

MAKRO-EKONOMİK POLİTİKALAR, GELİR DAĞILIMI VE YOKSULLUK

Coşkun Can Aktan ve İstiklal Yaşar Vural

1. GİRİŞ

Hükümetlerin elinde gelir dağılımının büyüklüğünü ve fonksiyonunu ve dolayısıyla yoksulluğu etkileyecek çok sayıda araç bulunmaktadır. Mali olmayan politika araçları arasında istihdam, ücret ve fiyat kontrolleri yer alırken vergi politikası, kamu giderleri politikası ve kamu borçları politikası mali politika araçlarını oluşturmaktadır. Bu araçlar kadar etkili olmasa da para politikası da gelir dağılımı ve yoksulluk üzerinde etkide bulunabilir.

Bu çalışmada makro-ekonomi politika araçlarının gelir dağılımı ve yoksulluk üzerindeki etkileri ele alınmaktadır.

2. PARA POLİTİKASI

Yoksulluk zamanımızın en önemli problemlerinden biridir. Gelir dağılımında eşitsizliğin artması, yoksulluk sınırı civarında gelire sahip olan kesimler itibarıyla, yeni yoksulların ortaya çıkmasına veya mevcut yoksulların durumunun daha da kötüleşmesine yol açar. Bu nedenle gelir dağılımının düzeltilmesi yoksullar açısından da son derece önemli bir konudur.

Para politikası, kısa vadede, milli geliri, enflasyon ve işsizliği etkileyebilir. Bu değişkenlerde meydana gelebilecek herhangi bir değişikliğin yoksulluk ve gelir dağılımı üzerinde etkide bulunması durumunda para politikasının yoksulların refahını etkilemesi mümkündür.

2.1. Para Politikasının Kısa Vadedeki Etkileri

Faiz hadlerinin düşürülmesi ve kredilerin kolaylaştırılması, yani genişletici para politikası, tüketicilerin gelecek hakkında karamsar olmaması

durumunda, kısa vadede tüketim ve dolayısıyla milli hasıla üzerinde olumlu bir etkide bulunur. Tüketim eğiliminde meydana gelen artışlar ise enflasyonun artması ile neticelenebilir. Para politikasının kısa vadedeki bu etkileri yoksulların durumunu üç mekanizma vasıtasıyla etkileyebilir (Romer ve Romer;1998):

- Konjonktürel bir gelişme sonucunda ortalama gelirin artması yoksulluğun azalmasına yol açar. Başka bir ifadeyle, ortalama gelirin artması halinde ortalama gelir civarında bir gelire sahip olan kişi veya hane halklarından bir kısmının yoksulluk sınırının üzerinde bir gelire sahip olmaları mümkündür. Genişletici para politikası kısa vadede ortalama geliri artıracığından bu durum yoksulların da yararlanabilecekleri bir mekanizma oluşturur.
- Gelir dağılımında da konjonktürel değişiklikler söz konusu olabilir. Genişletici para politikası sonucunda işsizlikte meydana gelecek bir azalmadan ve işgücü ve reel ücretlerdeki bir artıştan en fazla düşük gelir düzeyindeki işgücü yarar elde edecektir. Bu durumdan yoksullar olumlu yönde etkileneceklerdir.
- Genişletici para politikası sonucu meydana gelen enflasyon da dağıtımsal etkilere sahiptir. Örneğin, 1970'li yıllarda Sanayileşmiş Ülkelerde reel refah düzeyinde meydana gelen azalmanın asıl kaynağı enflasyondur.

Konjonktürel dalgalanmalar ortalama gelir üzerindeki etkileri yoluyla yoksulluğu etkilerler. İktisadi büyüme ve genişleme yoksulluğu genel olarak azaltır. Konjonktürel dalgalanmalar sonucu meydana gelecek bir işsizliğin gelir dağılımı üzerindeki etkisi son derece güçlüdür.

Enflasyonun alacaklılardan borçlulara doğru geliri yeniden dağıtıcı bir etki meydana getirebilir. Enflasyon, nominal gelirleri sabit olan kişilerin reel gelirlerini olumsuz yönde etkileyerek bu kesimin yaşam standartlarını bozar. Gerçekleşen ve beklenen enflasyon hadleri arasındaki fark olarak tanımlayabileceğimiz beklenmeyen enflasyon servetlerin ve gelirlerin bir gruptan diğerine adil olmayan bir biçimde transfer edilmesine yol açar. Beklenmeyen enflasyon, nominal varlık ve borçların reel değerinde aşınmaya yol açtığı için serveti ve gelir dağılımını borçluların lehine-alacaklılar aleyhine değiştirir. Zira taraflar belirli bir nominal faiz oranı üzerinden borçlanma işlemi gerçekleştirirken beklenen enflasyon oranı üzerinden belirli bir reel faiz elde edeceklerini (ya da ödeyeceklerini) düşünürler. Bu beklentinin gerçekleşmemesi alacaklılardan borçlulara bir servet transferine yol açar.

Benzer bir şekilde, beklenmeyen enflasyon, toplu iş sözleşmeleri yoluyla gelirin çalışanlardan firmalara veya kamu çalışanlarının ücretleri beklenen enflasyona göre belirlenmesi halinde, devlete transfer edilmesine neden olabilir. Beklenmeyen enflasyon nedeniyle yoksul kesimin olumlu yönde etkilenmesi, yoksulların sahip oldukları mali ve finansal yükümlülüklerin ortalama düzeyinin büyük olmasına ve yeteri kadar mali ve finansal varlığa sahip olmalarına bağlıdır. Gerçekte ise bunun tam tersi bir süreç işlemektedir. Düşük gelir düzeyindeki çalışanların pazarlık gücünün ve varlıklarının yetersiz bir düzeyde olması nedeniyle yoksul kesim, genellikle, enflasyondan olumsuz yönde etkilenir. Bu etkiyi ortadan kaldırmak için reel faiz haddini-reel ücret düzeyini enflasyona endekslemektir. Ancak ücret haddini endeksleme uygulamaları, üretim maliyetlerini ve dolayısıyla genel fiyat düzeyini yükseltmek suretiyle ekonominin bir ücret-fiyat sarmalına girmesine ve sonuçta enflasyon haddinin yükselmesine yol açabilir. Uygulama sonucunda hiper enflasyon sürecine girilmesi halinde yoksul kesim bu durumdan olumsuz bir biçimde etkilenir ve gelir dağılımı bu kesim aleyhine bozulur.

Beklenen enflasyonun da yoksullar üzerinde olumsuz etkileri söz konusudur. Vergilerin nominal gelir üzerinden alınması ve nominal gelir arttıkça vergi oranlarının da artması halinde enflasyon kişilerin reel vergi yüklerinin artmasına yol açar. Kişilerin vergi öncesi reel gelirleri aynı iken vergi oranlarının yüksek olması vergi sonrası reel gelirlerinin daha düşük olması anlamına geleceğinden beklenen enflasyon, kişilerin reel gelirlerinin bir kısmının hükümete transfer edilmesine yol açacaktır. Vergi kanunlarında bir değişiklik yapılmadığı halde reel vergi oranının yükselmesinin söz konusu olduğu bu durumu önlemenin yolu vergiyi reel gelir üzerinden almak veya vergi oranlarını kişilerden hükümete reel gelir transferini önleyecek düzeyde düşük tutmaktır (Ünsal, 1999:69).

Para politikaları iktisadi konjonktürü refah düzeyine çıkarmazlar. Bu tip politikalar istihdam ve milli hasılayı geçici olarak normal seviyenin üstüne çıkarabilir. İşsizlik seviyesinin düşük olması ve milli hasıla düzeyinin yüksek olması ise enflasyonun artmasına yol açar. Bu değişkenler de bir müddet sonra tekrar normal düzeylerine geri dönerler. Tüm genişletici politikalar, ortaya çıkacak enflasyona katlanılsa bile, ancak geçici olarak yoksulluğun hafifletilmesine katkıda bulunabilirler. Zira, hükümetler, bir müddet sonra, gelir dağılımını olumsuz yönde etkileyen enflasyonu aşağı indirmek için istihdam düzeyini ve milli hasılayı aşağı çekecek daraltıcı politikaları uygulamak zorunda kalırlar. Sonuçta, uygulanan bu politikaların ortalama yoksulluk düzeyi üzerinde olumlu bir etkisi olmaz. Tam aksine, enflasyonun aşağı inmesi için gereken milli hasıladaki daralma enflasyonun artması için

gerekli olandan daha fazla olacağı için konjonktürün refah-çöküş döngüsü ortalama yoksulluğu artırır.

2.2. Para Politikasının Uzun Vadedeki Etkileri

Para politikasının uzun vadede kontrol altına alması gereken değişkenler ortalama enflasyon düzeyi ve toplam talepteki dalgalanmalardır. Bu değişkenler ise uzun vadede büyümeyi ve gelir dağılımını etkilemek suretiyle yoksulların refahı üzerinde etkili olurlar.

Yüksek enflasyon belirsizliğe yol açarak gelecekte istikrarsızlık olacağı yolundaki beklentileri artırır, mali piyasalarda sapmalara yol açar ve sermaye üzerinden alınan vergilerin oranlarının yükseltilmesine neden olur. Bu durum her türden yatırımlar üzerinde caydırıcı bir etki meydana getireceğinden neticede iktisadi büyümede gecikmelerin ortaya çıkmasına yol açar. Makro-ekonomik istikrarsızlıklar da yatırımlar üzerinde benzer etkiler ortaya çıkaracağından büyümeyi caydırıcı bir etkinin ortaya çıkmasına neden olur. Yüksek enflasyon ve belirsizlik üretken faaliyetlerin getirisindeki belirsizliği artıracığından toplumsal yararı yüksek olmayan faaliyetlerin kapsamını genişletip çalışma şevk ve isteğini azaltırken rant kollama faaliyetlerini genişletir. Bu durum ise yoksulların ortalama yaşam standardında gerilemelere yol açar.

Yüksek enflasyon ve makro-ekonomik oynaklıklar gelir dağılımı yoluyla yoksulları etkileyebilirler. Para politikası, uzun vadede, çeşitli yollarla gelir dağılımı üzerinde etkili olabilir ((Romer ve Romer;1998):

- Beklenmeyen enflasyonun yol açtığı yeniden dağıtıcı etki doğrudan gelir dağılımında eşitsizliğin artmasına yol açar.
- Belirsizlikler ve mali piyasalardaki karışıklıklar sermayenin ortalama getirisini artırıp ücretlerin baskı altında tutulmasına yol açacağı için gelir dağılımındaki eşitsizlikler artar.
- Belirsizlik ve mali piyasaların etkinliğinin enflasyon ve makro-ekonomik istikrarsızlıklar nedeniyle azalması sadece fiziki sermaye yatırımlarını değil, beşeri sermaye yatırımlarını da azaltacağından, uzun vadede, gelir dağılımındaki eşitsizliğin hafifletilmesi şansı ortadan kalkar.
- Enflasyon ve makro-ekonomik dalgalanmalar ekonominin bazı sektörlerini diğerlerine göre daha fazla olumsuz yönde etkiler. İşçilerin çalıştığı sektörlerin pozisyonuna bağlı olarak gelir dağılımı bu durumdan olumlu ya da olumsuz yönde etkilenebilir.

Para politikasının uzun vadedeki performansı ile yoksulların refahı arasında güçlü bir ilişki söz konusudur. Para politikasının enflasyonu düşük tutması ve toplam talepteki büyümeye istikrar kazandırması halinde yoksulların içinde buldukları koşullar muhtemelen daha iyi olacaktır.

