MÜSTEŞARLIĞI

D. P. T.
DOKÜMANTASYON
SERVİSİ

SOSYAL YATIRIMLARIN KRİTERLERİ

Sunday ÜNER

Yayın No.DPT.235 - SPD.45

Nisan 1965

658.404
ÜNE

D. P. T.
DOKÜMANTASYON
SERVİSİ

ID: 29411

T. C.

B A Ş B A K A N L I K

DEVLET PLÂNLAMA TEŞKİLÂTI
MÜSTEŞARLIĞI

SOSYAL YATIRIMLARIN KRİTERLERİ

Yayın No. DPT.235 - SPD.45

SUNDAY ÜNER

Nisan, 1965

658.404
ÜNE

İÇİNDEKİLER

1. GİRİŞ : KALKINMADA YATIRIM POLİTİKASI 1-4

a. Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi.... 1

b. Yatırım Politikasının Tesbiti..... 2

c. Kalkınma Politikasının Hedefleri..... 3

2. SOSYAL İHTİYAÇLAR 4-9

a. Az Gelişmiş Ülkelerin Sosyal İhtiyaçları 5-8

b. Başka Ülkelerdeki Gelişmeler..... 8-10

3. YATIRIM KAVRAMI VE SOSYAL YATIRIMLARIN ANALİZİ 10-11

4. SOSYAL YATIRIMLARIN FAYDALARININ ÖLÇÜLMESİ PROBLEMİ 11-16

a. Piyasa Fiyatlarının Kullanılışları ve Limitler 13

b. Sosyal ve Özel Faydaların Farkları..... 13

c. Gölge Fiyatlar 13-14

d. Dışa Faydalar ve Tüketici Fazlalığı..... 14-15

e. Üretim ve Tüketim Faydaları..... 15-16

5. İSKONTO HADDİ 16-18

a. Sermayenin Fırsat Maliyetinin Ölçülmesi 16-17

b. Sosyal ve Özel Yatırımların Zaman Bakımından Tercihi 18

6. MALİYETİN ÖLÇÜLMESİ 18-19

a. Kullanılmayan Kaynaklar 18-19

b. Tatmin Fiyatı 19

7. SOSYAL BİR YATIRIM OLARAK EĞİTİM 19-23

a. Eğitimden Edinilen Faydaların Sınıflanması..... 21-22

b. Eğitimin Üretim Faydasının Ölçülmesi 22

c. Faydaların Tahsis Edilebilirliği 23

8. SONUÇ : KALKINMADA SOSYAL POLİTİKANIN TESBİTİ ZARURETİ 23-25

1. GİRİŞ : KALKINMADA YATIRIM POLİTİKASI :

a. Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi :

Bir yatırım projesi ortaya çıkarken şu 4 kademeden geçer:

(1) Başarılmak veya istihsal edilmek istenen amaç hakkındaki fikrin doğuşu.

(2) Ön mühendislik projesinin hazırlanması.

(3) Projenin ekonomik açıdan değerlendirilmesi.

(4) Projenin uygulanması.

Projenin bütününün değerini ve önemini ortaya koyan proje fikrinin doğması safhası en önemli basamaktır. Zira kötü fikir ve teklifler arasında ne kadar seçim yapılırsa yapılsın nihai proje kötü olacaktır. Diğer bir deyişle kötüler arasında en iyi seçim yapılmış olacaktır. En iyi seçimin yapılması ise Plân ve araştırma konusu ile yakından ilgilidir.

Burada üzerinde duracağımız 3. merhaledir. Önce karma bir ekonomide özel ve kamu sektörünün proje değerlendirmelerini, hareket noktalarının fayda açısından ayrı oluşu sebebiyle ayrı mütalâa etmek gerekecektir.

b. Yatırım Politikasının Tesbiti :

Özel sektörce yapılacak proje değerlendirilmesine tesir edecek faktör ve kriterler konumuzun dışındadır.

Kamu sektörünün proje değerlendirmesindeki kriter ve faktörler farklı olabilir. Aslında yatırım bir açıdan ekonomik ve sosyal kalkınmanın ilk hazırlayıcısı olduğu için kamu sektörü özellikle geri kalmış ülkelerde yatırımların teşviki ile yakından ilgilidir. Bu sebeple birçok kalkınma plânlarında ifadesini bulan kamu sektörünün gayesi, yatırımları teşvik, hızlandırma ve azami fayda sağlanacak şekilde sektörlere dağıtma şeklinde olmuştur. Bu türlü yatırım politikasının 4 ana gayesine işaret olunabilir. 1/

(1) Ekonominin genel şartlarını, yatırım yapmaya müsait kılmak.

(2) İstatistik, araştırma ve gerekli malûmatı sağlıyarak halka yatırım potansiyellerini ve avantajlarını göstermel

(3) Temel alanlarda yatırım yapmak (Konut, ulaştırma, su ve enerji üretimi gibi).

(4) Özel faaliyet ve yatırımları teşvik için tedbirler almak ve nizamnameler koymak. (Vergi politikası, gümrük tarifeleri, sübvansiyonlar gibi).

1/ Jan Tinbergen "The Design of Development"
IBRD John Hopkins Press 1958

c. Kalkınma Politikasının Hedefleri :

Kamu sektörünün yatırım politikasının nihaî gayesi toplumun refahını artırmaktır. Bu gaye bazan şimdiki nesil için değil fakat gelecek nesiller ve toplum içindir. Bu nihaî gaye gözönünde tutulursa kalkınma politikasının hedefleri şu noktalarda belirtilebilir: 1/

(1) Fert başına gelirin (veya üretimin) azamîleştirilmesi.

(2) Dış tediye muvazenesinde denklik temini.

(3) İktisaden kendi kendine yeterlik.

(4) Bölgesel farklılıkları azaltmak, adil gelir dağılımı sağlamak.

(5) İşsizliği azaltmak.

(6) Sermaye teraküm ünü artırmak.

(7) Kültürel gelişmeyi temin etmek.

(8) Millî kudret ve prestiji artırmak.

