

# DESTEKLEME FİAT POLİTİKASININ KAMU EKONOMİSİ İLKELERİ YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Doç. Dr. Orhan Şener

## G İ R İ Ş

Ülkemizde uygulanmakta olan destekleme fiat politikasının önemli ekonomik ve sosyal etkileri olmaktadır. Bu politika, bazı siyasal partiler tarafından oy maksimizasyonunu gerçekleştirecek şekilde, etkin bir alet olarak kullanılmaktadır. Ancak, destekleme fiat politikasının bu yönü konumuz dışında kalmaktadır.

Destekleme fiat politikasının ekonomik etkilerinin incelenmesine, bu politikanın modern Kamu Ekonomisi disiplinin temel ilkeleri ve fonksiyonları ile ilişkisini ortaya koyarak başlamaktayız. Bu bölümde, hangi malların desteklenmesi gerektiğini ve desteklemeye ilişkin bazı ekonomik ilkeleri araştıracağız. İkinci bölümde ise, destekleme fiat politikasının Türkiye'deki uygulamasını çeşitli yönleriyle ele alacağız. Bu bölümde; destekleme nedenleri, amaçları, uygulanması, finansmanı ve uygulanma sonuçlarına ilişkin diğer konuları inceleyeceğiz. Uygulama bölümünde ayrıca, akaryakıt desteklemesi konusunu da, yeterli ölçüde incelemeye çalışacağız.

Araştırmamızın son bölümünde ise, hangi mal ve hizmetlerin desteklenmesi gerektiği konusunu, I nci bölümde ortaya koyduğumuz temel ekonomik kriterler yönünden ve devlet bütçesiyle ilgili olarak incelemekteyiz. Öte yandan, piyasa ekonomisi tarafından üretilmekte olan özel malların hangi şartlar altında desteklenmesi gerektiğine ilişkin koşulları da bu bölümde, uygulama sonuçlarını Kamu Ekonomisinin temel ilkeleri yönünden değerlendirerek ulaştığımız sonuçları belirteceğiz.



## Destekleme Fiat Politikasının Değerlendirilmesi

### I. EKONOMİK ANALİZ :

Bu bölümde, destekleme fiat politikasına ilişkin ekonomik kriterlerin saptanması konusu incelenmektedir. Önce, destekleme fiat politikasının modern Kamu Ekonomisi disiplininin temel fonksiyonları ile olan ilişkisi ele alınacaktır. Bu amaçla, devletin temel fonksiyonları olan kaynak tahsisi, gelir dağılımı ve fiat istikrarı ile ekonomik istikrarın sağlanmasına ilişkin olan hedefleri incelenmektedir. Böylece, fiat destekleme politikasının bu fonksiyonların birlikte gerçekleştirilmesi yönünden önemli rolü açıklanmaya çalışılmaktadır. Bu bölümde ayrıca, hangi malların destekleneceği konusunda ekonomik kriterin saptanmasına ilişkin analizler yer almaktadır.

Mal ve hizmetler, olumlu dışsal ekonomiler yaratmaları halinde desteklenmelidir. Modern Kamu Ekonomisinde toplum yararı anlamına da kullanılan dışsal ekonomiler bu araştırmamızda, maliyet şartları yönünden ele alınmaktadır. Bu nedenle, Azalan Maliyet Şartları altında üretim konusu incelenerek, teorik açıklamalarımız tamamlanmaktadır.

### A. DESTEKLEME FİAT POLİTİKASININ EKONOMİK YÖNÜ :

Refah Ekonomisinin ilkelerinden yararlanarak 1950 lerden sonra ortaya çıkan Kamu Ekonomisi (Public Economics) disiplini, devletin ekonomiye müdahalesi konusunu sistemli bir şekilde incelemektedir (1). Anglo - Sakson ülkelerinde, geleneksel «maliye» disiplini yerine okutulmakta olan bu ilim dalı, destekleme fiat politikası ile ilgili bazı temel ilkeleri de içermektedir. Bu temel ilkelere göre, devlet bütçesi üç fonksiyonu esas alarak hazırlanmalıdır. Kamu ekonomisi alanında devletin bu üç temel fonksiyonu; kaynak tahsisi, gelir dağılımı ve ekonomik istikrarın sağlanması şeklinde formüle edilmektedir (2). Şimdi, devletin özel ekonominin işleyişine müdahalesi ile ilgili bu fonksiyonlarını kısaca açıkladıktan sonra, destekleme fiat politikası ile ilişkisini ortaya koymaya çalışalım.

( 1 ) Bu konuda yazılan öncü eser, Richard MUSGRAVE'in tarafımızdan çevrilmiş olan «The Theory of Public Finance» adlı yapıtı olup, son yıllarda bu alanda bir çok önemli kitap yayınlanmıştır. Türkçe eserleri için bkz. Kenan BULUTOĞLU, Kamu Ekonomisine Giriş (Sermet Matbaası, İstanbul, 1977) ve «Kamu Ekonomisinin Temel İlkeleri» adlı doçentlik tez çalışmamız.

( 2 ) Bu ayırım, Buchanan dışındaki kamu ekonomistlerinin çoğunluğu tarafından kabul edilmektedir.



1. Kaynak Tahsisi (resource allocation) : Özel ve kollektif ihtiyaçlarımızı gideren mal ve hizmetlerin üretilmesi için, kıt kaynakların özel ve kamu sektörü arasında etkin bir şekilde tahsis edilmesidir. Özel ihtiyaçlar, piyasa ekonomisi tarafından üretilen mal ve hizmetlerle (ekmek, elbise gibi) giderildiği halde; kollektif ihtiyaçlarımız, kamu ekonomisi tarafından veya bütçe ile sunulan kamusal mal (public goods) ve hizmetlerle giderilmektedir. Eğitim, sağlık, güvenlik ve savunma gibi kamusal mal ve hizmetler kollektif karar alma mekanizmasının işleyişine uygun bir şekilde üretilmekte olup, araştırma konumuzun dışında kalmaktadır. Özel mallar (private goods), günümüzde tam rekabet koşullarının geçerli olmayışı nedeniyle, piyasa ekonomisi tarafından yeterli miktarda üretilmemektedir. Böylece, devlet kaynak tahsisindeki etkinliği sağlamak için, özellikle toplum için faydalı sayılan bazı özel malların (merit goods) üretimini artırmayı, vergi ve fiat politikası tedbirleriyle teşvik etmektedir (3). Toplum için faydalı sayılan özel mallar, piyasa ekonomisi tarafından yeterli seviyede üretilmediğinden ve bu nedenle, olumlu dışsal ekonomilere sebep olduklarından, bütçe ile finanse edilirler. Örneğin, günümüzde bütün ülkelerde sosyal konutlar, devlet bütçesinden ayrılan fonlarla finanse edilmektedirler. Öte yandan, kirlilik ve gürültü şeklinde topluma olumsuz dışsal ekonomi yayan ekonomik faaliyetler ise, kaynak tahsisindeki etkinliği sağlamak amacıyla yine vergi politikası aletleriyle sınırlandırılırlar.

2. Gelir Dağılımı (income distribution) : Mal ve hizmetlerin özel ve kollektif ihtiyaçları giderecek seviyede üretilmesi, toplum refahını maksimize edebilmek için tek başına yeterli değildir. Çünkü, fertler yeterli bir gelire sahip olmadıkça, ihtiyaçlarını giderecek mal ve hizmet satın alamazlar. Devletin gelir dağıtım fonksiyonu ile, reel gelir veya refahın toplum fertleri arasında adil dağılımını anlıyoruz. Günümüzde, piyasa ekonomisi koşulları tarafından tayin edilen gelir dağılımının adil olmadığı görüşü yaygın bir şekilde savunulmaktadır. Faktör mülkiyetinin adil olmayan dağılımı ile istihsal faktörlerinin milli gelirden aldıkları payların dağılımı, fertler arasındaki refah dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Öte yandan, günümüzde refah seviyesi dadece belli bir parasal gelir yönünden değil, fakat ayrıca tüketim seviyesi yönünden de değerlendirilmekte-

( 3 ) Richard MUSGRAVE, The Theory of Public Finance, (MacGraw Hill, Tokyo, 1959), s. 12 - 13.



## Destekleme Fıat Politikasının Değerlendirilmesi

dir (4). Günüümüzde, fakirliği önleyecek bir seviyede tesbit edilen en az geğim indirimi, adil gelir dağılımı için uygun bir kriter sayılmaktadır.