3. MALİYE POLİTİKASI

Reel gelir ve servetin kişiler arasında adil bir biçimde paylaşılmasını ifade eden "devletin gelir dağılımı fonksiyonu" toplumsal refahı belirleme potansiyeline sahip olan en önemli faktörlerden biridir. Herhangi bir kişinin yaşam standardını artırmanın iki muhtemel yolu vardır. Bunlardan birincisi daha iyi bir eğitim ile bilgi ve beceri düzeyini artırmak suretiyle kişilerin verimliliklerinin artırılmasıdır. İkincisi ise gelirin daha düşük gelirli lehine çeşitli araçlar kullanılarak yeniden dağıtılmasıdır. Maliye politikası araçları, yani vergi, kamu giderleri ve borçlanma politikası, her iki anlamda da kişilerin yaşam standartlarının artırılması amacıyla kullanılabilir.

Keynezyen görüşe göre, maliye politikası, uzun vadede, milli gelir, enflasyon ve işsizlik gibi değişkenlerde meydana getireceği değişiklikler yoluyla yoksulluk ve gelir dağılımı üzerinde etkide bulunabileceği gibi farklı maliye politikası araçlarının kullanılması yoluyla kişisel gelir dağılımını da doğrudan etkileyebilir.

Kişisel gelir dağılımında adaleti sağlamak çeşitli açılardan arzu edilebilir (Türk, 1997:314). Öncelikle, adil gelir dağılımı farklı sosyal sınıflardaki tüketici birimleri arasında refah, iktisadi ve siyasi güç bakımından görece daha dengeli bir durum meydana getirdiği ve rantiyeye sınıfının oluşmasına meydan vermediği için sosyal barışı sağlar. Marjinal fayda yaklaşımına göre yoksul kişilerin gelirlerinde meydana gelecek artışlar daha zengin olanların gelirlerinde meydana gelecek ilave artışlara kıyasla daha fazla faydaya yol açacağından gelirin yüksek gelirli sosyal tabakalardan düşük gelirli sosyal tabakalar lehine yeniden dağılımı toplumsal refahı artırır. Kişisel gelir dağılımının daha adil bir hale gelmesi fırsat eşitliğini artırır ve böylece yoksulların gelir elde etme olanaklarını ve yaşam standartlarını yükseltir. Nihayet, kişisel gelir dağılımında adaletin sağlanması ekonomik istikrar üzerinde olumlu etkilerde bulunur. Zira, harcama gelirin bir fonksiyonu olduğundan adil gelir dağılımı ekonomide efektif talep düzeyini ve ekonominin ölçeğini artırır ve böylece iktisadi dalgalanmaların olumsuz etkilerini hafifletir.

Öte yandan, kişisel geliri yeniden dağıtıcı politikalar olumsuz bazı etkilerin ortaya çıkmasına da yol açabilir (Higgs, 1994): (1) Gelirin yeniden dağıtımını amacıyla konulan vergiler, vergi mükelleflerinin gelir elde etmek ve

mülkiyetlerinin değerlerini artırmak konusundaki şevk ve isteklerini azaltır. Bu durum, vergi mükelleflerinin daha az mal ve hizmet üretmesine ve daha az iktisadi varlık biriktirmesine yol açarak yoksulluğun artmasına yol açar; (2) Transfer ödemeleri, bu ödemelerden yararlanan kişilerin daha fazla çalışarak ek gelir elde etme şevk ve arzularını olumsuz yönde etkileyerek bu kişileri devlet yardımlarına bağımlı bir hale getirir. Bağımlılık ise, kişilerin gelecekte elde edecekleri gelirlerin artmasını sağlayacak yatırımları (özellikle beşeri sermayeye yönelik olan) azaltmalarına yol açarak iktisadi büyümeyi geciktirir; (3) Yeniden dağıtıcı politikalar ile yapılan dağıtım sonucunda belirli sosyal tabakaların diğerlerine göre daha fazla transfer elde etmeleri halinde toplumsal barış olumsuz yönde etkilenebilir, baskı ve çıkar grupları daha fazla yardım için rant kollama faaliyetlerine girişirken siyasi partiler seçim ekonomisi uygulamalarını yaygınlaştırırlar ve neticede sistem yozlaşır; (4) Transfer ödemeleri, sosyal dayanışma kurumlarını (dini örgütlenmeler, sendikalar, klüpler ve diğer gönüllü kuruluşlar) zayıflatır ve bu kurumların bazısı bir müddet sonra ortadan kalkabilir. Devlet, toplumun her kesimini kapsayan ve kişilere nakit yardım yapılmasını garanti eden politikalar (Negatif Gelir Vergisi v.b.) hariç, meydana gelen boşluğu dolduramaz ve sosyal dayanışma ve doku tahrip olur; (5) Yeniden dağıtıcı politikalar kamu kesiminin milli ekonomideki nispi payını büyütür, bürokrasinin devlet mekanizmaları ve idaresindeki etkinliği ve gücünü artırır ve neticede halkın yönetime katılımı, özgürlükler ve demokrasi yara alır.

3.1. Vergi Politikası

Kişi ve kurumlar, özel kesimden kamu kesimine aktarılan zorunlu ve karşılıksız iktisadi değerler olan ve kendileri için bir yük oluşturan vergilerden kurtulmak ve böylece daha yüksek bir reel gelir elde edebilmek için çaba gösterirler. Vergi sisteminin kişisel gelir dağılımı üzerinde etkide bulunması, geleneksel görüşe göre¹, aşağıda yer alan faktörlerin varlığına bağlıdır (Turhan, 1993:269):

- Kişi ya da hane halkı geliri (serveti) arttıkça kişi veya hane halkı bütçesi açısından ödenen vergi miktarı nispi olarak artmalıdır.
- Kişi ya da hane halkı geliri (serveti) arttıkça vergi muafiyet ve istisna oranları mutlak olarak azalmalıdır.

¹ Burada açıklanan konular geleneksel vergileme teorisindeki önerilerdir. Geleneksel yaklaşımdan farklı olarak günümüzde vergi adaleti konusundaki görüşlerde çok önemli değişimler olmuştur. Bu konuda Dördüncü Bölüm'de ayrıntılı açıklamalar yapılmaktadır.

- Kişi ya da hane halkı geliri (serveti) arttıkça matrahta vergi borcunu azaltıcı düzenlemeler yapma imkanı nispi olarak azalmalıdır.
- Vergi tarifeleri olanaklar ölçüsünde artan oranlı bir yapıya sahip olmalıdır.
- Vergi sistemi içinde gelir esnekliği yüksek olan vergi grubunun mali önemi fazla olmalıdır.
- Vergi yansımalarının yönü, ölçüsü ve gerçek vergi taşıyıcısının bilinmesi gereklidir.

Vergi oranlarının indirilmesi, mevcut bir verginin yürürlükten kaldırılması veya kamu giderlerinin artırılması, yani genişletici maliye politikası da tıpkı para politikası gibi, tüketicilerin gelecek hakkında karamsar olmaması durumunda, kısa vadede tüketim ve dolayısıyla milli hasıla üzerinde olumlu bir etkide bulunur. Tüketim eğiliminde meydana gelen artışlar ise enflasyonun artması ile neticelenebilir. Neticede genişletici maliye politikası kısa vadede ortalama geliri artıracığından yoksulların refah düzeyinde belirli bir artış meydana gelebilir. Keza, genişletici maliye politikası sonucunda işsizlikte meydana gelecek bir azalma ve işgücü ve reel ücretlerdeki bir artıştan en fazla düşük gelir düzeyindeki işgücü yarar elde edecektir. Ancak, bu politika sonucunda meydana gelecek enflasyonun dağıtımsal etkileri yoksul kesimin aleyhine olacaktır.

Maliye politikasının uzun vadede ortalama enflasyon düzeyi ve toplam talepteki dalgalanmaları kontrol altına alabilmesi halinde iktisadi büyüme ve gelir dağılımı olumlu yönde etkileneceğinden yoksulların gelir düzeyinde iyileşme sağlanabilir.²

3.1.1. Gelir Vergisi

Geleneksel maliye teorisyenlerine göre gelir vergisinin iyi uygulanması halinde gelir dağılımını iyileştirmede etkin bir araç olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Gelir vergisi, kişisel nitelikte bir vergidir. Bu vergi, vergi ödeme gücü açısından önemli olan kişisel ve ailevi durumu dikkate alan birçok indirimini verginin tarh ve tahsil işlemleri sırasında göz önünde bulundurur. Vergileme birimi olarak kişileri değil aileyi esas alır. Bu nedenle ödeme gücünün belirlenmesinde aileyi meydana getiren kişilerin durumlarını ayrı ayrı dikkate alır ve kişilerin gelirlerinde kayıplara yol açan, başka bir ifadeyle

² Bu görüş ve önerilerin Keynezyen ve fonksiyonel maliye teorisyenlerine ait olduğunu burada belirtmekte yarar görüyoruz.

onların yoksullaşmasına neden olan yaşlılık, sakatlık ve hastalık gibi unsurları vergi yükünü azaltıcı birer faktör olarak kabul eder. Öte yandan, gelir vergisi, gelir seviyesi farklı mükellefler arasında artan oranlı tarife aracılığıyla farklı vergilemeye giderken geliri oluşturan çeşitli unsurların vergi ödeme güçlerinin aynı olmadığını kabul ederek emek ve sermaye gelirlerini ayırma ilkesine göre farklı bir biçimde vergilendirir.³

Gelir vergisi, vergiye tabi gelire sahip herkesi yükümlü kılarken asgari geçinme oranının altında bir gelire sahip olan kimseleri istisna ve muafiyet hükümleri ile koruyabilmektedir. Öte yandan, farklılaştırılmış bir gelir vergisinin yansıtılması gittikçe güçleşeceğinden gelirin yeniden dağıtım amacına uygun düşmeyen gelişmelerin ortaya çıkma ihtimali de güçleşir.

Müdahaleci maliye politikasını savunan Keynezyen iktisatçılar ve fonksiyonel maliye teorisyenlerine göre artan oranlı vergileme geliri yeniden dağıtıcı araçların en önemlilerinden biri olarak kabul edilir. Bu tip bir vergileme ile çok kazananın çok az kazananın az vergi alınması amaçlanır. Ancak, bu amaca her zaman ulaşılamaz. Aşağıda yer alan şekilde artan oranlılıkta meydana gelen bir artışın farklı düzeylerde ücret alan işçiler üzerindeki etkisi gösterilmektedir. Artan oranlılık kısa vadede gelirin yeniden dağıtılmasında etkin olabilir de ücretlerin bir müddet sonra piyasa koşullarına intibak etmesi ile bu etki ortadan kalkar.

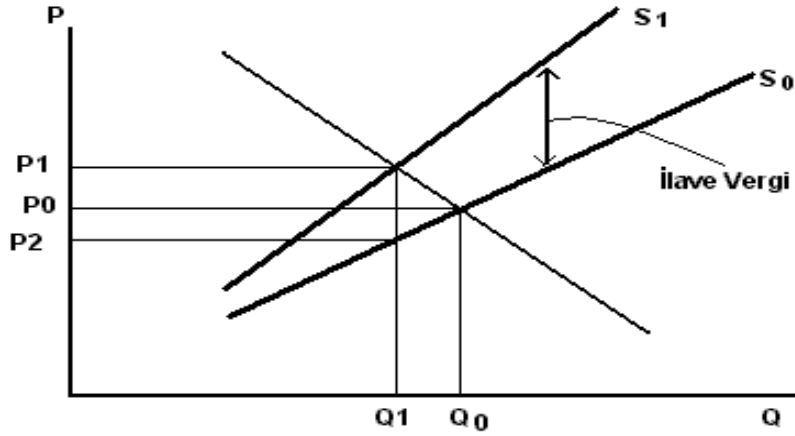
Bunun nedeni işçilerin vergi öncesi gelir yerine vergi sonrası geliri dikkate almalarıdır. Yeniden dağıtıcı amaç gereği vergi sisteminde artan oranlılığın artırılması durumunda yüksek gelire sahip emek kesiminin vergi sonrası gelirleri azalır ve dolaylı yoldan daha düşük ücrete sahip olan ve bu nedenle daha az talep edilen meslekler teşvik edilmiş olur. Zira bu tip işlerde vergi sonrası gelir görece daha yüksektir. Artan oranlılığın bu olumsuz etkisini ortadan kaldırmak için işverenler yüksek ücret alan kalifiye elemanlarını ellerinde tutabilmek amacıyla onlara daha fazla ücret ödemeyi kabul ederler ve bunun karşılığında kalifiye olmayan düşük ücretli kesimin vergi öncesi ücretlerinde indirimlere giderler.

