

# Türkiye’de Kamu Sektörünün Dondurma Üretmesinin Nedeni: Eleştirel Bir Bakış

Berkan KARAGÖZ

Gaziosmanpaşa Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

berkankaragoz@hotmail.com

## Özet

Türkiye’de kamu sektörü, birçok endüstride özel mal üretiminden çekilmiş olmasına rağmen, hâlâ dondurma üretmektedir. İlgili kamu sektörü üretici birimi, son yıllarda dondurma üretim kapasitesini daha da arttırmış, pazar payını daha da genişletmeyi hedefleri içerisinde göstermiştir. Ancak kamu sektörünün dondurma üretmesinin sağlam bir argümanı yoktur. Çalışmada, kamu sektörünün özel mal üretim nedenleri ışığında, Türkiye’de kamu sektörünün dondurma üretmesinin gerekçesinin ne olabileceği araştırılmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:**kamu işletmeleri, kamunun özel mal üretimi.

**Jel Sınıflandırması:**H49, D40.

**A critical overview: The reason for the public sector’s ice cream production in Turkey**

## Abstract

Whereas, the public sector in Turkey has with drawn from the production of private-goods, the public sector in Turkey still has produces ice cream. In recent years, related public enterprise has taken up the capacity expansion of ice cream production. And also, it has got a target of growing market share. However, there isn’t a strong argument about the public sector’s ice cream production. In this study, it is researched that why the public sector in Turkey produces ice cream.

**Keywords:** public enterprises, the public sector production of private goods.

**Jel Classification:** H49, D40.

## Giriş

Kamu ekonomisindeki ortodoks paradigma açısından, kamu kesiminin özel mal ve hizmet üretmesi gerektiğine yönelik bir argüman bulunmamaktadır.

Kamu ekonomisindeki ortodoks paradigmaya göre devletin ekonomi içerisinde üretici olma vasfı belirli alanlarla sınırlıdır. Piyasanın başarısızlığı teorisi olarak adlandırılan teoriye göre kamu kesimi “tam kamusal mal ve hizmetler” alanında üretici konumunda olabilir. Tam kamusal malların kendine özgü karakteristikleri nedeniyle, piyasanın tam kamusal mal üretimine girişmemesi, kamu kesiminin aktif rol üstlenmesiyle aşılabilir ve böylelikle iktisadi etkinliğe ulaşılabilir. Ayrıca kamu kesimi “yarı kamusal mal ve hizmetler” gibi “dışsallık” yayan sektörler yanında “doğal tekelle” niteliğine haiz piyasalarda da aktif rol üstlenebilir.

Kamusal Tercih Ekolü’nün geliştirdiği “devletin başarısızlığı teorisi” ile birlikte, kamu kesiminin daha da küçültülmesi ve kamu sektörünün üreticiliğinin minimize edilmesi gerektiği fikrinin argümanları güçlenmiştir<sup>1</sup>. Kamu sektörünün etkinlik kriterinden uzaklaştığını ve devlet aksaklıklarına neden olduğunu ileri süren bu paradigmaya göre kamu ekonomisi gerek kamusal mal üretsin gerekse özel mal üretsin etkisiz çalışır.

---

<sup>1</sup>Kamu Tercih Teorisine göre, kamu sektörü etkisizdir. Kamu kesimi toplumun refahı için çalışan, toplumun üzerinde bir varlık olmak yerine, kendi hedef fonksiyonları olan ajanlardan oluşmaktadır (Kirmanoğlu, 2007, s. 14). Seçmenler, çıkar grupları ve bürokratlar arasındaki alışveriş, kamu ekonomisinin yapısını belirler ve kaynak dağılımında etkinlik sağlanamaz (Aktan, 2007, s. 15). Politik müteşebbislerin temel gayesi, kaynakları rasyonel ve etkin kullanmak değil, güç ve yetkiyi muhafaza etmek ve yeniden seçilebilmeyi garantilemektir. Bu durum kamu ekonomisindeki, özel çıkar maksimizasyonundan kaynaklanır (Aktan ve Özkıvrak, 2006, s. 143).

## 1. Kamu Girişimciliği

### 1.1. Kavram

Kamu teşebbüsü, kamu otoritesinin, sahiplik, finansal katılım ya da yönetim hakkı gibi araçlar vasıtasıyla doğrudan ya da dolaylı olarak yönetim ve üretim sürecini kontrol ettiği teşebbüstür. Bu kontrol, teşebbüsün sermayesinde çoğunluk hissesine sahip olmasıyla, sahip olduğu hissenin kendisine verdiği (çoğunluk) oy hakkıyla ya da teşebbüsün yönetim ya da denetimindeki kişilerin belirli bir çoğunluğunu atamasıyla gerçekleşebilmektedir (Rekabet Terimleri Sözlüğü, 2010, s. 57).

Kamu girişimciliği piyasa koşulları içerisinde, iktisadi teamüllere uygun olarak verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda yapılmakla birlikte refah devleti anlayışı nedeniyle kurulan kaynak dağıtım mekanizması içerisinde konumlandırılacak işletmeler de kurulmaktadır.

