

**DEVLET PLANLAMA TEŐKİLATI,
YEDİNCİ BEŐ YILLIK KALKINMA PLANI,
ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU'NUN
"GELİR DAĞILIMI VE POLİTİKALARI" KONUSUNDA HAZIRLADIĐI
RAPORDA YER ALAN GÖRÜŐ VE ÖNERİLER***

Aőađıda VII. BYKP hazırlık çalıőmaları çerçevesinde oluőturulan DPT b¼nyesinde oluőturulan Özel İhtisas Komisyonu'nun "Gelir Dağılımı ve Politikaları" baőlıđı altında yayınladığı raporda yer alan aksiyon önerileri yer almaktadır.

Gelir dağılımına iliőkin çeşitli g¼stergeler incelendiğinde uzun yıllar boyunca bozuk olan dağılımın yakın zamanlarda önemli sayılabilecek derecede iyileőtđi s¼ylenemez. Bu alanda hala alınacak birçok ¼nem ve uygulanması gereken birçok politika vardır. Ekonomik kalkınma ve kiői başına milli geliri arttırma çabaları sonunda ulaőılan y¼ksek b¼y¼me hızları önemli olmakla birlikte, bu alanlardaki önemli sonuçlar b¼t¼n kesimlerin artan gelirden eőt pay aldıklarını g¼stermez. Y¼ksek ve devamlı ekonomik b¼y¼meden elde edilen gelir artıőlarından d¼ő¼k gelir gruplarındakilerin g¼reli olarak daha fazla pay almaları için ¼zel politika ¼nlemlerinin alınması gerekmektedir. Komisyonumuz bu alandaki ¼neri ve ¼nlemleri aőađıdaki gibi sıralamayı uygun g¼rm¼őt¼r.

1. Politika tedbirlerinin alınması gelirin fonksiyonel ve kişisel dağılımının belirlenmesine ve incelenmesine bağlıdır.

2. Gelir birimlerinin ekonomik sekt¼rler, cinsiyet, b¼lge ve kıır-kent ayırımına g¼re analizleri yapılmalıdır. Örneđin y¼zde 20'lik dilimlerdeki gelir sahiplerinin Őu Şekilde alt dilimlere ayrılması ¼nerilebilir: Tarım, sanayi, hizmet, kadın, erkek, b¼lge, kıır, kent ve kıır-kent arası geçiő b¼lgeleri. Gelir dağılımının bu yapı unsurları açısından incelenmesi eőtisizlik alanlarının doğru belirlenmesine ve etkin d¼zeltici politikaların tanımlanmasına yardımcı olacaktır.

* DPT.,Yedinci Beő Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu, Gelir Dağılımı ve Politikaları, Ankara: DPT Yayını, 1994. s.119-124.

3. Gelirin fonksiyonel dağılımını sürekli takip edebilmek amacıyla GSMH'nin gelir ve harcama yöntemleri ile hesaplanmasına yönelik çalışmalar sonuçlandırılmalıdır.

4. İl düzeyinde gelir dağılımını belirlemek için gerekli çalışmalar hızlandırılmalıdır. İl düzeyinde gelir ve gelir dağılımı verilerinin bilinmesi, bu alandaki sorunların yerinde çözümü için büyük önem taşımaktadır.

5. Şimdiye kadar yapılan gelir dağılımı araştırmalarında, gelir dağılımında adaletin sadece para ile ifade edilen eşitlikten ibaret olduğu ilkesinden hareket edilmiş ve bu tür araştırmalarda statik bir ölçü olan Gini oranlarının hesaplanmasıyla yetinilmiştir. Oysa bu yaklaşım çağdaş hayat standartı dengesini gözden uzak tutmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, sosyal ve ekonomik altyapı ve bu hizmetlerden çeşitli kesimlerin yararlanma derecelerini ölçen göstergelerin hesaplanması yararlı olacaktır.

6. Gelir dağılımının statik ölçüleri yanında dinamik ölçülerinin de hesaplanması, dağılımda adalet (adaletsizlik) sorununun boyutunu ve süreklilik derecesini yakından ölçmeye yardımcı olacaktır.

7. Emek faktörü en önemli gelir yaratıcı unsurlardan biridir. Dolayısıyla, insana yapılacak her türlü yatırım ülke gelirini yükseltecektir. Bu konudaki en önemli yatırım alanları eğitim ve sağlıktır. Bu nedenle gelir dağılımını düzeltici politikaların en önemlilerinden biri de eğitim politikalarıdır.