Gelirin adil dağılımı, bütçe ve fıat politikası aletlerinden yararlanarak sağlanabilmektedir. Başlıca vergi politikası aletlerini; artan oranlı gelir vergileri, negatif gelir vergisi ve en az geğim indirimini sağlayan diğer teknikler olarak sayabiliriz. Ancak, adil gelir dağılımının sağlanması bu aletler tek başlarına yeterli değildirler. Bu konuda harcama programlarının önemi ihmal edilmemelidir. Çünkü, harcama programları önemli dışsal ekonomilere sebep olurlar. Örneğin, bir belediye otobüsünün sebep olduğu olumlu dışsal ekonomiler, 70 kadar dar gelirlinin fayda fonksiyonuna girebilmektedir. Veya, eğitim hizmetlerinden yararlanan (parasız yatılı) bir öğrencinin, sadece gelir seviyesi artmayıp, ayrıca daha üst bir sosyal sınıfa geğmesi de olasıdır. Gelirin adil dağılımını sağlamak için başvurulan fıat politikası aletlerinin başında, destekleme fıatlar gelmektedir. Ancak, destekleme fıat politikasıyla gelir dağılımı reel anlamda olmayıp, sadece parasal olarak değiştirilebilmektedir. Öte yandan, bu politika ile sadece özel ihtiyaçların giderilmesi olası olduğundan, gelir dağılımı üzerindeki etkisi oldukça sınırlı bulunmaktadır. Ülkemizde uygulanmakta olan destekleme fıat politikasının en önemli amaçlarından birisi de, gelir dağılımının düzenlenmesiyle ilgili bulunmaktadır.

3. Ekonomik İstikrar (stabilization) : Devletin tam istihdam ve fıat istikrarı ile makul bir büyüme hızını geręekleřtirmesi fonksiyonudur. Ancak, bu fonksiyonun amaçlarında önemli yapısal değişmeler olmaktadır. 1930 ve 40 larda istikrar fonksiyonunun amacı milli hasılayı arttırmak; 1950 ve 60 larda ise enflasyonu önlemek ve 1970 lerden sonra ise, işsizliği önlemek şeklinde saptanmıştır. Öte yandan, bu amaçlardan birisinin geręekleřtirilmesi halinde, istikrar fonksiyonunun diğer amaçlarından vazgeçilmektedir. Gerçekten, Philips Egrilerinden de izlenebileceği gibi, düşük işsizlik oranı ancak, yüksek enflasyon haddinde geręekleřtirilebilmektedir (5). Benzer şekilde, düşük enflasyon oranı ancak, işsizlik oranının art-

( 4 ) Neil SINGER, Public Microeconomics, (Little—Brown, Boston 1972), s. 7.

( 5 ) Gary FROMM—Paul TAUBMAN, Public Economic Theory and Policy, (MacMillan Company, New York, 1973), 240.



masına razı olmakla sağlanabilmektedir. Bu nedenle, destekleme fiyat politikası, başlangıçta kaynak tahsisindeki etkenliği ve adil gelir dağılımını gerçekleştirdiği halde neticede istikrarı bozucu etkiler yaratacaktır.

## B. DESTEKLEME FİYAT POLİTİKASI İÇİN EKONOMİK KRİTER:

Destekleme fiyat politikasının devletin temel ekonomik fonksiyonları ile olan ilişkisini ortaya koyduktan sonra, sıra hangi malların desteklenmesi gerektiğinin araştırılmasına gelmektedir. Modern kamu ekonomisi ilkelerine göre, bir malın desteklenmesi için, o malın olumlu dışsal ekonomilere sebep olması gerekmektedir. Bu nedenle, önce dışsal ekonomileri kısaca açıkladıktan sonra, hangi malların destekleneceğini araştıralım.

### a. Dışsal Ekonomiler :

Bir kimsenin fayda veya bir firmanın üretim fonksiyonu, başka bir ekonomik ünitenin kontrolü altında olan bir değişkeni kapsarsa, dışsal ekonomi (external economics) yaratılmış olur. (6).

Özel malların tüketimi sonucu elde edilen fayda, sadece o malı tüketen kimsenin fayda fonksiyonuna girer. Bu durumda dışsal ekonomiye sebep olunmamaktadır. Buna karşılık, bir malın tüketimi sonucu olarak, o malı direkt olarak tüketen kimseden başka kişiler de, fayda elde ediyorlarsa dışsal ekonomi yaratılmaktadır. Birinci durumda elde edilen fayda içsel (internal); ikinci durumda elde edilen fayda ise, dışsal (external) karakterdedir. Aynı açıklama tarzı, üretim faaliyetleri için de geçerlidir. Örneğin, çevrede kirliliğe sebep olan bir fabrika, topluma dışsal maliyetler (external cost) veya olumsuz dışsal ekonomiler (external dis-economies) yüklemektedir. Bu kısa açıklamalarımıza göre, piyasa ekonomisi için geçerli olan Pareto Optimalitesi koşulları Kamu Ekonomisinde aşağıdaki eşitliklere dönüşmektedir (7).

---

( 6 ) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. James BUCHANAN — W. STUBBLEBINE, «Externality», *Economica* (Nov. 1962).

( 7 ) SINGER, a.g.e., s. 91.



## Destekleme Fiyat Politikasının Değerlendirilmesi

1. Olumlu dışsal ekonomiler yaratılması halinde:  
Marjinal fayda + dışsal fayda = marjinal sosyal fayda
2. Olumsuz dışsal ekonomi yaratılması halinde ise,  
Marjinal maliyet + dışsal zarar = marjinal sosyal maliyet

Her iki durumda da, piyasa mekanizmasının işleyişi endirekt fayda ve endirekt zararı gösteren olumlu veya olumsuz dışsal ekonomileri yansıtacak bir fiyat politikasının uygulanmasını önlemektedir. Çünkü piyasa mekanizması

$$\text{marjinal maliyet} = \text{marjinal fayda} = \text{fiyat}$$

eşitliğini sağlayacak şekilde işlemektedir. Dışsal ekonomilerin hesaba katılmadığı bu durumda ise, mal ve hizmetler toplum refahını maksimize edecek seviyenin altında veya üstünde üretilmekte veya tüketilmektedir. Gerçekten, piyasa mekanizmasının işleyişi; olumlu dışsal ekonomilere sebep olan malların, optimal miktarın altında ve olumsuz dışsal ekonomilere sebep olan malların ise, optimal miktarın üstünde üretilmesine yol açmaktadır (8). Her iki durumda da toplum refahı maksimize edilememektedir. Dışsal ekonomilerin varlığı halinde, optimum üretim miktarı ancak, uygun vergi veya fiyat politikası yöntemleriyle sağlanabilmektedir. Olumsuz dışsal ekonomilere sebep olan faaliyetler; düzenleyici (corrective) veya yasaklayıcı (sumptuary) vergilerle uygun seviyede düzenlenirler. Olumlu dışsal ekonomilere sebep olan faaliyetler ise teşvik edici vergi politikası tedbirleriyle, toplum için uygun seviyede üretilir. Teşvik edici vergi politikası tedbirlerinden uygulamada en çok başvurulanlarını; yatırım indirimi, hızlandırılmış amortisman ve zararların mahsubu olarak sayabiliriz.

Dışsal ekonomilerin yaygın olmadığı durumlarda ise, fiyat politikası tedbirleri de başarılı bir şekilde uygulanabilir. Bu durumda fiyat, tüketici artığını (consumers surplus) maksimize eden üretimi gerçekleştirecek şekilde saptanır. Tüketici artığını maksimize eden üretim miktarını gerçekleştirecek fiyat seviyesi ise, «marjinal maliyet fiyatlaması» yöntemine göre saptanır. Aşağıda da göreceğimiz gibi, marjinal maliyet fiyatlaması (marginal cost pricing), piyasa mekanizması tarafından tayin edilen ve marjinal maliyete eşit olan fiyat

(8) Henry RAVEMAN, The Economics of the Public Sector, (John Wiley and Sons Inc., New York, 1970)



tan oldukça farklı bir yöntemdir. Destekleme fiyatlar, marjinal maliyet fiyatlaması esasına göre saptandığında, ilgili mal yönünden sosyal fayda maksimize edilebilmektedir (9).

**b. Hangi mallar desteklenecek?**

Destekleme fiyat politikası, devletin temel ekonomik fonksiyonlarına verilen öneme göre, değişik şekillerde uygulanabilmektedir. Gelecekte kalmış ülkelerde gelir dağılımı çok bozuk olduğundan, bu politika genellikle gelir dağılımını düzenlemek amacıyla kullanılmaktadır. Ancak, böyle bir uygulama ile önemli yapısal ekonomik sorunların ortaya çıkmasına sebep olunur. Çünkü, bu durumda, kaynak tahsisindeki etkenlik ile ekonomik istikrar bozulur. Bu nedenle, aşağıdaki açıklamalarımızda destekleme fiyat politikasını, ekonomik istikrarın sağlanması ile ilgili olarak, kaynak tahsisinde etkenliğin gerçekleştirilmesi yönünden inceleyeceğiz.