Kamu iktisadi teşebbüsleri, piyasa talebi için özel mal ve hizmet üreten kamu üretici birimleridir. Kamu iktisadi teşebbüsleri de piyasa koşulları içerisinde üretim yaparak etkinlik koşulunu gerçekleştirebilirler. Ancak kamusal tercih teorisi, kamu mülkiyetine haiz bir üretici birimin etkin çalışmayacağını ileri sürmektedir. Bunun yanında özel mal üreten kamu üreticisi, düşük verim ve düşük kapasitede çalışabilir; piyasanın dinamizmine uyum gösteremeyebilir. Siyasal faktörler yanında yasal düzenlemelerdeki sınırlamalar bile kamu iktisadi teşebbüslerinin piyasanın gerektirdiği inisiyatiften yoksun kalmalarına sebep olmaktadır (Nadaroğlu, 2000, s. 85). Ayrıca mali yönden zararlı çalışmaları, kısa vadede tamir edilemeyecek iktisadi ve mali sorunlara neden olabilmektedir. İflas kurumunun olmaması, maaş ve ücretlerin performansla bağlı olmaması, siyasal bağlantıların rolü, rekabet yokluğu, bürokratik davranışlar, X etkinsizliği ve aşırı riskten kaçınma gibi nedenler kamu ekonomisini etkinsiz kılabilir (Stiglitz, 2000, s. 205). Bu nedenle devlet ve kamusal birimler etkinlik gibi ideal bir kriteri sağlamada yetersiz kalabilir (Aktan, 2007, s. 28).

Devlet kamusal veya yarı kamusal malların aksine, özel mal sunumunda ürettiklerini bedeli karşılığında, fiyat sürecinde öngörülen esaslara göre sunmaktadır.

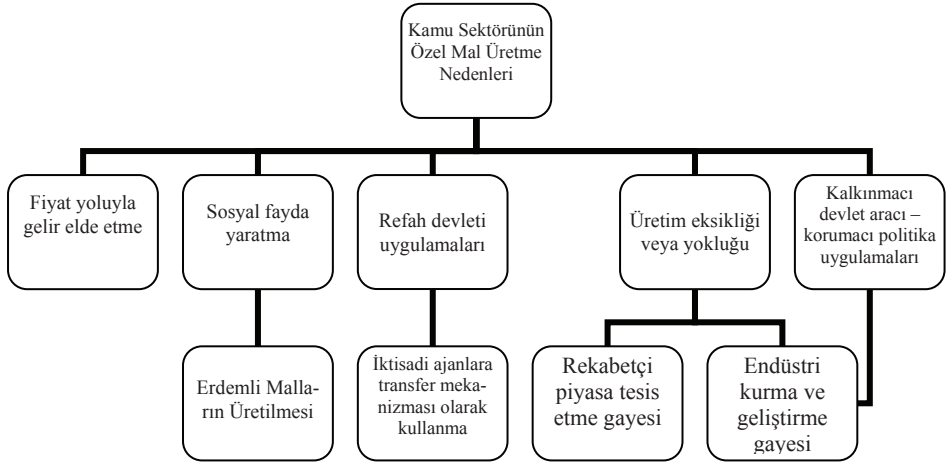
Ticari standartlara göre kamu iktisadi teşebbüslerinin performansları düşüktür. Genel kanı bu olmakla birlikte bunu kanıtlamak oldukça güçtür (Hemming, 1991 s. 76).

Teoriye göre, bir firmanın kamu veya özel mülkiyette olmasından çok rekabetçi anlayışla üretimde bulunması önemlidir. Rekabet koşulları altında çalışan bir kamu iktisadi teşebbüsü, tekelci koşullarda çalışan firmaya göre etkinlik sıralamasında daha öndedir (Martin, Parker, 1997, s.22 ve 52.).

## **1.2. Özel mal üretiminde kamu girişimciliğinin nedenleri**

Kamu sektörünün özel mal üretmesinin gerekliliği oldukça karışık ve tartışmalıdır (Nadaroğlu, 2000, s. 34). Kamu sektörünün özel mal üretmesi 1930'lardan sonra gelişen sosyal refah devleti anlayışı içerisinde gelişmiştir. Günümüzde kamu sektörünün özel mal üretmesinin nedeni politik veya sosyal bir takım tercihler olarak açıklanabilir.

Nadaroğlu'na (2000) göre, kamu sektörünün özel mal üretmesinin temel nedenlerinden biri sosyal fayda yaratmaktır. Paternalistik devlet anlayışı yaklaşımına göre, devlet bireylerin ve toplumun faydasını göz önüne alarak, bazı malların tüketimini zorunlu kılmak veya tersi durumda yasaklamak durumundadır (Kirmanoğlu, 2007, s. 122). Bu yüzden Musgrave'e göre, halkın sağlığı açısından gerekli olduğu halde, yeterli bilgi ve eğitim düzeyi olmadığı için talebi yetersiz olan mal ve hizmetler devlet tarafından üretilebilir. Bu tür mallarla ilgili durum şudur: Toplum devlet aracılığıyla belirli özel ve ücretli malları, tamamen veya kısmen kollektif harcamayla sağlamaya karar vermiştir (Savas, 1987 s. 70). Söz konusu kollektif karar, özel girişimlerin veya kişilerin sübvansede edilmesi veya hizmet veya malın bir kamu üretici birimince doğrudan üretilmesi sonucu doğurur. Bu yüzden sosyal niteliği olduğu iddia edilen bir gıda da erdemli mal kapsamına sokulabilir (Savas, 1987, s. 71).