Çeşitli mesleklerde emeğe olan talep elastik değilse vergi yapısındaki herhangi bir değişiklik vergi öncesi ücretlerdeki değişikliklerle tamamen

³ Önemle belirtelim ki, yukarıdaki görüşler çok uzun yıllar vergileme teorisinde varlığını sürdürmüştür. Örneğin, maliyeciler çok uzun yıllar artan oranlı vergi tarifelerinin gelir vergisinin ayrılmaz bir parçası olduğu görüşüne sahip olmuşlardır. Bu eski görüşlerin günümüzde çok ciddi olarak değiştiğini söyleyebiliriz. Biz burada maliye politikası aracı olarak vergi politikasına atfedilen fonksiyonları özetlemekteyiz.

ortadan kaldırılabilir ve sonuçta artan oranlılıktaki bir artışın gelir dağılımı üzerindeki etkisi ortadan kalkar. Bununla birlikte farklı emek türleri arasında ikame olanakları varsa artan oranlılıktaki değişikliklerin maliyeti kısmen işçilerce üstlenilebilir. Şekil 7'de de görüldüğü gibi yüksek ücretli işçiler ilave vergi miktarı kadar fazla vergi ödemek zorunda kalırlar. Vergilerin yapısında herhangi bir değişiklik olmadan önce piyasadaki ücret seviyesi P_0 'dır. Artan oranlılıkta artış meydana geldikten sonra vergi öncesi ücretler (P_1) artarken vergi sonrası ücretler (P_2) azalır. Artan oranlılığın etkisini ortadan kaldırabilmek için vergi öncesi ücretlerin piyasa koşullarına ne ölçüde intibak edecekleri arz ve talebin elastikiyetine bağlıdır.

Şekil-1: Artan Oranlılık ve Ücretlerin İntibakı



Yüksek gelire sahip ücretliler için artan oranlılığın artması daha fazla vergi vermeleri anlamına gelir. Bu durumda bu kesimin arz eğrisi ilave vergi miktarı kadar yukarıya doğru kayar. Düşük gelirli emek kesiminin arz eğrisi ise aşağıya doğru kayar ve vergi öncesi gelirleri azalır. Bu nedenlerle artan oranlılık sanıldığı gibi geliri yeniden dağıtıcı bir yapıya sahip değildir.

Öte yandan, uygulamada da gelir vergisinin dağılım politikasına ilişkin etkinliğini ortadan kaldıran çeşitli faktörler söz konusudur. Bu faktörlerin en önemlileri, vergiye tabi kazanç ve iratların kapsamının dar tutulması; vergi sistematığı açısından haklılık taşımayan indirimlere imkan tanınması ve vergi kaçakçılığıdır. Genel olarak ödeme gücüne göre vergilendirme ilkesini zedeleyici nitelikteki tüm uygulamalar düşük gelirli kesimlerden yüksek gelirli kesimlere doğru gidildikçe gittikçe artan bir avantaj sağlamakta ve gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Diğer taraftan, özel amortisman usulleri, yatırım indirimi gibi ilke olarak sadece teşebbüsler veya yüksek gelir

grupları tarafından kullanılan sayısız vergi kolaylıkları da benzer bir etkiye sahiptir.

3.1.2. Kurumlar Vergisi

Gerçek kişiler gibi belirli bir dönem içerisinde yürüttükleri iktisadi faaliyetleri sonucunda gelir elde eden kurumların toplam safi kazançları üzerinden alınan genel nitelikte objektif ve dolaysız bir vergi olan kurumlar vergisi bünyesinde yaygın teşvik uygulamalarını barındırıyorsa ve etkin bir şekilde yansıtılabiliyorsa gelir dağılımı üzerinde olumsuz etkide bulunabilir. Bu etki, vergisel teşviklerden sadece milli geliri daha fazla artırıcı bir niteliğe sahip olan riskli yatırımlar yerine tüm kurum kazançları yararlandırılması halinde artar. Keza, ayırma ilkesine aykırı bir şekilde sermaye gelirlerinin bir kısmının (ör. menkul kıymetler) daha az vergilendirilmesi de benzer bir etkiye yol açabilir.

Kurumlar vergisinin yansıtılması halinde gelir dağılımı olumsuz biçimde etkilenir. Yansımanın gerçekleşmemesi durumunda orta ve üst düzey gelir grubunda yer alan kesimler daha fazla vergi vereceklerinden gelir dağılımını denkleştirici bir etki meydana gelebilir. Ancak geniş ölçüde yansıtılabilen bir kurumlar vergisi sermaye kesimi lehine gelir dağılımında bozulmalara neden olabilir. Genel nitelikte bir vergi olması nedeniyle, özellikle yoksul kesimlerin yoğun olarak tükettikleri zorunlu ihtiyaç maddelerini vergi dışı tutan bir uygulama söz konusu olmazsa, geniş ölçüde yansıtılabilen bir kurumlar vergisi tüm tüketim mallarının fiyatlarını artırır. Bu durumdan marjinal tüketim eğilimi görece daha yüksek olan yoksul kesimler olumsuz yönde etkilenir.

Tam rekabet koşulları altında firmalar yatırımlarını başka alanlara kolayca kaydıramazlar. Bu nedenle, tam rekabet koşulları altında üretilen malların arz koşulları kendiliğinden değişmez ve kurum kazançları üzerine konulan bir vergi yansıtılamaz ve firma üzerinde kalır. Diğer taraftan firmalar piyasa fiyatını veri olarak almak zorunda olduklarından kurumlar vergisini ürettikleri malların fiyatını artırarak ileriye doğru yansıtmalarına da olanak yoktur. Ödenilen kurumlar vergisi nedeniyle sermayenin karlılığındaki azalma tüm firmalar için söz konusudur ve bu nedenle üretilen mal miktarı ve fiyatı değişmeden kalabilir ve kurumlar vergisi üst düzey gelir grubundan alınan bir vergi olduğundan teorik olarak gelir dağılımını olumlu yönde etkileyebilir.

Kurumlar vergisi aksak rekabet koşullarının geçerli olduğu gerçek iktisadi hayatta önemli ölçüde yansıtılmaktadır. Yansımanın derecesi ise aksak rekabet koşullarının niteliğine bağlı olarak değişmektedir. Tam rekabet koşulları altında firmaların amacı karın azamileştirilmesi iken aksak rekabet

koşulları altında firmalar brüt satış tutarını azamileştirme, hedef olarak belirlenen bir kar oranına ulaşma ve pazar payını muhafaza etme gibi amaçlar güderler. Firmalar, hedef olarak belirlenen bir kar oranına erişmeyi amaçlıyorsa ödenilen kurumlar vergisinin maliyetlere eklenmesi derecesi ne kadar artarsa kurumlar vergisi o ölçüde daha fazla yansıtılır. Amaç karın azamileştirilmesi değil de pazar payını muhafaza etmek ise firmalar bu uğurda karlarını artırmak için kurumlar vergisini maliyetlere daha az yansıtabilirler. Bu durumda kurumlar vergisi daha az yansıtacağından gelir dağılımı üzerindeki etkisi daha az olumsuz olabilir.

Uzun vadede verginin yansması sonucu üretim faktörlerinin milli gelirden aldıkları paylar değişeceğiinden gelir dağılımı sermaye lehine ve tüketiciler aleyhine değişecektir. Zira yansma nedeniyle sermaye kesiminin vergi sonrası karlılık oranı reel anlamda artarken kurumlar vergisinin üretilen malların fiyatı içerisinde nihai tüketiciye yansıtılması nedeniyle tüketici kesiminden sermaye kesimine doğru bir tür gelir transferi söz konusu olur. Öte yandan, kurumlar vergisinde muafiyet ve istisnalar yaygın olarak uygulanıyorsa, yansma mekanizması sonucu üretim faktörlerinin milli gelirden aldıkları pay bu yolla da önemli ölçüde değişecektir. Muafiyet ve istisnalardan daha fazla yararlanabilen firmaların karlılık oranları artarken diğerlerinin azalacaktır ve daha fazla vergi ödemek durumunda olan firmaların ürettikleri malı satın alanlar aleyhine gelir dağılımı değişecektir. Buna karşılık kurumlar vergisine tabi olmayan firmaların ürettikleri malları tüketen firmalar daha az fiyat ödeyeceklerinden gelir dağılımı bu grubun aleyhine değişecektir.

3.1.3. Tüketim Vergileri

Tüketim vergileri, üretilen, satılan ve tüketilen mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerdir ve mal ve hizmetlerin fiyatları içinde gizlenmiş olarak vergilendirilirler. Vergi yükümlüsünün şahsi durumlarını dikkate almazlar. Bu nedenle genel olarak gelir dağılımındaki eşitsizliği artırıcı niteliktedirler. Alt gelir grubundaki tüketicilerin marjinal tüketim eğilimleri üst gelir grubundaki tüketicilerden daha fazla olduğu için tüketim vergilerinin tüketime oranı düşük gelir grubundakiler için daha yüksektir. Bu nedenle, bu vergiler tersine artan oranlı bir yapıdadır, yani kişilerin geliri arttıkça tükettikleri mal ve hizmetler üzerinden ödedikleri verginin gelirine oranı küçülür. Başka bir ifadeyle, gelir düzeyi arttıkça tüketicinin toplam vergi yükü azalır. Bu mahzur, vergi indirim yöntemiyle zorunlu tüketim giderlerinin tüketim vergisi gelir vergisinden düşülerek çözülmeye çalışılabilir. Ancak bu çözüm, vergi indiriminden yoksulların yanı sıra yüksek gelire sahip tüketiciler de yararlanacağından tüketim vergilerinin tersine artan oranlı yapısının gelir bölüşümü üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yetmemektedir.

Düşük gelirli tüketicilerin asgari düzeydeki zorunlu tüketim ihtiyaçlarını karşılayabilmek için vergi indirimlerinin yanı sıra bu kesime gelir vergisi bünyesi içerisinde ek gelir (negatif gelir vergisi) de sağlanabilir. Öte yandan, tersine artan oranlılığı ortadan kaldıracak her tedbir tüketim vergilerinin bu yöndeki olumsuz etkisini azaltır. Örneğin, zorunlu ihtiyaç maddelerinin lüks tüketim maddelerine veya daha az yaygın bir şekilde tüketime konu olan maddelere göre daha düşük bir biçimde vergilendirilmesi tüketim vergilerinin gelir dağılımı eşitsizliğini artırmamasını kısmen engelleyebilir.

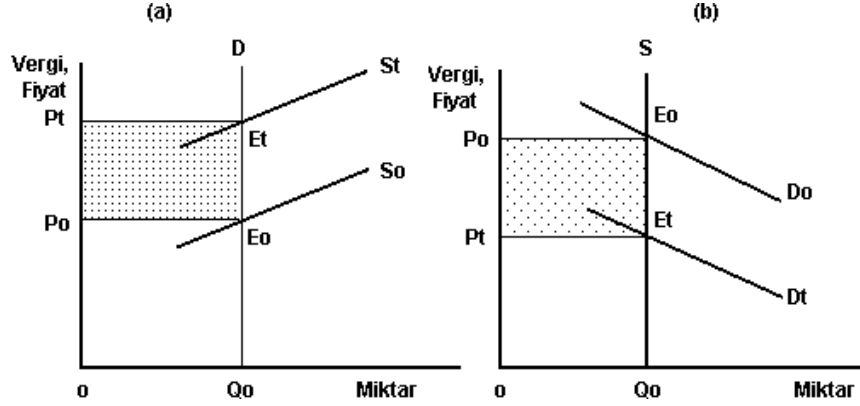
Tüketim vergilerinin çok büyük bir kısmının piyasa mekanizması içerisinde arz ve talep koşullarına bağlı olarak yükselen fiyatlar içerisinde tüketiciye aktarılabilmesi bu vergi grubunun gelir dağılımını yoksullar aleyhine en fazla değiştirme potansiyeline sahip olmasına yol açmaktadır. Bu tür vergiler çoğunlukla fiyat mekanizması dahilinde ileriye ve bazı durumlarda da geriye doğru yansır. Arz ve talep koşullarının elvermediği son derece sınırlı bazı durumlarda ise vergi satıcı üzerinde kalabilir.