Yatırım politikası ile ilgili nihai gayelerin ilk ikisi tamamen ekonomik olup objektif kriterlerle ölçülebilir ve ekonomik analiz yolları ile tetkik edilebilir. Fakat geri

---

1/ Menahem Goren "Private and Government Evaluation of Investment Projects in a Mixed Economy". Harvard University, June 1961

kalanlar daha çok politik ve sosyal anlam taşımaktadır. Bu sebeple burada genellikle üzerinde durulacak nokta iktisadi ve sosyal yatırımlar olarak ayıracağımız yatırımlardan sosyal yatırımları incelemek olacaktır.

2. SOSYAL İHTİYAÇLAR :

Sosyal yatırımların nihâî gayesi, toplumun sosyal ihtiyaçlarını karşılıyarak, sosyal refahı artırmaktır. Bu sosyal ihtiyaçların karşılanması, her türlü imkân ve fırsat eşitliğinin temin edilmesi ile toplumun fizikî ve ruhî niteliklerinin geliştirilmesi anlamına gelmektedir. Ancak toplumların sosyal ihtiyaçları ülkeden ülkeye farklılık göstermekte ve toplumların sosyo-ekonomik karakterine, toplumun bünyesindeki değişmelerin hacim ve süratine; toplumun içinde bulunduğu siyasal ve ekonomik düzenin ve sistemin şartlarına bağlı olarak, idare eden ve edilenlerin gelişme arzu ve düşüncelerine bağlı bulunmaktadır. Bu son noktada, kendi problem ve ihtiyaçlarını çoğu zaman görüp anlayamayan halkın sosyal ihtiyaçları konusunda bazı sosyal ilimciler "hissedilen" ve "hissedilmeyen sosyal ihtiyaçlar" ayırımını yapmaktadırlar. Belli bir refah seviyesinin standartlarının kesinlikle bilinmeyişi veya sosyal yatırım programlarının neleri ihtiva etmesi konusunda spesifik tarif ve kriterlerin olmayışına rağmen şu hususlar sayılabilir :

- Mesken, çocukların bakımı, eğitim, kültür, sağlık hizmetleri, sosyal sigortalar, beden eğitimi, turizm, dinlenme yerleri vs.

- İçme suyu, kanalizasyon, kamu yararına temel sağlık tesisleri, gaz, elektrik, telefon, şehir nakliyatı, sendikaların işçilerin sağlığı ve kazadan korunması için aldığı çeşitli sosyal tedbirler vs.

Bu kalemlerin ülkeden ülkeye değişebileceğini ve listenin tam olmadığını ilâve etmek gerekir. Bununla beraber son zamanlarda sosyal programları, fizik ünite plânları, bütçe ve istatistik raporlara göre tek bir sınıflandırma sistemine götürme çabalarına işaret edelim.

Burada önemli olan, çeşitli sosyal ihtiyaçlar arasında önceliklerin ne olacağına karar verecek sosyal politikayı bir bütün olarak tesbit ederek, memleketin sınırlı kaynaklarını kullanmada en iyi sonuca ulaşmaktır.

a. Az Gelişmiş Ülkelerin Sosyal İhtiyaçları :

Bu mesele özellikle kaynakları kıt olan az gelişmiş ülkelerde daha da önemli olmaktadır. Bu memleketlerde adam başına gelirin düşük olması ve genel fakirlik, yukarıda saydığımız kalemlerdeki hizmet arzları seviyelerini düşük bırakmakta ve bu kalemlere ilâve taleplerin doğmasına sebep olmaktadır.

Burada, gelişmiş ülkelerle geri kalmış ülkeler arasında tasarruf, tüketim ve sosyal ihtiyaç gibi temel bazı kavramların anlaşılması bakımından önemli farklar olduğuna işaret etmeliyiz. Gelişmiş ülkelerde çiftçiler ve işçiler, kendilerini optimal bir işgücü müessiriyeti seviyesinde tutacak şekilde tüketim yapmaktadırlar. Bu kimselerin gelirlerindeki bir artış veya azalış diğer sebepler yüzünden millî ekonomi ve kendileri bakımından önemli olmakla beraber, çalışma ve üretme kapasitelerine tesir etmiyecektir. Nüfusun büyük bir kısmının az ve kötü beslendiği, tüketim seviyesinin çok düşük olduğu az gelişmiş ülkelerde ise tüketim artışları prodüktif bir yatırım sayılabilir. Diğer taraftan vergileme veya enflâsyonun sebep olduğu bir tüketim azalışı

işgücü müessiriyetini büyük ölçüde azaltabilir. Bir diğer örnek eğitimden verilebilir : Batı ülkelerinde her seviyedeki eğitim ilerledikçe, ilköğretimin işgücü müessiriyeti üzerindeki etki ve önemi kalmamıştır. Az gelişmiş ülkelerde ise işgücü müessiriyetin az olması, bu ülkelerdeki eğitim seviyesinin düşük olmasındandır. Gerçekten okuma yazma bilen işçiler karışık bir üretim vetiresini, anlıyabilir ve yazılı talîmatları okuyabilirler. Sağlık şartlarının iyileştirilmesini öngören politika tedbirleri de aynı anlamda anlaşılmalıdır.

Az gelişmiş ülkelerde genellikle görülen bir husus da, bu memleketlerin zengin ülkelerdeki refah devleti fikir ve kavramını bir siyasî amaç olarak kabul etme çabalarıdır. Gerçekte bu amacın tahakkuku için çok uzun zaman gerekmektedir. Az gelişmiş ülkelerin bugünkü şartlar altında, radikal değişmelere başvurmadan böyle bir refah devleti politikası tatbik etmeleri yalnızca hatâ ve başarısızlık sonucu verecektir. Gerçekten son 20-30 yıldır gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan ve tedriçen müessese-leşen iş ve işçi hukuku ve sosyal güvenlik düzenlerinin az gelişmiş ülkelerce aynen aktarılması kalkınmayı engelleyen faktörlerin başında gelmektedir. Radikal değişmeler bazı iktisatçılar tarafından kalkınmada iktisadi politikanın kalitatif unsurları olarak zaruri addedilmektedir. Tinbergen bu değişmeleri "Belli temellere dokunmadan bünyedeki değişmeler" ve"Temeldeki değişmeler (reformlar)" olarak ikiye ayırmaktadır. Bu iki tip değişmenin refah üzerindeki muhtemel tesirleri aşağıdaki matriks'de görülmektedir. 1/