**Şekil 1:** Kamu Sektörünün Özel Mal Üretme Sebepleri

**Kaynak:** H. Nadaroğlu'nun Kamu Maliyesi Teorisi (2000) kitabından (s. 34 -37) derlenmiştir.

Teoriye göre bir firma üretimini marjinal maliyet fiyatlandırmasına göre gerçekleştirecektir. Firmalar arasında rekabet olduğu sürece, fiyatlar marjinal maliyetlere eşitlendiği noktaya kadar düşecektir. Piyasa mantığına göre hareket etmek istemeyen bir kamu iktisadi teşebbüsü, kolaylıkla marjinal maliyet fiyatlandırmasından vazgeçip başka türde fiyatlandırma mekanizmaları kullanabilir. Bu durum, söz konusu özel malı tüketenlere doğru gelir transferine sebep olabilir (Hemming, Miranda, 1991: 146).

**Tablo 1:** Özel Mal ve Hizmet Üreten Kamu Sektöründe Fiyatlandırma

	Rekabetçi Piyasa	Tekel
Marjinal Maliyet Fiyatlandırması	(1) Tekel piyasasına göre, daha düşük fiyat ve daha fazla üretim gerçekleşir.	(2) Tam rekabet piyasasına göre, daha yüksek fiyat ve daha az çıktı gerçekleşir.
Ortalama Maliyet Fiyatlandırması	(3) Tercih edilirse firma zarara uğrar. Fiyat (1). duruma göre daha düşük olur.	(4) Marjinal maliyet fiyatlandırmasına göre daha düşük fiyatta üretim yapılabilir. Firma zarara uğramaz.

**Kaynak:**Sloman, 2004, s.194<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>Analiz endüstrinin gerek rekabetçi gerekse tekel koşullarında aynı marjinal maliyet ve ortalama maliyet eğrilerine sahip olduğu varsayımına dayanır. Gerçekte, tekelci firmaların maliyet eğrileri, tam rekabet piyasasındaki firmaların maliyet eğrilerine göre daha yüksektir.

Bir özel mal üretmek bir sosyal fayda gayesi içeriyorsa, piyasa koşulları dışında bir fiyata konu olması gerekir. Böyle bir fiyatlandırma normal şartlarda oluşması gereken fiyattan daha düşük bir fiyatı gerektiriyorsa kamu kesimi üretici birimi zarar edecektir. Çünkü böyle bir durumda marjinal maliyet fiyatlandırılmasından vazgeçilerek ortalama maliyet fiyatlandırılmasına geçiş yapılır. Bu da iktisadi etkinlikten taviz vermek anlamına gelir. Eğer sadece özel fayda fiyatlandırılmak istenirse de sosyal faydaya denk gelen artı bedel subvanse edilmek durumundadır.

Kamu üretici birimleri üretim eksikliği veya yokluğu olduğu durumda veya kalkınmacı devlet aracı olarak doğrudan üretime de girebilir. Bir diğer kabul edilebilir argüman, kalkınmacı devlet kuramında bulunmaktadır. Buna göre, kuruluş sürecindeki bir ekonomide öncü olmak, savaş sonrası normale dönüş sürecinde üretimi üstlenmek veya kuruluş aşamasındaki endüstrileri kurumsallaştırmak amacıyla kamu kesimi özel mal üretiminde bulunabilir.

## 2. Türkiye’de Kamu Sektörünün Dondurma Üretimi

### 2.1. Türkiye’de endüstriyel dondurma piyasası

Türkiye’de endüstriyel dondurma firmaları, ürün farklılaştırmasına gitmiştir. Günümüzde birinin daha büyük pazar payına sahip olduğu dört firma pazarda hakim durumdadır<sup>3</sup> ve bu firmalardan biri egemen firma konumundadır ve fiyat önderidir. Ayrıca söz konusu firmanın pazar payı yüksek olduğundan piyasa gücüne sahiptir. Endüstride oligopolist<sup>4</sup> özelliklere sahip bir piyasadan söz edilebilir. Bu durum

<sup>3</sup> 2005 yılı verilerine göre; Türkiye dondurma endüstrisinde Algida pazarın yüzde 60’ından fazla bir paya sahipken; Golf pazarın %26’lık payına, Panda ise %23’lük bir payına sahiptir. Endüstriye son giren firma olan Haagen-Daz pazarda başlangıç evresindedir (İTO, 2008, s. 10-11).