Hangi malların üretiminin destekleneceği sorunu, çeşitli maliyet şartlarına göre değişmektedir. Bu nedenle, konuyu önce artan ve sonra azalan maliyet şartları yönünden ele alacağız.

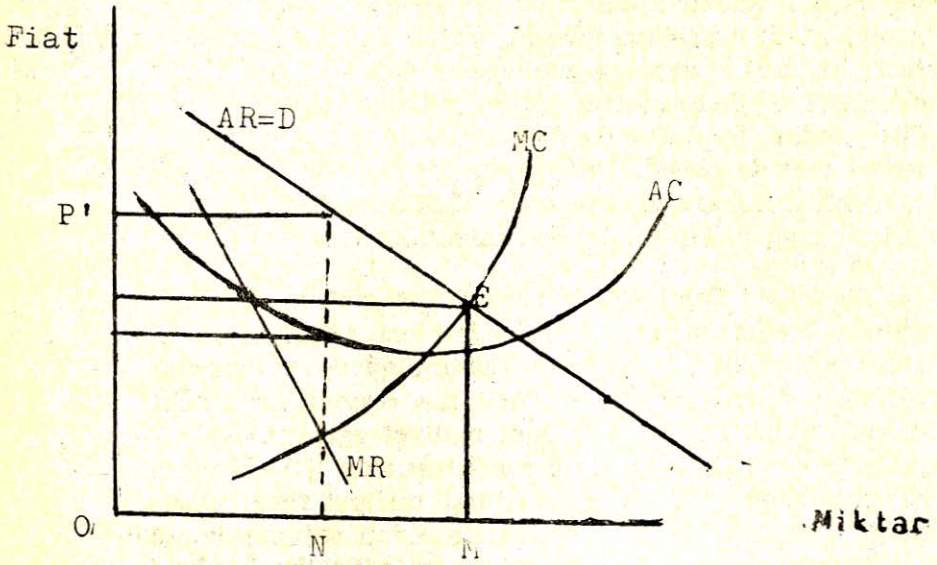
1. Artan maliyet şartları altında üretim durumu: Aşağıdaki Şekil (1) de de gösterildiği gibi, talep eğrisi veya ortalama gelirin (AR), marjinal gelirin (MR), marjinal maliyetin (MC) ve ortalama maliyetin (AC) olduğu üretim koşullarında, firma tekelleşmeye gitmektedir. Bu maliyet şartları altında firma, ON kadar mal üreterek OP fiyatından satmaktadır.

Tüketici artığı, marjinal maliyet ile ortalama gelir eğrilerinin kesim noktası olan E deki üretim koşullarında maksimize edilebileceğinden, toplum için gerekli mal miktarı OM ve fiyatı ise OP olacaktır. Çünkü, bu durumda tüketici ihtiyaçlarını karşılayacak miktarda mal üretilmekte olup, kaynaklar ayrıca israf edilmemektedir. OP ise, marjinal maliyet fiyatlamasını sonucu olarak ortaya çıkan ve tüketicilerin istismar edilmedikleri fiyat seviyesini göstermektedir.

(9) Marjinal Maliyet Fıatlaması, son günlerde önemle ele alınmaktadır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Richard WAGNER, *The Public Economy* (Markham Publishing, Chicago, 1973, s. 128; John DUE—Ann FRIEDLANDER, *Government Finance* (Richard Irwin, 5. nci baskı, Homewood, 1971); David COLLARD, *Prices, Markets and Welfare* (Faber and Faber, London, 1972), s. 73-75; D.M. WINCH, *Analytical Welfare Economics* (Penguin Books, Middlesex, 1971, s. 106-107).



## Destekleme Fiyat Politikasının Değerlendirilmesi



Toplum refahını maksimize eden marjinal maliyet fiyatı yerine, monopol fiyatı uygulandığında, aşağıdaki durumlar ortaya çıkmaktadır.

- (1) Toplum refahını maksimize edecek miktarda  $NM$  kadar noksan mal üretildiğinden, bir kısım tüketicinin ihtiyaçları karşılanamamaktadır.
- (2) Malın fiyatı, toplumun ödeyeceği seviyeden  $PP'$  kadar yüksek olduğundan, ekonomik istikrar bozulmaktadır.
- (3) Düşük gelirlilerden monopolcü firmaya ( $PP' \times ON$ ) alanı kadar gelir transferi yapıldığından, gelir dağılımı daha da bozulmaktadır.

Bu nedenlerle, artan maliyet şartları altında üretimde bulunan bir firmaya sübvansiyon verilmeyip, aksine üretim miktarını arttırıcı ve fiyatı düşürücü önlemlere başvurulur. Monopolcünün  $OP$  marjinal maliyet fiyatını kabul etmemesi halinde, firma devletleştirilerek (nationalized) üretim miktarı  $OM$  ye çıkarılır.

2. Azalan maliyet şartları altında üretim durumu: Destekleme fiyat politikasının veya üretime sübvansiyon verme politikasının uy-



gulanması, ancak azalan maliyet şartları altında olasıdır. Çünkü, azalan maliyet şartları altında üretim koşulları o şekilde değişmektedir ki, üretim arttıkça maliyetler düşmekte olduğundan, devletin ekonomik fonksiyonlarını yerine getirmesi olanağı da artmaktadır. Öte yandan, bu durumda dışsal ekonomilerin yaygınlaştırılması (internalized) da olasıdır. Azalan maliyet şartları altında ayrıca, toplum refahını maksimize edecek şekilde çeşitli fiyat politikası yöntemleri de başarılı bir şekilde kullanılabilir (10).

Aşağıdaki Şekil (2) de gösterildiği gibi, azalan maliyet şartları altında üretim halinde; üretim miktarı artarken marjinal maliyet (MC) eğrisi hızlı bir şekilde düştüğünden, ortalama maliyet (AC) eğrisiyle, talep eğrisi olan (AR) nin dışında kesişmektedir. Bu durumda, tüketici artığı marjinal maliyet eğrisinin talep veya ortalama gelir eğrisi (AR) yi kesim noktası olan (E) noktasında maksimize edilmektedir. Böylece, marjinal maliyet fiatlamasına göre, OM kadar mal üretilmekle ve OP<sub>1</sub> fiyatından satılmakla, toplum refahı söz konusu mal yönünden maksimize edilebilmektedir (11).

Ancak, aynı mal özel sektör tarafından üretildiğinde, yine firma tekelciliğe yöneleceğinden, ON kadar mal üretilip, OP' fiyatından satacaktır. Firma, üstteki taralı alan kadar kâr ederek, kâr maksimizasyonunu sağladığı halde; toplum refahı azalacaktır. Böylece, azalan maliyet şartları altında üretilen bir mal, piyasa ekonomisinin işleyişine bırakılırsa;

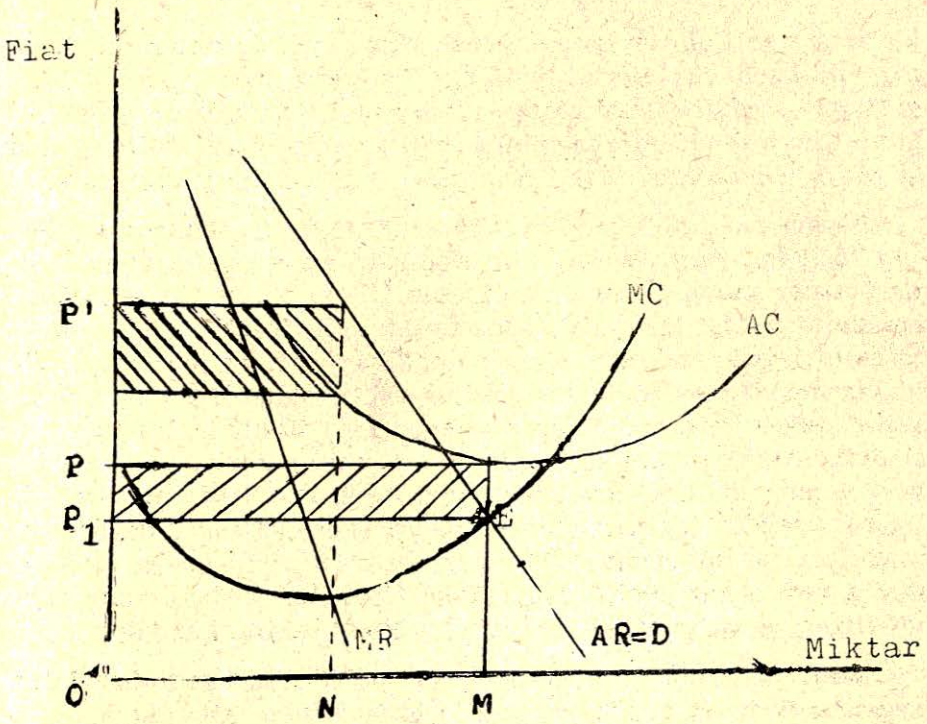
---

(10) Bunlardan Ortalama Maliyet Fıatlaması konusunda bkz. WINCH, a.g.e., 106 - 107; Karma finansman yöntemleri ve hizmetten yararlanana ödetirilen fiyatlar (user pricing) için bkz. Richard MUSGRAVE—Peggy MUSGRAVE, Public Finance in Theory and Practice, McGraw—Hill Book Company, New York, 1973, s. 681; Sabit kapasite durumunda Zirve Talep Fıatlaması (Peak Load Pricing) konusunda bkz. Robert MILWARD, Public Expenditure Economics, McGraw Hill, London, 1971, s. 268; Kapasitenin değişmesi durumunda Zirve Talep Fıatlaması konusunda bkz. Peter O. STEINER, «Peak Loads and Efficient Pricing», Quarterly Journal of Economics, Nov. 1957; Bu konuda bkz. ayrıca, James M. BUCHANAN, «Peak Loads and Efficient Pricing», Quarterly Journal of Economics, Aug. 1966;

