020, s. 22-26; Toprak Mahsulleri Ofisi, 2008; Vangöl, 2021).

Cumhuriyetin kuruluş ve sonraki dönemlerde kentlerde ekmeğin üretim ve tüketim sürecinin düzenlenmesi için belediyelere yetkiler verilmiştir. Belediyelerin ekonomik etkinliklerini arttırmak amacıyla yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler nedeniyle kentteki ekmeğin üreticileriyle belediyeler karşı karşıya gelmiştir. Bunun sonucunda belediyelerin kentteki ekmeğin üretim sürecine kurumsal ve politik anlamda müdahil olmaları 1973 sonrası toplumcu belediyeçilik anlayışının yansıması ile mümkün olmuştur. Ankara ve İstanbul Belediyeleri ekmeğin fabrikaları kurarak hem piyasanın dengesini hem de ekmeğin fiyatını düzenleyici, denetleyici bir role kavuşmuştur.

Çalışmada belediyelerin halk ekmeği üretimi politikası, üretici ve düzenleyici kentsel politikalar ve uygulamalar olarak değerlendirilmiştir.

Araştırma kapsamında kentin temel gıdası olan ekmeğin üretim ve tüketim sürecinde beş ana aktörün etkili olduğu tespit edilmiştir. Bunlar;

1. Merkezi hükümet
2. Belediyeler
3. Esnaf ve sanatkarlar (esnaf ve sanatkarlar, meslek kuruluşları)
4. İşletmeler ( tacirler, ticaret ve sanayi odaları )
5. Un üreticileri (üretici ve sanayici federasyonu)

Beş aktör ekmeğin üretim ve tüketim sürecinde doğrudan yer almaktadır. Bu aktörler hem ekmeğin üretim ve maliyet sürecini hem de fiyatının belirlenmesinde etkili olmaktadır. Ülkedeki tahıl üretimi, tedariki, ihracatı, ithalatı kentin temel gıdası olan ekmeğin üretimini ve maliyetlerini doğrudan etkilemektedir. Bu anlamda ekmeğin üretimi ve tüketimi, merkezi hükümetin tarım, gıda ve ticarete yönelik kamu politikası sürecinden etkilenmektedir. Ayrıca kentte ekmeğin üretimini gerçekleştiren esnaf ve tacirlerce hammadde ve işletme giderleri göz önüne alınarak kentteki ekmeğin fiyatı belirlenmektedir. 2017 yılı öncesinde kentlerdeki ekmeğin fiyatı esnaf ve tacirlerin talepleri ve bağlı oldukları meslek kuruluşları (esnaf odası / ticaret ve sanayi

odası) tarafından karar bağlanıyordu. Ancak, 2017 yılı sonrasında kentlerdeki ekmeğin fiyatının belirlenmesinde değişikliğe gidilmiştir. Yeni düzenlemede komisyon kurulmakta (Bknz. Şekil 5) bu komisyonda merkezi hükümetin taşra teşkilatı olan ticaret, tarım ve orman müdürlüklerine yer verilmiştir. Komisyonda onaylanan ekmeğin fiyatı Ticaret Bakanlığı'nın uygun görüşü ile kentlerde yürürlüğe girebilmektedir. Bakanlık kentlerdeki ekmeğin fiyat tarifesinin belirlenmesi, onaylanması ve yürürlüğe girmesinde aktif rol alarak piyasadaki fiyat dengesini belirleme yetkisini eline almıştır.

Kentteki ekmeğin üretim sürecinin bir diğer aktörü ise belediyelerce üretilen halk ekmeği uygulamasıdır. Belediyeler bu hizmeti mahalli müşterek ihtiyaç olarak kabul etmekte, özellikle dar gelirli ve yoksul kesimlerin ekmeğin ihtiyacının ucuz olarak temin edilmesini sağlamaktadır. Bu gerekçede belediyelerin ekmeğin fabrikaları sosyal belediyeçilik anlayışının bir yansıması olarak kabul edilmektedir.