Gelir dağılımı, kişisel gelir, toplam hane geliri ile eğitim arasında pozitif bir ilişkinin varlığı, tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye için de söz konusudur. Kişilerin, eğitim düzeylerinin yükselmesinin geliri arttırıcı ve düzeltici bir boyutu olduğu açıktır.

a.Yalnızca ilköğretim düzeyinde değil, orta ve yüksek öğretim düzeylerinde de bireylere iyi eğitim olanaklarının sağlanması ve eğitimde fırsat eşitsizliğinin giderilmesi gereklidir.

b.Bu bağlamda, kadın ve erkekler arasında toplumsal ve ailesel nedenlerden kaynaklanan eğitimdeki fırsat eşitsizliği giderilmeli ve kadınların iş hayatına katılmaları sağlanmalıdır. Bu uygulamalar, kadın ve erkek gelirleri arasında varolan eşitsizliği giderecektir.

c.Eğitim yatırımlarının, ülkenin işgücü talebiyle birlikte düşünülerek planlanması gereklidir. Eğitim ve sağlık yatırımlarının gelir dağılımına etkisinin uzun dönemde görüleceği kaygısı ile bu tür yatırımlardan kaçınmamak gerekir.

d.En düşük gelirliilerin tarım kesimi ve marjinal sektörde çalışanlar arasında yoğunlaştığı dikkate alınarak sağlık sigortası kapsamı yaygınlaştırma çalışmalarına devam edilmeli ve bu çalışmalar hızlandırılmalıdır.

8. Gelir dağılımı alanında devlete düşen görevlerin önemli bir kısmı vergi politikaları alanında yoğunlaşmaktadır. Bunlar:

a.Ekonomik ve sosyal altyapıyı geliştirecek olan kamu yatırımlarının artırılması kamu gelirlerinin (ve tasarruflarının) artmasını gerektirir. Bu olgu (zorunluluk) verginin kendi başına verginin ödeme gücü ilkesine bağlı olarak yaygınlaştırılması ve vergi kaçaklarının azaltılması ve önlenmesi ile mümkündür.

b.Genel bütçe vergi gelirleri içinde, gelir vergisinin payı artırılarak dolaylı vergilerin payı azaltılmalıdır. Bunun için vergi tabanının genişletilmesi ve gelir vergisinde kaçakçılığın önlenmesi gerekmektedir. Ayrıca otomasyona geçilmesi ve çeşitli vergi güvenlik önlemlerinin alınması yararlı olacaktır.

c.Tüketim vergilerinin vergi adaletini bozucu etkilerini gidermek amacıyla sağlık, eğitim, konut, ulaşım, temel gıda ve diğer zorunlu tüketim mallarından katma değer vergisi alınmamalı veya çok düşük oranlarda alınmalıdır. Bu durumda ortaya çıkacak olan vergi kayıplarını karşılamak için lüks mal ve hizmetler üzerinden alınan dolaylı vergi oranları arttırılmalıdır. Lüks mal ve hizmetlere artan oranlı vergi uygulanmalıdır.

d.Gelir vergisi tarifesinde artan oranlı yapıyı gerçekleştirmek için çeşitli değişiklikler yapılmalıdır. Tarifedeki gelir dilimleri enflasyona endekslenmeli, ilk dilimin vergi oranı düşürülmeli, tarifedeki dilim sayısı arttırılmalıdır. Bunun yanısıra özel indirim, asgari ücrete veya enflasyon oranına bağlanarak, etkin bir şekilde uygulanmalıdır. Böylece enflasyonun emek ve ücret geliri elde edenler üzerinde yaptığı olumsuz etkiye, vergi sisteminin daha da olumsuz katkıda bulunması durumu ortadan kalkacaktır.

e.Vergi sistemindeki, yaygın istisna ve muafiyetlerden vazgeçilmelidir. Teknik veya ekonomik zorunluluk durumunda çok seçici davranılarak bunun ekonomik ve sosyal etkileri araştırılmalıdır. Böylece hem dolaysız vergi hasılatında bir artış sağlanacak, hem de uygulanan vergi ayrıcalıklarına son verilerek vergilemede eşitlik ilkesine uyulmuş olunacaktır.

f.Kurumlar ve gelir vergisi matrahından nominal faiz giderlerinin indirilmesi uygulamasına son verilmelidir.

g.Gelirin bütün unsurlarının vergilendirilmesine özen gösterilmeli, vergi idaresinde etkinliği artırabilmek için denetim süreçlerini işletecek sistemler geliştirilmelidir. Ayrıca servet beyanı gibi kontrol araçları geliştirilmeli, servetten alınan vergiler belli bir artan oranlı yapıya kavuşturularak arttırılmalıdır.