Tüketim vergileri malların fiyatları içerisine dahil edilerek nihai tüketiciye yansıtılabilir (Şener, 1996). Zorunlu tüketim malları üzerinden alınan vergiler, tüketicilere en kolay yansıtılabilen vergilerdir. Tüketim vergilerinin ileriye doğru yansması Şekil 8 (a) yardımıyla açıklanabilir. Zorunlu tüketim mallarının talep eğrisi esnek değildir ve bu nedenle fiyat eksenine paralel bir şekilde çizilmiştir. Talep esnek olmadığı için malın fiyatı ne kadar değişirse değişsin talep edilen malın miktarında herhangi bir değişiklik olmaz. Şekilde vergi konulmadan önceki denge üretim ve fiyat düzeyi (E_0), üretim miktarı (Q_0) ve fiyat düzeyi (P_0)'dır. Zorunlu bir tüketim malına vergi konulması durumunda vergi nedeniyle arz eğrisi (S_0)'dan (S_1)'ye kayarken yeni denge noktası (E_1)'de oluşur. Vergi sonrası denge noktasında, üretilen mal ve hizmet miktarında bir değişiklik olmazken fiyat konulan vergi miktarına eşit olarak (P_0)'dan (P_1)'ye yükselir. Şekilden de anlaşılacağı gibi talebin esnek olmadığı bir durumda hem devletin elde edeceği gelir düzeyi (koyu renkli alan) hem de, verginin tüketiciye yansması nedeniyle, tüketicinin vergi yükü azami düzeye çıkmaktadır.

İleriye doğru yansımaya olanağının olmadığı durumlarda vergiler, üretim faktörlerinin fiyatının düşürülmesi yoluyla, geriye doğru yansıtılarak faktör sahiplerine aktarılabilir. Tüketim vergisi arz eğrisinin esnek olmadığı durumlarda geriye yansıtılabilir. Şekil 8 (b)'de bu durum gösterilmektedir. Buna göre, esnek olmayan arz eğrisi (S) ve vergi öncesi piyasa talep eğrisi (D_0) ile gösterilmektedir. (E_0) denge noktasında üretilen mal miktarı (Q_0), fiyatı ise (P_0)'dır. Üretim birimi başına bir tüketim vergisi konursa talep eğrisi (D_1) aşağıya doğru kayar ve yeni denge noktası (E_1)'de oluşur. Bu durumda üretim miktarı değişmediği halde malın fiyatı (P_1)'ye geriler. Firma koyu

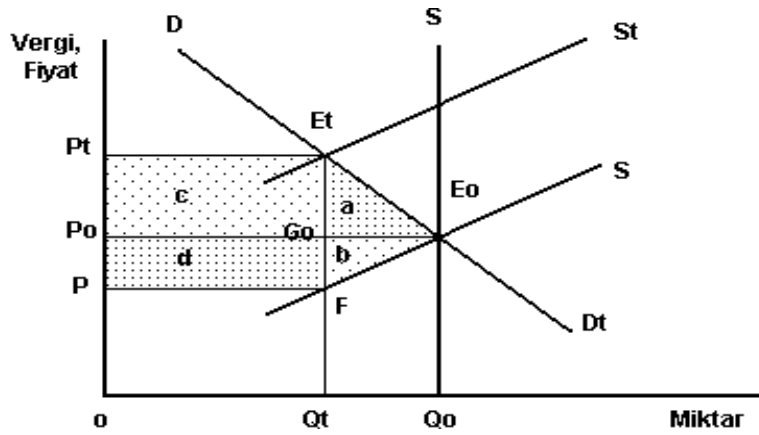
renkli alan kadar zarar edeceğinden bu alan toplamı kadar tüketim vergisini geriye doğru yansıtır. Bu durum devletin yoksul kesimi korumak amacıyla bazı mal ve hizmetlerin fiyatlarını dondurması ya da kar oranlarını piyasa fiyatının altında belirlemesi halinde gerçekleşir. Bu tür yöntemler yoksulların milli gelirden aldığı payı artırmak yerine belli bir grubun gelir düzeyini azaltmak yoluyla adil gelir dağılımını sağlamayı hedeflediğinden dolayı uzun vadede sürdürülebilir yöntemler değildir.

Şekil- 2: Tüketim Vergilerinde Yansıma



Kaynak: Şener (1996), ss.284-286.

Şekil-3: Tüketim Vergilerinde Kısmi Yansıma



Kaynak: Şener (1996), s.286.

Verginin bir kısmı arz ve talep koşullarına bağlı olarak ileriye yansıtılırken geriye kalan kısmı üretici veya satıcıların üzerinde kalıyorsa kısmen yansıma

söz konusudur. Firma üzerinde kalan vergi yükünü piyasa koşulları elveriyorsa geriye doğru yansıtabilir. Bu durum Şekil 9 yardımıyla gösterilebilir. Şekilde vergi öncesi durumda her ikisi de esnek olan arz (S) ve talep (D) eğrilerinin kesim noktası olan (Eo) denge noktasında üretim miktarı (Qo) ve üretilen malın satış fiyatı (Po)'dır. Yeni bir tüketim vergisinin konulması veya tüketim vergisinin artırılması durumunda yeni denge noktası (Et) olacak, üretim miktarı (QoQt) kadar gerileyecek ve fiyat (PoPt) kadar yükselecektir.

Bu durumda (PPtEtF) alanına eşit vergi gelirin (c) alanına eşit kısmını tüketici öderken (d) alanına eşit kısmını üretici ödemek durumunda kalır. Ancak üretici firma üzerine kalan bu verginin bir kısmını arz eğrisinin esnekliği oranında üretim faktörü sahiplerine aktarabilir. (EoEtF) üçgeninin alanına eşit olan toplam aşırı vergi yükünün (a) alanına eşit kısmı alıcı üzerinde, geriye kalan (b) alanına eşit kısmı ise üretici üzerinde kalır.

Tüketim vergisi nedeniyle fiyatı yükselen mal ve hizmetin tüketimi azalacağından kişiler bir tür refah kaybı ile karşı karşıya kalırlar. Vergi politikasının sosyal faydası yüksek mal ve hizmetlerin üretim ve tüketimini artırıcı yönde uygulanması gelir dağılımını olumlu yönde etkiler ve yoksulluğu hafifletir. Vergi politikasının düşük gelirli kesimler yerine yüksek gelirli grupların tercihleri doğrultusunda oluşması halinde tüketim vergileri yol açtıkları aşırı vergi yükü nedeniyle gelir bölüşümünü düşük gelirli kesimlerin aleyhine değiştirebilir.

3.1.4. Servet Vergileri

Yansıtılmayan servet vergileri, geleneksel görüşe göre, gelir vergisinin yanı sıra, gelir dağılımının düzeltilmesinde kullanılabilecek en önemli araçlardan biridir. Genel servet vergilerinin bu etkisini artırmak için asgari servet indirimi ve artan oranlı tarife gibi araçlar kullanılabilir. Gelir vergisinin vergilendirmediği, ancak ödeme gücü açısından büyük önem taşıyan bazı iktisadi değerleri de vergilendirebildiği için gelir dağılımının denkleştirilmesinde gelir vergisini tamamlayıcı bir özelliğe sahiptir.

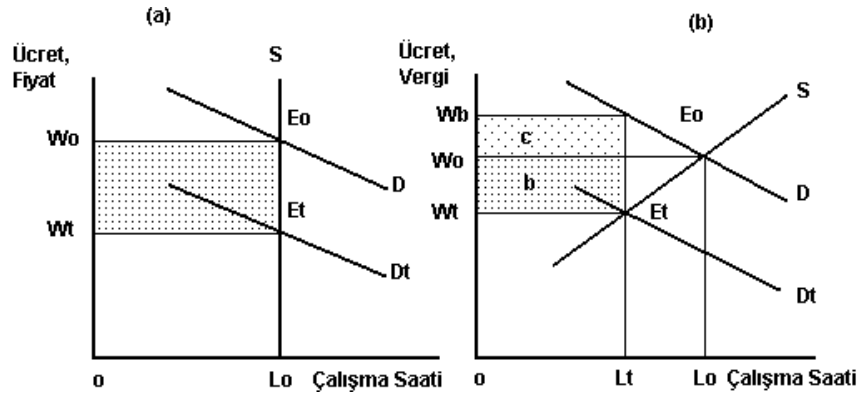
Servet vergilerinin uygulanmasındaki temel amaç servet dağılımındaki uçurumun yol açtığı adil sayılmayan gelir dağılımının kısmen düzeltilmesidir. Gelir dağılımındaki adaletsizliği, yaygın kanının aksine; gelir, kurumlar ve lüks tüketim vergileri ile önleme olanağı çok da mümkün değildir. Zira vergi yükünün artması vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı olanaklarını da artırır. Daha iyi olanaklara sahip olan ve fırsatları daha iyi değerlendiren yüksek gelir grubu vergi yükünün büyük bir kısmını yansıtma olanağı elde ederken zamanla toplam vergi gelirlerinin büyük bir kısmı emek gelirlerinin ve

tüketimin vergilendirilmesinden karşılanır. Diğer taraftan kayıt altına alındıkları için vergi ödemekten kurtulamayan mükellef grubu aleyhine gelir dağılımında sapmalar ortaya çıkabilir. Buna mukabil, servet vergileri iki tür etki yaratarak gelir dağılımını olumlu yönde etkileyebilir. Bunlardan birincisi, gelir dağılımındaki eşitsizliğin kaynaklarından biri olan servet dağılımındaki eşitsizliği kısmen ortadan kaldırmasıdır. İkinci etkisi ise, dolaylı olarak diğer vergilerin hasılatını artırması ile ortaya çıkmaktadır. Vergi denetiminin yeterli düzeyde olması ve beyanname sisteminin iyi çalışması durumunda kapsamlı bir vergi olan kişisel servet vergisi ile bütün servet ve gelir unsurları beyan edileceğinden gelir, kurumlar ve tüketim vergilerinin matrahı da otomatik olarak saptanabilir ve dolaysız vergilerin gelir dağılımını düzeltici etkileri güçlendirilmiş olur.

3.1.5. Sosyal Güvenlik Vergileri

Sosyal güvenlik vergileri, kişilerin karşı karşıya kaldıkları işsizlik, emeklilik, güçsüzlük ve hastalık gibi iktisadi ve sosyal riskleri karşılamak amacıyla sosyal güvenlik kurumları tarafından sağlanan hizmetlerin finansmanı için toplanan vergilerdir. Çalışanların maaş ve ücretleri üzerinden kesilen bu vergiler vergilemede fayda ilkesine göre alınır. Vergilemede bu ilke geçerli olmasına rağmen çalışanlar her zaman ödedikleri vergi ile orantılı olarak hizmetlerden yararlanmazlar. Sosyal güvenlik vergilerinin matrahının saptanmasında bir tavan konulmadığı durumlarda, verginin matrahı çalışanların ücret ve maaşlarına göre belirlendiği için, finansman yükü yüksek gelirli çalışanlara aktarılmaktadır. Keza, çalışan bekarlardan kesilen sosyal güvenlik vergilerinden diğer mükelleflerin vergi ödemeyen eş ve çocukları da

Şekil- 4: Sosyal Güvenlik Vergilerinde Yansıma



Kaynak: Şener (1996), s.302.

yararlanabilmektedir. Gelir dağılımını bozan bu tip etkilerin ortaya çıkmasını engellemek için belli bir maaş ve ücret düzeyinin altında ücret alan çalışanlardan sosyal güvenlik vergisinin kesilmemesi yararlı olabilir. Bu vergilerin gelir dağılımı üzerindeki etkileri daha ziyade yansıma mekanizması nedeniyle ortaya çıkmaktadır.