1/ J. Tinbergen "Economic Policy: Principler and Design"
1965 Amsterdam
Page 208

Reformlar ve Bünyedeki Diğer Değişiklikler	Refah Unsurları						
	Fert Başına Üretim	Sosyal Adalet	Kültürel Gelişme	Özgürlük	İstikrar	M.A. Barış	Sos Ba
- Milletlerarası İktisadi Entegrasyon	+	+		-		+	
- Milletlerarası Gelir Transferleri		+				+	
- Hammadde Standartları		+		+	+		
- İstikrar Unsurları		+		+	+		
- Fırsat Eşitliği	+	+	+	+			+
- Sanayi Demokrasisi		+	+				+
- Aile Plânlaması	+	+	+	+		+	
- Sosyal Güvenlik		+		+	+		+
- Millileştirme		+		+	+		
- Üretim Kararlarının Merkezileşmesi				-	+		
- Vasıtasız Vergiler		+		-	+		

Bu tabloda (+) işareti çeşitli refah unsurları üzerinde, sıralanan bünyevi değişikliklerin tatbiki ile beklenebilecek müspet tesirleri; (-) işareti ise menfi tesirleri göstermektedir.

Reform ve bünyevi değişmelerin ne ölçüde müspet veya menfi tesirleri olduğu ölçülememekle beraber yaklaşık bir korelasyon vermeleri bakımından anlamlı sayılabilirler.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânımız da bu anlamda şunları söylemektedir "Geliri ve üretimi istenen hızda artırma amacıyla yapılacak vergi reformları; geniş ölçüde yaratılacak iş fırsatları, sosyal seyyaliyet imkânları ve sosyal adalet amaçlarıyla uzlaştırılabilecekleri gibi bunlar birbirlerine yardımcı da olabilir. Aynı şekilde

eğitim, sağlık, sosyal sigorta gibi sosyal hizmetlere yapılacak geniş kamu harcamaları âdil bir gelir dağılımı, ve benzeri sosyal amaçların gerçekleşmesine yardım ettiği kadar iktisadi verimliliği artırıcı etkileriyle de kalkınmanın iktisadi amaçlarına ulaşmasına yardım edebilir" 1/

b. Başka Ülkelerdeki Gelişmeler :

Avrupa ülkelerinin birçoğunda farklı politik ve sosyo-ekonomik sistemler yürürlükte olduğundan kalkınmada sosyal muhteva ve sosyal plânlama fikri ülkeden ülkeye farklı anlam taşımaktadır.

Doğu Avrupa ülkeleri ve Sovyet Rusya'daki tatbikat uzun vâdeli sosyo - ekonomik plânların hazırlanıp uygulanması şeklindedir. Bu plânlar ekonomik bünyeyi etkileyici nitelikten hareketle sosyal kalkınmayı bütünüyle kapsıyacak olan bir sosyo ekonomik kalkınmayı ihtiva eder. Özellikle Sovyet Rusya'da ilk üç, beşer yıllık plân döneminde ekonominin gelişmesi yanında önemli sosyal gelişme problemlerine çözüm yolları aranmıştır. Bunlar arasında sanayileşmenin sosyal inîkâsları, münferit tarımsal işletmelerin modern kooperatif sistemlerine dönüşümü , nüfusun yaşama standardındaki yükselmeler ve topyekûn bir okuma yazma sonucu veren kültürel gelişme problemlerini sayabiliriz.

Batı Avrupa ülkelerinde ise, sosyal plânlamanın tarihi diğer ülkelerden oldukça farklı durum arzeder. Bu ülkelerin bir kısmında merkezî hükümet uzun bir zaman sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi önemli sahalarda sosyal programlar yapmayı deruhte etmiştir. Aynı gruba giren bir başka kısım ülkelerde ise, merkezî hükümetin bu sahada rolü, mahalli kuruluşlarla özel kuruluşların sosyal konularla ilgili faaliyetlerini desteklemek ve bu kuruluşlarca ele alınmayan sosyal hizmetleri ifa etmekten ileri gidememiştir. Diğer bir deyişle, bu ülkelerde merkezî otorite sosyal meselelerde faaliyetlerini sadece ciddi bir dengesizliğe engel olmak amacı ile endirek tarzda bir gözlemcilikle sınırlamıştır.

1/ Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yıl 1963-1967, Ankara S. 48

Harp sonrası döneminde ise iktisadî ve sosyal kalkınmanın plânlanması fikri daha çok rağbet bulmuş ve az gelişmiş ülkeler ekonominin bütününü kapsayan ulusal plânlamayı hızlı bir kalkınmanın temeli ve ön şartı olarak düşünmeğe başlamışlardır. Diğer taraftan gelişmiş batı ülkelerinde de, 1930 buhranından beri ve özellikle II. Dünya savaşının sonunda devletin iktisadî hayata müdahelesi söz konusu idi. Ancak bu müdahele sosyalist ülkelerde olduğu gibi ekonominin bütününe şamil olmadan yalnızca vergileme, bütçeleme vs. gibi para politikasının çeşitli araçlarını kullanarak istihsal üzerinde endirek tesirler yapacak kontroller ve kayıtlamalar mekanizması tesis etmek şeklinde olmuştur. Bunun dışında 1930 buhranın doğurduğu ızdırapların tekrarına mani olmak ve işsizliğe çare bulmak arzusu hükümetleri özellikle sosyal güvenlik ve sigortalar konusunda tedbirler almağa zorlamış ve bu alanlardaki sorumlulukların genişlemesine yol açmıştır. Bunun yanısıra hükümetler sağlık, eğitim ve konut alanlarında da aynı sorumluluğu hissetmişlerdir.

Kalkınmanın sosyal yönünün yalnızca güdümlü ekonomi tatbik eden ülkelerle, Afrika, Asya ve Lâtin Amerika'nın gelişmekte olan ülkelerinde değil, batı demokrasilerinde de politik ve ilmî ilgi kaynağı olduğunu söylemeliyiz.

"Sanayileşme ve şehirleşmenin sosyal yönü", "iktisadî kalkınmada eğitimin rolü" gibi çeşitli konular bugün birçok milletlerarası teşekkülün ve akademik çevrelerin tetkik konusu halindedir.