Çalışmada Türkiye'deki 30 büyükşehir belediyesinin 2019 yılı faaliyet programı raporları incelenmiştir. 12 büyükşehir belediyesince halk ekmeği fırını işletildiği görülmüştür. Belediyelerin fırınları ya belediye bütçesine bağlı işletmeler ya da ayrı tüzel kişiliği olan şirketler olarak kurulabilmektedir. Belediyelerin halk ekmeği fabrikalarında üretilen ekmeğin, belediyelerin halk ekmeği büfelerince halka ulaştırılmaktadır. Bu uygulama kentteki ekmeğin üreticileri (esnaf-tacir) tarafından haksız rekabet olarak kabul edilmektedir. Kent ekonomisine belediyenin müdahil olması, belediyelerin esnafı yapması olarak da değerlendirilebilmekte ve eleştirilmektedir.

Belediyelerce halk ekmeği büfelerinin işletilmesi üç şekilde gerçekleştirilmektedir. Birincisi belediyelerin kendi personelleri eliyle işletilmektedir. İkincisi, şehit ve gazi yakınları, engelli bireyler ve kadınlara eliyle de büfelerin işletilmesi sağlanmaktadır. Son olarak, belediye fabrikalarının ekmeğin büfeleri üçünü kişilere bayilik olarak satılabilmekte, kiralanabilmektedir.

Çalışmadan elde edilen bulgulara göre, ekmeğin büfeleri kentsel politikanın, sosyal belediyeçiliğin bir uygulama aracı olarak tercih edilmektedir. Büfelerin işletilmesi gelir getirici bir uygulama olarak kadınlara, engellilere, şehir ve gazi yakınlarına verilmektedir. (Örn: Mersin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi). Bir diğer yandan büfelerin bayilik usulüyle verilmesi belediye ekmeğin fabrikaları için de gelir getirici bir uygulama olarak görülmektedir. Bu ise kent ekonomisindeki üreticiler tarafından haksız rekabet yaratıcı bir uygulama olarak değerlendirilmektedir.

Son olarak çalışmada, kentin temel gıdası olan ekmeğin üretim ve tüketim sürecinin kamu ve kent politikasının sosyal, ekonomik ve politik konularını yatay kestiği ileri sürülmektedir. Ayrıca merkezi hükümet, yerel yönetimler, kent ekonomisinin üreticileri ve meslek kuruluşları arasında uzlaşma, çatışma ve müzakerelere bağlı olarak kentteki ekmeğin üretim ve tüketim sürecinin belirlendiği sonucuna ulaşılmıştır.



## Extended Abstract

# The Political Economy of the Production and Consumption Process of Bread, the Staple Food of the City

\*

Ahmet Yaman

ORCID: 0000-0002-2359-8653

Bread is the main food source that cuts horizontally across historical, social, cultural and economic areas. For this reason, the production and consumption of bread is determined in the context of economic, political and social relations throughout human history. The production and consumption process of bread in Turkey, the production / cost of bread, consumption/price/waste of bread and its social, economic and political contexts were evaluated. Bread production and consumption are also analysed as a public and urban policy process. When we evaluate bread in Turkey with its social, economic and political contexts, it is seen that bread is discussed under the headings of production and consumption, waste, cost, price, and solidarity.

There are several actors that enable the production of policies related to all of these issues. The role of the central government and local governments in the production and consumption process of bread has been decisive in every period from the Ottoman period to the present. In the Ottoman Empire, the organization in the supplying of food and especially bread is followed by the sultan himself. During the Republican Period, it was seen that the municipalities made campaigns to reduce the prices of meat and bread, and bread factories and mills were operated by the municipalities to solve the bread problem. It has also been emphasized that due to the responsibilities of municipalities in regulating the economic activities that directly affect the life of the citizens, municipalities often come face to face with small entrepreneurs and tradesmen.

The historical, economic and political development of the production and consumption of bread, which is the main food of the city, is summarized. It is also suggested that the production and consumption of bread in the city's food production are at the intersection of both public policy and urban policy. In terms of

the content and scope of the study, it has been focused on the relations of "people's bread" in the production process, its consumption, the role of central and local administrations in the production and consumption process. Within the scope of the research, answers were sought to questions such as the legislative regulations of the city's bread production process, what is the role of the public and city policy in determining this process, and which actors' conflicts and compromises conducted the bread produced in the city and the price tariff resolved.

The paper has been structured based on three sections.

The first part of the study, the factors affecting the production process of bread are discussed. Since bread is considered as a public product, it has been observed that the production process of bread has never been left to the market or to the producers' monopoly in any period of history. The process and structure of bread production has always been carried out under the supervision and control of the public authority. In the bread production process of the city, a quartet structure has been defined that includes the public and private sectors as flour factories, baker's tradesmen, enterprises producing bakery products and municipal public bread factories.