(11) Kaynak tahsisi konusunda bkz. Bernard HERBER, Modern Public Finance; (The Study of Public Economics), Richard D. Irwin Inc., Homewood, 1971. Ayrıca bkz. Neil SINGER, Public Microeconomics.



## Destekleme Fiyat Politikasının Değerlendirilmesi



- (1) Kaynak tahsisindeki etkenlik bozulacaktır.  $NM$  kadar mal üretilmediğinden, tüketicilerin bir kısmı piyasada mal bulamayacaklardır.
- (2) Tüketiciler, birim başına  $P_1P'$  kadar fazla fiyat ödediklerinden, ekonomik istikrar bozulacaktır.
- (3) Gelir dağılımı yüksek gelirliler lehine değişecektir. Çünkü, tüketicilerden, şeklin üst kısmındaki taralı alana eşit bir gelir, firmaya transfer edilmektedir.

Artan ve azalan maliyet şartları altında üretim durumları birbiriyle karşılaştırıldığında, ikincisinin daha ciddi sorunlara sebep olduğu görülür. Artan maliyet şartları altında üretimde bulunan bir firma, herhangi bir zararla karşılaşmaksızın üretim miktarını arttırabilmektedir. Buna karşılık, azalan maliyet şartları altında çalışan bir firmanın toplumun ihtiyacını karşılayacak miktarda mal üretebilmesi için, Şekil (2) nin alt kısmında gösterilen taralı alan kadar



bir zarara razı olması gerekmektedir. Rasyonel davranan hiç bir firma, OM kadar mal üretip bunu OP<sub>1</sub> fiatıyla satmak istemez. Firmayı, toplum refahını maksimize edecek olan OM miktar ve OP<sub>1</sub> fiat koşulu ile üretime razı edebilmek için, kendisine alttaki tarafla gösterilen zararın devlet tarafından ödenilmesi gerekmektedir.

Sözkonusu zarar, ya firmanın vergi teşvik tedbirlerinden (yatırım indirimi, vergi iadesi) yararlandırılması şeklinde kapatılır, ya da üretilen malın fiatının OP<sub>1</sub> yerine OP ye yükseltilmesi şeklinde karşılanır. Fiatın OP olarak saptanması halinde, destekleme fiat politikası uygulanmaktadır. Azalan maliyet şartları altında üretilen mallar genellikle dışsal ekonomilere sebep olduklarından, fiat politikası yerine vergi politikası yöntemleri ile üretimin teşvik edilmesi, daha etkili olmaktadır. Öte yandan, kamu yararı (public interest) gözönünde tutularak, azalan maliyet şartları altında üretimde bulunan firmalar, İktisadi Devlet Teşekkülleri şeklinde devletleştirilmektedir. Bu durumda, sözkonusu zarar, iktisadi devlet teşekkülünün gerçek zararı olarak değil, fakat topluma yayılan dışsal ekonomilerin karşılığı veya kamu yararı olarak düşünülmelidir.

İkinci bölümde ele alacağımız destekleme fiat politikasıyla ilgili nedenler dolayısıyla, devlet tarım işletmelerine minimum bir fiat için garanti vermektedir. Tarımda piyasa koşullarının tayin ettiği fiat, devletin garanti ettiği fiat (destekleme fiat) seviyesinden daha düşüktür. Böylece, her iki fiat seviyesi arasındaki farkı firmalara yapılmakta olan bir transfer ödemesi olarak düşünebiliriz. Destekleme fiat politikası şeklindeki sözkonusu transferlerin işleyiş tarzını aşağıdaki Şekil 3 te gösterildiği gibi açıklayabiliriz (12).

---

(12) Yılmaz BÜYÜKERŞEN, Vergi tesirlerinin mikro iktisat analizi, Eskişehir İ.T.İ.A. Yayını, (Yayın No : 71/37), Başnur Matbaası, Ankara, 1971, s. 153-154.







lanışı, finansmanı ve uygulama sonuçlarından oluşmaktadır. Bu bölümde ayrıca, tüketici desteklenmesinin özel bir şekli olan akaryakıt desteklemesi konusu incelenmektedir.

#### A. DESTEKLEME NEDENLERİ:

Türkiye'de destekleme fiyat politikası, taban fiyatlarının saptanması şeklinde, tarım sektöründe uygulanmaktadır. Tarım sektöründe uygulanmakta olan destekleme fiyat politikasının nedenlerini aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz (11).

1. Tarım sektöründe «King Kanunu» nun geçerli olması nedeniyle, arz ve talep koşulları birbirleriyle zaman içinde oldukça geç uyusurlar. Bu nedenle, mahsulün bol olduğu senelerde çiftçilerin geliri azalır, kıt olduğu senelerde ise, gelir artar.

2. Tarım ürünlerinin fiyatının düşük olduğu senelerde, çiftçiler emeklerinin karşılığını alamazlarken, kıtlık yıllarında geniş tüketici kesimi yüksek fiyatlarla karşı karşıya bulunurlar.

3. Tarımda üretim ve tüketim faaliyetleri, diğer sektörlerde olduğu gibi sürekli değildir. Bu nedenle, çiftçilerin pazarlık yapma güçleri yok gibidir.

4. İklim şartlarındaki değişmeler, tarımsal gelirlerde önemli konjoktürel dalgalanmalara yol açar. İklim, ülkemizde üretim seviyesini etkileyen faktörlerin başında gelmektedir.

5. Tarımda artan maliyet koşulları geçerli olduğundan, emeğin marjinal produktivitesi üretim seviyesi arttıkça azalır ve böylece, bu kesimde gizli işsizlik yaygınlaşır.

6. Yukarıda sayılan sebepler bu sektörde önemli fiyat dalgalanmalarına da yol açtığından, aracı sınıfın geliri çiftçiler aleyhine olmak üzere artar.

7. Ülkemiz dış ticaretinin çok önemli bir kısmı (% 70 inden fazlası), tarımsal ürünlere dayanmaktadır. Bu nedenle üretim artışının devam ettirilmesi gerekmektedir.

(11) Tarımsal ürünlerin fiyatının desteklenmesine ilişkin olarak sayılan bu nedenlerin çoğu, 5 yıllık plânlarda, yıllık programlarda ve özel ihtisas komisyonu raporlarında önemle vurgulanmaktadır.



## Destekleme Fıat Politikasının Değerlendirilmesi

### B. DESTEKLEME FİAT POLİTİKASININ AMAÇLARI :

Yukarıda açıkladığımız destekleme politikasının nedenleri, destekleme ile güdülen amaçları saptamamız yönünden bazı temel kriterleri elde etmemize de yardım etmektedir. Bu bakımdan, destekleme fiat politikası ile güdülen amaçları şu şekilde formüle edebiliriz (12).

1. Nüfusun % 58 i köylerde yaşamakta ve yine nüfusun % 64 ü gibi çok önemli bir kısmı tarımla uğraşmaktadır. Yukarıda açıkladığımız nedenler, bu sektörde çalışanların korunmalarını öngörmektedir.

2. Tarım sektöründe gelir dağılımı, diğer sektörlerle göre en az 5 kat daha kötüdür. Böylece, destekleme fiat politikasının amaçlarından birisi de, bu sektörün kendi içinde ve diğer sektörlerle arasındaki adil olmayan gelir dağılımını düzenlemektir.

3. Ülkemizde, diğer sektörlerde olduğu gibi tarım sektöründe de araçlar, haksız kazançlar elde etmektedirler. Destekleme fiat politikası ile çiftçilerin araçların elinden kurtarılması istenmektedir.