3. YATIRIM KAVRAMI VE SOSYAL YATIRIMLARIN ANALİZİ :

Yatırım verimli alternatif kullanılma şansı olan mevcut kaynakların, faydası ilerde sağlanacak faaliyetlere tahsisidir. Mal ve hizmet istihsalini fayda olarak isimlendiriyoruz. Bir yatırımın maliyeti ise, kaynakların bir başka sahada kullanılması neticesi verebileceği fayda (Benefit) olarak tarif edilebilir. 1/

Şu halde, bir yatırım, kendisinden beklenen faydaların maliyetinden büyük oluşuna göre kıymetlendirilir.

Çoğunlukla yatırımların sağladığı fayda piyasaya sürülebilecek veya stok yapılabilecek maddi mallar şeklindedir. Dolayısiyle bunlar tahsis ve tasarruf edilebilir bir vasıfta olup, üretici ve tüketicinin bunları kullanması neticesi fiyatlandırabilir.

Neticede tüketici bu fiyata göre malı arzu ederse satın alır veya almaz. Bu takdirde, yatırımın sağlıyacağı müstakbel fayda, fiyatla değerlendirilme şeklinde olmaktadır. Tabii ki bu değerde üretimin masraflarının düşürülmesi gerekmektedir.

1/ Eğer r, alternatif yatırımın rate of return'ü ise kaynaklardan yatırılan 1 ünite, bir yılda 1+r ünite fayda getirebilir. Bu fayda iki yılda $(1+r)^2$ ünite (birinci yılın getirdiğini tekrar yatırıldığını varsayıyoruz) ve genellikle t yıl sonra $(1+r)^t$ ünite fayda sağlayacaktır. Bu bakımdan bir yıldaki faydanın (B_1) net bugünkü değeri :

$$\frac{B_1}{1+r} \quad \text{dir.}$$

t'inci yılda elde edilecek faydanın B_t net bugünkü değeri ise:

$$\frac{B_t}{(1+r)} \quad \text{dir.}$$

ve nihayet T'inci yıla kadar müteakip her yıl süresince elde edilecek $B_1 \ldots B_t$ gibi faydaların toplam net bugünkü değeri ise (T, faydaların beklendiği son yıldır):

$$V = \frac{B_t}{(1+r)^t} \quad \text{dir.}$$

Diğer bir kısım yatırımların sağladığı fayda, yine üretim şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yani üretim-fayda münasebeti vardır. Ancak bunlar, üretimi almak istiyenlerle almak istemiyenler arasında tefrike yardım edecek şekilde fiyatlandırılmazlar. Örneğin her hangi bir su tasfiyesi ameliyesi böyle bir yatırıma örnektir. Kalitesi iyileştirilmiş yani tasfiye edilmiş su tüketiciye arzedilir. Ancak, tüketici bu suyu fiyatına göre arzu ettiği şekilde satın alıp almama kararını veremez; zira daha az saflıkta su isteyenle (bahçe sulama vs. için) daha saf su isteyen müşterilerin ikisi de tercih yapmadan arz edileni kullanmak mecburiyetindedir.

Devletin arzettiği kollektif hizmetlerin hepsi bu mahiyettedir. Fiyat sistemi burada işlememektedir. Diğer yatırımlardan ayrıldığı nokta görüldüğü gibi, bir yatırım olmasına mukabil fayda ve maliyetin zaman içinde aynı noktada veya anda doğmamasıdır. İlk, orta ve hatta yüksek tahsil hizmetlerinin arzında da aynı mülâhaza ve zorluklar ortaya çıkmaktadır. Faydanın fiyatlandırılması söz konusudur. Ancak fiyat sistemi burada da normal çalışmamaktadır. Tahsil parasını ödeyen ana, baba ile faydayı sağlıyan öğrenci arasındaki fark ortadadır. Diğer taraftan eğitimin temin ettiği fayda yalnız öğrenciye değil aynı zamanda toplumadır da. Görülüyor ki sosyal yatırımların sağladıkları faydaları ölçmekde büyük bir güçlük vardır. Aynı zamanda bu faydaların tahsis ve tasarruf edilebilirlikleri veya edilememezlikleri arasında kat'i bir sınır çizilerek tefrik yapılamaz. Bu güçlüklere rağmen aşağıda söz konusu faydaların ölçülebilme problemleri üzerinde duracağız.

4. SOSYAL YATIRIMLARIN FAYDALARININ ÖLÇÜLMESİ PROBLEMİ :

Sosyal yatırımların sağladığı faydanın ölçülmesi meselesi iktisadî yatırımlara nazaran bu yatırımların karakteri icabı güç ve karışıktır. Özellikle hangi fiyat sisteminin kullanılabileceği meselesinin yarattığı güçlük en önemli olmaktadır. Ancak

bunu demekle, fiyat sistemi faydanın ölçülmesinde hiç kullanılamaz demek istemiyoruz. Özellikle farazi fiyatlar vasıtasıyla bir nevi fiyat sistemine gidilmesi kabildir. Bu konuda önce şu kavramı birbirinden ayırmak yerinde olacaktır.

Piyasa Fiyatları
Gölge Fiyatlar

Piyasa fiyatı esasen gerçekten sağlanan faydaya göre taayün eder. Tüketici o fiyatta malı almak veya almamakta serbesttir. Bu sebeple fiyata uyar veya kaçınır. Sosyal yatırım karakteri taşımayan yatırımlarda tüketiciyi bütün üretimi almaya sevk edecek en yüksek piyasa fiyatı her birim malın temin ettiği faydanın yeterli bir ölçüsü olur. Toplam fayda böylece toplam satış kıymetidir. Tabiidir ki toplam cari işletme masraflarını düşmek gerekmektedir. Ancak bazı faydaların ölçülmesinde piyasa fiyatının yeterli derecede kullanılmasını engelleyen sebepler zuhur edebilir.

Bunlar şunlardır :1/

- Bazı faydaların tahsis edilebilir olmayışı

- Yaratılan faydayı, şahısların, üretim veya tüketim işleminden ayrılabilme imkânının olmayışı

Bu gibi şartlar altında fiyat sisteminden ayrı bir fiyatın hesaplanması gerekmektedir. Bu da gölge fiyatlar yoluyla olur.