In the second part, the determination and application of price tariffs that determine the production and consumption process of bread are reviewed.

The price of the bread produced in the city is determined by the production amount of the wheat used in bread production, the price, the flour produced from the wheat and the operating costs. The prices of goods and services in the city's food economy are prepared and determined by two main actors, consisting of tradesmen and craftsmen and chambers of commerce and industry. In 2017, the central government was directly involved in the price-setting process with the new rules. The actors involved in the process of determining the price of bread and the reconciliation and conflicts between these actors are analyzed.

In the third chapter, the political economy of the public bread practice, which is produced and distributed by the municipalities, is studied. The understanding of increasing the economic efficiency of the municipalities in the city lies in the production process of the public bread of the municipalities. The history of public bread practices of municipalities is based on municipal policies and practices after 1973. In the conditions of the period, there were problems in providing urban services due to the scarce resources of the municipalities. Bread factories established in Ankara and Istanbul were put into operation to serve this purpose. At the same time, the municipalities have been involved in production in favor of the citizens, by switching to production that breaks the monopolistic and corporate rents in the city.



it was concluded that the production and consumption of bread, which is the staple food of the city, has been under the control and control of the central and local administrations throughout history. Within the scope of the research, it has been determined that five main actors are effective in the production and consumption process of bread, which is the main food of the city. These;

1. Central government
2. Municipalities
3. Craftsmen and Tradesmen (Unions and Chambers )
4. Businesses (traders, chambers of commerce and industry )
5. Flour producers (producer and industrialist federation)

It has been argued that the production and consumption process of bread affects the individual, society and state relations mutually because it cuts horizontally across historical, social, cultural and economic fields. Public bread production policy of municipalities has been evaluated as producer and regulatory urban policies and practices. The operation of public bread kiosks by municipalities is carried out in three ways. The first is managed by the municipal personnel. Secondly, kiosks are operated by relatives of martyrs and veterans, disabled individuals and women. Finally, bread kiosks can be sold or rented to third parties as dealers by municipal factories. According to the findings obtained from the study, bread kiosks are preferred as an implementation tool of urban policy and social municipality. However, it has been concluded that this function is an unfair competition-creating practice for the producers of the city's bread products.

### Kaynakça/References

- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2019). *Faaliyet raporu 2019*.
- Anadolu Ajansı. (2020). Türkiye Fırıncılar Federasyonu, İBB'nin yeni halk ekme büfesi açma talebine tepki gösterdi. 25 Haziran 2021 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/turkiye-firincilar-federasyonu-ibbnin-yeni-halk-ekmek-bufesi-acma-talebine-tepki-gosterdi/2077741> adresinden erişildi.
- AnkaraHalkEkmek A.Ş. (2021). Bayilik sözleşmesi çekiliş katılım şartları ve kuralları. 24 Haziran 2021 tarihinde <http://www.ankarahalkekmek.com.tr/2021/05/24/ankara-halk-ekmek-ve-un-fabrikasi-a-s-fabrika-teslimli-bayilik-sozlesmesi-cekilis-katilim-sartlari-ve-kurallari/> adresinden erişildi.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2019). *Faaliyet raporu 2019*.
- Arslan, D. A. (2012). *Sosyoloji ve yöntem*. Mersin: Kalkan Matbaacılık.
- Aygün, İ., Başargan, B. ve Aktaş, E. (2020). Ekmek tüketim davranışını etkileyen faktörler: Mersin ili örneği. *Journal of Applied and Theoretical Social Sciences*, 2(1), 15–32. doi:10.37241/jatss.2020.6