İşverenler, ödedikleri sosyal güvenlik vergisini, maliyet unsuru olarak fiyatlar içinde tüketicilere aktararak (ileriye doğru yansıma) ya da işgücü yerine makinanın kolayca ikame edilebildiği durumlarda ücretleri düşürmek suretiyle çalışanlara aktararak (geriye doğru yansıma) bu vergileri çok kolay bir biçimde yansıtılabilmektedirler. Çalışanlar, emek arz eğrisinin kısmen esnek olduğu durumlarda, verginin bir kısmını işverene yansıtabilirler. Şekil 10 (a), emek arz eğrisinin esnek olmadığı, yani işsizliğin yaygın olduğu durumlarda ücret düzeyini artırmaksızın işçi çalıştırma olanağı bulunmaktadır. Bu durumda çalışanların ödedikleri sosyal güvenlik vergilerini yansıtmaları olanakları yoktur. Zira ücret düzeyi düşürülse bile çalışmaya razı olacak çok sayıda çalışan bulunmaktadır. Şekilde (S) emek arz eğrisini, (D) talep eğrisini, (Eo) denge noktasını, (Wo) vergi öncesi ücreti ve (lo) işgücü arzını göstermektedir. Sosyal güvenlik vergisi işverenler açısından maliyet artırıcı bir unsur olduğundan sosyal güvenlik vergileri konulduğunda ya da bu verginin oranı artırıldığında emek talep eğrisi (Do)'dan (Dt)'ye doğru kayacaktır. Yeni denge noktasında (Et), ücret düzeyi (Wt) konulan vergi kadar azalacak ve emek arz eğrisi esnek olmadığından çalışma saatleri aynı düzeyde kalacaktır. Bu koşullar altında çalışanlar ödedikleri vergiyi yansıtamadıkları gibi işverenin vergiyi geriye doğru yansıtmaya da katlanmak zorunda kalırlar. Neticede, reel ücretlerde meydana gelen azalma gelir dağılımı eşitsizliğini artırır.

Vergi arz eğrisi kısmen esnek ise çalışanlar ödedikleri verginin bir kısmını işverene yansıtabilirler. Şekil 10 (b)'de bu durum gösterilmektedir. Şekilde (S) emek arz eğrisini, (D) talep eğrisini, (Eo) denge noktasını, (Wo) vergi öncesi ücreti ve (lo) işgücü arzını göstermektedir. Sosyal güvenlik vergisinin konulmasından sonra emek talep eğrisi (Dt)'ye kayacak ve yeni denge durumunda ücret (Wt)'ye yükselirken emek arzı azalarak (Lt)'ye gerileyecektir. Bu durumda (EoF) kadar bir sosyal güvenlik vergisinin (c) alanına denk gelen kısmı işverene yansıtılırken (b) alanına eşit kısmı çalışanlar tarafından üstlenilecektir.

İşçi sendikalarının etkin olduğu ülkelerde sendikaların çalışanların ödeyecekleri vergileri ücret düzeyini yükselterek işverene yansıtılmaları mümkündür. Ancak, işverenler kendilerine yansıtılan sosyal güvenlik vergilerini ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatı içerisinde tekrar tüketicilere ve dolayısıyla işçilerine geri yansıtırlar. Aynı şekilde devletin çalıştırdığı işçi ve

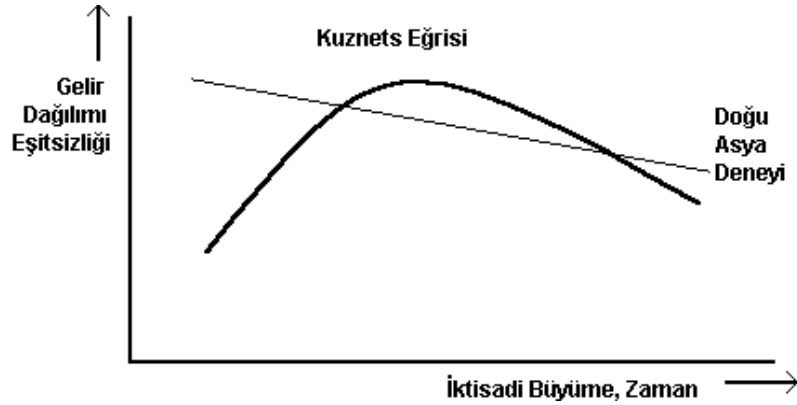
memur ücret ve maaşlarına yaptığı zamlar da daha yüksek enflasyon ile çalışanlara yansır. Sonuçta yansıtılan vergi oranı ve enflasyon oranı ücret artış oranını aşacağından çalışanların reel gelir düzeyi **para aldatmacası** nedeniyle azalacaktır. Sosyal güvenlik vergileri yansıtılabilmeleri nedeniyle çalışan ve genellikle düşük gelirli kesim aleyhine gelir dağılımının bozulmasına yol açarlarsa da bu vergiler sayesinde sunulan sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri gelir dağılımında eşitsizliği ortadan kaldıran ve yoksulların refahını artıran en önemli araçlardan birisidir.

3.2. Kamu Giderleri Politikası

İktisadi politikaların gelir dağılımı üzerindeki etkileri, geleneksel olarak, iktisadi büyüme üzerindeki etkileri ile analiz edilmeye çalışılır. Kamu giderleri politikasının gelir bölüşümü ile ilgili etkilerinin anlaşılması için iktisadi büyüme ile ilgili bağlantılarının anlaşılması gereklidir (Schwartz ve Ter-Minassian, 1995):

i. **İktisadi büyümenin gelir dağılımı üzerindeki etkisi.** Gelir dağılımında eşitsizlik ile iktisadi büyüme arasındaki ilişki konusu üzerinde son yıllarda yapılan araştırmaların çoğu Kuznets Eğrisi Hipotezi'nden etkilenmiştir. Kuznets Eğrisi, iktisadi kalkınma sürecinin ilk aşamalarında gelir dağılımındaki eşitsizliğin önceleri artacağını; ancak, sonraki aşamalarda azalacağını öngörür (Bkz. Şekil 11). Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş sürecinde sanayileşmenin ilk aşamalarında köyden kentsel alanlara yönelik işgücü akımı gelir dağılımındaki eşitsizliği artırır. Zira işgücü arzında meydana gelen büyük artışlar emek gelirlerini

Şekil- 5: İktisadi Büyüme İle Gelir Dağılımı Arasındaki İlişki



Kaynak: UNITED NATIONS (1999), s.371.

büyük ölçüde düşürür ve kentsel alanlara göç eden büyük bir nüfusun gelir dağılımından aldıkları paylar azalır. İşgücünün çoğu kentsel alanlara yerleştikten sonra bu alanlara yönelik işgücü akımı ise gelir dağılımı eşitsizliğini azaltıcı bir etki meydana getirir. Çünkü, kentsel alanlarda emek arz ve talebi yoğun göçlerin yol açtığı sarsıntıyı atlatmıştır. Kentsel alanlarda çalışanlar verimlilikleri daha fazla olduğu için yüksek gelir elde ederlerken kırsal alandakiler genelde tarım kesiminde istihdam

edildiklerinden gelir düzeyleri düşüktür. Bu kesimin sanayi ve hizmetler sektöründe istihdam edilmesi gelir dağılımından daha fazla pay almaları anlamına gelir.

Kuznets Eğrisi Hipotezi, gelir dağılımındaki eşitsizlikleri hızlı iktisadi büyüme ve yapısal değişikliklerin bir yan ürünü olarak görür ve aktif geliri yeniden dağıtıcı politikalar olmaksızın iktisadi büyümenin yoksulluk ve gelir dağılımı eşitsizliğini tedricen azaltacağını öne sürer.

Bu Hipotez çeşitli açılardan eleştiriye açıktır. Temel sorun, dışbükey U eğrisinin mevcut olup olmadığı; eğer mevcutsa bundan kaçınılıp kaçınılmayacağı ile ilgilidir. Latin Amerika'daki gibi sermaye-yoğun ihracata dayalı bir büyüme modeli yerine emek-yoğun ihracata dayalı iktisadi büyüme modelini uygulayan Doğu Asya ülkelerinin tecrübesi iktisadi büyümenin gelir dağılımındaki eşitsizliği başlangıçtan itibaren tedricen azalttığını göstermektedir. Zira görelî eşitsizliğin yalnızca bir kısmı gelir düzeyi ile alakalıdır: kalkınmanın hangi aşamada olduğunun yanı sıra uygulanan iktisadi politikalar ile iktisadi kalkınma politikasının türü de gelir dağılımı üzerinde belirleyici bir etkiye sahiptir. İkinci sorun bu Hipotezi destekleyecek yeterli ampirik bulgunun olmamasıdır. 1953-73 yılları arasında düşük bir büyüme hızına sahip olmasına rağmen mutlak ve görelî yoksulluğu azaltan Sri Lanka'nın deneyimi, yüksek bir büyüme hızının mutlak ya da görelî yoksulluğu azaltmada zorunlu ve yeterli olmadığını göstermektedir (Schwartz ve Ter-Minassian, 1995). Tanzi (1995) ise iktisadi büyümenin yoksulluğu azaltmak için gerekli olduğunu; ancak, gelir dağılımı eşitsizliğini azaltmak için yeterli olamayacağını savunur. Bununla birlikte, iktisadi büyümenin gelir dağılımı eşitsizliğini önlemede önemli bir unsur olduğu genellikle kabul edilmektedir.

- ii. **Gelir dağılımının iktisadi büyüme üzerindeki etkisi.** Gelir dağılımı eşitsizliği iktisadi büyümeyi çeşitli kanallar aracılığıyla etkiler:

- Geleneksel görüşlere göre gelir dağılımındaki eşitsizlik ne kadar artarsa tasarruflar da o ölçüde artar ve böylece sermaye birikimi ve dolayısıyla iktisadi büyüme artar. Ücretlerin tümü tüketime ayrılacağından sermaye birikimine ilave katkıda bulunma olanağı sadece karlardır. Diğer taraftan, yoksullar zenginlere kıyasla daha fazla tüketim eğilimine sahiptirler ve bu nedenle tasarruf yapma imkanları yüksek gelir grubuna göre çok azdır. Bu nedenle gelirden meydana gelecek artışlar tasarrufları, sermaye birikimini ve dolayısıyla iktisadi büyümeyi artırır. Ancak, sermaye birikiminin büyümenin en önemli belirleyicilerinden biri olsa da tek belirleyici olmaması ve ülkeler arası karşılaştırmalarda gelir dağılımı eşitsizliği ile toplam tasarruflar arasındaki ilişkinin çok zayıf olması (Furman ve Stiglitz, 1998) bu görüşün geçerliliğini azaltmaktadır.
- Gelir dağılımındaki eşitsizlikler ne kadar belirgin bir hale gelirse geliri yeniden dağıtıcı politikalara olan talep de o ölçüde artar. Politik süreçte medyan konumda olan seçmenler etkindir. Oy potansiyelinin büyük bir kısmını oluşturan bu seçmenlerin iktisadi durumunun kötüleşmesi halinde vergi gelirleri azalır. Bir süre sonra, kamu kesiminin finansman ihtiyacının yeni vergilerle karşılanması ve vergi oranlarının artırılması gerekir. Vergilerin optimal düzeyin üzerinde artırılması sermaye birikimini ve dolayısıyla büyümeyi azaltır. Sonuçta gelir dağılımı eşitsizliğindeki bir artış vergilerde artışa yol açarak iktisadi büyümeyi yavaşlatır (Alesina ve Rodrik, 1994).
- Gelir dağılımındaki eşitsizlikler ne kadar artarsa siyasi istikrarsızlık da o ölçüde artar. Siyasal istikrarsızlık toplumsal çatışmaları artırır, mülkiyet haklarını tehdit altına sokar ve *politik miyopluk* nedeniyle verimli yatırımları engeller. Neticede iktisadi büyüme yavaşlar. Düşük büyüme hızı ise daha fazla siyasi istikrarsızlığa yol açar ve bu kısır döngü devam eder. Gelir dağılımındaki eşitsizlik ne kadar az ise, yani orta gelirli sınıf ne kadar büyükse iktisadi büyüme ve siyasi istikrar o ölçüde olumlu etkilenir.

iii. İktisadi büyümenin kalitesinin gelir dağılımı üzerindeki etkisi:

Gelir dağılımı eşitsizliğini azaltmak veya yoksulluğu hafifletmek için iktisadi büyümeden daha ziyade iktisadi büyümenin kalitesi önemlidir. İktisadi büyümenin kalitesi, uygulanan iktisat politikalarına, kamu giderleri politikasına ve kamu giderlerinin bileşimine bağlıdır.