1/ Kenneth J. Arrow "Criteria For Social Investment" Economic Commission For Europe 1962

a. Piyasa Fiyatlarının Kullanılışları ve Limitleri :

Tahsis edilebilir üreticiler için tesbit edilecek piyasa fiyatında gözönüne alınacak nokta, asgarî bir fiyatın muayyen devrede sermayeyi ve işletme masraflarını öder olmasıdır. Bu da işletmeyi kârlı ve rasyonel çalışmaya götürür. Fakat doğrudan doğruya maldan faydalananlar için tesbit edilecek fiyat, eğer endirek fayda sağlayanlar varsa, bu fiyatla ifade edilen fayda tabiidir ki yekûn faydadan endirek faydalananlar kadar az olacaktır. Örneğin, yüksek okullar için tesbit edilen harçlar endirek faydalar sebebiyle maliyetin çok altındadır.

b. Sosyal ve Özel Faydaların Farkları :

Sağlık konusu ile ilgili bir örnek vermek gerekirse, sari hastalığa yakalanmış bir kimsenin tedavisi ilk bakışta bizzat hastanın yararınadır. Fakat ilâveten hastalığın diğer kimselere geçmesi ihtimalinin de azaltılması demektir. Bu şartlar altında, toplam sosyal faydanın özel faydadan daha büyük olduğu gerçeğini dikkate almak zorunluluğu vardır. Bu yüzden, kamu yararına bir sağlık hizmetini haklı göstermek için yalnızca hastalardan alınan ücretle böyle bir yatırımın gerçekleştirilmesi gerektiğini söyliyemeyiz.

c. Gölge Fiyatlar :

Piyasa fiyatları yoksa faydalara değer izâfe etmek zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Genellikle gölge fiyatlar yalnızca ilk önce yararlananlar için değil, bütün faydalananlar için tahmin edilmelidir. Böylece hesaplanan değer piyasa fiyatının yerini almış olacaktır. Örneğin, bol insangücü fazlası olan az gelişmiş bir ülkede çelik plântasyonu maliyetinin tahmin edilmek istendiğini varsayalım. Düz işçi ve yarı kalifiye işçiler için

gölge fiyatları muhtemelen hakiki ücretlerin altında tesbit edilecektir. Bunun yanında Mısır gibi bazı memleketlerde olduğu gibi gerçekte katip ve daktilo olarak iş bulabilen büyük bir hukukçu fazlalığı varsa, bu kategorî mesleki personel için tesbit edilecek gölge fiyatlar da gerçekte ödenen maaşlara göre düşük olacaktır. Diğer taraftan mühendisler, teknisyenler ve ustabaşılar için ise gerçekteki ücretlerinden daha yüksek gölge fiyatlar hesaplanacaktır. Gerçekten bu gölge fiyatların bu tip insangücünün önceki eğitim ve yetişmelerinin masraflarını aksettirmesi gerekmektedir. Faydaların ölçülmesi ile ilgili olarak gölge fiyatları kavramında aslında bir güçlük yoktur. Önemli olan, gölge fiyatlarını hesaplamadaki pratik güçlüğü çözmektir. Özel fayda yerine sosyal faydanın değerini ifade eden bir gölge fiyatı hesaplanmadaki güçlük pratikte birbirine zıt iki hataya düşülmesine sebep olmaktadır.

Birincisi hata piyasa fiyatları ile ifade edilmeyen ilâve faydaları dikkate almıyarak, sosyal bakımdan arzuya şayan yatırımları ihmal etmektedir. İkincisi ise fiyatla veya miktarla değerlendirilemiyen projeleri, alternatiflerini mantıkî bir şekilde tartmadan kabul etmektedir.

c. Dışa Faydalar (Economies of Scale) ve Tüketici Fazlalığı

Gölge fiyatları olsun, piyasa fiyatları olsun fiyatlar aslında miktarlardaki küçük değişmelerin değerlendirilmesidir. Örneğin, çöllük bir bölgeye su getirildiğini düşünelim su tesisatı kurulmadan önce suyun fiyatı son derece yüksektir, fakat tesisat işlemeye açılır açılmaz suyun marjinal maliyeti son derece az olacaktır. Eğer bu su marjinal maliyetine satılırsa bölgedeki her fert, tesisatın kurulmasından önceki suyun fiyatını ödemek mecburiyetinde olduğundan daha iyi durumda olacaktır. Bu sebeple her fert, tükettiği su miktarıyla bağlı olmaksızın belli bir toptan ödeme yapabilir ve bu ödeme suyun yokluğunda ödediği

meblağın gene de altındadır. Böyle bir projenin faydaları, bu nazari toptan ödemelere, marjinal maliyete eşit fiyatlandırmadan edinilen faydaların eklenmesi ve bu toplamdan cari işletme masraflarının düşürülmesi şeklinde hesaplanabilir. Böyle bir sosyal yatırıma karar vermek maksadıyla bu faydaları ölçmek sonradan bu faydaların bir kısmının veya tamamının vergi veya fiyat mekanizması yoluyla geri alınacağı anlamına alınmamalıdır.

Bu toplam ödemelerin muhassalası tüketici fazlalığının birçok tariflerinden bir tanesini teşkil eder. Burada da ana problem, gölge fiyatlarında olduğu gibi ölçülebilme meselesidir. Neticede bir ünite output'un faydası proje öncesi ve sonrası fiyatın arasında olacaktır.

e. Üretim ve Tüketim Faydaları :

Nihaî analizde bütün faydalar, tüketici olarak düşünebileceğimiz fertlerin elde ettikleri faydalardır. Ancak bu faydalanma dolaysız veya dolaylı olabilir.

Sosyal yatırımların çoğu her iki tip faydayı istihsal eder. Örneğin yüksek evsaflı bir yol özel araba sahiplerine yolculuklarını daha rahat yapmak imkânını verir; bu tüketiciye doğrudan doğruya sağlanmış bir faydadır. Diğer taraftan aynı yol kamyonla taşımada maliyeti düşürerek neticede taşıma masraflarında bir azalmaya veya tüketici mallarının arzında artışa sebep olur.

Tüketim faydaları, fertlerin tüketici kapasitelerinde yararlandıkları faydalar olarak tanımlanabilir. Üretim faydaları ise, bu faydadan yararlananların piyasa için üretim yapan iktisadî üniteler olmalarıdır.