<sup>4</sup>Oligopol piyasa, çok olmayan sayıdaki firmanın, birbiri yerine edilebilir malları üretip sattıkları piyasa türüdür. Söz konusu piyasa, müşterilerin ürün üzerindeki değişik ihtiyaçları, zevk ve tercihlerindeki değişiklikten dolayı firmaların farklılaşmaya gitmesinden meydana çıkmıştır. Oligopol piyasasında birkaç sayıda satıcının varlığı ve bunların her birinin davranışlarının piyasa üzerinde yapacağı değişikliğin

dondurma endüstrisinde Pareto optimalitesinden uzaklaşılması anlamına gelir<sup>5</sup>. İktisadi anlamda refah kaybı söz konusudur. Dondurma piyasasında pazara giriş oldukça zordur. Önder firmanın ve diğer firmaların fiyat dışı rekabet harcamaları Pareto optimalitesinden daha da sapılmasına neden olmaktadır. Diğer firmaların fiyatlandırması ve çıktısı egemen rakibin davranışlarına ilişkin yorumlarına bağlıdır.

Türkiye’de ilk modern dondurma üretimi Atatürk Orman Çiftliği Pas-törize Süt ve Mamülleri Fabrikası tarafından 1957 yılında yapılmıştır. Bu girişimi daha sonra 1970 ve 1974 de üretime başlayan İzmir Süt Mamülleri Sanayi A.Ş. izlemiştir (İTO, 2008, s. 8). 1980’den itibaren sektöre modern ve ileri teknoloji kullanarak giren yerli ve yabancı sermayeli firmalar sektörün gelişim sürecini hızlandırmıştır. Firmalar arasında yaşanan rekabet ürün çeşitliliği ve fiyat avantajı olarak tüketiciye yansımış olmakla birlikte, endüstri 2000’li yıllarda barometrik piyasa özelliği göstermektedir. Türkiye’deki dondurma tüketiminin %75’lik kısmı endüstriyel firmalar tarafından karşılanmakta olup yıllık tüketim miktarı giderek artmakta olup son yıllarda 150 milyon litre civarındadır (İTO, 2008, s. 15).

Bir satıcının mallarını (veya hizmetlerini) diğerlerinininkinden ayıran herhangi bir etken bulunuyorsa, o ürün sınıfında farklılaştırma vardır (Chamberlin, 1963, s. 56). Ürün çeşitliliğinin, coğrafi konum, hizmet, fiziki özellikler ve öznel imaj farklılıkları olarak başlıca dört kaynağı olabilir (Waldman ve Jensen, 1998, s. 304). Dondurma endüstrisinde dördüncü durum; ürün farklılığına neden olmaktadır. Güncel ticari ve teknolojik koşullarda, ürünün homojen olması sıkça rastlanmayan bir durumdur. Bunun ötesinde rekabet kanunlarının, teknolojik gelişmelerle tüketici tercihinin daha geniş ürün seçeneği sunulmasını sağlamaya yönelik düzenlemeler de içerdiği dikkate alındığında, ürünün homojen olmasının esasen arzu edilmeyen bir durum olduğu dahi öne sürülebilir. Ürün farklılaştırmasının tüketici üzerinde bir ölçüde bağımlılık sağlayacağı açık olsa da, teknolojik gelişmenin hız kazanarak rekabetin belirleyici unsuru haline geldiği güncel ortamda, ürün farklı-

---

ihmal edilemediği bir seviyede de olması haliyle firmaların genellikle bağımsız davranışlar sergileyebilmesi söz konusu değildir (Sloman, 2004, s. 211-212).

<sup>5</sup> Ancak söz konusu endüstride rekabet tehdidi varsa tekel veya tekeli üretim kabul edilebilir (Sloman, 2004, s. 199).

laştırmanın rekabet üzerindeki etkileri önceden olduğundan farklı bir hal almaktadır. Öncelikle tüketici tercihine daha geniş bir ürün yelpazesi sunulmuş olmakta, dolaylı bir sonuç olarak da, rekabet daha geniş bir alana yayılmakla olası rekabet karşıtı davranışlar zorlaşmaktadır.

Dondurma piyasasında pazar içinde rekabet söz konusudur. Piyasa içinde rekabet, tüketicilerin gözünde fiyatı, kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından aynı ya da birbirinin ikamesi sayılan mal veya hizmetler için girişilen yarış ifade eder. Genellikle rekabet denildiğinde pazar içinde rekabet anlaşılır. Pazardaki ürünler benzer ya da aynı standarda sahipse ve ürünler birbirleri ile uyumlu olarak kullanılabiliriyorsa pazar içinde rekabetten söz edilebilir. Böyle bir durumda genellikle tek bir şebeke söz konusudur. Pazara giren şirketler kendi aralarında müşteri için rekabet ederler. Bu yüzden tüketici beğenisini kazanma, cazip fiyatlar ve daha kaliteli ürünler sunma yarışına girerler (Yılmaz, 2003, s. 25).