Geleneksel analizlere göre yeniden dağıtıcı politikalar ekonomik etkinliği olumsuz yönde etkilerler. Zira yeniden dağıtıcı politikalar yoksulların çalışma şevk ve arzularının yanı sıra görece daha düşük tasarruf oranına

sahip olduklarından yurtiçi toplam tasarrufları ve dolayısıyla yatırımlara aktarılacak kaynakları azaltır. Halbuki gelir dağılımı eşitsizliğinin yüksek bir düzeyde olması yoksul kesimin büyüklüğünü artırır. Yoksul kesim ise gelir düzeyi yüksek gruplara kıyasla yetersiz beslenen ve yetersiz sağlık ve eğitim hizmeti alan bir kesimdir. İşte asıl bu yetersizlikler yoksulların çalışma şevk ve isteklerini törpüler. Başka bir ifade ile yeniden dağıtıcı politikalar değil, gelir dağılımındaki adaletsizlik iktisadi büyümeyi olumsuz yönde etkilemektedir.

Müdahaleci maliye politikası önerilerini savunan Keynezyen iktisatçılar ve fonksiyonel maliyecilere göre etkinliği artırıcı yeniden dağıtıcı politikalar adaleti sağlamanın yanı sıra iktisadi büyüme üzerinde de olumlu etkiler meydana getirebilir. İsrافی önleyerek ve kamu harcama programlarının dizaynını yoksullar lehine değiştirerek maliyet-etkin ve dağıtıcı adaleti sağlayan bir yeniden dağıtıcı politika yürürlüğe konulabilir. İsraf edilen harcamalardan yapılacak tasarruflar ile yoksulluğa karşı plan ve programlar uygulamaya sokulabilir. Etkinliğin artırılmasının bir diğer yolu da özellikle eğitim ve sağlık hizmetlerine erişim artırılmak suretiyle fırsat eşitliğinin sağlanmasıdır. Yeterli olanağa sahip olan yüksek gelirli gruplar eğitim ve sağlık gibi kısmen bedava sunulan hizmetlerden yoksullara kıyasla orantısız bir biçimde daha fazla yarar elde edebilmektedirler. Bu nedenle çatışma iktisadi büyüme (ekonomik etkinlik) ile dağıtıcı adalet arasında değil; maliyet etkinliği artırıcı politikalar ile maliyet-etkin olmayan politikalar ya da yoksulların lehine olan veya olmayan politikalar arasındadır.

3.2.1. Transfer Harcamaları

Herhangi bir mal veya hizmet karşılığı olmaksızın yapılan harcamalar olan transfer harcamaları kişilere ve hane halkına yapılan bir tür özel yardım olarak nitelendirilebilir. Müdahaleci maliye politikası önerilerini savunan Keynezyen iktisatçılar ve fonksiyonel maliyecilere göre yoksullara yönelik aynı ve nakdi menfaat sağlayan tüm transfer giderlerinin yoksulların refahını artıracığı ve gelir dağılımında iyileşmeye yol açacağı ileri sürülmektedir. Bu etkinin ortaya çıkması için transfer harcamalarının verimli kullanılması, bu harcamalardan yararlanan kesimlerin yoksul olması ve transfer giderlerinin toplam üretimi (ve dolayısıyla istihdamı) ve üretim kapasitesini artırıcı yönde kullanılmaları gerekmektedir. Transfer giderleri devlet borçları faizleri, sosyal harcamalar ve sübvansiyonlar olmak üzere üç alt kategoride incelenebilir.

3.2.1.1. Devlet Borçları Faizleri

Devlet borçları ilk etkisi itibarıyla gelir ve servet dağılımını değiştirmez. Ancak borç faiz ödemeleri gelir dağılımını değiştirebilir. Devlet borçları faizlerinden yoksul ve düşük gelirli kişi ve hane halkının olumlu yönde etkilenmesi için ellerinde bulundurdukları devlet tahvil ve senet miktarının fazla olması gerekir. Oysa bu kesimlerin sahip oldukları varlıklar son derece sınırlıdır. Elleriinde bulundurdukları devlet tahvil ve senetlerinden elde ettikleri faizlerinden sahip oldukları varlıkları artıran yüksek gelirli gruplar lehine gelir dağılımı değişir. Devlet borçlarının faizlerinin vergiler ile finanse edilmesi halinde, faizlerin finansmanına özellikle tüketim vergileri yoluyla önemli düzeyde katılmak zorunda olan yoksul kesim bu durumdan olumsuz bir biçimde etkilenir ve gelir yoksullardan zenginlere doğru yeniden dağıtılır. Bu tür bir transfer harcamasının geliri yeniden dağıtıcı etkisi, içinde bulunulan konjonktürel duruma ve dolaysız vergilerin yansıtılmadığı varsayımı altında vergi sisteminin artan oranlılığının derecesine bağlı olarak değişir. Müdahaleci maliye politikası önerilerini savunan Keynezyen iktisatçılar ve fonksiyonel maliyecilere göre borç faizlerinin vergi ile finansmanı durumunda artan oranlı bir vergileme yapısı gelir dağılımını olumlu yönde etkileyebilir.

Devlet borçlanmasının enflasyona yol açan etkilerde bulunması durumunda, paranın satın alma gücünün azalması nedeniyle, gelir dağılımı, devlet tahvillerini satın almak ve böylece faiz geri ödemelerinden yarar sağlamak imkanına sahip olmayan düşük gelirli kesimler aleyhine bozulur.

Devlet borçlarının verimli ve kısa sürede gelir artıran yatırımlarda kullanılması durumunda hem ortalama gelirlerdeki artıştan yoksul kesimler de yararlanabileceği için hem de ilgili hizmet ve yatırımlardan bu kesim de faydalanabileceği için gelir dağılımı yoksullar lehine değişebilir.

3.2.1.2. Sosyal Harcamalar

Devletin çalışmak isteyenlere iş olanakları sağlamak, çalışmayanlara veya işsizlik, sakatlık ve yaşlılık gibi nedenlerle geçimleri için yeterli bir gelir düzeyine sahip olmayanlara asgari bir geçim düzeyini sağlayacak şekilde yardımda bulunması gelir dağılımını bu kesimlerin lehine değiştirir. Devlet, kendi kusurları olmadan çeşitli nedenlerle yeterli derecede gelir elde edemeyen kesimlere devamlı olarak vergi gelirleri ile finanse edilen yardımlarda bulunabileceği gibi yasal düzenlemelerle bu kişilere yönelik zorunlu bir sosyal sigortalar sistemi (işsizlik, yaşlılık veya sağlık sigortası v.b.) oluşturmak suretiyle de düşük gelirli lehine geliri yeniden dağıtabilir.

Birinci yöntem, kendi kusurları olmaksızın varlıksız, güçsüz ve zayıf durumda kalan yoksul kesimlerin geçimlerinin finansmanına tüm gelir gruplarının katılmasını sağladığı için avantajlı bir yöntem olmasına rağmen yardım talebinde bulunma yetkisine sahip olan kişilerin bu olanaklardan her fırsatta yararlanmak istemelerine yol açar ve sermaye birikiminin yanı sıra iktisadi verimliliği de olumsuz yönde etkiler.

İkinci yöntemde sistemden yararlanacak kişiler sistemin finansmanına katkıda bulunmak zorundadırlar. Herkesin sisteme yaptığı ödemelerle orantılı olarak sistemden yararlanmasının söz konusu olmaması ve gelir seviyesi görece daha yüksek olan işverenlerin yaptıkları ödemeleri fiyat mekanizması yoluyla yansıtmaları nedeniyle bu yöntemin gelir dağılımı üzerindeki olumlu etkisi azalmaktadır. Keza, vergi sisteminin daha çok dolaylı vergilere dayanması halinde bu transferlerden yararlanan kesim de bunların finansmanına katılacağı için benzer bir etki ortaya çıkabilir. Bununla birlikte sosyal transferler genel olarak üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına doğru bir yeniden dağılımın oluşmasına neden olurlar.

3.2.1.3. Sübvansiyonlar

Hükümet veya herhangi bir kamu kurum veya kuruluşu tarafından mal ve hizmet üretimine ya da tüketimine yapılan mali bir katkı ya da başka bir ifadeyle, hükümetler tarafından üretici ve tüketicilere dolaylı veya dolaysız olarak parasal birimlerle ifade edilen ve ölçülebilen belirli bir faydanın sağlanması olarak tanımlanabilen sübvansiyonlar, tüketicilerin reel gelirlerini artırmak için fiyatları aşağı çekmek, üreticilerin (mesela çiftçilerin) gelirlerini artırmak, bazı endüstrileri korumak ve geliştirmek, AR-GE gibi özel ekonomik faaliyetleri teşvik etmek, yeni sanayi dallarını teşvik etmek, bölgelerarası ekonomik dengesizlikleri önlemek, ödemeler dengesi açıklarını gidermek, işsizliği önlemek ve gelir ve servet dağılımını adil bir hale getirmek gibi amaçlarla uygulanmaktadır (Bannock, et. al., 1992; Zampetti, 1995:6-7).

Sübvansiyonlar(teşvikler), mali nitelikli sübvansiyonlar (vergi tatilleri, yatırım teşvikleri, gelir vergisi indirimleri, ihracat veya ithalat üzerinden alınan vergilerle ilgili istisnalar, v.b.) ve finansal nitelikli sübvansiyonlar (doğrudan sübvansiyonlar, kamu kredileri, elverişli koşullarda sigorta imkanının sağlanması v.b.) olarak da sınıflandırılabilirler. Ancak bu sınıflandırmanın ötesinde de sübvansiyon niteliği taşıyan çeşitli uygulamalar söz konusudur. Örneğin, kamu tarafından düşük bir maliyetle üreticiye sunulan altyapı ve diğer hizmetler, tercihli kamu satın-alımları, tekel hakkının bağışlanması, ithalat rekabetine karşı koruma ve dövizle ilgili tercihli uygulamalar da sübvansiyon sayılan uygulamalardır (Brewer ve Young, 1997:181).