Üretim faydaları, tüketim faydalarına nazaran daha kolaylıkla ölçülebilir. Yukarıda bahsettiğimiz yüksek evsaflı yolun üretim faydası evvelki trafik akışının toplam maliyetindeki tasarruftur. Ancak maliyetteki bu tasarruf daha fazla bir trafik akışına sebebiyet vereceğinden fayda ilk ve son seviyedeki trafik yükünün ortasındaki maliyetten tasarruf olarak hesaplanacaktır.

Burada bir noktaya işaret etmek yerinde olacaktır Üretim faydalarının ölçülebilmesindeki kolaylık, tüketim faydalarının tamamen ihmal edilmesine veya pek azının dikkate alınması gibi bir tehlike ortaya çıkarmaktadır. Örneğin, sağlık ekonomisi gözönüne alındığında genellikle sağlık yatırımlarının sebep olduğu tasarruf edilmiş işgücü üretim faydası olarak ölçülmekte, fertlerin hastalıklarının tedavisi veya hastalıklardan korunmaları olarak ortaya çıkan tüketim faydası dikkate alınmamaktadır.

5. <u>İSKONTO HADDİ</u> :

a. Sermayenin Fırsat Maliyetinin (Opportunity Cost) Ölçülmesi :

Alternatif yatırımların rate of return'ü üzerinden hesaplanmış toplam faydaları masrafları aşıyorsa bu, yatırımların müsmiriyetine işarettir. Ancak bir ekonomide diğer birçok yatırımlar içerisinde hangi yatırım alternatifdir?

Her hangi bir yeni sosyal yatırımı dikkate almadan önce, eğer ekonomi bütün olarak müsmir bir şekilde işliyorsa, bütün alternatif yatırımların rate of return'lerinin eşit olması gerektiği söylenebilir. Böyle bir ekonomide, bu şartlarda, uygun bir iskonto haddi olacağı şüphesizdir. İlâveten sosyal yatırımların finansman tarzı da farketmez. Eğer kaynaklar vergi yoluyla elde ediliyorsa tüketim veya yatırımdan alınıyor demektir.

Serbest teşebbüsün mevcut olduğu toplumlarda rate of return'ün bütün özel yatırımlarda aynı olduğu söylenemez. Bu iki şekilde izah edilebilir: Birincisi, yatırımlar risklerine göre farklılık gösterirler dolayısıyla risk unsuru ortadan kaldırılınca rate of returnlar aynı olur. İkincisi sermaye piyasasında tahditler vardır, mükemmel şekilde işlememektedir. Bu yüzden rate of return'lar farklıdır. İlerdeki faydanın iskontasına uygun olarak sermayenin fırsat maliyetine karar vermede bu iki izah tarzı farklı tesirler yapmaktadır. Birinci izah tarzı kabul edilirse uygun iskonto haddinin yatırımın finansman tarzından hiç etkilenmiyeceği doğrudur. Zira her ferdin tüketimiyle risk derecesi çeşitli yatırımlar arasında dengeye geleceği farzedilebilir. Bu bizi risk olmayan yatırımlar için bir tek rate of return olduğu sonucuna götürecektir. Risk dolayısıyla rate of return'ların değiştiği varsayımına göre risk olmayan sosyal yatırımlar o tek rate of return'de iskonto edileceklerdir: Bu noktada kamu sektörünün riskli yatırımları üzerine almak için özel teşebbüse nazaran daha iyi durumda olduğu ileri sürülebilir.

Eğer piyasanın mükemmel çalışmadığı gerekçesiyle farklı rate of return'ler olacağı varsayımı kabul edilirse bu kere yatırımların finansmanı önemli olmaktadır. Bu yatırım fonlarının mümkün olan nispette alternatif yatırım rate of return'lerin asgari olduğu iktisadi faaliyet kollarından çekilmesi gerekmektedir.

b. Sosyal ve Özel Yatırımların Zaman Bakımından Tercihi :

Ekonominin optimalitesi bakımından fırsat maliyetine göre müstakbel faydaların hesaplanması, zaman bakımından faydaların hesaplanmasına eşit olmak zorundadır. Bu şart özellikl sosyal yatırımların özel yatırımlara göre çok küçük bir meblağ tutmadığı ekonomilerde önem kazanmaktadır. Sosyal zaman tercih haddinin, ferdin zaman tercihi haddinden ve sermayenin fırsat maliyetinin müşterek değerinden aşağı olabileceği kabul edilirs özel yatırım kaynaklarını sosyal yatırımlara çekmek sosyal bakı dan avantajlı olmıyacaktır. Diğer taraftan tüketim kaynakları sosyal yatırımlara sevkedilebilirse sosyal bakımdan faydalı olacaktır. Bu varsayımlar kabul edilirse sosyal yatırımların müstakbel faydaları üzerindeki uygun iskonto haddi, yatırımların finansman kaynaklarına bağlı olacaktır denilebilir.

6. MALİYETİN ÖLÇÜLMESİ :

Maliyetin ölçülmesi, faydanın ve iskonto değerinin ölçülmesine nazaran daha az güçlük arzeder. Büyük çaptaki yatırımların dahi inputların maliyetine tesiri pek az olduğundan, değerlendirmenin piyasa fiyatları ile yapılması genellikle kîfayetl olabilir. Ancak, maliyet analizinde iki hususu belirtmek gerekmektedir.

a. Kullanılmayan Kaynaklar :

Sermaye veya işgücünün tam kullanılamadığı devrede inputların piyasa fiyatları hakiki sosyal maliyeti aşacaktır. Bir işsizi işe yerleştirmek veya boş duran bir makine çalıştırmak topluma maliyet bakımından bir şey yüklemez. Ancak, ücreti ve diğer masrafları ödemek gerekmektedir. Devlet, milleti

ekonomik refahının bir koruyucusu olarak, yalnızca gerçek sosyal masrafları dikkate almalıdır. Bu bakımdan depresyon devrelerinde bu yatırımın maliyetine, işgücü ve plântasyon masrafları gibi aksi halde atıl kalacak unsurları katmamalıdır. Yüksek bir istihdam sağlandığı devrelerde bile mahallî işsizlik bölgeleri olabilir. Aynı kaide bu bölgelerdeki projeler için de tatbik edilmelidir.

c. Tatmin Fiyatı (Amenity Cost)

Özel ve sosyal faydalar arasında bir fark olduğu gibi, özel ve sosyal maliyet arasında da fark vardır. Sosyal yatırımlar genellikle miktar bakımından büyük ölçüdedir. Bu da genellikle fizikî bakımdan büyüklüğe ve büyük ölçüde insan duyarlılığına hitapetmektedir. Bu neviden maliyet hakkında genel bir prensip ortaya koymak gerekir. Prensip itibariyle gölge fiyatlara bağlanması ve fayda/masraf analizlerinde faydadan düşülmemesi veya masrafa eklenmesi gerekmektedir.