h.Sermaye unsurlarının enflasyondan kaynaklanan değer artışlarını kapsayacak vergilere yer verilmelidir. Bu tür sermaye kazançları, ayırma ilkesi uyarınca gelir vergisi oranından daha yüksek bir oranda vergilendirilmelidir. Böyle bir vergi ile, yetersiz tasarrufların gayrimenkul, döviz, altın gibi atıl ekonomik kaynaklara yönelmesi önlenerek sermaye piyasalarının gelişmesine katkıda bulunulabilir.

i.Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerden elde edilen gelirlerin vergilendirilmesi konusunda etkin çalışmalar yapılmalıdır. Toplumda gelir elde eden her kişinin vergi mükellefi yapılması amaçlanmalıdır.

j.3824 sayılı kanunun özel indirim tutarlarının asgari ücret seviyesine yükseltilmesi konusunda Bakanlar Kurulu'na verdiği yetki bir an önce ülke genelinde uygulanmalı, böylece asgari ücret vergiden muaf tutulmalıdır.

k.İşçi çalıştırmayı ve yatırımı caydırıcı nitelikte olan işçi gelirlerini azaltan Zorunlu Tasarruf Fonu, Konut Fonu gibi sosyal amaçlı fon uygulamaları kaldırılmalıdır. Ülkenin üretici güçleri olan işverenler ve işçiler özellikle sanayi sektöründe vergi politikası ile desteklenmelidir. Vergi politikasında istihdamı arttırıcı tedbirlere yer verilmelidir.

9.Türkiye'de 1980'li yıllarda ve 1990'ların başlarında, toplam istihdamın yaklaşık % 30'unun enformel sektörde istihdam edildiği tahmin edilmektedir. Alan çalışmalarıyla enformel sektörün yapısı incelenmeli ve gelir dağılımını düzeltici politikalar bu sektörün varlığı ve büyüklüğü de gözönüne alınarak oluşturulmalıdır.

10.Ülkemizde çalışma hayatı ile ilgili uygulamaların, son yıllarda gelişme göstermesine rağmen istenilen düzeyde olmadığı görülmüştür. İşsizlik oranının yüksek ve kamu gelirlerinin sınırlı olduğu ülkemizde, işsizlik sigortası sisteminin getireceği mali yükün olmasına rağmen, gelir dağılımı ve sosyal eşitlik açısından işsizlik ile ilgili hukuki düzenlemeler yapılmalı ve işsizlik sigortasını kapsayacak bir sosyal güvenlik sistemine geçilmelidir.

11.İstihdam ve ücretin en önemli belirleyicisinin devlet olduğu ülkemizde, bu durum piyasa koşulları içinde aşılmalıdır. Memur ve işçi maaşlarında, enflasyonun neden olduğu ve olacağı aşınmayı da içerecek biçimde, verimlilik

ve iş başarısı gibi bazı objektif koşullar da dikkate alınarak maaş ve ücretlerin belirlenmesi yararlı olabilir.

12.Tarım gelirlerinin payı son yıllarda yüzde 19'a kadar düştüğü halde, istihdam edilenlerin büyük bir bölümü tarım kesiminde yer almaktadır. Bu nedenle tarıma yönelik doğru politikalar gelir dağılımı açısından önemlidir.

a.Tarım sektörü ile kırsal kesim ayrımları dikkatli yapılmalı ve bu kesimlere müdahaleler kendi uygun araçları ile yapılmalıdır.

b.Kırsal kesime yönelik gelir arttırıcı sonuçların, yalnız tarım politikaları ile gerçekleştirilemeyeceği unutulmamalıdır.

c.Tarım politikaları, kırsal kesimdeki doğal kaynak dağılımındaki dengesizlikler nedeniyle gelir dağılımını düzeltici olmamaktadır. Gelir dağılımını düzeltici, doğrudan gelir sübvansiyonları daha etkin ve ucuz olabilir.

d.Kırsal kesim ve tarım sektörü gelirleri tarım politikalarının yanısıra, tarım dışı politikalardan da etkilenirler. Tarım ve tarım dışı ilişkilerin doğru saptanıp, müdahalelerin doğru noktada yapılması gerekmektedir.

13.Gelir dağılımı ile ilgili çalışmalardan ortaya çıkan sonuç, 80'li yıllarda maaş ve ücretliler ile tarım geliri elde edenlerin gelirlerinde ciddi bozulmalar olduğudur.