4. Desteklemenin amaçlarından birisi de, tarım gelirindeki dalgalanmaların iklim koşullarına olan bağımlılığını azaltmaktır.

5. Spekülasyonları önleyerek, kıtlık çekilen yıllarda bazı tarımsal ürünlerin tüketiminde dengeyi sağlamak.

6. Girdileri (input) ucuzlatarak, tarımsal üretim seviyesini yükseltmek.

8. Fiat avantajı sağlanarak, bazı tarımsal ürünlerin üretimini teşvik etmek. Böylece, fazla ürün yerine aynı geliri getirecek olan ikâme bir malın üretimi teşvik edilecektir (Pamuk yerine Antep Fıstığı gibi).

9. Geniş tüketici kitlesinin korunması (13).

10. Ekonomide fiat istikrarının sağlanması şeklinde bu amaçları sayabiliriz.

(12) Devlet Adına Yapılan Destekleme Alımları İnceleme ve Değerlendirme Özel İhtisas Komisyonu, I Nolu Alt İhtisas Kom'syonu Raporu», Mayıs 1977.

(13) Osman OKYAR, «Zirai Fiat Politikası», İktisadi Kalkınmanın Zirai Cephesi, Ekonomi ve Sosyal Etüdlar Konferansı Heyeti, III. ncü Konferans, 1964, İstanbul, s. 291.



### C. DESTEKLEME FİAT POLİTİKASININ UYGULANIŞI :

Türkiye'de destekleme fiyat politikası, tarımsal ürünler için saptanan «taban fiyatları» şeklinde uygulanmaktadır. Ülkemizde kooperatifçilik gelişmediğinden, taban fiyatları devlet tarafından tek taraflı olarak saptanmaktadır. Bu nedenle, üreticilerin ürünlerinin fiyatının saptanması konusunda etkinlikleri sözkonusu olamamaktadır. Taban fiyatları; Ticaret, Tekel ile Gıda ve Hayvancılık Bakanlıklarının teklifi ile saptanır. Destekleme alımları ise, bu işle görevlendirilmiş bulunan kurumlarca yapılır. Türkiye'de destekleme alım yapan kurular şunlardır (14).

1. T.C. Merkez Bankası kredileri ile destekleme alımı yapan Birlikler : İzmir Pamuk (TARİŞ), Çukobirlik, Antbirlik, İzmir Üzüm, İzmir İncir, İzmir Zeytin Yağı, G. Doğu Zeytin Yağı, Fiskobirlik, G. Doğu Fıstık, Tohumlu Yağlı Tohumlar, Tiftik ve Yapağı, Bursa Koz, Pamuk Çiğidi ((TARİŞ) Pamuk Çiğidi (Çukobirlik), Pamuk Çiğidi (Antbirlik).

2. T.C. Ziraat Bankası kredileri ile yapılan destekleme alımlar : İzmir Pamuk, Çukobirlik, Antbirlik, Kozabirlik, İzmir Üzüm, İzmir İncir, İzmir Zeytinyağı, Güneydoğu Zeytin Yağı, Fiskobirlik, Güneydoğu Fıstık, Trakya Birlik, Tiftik ve Yapağı.

3. Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü tarafından destekleme alımı yapılan tarımsal ürünler : Buğday, Arpa, Çavdar, Yulaf, Mısır, Çeltik.

4. Gümrük ve Tebel Bakanlığı : Tütün.

5. Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi : Pancar.

6. Sümerbank Genel Müdürlüğü : Pamuk.

7. Tekel Genel Müdürlüğü ve Çay Kurumu : Yaş Çay Yaprağı.

8. Et ve Balık Kurumu : Canlı Hayvan.

(14) Yücel ERGÜN, Maliye Dergisi, 17. nci sayı, Eylül—Ekim 1975, s. 29 - 36.



## Destekleme Fiyat Politikasının Değerlendirilmesi

1976 yılında tarımsal ürünlerin destekleme alım miktarı ve tüketiciye yapılan ödemeler aşağıdaki tabloda gösterildiği gibidir (15).

Desteklenen Ürün	Alım	Miktarı (a)		Ödemeler (b)	
	1975	1976	1975	1976 (e)	
1. Buğday	2.464	3.000	5.790	7.800	
2. Pamuk	492	600	3.839	6.150	
3. Çekirdeksiz Üzüm (c)	99,3	85	993	892,5	
4. Kuru İncir	19,4	23	116	161	
5. Ayçiçeği	54,5	30	300	460	
6. Çeltik	6,5	—	32,5	—	
7. Antep Fıstığı	4,5	—	115	—	
8. Şeker Pancarı	6.944	8.000	3.770	4.960	
9. Çay	205	210	1.537	1.785	
10. Tütün	130	135	5.200	5.332,5	
11. Fındık	250	205	3.052	2.972,5	
12. Arpa	622	660	1.119	1.254	
13. Mısır	3,7	5	7,4	—	
14. Çekirdekli Üzüm (d)	0,2	45	1,2	337	
15. Yapağı Tiftik	1,5	3,3	89	153	
16. Zeytinyağı	13,8	25	241,5	450	
17. Canlı Hayvan	54,6	55	1.567,9	1.820	
18. Yaş Koza	0,9	1	64,6	80	
Toplam :			28.288	34.607,5	

(a) : 000 ton

(b) : Milyon TL

(c) : Kuru üzüm

(d) : Kuru üzüm

(e) : tahmini değer

Üreticiye yapılan ödemeler; her sene desteklenen ürünün sayısının artması ve destekleme fiyatlarının giderek yükselmesi nedeniyle, finansman yönünden önemli sorunlar yaratmaktadır. Örneğin, 1973 senesinde üreticiye yapılan ödemeler toplamı 9.3 milyar TL iken, 1976 senesinde 34,6 milyar TL olarak tahmin edilmektedir (16).

### D. DESTEKLEME ALIMLARIN FİNANSMANI :

Ülkemizde destekleme alımlarının önemli bir kısmı, Ziraat Bankasının Birliklere açtığı kredilerle ve diğer bir kısmı ise, destekleme

(15) Görüş, Cilt 5, Sayı 3, Mart 1977, s. 9.

(16) Görüş, a.g.e., s. 8.



## Dr. Orhan Şener

alımla görevlendirilmiş kuruluşların kaynaklarıyla finanse edilmektedir. 1974-75 dönemindeki destekleme alımların çeşitli kuruluşlar tarafından, nasıl finanse edildiğini aşağıdaki tablodan izleyebiliriz (17).

1. T. C. Ziraat Bankası	15.504
2. Toprak Mahsulleri Ofisi	1.722
3. Tekel Genel Müdürlüğü	719
4. Türkiye Şeker Fabrikaları A. Ş.	2.331
5. Çay Kurumu Gn. Md. lüğü	1.263
6. Et ve Balık Kurumu (x)	480
<b>T o p l a m</b>	<b>22.020</b>

Tabloya göre, 22.020 milyon TL tutarındaki destekleme alımların % 70 i Ziraat Bankası kredileriyle finanse edilirken, geriye kalan % 30 u, diğer kuruluşlar tarafından finanse edilmiştir. Her sene karar-namelerle miktarı saptanan alım kredileri, Ziraat Bankası aracılığıyla T.C. Merkez Bankasına reeskont ettirilerek sağlanmaktadır. Böylece, Ziraat Bankasının Birliklere açtığı destekleme alım kredileri neticede, Merkez Bankası aracılığıyla devlet bütçesine yansıtılmaktadır.

Destekleme alım yapan diğer kuruluşlara gelince; bunlardan en önemli birisi olarak, Toprak Mahsulleri Ofisinin finansman sorunu özellik göstermektedir. Toprak Mahsulleri Ofisi, sabit sermaye ile kurulmuş olup, ayrıca senelik kârları ile bütçeden sağlanacak olan fonlardan da yararlanması öngörülmüştür. 1958 İstikrar ve 1960 sonrası izlenen iktisat politikasıyla, bu kuruluşların finansman ihtiyaçlarının devlet bütçesinden yapılacak olan yardımlarla karşılanacağı öngörülmüşse de, yine de Merkez Bankasının reeskont işlemlerine başvurulmuştur.

Tütün, çay ve pancar alımı ile görevlendirilen diğer kuruluşların (Tekel Genel Md.lüğü, Çay Kurumu Gn. Md.lüğü ile Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.) finansmanı da, yukarıda anlatılan Toprak Mahsulleri Ofisinininkine benzemektedir. Prensipten destekleme alım yapan kuruluşların zararlarının devlet bütçesinden karşılanması öngö-

(17) Yücel ERGÜN, Maliye Dergisi, Sayı 17, Eylül—Ekim 1975, (Maliye Teknik Kurulu Yayını), s. 40.

(x) Eylül, Ekim, Kasım ve Aralık aylarına aittir.