Pazar payı, bir pazardaki teşebbüsün, toplam üretim veya satış ya da kapasite oranı bakımından nispi büyüklüğünün ölçüsüdür. Kâra ek olarak teşebbüslerin sıklıkla dile getirilen hedeflerinden biri de pazar payını artırmaktır. Piyasa ekonomilerinde pazar payı, kâr ve ölçek ekonomileri arasında çoğu kez pozitif korelasyon vardır. Yüksek seviyelerde pazar payı firmalara pazar gücü verir<sup>6</sup> (Rekabet Terimleri Sözlüğü, 2010, s. 149). Bu durum dondurma endüstrisi için de geçerlidir. Chicago ekolüne göre bir sektördeki yüksek pazar paylarının nedeni yoğunlaşma değil firmaların üstün etkinliklerinin bir sonucudur (Ardıç, 2004, s. 7). Bu yüzden rekabet ile amaçlanan iktisadi etkinliğe monopol yoluyla ulaşılsa bile bu yol kabul edilebilir bir yol olabilir.

Dondurma piyasası açısından aslolan, rekabet tesis edilmesidir. Rekabetin gelişmesine yönelik teoriler ortaya koyan Chicago ekolüne göre, piyasa kendi dinamikleri çerçevesinde en uygun çözümü gerçekleştirir (Schmidt ve Rittaler, 1989, s. 13). Chicago ekolü, devletin rekabet sürecindeki yerini sorgulayan incelemelerle de ön plana çıkmaktadır

<sup>6</sup>Piyasa gücünün iktisadi anlamda olumlu yönü bulunmaktadır. Tekelci firmaların marjinal maliyet eğrilerinin, tam rekabet piyasasındaki marjinal maliyet eğrilerinden daha aşağıda olma olasılığı yüksektir ve bu durumda daha düşük fiyatla daha çok üretim gerçekleştirilebilir (Sloman, 2004, s. 417).



(Türkan, 2001, s. 11). Chicago ekolüne göre amaç, iktisadi etkinliğe ulaşmaktır ve etkin rekabetin var olduğu piyasaların özelliklerinden biri devletin ekonomik ajanlar arasındaki tarafsızlığıdır (WTO, 1999, s. 7).

Chicago ekolüne göre, rekabet yasalarının hedefi, rakip teşebbüslerin korunmasından ziyade tüketicilerin korunması olmalıdır (WTO, 1999, s. 7).

## 2.2. Kamu sektörü dondurma üreticisi

Kamu sektörü dondurma üreticisi, Atatürk Orman Çiftliği'dir<sup>7</sup>. Atatürk Orman Çiftliği A.Ş., Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın bağlı kuruluşudur<sup>8</sup>. Kuruluş 233 sayılı KHK'nın "İstisnalar" başlıklı 58 inci maddesi ile anılan KHK hükümlerinden muaf tutularak genel KİT sisteminin dışında bırakılmakla birlikte, 5659 ve 3346 sayılı Kanunlar uyarınca YDK ve TBMM'nin denetimine tabiidir<sup>9</sup> (Yüksek Denetleme Kurulu Kamu İktisadi Teşebbüsleri, İştirakler Genel Raporu, 2007: 201 ve 232).

Atatürk Orman Çiftliği (AOÇ) yıllık ortalama yaklaşık 30 milyon YTL düzeyinde satış hasılatı elde etmektedir. Bunun yüzde 60'lık bölümünün ziraat sanatları olarak sınıflandırdığı pastörize süt, yoğurt ve dondurma ürünlerinden oluşan süt mamulleri satışlarından sağlandığı görülmektedir<sup>10</sup>. Süt mamullerine ilişkin pazar payının küçük bir kısmı dondurma üretime aittir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2008, s. 177).

<sup>7</sup> 24.03.1950 tarih ve 5659 sayılı Kuruluş Kanunu, RG. 01.04.1950, 7472.

<sup>8</sup> Sermayesinin tümü devlete ait bulunan ve tüzel kişiliğe haiz bir işletmedir.

<sup>9</sup> Yasalar açısından KİT sisteminin dışında kalsa da iktisadi anlamda birer KİT'tir.

<sup>10</sup> Kalan hasılatının %25'i mayalandırma faaliyetleri olarak gruplandırdıkları şarap, turşu, sirke, pekmez, meyve suyu ve bal satışlarından; %6'sı hayvanat bahçesi gelirlerinden %3'ü tarla ve bağ bahçe ürünlerinden, %5'i diğer ticari mal satışlarından, %2'si ise hayvansal ürünlerinden oluşmaktadır. (Kamu İşletmeleri Raporu, 2008, s. 177).

**Tablo 2:** Atatürk Orman Çiftliğinin Dondurma Satış Hasılatı

Yıllar	Satış (litre)
2007	614.848
2008	638.575
2009	644.104

**Kaynak:** AOÇ Müdürlüğü <http://www.aoc.gov.tr> (Erişim: 5 Aralık 2010).

Türkiye’deki yıllık toplam ambalajlı dondurma pazarı 100 milyon litre dolaylarında olduğu tahmin edilmektedir (İTO, 2008, s. 15). AOÇ’un 2009 yılı satış miktarı ise, 644.104 litredir.

AOÇ satışlarının büyük bölümünü bayiler ve marketler aracılığı ile gerçekleştirmekle birlikte, kuruluşun kirada bulunan işyerlerine fabrikalardan doğrudan satış da gerçekleştirilebilmektedir. Diğer taraftan, kuruluşun Ankara’da bulunan üç adet satış ve tanıtım mağazasından da tüketiciye ulaşılabilmektedir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2008, s. 177).