1.(a). Enflasyonun olumsuz etkileri olarak ortaya çıkan durumun giderilmesi için sunulan en somut öneri, gelirin enflasyona endekslenmesidir. Gelirlerin endekslenmesi; parasal gelirlerin geçinme endeksindeki değişmelere uyarlanmasıdır. Endeksleme ile genellikle maaş ve ücretlerin endekslenmesi anlaşılmaktadır. Ücretlerin endekslenmesi ücretlerin yeni sözleşmelerin yapılmasına ve imzalanmasına gerek kalmadan daha hızlı bir şekilde ayarlanmasına imkan vermektedir. Ücretlerin endekslenmesinde temel sorun endekslemeye baz olacak ücret konusudur. Endeksleme brüt ücret ya da net ücret baz alınarak yapılabilir. Fakat endeksleme uygulamasına geçilmeden önce, ücretliler arasında daha adil bir gelir dağılımı sağlanmalı ve geçmiş döneme ait reel gelir kayıpları giderilmelidir.

2.(a). Vergi yüklerinin endekslenmesi konusu batıda bir çok ülkede uygulamaya konulmuştur. Enflasyonist ortamda vergi sisteminin sayısal büyüklükleri değiştirilmediği takdirde spesifik tarifeler, istisna, muafiyet ve indirim tutarları ve gelir vergisinin tarife dilimleri reel olarak aşınır. Sayılan değişkenlerden spesifik tarifelerin dışındaki diğer tüm değişkenlerdeki

aşınmalar devlet lehine sonuçlar oluşturur ve bu da çoğu kez kaynak dağılımını ve gelir dağılımını bozar. Bu sebeple, enflasyonist süreçte vergi dilimlerinin endekslenmesi gerekmektedir.

(b). Vergi dilimlerinin endekslenmesi konusu literatürde çok boyutlu tartışmalara neden olmuştur. Enflasyonun yüksek olduğu ve bütçe açıklarının enflasyona neden olan önemli bir faktör olduğu ortamlarda, vergi dilimlerinin endekslenmeyerek fazladan enflasyon vergisi elde edilmesi ve böylelikle bütçe açıklarının giderilmesi önemli bir karşı tezdır. Ancak Türkiye'nin 1980 sonrası deneyimleri ve vergi dilimlerinin endekslenmemesine rağmen, kamu gelirlerini artıramaması ve bütçe açıklarını giderememesi bu karşı tezi zayıflatmaktadır. Ayrıca, endeksleme dolaysız vergilerde geçerlidir. Dolaylı vergilerde endeksleme yapılmayacağından, enflasyon yolu ile yeterince kamu geliri elde edilebilir. Dolaysız vergilerin endekslenmemesi kamu gelirlerini artırabilir ancak gelir dağılımını bozar, vergi yükünü artırır.

(c). Konuya Türkiye açısından yaklaşıldığında, nispeten uyumlaştırılmış ancak fiyat artışlarına endekslenmemiş vergi matrahları ve olumsuz etkileri çarpıcı bir şekilde ortaya çıkar. Bir ücretlinin 1988 yılında % 25 olan vergi yükü 1991'de % 33,5, 1992'de % 30 olmuştur ve ortalama vergi yükünün üzerindedir.

3. (a). Bir başka dikkat edilmesi gereken konuda, endekslemenin tüm çalışanları kapsamaması sorunudur. Sektörlere göre verimlilik artışı sağlanması, ekonomik açıdan olumsuz etkiler doğuracaktır. Bu sebeple ücret artışlarında verimlilik endeksi de dikkate alınmalıdır.

4.(a). Yüksek ve sürekli enflasyon yaşanan ekonomilerde gelir dağılımının maaş ve ücretliler aleyhine değiştiği kesindir. Kesin olan bir başka tespit de, enflasyonist ortamda organize olmamış ve çıkarlarını savunamayan grupların enflasyondan çok daha fazla mağdur olduklarıdır. Böyle bir durumda gelirin enflasyona endekslenmesi, enflasyonun olumsuz etkilerini gidermek açısından olumlu olabilir; ancak bu en iyi ikinci çözümdür. Asıl hedef enflasyonu düşürmek, fiyat artışlarını haklı nedenlere dayandırmak olmalıdır. Gelirin sadece fiyat artışlarına endekslenmesi ve verimliliğin ihmal edilmesi, gerek ekonomik istikrar gerekse enflasyonun düşürülmesi açısından olumsuz sonuçlar doğurabilir. Bu sebeple, ücret ya da maaşlar artırılırken, verimlilik artışları, bütçe açıkları ve ekonomideki ana hedefler gözönüne alınmalı ve buna göre ayarlamalar yapılmalıdır.