7. SOSYAL BİR YATIRIM OLARAK EĞİTİM :

Eğitim genellikle bütün ülkelerde sosyal bir zorunluluk olarak mütalâa edilmektedir. Her şeyden önce bir yatırım olduğunu söylemeliyiz : Faydası öğrencinin bütün hayatı boyunca yayılmış olduğu gibi, öğrencinin içinde yaşadığı topluma daha da uzun sürecek fayda sayılabilir. Eğitim müesseselerinin başlıca fonksiyonları şunlardır :

- Araştırma eğitim müesseselerinin geleneksel fonksiyonlarından biridir.

- Eğitim müesseseleri potansiyel kabiliyetleri ortaya çıkarır ve eğitir. Eckaus'un belirttiği gibi "insan kabiliyetinin çevrenin bütün kötü şartlarına ve elverişsiz yetişme imkânlarına rağmen daima meydana çıkacağı doğru değildir" 1/ Eğitim sisteminin fonksiyonlarından biri, potansiyel kabiliyetleri arayacak ve seçecek bir mekanizma olarak işlemesidir.

- Eğitim, kişilerin, iktisadi gelişmeye bağlı olarak iş imkânlarının değişmesine uymadaki yeteneklerini artırır. Tarımd işgücü prodüktivitesinin hızlı artışı sebebiyle zaruri olan şehirlere akın bu adaptasyonun önemini artırmaktadır. 2/

- Eğitimin geleneksel fonksiyonlarından biri de öğretme yetiştirmektir. Eğer bütün eğitim mahdut bir tüketim amaciyle yapılmış olsa bile öğretmenlere duyulacak ihtiyaç aşikârdı. Çünk. bu halde dahi ilk ve orta okul için öğretmenler, akademik öğretim için mütehassislar ve profesörler olacaktı.

- Bir memleketteki eğitim sisteminin bir görevi de ekonominin yüksek seviyede bilgili ve vasıflı insanlara olan müstakbel ihtiyaçlarını karşılamaktır. Prof. Harbison iktisadi kalkınmada ve özellikle az gelişmiş ülkelerde yüksek seviyeli insangücünün stratejik önemini belirtmektedir. 3/ Harbison'un kullandığı teknik müşahade edilen trendlerle basit projeksiyonları birleştirerek gelecek insangücü talebini tahmin etmektir. Bu tahminler neticede eğitim sisteminin hedefleri olarak eğitim plânlamasında kullanılacaktır.

1/ R.S. Eckaus "Education and Economic Growth in The Economics of Higher Education". Washington, 1962

2/ T.W. Schultz "Economics Value Of Education" 1962

3/ Harbison ve Myers "Manpower Education and Economic Growth" 1964

İskonto haddinin hesaplanması, sosyal yatırımların bütünü için söz konusudur. Ayrı ayrı hesaplamadaki güçlüğe temas ettik. Eğitim için de aynı şey söz konusudur. Zaten bu sahadaki son incelemeler de maliyetten çok, faydaların hesaplanma üzerinedir.

a. Eğitimden Edinilen Faydaların Sınıflanması :

Hangi şekli ile olursa olsun eğitimden ilk plâ yararlanan öğrencidir. Bu faydalar hem üretim hem de tüketim faydalarıdır. Tüketim faydası eğitimin geleneksel kıymetidir: daha açık bir zihin, kültürlü olmak, bilgi sâyesinde fizikî ve sosyal çevreyi tanımak vs. gibi, Eğitimin bu tüketim faydasının hesaplanması güçtür, fakat şüphesiz ki pozitiftir.

Eğitimin üretim faydası, öğrencinin tahsili sonucu üretici hale gelmesi yanı output'unun artmasıdır. Öğrencini faydalanması dışında toplumun da bütün olarak faydalandıkları vardır. Bunların başında komünikasyon kabiliyetinin gelişmesini sayabiliriz. Okur yazarlık sadece öğrencinin verimliliğini artır makla kalmaz, aynı zamanda okur yazar olan kimsenin başkalarıyla olan komünikasyonunu daha ekonomik hale getirmekle başkalarının da verimliliğini artırır. Aynı komünikasyon müessiriyetinin orta ve yüksek eğitim neticesinde daha çok olacağını söylemeliyiz.

Eğitimin bir sosyal faydası da araştırma yoluyla olmaktadır. Araştırma yeteneği kazanmak eğitimin bir sonucudur. Her ne kadar araştırmacıların sayısı nisbi olarak az ise de, toplumun araştırmalar sonucunda kazancı büyük olmaktadır.

Bir diğer fayda, eğitim yoluyla topluma ait hizmetleri görecek kimselerin daha iyi seçilebilmesidir. Eğitim görenlerin sayısı artıkça, belli postlara daha kabiliyetli ve prodüktif kimselerin gelme şansı artmaktadır.

b. Eğitimin Üretim Faydasının Ölçülmesi :

Son zamanlarda yapılan araştırmaların çoğu bu sahada olmuştur. Burada yapılmak istenen şudur : çeşitli eğitim seviyesindeki fertlerin ortalama ömür boyunca kazançları mukayese edilmiş ve farklılıklar eğitim seviyelerinin farklılıklarına atfedilmiştir. Buradan eğitim gören kimsenin her ilâve eğitim yılı için kazançlılığı yani kârı hesaplanabilir. Tabii okulda geçirilen her fazla yıl için iskonto yapılmalıdır. Ancak böyle bir hesaplamada bazı önemli hususların dikkate alınmadığını görüyoruz: Bir defa farklı eğitim görmüş kimselerin, bütün diğer hususlarda aynı olmaları icabetmez. Özellikle farklı kazançlara sahip kimselerin farklı kabiliyetlere sahip olması mümkündür. Dolayısiyle metodoloji bakımından bir noksan müşahade edilmektedir.