- Bakar, B. (2013). İstanbul'da ekme karnesi uygulaması, karne ve ekme suistimalleri (1942-1946). *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, 2(12), 1–60.
- Bayırbağ, M. K. (2013). Kamu politikası analizi için bir çerçeve önerisi. M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* içinde (s. 44–66). Ankara: Adres Yayınları.
- Bayraktar, U. (2009). İl genel meclisleri ve kırsal doğru genişleyen yerel siyaset: Mersin'den ilk izlenimler. *Planlama Dergisi*, 83–91.
- Bayraktar, U. (2014). Demokratikleşme, ölçek ekonomisi ve teknik kapasite arttırımı üçgeninde yeni büyükşehir düzenlemesi. *DEHA 20 Büyükşehir ve Kentsel Dönüşüm Eki*, 8–9. <https://independent.academia.edu/UlasBayraktar> adresinden erişildi.
- Bhaskar, R. (2008). *A realist theory of science*. New York: Routledge.
- Birgün Gazetesi. (2020). AKP ve MHP, İBB'nin yeni halk ekme büfeleri açmasını bir kez daha engelledi. 22 Haziran 2021 tarihinde <https://www.birgun.net/haber/akp-ve-mhp-ibb-nin-yeni-halk-ekme-bufeleri-acmasini-bir-kez-daha-engelledi-326682> adresinden erişildi.
- Change.org. (2015). Denizli'de halk ekme kurulsun. 22 haziran 2021 tarihinde <https://www.change.org/p/denizli-buyuksehir-belediyesi-denizli-de-halk-ekme-kurulsun> adresinden erişildi.
- Cumhuriyet Gazetesi. (1990, 16 Ağustos). Ekme'te zam tekeli hazırlığı.
- Cumhuriyet Gazetesi. (2021). İBB teklif. 23 Haziran 2021 tarihinde <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/142-yeni-halk-ekme-bufesi-teklifi-kabul-edildi-1806109> adresinden erişildi.
- Demirtaş, B., Kaya, A. ve Dağistan, E. (2018). Consumers' bread consumption habits and waste status: hatay/turkey example. *Turkish Journal of Agriculture*, 6(11), 1653–1661.
- Duygu, T. (2012). Eleştirel gerçekçilik üzerine. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(3), 189–217. doi:10.1501/SBFder\_0000002259
- Engels, F. (1977). *Anti-Dühring*. Ankara: Sol Yayınları.
- Ercinas, H. (1990, 7 Aralık). Taşra belediyeleri fırıncı oldu. *Cumhuriyet Gazetesi*, s. 12.
- Erdoğan, E. ve Semerci, U. P. (2021). *Toplumsal araştırma yöntemleri için bir rehber: gereklilikler, sınırlılıklar ve incelikler*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erençin, A. (2006). Belediye görevleri üzerine bir inceleme. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 15(1), 17–29.
- Evrensel Gazetesi. (2020). Ekrem İmamoğlu: Halk ekme için mobil dağıtım yapmanın başka yollarını bulacağız. 25 Haziran 2021 tarihinde <https://www.evrensel.net/haber/422081/ekrem-imamoglu-halk-ekme-icin-mobil-dagitim-yapmanin-baska-yollarini-bulacagiz> adresinden erişildi.
- Garrioch, D. (2001). Bread, police and protest. *the making of revolutionary paris* içinde (s. 115–141). University of California Press.
- Gaziantep Telgraf Gazetesi. (2018). Çare "Halk Ekme". 25 Haziran 2021 tarihinde <https://www.telgraf.net/haber/care-halk-ekme-haberi-79536.html> adresinden erişildi.