Sübvansiyonlar, ekonomide üç temel etkide bulunur: Öncelikle nispi fiyatları değiştirerek kıt kaynakların sektörler arasında yeniden dağılımına yol açar. Kaynakların sübvansiyonlar yoluyla belirli sektörlere aktarılması bu sektörlerin suni olarak korunmasına neden olur. Dış rekabet açısından zayıf olan ihracat veya ithal ikamesi sanayi dallarının sübvansiyon dışındaki koruma araçları ile de korunması durumunda bir yandan daha fazla vergileme yoluyla kaynakların yeniden tahsisine yol açarak ekonomik etkinliği bozarken öte yandan ülke refahının reel olarak azalmasına neden olur. Sübvansiyonlar, gelir dağılımını vergi ödeyenlerden sübvansiyonlardan doğrudan yararlananlar lehine değiştirerek gelir transferine yol açar.

Sübvansiyonların temel olumsuz etkileri şunlardır (European Commission:1994:2-3):

- Yurt içi sübvansiyonlar bazı işletmelerin rekabet imkanlarını diğerlerine göre sunî bir şekilde artırarak devlet yardımından faydalanmayan işletmelerin aleyhine piyasadaki pazar paylarını artırmalarına neden olur. Sübvansiyon, ürün fiyatlarına yansımaya dahi faydalanan firmaların borçlarını azaltması ve bu firmaların daha saldırgan bir strateji izlemelerine neden olması nedeniyle rekabet koşullarını değiştirebilir. Yardımdan faydalanamayan firmalar optimal olmayan bir seviyede üretimde bulunmaya zorlanacaklarından piyasadan dışlanabilirler ve bu durum yurt içi milli hasılayı ve ekonomik etkinliği azaltarak önemli makro-ekonomik sapmalara yol açabilir.
- Yurtiçi sübvansiyonlar belirli bir sektöre ya da belirli bir ürüne destek sağladıkları anda sektörün aşırı büyümesine veya ürünün aşırı üretilmesine/tüketilmesine yol açarak kaynak dağılımında kaymalara ve böylece ekonomik etkinlikte azalmaya neden olabilirler. Diğer taraftan, bu tip yardımlar genellikle istihdamın artırılması yerine sabit yatırımlar için verildiğinden üretim faktörlerinin dağılımını da olumsuz yönde etkilerler.
- Sübvansiyonlar bütün ülkelerde kamu harcamalarını artıran ve bütçe üzerinde önemli bir yükün oluşmasına neden olan bir faktördür. Bu yükün olumsuz etkisi sübvansiyonların finansman şekline göre ekonomik istikrarsızlığın artmasına (emisyon), vergi yükünün artmasına (vergilerin artırılması) ya da gelir ve servet dağılımının bozulmasına (dolaylı vergilerin artırılması veya kamu harcamalarının bileşiminin değiştirilmesi) neden olabilir. Tüketici refahını azaltmamaları nedeniyle tarife, kota ve fark giderici vergilere göre daha uygun bir araç konumunda olmalarına karşılık kamu bütçesinden yapılan dolaysız bir ödeme olması nedeniyle bütçe açıklarına yol açarlar veya bu açıkları artırır. Bu harcamaların

daha fazla vergileme ile finanse edilmesi sonucunda vergi yükünün artması tüketici refahının azalmasına yol açar. Bu tip yardımlar bütçe kaynaklarının yüksek maliyetli, verimsiz endüstrilere aktarılmasına neden olurlar.

- Sübvansiyonların global olarak verilmesi (tüm ülke çapında veya sektör-ürün başına) bu tip imkanlardan gelişmiş bölgelerin daha fazla yararlanmalarına ve böylece bölgeler arası gelişmişlik farklarının artmasına neden olabilir.
- Son olarak, iç piyasada, mal düşük bir fiyatla satıldığı için bu tip sübvansiyonlar tüketici refahını azaltıcı bir etkiye sahip değilken iç üretimi artırarak ithalatı kısıtladıkları için dış ticareti daraltıcı bir etkiye sahiptirler (Carbough, 1992:159). Diğer devletlerin aleyhine yerli firmaların rekabet gücünün artmasına neden oldukları için misilleme veya karşı tedbir uygulamalarına yol açabilirler.

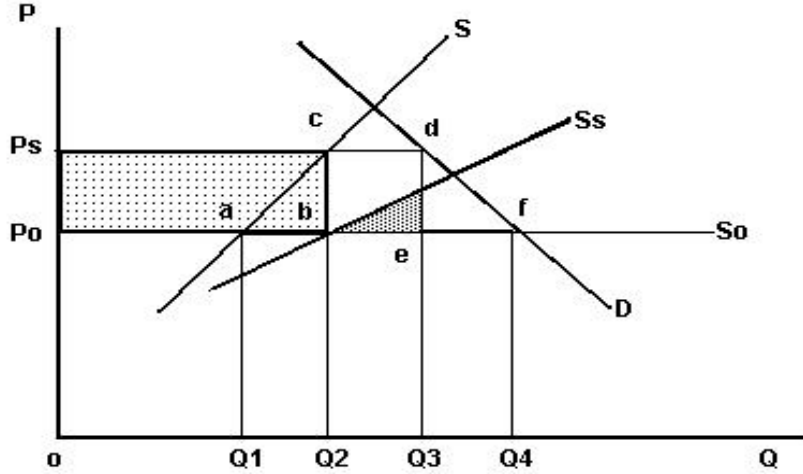
İktisadi amaçlı bir mali yardım olan sübvansiyonlar aktif ve genel yeniden dağıtım araçlarından biri olabilir. Yaşamak için gerekli olan asgari gelire sahip olmayan kişi ve hane halkının belirli piyasa mallarından daha fazla tüketmelerini sağlamak için bu tip malların fiyatları sübvansiyonlar sayesinde ucuzlatılabilir. Temel mal ve hizmetleri kapsayan bir sübvansiyon uygulaması veya temel ihtiyaç maddelerinin muhtaç durumda olanlara karne ve yiyecek pulları yoluyla dağıtılması durumunda bu tip transfer giderlerinin gelir dağılımı üzerindeki olumlu etkileri artar. İhracatın ve üretimin artırılmasına yönelik olarak verilen sübvansiyonlardan genelde gelir düzeyi yüksek kesimler yararlınsa da üretimin, istihdamın ve genel olarak milli gelirin artışına yol açan tüm harcamalar kişi başına düşen ortalama gelirleri artırdığı ölçüde yoksulların da refah düzeyini artırır.

Ancak sübvansiyon uygulaması, nihai aşamada gelir düzeyi düşük olan üretici ve tüketici kesimlerin refah düzeyini artırsa ve toplam üretimde artışa yol açsa da, sübvansiyondan yararlanan kesimleri devlet yardımlarına bağımlı bir hale getirdiği için eleştiriye açık uygulamalardır.

Devletin, yerli üreticiye serbest dünya fiyatı ile bunun üzerinde kalan yurt içi maliyet arasındaki fark kadar bir katkıda bulunduğu üretim sübvansiyonları buna örnek olarak gösterilebilir. Şekilde yurtiçi sapmaların olmadığı varsayılan küçük bir ülkede **OQ1** ve **OQ2** sırasıyla serbest ticaretteki üretim ve tüketim seviyesini göstermektedir. Yurtiçi üretimin **OQ1-OQ2** kadar artırılması amacına yurtiçi arz eğrisini **S**'den **Ss**'ye dönüştürecek bir sübvansiyon ile ulaşılabilir. Bu durumda üreticiler dünya fiyatına (**P0**) ilaveten **bc** kadar (yani **Ps** fiyatı kadar) bir sübvansiyon elde ederlerken

tüketiciler birim başına P_0 fiyatını ödemeye ve OQ_4 miktarı kadar tüketime devam ederler. Böylece üretim sübvansiyonu ithalat miktarının Q_4-Q_1 'den Q_4-Q_2 'ye inmesine neden olur. Şekilde sübvansiyonun hükümete maliyeti P_0bcPs alanı kadardır. Bu miktardan hükümetin üreticilere yaptığı ödeme tutarını simgeleyen P_0acPs üretici refahındaki artışı simgelerken abc üçgeni sübvansiyon nedeniyle üretimde meydana gelen sapmanın ekonomiye yüklediği net maliyeti göstermektedir.

Şekil- 6: Üretim Sübvansiyonlarının Ekonomik Etkileri



Kaynak: Williamson ve Milner (1991),s.147.

Sübvansiyonun süt üreticilerinin gelir düzeyini ve süt üretimini artırmaya yönelik olarak mandıraları desteklemek için verildiğini varsayarsak fiyat desteği nedeniyle tüketicilerin dünya fiyatları düzeyinde tükettiği süt miktarı artarken yüksek fiyat nedeniyle üreticiler daha fazla üretmeye ve daha fazla kar elde etmeye teşvik edilirler ve süt üretiminde kullanılan kaynakların değeri artar. Örneğin, tarım alanlarının değeri artar. Bir yandan, süt ürününe yapılan sübvansiyon nedeniyle tüketim gücü (refahı) artan düşük gelirli kesimler ile üreticiler bu uygulamadan olumlu yönde etkilenirken; öte yandan, çiftçiler sübvansiyon programına bağımlı bir hale gelirler.

3.2.2. Reel Harcamalar

Devletin mal ve hizmet satın almak ya da üretim faktörü kullanmak üzere yaptığı harcamalar olan reel harcamaların gelir dağılımı üzerindeki muhtemel etkileri bu harcamaların kimlere yapıldığına ve bu harcamalarla sunulan kamu hizmetlerinden kimlerin yararlandığına bağlıdır. Geleneksel görüşe

göre, ekonomide bir durgunluğun veya depresyonun bulunduğu dönemlerde reel harcamalar yoluyla teşebbüs alanına aktarılan gelirler, müteşebbislerin gelecek konusundaki beklentileri iyimser değilse, teşebbüslerin likiditesini güçlendirir ve likiditedeki bu artış üretim ve istihdamı artıracak faaliyetler yerine borçların geri ödenmesinde kullanılır. konjunktürün normal olduğu dönemlerde ise reel harcamalar yeni gelir akımlarının ortaya çıkmasına ve böylece efektif talebin artmasına yol açar. Toplumdaki herkesimin kamu hizmetlerinden eşit olarak yararlandıkları ve bu hizmetlerin daha çok dolaysız ve artan oranlı vergilerle finanse edildiği varsayımı doğru kabul edilirse reel harcamalar alt gelir grupları lehine pozitif bir yeniden dağıtım etkisine sahip olabilir. Bu etkinin güçlenmesi için düşük gelire sahip grupların elde ettikleri faydanın daha büyük olması; düşük gelirli kesimlere daha fazla yarar sağlayan harcama türleri yönünde siyasi müdahalenin yapılması ve toplumdaki herkesin kamu hizmetlerinden ön koşulsuz ve hiç bir engelle karşılaşmaksızın yararlanmaları gerekir (Turhan, et. al., 1987:214).

Diğer harcama türlerinde olduğu gibi reel harcamaların gelir dağılımındaki eşitsizliği önlemesi ve yoksulluğu azaltması için iktisadi büyümeyi artırıcı bir etkiye sahip olması ve yoksul kesimlerin bu tip harcamalardan yararlanabilmesi gereklidir. Devletin istihdam ettiği emek geliri elde eden kesimlerin ücretlerini reel olarak artırması ve piyasadan mal ve hizmet satın almak suretiyle üretim ve istihdamı artırması halinde reel harcamaların gelir dağılımını iyileştireceği veya en azından gelir dağılımındaki eşitsizliği artırmayacağı ileri sürülebilir.