## Destekleme Fiat Politikasının Değerlendirilmesi

rülür. Uygulamada, desteklemeden doğan zararlar Merkez Bankası kanaliyle ekonomiye yansıtılmaktadır.

### E. UYGULAMA SONUÇLARI :

Destekleme fiat politikasının uygulanmasına ilişkin olarak, bazı olumlu ve olumsuz sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Destekleme fiatlar konusundaki D.P.T. Özel İhtisas Komisyonu Raporunda uygulama sonuçları şu şekilde saptanmaktadır (18).

Destekleme Fiat Politikasının olumlu etkileri :

1. Prodüktivite ve üretim artışı sağlanmıştır.
2. Bazı ürünlere fiat avantajı sağlanarak, üretimi artırılabilmiştir.
3. Stok yapılarak, üretim plânlanması yapılabilmektedir.
4. İhracaat gelirlerinde artış sağlanmıştır.
5. Makina, gübre, yeni tohum ve damızlık gibi girdilerin kolayca ve ucuzca çiftçilere verilmesi sağlanmıştır.
6. Büyük fiat dalgalanmaları önlenebilmiştir.
7. Geniş üretici kesiminin gelir seviyesi yükseltilmiştir.

Destekleme fiat politikasının olumsuz etkileri ise, şu şekilde sıralanmaktadır (19).

1. Dış pazar tıkanıklığı nedeniyle, bazı ürünler için stoklama sorunları ortaya çıkmaktadır.
2. Zirai krediler daha ziyade pazarlamada kullanıldığından, üretime dönük krediler azalmaktadır.
3. Destekleme fiatlar, gelir dağılımını büyük çiftçiler lehine değiştirmiştir.
4. Emisyon başvurmayı gerektirdiğinden, enflasyonist etkileri olmuştur.
5. Bütçeye büyük bir mali yük yüklemiştir.
6. Destekleme alımların iç ticaret haddini tarım sektörü lehine çevirmesi nedeniyle, bu kesimin kalkınmanın finansmanını sağlamasını önlemesine yol açmıştır.

(18) a.g.e., s. 25 - 27,

(19) a.g.e., s. 23



F. AKARYAKIT DESTEKLEMESİ :

Uygulamada başvuru alan destekleme çeşitlerinden biri de, akaryakıt fiyatlarının düşük tutulması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Gerçekten, Türkiye'deki benzin fiyatları, diğer ülkedeki fiyatlarla karşılaştırıldığında, bu malın tüketiminin nasıl desteklenmekte olduğu açıkça görülebilmektedir. 1976 yılında Türkiye ve çeşitli ülkelerdeki benzin fiyatı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir (\*).

Ülke	Litre/TL
İsviçre	7.28
Almanya	6.90
Avusturya	6.75
Belçika	6.57
Danimarka	6.56
Fransa	6.22
İngiltere	5.63
İrlanda	5.94
Norveç	7.11
Hollanda	7.17
Portekiz	7.85
İsveç	6.78
Yunanistan	7.17
TÜRKİYE	2.83

Ancak, ileride göreceğimiz gibi, benzine verilen bu sübvansiyon ekonomi üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Çünkü, benzine verilen sübvansiyon genellikle olumsuz dışsal ekonomilere sebep olmaktadır. Öte yandan, benzin fiyatlarının desteklenmesi kamu ekonomisinin temel fonksiyonları ile de bağdaşmamaktadır.

(x) Fiyatlar normal benzine aittir. Kaynak, Görüş Cilt 5, Sayı 2, Şubat 1977, s. 8.



## Destekleme Fiyat Politikasının Değerlendirilmesi

### III. TEORİ İLE UYGULAMANIN KARŞILAŞTIRILMASI :

Birinci bölümdeki teorik açıklamalarımızdan yararlanarak, hangi mal ve hizmetlerin desteklenmesi gerektiği konusunu bütçenin fonksiyonel tasnifi yönünden ele alacağız. Genel hizmetler, tamamen vergilerle finanse edildiklerinden bunların desteklenmesi sorunu üzerinde durmayacağız. Ancak, bütçe ile desteklenen yarı kamusal mallar ile yarı özel malların desteklenmesi konusunu incelemeye çalışacağız.

Buraya kadarki açıklamalarımız, piyasa ekonomisi tarafından üretilen mal ve hizmetlerin kaynak tahsisindeki etkenliğin sağlanması yönünden desteklenmemesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle, ülkemizdeki destekleme fiyat politikasının bir değerlendirilmesini yapmaktayız. Bu amaçla, tarımdaki desteklemeyi kamu ekonomisinin temel fonksiyonları yönünden değerlendirerek, bu politikanın başarı durumunu ortaya koymaya çalışacağız.

#### A. DESTEKLENMESİ GEREKEN MAL VE HİZMETLER :

Kamu Ekonomisi ilkelerine uygun olarak kaynak tahsisindeki etkenliği sağlamak için, kolektif ihtiyaçları gideren mal ve hizmetler bütçe ile finanse edilirler. Ancak, hem içsel ve hem de dışsal faydaya sebep olan mal ve hizmetler için karma finansman (mixed financing) yoluna başvurulmaktadır. Şimdi, I nci bölümde ele aldığımız teorik ilkeler yönünden çeşitli mal ve hizmetlerin devlet bütçesiyle nasıl finanse edileceği konusunu araştıralım.

##### a) Yarı Kamusal Mallar :

Bütçede «Sosyal Hizmetler» başlığı altında sıralanan bu malların kolektif tüketim (collective consumption) özelliği, önemli ölçüde dışsal ekonomi yaratmalarına yol açmaktadır (x). Yüksek öğrenim kuruluşlarıyla Kara Yolları Gn. Md.lüğünün sunduğu hizmetlerden topluma yayılan dışsal ekonomiler, devlet bütçesiyle finanse edil-

(x) Yarı Kamusal Mallar : Vakıflar Genel Müdürlüğü, Üniversite ve Akademikler, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Tekel Genel Müdürlüğü, Devlet Üretim Çiftlikleri Genel Müdürlüğü, Devlet Hava İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Petrol Dairesi Başkanlığı, Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü, Kara Yolları Genel Müdürlüğü, Hudut ve Sahil Sağlık Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü.



mektedir. Buna karşılık, aynı hizmetlerden sağlanan içsel fayda ise; öğrenciler tarafından ödenilen harçlarla ve paralı geçişlerle karşılanmaktadır. Sosyal hizmetlerin yaydıkları dışsal ekonomiler oldukça yaygın olduğundan, maliyetlerinin çok önemli bir kısmı devlet bütçesinden karşılanmaktadır.

**b) Yarı Özel Mallar :**

Bütçede «Ekonomik Hizmetler» başlığı altında yer alan bu mal ve hizmetler, sınırlı ölçüde dışsal ekonomilere sebep olmaktadır (\*\*). Bu özellikleri nedeniyle, özel mallara benzediklerinden pazarlanma olanakları vardır. Bu hizmetlerin dışsal ekonomi yaratmaları sonucu olarak, yine karma finansman yoluna başvurulmaktadır. Ancak, yaratılan dışsal ekonomi yarı kamusal mallarınki gibi yaygın olmadığından, devlet bütçesi tarafından daha sınırlı bir şekilde desteklenirler. Toplum refahını maksimize edecek seviyede üretilmeleri halinde, Şekil (2) de gösterildiği gibi, zararlarla karşılaşmak olasıdır. Ancak, bu zararı yalnız üretim tekniklerinin kullanılması veya bürokratik nedenlerin sebep olduğu zarardan ayırmak gerekir. Çünkü, şekilde sözüedilen zarar, topluma yayılan dışsal faydayı veya toplum yararını göstermektedir. İDT lerinin kapasitelerinin tam kullanılması halinde, toplum yararı söz konusu olduğu halde, noksan kapasite kullanımında yalnız işletme zararları ortaya çıkmaktadır. PTT, DDY ve Denizcilik Bankası gibi önemli zararlarla karşılaşan kuruluşların, devlet tarafından niçin desteklenmesi gerektiği böylece daha kolay bir şekilde anlaşılmaktadır.

Bu hizmetlerden fertlerin sağladıkları direkt faydanın karşılığı ise, yararlanma karşılığı ödenilen fiatlarla karşılanır. Yararlanma karşılığı ödenilen fiat (user prices) : marjinal maliyet fiatlaması esasına göre saptanan fiattan devletin birim başına ödediği zarar düşüldükten sonra kalan bedeldir. Devletin birim başına ödediği zarar ise, tüketiciye verilen sübvansiyonu veya bütçeden yapılan desteklemeyi göstermektedir.