- Gelir İdaresi Daire Başkanlığı. (2015). İstatistik. 10 Haziran 2020 tarihinde [https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user\\_upload/VI/NACE.htm](https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/NACE.htm) adresinden erişildi.
- Genç, S. (2007). XVII. ve XVIII. Yüzyıllarda Balıkesir’de ekmekeci esnafı. *U.Ü Fen - Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(12), 59–71.
- Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. Türk Gıda Kodeksi Ekmek ve Ekmek Çeşitleri (2012). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/01/20120104-6.htm> adresinden erişildi.
- Göktepe, K. (2017). İstanbul’un iaşesinin temini meselesi ve İstanbul’un iaşesine katkı sağlayan bir merkez: Tekirdağ Kazası (XVIII.-XIX. Yüzyıllar). *Belleten*, 81(292), 857–916.
- İlkadım Belediyesi. (2021). Halkekmek. 25 Haziran 2021 tarihinde <http://www.halkekmek.com/kurumsal.html> adresinden erişildi.
- İnalçık, H. (1994). İaşe osmanlı dönemi. *Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi* içinde (s. 116–119). Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- İnalçık, H. (2000). *Osmanlı imparatorluğu’nun ekonomik ve sosyal tarihi 1300-1600*.
- İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi. Halk ekmecek büfeleri yer tahsisi hk. (2021).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2019). *Faaliyet raporu 2019*.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2020). *2020-2024 Stratejik plan*. İstanbul Büyükşehir Belediyesi.
- İstanbul Halk Ekmek A.Ş. (2021). Kuruluş amacı. 25 Haziran 2021 tarihinde <http://www.ihe.istanbul/s/kurulus-amaci-25> adresinden erişildi.
- Kaplan, S. L. (1985). The Paris bread riot of 1725. *French Historical Studies*, 14(1), 23–56. doi:10.2307/286413
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. ve Hill, M. (2007). *Public policy analysis*. Bristol: Policy Press.
- Kuter, M. (2011). *İnsan ve ekmecek*. Bursa: Bursa Büyükşehir Belediyesi, BESAF.
- Lange, O. (1965). *Ekonomi politik ekonomide akımlar ve bilimsel bilgilerin belirlenmesi*. İstanbul: Ataç Kitabevi.
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. Faaliyet raporu 2019 (2019).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2019). *Faaliyet raporu 2019*.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2020). MER-EK büfeleri kadınlara emanet. 23 Haziran 2021 tarihinde <https://www.mersin.bel.tr/haber/mer-ek-bufeleri-kadinlara-emanet> adresinden erişildi.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi Meclisi. Halk ekmecek fabrikası (2015).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi Meclisi. MER-EK ekmecek fabrikası (2019).
- Nikitin, P. (1968). *Ekonomi Politik*. Sol Yayınları.
- Ozan, D. E. (2001). Sosyal bilimlerde gerçekçi-ilişkisel bir yaklaşımın ana hatları. *Praksis*, 3, 10–25.
- Özgüdenli, O. G. ve Uzunağaç, Ö. (2014). Selçuklu Anadolu’sunda ekmecek. *Marmara Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 43–72.
- Resmi Gazete. Belediye Kanunu. Pub. L. No. 1580 (1930).
- Resmi Gazete. Milli Koruma Kanunu (1940).

- Resmi Gazete. Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu. Pub. L. No. 507 (1964).
- Resmi Gazete. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu (2004).
- Resmi Gazete. Tacir ve sanayiciler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin azami fiyat tarifelerinin düzenlenmesi hakkında yönetmelik (2004).
- Resmi Gazete. Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu (2005).
- Resmi Gazete. Belediye Kanunu (2005).  
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> adresinden erişildi.
- Resmi Gazete. Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşu Kanunu (2005).
- Resmi Gazete. Esnaf ve sanatkarlarca üretilen mal ve hizmetlerin fiyat tarifeleri hakkında yönetmelik (2008).
- Resmi Gazete. Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu (2010).
- Resmi Gazete. Türk Gıda Kodeksi Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tebliği. Pub. L. No. 2012/2 (2012).
- Resmi Gazete. Tüketicinin korunması hakkında kanun (2013).
- Şaşmaz, L. M. (2000). Policy bread price and production in Ottoman Istanbul 1783-1807. *Turkish Studies Association Bulletin*, 24(1), 21-40.
- Sayer, A. (1992). *Method in Social Science*. London: Routledge.
- T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü. (2017). *Esnaf ve sanatkarlar özelinde sektör analizleri projesi gıda sektörü*. T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü.
- Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyetin belediyeçilik öyküsü (1923-1990)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- TOBB. (2020). Sanayi kapasite raporu istatistikleri. 20 Haziran 2021 tarihinde <https://www.tobb.org.tr/BilgiErisimMudurlugu/Sayfalar/sanayi-kapasite-raporu-istatistikleri.php> adresinden erişildi.
- Toprak Mahsulleri Ofisi. (2008). *Ekmek israfı ve tüketici alışkanlıkları*.
- Toprak Mahsulleri Ofisi. (2019). *2019 yılı hububat sektör raporu*.
- Üşür, İ. (2011). Ekonomi politik: zarif mezar taşları. *Praksis*, 10, 211-238.
- Vangöl, Y. (2021). *Ekmekte maliyet ve sorunlar*. İzmir: Sidas Medya.
- Yaman, A. (2021). Kamu politikası analizi bağlamında Türkiye'nin gençlik politikası. *IBAD Sosyal Bilimler Dergisi*, 10, 45-71.
- Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z. (2013). Kamu politikası ve kamu politikası Analizi. M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* içinde (s. 14-44). Ankara: Adres Yayınları.