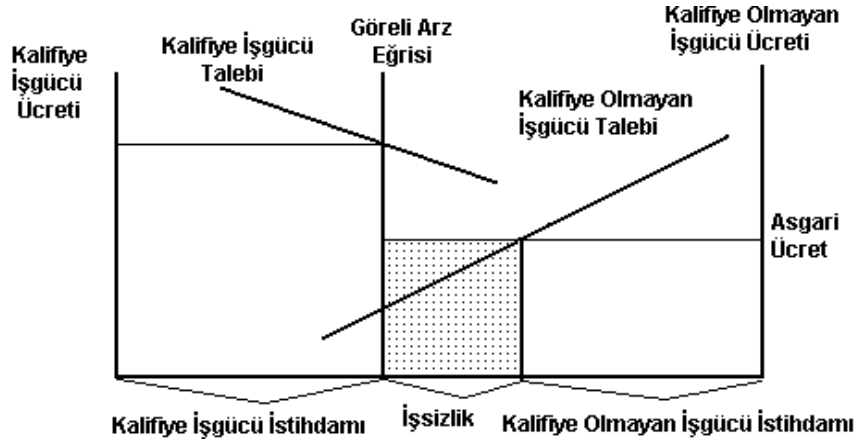
3.3. Asgari Ücret Uygulaması

Asgari ücret uygulaması faktör gelir dağılımını eşitlemeyi amaçlayan bir uygulamadır. Bu uygulama ile çalışan kesimin fiziki varlığını sürdürmesi için gerekli olan gelir düzeyinden daha düşük bir ücretle çalışmasının önüne geçilmesi amaçlanır. Asgari ücret uygulaması, işsizliğe yol açma tehlikesi bir yana bırakılırsa, yoksulluk sınırı civarında ücret alan çalışan kesimin ortalama ücretlerinde bir artışa yol açacağı için yoksulluğu azaltıcı bir etkiye sahiptir. Ülkelerarası karşılaştırmalarda bu savı doğrulamaktadır: ortalamaya kıyasla asgari ücret ne kadar yüksekse düşük ücretlilerin toplam istihdam içindeki oranı da o ölçüde düşük olmakta ve kadınlarla erkekler ve yetişkinlerle gençler arasındaki kazanç farklarını da azaltmaktadır (OECD, 1998). Ancak, asgari ücretin gelir denkleştirme aracı olarak bazı problemleri bulunmaktadır. Öncelikle, asgari ücret hesaplanırken hesaplama birimi olarak genellikle dört kişiden oluşan çekirdek aile, yani hane halkı esas alınır. Oysa asgari ücrete sahip bir çok kişi yüksek gelirli bir hane halkı üyesidir. Örneğin, Avrupa Birliği ülkelerinde tam mesai ve tüm yıl çalışan düşük ücretli işçilerin (ortalamanın % 50'sinden daha az kazanan) yalnızca % 20'sinin hane halkı

da fakirdir (OECD, 1998). İkinci sorun işsizlik söz konusu olduğunda ortaya çıkmaktadır. İşsiz kişiler için asgari ücret uygulamasının hiç bir faydası yoktur. Düşük ücretli işçiler yoksul hanelerde yoğunlaşıyorlarsa asgari ücrette meydana gelecek bir artış hane halkının yoksulluğunu azaltmada belirli bir etkiye sahip olabilir.

Asgari ücrete karşı yapılan geleneksel itiraz düşük kalifiye ya da kalifiye olmayan işçiler arasında işsizliğe yol açabileceği ile alakalıdır. Asgari ücret işsizliğin arkasında yatan asıl sebep olmasa da asgari ücrette büyük çaplı bir artışın yapılması düşük verimliliğe sahip olan işçilerin en azından bir kısmının istihdam olanağını ortadan kaldırabilir.

Şekil- 7: Asgari Ücret Uygulaması



Kaynak: Snower (1998), ss.78-80.

Kalifiye olmayan işgücü ücretlerindeki azalmanın önüne geçmek ve böylece bu kesimin geçinme düzeyini zorunlu asgari düzeyin altına inmemesini garanti altına almak amacıyla asgari ücret uygulamasına gidildiğini varsayalım. Asgari ücret uygulamasının yer aldığı Şekil 13'ün sol tarafında kalifiye işgücü piyasası sağ tarafında ise kalifiye olmayan işgücü piyasası gösterilmektedir. Kalifiye işgücü ücreti arz ve talebe göre belirlenirken kalifiye olmayan işgücü ücreti asgari ücrete göre belirlenmektedir. Bu durumda asgari ücret düzeyinde iş bulamayan kalifiye olmayan işgücü işsiz kalmaya devam eder. İstihdam düzeyinin sabit kalması veya en azından artmaması için asgari ücret düzeyinin aşağı çekilmesi gerekir. Başka bir ifade ile kalifiye olmayan işgücü ücretleri ile yüksek işsizlik arasında tercih yapmak zorunda kalır.

3.4. Kamu Kesiminde İstihdam Olanaklarının Artırılması Politikası

Kamu kesimi istihdam olanaklarının artırılması politikası düşük vasıflı işçilere olan talebin artırılmasına yönelik tedbirlerden biridir. Ancak, bu tip politikalar yüksek vergiler, ücretler üzerinde artış baskısı ve özel kesim istihdamı verimliliği üzerinde uzun vadede dışlama etkisinde bulunur. Dışlama etkisi zaman alır ve bu arada toplam istihdam düşük vasıflı işçiler lehine artırılabilir. Bu yolla belirli aralıklarla kamu kesimi istihdam düzeyinde yapılacak artışlar yoksul kesimin büyük bir kısmını meydana getiren düşük vasıflı işgücünün istihdamını belirli bir süre için artırır ve bu nedenle gelir dağılımını olumlu yönde etkiler.

Bununla birlikte bu politika uzun vadede sürdürülemez. Kamu kesimi istihdam düzeyini artırmaya yönelik politikalar uzun vadede kamunun gider yükünü de artırırlar. Bu ise ek kaynak ihtiyacını karşılamak amacıyla vergilerin artırılmasını gündeme getirir. Öte yandan kamu kesimi istihdam düzeyinin artması ile birlikte kaynakların tahsisinde meydana gelen sapmalar da bu politikanın uzun vadede sürdürülmesini zorlaştırır.

Kamu istihdam programları Gelişmekte Olan Ülkelerde yoksul kesimin büyük bir kısmının yer aldığı kırsal kesimdeki yoksulluğun azaltılmasında başarıyla kullanılabilir. Kırsal kesimde ve özellikle tarım sektöründe istihdam genellikle sezonluktur ve ücretler son derece düşüktür. Çalışma süresinin kısıllığı ve ücretlerin görece daha düşük olması kırsal alanlardaki yoksulluğun en önemli nedenlerinden biridir. Tarım kesimi ve tarıma dayalı endüstriler sürekli ve emek-yoğun bir büyümeye sahip olurlarsa kırsal alanlardaki yoksullar daha kolay iş bulabilir ve daha yüksek bir ücret alabilirler. Kamu istihdam programları bu anlamda önemli bir politik araç konumundadır ve ödenen ücretlerin piyasa seviyesinin altında olması halinde sadece hedef alınan kesimleri etkiler ve tarım sektörü açısından aktif olmayan dönemlerde istihdam yaratırlar. Bu programlar yarattıkları ilave istihdam ile yararlanan kesimin net gelirini (ve dolayısıyla tüketim düzeyini) artırırlar. İyi bir şekilde yönetilirse maliyet-etkin olabilirler ve kırsal kesimdeki yoksulların pazarlık gücünü artırarak uzun dönemde ortalama gelirlerini de artırabilirler. Öte yandan, köyden kente göçü önlemek suretiyle önemli düzeyde dışsal fayda meydana getirirler (Khan, 2000).

4. SONUÇ

Yoksulluğu azaltmaya yönelik maliye politikası araçlarını içeren müdahaleler, piyasalarda meydana getirdiği sapmalar, yozlaşma ve benzeri nedenlerle transferlerden hedef alınan kitle dışında kalan etkin çıkar gruplarının daha fazla yarar elde etmeleri ve belirli bir grubun hedef alınmasını gerektiren ve

global nitelik taşımayan programların yüksek maliyetli idari mekanizmaları gerektirmesi gibi nedenlerle eleştiriye açık müdahalelerdir.

Yoksullar geliri, iktisadi varlığı ve olanakları yetersiz olduğu için yoksuldurlar. Zayıf kurumlar ve kötü politikalar yoksulluğa yol açarlar. Sürekli ve geniş kapsamlı yoksulluğu azaltma programları piyasaların güçlendirilmesini, verimli ve üretken girdilere ve temel hizmetlere erişimi garanti altına almayı gerektirir. Başka bir ifadeyle, piyasa ekonomisinin etkin bir şekilde çalışmasını sağlayacak yapısal transformasyonlar olmaksızın yoksullara yapılan nakdi transferlerin, artan oranlı vergilerin vs. politikaların etkisi sürekli olmaz. Aksine bu tür müdahaleci araçlar, genel ekonomi üzerinde oldukça olumsuz sonuçlar doğurur.

Şüphesiz, yoksulları gözeten maliye politikalarına ve sosyal politikalara ihtiyaç bulunmaktadır. Ancak, müdahaleci maliye politikasının ortaya çıkarabileceği sorunlar gözardı edilmeden konuya yaklaşılması büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKLAR

- ALESINA, Alberto ve Dani RODRIK (1994), "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*. 109, ss. 465-90.
- BANNOCK, Graham, R. E. BAXTER ve Evan DAVIS (1992), *The Penguin Dictionary of Economics*. Fifth Edition.
- BREWER, Thomas L. ve Stephen YOUNG, "Investment Incentives and the International Agenda", *The World Economy*. Vol: 20, No:2, March 1997, ss. 175-198.
- CARBAUGH, Robert J. (1992), *International Economics*. Fourth Edition, California: Wadsworth Publishing.
- EUROPEAN COMMISSION (1994), Supplement A: Recent Economic Trends, European Economy. European Commission Directorate-General For Economic and Financial Affairs, No:4, April.
- FURMAN, Jason ve Joseph E. STIGLITZ, (1998), "Economic Consequences of Income Inequality", " in *Income Inequality Issues and Policy Options*, a symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, August 27-29.
- HIGGS, Robert (1994), "Nineteen Neglected Consequences of Income Redistribution", *The Freeman*. December, ss. 652-657.

- KHAN, Mahmood Hasan (2000), Rural Poverty in Developing Countries: Issues and Policies. International Monetary Fund Working Paper, WP/00/78, April.
- OECD-ORGANISATION OF ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (1998), Employment Outlook. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, June.
- ROMER, Christina D., ve David H. ROMER (1998), "Monetary Policy and the Well-Being of the Poor" in Income Inequality Issues and Policy Options, a symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, August 27-29.
- SCHWARTZ, Gerd ve Teresa TER-MINASSIAN (1995), The Distributional Effects of Public Expenditure: Update and Overview 1. IMF Working Paper WP/95/84, August.
- SNOWER, Dennis J. (1998), "Monetary Policy and the Well-Being of the Poor" in Income Inequality Issues and Policy Options, A symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, August 27-29.
- ŞENER, ORHAN (1996), Kamu Ekonomisi. 5. Baskı, İstanbul:Beta.
- TANZI, Vito (1995), "Macroeconomic Adjustment with Major Structural Reforms: Implications for Employment and Income Distribution" paper presented at the IMF Conference on Income Distribution and Sustainable Growth. Washington, June 1-2.
- TURHAN, Salih (1993), Vergi Teorisi ve Politikası. Beşinci baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- TURHAN, Salih, İzzettin ÖNDER ve Beyhan ATAÇ (1987), Maliye Politikası. Eskişehir: T. C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 123.
- TÜRK, İsmail (1997), Maliye Politikası: Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri. Gözden Geçirilmiş 11. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.
- UNITED NATIONS (1999), Human Development Report 1999 Background Papers. Vol 1, New York.
- ÜNSAL, Erdal M. (1999), Makro İktisat. Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara: Kutsan Ofset Matbaacılık.
- WILLIAMSON, John and Chris MILNER (1991), The World Economy: A Textbook in International Economics. New York: Harvester-Wheatsheaf.

ZAMPETTI, Americo Beviglia (1995). "The Uruguay Round Agreement on Subsidies: A Forward-Looking Assessment", *Journal of World Trade*. Vol.29, No:6, December, ss.5-29.