Bununla birlikte, kuruluş faaliyetlerinden zarar etmektedir. Bu çerçevede kuruluşun faaliyet zararı 2005 yılında 2,6 milyon YTL, 2006 yılında ise 0,4 milyon YTL olarak gerçekleşmiştir<sup>11</sup>. Ancak büyük oranda arazi ve bina kira gelirleri sayesinde kuruluş 2005 yılında 3 milyon YTL, 2006 yılında ise 6 milyon YTL dönem kârı elde etmiştir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2008, s. 177).

Atatürk Orman Çiftliği endüstriyel dondurma üretiminde Türkiye genelindeki beşinci firma olup, dondurma pazarının küçük bir payını elinde bulundurmaktadır. Atatürk Orman Çiftliği “dondurma” adıyla

<sup>11</sup>Eğer kamu teşebbüsleri özel sektör girişimlerinden farklı olarak sosyal amaçların yerine getirilmesi için görevlendirilmişlerse, kârlılıktan fedakarlıkta bulunmaları beklenir. Ancak bir kamu teşebbüsünün dondurma, yoğurt gibi özel mal üretmesinin herhangi bir sosyal amacı yoktur.

birçok çeşitte<sup>12</sup>, dağıtım aşamasındaki bazı eksiklikleri nedeniyle kutu ambalaj yöntemiyle tüketiciye sunabildiği ürünlerinde pazar payını teknolojik atılımlar yaparak daha da arttırmayı hedeflemektedir (CHA, 17.06.2010).

Atatürk Orman Çiftliği Süt ve Süt Ürünleri Fabrikası en son teknolojiye sahip; alanında Türkiye'nin önde gelen fabrikasına sahiptir<sup>13</sup>.

Şekil 2'de Atatürk Orman Çiftliği A.Ş.'nin dondurma üretiminde etkinlik konusundaki eksiklikleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Birçok etkinlik kriterini yerine getirmesine rağmen, bazı hususlarda rakiplerine göre dezavantajlı konumdadır. Kamu vasfına sahip olması, söz konusu dezavantajların ana nedenlerinden biri olduğu söylenebilir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yasa kapsamının da dışındadır (Kamu İşletmeleri Raporu, 2008, s. 167). Bu durum, 5018 sayılı yasanın getirdiği performansa dayalı bütçelemeden ve stratejik amaçların, performans göstergelerinin ve ölçülebilir hedeflerin belirlendiği bütçesel kurumlardan yoksun kalması anlamına gelir; buna bağlı olarak yönetimde ve strateji oluşturmada zorluklar ortaya çıkar. 5018 sayılı yasa dışında olmak; iyi yönetilememe, fazla eleman kullanma, gereksiz harcamalar yapma, verimsiz çalışma gibi nedenlerle ortaya çıkan ve maliyetlerin marjinal maliyetler üzerinde tutulması anlamına gelen X-etkinsizliğinin varlık nedenlerinden birini de teşkil eder. Zira, kamu tercihi teorisi kamu kurumlarında ve işletmelerinde X-etkinsizliğinin olduğunu iddia eder (Kirmanoğlu, 2007, s. 181). Kamu tercih teorisinin bir diğer görüşü de, kamu kurumu veya işletmesi bünyesinde çalışan bürokratların bütçe alanlarını genişletici davranışlarda bulunduğu yönündedir (Stiglitz, 2000, s. 205).

<sup>12</sup>AOÇ 2010 yılı itibariyle 100 cc'lik sade, kakaolu, frambuazlı, diyabetik, light, antepfıstıklı, ballı, narlı ve damla sakızlı türündeki dondurmayı 1 liradan, keçi sütü kullanılan Maraş usulü dondurma ile kefirli dondurmayı 1,25 liradan satmakta olup; bazı çeşitlerinde 500 cc'lik ve 1000 cc'lik seçenek de bulunmaktadır (AA, 02.04.2010). Ancak özel firmalara göre ürün yelpazesi oldukça dardır. Ürün açısından, kaliteli ürünler sunmakta ve ürünleri tüketiciler tarafından beğenilmektedir. Diğer yandan, ürün dağıtım sistemi ve Türkiye pazarına yayılma açısından sorunlara sahip olup, sadece birkaç ilde varlık gösterebilmektedir.

<sup>13</sup>www.aoc.gov.tr [Erişim Tarihi: Aralık, 2010]

➤ İflas Kurumunun Olmaması	✓	AOÇ'ta iflas kurumu yoktur. Kanunla kurulmuştur.
➤ Rekabet Yoksunluğu	✓	Rekabetin olduğu bir piyasadır.
➤ Performans Kriterlerinin Olmaması	✓	5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Yasasıyla getirilen performansa dayalı bütçe sisteminin dışındadır.
➤ Bürokratik Davranışlar	✓	Kamu tercih teorisine göre mümkündür.
➤ X- Etkinsizliği	✓	Kamu kesimi olmasından kaynaklanabilir.
➤ Maliyet Yüksekliği	✓	Diğer dondurma firmalarına görece ürettiği ürün daha pahalı olabilir.
➤ Ölçek	✓	Büyük ölçekli bir yapıda değildir. Ölçek ekonomisi yoktur.
➤ Yönetimde ve Strateji Oluşturmada Zorluklar	✓	Bürokrasi nedeniyle politikalarda gecikme meydana gelebilir. 5018 sayılı yasaya tabi olmayışı da bu durumu etkiler.