Eğitim inputlarının diğer bir veçhesi ise kalite ile ilgilidir. Bu mesele özellikle eğitim harcamaları politikasında büyük önem kazanmaktadır. Başka bir deyişle daha iyi bir eğitimin return'leri nelerdir ? Bu maksatla kazançları, okulda geçirilen yıl sayısına değil, fertlerin eğitimleri için harcadıkları paralara göre sınıflamak daha arzuya şayan olabilir.

Bir başka husus da eğitimin nev'i ile ilgilidir. (Meslekî, akademik vs. eğitim gibi) Tekrar bu alternatif eğitim yollarının ayrı ayrı üretim faydalarını ölçmek durumundayız. Bu mesele özellikle az gelişmiş ülkelerde büyün önem kazanmaktadır.

c. Faydaların Tahsis Edilebilirliği :

Dış faydalar önemli olmakla beraber, eğitimin üretim ve tüketim faydalarından büyük ölçüde yararlanan öğrencinin [illegible]dir. Özellikle gelişmiş ülkelerde toplum, ilk ve orta seviyed[illegible] eğitimden, özel faydaya nazaran direk bir fayda sağlıyamamaktadır. Bununla beraber bu seviyedeki eğitimden toplumun sağladığı faydalar [illegible] nispette düşünülmektedir ki bir çok ülkelerde bu tip eğitim mecburi olmaktadır. İlâve olarak eğitimden faydalanan kimsenin yani öğrencinin çocuk yaşta olması malî külfet altına girmemesini gerekmektedir. Çocuğun ana babası da nihâyet bu eğitimden doğrudan doğruya faydalanmamaktadır. Ancak yüksek öğrenimdeki öğrenci bu açıdan sorumlu bir kimse olmaktadır. Fakat onun da eğitim masraflarının büyük bir kısmını ödemesi kendi kendine yatırım yapması anlamına gelmektedir. Eğer öğrenci zengin ise mesele yoktur. Aksi halde sonradan elde edeceği faydalar için uzun bir süre borç altına girmek durumunda kalacaktır. Devletin burs verme politikası burada önem kazanmaktadır.

8. SONUÇ : KALKINMADA SOSYAL POLİTİKANIN TESBİTİ ZARURETİ:

a. Sosyal yatırımların kriterleri toplumun sosyal ihtiyaçlarına, sosyal ihtiyaçlar ise toplumun yapısına ve sosyo-ekonomik karakterlerine bağlıdır. Bu anlamda az gelişmiş ülkelerin sosyal ihtiyaçlarının gelişmiş ülkelerinkinden farklı şekilde anlaşılması gerçeği gözden uzak tutulmamalıdır.

b. Sosyal ihtiyaçların giderilmesi için ayrılan kaynakların sınırlı olması, özellikle az gelişmiş ülkelerde problemin çözümünü daha da güçleştirmektedir.

c. İktisadi analiz metodlarının ve özellikle fayda/masraf analizinin sosyal yatırımlara tatbiki genellikle bu yatırımların ölçülmesi problemini halledememektedir.

d. Sosyal Faktörler İktisadi Kalkınmayı Üç Şekilde Etkilemektedir :

(1) İktisadî kalkınmayı köstekleyici yönde etkiler.

(2) İktisadî kalkınmanın gerçekleşmesi için zaruri olan faktörler. (Sosyal bünye değişiklikleri)

(3) İktisadî kalkınmaya olumlu yönde etkiler.

Bu üç tip etkinin analizi, Plânlama tekniğinde kullanılan gelişme modellerinde bir bağımsız değişken ve üretim fonksiyonunun bir faktörü olarak ancak belli bir tip teknik eğitimin kullanılabileceğini göstermiştir. Ancak bu faktörün ölçülmesi konusunda halen iktisatçılar arasında bir fikir birliği yoktur. Svennilson, Denison, Schultz gibi bir kısım iktisatçılar eğitimin bu kontribüsyonunu tecrit ederek ölçmeğe çalışırken, Kaldor, Sandee, Haavelmo gibi iktisatçılar bu tesirin teknolojik gelişmede zaten mündemiç olduğunu ileri sürerek ayrı bir şekilde ölçülemiyeceğini ileri sürmektedirler.

-Sonuç olarak sosyal yatırım kriterleri, politik karar organlarının tesbit edecekleri sosyal politikaya bağlı olarak ortaya çıkacaktır. Toplumun ihtiyaçlarını ve tercihlerini tam olarak ortaya çıkaran demokratik düzenlerde politik karar organlarının refah konusundaki tercihleri ile halkın tercihlerinin aynı olacağı açıktır.

- Plânlama vetiresinde bu politik tercihlerin Plân hedef ve stratejisi tesbit edilirken açıkça ortaya konması, sosyal yatırımların kalkınma modellerinde bakiye faktör olmasını önleyecek ve ulaşılacak sosyal hedeflerin gerçekleştirilmesi için ayrılacak kaynakların önceden tahsisini mümkün kılacaktır.

BİBLİYOGRAFYA

1. Arrow, Kenneth J. — Criteria For Social Investment
Economic Commission for Europe 1962

2. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı — Kalkınma Plânı
Birinci Beş Yıl 1963-1967
Ankara, Ocak 1963

3. Bengül, Nejat — İktisadi Refah Teorisinin Başlıca Meseleleri
S.B.F. Yayınları Ankara, 1963

4. Center For Internation Studies — Investment Criteria And Economic Growth

5. Goren, Menahem — Private And Government Evaluation Of Investment Projects in a Mixed Economy
Israel, July 1962

6. Harbison, Frederick ve Myers, A. Charles — Education, Manpower And Economic Growth
Mc Graw-Hill Series in International Development. 1964

7. OECD, Study Group in the Economics of Education — Residual Factor of Economic Growth
Paris, 1964

8. Schultz, T.W. — Economic Value Of Education

9. Tinbergen, J. — The Design Of Development
IBRD John Hopkins Press 1958

10. Tinbergen, J. — Economic Policy: Principles And Design
Amsterdam 1956

11. United Nations Report Of The Expert Group — The Problems And Methods Of Social Planning
SOA/ESWP/EG/Rep.4
Dubrovnik (Yoguslavia), November 1963

YER NO : 658.404
ÜNE

YAZAR : ÜNER, Sunday

Sosyal yatırımların

0010491