(xx) Yarı Özel Mal üreten İDT : M.K.E.K., T. Çimento Sanayi, S.E.K.A., T.E.K., Petrol Ofisi, T.K.İ., Et ve Balık Kurumu, T. Süt Endüstrisi, Yapağı Tiftik, T.Z.D.K., D.B. Deniz Nakliyat, P.T.T., T.H.Y., Turizm Bankası, Vakıflar Bankası, D.Y.B., S.S.K., T.C. Ziraat Bankası, Sümerbank, T. Demir Çelik, Etibank, Petkim, T.P.A.O., Azot San., T.M.O., T. Şeker Fabr., Yem San., Çaykur, Denizcilik Bankası, T.C.D.D., T.R.T., D.M.O., İller Bankası, Emekli Sandığı, Emlak Kredi Bankası.



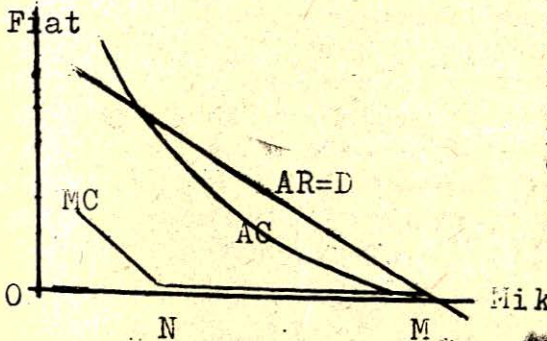
## Destekleme Fiyat Politikasının Değerlendirilmesi

Belediyelerin sundukları hizmetlerin çoğunluğu, hem azalan maliyet şartları altında üretildiklerinden ve hem de, birlikte tüketim özelliği gösterdiklerinden dışsal ekonomi yaymaktadırlar. Bu nedenle, dışsal ekonomilerin karşılığının devlet bütçesinden belediyelere, zararlarını karşılayacak miktarda transferi gerekmektedir. Aksi takdirde belediyelerin toplum refahını maksimize edecek şekilde hizmet sunmaları olanaksızdır.

Devlet bütçesi tarafından desteklenen, diğer hizmetlerden birisi de, sıfır marjinal maliyetle üretilen mallardır. Bir mal ve hizmet üretilirken başka bir mal veya hizmet, toplam maliyette herhangi bir artışa sebep olunmaksızın sunuluyorsa, ikinci mal sıfır marjinal maliyetle (zero marginal cost) üretilmektedir (20). Örneğin, elektrik enerjisi elde etmek için kurulan bir barajdan, aynı zamanda içme suyu da elde edilmekteyse, içme suyunun halka bedava satılması gerekmektedir. Bu özellikteki bir mal, bedava olarak sunulmakla tüketiciler desteklenmektedir. Özel sektör, bedava mal satamayacağından, sıfır marjinal maliyetle üretilen mal ve hizmetler de, belediyeler tarafından üretilmektedir. Bu özellikteki bir malın özel sektör tarafından üretilmesi halinde ödenilecek olan fiyat, devlet tarafından yapılan desteklemenin bedelini göstermektedir.

Tarımsal ürünlere gelince, artan maliyet şartları altında üretildiklerinden, tarımsal ürünlerin dışsal ekonomilere sebep olmaları olanaksızdır. Öte yandan, tüketimden doğan fayda sadece, söz konusu tarımsal ürünü tüketen kimsenin fayda fonksiyonunda yer aldığından, dışsal fayda yayması da olanaksızdır. Gerçekten, iktisat kitaplarında verilen örneklerin hepsi de, tarım sektöründe Azalan Verimler Kanununun geçerli olduğunu ispatlamayı amaçları. Azalan

(20) Sıfır marjinal maliyetle üretim durumunu Herber, aşağıdaki şekilde gösterdiği gibi anlatmaktadır.



Firmanın kâr maksimizasyonu gerçekleştirdiği  $MC = MR$  halinde, üretim miktarı  $ON$  kadardır. Aynı hizmetin toplum refahını maksimize edecek seviyede üretilmesi halinde, yani  $MC = AR$  durumunda,  $OM$  kadar mal üretilmektedir. Bkz. HERBER, Modern Public Finance s. 31.



Verimler Kanunu ise, artan maliyet şartlarının doğal sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Böylece, tarım kesiminde artan maliyet şartlarının geçerli olması ve ayrıca dışsal ekonomilere sebep olunmaması nedenleriyle, bu sektörün desteklenmesi ekonomik ilkelerimize ters düşmektedir.

**b) Bütçeden desteklenen özel mallar :**

Özel malların teorik olarak dışsal ekonomi yaratmaları olanaklıdır. Ancak, günümüzde nüfusun aşırı artışı ile bazı malların talebinin elastikiyeti oldukça serttir. Öte yandan, tam rekabet koşullarının gerçekleşmemesi nedeniyle, piyasa karar alma mekanizmasının işleyişi, bazı özel malların toplumsal ihtiyaçları karşılayacak seviyede üretilmemesine yol açmaktadır. Yarattıkları olumlu dışsal ekonomiler nedeniyle, genel sağlık ve eğitim hizmetleri dışında kalan ve sadece içsel fayda sağlar özellikte bulunan koruyucu hekimlik ile mesleki eğitim hizmetleri, günümüzde devlet tarafından desteklenmektedir. Gerçekten, bu hizmetler pazarlanabilir özellikle olduklarından kişilere ölçülebilir içsel fayda sağlamaktadırlar. Örneğin, teknik eğitim gören bir kimsenin emeğinin fiyatı, piyasa tarafından daha tutarlı bir şekilde saptanabilmektedir. Ancak, piyasa mekanizmasının bu şekilde ortaya çıkan etkeneği, aynı hizmetin topluma yayacağı dışsal ekonomilerin ihmal edilmesine yol açmaktadır. Çünkü, piyasa mekanizması tarafından karşılanan eğitim ve sağlık hizmetleri, emeğin üretkenliğini arttırdığından ekonomik kalkınma üzerinde olumlu etkileri olmaktadır. Piyasa mekanizması genellikle bu hizmetlerin uygun seviyede üretilmesine olanak vermediğinden, sağlık ve eğitim hizmetleri genellikle devletleştirilmektedirler.

Yukarıda kısaca özelliklerini anlattığımız ve piyasa ekonomisi tarafından arzolan eğitim ve sağlık hizmetleri dışında, devlet tarafından desteklenmesi gereken diğer bir mal da konut hizmetleridir. Aşırı nüfus artışı ile konut talebinin elastikiyetinin sert olması nedeniyle, piyasa ekonomisi toplum ihtiyaçlarını karşılayacak seviyede konut üretimine olanak vermemektedir. Öte yandan, ülkemizde lüks konut yapımı nedeniyle, dar gelirlilerin konut sahibi olmaları da güçleşmektedir. Bu nedenlerle, kişilerin konut gibi temel ve özel ihtiyaçlarını giderebilmek için, sosyal konut yapımı devlet tarafından desteklenir. Bu amaçları gerçekleştirebilmek için, ileri kapitalist ülkelerde bile Konut Bakanlıkları (Department of Housing) kurulmuştur.



## Destekleme Fiyat Politikasının Değerlendirilmesi

### B. UYGULANMAKTA OLAN DESTEKLEME FİYAT POLİTİKASININ DEĞERLENDİRİLMESİ :

Yukarıda, özel ve kolektif ihtiyaçlarımızı gideren mal ve hizmetlerden hangilerinin desteklenmesi gerektiği konusunu incelemiş bulunuyoruz. Destekleme, kamusal mal ve hizmetler için vergi politikası; özel mallar için ise, fiyat politikası yöntemleriyle yapılmaktadır. Tam ve yarı kamusal malların siyasal karar alma mekanizmasının işleyişine bağlı olarak ve uygun bir şekilde finanse edildiklerini varsayarak, özel mallar yönünden destekleme fiyat politikasının bir değerlendirilmesini yapalım.

#### a) Tarımda uygulanan destekleme fiyat politikası :

Konuyu kamu ekonomisinin temel fonksiyonları yönünden değerlendirdiğimizde, uygulama sonuçlarının başarısını aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz.

1. Kaynak tahsisi yönünden : Uygulanmakta olan destekleme fiyat politikası; fındık, çekirdeksiz üzüm ve pamukta fiyat istikrarının sağlanmasına olanak vermektedir. Öte yandan, bazı malara fiyat avantajı sağlanarak, üretimi teşvik edilebilmiştir (pamuk yerine antepfıstığı gibi).

Ancak, destekleme fiyat politikasının olumsuz etkileri daha önemli olmaktadır. Şöyle ki, fiyat saptanırken maliyet koşulları, rahip uluslararası firmalar ile dünya fiyatları gözönünde tutulmadığından, ciddi ekonomik sorunlarla karşılaşmaktadır. Örneğin, tütün ekimi yasak olan yerlerde ekime izin verilmesi, bahçelerin yok olmasına yol açmıştır. Halbuki, kaliteli Türk tütünü meyilli ve «yaka» adı verilen yerlerde yetiştirilebilmektedir. Öte yandan, tütüne verilen yüksek sübvansiyon, 150 milyon kilo ihracaat fazlasının stoklanmasına yol açmıştır (21). Benzer durum, destekleme alım yapılan bir çok tarımsal ürün için de söz konusu olmaktadır.

Devlet tarafından fiyatların her sene tayini, sektörler arasındaki fiziki bağımlılık nedeniyle, güvenilir bir girdi-çıkıtı teknik katsayısını elde edilmesini önlemektedir.

Destekleme alımlar, iç fiyatları yükselttiğinden, pamuk ve tütün gibi önemli ihracat ürünlerinin dış piyasalarda pazarlanabilme olanaklarını ortadan kaldırmaktadır.

(21) Milliyet, «Tütün», 28.Şubat, 1977, s. 9.



2. Gelir dağılımı yönünden : Destekleme fiyat politikasının başarısı oldukça sınırlı ve olumsuz olmuştur. Çünkü, Türkiye'de destekleme fiyat politikasından daha ziyade büyük ve orta büyüklükteki tarımsal işletmeler yararlanmaktadır. Büyük işletmelerin toplam işletmelere oranı ise ancak % 4 kadardır. Toplam tarımsal işletmelerin % 75 i ise, 50 dekaradan daha küçük arazilerden oluştuğundan, piyasaya veya devlete ürün satamamaktadırlar (22). Bu nedenle, destekleme fiyatlarla gelir dağılımını düzeltmek olanaksızdır.

Aşırı nüfus artışı nedeniyle, topraklar giderek parçalanmakta ve böylece, tarım işletmeciliğinde verim düşmektedir. Gerçekten, son 10 sene içinde tarım yapılan arazilerin parçalanması nedeniyle, topraksız çiftçi sayısında da önemli artışların olduğu görülmektedir. Örneğin, 1963 senesindeki % 19.4 oranındaki topraksız çiftçi oranı, 1973 senesinde % 22.4 e yükselmiştir (23).

3. Ekonomik istikrar yönünden : Destekleme fiyat politikası sadece, bazı malların fiyatında istikrarın sağlanmasına olanak sağlamıştır. Buna karşılık, bu politika fiyatlar genel seviyesinin yükselmesinde oldukça etkili olmuştur. Çünkü, her alım dönemi sonunda, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri önemli miktarda destekleme zararları ile karşılaşır. Uygulamada, bütçe fazlası elde edilemediğinden desteklemeden doğan zararlar Ziraat Bankasına birliklerin borcu şeklinde aktarılır. Birlikler ise söz konusu zararı ödeyemediklerinden, bu zarar ise, Merkez Bankasının yapıldığı emisyon işlemi ile ekonomiye yansıtılır. Bu şekilde ekonomiye yansıtılan zararlar ise fiyatlar genel seviyesi üzerinde etkili olmaktadır. 1976 senesinde Tarım Satış Kooperatifleri nin destekleme alımlar dolayısıyla karşılaştıkları zarar toplamının 9.076 milyon TL tutarına eriştiği gözönünde tutulursa, destekleme alımların fiyatlar genel seviyesi üzerindeki olumsuz etkileri daha açık bir şekilde görülebilmektedir (24).

#### b) Akaryakıt desteklemesi :

Ülkemizde, akaryakıtta % 50 den fazla sübvansiyon verilmekte olup, aşırı tüketim nedeniyle ekonomi üzerinde olumsuz dışsal eko-

(22) DPT, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 28-29.

(23) DPT, a.g.e., s. 27.

(24) Görüş, Cilt 5, Sayı 3, Mart 1977, s. 11.

(25) İlhan OZER, Maliye Dergisi, Sayı 20 (Mart—Nisan) 1976, s. 22.

(26) DPT, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s. 57-59.



## Destekleme Fiyat Politikasının Değerlendirilmesi

comilere sebep olmaktadır. Aşırı tüketim nedeniyle sebep olunan olumsuz dışsal ekonomileri şu şekilde sıralayabiliriz;

1. Trafik kazalarındaki artış,
2. Trafik tıkanıklığının sebep olduğu zaman kaybı,
3. Yolların bozulması,
4. Gaz artıklarının sebep olduğu birlilik.

Bu olumsuz dışsal ekonomiler gözönünde tutulduğunda, akaryakıt sübvansiyon verme yerine, tüketimi kısıtlayacak şekilde yüksek fiyatla satılmasını sağlayacak, başka politikalara başvurmak gerekir. Ülkemizde akaryakıt fiyatları, bu malın diğer malların üretiminde bir girdi olarak girdiği düşüncesiyle yani, temel bir mal sayılması nedeniyle desteklenmektedir. Ancak, böyle bir değerlendirme oldukça tutarsız olup, yukarıda ki tabloda da belirttiğimiz gibi, hiç bir ülke tarafından uygulanmamaktadır. Çünkü, petrol ürünlerinin girdi olarak kullanıldığı ürünler, lüks tüketim malları olduğundan fiyat mekanizmasının işleyişi ile alıcılara kolayca yansıtılabilmektedir.

## S O N U Ç

Türkiye'deki destekleme fiyat politikasının ekonomik etkilerine ilişkin bu çalışmamız, bu politikanın ekonomi üzerinde olumsuz etkiler yarattığını göstermektedir. Çünkü, bu fiyat politikasından çok az sayıda çiftçi yararlanırken, destekleme çiftçilerin % 75 inden çoğunun aleyhine olmaktadır. Destekleme fiyat politikasından, sadece büyük çiftçilerin yararlanmakta olduğu ve gelir dağılımının geniş çiftçi kitlesi aleyhine sonuçlandığı DPT yayınlarında da açıkça belirtilmektedir. Gerçekten, çiftçilerin çoğunluğu piyasaya ürün satacak işletme kapasitesine sahip olmadıklarından, çoğu zaman ürettikleri malların alıcısı durumuna düşmektedirler. Böylece, üretme durumunda oldukları ürünlere daha yüksek fiyat ödeyerek satın aldıklarından, gelir seviyeleri düşmektedir. Öte yandan, destekleme zararları emisyon yolu ile ekonomiye yansıtılarak, olumsuz ekonomik etkiler yaratılmaktadır. Böylece, fiyatlar genel seviyesi yükseldiğinden gelir dağılımı yine üreticiler aleyhine bozulmaktadır. Fiyat yükselişleri aynı zamanda, ihracaat olanaklarını da azalttığından, dış ödemeler bilançosunda olumsuz etkilere sebep olmaktadır.



## Dr. Orhan Şener

Akaryakıt desteklemesi ise, trafik kazaları, çevre kirliliği gibi olumsuz dışsal ekonomilere yol açtığından, ekonomi üzerinde arzu edilmeyen etkiler yaratmaktadır. Öte yandan ülkemizde uygulanmakta olan ucuz benzin politikası, ekonomi üzerinde olumsuz yapısal değişimlere de yol açmaktadır. Çünkü, bu politika ile topluma önemli ve olumlu dışsal ekonomi yayan demiryolu ve denizyolları gibi taşımacılık faaliyetleri ihmal edilmektedir. Öte yandan, akaryakıt desteklenmekle, ekonomiye büyük bir külfet olan otomobil fabrikalarının sayısı ve üretimi de giderek artmaktadır.

I nci bölümdeki ekonomik analizimiz, ancak olumlu dışsal ekonomilere sebep olan mal ve hizmetlerin desteklenmesi gerektiğini öngörmektedir. Buna karşılık, dışsal ekonomilere sebep olmayan ve azalan maliyet şartları altında üretilmeyen tarımsal ürünlerin desteklenmesi, kamu ekonomisinin temel ilkelerine aykırı düşmektedir. Uygulama sonuçlarının değerlendirilmesine ilişkin ve III ncü bölümde yer alan açıklamalarımız da, bu teorik kriterlerin geçerli olduğunu göstermektedir. Bu nedenlerle, devletin temel fonksiyonları arasında çatışmalara ve ekonomi üzerinde olumsuz etkilere yol açan destekleme fiat politikası terkedilerek, yerine daha etkin politikaların uygulanması gerekmektedir. Bunların başında kooperatifçiliğin yeniden düzenlenerek daha etkin hale getirilmesi gerekmektedir. Öte yandan, toplumdaki gelir dağılımını düzenleyecek şekilde vergi ve harcama programlarının uygulanması gerekmektedir. Akaryakıt için ise, desteklemenin derhal kaldırılarak olumsuz dışsal ekonomileri önleyecek seviyede, akaryakıt tüketimi üzerine vergi konulmalıdır.