**Kaynak:**Stiglitz, 2000, s. 205 esas alınarak çizilmiştir.

## Şekil 2: Kamu Sektöründe Etkinsizlik Nedenleri ve Atatürk Orman Çiftliği

### 2.3. Kamu sektörünün dondurma üretim nedeni

Dondurma özel bir maldır ve bünyesinde dışsallık barındırmaz<sup>14</sup>. Türkiye’de kamu sektörünün dondurma üretmesinin sağlam bir argümanı yoktur. Kamu sektörü üreticisinin dondurma üretimine girişmesi ve üretim artırımına gitmesi, güncel ekonomi politikaları ile de örtüşmemektedir.

a. Türkiye kamu sektörünün; insanın bebeklik, çocukluk, gençlik, olgunluk ve yaşlılık dönemlerindeki genel sağlığı açısından gerekli olduğu halde, talebi yetersiz olan süt tüketimini arttırmanın bir yolu ola-

<sup>14</sup>Diğer şartlar sabit iken, marjinal sosyal maliyet ile marjinal sosyal faydamın eşitliği söz konusu olduğundan kamu üretime gerek yoktur (Bulutoğlu, 2004, s. 9).Teorik olarak, tüketim açısından kişisel fayda ile toplumsal fayda eğrileri de birbiriyle örtüşür (Sloman, 2004, s. 352). Söz konusu endüstride dışsallık olmadığı için toplumsal etkinliği yakın sonuçlara özel piyasalar aracılığıyla ulaşılır.

rak dondurma üretimini tercih ettiği düşünülebilir. Dünya Sağlık Örgütü raporlarında, süt tüketiminin alternatif bir yolu olan dondurma tüketimi, sağlıklı ve dengeli bir beslenme programında haftada 1-2 kez önerilmekte; özellikle küçük yaşlarda kalsiyum ihtiyacının karşılanmasında dondurma gibi ürünlerin tüketiminin özendirilmesi gerektiği belirtilmektedir<sup>15</sup>. Ancak böylesi paternalist uygulamaya girişmek iktisadi etkinlikten, daha da uzaklaşmak demektir. Fayda-maliyet analizi perspektifinde, amaca ulaşmada süt üretimi politikası daha az maliyetliken, fazla maliyet gerektiren dondurma üretimine girişmek rasyonel değildir.

b. Bebeklik dönemini çoktan geçmiş bir dondurma endüstrisinde kamu sektörünün öncü rol üstlenmek istediği ihtimali oldukça zayıftır.

c. Kamu sektörünün dondurma üretme sebebi, büyük olasılıkla dondurma piyasasının iyi işlemesini ve kaynakların etkin bir şekilde ve en az maliyetle tahsisini sağlamak veya dondurma piyasasında rekabeti kurmak da değildir. Teorik açıdan, dondurma piyasasında büyük pazara sahip bir kamu üretici biriminin, oligopol veya tekelci rekabet içindeki piyasanın yapısal sorunlarının çözülmesine katkıda bulunabileceği düşünülebilir. Ancak Türkiye’de Atatürk Orman Çiftliği’nin böyle bir amacı ve bu amaçları gerçekleştirebilecek pazar payı yoktur. Öte yandan dondurma piyasasını daha da rekabetçi bir pazara dönüştürülebilmesi amacıyla kamunun bizzat üretime girmesi, kaynakların etkin kullanılmaması anlamına gelir. Diğer yandan, Türkiye’de bu hususları çözmeye yönelik Rekabet Kurumu bulunmakta ve tekeller ile oligopollerin mevcut güçlerini kötüye kullanılmasına yönelik rekabet politikaları ortaya konmaktadır.

---

<sup>15</sup>[<http://www.beslenme.saglik.gov.tr>] (Erişim Tarihi: Aralık 2010).

**Tablo 3:** Kamu Üretici Biriminin Oligopolist Yapıdaki Bir Piyasada Dondurma Üretmesinin İktisadi Avantajları ve Dezavantajları

Avantaj	Dezavantaj
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rekabeti tesis etme: Egemen firma veya firmaların piyasa gücünü kontrol etme. Saldırgan taktikleri ve sindirme yöntemlerini yok etme.</li> <li>▪ Fiyatların düşmesi ve daha fazla üretim.</li> <li>▪ Egemen firmaların veya firmanın maliyet eğrilerini düşürücü araştırmalara girişmesi.</li> <li>▪ Aşırı kapasitenin önüne geçilmesi.</li> <li>▪ Firmalar arasındaki bağımlılığı azaltma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kamu sektöründeki kaynak dağılımında etkinsizlik.</li> <li>▪ Ekonomide tahsis etkinsizliği.</li> <li>▪ Gereksiz ar-ge ve yatırım faaliyetleri.</li> </ul>

**Kaynak:** Sloman (2004); s. 211, 212, 213, 214, 417'den derlenmiştir.

d. AOÇ yüksek düzeyde pazara sahip olsaydı, diğer firmaların daha rekabetçi hareket etmesini ve Tablo 3'deki avantajların elde edilmesinde rol oynayabilirdi. Ancak küçük düzeyde pazara sahip olan bir kurumdan söz konusu roller beklenemez.

e. Atatürk Orman Çiftliği'nin dondurma üretiminde üretim arttırma ve pazar genişletme hedefi, Türkiye'nin ilk dondurma işletmesi olma vasfını sürdürme isteğine bağlanabilir. Atatürk Orman Çiftliği, 1950'lilerde dondurma endüstrisinin kurulmasında öncü rol oynayarak misyonunu tamamlamıştır. Zira, Türkiye'de hazır dondurma sektörü gelişmiş endüstrilerden biridir.

## Sonuç

Türkiye'de kamu sektörünün dondurma üretmesinin sağlam bir argümanı yoktur. Bir kamu teşebbüsünün dondurma endüstrisinde bizzat üretim faaliyetinde bulunması ve üretim artışına gitmesi hatalı kamu politikası uygulamalarından biridir. İflas kurumunun olmadığı bir kuruluşun rekabetçi eylemlerde bulunması, üretim politikalarının belirlenmesini zorlaştırır.

Atatürk Orman Çiftliği dondurma gibi özel mal üretiminden ziyade süt üretiminde yoğunlaşmalıdır. Sütün sosyal niteliğe sahip olduğu kabul edilirse, yoksul kesimlerin süt tüketimini arttırmanın bir yolu olarak, Atatürk Orman Çiftliği gelir dağılımını düzeltici bir misyon kazanmalıdır.

Diğer yandan, Atatürk Orman Çiftliği'nin önemli kuruluş amaçlarından biri zirai üretimde teknolojik ve teknik anlamda öncülük olduğundan, kurumun zirai alanda araştırma geliştirme yönüne ağırlık verilmelidir.

Devletin dondurma üretimine girişmesinin arkasında, devletin dondurma endüstrisinde rekabeti tesis etmek ve normalüstü kârların yok etme gibi bir niyeti varsa, söz konusu endüstrideki vergi politikaları ile rekabet politikaları gözden geçirilebilir.

## Kaynakça

- Anadolu Ajansı (AA), 02.04.2010 tarihli haber.
- Ardıç, İ. Y., (2004). *Yatay Yoğunlaşmalarda Potansiyel Rekabet*, Ankara: DPT Uzmanlık Tezi Yayın No: 0149.
- Aktan, C. C. (2007). *Modern Politik İktisat Kamu Tercihii*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Aktan, C. C. & Özkıvrak, Ö. (2006). Devlet mi? Piyasa mı? Kamu Ekonomisi ve Piyasa Ekonomisinin Etkinlik Yönünden Karşılaştırılması. (Ed. Aktan C.C. & Dileyci D. & Vural İ. Y.) *Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası*. Ankara: Seçkin Kitabevi.
- Bulutoğlu K. (2004). *Kamu Ekonomisine Giriş*. Ankara: Maliye Hukuk Yayınları.
- Cihan Haber Ajansı (CHA), 17.06.2010 tarihli haber.
- Chamberlin, E. (1963). *The Theory Of Monopolistic Competition*, Harvard University Pres.
- Dengeli Beslenme*.<http://www.beslenme.saglik.gov.tr> [Erişim Tarihi: 20 Aralık 2010]
- Hemming, R. (1991), Kamu İktisadi Teşebbüslerine Transfer, *Kamu Harcamaları Rehberi*, (Çev. Cansızlar D.), Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayınları, Sayı: 1995/2.
- Hemming, R. & Miranda K. (1991), Fiyat Belirleme ve Maliyet Düzeltimi, *Kamu Harcamaları Rehberi*, (Çev. Doğan Cansızlar), Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayınları, Sayı: 1995/2.
- <http://www.aoc.gov.tr> (Erişim Tarihi: 5 Aralık 2010)
- İstanbul Ticaret Odası (2005) *Dondurma Piyasası Raporu*.
- Kirmanoglu, H. (2007). *Kamu Ekonomisi Analizi*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Martin S.,&Parker D. (1997) *The Impact of Privatisation: Ownership and Corporate Performance in the UK*, New York: Routledge.
- Nadaroğlu, H. (2000) *Kamu Maliyesi Teorisi*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Rekabet Kurumu (2010). *Rekabet Terimleri Sözlüğü*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.
- Schmidt, I. L.O.,&Rittaler, J. B. (1989) *A critical Evaluation of the Chicago School of Antitrust Analysis*, Dordrecht: KluwerAcademicPublishers.
- Sloman J. (2004). *Mikro İktisat*. (Çev.)A. Çakmak. İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi.