

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**ADİL BİR GELİR DAĞILIMININDA MALİYE
POLİTİKASI ARAÇLARININ ETKİNLİĞİ :
1980 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE' DE Kİ DURUM**

145263

Sibel SAYGILI

145263

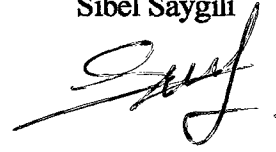
Danışman
Prof. Dr. Fevzi Devrim

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Adil Bir Gelir Dağılımında Maliye Politikası Araçlarının Etkinliği: 1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de ki Durum” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

06.07.2004

Sibel Saygılı



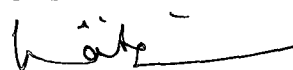
TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü' nün/...../..... tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin maddesine göre Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi Sibel Saygılı' nın Adil Bir Gelir Dağılımında Maliye Politikası Araçlarının Etkinliği: 1980 Sonrası Dönemde Türkiye' de ki Durum konulu tezi incelenmiş ve aday/...../..... tarihinde, saat ' da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

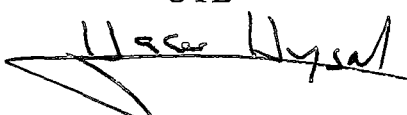
Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini/projesini savunmasından sonra dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin/projenin olduğuna oy.....ile karar verildi.

BAŞKAN

ÜYE


Prof. Dr. Kamil Tügen

ÜYE


Doç. Dr. Yasa Hygal

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ/PROJE VERİ FORMU

Tez/Proje No: Konu Kodu: Üniv. Kodu

- Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tez Yazarının
Soyadı: Saygılı

Adı: Sibel

Tezin Türkçe Adı: Adil Bir Gelir Dağılımında Maliye Politikası Araçlarının Etkinliği: 1980 Sonrası Dönemde Türkiye' de ki Durum

Tezin Yabancı Dildeki Adı: Efficiency of Fiscal Policy Instruments in The Justice Distribution of Income: The State in Turkey After 1980

Tezin Yapıldığı

Üniversitesi: Dokuz Eylül Üniversitesi Enstitü: Sosyal Bilimler Enstitüsü Yıl: 2004

Diğer Kuruluşlar:

Tezin/Projenin Türü:

Yüksek Lisans: x

Dili: Türkçe

Doktora:

Sayfa Sayısı: 179

Tıpta Uzmanlık:

Referans Sayısı: 147

Sanatta Yeterlilik:

Tez Danışmanı

Ünvanı: Prof. Dr.

Adı: Fevzi

Soyadı: Devrim

Türkçe Anahtar Kelimeler:

- 1-gelir dağılımı
- 2-yeniden dağılım
- 3-vergi politikası
- 4-harcama politikası
- 5-borç politikası

İngilizce Anahtar Kelimeler:

- 1-distribution of income
- 2-redistribution
- 3-tax policy
- 4-expenditure policy
- 5-dept policy

Tarih:

İmza:

Tezimin Erişim Sayfasında Yayınlanmasını İstiyorum

Evet x

Hayır

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**ADİL BİR GELİR DAĞILIMININDA MALİYE
POLİTİKASI ARAÇLARININ ETKİNLİĞİ :
1980 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE' DE Kİ DURUM**

Sibel SAYGILI

Danışman
Prof. Dr. Fevzi DEVRİM

2004

ÖZET

Gelir ve servet dağılımı adaletsizliği pek çok ülkenin temel sorunudur. Bu durum, aksak rekabet piyasasında kaynakların ve üretim faktörlerinin etkinsiz kullanımının bir sonucudur.

Devletin bu duruma müdahale edip, yeniden dağıtıcı rolü ile bir gelir dağılımı gerçekleştirmesi gerekir. Buna yeniden dağılım ya da ikincil dağılım adı verilir. İkincil dağılım, devletin en önemli görevleri arasındadır.

Hükümetler bu sorunu çözmek için çeşitli imkanlara sahiptir. Ancak maliye politikası gelirin yeniden dağılımında en önemli ve etkili bir araçtır. Başka bir ifade ile, devlet adil olmayan gelir dağılımını çözebilmek için maliye politikası araçlarını kullanabilir. Devlet gelir dağılımını iyileştirmede vergi, harcama ve borçlanma politikasından faydalanmaktadır.

Gelir dağılımının iyileştirilmesinde kullanılacak kaynaklardan birisi olan vergi politikası vergi türleri, tarifeleri ve harcamaları ile gelirin yeniden dağılımını değiştirebilmektedir. Bu nedenle adil bir gelir dağılımı sağlamak için kullanılan araçlar arasında vergi politikası da bulunmaktadır.

Adil bir gelir dağılımında harcama politikası da etkin bir araçtır. Gelirin yeniden dağılımı kamu harcamaları içinde yer alan cari, yatırım ve transfer harcamaları ile sağlanmaktadır. Özellikle mali, iktisadi ve sosyal transferler gelirin yeniden dağılımında önemli bir role sahiptir.

Borçlanma gelirin yeniden dağılımında kullanılan bir diğer maliye politikası aracıdır. Ancak borcun anapara ve faiz ödemelerinin ülke ekonomisi üzerinde yaptığı olumsuz etki, günümüzde borçlanma politikasının gelirin yeniden dağılımını sağlama fonksiyonunu azaltmıştır.

Bilindiği gibi, gelir dağılımı adaletsizliği ülkemiz içinde temel bir sorundur. Bu nedenle gelir dağılımının sayısal durumunu gösteren gelir

dağılımı araştırmaları önemlidir. Günümüzde ekonomik ve sosyal değişimleri izlemek, sosyal refahın ve ekonomik kalkınmayı artırmak amacıyla politikalar üretilmesi ve uygulanan politikaların sonuçlarının değerlendirilmesi bu araştırmalardan elde edilecek verilerle mümkündür.

1987, 1994 ve 2002 yıllarında yapılan “Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Araştırmaları”  lkemizde adil olmayan bir gelir dağılımının var olduğunu sayısal ifadelerle göstermiştir. Gelir eşitsizliğinin önemli bir göstergesi olan Gini Katsayısı incelendiğinde; 1987 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Araştırması’ nda Türkiye geneli için 0,43 olan katsayı, 1994 ekonomik krizinden sonra 0,49’ a yükseldiği görülmüştür. Özellikle 1994 ekonomik krizinden sonra ülkemizde gelir dağılımı oldukça bozulmuştur. Ülkemizde son gelir dağılımı araştırması 2002 yılında yapılmıştır. 2002’ de 0,44 olan Gini Katsayısı gelir dağılımındaki eşitsizliğin düzelmekte olduğu eğilimini göstermektedir.

Görüldüğü gibi ülkemizde adil olmayan gelir dağılımı söz konusudur. Bu nedenle h k metler maliye politikalarını belirlerken adil bir gelir dağılımı sağlamaya önem ve öncelik vermelidir. Bunun için özellikle vergi politikası ve harcama politikası da kendi yapısı içinde adil olmalıdır.

Bu çalışmada adil bir gelir dağılımında maliye politikası araçlarının etkinliği ve 1980 sonrası dönemde Türkiye uygulamaları değerlendirilmiştir.

ABSTRACT

The injustice in distribution of income and wealth is a fundamental problem for many countries. This situation is a result of inefficient use of sources and production factors in imperfect market.

By intervening this situation, state should carry out the distribution of income by its redistribution role. This called as redistribution or second distribution. Redistribution is one of the most important functions of government.

Administrations have different facilities to solve this problem. But fiscal policy is the most important and effective instrument in redistribution of income. In other words, government can use the fiscal policy instruments to solve inequality of distribution of income. To make better the income distribution government takes advantages of taxing, spending and debting policies.

Taxing policy which is one of the sources that will be used to heal distribution of income can change redistribution of income by taxing types, tariffs and spending. For this reason, to provide justice distribution of income, taxing policy is also exists in used instruments.

In justice distribution of income expenditure policy is also an efficient instrument. Redistribution of income can be provided by current, investment and transfer spendings that exist in public expenditures. Especially fiscal, economic and social transfers have a significant role in redistribution of income.

Debting is an other fiscal policy instrument that is used in redistribution of income. But nowadays, the negative effect of capital and interest payments of debting on national economy has reduce the function of debting policy of providing redistribution of income.

As it is known, the injustice of income distribution is a main problem for our country. For this reason, the researches that show the numerical situation of income distribution is important. Nowadays it is possible to follow economical and social changes and to make policies for increasing economical development and social welfare, and to test the results of these policies by using data gathered from the surveys.

“Household Incomes and Consumption Expenditures Surveys” which have done in the years 1987, 1994 and 2002 pointed out that there is an injustice distribution of income with numerical statements in our country. When the Gini Coefficiency that is an important indicator of income injusticeness is analysed, it has seen that in the 1987 Household Incomes and Consumption Expenditures Surveys the general coefficiency of Turkey which is 0,43 has risen to 0,49 after 1994 economic crise. Especially after 1994 ecomomic crise the distribution of income has broke down so much. The last distribution of income research has made in Turkey in the year 2002. In 2002, the Gini Coefficiency which was 0,44 shows that the injustice of income is in the tendency of getting better.

As it is known, injustice distribution of income also is a basis problem for our country. For this reason, governments give significant and priority to provide equality distribution of income. Therefore, paticularly, tax and expenditure policy must be equal in their structures, too.

In this study, efficiency of fiscal policy instruments in the justice distribution of income and the Turkish application after 1980 has been evaluated.

ADİL BİR GELİR DAĞILIMINDA MALİYE POLİTİKASI
ARAÇLARININ ETKİNLİĞİ:
1980 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE’ DE Kİ DURUM

YEMİN METNİ.....	II
TUTANAK.....	III
Y.Ö.K.DOKÜMANTASYON MERKEZİ TEZ VERİ FORMU.....	VI
ÖZET.....	V
ABSTRACT.....	VII
İÇİNDEKİLER.....	IX
KISALTMALAR.....	XIII
TABLO LİSTESİ.....	XIV
GRAFİK LİSTESİ.....	XVI
GİRİŞ.....	XIV

I .BÖLÜM

GELİR DAĞILIMININ TEORİK AÇIDAN İNCELENMESİ

1. GELİR DAĞILIMI KAVRAMI.....	1
1.1 GELİR DAĞILIMI TÜRLERİ.....	2
1.1.1 KİŞİSEL GELİR DAĞILIMI.....	2
1.1.2 FONKSİYONEL GELİR DAĞILIMI.....	3
1.1.3 SEKTÖREL GELİR DAĞILIMI.....	4
1.1.4 BÖLGESEL (COĞRAFİ) GELİR DAĞILIMI.....	5
1.2 GELİR DAĞILIMINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER.....	6
1.2.1 EMEĞİN DAĞILIMI.....	7
1.2.2 SERVETİN DAĞILIMI.....	10
1.2.3 FAKTÖR FİYATLARI.....	11
1.3 GELİR DAĞILIMI EŞİTSİZLİĞİ ÖLÇÜTLERİ.....	12

1.3.1	LORENZ EĞRİSİ.....	13
1.3.2	GİNİ KATSAYISI.....	16
1.3.3	KUZNET KATSAYISI.....	17
1.3.4	PARETO OPTİMUMU.....	18
2.	GELİR DAĞILIMINI AÇIKLAMAYA YÖNELİK İKTİSADİ TEORİLER.....	20
2.1	FİZYOKRATLARIN GELİR DAĞILIMI TEORİSİ.....	20
2.2	KLASİK İKTİSADIN GELİR DAĞILIMI TEORİSİ.....	23
2.2.1	RİCARDO MODELİ.....	23
2.2.2	MARKSİST MODEL.....	25
2.3	NEO-KLASİK İKTİSADIN GELİR DAĞILIMI TEORİSİ.....	27
2.4	KEYNEZYEN GELİR DAĞILIMI TEORİSİ.....	30
2.5	POST-KEYNESYEN İKTİSADIN GELİR DAĞILIMI TEORİSİ.....	33
2.5.1	KALECKİ MODELİ.....	33
2.5.2	KALDOR MODELİ.....	35
2.5.3	PASİNETTİ MODELİ.....	36
2.5.4	ROBINSON MODELİ.....	38
2.6	MONETARİST İKTİSADIN GELİR DAĞILIMI TEORİSİ.....	39
2.7	KAMU TERCİHİ YAKLAŞIMININ GELİR DAĞILIMI TEORİSİ.....	40
3.	GELİR DAĞILIMININ ÖNEMİ.....	41
3.1	SOSYAL BARIŞ SAĞLAMA.....	42
3.2	TOPLUMSAL REFAH.....	42
3.3	FİRSAT EŞİTLİĞİ.....	43
3.4	EKONOMİK İSTİKRAR.....	43
4.	GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI.....	43
4.1	GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI VE ADİL GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİ....	44
4.2	GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINDA KAMU MALİYESİNİN ROLÜ.....	45

II. BÖLÜM

GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINDA MALİYE POLİTİKASININ ROLÜ

1.	GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINDA VERGİ POLİTİKASININ ROLÜ.....	49
----	---	----

1.1	GELİR VERGİSİ.....	52
1.2	NEGATİF GELİR VERGİSİ.....	54
1.3	KURUMLAR VERGİSİ.....	56
1.4	SERVET VERGİLERİ.....	57
1.4.1	SERVETTEN ALINAN VERGİLER.....	58
1.4.1.1	GENEL SERVET VERGİLERİ.....	58
1.4.1.2	EMLAK VERGİSİ.....	60
1.4.2	SERVET TRANSFERİNDEN ALINAN VERGİLER.....	61
1.4.2.1	EMLAK ALIM VERGİSİ.....	61
1.4.2.2	VERASET VE İNTİKAL VERGİSİ.....	62
1.4.3	DEĞER (SERVET) ARTIŞ VERGİSİ.....	64
1.4.4	İSTİSNAİ (EK) SERVET VERGİLERİ.....	65
1.5	GİDER (HARCAMA) VERGİLERİ.....	66
1.5.1	GENEL TÜKETİM VERGİLERİ.....	67
1.5.1.1	YAYILI TÜKETİM (MUAMELE) VERGİLERİ.....	68
1.5.1.2	TOPLU TÜKETİM (MUAMELE) VERGİLERİ.....	68
1.5.1.3	KATMA DEĞER VERGİSİ.....	69
1.5.2	ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ.....	70
1.5.3	GÜMRÜK VERGİLERİ.....	71
1.6	ADİL BİR VERGİLEMEİNİN TEMEL UNSURLARI.....	73
2.	GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINDA HARCAMA POLİTİKASININ ROLÜ....	74
2.1	CARİ HARCAMALARIN GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ.....	78
2.2	MAL VE HİZMET ALIM HARCAMALARININ GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ.....	79
2.3	YATIRIM HARCAMALARININ GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ.....	81
2.4	TRANSFER HARCAMALARININ GELİR DAĞILIMI ÜZERİNE ETKİSİ..	84
2.4.1	SOSYAL HARCAMALAR.....	85
2.4.2	SÜBVANSİYON HARCAMALARI.....	88
2.4.3	DEVLET BORÇ FAİZLERİ.....	90
3.	GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINDA BORÇLANMA POLİTİKASININ ROLÜ	91
3.1	İÇ BORÇLANMANIN GELİR DAĞILIMI ÜZERİNE ETKİSİ.....	92

3.2 DIŞ BORÇLANMANIN GELİR DAĞILIMI ÜZERİNE ETKİSİ.....	96
---	----

III. BÖLÜM

TÜRKİYE’ DE 1980 SONRASI DÖNEMDE UYGULANAN MALİYE POLİTİKASI ARAÇLARININ GELİR DAĞILIMI ÜZERİNE ETKİLERİ

1. 1980 SONRASI UYGULANAN VERGİ POLİTİKALARININ GELİR DAĞILIMINA ETKİSİ.....	102
2. 1980 SONRASI UYGULANAN HARCAMA POLİTİKALARININ GELİR DAĞILIMINA ETKİSİ.....	117
3. 1980 SONRASI UYGULANAN BORÇLANMA POLİTİKALARININ GELİR DAĞILIMINA ETKİSİ.....	132
4. 1980 SONRASI UYGULAN MALİYE POLİTİKALARIN GELİR DAĞILIMINA ETKİSİ.....	151
SONUÇ.....	162
KAYNAKLAR.....	171

KISALTMALAR

A.G.E.: ADI GEÇEN ESER

A.G.M.: ADI GEÇEN MAKALE

A.Ü.: ANKARA ÜNİVERSİTESİ

B.: BASKI

B.İ.T.: BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

BKZ: BAKINIZ

ÇEV.: ÇEVİREN

D.İ.B.S.: DEVLET İÇ BORÇLANMA SENETLERİ

D.İ.E.: DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ

D.P.T. : DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

ED.: EDİTÖR

E.D.V.: EKONOMİK DENGİ VERGİSİ

E.M.T.V.: EK MOTORLU TAŞITLAR VERGİSİ

G.S.M.H.: GAYRİ SAFİ MİLLİ HASILA

İ.M.K.B.: İSTANBUL MENKUL KIYMEYLER BORSASI

Ö.İ.K.: ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU

K.D.V.: KATMA DEĞER VERGİSİ

K.İ.T.: KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSÜ

K.K.B.G.: KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİ

N.A.V.: NET AKTİF VERGİSİ

S.: SAYFA NO

S.B.F.: SİYASAL BİLİMLER FAKÜLTESİ

S.P.K.: SERMAYE PİYASASI KURULU

U.S.A.: UNITED STATES OF AMERICA

TABLO LİSTESİ

TABLO 1.1: LORENZ EĞRİSİNDE KÜMÜLATİF ORANLAR.....	14
TABLO 1.2: FİZYOKRATLARDA BÖLÜŞÜM.....	21
TABLO 3.1: GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ TAHSİLATININ DAĞILIMI (1980-2002).....	105
TABLO 3.2: GELİR VE KURUMLAR VERGİSİ İLE KDV' NİN GENEL BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYI (1988-2002).....	108
TABLO 3.3: TÜRKİYE' DE VERGİ YÜKÜ (1986-2000).....	110
TABLO 3.4: ÜCRETLİLERİN ÖDEDİĞİ GELİR VERGİSİNİN GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ, GELİR ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER VE TOPLAM GELİR VERGİSİ İÇİNDEKİ PAYI (1988-2000).....	112
TABLO 3.5: KONSOLİDE BÜTÇE GELİR VE HARCAMALARININ GSMH' YE ORANI (1980-2002).....	119
TABLO 3.6: FONKSİYONEL SINIFLANDIRMAYA GÖRE KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARI (1983-2001).....	127
TABLO 3.7 TÜRKİYE' DE KAMU KESİMİNİN PAYI.....	129
TABLO 3.8: DIŞ BORÇ GELİRLERİ VE İÇ BORÇ GELİRLERİNİN TOPLAM BORÇLANMA İÇİNDEKİ ORANLARI (1980-2002).....	135
TABLO 3.9: İÇ BORÇLANMA FAİZ ORANLARI VE VADE YAPISI (1989- 2002).....	136
TABLO 3.10: SERMAYE PİYASASINDA YARATILAN KAYNAKLAR (1982- 2001).....	137
TABLO 3.11: İÇ BORÇLANMA SENETLERİNİN ALICILAR YÖNÜNDEN DAĞILIMI (1990-2002).....	138
TABLO 3.12: ÖZEL BÜYÜK SANAYİ KURULUŞLARINDA FAALİYET DIŞI GELİRLER VE BİLANÇO KARLARI (1985-1999).....	141
TABLO 3.13: ZİRAAT BANKASI KREDİ FAİZ ORANLARININ PİYASA KREDİ FAİZ ORANLARI İLE KARŞILAŞTIRILMASI (1990-1999).....	142
TABLO 3.14: KONSOLİDE BÜTÇE BORÇ STOKU (1990-2002).....	144
TABLO 3.15: TÜRKİYE DE DIŞ BORÇ STOK YAPISI (1990-2003)	147

TABLO 3.16: TÜRKİYE’ DE 1987-1994-2002 HANEHALKI GELİR DAĞILIMI ARAŞTIRMASI SONUÇLARI.....	155
TABLO 3.17: TÜRKİYE’ DE 1987-1994-2002 YILLARINDA FONKSİYONEL GELİR DAĞILIMI.....	158



GRAFİK LİSTESİ

GRAFİK 1.1: LORENZ EĞRİSİ.....	14
GRAFİK 1.2: PARETO GRAFİĞİ.....	18
GRAFİK 3.1: TÜRKİYE’ DE 2002 YILI HANEHALKI GELİRİNİN %20’ LİK DİLİMLERE GÖRE DAĞILIMI (%).....	157
GRAFİK 3.2: TÜRKİYE’DE 1987-1994-2002 YILLARINDA LORENZ EĞRİSİ.....	159



GİRİŞ

Gelir dağılımı konusu bireylerin topluluk halinde yaşamaya başlaması ile ortaya çıkmıştır. İlk zamanlar gelir dağılımı basit bir konu halinde iken, toplumların gelişmişlik seviyelerinin farklılaşmaya başlamasıyla beraber gelir dağılımı önem kazanmaya başlamıştır.

Sanayileşme süreciyle birlikte ülkelerin gelişmişlik seviyeleri farklılaşırken, ülkeler arasında meydana gelen bu farklılaşma doğal olarak ülkelerin gelir dağılımı yapılarını da değiştirmiştir. Gelir dağılımı hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin önemli iktisadi problemleri arasında da yerini almıştır. Çünkü ülke ister gelişmiş ister gelişmekte olan ülke olsun, ülke sınırları içinde yaşayan bireylerin gelirleri arasında her zaman bir farklılık olmuştur. Ancak bu farklılığın etkisi gelişmekte olan ülkelere gelişmiş olan ülkelere göre daha şiddetlidir.

Gelir dağılımındaki farklılık bir yere kadar doğal bir durumdur. Ancak farklılık boyutu arttıkça, bireyler arasında huzursuzluk veya mutsuzluk ortaya çıkmakta daha da önemlisi bu farklılık artmaya devam ettiği ölçüde, düşük gelir grubunda yer alan kesimin insana yakışır bir biçimde hayatını sürdürebilmesi zorlaşmaktadır.

Aksak rekabet piyasası şartlarında gerçekleşen adaletsiz gelir dağılımı ikincil dağılım gereğini ortaya çıkarmıştır. İkincil dağılım devletin politika araçlarını kullanarak gelir dağılımını yeniden düzenlemesidir. Başka bir ifade ile, piyasada gerçekleşmeyen adil gelir dağılımına devlet müdahalede bulunarak gelirin dağılımına yön vermektedir. Bu durum günümüz sosyal devlet anlayışının doğal bir sonucudur.

Devletin gelir dağılımını iyileştirmede kullanabileceği pek çok araç bulunmaktadır. Bu araçlar arasında para politikası, dış ticaret politikası, fiyat politikası, miktar politikası ve maliye politikası sayılabilir. Devletin bu politikalar içinde adil bir gelir dağılımını sağlamaya yönelik kullanabileceği en etkin aracı maliye politikasıdır.

Adil bir gelir dağılımı sağlamak iktisat politikasının olduğu kadar maliye politikasının da temel hedeflerinden birisidir.

Bir ÷lkede gelir dağılımı durumunun incelenebilmesi için; o ÷lkede uygulanan maliye politikası araçlarının gelir dağılımını ne şekilde etkilediğinin bilinmesi gerekir. Bu etkilerin bilinmesi gelecek dönemlerdeki politikalara yön vermesi açısından önemlidir. Devlet maliye politikası ile gelirin yeniden dağılımını düzenlemede üç temel aracını kullanmaktadır. Bunlar vergi, harcama ve borçlanma politikalarıdır. Maliye politikasının bu araçları gelir dağılımı üzerinde doğrudan etkide bulunmaktadır.

Bu çalışmada öncelikle gelir dağılımının teorik yapısı, daha sonra adil bir gelir dağılımında maliye politikası araçlarının etkinliğı ve 1980 sonrası dönemde Türkiye uygulamaları değeriendirilecektir.

I. BÖLÜM

GELİR DAĞILIMININ TEORİK AÇIDAN İNCELENMESİ

Bir kimsenin belirli bir dönemin başında ve sonunda aynı zenginlikte kalabilmek şartıyla, o dönemde tüketebileceği mal ve hizmetlerin toplamına gelir denir. Paranın değişim aracı olduğu bir ekonomide her ürün çeşidi paralı alışveriş konusu olduğundan para ile ifade edilen bir fiyat taşır. Böylece belli bir dönem içinde toplumda yaratılan ürünler toplamını, para ile ifade etme imkanı olur ve buna “milli gelir” adı verilir.¹ Ferdi ve sosyal ihtiyaçları karşılamak için yapılan üretim sonucunda elde edilen ürünlerin kimlere intikal edeceği sorusu dağılım sorununu meydana getirir.

1. Gelir Dağılımı Kavramı

Gelir dağılımı (distribution of income) bir ülkede belirli dönemler içinde meydana getirilen milli gelirin, kişiler, kişilerden oluşan gruplar veya üretim faktörleri arasında paylaşılmasıdır.² Başka bir tanımlamaya göre; gelir dağılımı veya ekonomide yaratılan gelirin bölüşümü, belli bir dönemde toplam gelirin elde edilmesine katkıda bulunanların bu gelirden almış oldukları paydır.³

Toplumsal sosyal refah düzeyinin ne yönde bir gelişme gösterdiğinin saptanabilmesi için, ulusal gelirin nasıl dağıldığının ve bu dağılımın yıllara göre nasıl değiştiğinin bilinmesi zorunludur. Yani gelir dağılımının amacı; ekonomide gelir farklılıklarının ortaya çıkardığı ekonomik ve sosyal sonuçları ortaya koymaktadır. Bu tür bir bilginin bireyler için önemi büyüktür çünkü, bireyleri makro ekonomik açıdan birinci derecede ilgilendiren konu, toplum içinde yapılan üretimden (yaratılan gelirden) kendilerine ne gibi bir pay düşeceğidir. Ayrıca bir ülkedeki gelir dağılımı yapısı, tüketim ve tasarruf hacmini ve tüketim bileşimini büyük ölçüde etkiler. Bireylerin veya aile birimlerinin tasarruf ve tüketim eğilimleri, satın aldıkları mal ve

¹ Korkut Boratav, *100 Soruda Gelir Dağılımı*, 4. b, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1980, s. 7-8

² Erdoğan Alkin, *Ekonomi Ansiklopedisi*, Cilt II: İstanbul: Pamaş Yayınları, 1983, s.493-494

³ Orhan Hançerlioğlu, *Ekonomi Sözlüğü*, 5. b., İstanbul: Remzi Kitabevi, 1993, s.126

hizmetlerin niteliği, gelirlerin büyüklüğüne göre değişir.¹ Yani; tüketim projeksiyonlarının saptanmasında, her şeyden önce, gelir dağılımının hangi düzeyde bulunduğu göz önünde tutulur. Gelir dağılımı, gelir elastikiyetleri dolayısıyla mal ve hizmetlerin talebinin bileşimini tayin ettiği için bir ekonomide nelerin, ne kadar üretileceğini de belirler.²

1.1 Gelir Dağılımı Türleri

Gelir dağılımı, iktisadi anlamda milli gelirin dağılımı olarak kullanılmaktadır. Milli gelirin kimler, nereler veya neler arasında dağıldığının bilinmesi gerekmektedir. Çünkü bir ülkenin gelir dağılımına ait ekonomik göstergelerinin temelini, gelir dağılımı türlerinin verileri kaynaklık etmektedir.

Literatürde, gelir dağılımı türleri; kişisel gelir dağılımı, fonksiyonel gelir dağılımı, sektörel gelir dağılımı ve coğrafi gelir dağılımı olarak dörde ayrılmaktadır.

1.1.1 Kişisel Gelir Dağılımı

Kişisel gelir dağılımı (personal distribution) gelirin nasıl, nerede, ne yaparak elde edildiğini değil, sadece tüketici birimlerin belirli bir süre boyunca elde ettikleri gelir miktarını göz önünde tutar.³ Fertlerin veya tüketici karar birimlerinin belirli bir sürede elde ettikleri gelir miktarlarını belirlemek için kişisel gelir dağılımı kavramına başvurulur.⁴ Toplam gelirin toplumu teşkil eden bireyler ve aileler arasında nasıl dağıldığını yani bireylerden ne kadarının ne miktarda gelir elde ettiklerini ve gelir seviyeleri arasındaki farkın ne olduğu sonucu ise kişisel gelir dağılımını meydana getirir.⁵

Kişisel gelir dağılımı incelenirken iki nokta göz önünde tutulmalıdır. Birincisi, bu incelemede birim olarak fertlerin mi yoksa belirli bir tüketici grubun mu

¹ Fikret Sönmez, "Gelir Dağılımı Ders Notları," İzmir: Ege Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi Yayın No:86, 1974, s.19-22

² Güneri Akalın, *Kamu Ekonomisi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, 1986, s.300

³ İsmail Türk, *Maliye Politikası*, 8. b., Ankara: Sevinç Matbaası, 1989, s.281

⁴ Şevki Özbilen, *Maliye Politikası*, Ankara: Atilla Kitabevi, 1999, s.479

⁵ Selahattin Tuncer, *Gelirin Yeniden Dağılımı (Redistribution)*, İstanbul: İktisadi Araştırma Vakfı, Yayın No:23, 1970, s.5

ele alınacağıdır. İkincisi ise, gelir elde etmeyen fertlerin başka bir deyişle işsizlerinde gelir dağılımı içinde yer almasıdır. Bu iki nokta dikkate alındığında nicel çözümlemelerde birim olarak aile seçilmektedir.¹ Kişisel gelir dağılımı çözümlemeleri için ise; bireyin gelirini oluşturan öğelerin ele alınması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bireyin geliri, bir yandan, sahip olduğu toprak, emek ve sermaye gibi üretken çabaların karşılığı (dolaysız gelirler)*, öte yandan da üretim düzenindeki çabaları nedeniyle, ülkenin yapısal niteliklerine göre hak kazandığı diğer girdileri (aile ödenekleri, yaşlılık aylığı, işsizlik ödeneği gibi dolaylı gelirleri) kapsamaktadır.²

Milli gelirin kişisel dağılımının incelenmesi ekonomik (maddi) refah açısından önemlidir. Çünkü bir ülkenin milli geliri artsa bile, bu artıştan az sayıda gelir grupları yararlanıyor ve gelir dağılımındaki dengesizlik artıyorsa, o ülkedeki ortalama refah düzeyinin gelişme gösterdiğini söylemek doğru olmayacaktır. Diğer yandan bir ülkenin bir başına milli gelir düzeyi değişmese bile daha dengeli dağılım sağlanırsa “azalan marjinal fayda yasası gereği”, ülkenin refah düzeyinde bir yükselme olur. Günümüzde sosyal devlet anlayışının altında yatan mantık budur.³ Aynı zamanda, kişisel gelir dağılımı ile hem tüketici gruplar arasındaki hem de bireyler arasındaki gelir dağılımı eşitsizliklerine ulaşılır.

1.1.2 Fonksiyonel Gelir Dağılımı

Bir teşebbüs, bir endüstri veya milli ekonomi içinde üretilen değerlerin üretime katılan faktörler arasındaki (emek, sermaye, toprak, müteşebbis) dağılımına fonksiyonel gelir dağılımı (functional distribution) adı verilir. Bir başka ifadeyle, fonksiyonel gelir dağılımı, üretim süreci sonucunda meydana gelen hasılanın faktörler arasında paylaşılmasıdır. Üretim faktörlerinin sınıflandırılmasına dayanan fonksiyonel ayırmda, üretim faktörleri yaygın olarak üçlü bir ayrıma tutulur. Emek, sermaye, toprak olarak adlandırılan ayırmda, yapılan ödemelere de ücret, faiz ve rant denmiştir. Son dönemlerde bu ayrıma müteşebbiste dahil olmuştur. Müteşebbisin üretim süreci çıktısından elde ettiği paya da kâr adı verilmektedir. Böylece

¹ Koray Başol, *Demografi*, İzmir: İhlas Matbaacılık, 1994, s.137

* Dolaysız gelirler, kullanılan üretken güçlerin niceliğine ve bunların ödeme oranına bağlıdır.

² Sönmez, a.g.e., s.37

³ Aslan Eren, *Türkiye'nin Ekonomik Yapısının Analizi*, Muğla: Bilgehan Matbaası, 1989, s.62

fonksiyonel gelir dağılımı dörtlü bir ayrıma tabi tutulmuştur. Aslında bu ayrım, fonksiyonel dağılımda, faktör sahiplerinin gelirleri veya gelirden aldıkları paylar anlamında kullanılabilir.¹

Fonksiyonel dağılım hakkında söylenebilecekler arasında, kişisel dağılımı içeren iki öneri söz konusudur. Bunlardan birincisi; ortalama kişisel gelir arttıkça ücret ve maaşlardan kaynaklanan oran azalır ve bu doğal bir kayıptır. İkinci öneri ise, fonksiyonel dağılımın paylarını arttıracak önlemler, kişiler arasındaki eşitliği arttıracaktır.²

Fonksiyonel gelir dağılımının önemini de şu şekilde açıklayabiliriz: Milli gelirin çeşitli sosyal sınıflar arasında nasıl dağıldığını araştırmak istiyorsak, iktisat ilminde kullanılan gelir dağılımı kavramları içinde bu amaca en uygun olan fonksiyonel gelir dağılımıdır. Buna rağmen kabul etmek gerekir ki; fonksiyonel gelir dağılımı ile çeşitli sosyal tabakaların milli gelirden aldıkları payları ancak genel hatlarıyla görebiliriz. Çünkü sosyal tabakalaşma, fonksiyonel dağılımın dörtlü sınıflandırmasının kapsamına giremeyecek kadar karmaşıktır. Zira bu sınıflandırmaya göre, küçük çiftçi ile büyük çiftçi, küçük tüccarla büyük tüccar, memurla, sanayi ve tarım işçileri arasındaki fark yoktur. Kaldı ki, sosyolojik bakımdan sosyal gruplar, sadece elde edilen gelirin kaynağına göre ücretli sınıftan olması gerektiği halde, sosyolojik bakımdan işçi sınıfından sayılmaz.³ Bu özellikler nedeniyle fonksiyonel gelir dağılımı, ülke içerisindeki temel üretim faktörlerinin belirlenmesinde önemli bir veridir. Ancak bu faktörlerin tam anlamıyla gerçeği yansıtmayabileceğini de unutmamak gerekmektedir.

1.1.3 Sektörel Gelir Dağılımı

Sektörel gelir dağılımı (occupational distribution) üretim sektörlerinin milli gelirden ne oranda pay aldığını gösteren gelir dağılımıdır.

¹ Aytaç Eker, Asuman Altay ve Mustafa Sakal, *Maliye Politikası*, 3. b., İzmir: Anadolu Matbaası, 1997, s.274

² Martin Bronfenbrenner, *Income Distribution Theory*, Chicago: Aldine, Atherton Co., 1971, s.76

³ Korkut Boratav, *Kamu Maliyesi ve Gelir Dağılımı*, Ankara: Sevinç Matbaası, 1965, s. 69-74

Bir ekonomi çeşitli sektörlerden oluşur. Hangi sektör incelenmek isteniyorsa o sektörün sosyal hasılaya hangi oranda katkı sağladığına bakmak zorundayız. Yani tarım, sanayi ve hizmet sektörlerinin milli gelirden aldıkları paylar, bunların uzun dönemde izledikleri yol, sosyal hasılaya katkısı gibi ekonomik veriler, devlete gösterge teşkil ederek, hangi sektörlerin teşvik edileceğini hangi sektörlerin milli gelir dağılımını ne şekilde etkilediğini sektörler göre gelir dağılımının sonuçlarına bakarak karar verme imkanı sağlar.¹

Özellikle sektörel gelir dağılımı bilgileri bize ülke ekonomileri hakkında bilgiler vermektedir. Bir ülkede ki, sektörel gelir dağılımı yardımıyla o ülkenin gelişmiş veya az gelişmiş olan bir ülke olduğuna karar vermemize yardımcı olabilir. Ekonomik anlamda gelişmiş ekonomilerde tarım sektörünün payı az, az gelişmiş ekonomilerde tarım sektörünün payı yani; milli gelirdeki hissesi fazla olur. İktisadi kalkınma tarihinde tarım sektöründen sonra sanayi sektörü ve sanayi sektöründen sonrada hizmetler sektörü gelişmiştir. Bugün az gelişmiş ekonomilerde tarım sektöründen, hizmet sektörüne sıçramak gibi bir olayla karşılaşılmaktadır.²

Sektörel gelir dağılımı içerisinde, ülkedeki tarım, sanayi ve hizmet sektörlerine ait verilerin bulunması nedeniyle bir kaynak olarak nitelendirilebilir. Aynı zamanda, devletin ve kimi zamanda özel teşebbüsün sektörel bazda hangi sonuçlara ulaşılmış olduğunun bir göstergesi olduğu kadar, gelecek dönemlere kaynak teşkil etmesi bakımından da önemlidir.

1.1.4 Bölgesel (Coğrafi) Gelir Dağılımı

Bölgesel gelir dağılımı, bir ülkenin çeşitli bölgeleri arasındaki kişi başına isabet eden gelir farklılıklarını bulmaya yarayan bir gelir dağılımı türü ortaya çıkmaktadır. Ortaya çıkan bu gelir dağılımına coğrafi ya da bölgesel gelir dağılımı (geographical or regional distribution) denilmektedir.

Ekonomiler çeşitli üretim bölgelerinden meydana gelir ve her bölge kendine has ekonomik, sosyal ve demografik özellikler gösterir. Ülke, tarıma dayalı bir

¹ Özbilen, a.g.e., s.477

² Türk, a.g.e., s.281

ekonomiye sahipse, bölgesel iklim farklılıkları üretimi doğrudan etkileyecektir. Yine aynı şekilde, sanayi ve ticaret ağırlıklı bir yapıya sahipse, yine bölgesel farklılıklardan doğan bir dengesizlik kendini gösterecektir. Bu durumda; milli gelir bölgeler arasında eşit olarak dağıılmamıştır. Farklı üretim araçları netice itibariyle milli gelirinde farklılaşmasına sebep olmaktadır.¹

Ancak şu da belirtilmelidir ki; bölgesel gelir dağılımı aslında, kişisel gelir dağılımının bir alt bölümüdür. Bir ülkede bölgesel dengesizlik, ülkenin çeşitli bölgeleri arasında görülen sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin tümüdür. Bu dengesizlikler, bölgeler arasında, tarım, sanayi, ticaret, hizmet, haberleşme, ulaştırma, sağlık, eğitim, demografik ve sosyal göstergeler bakımından büyük ölçüde farklılıklar ortaya çıkarır. Bunun sonucunda bölgeler arasında gelir dağılımının da farklı olması doğaldır.²

Bölgesel gelir dağılımının en önemli özelliği bölgeler arasındaki gelir farklılığını ortaya koymasıdır. Elde edilen sonuçlar doğrultusunda bir ülkenin gelişmiş veya az gelişmiş bölgeleri arasındaki farklılıklara ulaşılmış olur. Genellikle iktisaden kalkınmış ekonomilerde bölgeler arasındaki gelir dağılımı dengesizlikleri az; az gelişmiş ekonomilerde ise fazladır.³ Bu sonuçlara bakılarak bölgesel gelir dağılımı farklılıkları ülkenin gelişmişlik seviyesi hakkında bir takım bilgiler vermektedir.

1.2 Gelir Dağılımını Belirleyen Faktörler

Milli hasılanın üretimine katılan, üretim faktörlerine ödenen gelirlerin toplamı milli geliri meydana getirmektedir. Üretim faktörlerinden herhangi birine sahip olamamamız durumunda bir gelir elde etmemiz mümkün olmayacaktır. Gelir elde etmenin şartı, geliri oluşturan faktörlerden herhangi birine (emek, toprak, sermaye, girişimci) sahip olmaktır.* Aynı zamanda da bu faktörleri üretim sürecinde kullanmalıyız. Üretim faktörlerinden emeğin dışında olanları servet olarak

¹ Özbilen, a.g.e., s.476

² Rıdvan Karluk, *Türkiye Ekonomisi*, 5. b., İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım Aş., 1997, s.75

³ Türk, a.g.e., s.279

* Burada bahsedilen gelir birincil gelir dağılımı ile elde edilen gelirdir. İkincil gelir dağılımı ya da yeniden dağılım konusu ikinci bölümde değerlendirilecektir.

nitelendirilirse, gelir dağılımını belirleyen faktörler; emeğin dağılımı, servetin dağılımı ve faktör fiyatları olarak üçe ayrılır.

1.2.1 Emeğin Dağılımı

Faydalı bir mal ya da hizmet üretmek amacıyla sarf edilen her türlü insan çabası emek faktörü içine girer. Ücret ise, üretime emeği ile katılanların üründen aldıkları pay ya da kısaca üretime katılan emeğin fiyatı olarak tanımlanabilir.¹

Bir ekonomide, farklı iş kollarında çalışan işçiler arasında işin gereği yeterli tecrübeye sahip olan işçilerle, bilgi ve beceri yönünden yeterli tecrübeye sahip olmayanların arasında, başka bir deyişle; kalifiye elemanlarla, vasıfsız işçiler arasında, farklı ücretler uygulanmaktadır.² Yani; fertlerin sahip oldukları işgücü, nitelik bakımından farklılıklar gösterir. Eğer bu farklılık olmasaydı bütün insanlar aynı işleri yapabilir ve karşılığında aldıkları ücretler arasında farklılıklar oluşmazdı.³

Ücretler arasındaki farklılığın başlıca sebebi emeğin niteliğinden ileri gelmekte ve kişisel kabiliyet farkları ikinci derecede rol oynamaktadır.⁴ Ancak, kişisel kabiliyet farkları da gelir farklarının bir kısmını açıklayabilir.

Bu farkların bir kısmı yaradılıştan, yani irsidir. Yani, bireysel olarak alınan ücret, miras olarak kalan kalıtsal kabiliyetler tarafından da etkilenebilir. Kalıtsal yetenekler, (sırayla) aile ile ilişkilidir.⁵ Bir kısmı yetenekler ise sonradan edinilmiş olabilir. Ancak, gelir eşitsizliklerinin büyük bir kısmını bu faktöre bağlayarak açıklamak doğru değildir. Çünkü, son derece kabiliyetli insanlar düşük gelir seviyesinde bulunduğu halde, daha az kabiliyetlilerin çok daha zengin olabildikleri saptanmıştır.⁶ Emek farklılaşmasının nedenlerini şu şekilde sıralayabiliriz:

¹ Zeynel Dinler, *Mikro İktisat*, 11.b., Bursa: Ekin Yayınevi, 1996, s. 392-393

² Özbilen, a.g.e., s.482

³ Başol, a.g.e., s.138

⁴ Türk, a.g.e., s.286

⁵ Anthony Atkinson and Joseph E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, U.S.A.: Mc-Graw Hill, 1980, s.270

⁶ Besim Üstünel, *Ekonominin Temelleri*, 5. b., Ankara: 1988, s.265

a) Kişisel kabiliyet farkları

Tüm insanlar farklı kabiliyetlere sahiptirler. Daha öncede bahsettiğimiz gibi farklı kabiliyetler farklı ücretler elde etmemize neden olur. Üstün kabiliyete sahip olan kişilerin gelir elde etme konusundaki maharetleri daha yüksektir. Hangi kabiliyetlerin gelir elde etme başarısını arttırdığı konusu tartışmalı olmakla birlikte okulda ve eğitimde başarılı olmak, zeki olmak, girişimci ve yenilikçi bir ruha sahip olmak ve sağlıklı olmak elde edilen geliri arttıran nitelikler arasında en önemlileridir.

b) Çalışma koşullarındaki farklılıklar

Bazı kişiler daha fazla gelir elde etmek amacıyla gönüllü olarak daha fazla süre ile çalışabilirler veya bazı meslek ve işlerde emek son derece önemli olabilir. Öte yandan, bazı işler diğerlerine kıyasla daha tehlikeli veya istenmeyen işler olabilir. Sonuçta, çalışma koşullarındaki bu tip farklılıklar elde edilen gelirlerde farklılığa yol açabilir.

c) Risk almadaki farklılıklar

Bir çok kişi parasını tehlikeli ve riski çok işlere yatırarak yüksek bir gelir elde ederken diğerleri risk almaktan kaçınırlar. Özellikle spekülatif amaçlara yönelik tercihler kişilerin gelir durumlarının değişmesinde önemli bir etkidir. Bu durum da gelir farklılığının ortaya çıkmasını sağlamaktadır.

d) Alınan eğitimdeki farklılıklar

Emeğin dağılımı ve servetin dağılımı kişinin ücretini etkileyecek olan eğitim yatırımlarıyla da ilişkilidir.¹ Beşeri sermayeye yapılan yatırımlar gelir dağılımı eşitsizliğini azaltma konusunda son derece önemli bir role sahiptir. Ancak alınan eğitim seviyesindeki farklılıklar kişiler açısından önemli sonuçlar doğurabilmektedir. Ancak şu belirtilmelidir ki, eğitim düzeyi kişiler arasındaki gelir farklılıklarının en önemli nedenidir.

¹ Richard. A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Teory and Practice* , 5.th ed. U.S.A., Mc-Hill Press, 1989, s.74

e) İş tecrübesi

Güntümüz toplumunda zamanın ne kadar önemli olduğu belirtilmektedir. Gerek yeni işe alımlarda, gerekse çalışma hayatına geri dönenlerde aranan özelliklerden birisi de iş tecrübesidir. İş tecrübesi bilgi fazlalığı anlamına geldiğine göre, yılların birikimi ile daha fazla tecrübeye sahip olan ve daha fazla kalifiye olan işçiler daha fazla gelir elde ederler.

f) Şans

Emeğin dağılımıyla ilgili olarak yadsınamayacak bir diğer madde de şans faktörüdür. İnsanların kontrol edemedikleri bazı faktörler ve rastlantılar zengin ya da yoksul olmalarına yol açabilir. Örneğin, su bulmak amacıyla tarlasında kuyu açan biri petrol bulduğu için zengin olabilirken; kendisinin meydana getirmediği bir durgunluk nedeniyle bir inşaat işçisi işsiz kalabilir.¹ Bu gibi nedenlerle emek faktörünün dağılımında farklılıklar söz konusu olabilmektedir.

Emek faktörünün dağılımını değerlendirirken; emek arz ve talebini de göz önünde bulundurmalıyız. Yani, ücret farklılıkları emeğe olan talepten de ileri gelebilir. Gerçekten de ekonomik sistem içerisinde farklı işgüçlerine, yani emeğe, farklı talepler vardır. Eğer arzu edilen vasıflı emeğe olan talep fazla ise, ücret seviyesinin de yüksek olması normaldir. Emek arzını tayin eden tek faktör ücret değildir. Herkesin her işi yapamayacağı gerçeğinden hareketle talep edilen emeğin o işi yapabilmek için sahip olduğu mahareti elde etme koşulları ve zahmeti de emek arzı üzerinde etkili olan faktörleridir. Bu nedenle, ekonomik sistem içerisinde mevcut bütün olumsuzlukları ortadan kaldırmamız mümkün değildir. Bununla beraber, arz yönünden kısıtlamaların ortadan kalkması halinde, çeşitli mesleklere uzun vade arz eğrileri elastikiyetlerinin artması, ücretleri geniş ölçüde eşitliğe yaklaştıracaktır.²

Kısaca özetlerse, emek arz ve talebinin bulunduğu piyasalarda, emek talebini belirleyenler için emek arzını sunanların sahip oldukları özellikler ücret tayininde önemli bir rol oynamaktadır.

¹ Coşkun Can Aktan, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş Yayınları, 2002, s.23

² Özbilen, a.g.e., s.483

1.2.2 Servetin Dağılımı

Her iktisadi birim için (birey, aile, işletme, organizasyonlar ve devlet) servetin oluşumu söz konusu birimlerde elde edilen faktör gelirlerinin, aynı dönemde harcanmayan kısmına bağlı bulunmaktadır. Bu çerçevede, gelirler tasarrufların, tasarruflarda servetin temelini oluşturmaktadır. Tasarruflara bağlı olan servet daima bir fedakarlık sonucu oluşmaktadır. Bu fedakarlık, elde edilen faktör gelirlerinin tüketime harcanmaması sonucu ortaya çıkmaktadır. Böylece yapılan fedakarlık tasarrufa, bu ise yeni servete dönüşmektedir.¹ Piyasa ekonomisinde, gelir dağılımı hizmet faktörlerinin fiyatları tarafından belirlenir. Bu da var olan faktörlerin dağılımına bağlıdır. Sermaye geliri ise hayat boyu elde edilmiş tasarruflar, evlilikle meydana gelen birleşmeler ve miras yoluyla belirlenen servetin dağılımını içermektedir.²

Gelişmiş batı toplumlarında gelir getiren servete tüketici birimlerin büyük kısmının sahip olmadığını; buna karşın az sayıdaki tüketici birimlerin özel servetlerin çok büyük bir kısmını elinde bulundurduğunu göstermektedir. Bunun iki sebebi bulunmaktadır. Birincisi herkesin emeğin vasıflarını arttırabilmesi, bütün imkanlar sağlansa bile sınırlıdır oysa servet edinmek sınırsızdır. İkinci olarak gelirler arası eşitsizliğin bir üst sınırı vardır. Gelirsiz yaşamak mümkün olmadığına göre bu üst sınır aşılamaz.³

Özellikle az gelişmiş ülkelerin toplam gelirin yarısı mülk gelirlerinden oluşmaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki durum az gelişmiş ülkelerdekinden farklı değildir. Tabi ki bu ülkeler gelişmekte olan ülkelere daha çok sermayeye birikimine sahip olsalar da mülk geliri toplam gelirin yaklaşık beşte biri kadardır.⁴

Gelir getiren servet önemli bir gelir kaynağıdır. Ancak servetlerin büyük bir kısmı miras olarak edinilmiştir. Miras olarak edinilen tek servet türü mali nitelikte

¹ Yaşar Uysal, *Bölüşüm İlişkileri ve Bu İlişkilerin Düzenlenmesinde Etkili Olabilecek İktisat Politikalarının Değerlendirilmesi-Türkiye Örneği*, (Basılmamış Doktora Tezi, 9 Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1997), s.10

² Musgrave and Musgrave, a.g.e., s.74

³ Türk, a.g.e., s.287

⁴ Milton Friedman, *Capitalizm and Freedom*, USA: The University of Chicago Press. Ltd., 1982, s.169

olan servet değildir, beşeri sermaye de beşeri olarak elde edinilir. Bu kalıtım yoluyla edinilen bir mirastır. Aradaki bağlantı tam ve kesin olmasa da zeki ve yetenekli ebeveynlerin çocuklarının da zeki ve yetenekli olma ihtimali yüksektir. Öte yandan, servet sahibi olan ve iyi yetişmiş ebeveynler çocuklarını iyi yetiştirmekte ve onların iyi eğitim almalarını sağlamaktadırlar, yani mali servetlerin yanı sıra beşeri servetlerini de çocuklarına aktarmaktadırlar.¹ Servetin belirli ellerde toplanmasının nedenlerinden en önemlisi gelir dağılımındaki dengesizliktir. Öyleyse servet dağılımındaki dengesizliği düzeltme yollarından biri gelir dağılımının etkilenmesi, yani gelir dağılımının serveti düşük gelirliiler yararına değiştirilmesi olacaktır.²

Servet dağılımındaki mevcut durumun, yani servetin belirli ellerde toplanmış olması her ülkenin gelir dağılımı açısından önemli bir sorun olmaktadır.

1.2.3 Faktör Fiyatları

Gelir dağılımını etkileyen üçüncü faktör ise faktör fiyatlarıdır. Rekabet piyasalarında, fiyatı eşit olan faktörün değeri marjinal üründür. Aslında, tüketici tercihleri, teknoloji ve faktör arzını içeren kapsamlı değişkenleri tayin etmeye bağlıdır. Pek çok durumda, geri dönüşümü kuruluş faktörlerinin yer aldığı aksak rekabet koşulları belirlemektedir. Geleneksel ücret yapıları, aile ilişkileri, sosyal statü, cinsiyet, ırk gibi unsurlar da önemli rol oynar. Çeşitli faktörlerin dönüşümü marjinal üründen ziyade statü nedenleriyle farklılık gösterir.³

Faktör fiyatlarıyla, ücret, faiz, rant, kâr gibi üretim faktörleri fiyatları kastedilmektedir. Servet ve iş gücünün dağılımını bir veri olarak sabit kabul edersek, faktör fiyatlarındaki değişmeler, tüketici birimleri arasındaki gelir dağılımını fiyatı değişen faktörün lehine veya aleyhine değiştirir. Örneğin faiz, kâr ve rantın sıfıra düştüğü bir ekonomide servet birikimi, tek başına gelir eşitsizlikleri (artışlılığı) yaratmaz.⁴

¹ Aktan, a.g.e., s.24

² Sait Dilik, *Servetin Geniş Kitlelere Yayılması*, Ankara: A.Ü. SBF.Yayını No:391, 1976, s.152

³ Musgrave and Musgrave, a.g.e., s.74

⁴ Türk, a.g.e., s.287

Faktörler düşük fiyatlı mesleklerden yüksek fiyatlı olanlara doğru hareket etme eğilimindedirler. Fiyatların düşük olduğu sektörlerde arz edilen miktarlar azalacaktır ve neticede ortaya çıkan bu eksiklik fiyatları yükseltmeye zorlayacaktır. Bu hareket transfer için bir güdü kalmayana dek, yani faktör fiyatları eşitlenene kadar sürecektir.

Faktör fiyat farklılıkları; dinamik farklılıklar ve denge farklılıkları olmak üzere iki kısma ayrılabilir.

Dinamik farklılıklar; faktör fiyatlarında meydana gelen bazı farklılıklar geçici bir dengesizlik durumu ortaya koyar. Bir endüstrinin büyümesi ve bir başkasının küçülmesi durumunda ortaya çıkan bu tip farklılıklar faktörlerin yeniden dağılımına yol açarlar ve bu yeniden dağılım bir süre sonra farklılıkları ortadan kaldıracak yönde bir etkiye bulunur. Bu sürecin ne kadar zaman alacağı faktörlerin bir endüstriden diğerine hareket kolaylığına, yani faktör akışkanlık derecesine bağlıdır.

Denge farklılıkları; bazı faktör fiyatı farklılıkları kendilerini ortadan kaldıracak kuvvetleri ortaya çıkarmaksızın dengede kalmaya devam edebilirler. Denge farklılıkları faktörlerin kendi içlerindeki farklılıklara (arazinin veriminin farklı olması, emeğin yeteneğinin farklı olması) beceri elde etme maliyetindeki farklılıklara ve farklı faktör kullanımlarının parasal olmayan avantajlarındaki farklılıklarla alakalıdır.¹

1.3 Gelir Dağılımı Eşitsizliği Ölçütleri

Gelir dağılımı konusunda üzerinde durulması gereken bir diğer önemli nokta da gelir dağılımı eşitsizliğinin ne şekilde ölçülebileceğidir.

Kişisel gelir dağılımı incelenirken, yöntemler yönünden iki nokta göz önünde tutulmalıdır. Bunlardan birincisi, kişisel gelir dağılımının incelenmesinde, “birim” olarak bireylerin mi, yoksa belirli bir tüketici grubunun mu ele alınacağıdır. İkinci nokta, kişisel gelir dağılımının incelenmesinde uygulanacak yöntemde, gelir elde etmeyen bireylerin, diğer deyimle “işsizlerin” de gösterilmesidir. Bu nedenle kişisel

¹ Aktan, a.g.e., s.24

gelir dağılımı ile ilgili nicel çözümlemelerle, birim olarak “aile” üzerinde durulmaktadır.¹ Genellikle, aile kavramının karşılığı olarak “hanehalkı” terimi kullanılmaktadır.

Bir toplumda bireyler arasında gelir dağılımı ne kadar dengesiz (adil olmayan bir dağılım) ise toplum o kadar huzursuzdur. Aynı zamanda da toplum bu eşitsizliğe karşı tepkilidir. Bu eşitsizliğin ortadan kaldırılması ya da daha adil bir gelir dağılımı sağlanabilmesi için öncelikle eşitsizliğin ne ölçüde olduğu tespit edilmelidir. Pek çok istatistiki çalışmanın ardından gelir dağılımı eşitsizliği ölçütleri tespit edilmiştir.

Gelir dağılımı eşitsizliği ölçütleri; objektif, normatif ve statik eşitsizlik ölçütleri olarak üç ana başlık altında değerlendirilmektedir. Objektif ölçütler içerisinde; aralık, görelî ortalama, mutlak sapma, varyans-değişme katsayısı, logoritmik standart sapma, logoritmik sapmaların ortalaması, Gini katsayısı, Kuznets Katsayısı, ve genel enrtopi ölçütleri ve Theil Endeksi örnek olarak gösterilebilir. Normatif ölçütler içerisinde; Dalton Ölçütü ve Atkinson Endeksi yer almaktadır. Statik eşitsizlik ölçütü içerisinde ise Lorenz Eğrisi bulunmaktadır.² Ancak gelir dağılımı eşitsizliği ölçütü olarak en çok kullanılan yöntemler; Lorenz Eğrisi, Gini Katsayısı, Kuznets Katsayısı ve Pareto Optimumu’ dur.

1.3.1 Lorenz Eğrisi

Gelir dağılımı ile ilgili nicel çözümlemelerde en çok kullanılan yöntem “Lorenz Eğrisi”dir. Amerikalı istatistikçi Lorenz’ in 1905 yılında yayınladığı bir makalesinde ortaya koyduğu grafiğinin uygulama olanağı oldukça geniştir ve anlaşılması kolaydır.³

Lorenz Eğrisi ile kişisel gelir dağılımı hesaplanmasında iki noktadan hareket edilir. Birincisi birim olarak, tüketici birimlerin kabul edilmesi, ikinci olarak ailelerin kullanılmasıdır. Kişisel gelir dağılımını tespit etmede kullanılan en uygun yöntem

¹ Sönmez, a.g.e., s.38

² Aktan, a.g.e., s.31-38

³ Sönmez, a.g.e., s.57

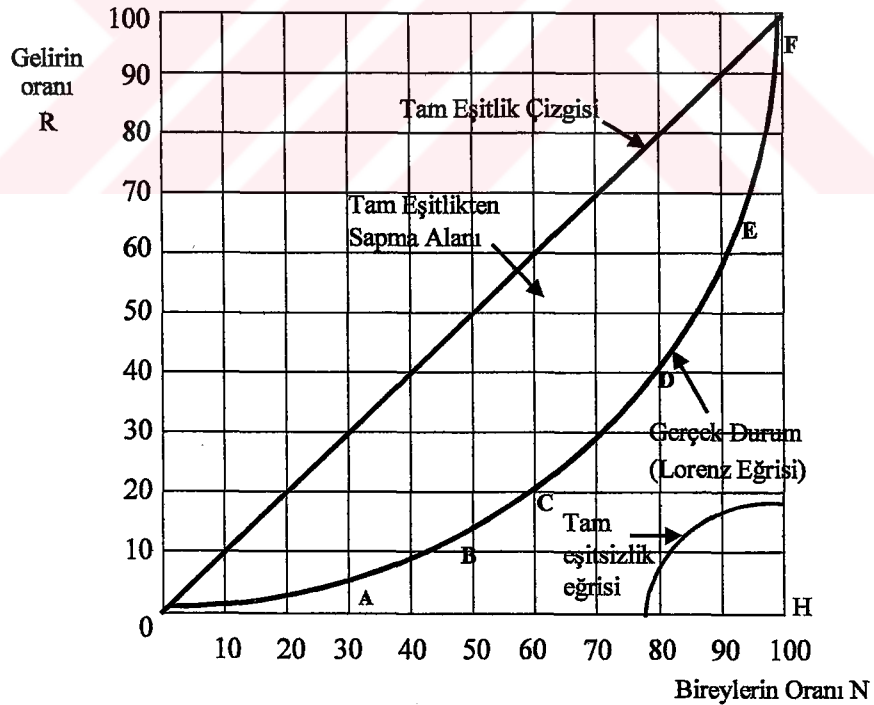
Lorenz Eğrisidir. Bu yöntemle göre öncelikle çeşitli gelir dilimlerinde ne kadar tüketici birimin yaşadığını ve bunların ne kadar gelir elde ettiği belirtilmektedir.¹

Lorenz eğrisinin genel bir biçimde ortaya konulmasında kullanılan veriler şöyledir:

TABLO 1.1: LORENZ EĞRİSİNDE KÜMÜLATİF ORANLAR

Bireylerin Yüzdesi	Tam Eşitlik	Tam Eşitsizlik	Gerçek Durum
0	0	0	0
20	20	0	5
40	40	0	18
60	60	0	32
80	80	0	54
95	95	0	81
100	100	100	100

GRAFİK 1.1: LORENZ EĞRİSİ



¹ Başol, a.g.e., s.139

Grafik 1.1' den çıkarılacak nicel çözümleme sonucu şudur; eğer gelir dağılımında tam bir eşitlik söz konusu olabilirse, bu durumda "Lorenz Eğrisi" sol alt köşe (0) ile sağ üst köşe (F) arasında diyagonal düz bir çizgi biçimini alacaktır. Bu, bireylerin herhangi belirli bir oranının, aynı orana eşit nicelikte bir toplam gelir elde etmesi anlamına gelmektedir: Bireylerin %10' u, toplam gelirin %10' u, bireylerin %20'si , toplam gelirin %20' sini bireylerin %90' ı, toplam gelirin %90' ını elde edecektir.

Grafiğin sağ alt köşesindeki eğri de "tam eşitsizlik eğrisi" dir. A, B, C, D, ve E noktalarından geçen eğri ise gerçek (fili) durumu yansıtmaktadır. Gelir dağılımındaki eşitsizlik artıkça, "tam eşitsizlikten sapma alanı" genişlemekte; diğer deyişle, Lorenz Eğrisi OF tam eşitlik çizgisine yaklaştıkça, eşitsizlikler azalmakta, OHF' ye yaklaştıkça da eşitsizlikler artmaktadır.

Kısaca Lorenz Eğrisi aileler tarafından kazanılan gelirin yüzdesini gösterir. Fertlerin kümülatif yüzdeleri (en düşükten en yüksek dereceye doğru) Lorenz eğrisinin yatay ekseninde ve toplam gelirin kümülatif yüzdeleri ise grafiğin dikey ekseninde yer alır. Bu analiz ücret ve kâr gibi üretim faktörlerinin aldığı payların ölçülmesine yönlendirildiğinde karşımıza fonksiyonel gelir dağılımı çıkar.

Ancak uygulamada ortaya çıkan genel durum; gelir dağılımında en yüksek beşte birliği oluşturan fertlerin; tabandaki fertlerin gelirinin %80' inden daha fazla kazandığıdır. En alttaki beşte birlik fert grubu ise gelirin %80' inden daha az kazandıkları¹ bilinmektedir.

Ne yer ne de zaman açısından, hiçbir biçimde "tam eşitsizlik çizgisi" söz konusu olmamaktadır. Bununla beraber, Lorenz Eğrisinin bugün için yaygın bir biçimde kullanılmasının iki nedeni vardır:

- (i) Kişisel gelir dağılımını, zaman içinde değeri değişen bir "para birimi" ne bağlı kalmaksızın ve "ulusal gelir" toplamını dikkate almaksızın gösterebilmektedir;

¹ Paul L. Gregory and Ray J. Ruffin, "Basic Economics", USA: Harper Collins Publisher, 1989, s.654

- (ii) Bireylerin tümünü değil, belirli bir kesimin ele alınması durumunda bile bir anlam taşımaktadır. Örneğin, “tüketici birimlerin en az gelirli şu sayıdaki bir kesimi, ulusal gelirin şu kadarını elde ediyor” biçiminde bir sonuca ulaşmak olanağı bulunmaktadır.¹

Lorenz eğrisi nicel çözümlemeler içerisinde, en kolay ve açık bir biçimde anlaşılabilen ve yaygın bir uygulama olanağı bulan bir formüldür.

1.3.2 Gini Katsayısı

Ulusal gelir dağılımında nicel çözümlemelerden bir diğeri Gini katsayısıdır. Gini katsayısı, Lorenz eğrisine göre, gelir dağılımını tam anlamıyla özetlemektedir ve bu bilgileri tek rakamda toplamamıza yardımcı olmaktadır. Gelir dağılımının hesaplanmasında en genel yöntem, Gini katsayısının hesaplanmasıdır. Gini katsayısı, Lorenz eğrisi ile mutlak eşitlik doğrusunun arasında kalan alanın, mutlak eşitlik doğrusunun altında kalan üçgenin alanına oranıdır.²

Lorenz eğrisi ile gösterilen gelir dağılımı dengesizliklerinin İtalyan istatistikçi Gini bir katsayı ile ifade etmiştir. Gini katsayısı Lorenz eğrisi ile 90 derecelik açının açısı ortayı arasındaki alanın dik üçgen alanına olan oranın rakamsal olarak göstermektedir.³ Gini katsayısı 0 ile 1 arasında değer alır. Katsayının 1'e yaklaşması eşitsizliğin arttığını, 0 yaklaştıkça eşitsizliğin azaldığını gösterir. Eğer tüm gelirler zenginlerin elinde toplanmış ise Gini Katsayısı 1 çıkar. Gini katsayısının formülü aşağıdaki gibidir.

$$G = \frac{\text{Lorenz eğrisi ve eşitlik doğrusu ile çevrilmiş olan alan}}{\text{Eşitlik doğrusu ile yatay eksen tarafından çevrilmiş toplam alan}}$$

Gelir grupları arasındaki gelir transferleri Gini katsayısını etkiler. Objektif bir istatistiki ölçüt olmasına rağmen üst ve alt gelir düzeyindeki yığılmaları dikkate almaz. Bu nedenle yığılmanın alt gelir gruplarından yoğun olduğu gelişmekte olan

¹ Sönmez, a.g.e., s.59

² Neil Bruce, *Public Finance and the American Economy*, Massachusetts: Addison-Wesley Com., 1998, s.259

³ Türk, a.g.e., s.285

lkeler ile yılmanın orta kesimlerde daha yoğun olduğu gelimi ülkelerin Gini katsayılarının karşılaştırılması halinde sonuçlar dikkatle yorumlanmalıdır.¹

Kısaca Lorenz eğrisinin temsil ettiği eitliinin rakamsal ifadesi Gini katsayısını vermektedir

1.3.3 Kuznets Katsayısı

Rus asıllı, Amerikalı iktisatçı Simon Kuznets' e göre bir ülkede gelir dağılımı ile ekonomik büyüme arasında sıkı bir ilişki vardır. Ülkede gelir seviyesi arttıkça eşitsizlik önce artmakta, daha sonra azalmaktadır. Bu ilişkiye "ters U savı" denmektedir. Gelir seviyesi ile dağılımını gösteren eriye de Kuznets Eğrisi adı verilmektedir. Kuznets ters U savını, tarımdan tarım dışı sektörlere olan istihdam akışı ile açıklamaktadır. Tarım dışı sektörlerdeki verimlilik tarıma göre daha yüksektir. G sebebiyle üretim artacak ve gelir dağılımı bozulacaktır. Gelir artışı daha sonra dağılımın iyileşmesini de beraberinde getirecektir.

Kuznets, toplam üretimin sektörel yüzde dağılımı ile işgücünün yüzde dağılımına dayanan sektörel üretim ve sektörel işgücü arasındaki farkların mutlak değerlerini, her sektörün igcndeki payı ile aırlandırılarak toplamını, sektörel ortalama ürünler arasındaki eitsizliin bir ölçüsü olarak kullanmak mümkündür.² Kuznets katsayısı, Gini katsayısı gibi sektörlere göre sınıflandırılmış bir Lorenz eğrisi ölçütüdür. Katsayı 0 ile 1 arasında bir değer alır ve sadece iki sektörlü bir ekonomi için uygulanabilir. Sektörel ortalama ülke ortalamasına eitse katsayı sifıra eşit olur. Toplam üretimin tek bir sektör tarafından yapılması ve bu sektörün istihdamdaki payı son derece önemsiz ise katsayı değeri 1 olur. Kuznets katsayısı, sektörel işgücü ve üretim arasındaki farkların mutlak değerlerinin her bir sektörün igcndeki payı ile aırlandırılarak toplanması, sektörel ortalama ürünler arasındaki eitsizliin bir ölçüsü olarak kullanılır.³

¹ Aktan, a.g.e., s.34

² Karluk, a.g.e., s. 62

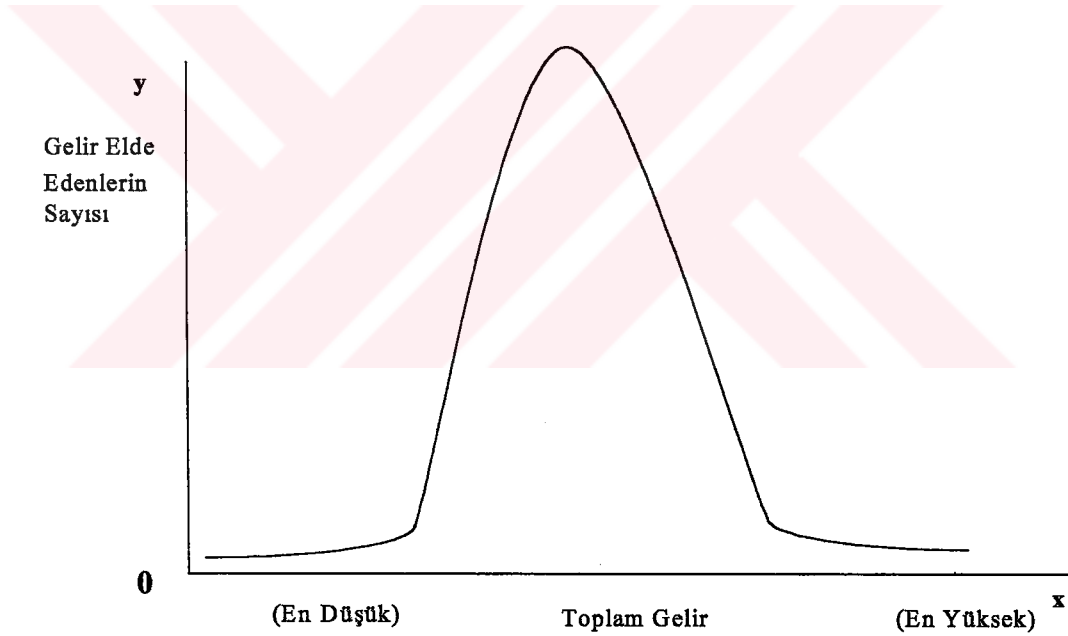
³ Aktan, a.g.e., s.34

Kuznets katsayısı ile kişisel veya hanehalkı gelirleri için verilerin olmadığı ülkelerde gelirin fonksiyonel dağılımının uygun bir ölçüsünü oluşturur. Ayrıca, dağılımın hanehalkından çok sektörlerle göre ölçülmesi bazı amaçlar için daha yararlı olabilir.¹

1.3.4 Pareto Optimumu

İtalyan iktisatçı Vilfredo Pareto tarafından ileri sürülmüştür. Pareto öncelikle çeşitli ülkelerin farklı dönemlerdeki gelir vergisiyle ilgili istatistikleri incelemiş ve buna dayanarak gelir paylaşımını gösteren bir şekil meydana getirmiştir. Gelirler üzerinde yapmış olduğu istatistiki araştırmaları “Pareto Grafiği” denen logaritmali bir grafik üzerinde göstermeyi başarmıştır.

GRAFİK 1.2: PARETO GRAFİĞİ



Pareto Grafiği yukarıda olduğu gibidir. Y ekseninde gelir elde edenlerin sayısı yer alırken; X ekseninde toplam gelir seviyesi yer almaktadır.

¹ 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu - Gelir Dağılımı ve Politikaları, Ankara: TC. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayın No: DPT: 2370, Ö.İ.K.:436 1994, s. 8

Pareto çeşitli ülkeler ve çeşitli dönemlerde gelir bölüşümünün eşitsizlik açısından aynı sonuçları verdiğini görmüş ve bunu doğal bir kanun saymıştır. Doğal olarak nitelenen gelir bölüşüm kanununa göre, yetenekler eşit olmadığına göre, gelir bölüşümü de eşit olmayacaktır. Pareto, gelir bölüşümü eşitsizliğini doğal bir kanun olarak kabul ettiğini, ve bu eşitsizliği değiştirme teşebbüslerinin de dolayısıyla başarısız olacağını savunmaktadır.

Bu kanunun ortaya koymak istediği gerçekleri kısaca özetleyecek olursak:

- (i) Hemen hemen bütün ülkelerde, gelir dağılımındaki eşitsizlik birbirine benzemektedir. Pareto bu eğilimi matematik formüllerinin yardımıyla dile getirmiştir.
- (ii) Her bir nüfusa isabet eden ortalama gelir tutarını artırmak suretiyle, eşit olmayan gelir dağılımını hafifletmek mümkündür.
- (iii) Yüksek gelir sınıflarının bir üst gelir sınıfına çıkması, düşük gelir sınıflarına göre daha kolaydır.¹

Pareto bu kanunu için bazı varsayımları da kabul etmiştir: Pareto kendi kurduğu sosyolojisine göre, insanların kapasiteleri itibariyle eşit olmadığını, dolayısıyla da yönetenler ve yönetilenler olarak ikiye ayrılabilceğini göstermiştir.

Pareto' nun istatistik araştırmaları göstermektedir ki hemen her toplumda kişisel gelir dağılımı, piramidi andırmaktadır. Düşük gelir kademelerine inildikçe o kademedeki aile sayısı artmakta, yüksek gelir kademelerine çıkıldıkça ailelerin sayısı azalmaktadır. Yine istatistik araştırmaları göstermektedir ki, gelir dağılımı piramidinin şekli ve yüksekliği, yani taban ile tepe noktası arasındaki fark, topluma göre çok değişik olabilmektedir. Gelir dağılımının büyük eşitsizlikler gösterdiği toplumlarda, piramidin tepesi çok sivri, tabanı çok yayvan olmakta, ortaları cılız kalmaktadır. Zenginlerin çok zengin, fakirlerin çok fakir olduğu ve orta sınıf halkın ezildiği toplumların "gelir dağılımı piramidi" bu şekilde olacaktır. Buna karşılık, bazı ülkelerin gelir piramidi, kısa ve ortadan şişkin olabilir; hatta yumurtayı

¹ Tuncer, a.g.e., s.11

andıran bir şekil alabilir. Böyle toplumlarda gelir farkları az yada azaltılmış; ve büyük çoğunlukla orta ve üst orta gelir gruplarına yığılmıştır. ¹

2. Gelir Dağılımını Açıklamaya Yönelik İktisadi Teoriler

Üretim faktörlerinin faaliyeti sonucunda meydana gelen ekonomik değerin yani; gelirin ne şekilde dağıtılması konusunda iktisat teorisyenleri tarafından pek çok fikir oraya atılmıştır. Bunu takiben, gelir dağılımı çağlar boyunca üzerinde önemle durulan bir konu haline gelmiştir. Gelir dağılımının tanımlanması ve gelir dağılımının düzenlenmesinde nasıl bir uygulama yapılması gerektiği konusu iktisadi düşünce alanında çok tartışılmıştır. Böylece, iktisadi olayları açıklamaya çalışan iktisadi yaklaşımlar içerisinde gelir dağılımı konusu önemli bir bölümü teşkil eder hale gelmiştir.

Gelir dağılımına yönelik başlıca teoriler, ortaya çıkış zamanları dikkate alınarak bu bölümde değerlendirilecektir.

2.1 Fizyokratların Gelir Dağılımı Teorisi

18. yüzyılın ikinci yarısında Fransa’ da gelişen Fizyokraziyle, iktisadi düşüncede “okul” çağının başladığı söylenebilir. Fizyokrazi, girişimci çiftçiyi, büyük ölçekte üretim yapacak tarımsal üreticiyi ön plana çıkarmak isteyen Fransız reformcularının öğretisi olmuştur.² Fizyokrazi doğal düzen anlamına gelmektedir.³

Fizyokratlar, Merkantalistler gibi servetin kaynağını aramakta, fakat Merkantalistlerden farklı olarak, servetin mübadeleden değil, üretimden doğduğunu ileri sürmekteydi. Tahlilleri, servet yaratılması ve birikim için gerekli “artık” ın, hangi üretim faaliyetlerinden doğduğunun araştırılmasına yöneltmişti. Bu artığın doğuşunu, toplumun çeşitli sınıfları arasında dolaşımını incelerken de, soyutlama ve model kurmayı tutarlı biçimde başarmışlardır.⁴

¹ Üstünel, a.g.e., s.260

² Gülten Kazgan, *İktisadi Düşünce veya Politik İktisat*, 3.b., İstanbul: Remzi Kitabevi Yayınları, 1984, s.55

³ Cahit Talas, *Ekonomik Sistemler*, 2. b., Ankara: Doğan Yayınları, 1974, s.29

⁴ Kazgan, a.g.e., s.56

Fizyokratik İktisadi Düşünceye V.R. Mirabeu, M. De La Rivere, D. Nemaurs ve Turgot gibi düşünürlerin önemli katkıları olmuşsa da bu düşünce sisteminin temel kurucusu F. Quesnay' dır.¹ Kendisi tıp doktoru olan F. Quesnay, "Tableau Economique" (Ekonomik Tablo, 1758) adlı eserinde, artığın doğuşunu ve çeşitli toplumsal sınıflar arasındaki dolaşımını, bir bütün içinde izah etmiştir.²

F. Quesnay toplumda üç sosyal sınıf öngörmektedir. Bunlar:

- a) Toprakta çalışanlardan, çiftçilerden oluşan üretici sınıf,
- b) Toprak sahipleri ve soylulardan kurulu sınıf,
- c) Tüccarlar, sanayiciler ve serbest meslek sahiplerinden kurulu sınıftır.

Bu üç sınıftan yalnız ilk sınıf üretici olup öteki iki sınıf bu niteliğe sahip değildir. Bunlar "kısır sınıf" olarak adlandırılır. İşte bu ilk sınıfın yaratmakta olduğu servet, toplumun bu üç sınıfı arasında, tıpkı kanın insan vücudundaki dağılımı ve dolaşımı gibi dağılır ve dolaşır.³

F. Quesnay' in Ekonomik Tablo' sunu aşağıda çizilen Leontief' in girdi-çıkı tablosu⁴ yardımıyla kolaylıkla açıklanabilir.

TABLO 1.2: FİZYOKRATLARDA BÖLÜŞÜM

Sektörler	I	II	III	Yıllık Üretim
I Çiftçiler	2	1	2	5
II Toprak Sahipleri	2	0	0	2
III Zanaatkarlar	1	1	0	2
Satın alma Toplamı	5	2	2	9

Kaynak: Arif Ersoy, a.g.e., s.108

Bu tabloda soldan sağa doğru sırada, değişik numarayla gösterilen kesimin elde ettiği ürünlerin hangi kesimlere satıldığı belirtilmektedir. Yukarıdan aşağıya olan sütunlarda ise her bir kesimin diğer kesimlerden satın aldığı mal tutarı

¹ Arif Ersoy, *İktisadi Düşünceler Tarihi*, İzmir: Akyol Neşriyat ve Matbaacılık, 1980, s.100

² Kazgan, a.g.e., s.56

³ Talas, a.g.e., s.31

⁴ Leontief' in girdi-çıkı modeli (input-output): (i) Walras modeli gibi doğrusal homojen fonksiyonlara dayanır. (ii) Ekonomide tam rekabetin cari olduğu kabul edilir. (iii) Statik denge durumuna dayanır. (iv) Modeldeki input sayısı, output sayısına eşittir. Daha fazla bilgi için bkz. Vural Savaş, *İktisadi Analiz*, 3. b., İstanbul: Ar Basım Yayın ve Dağıtım Aş., 1983, s.309-314

gösterilmektedir. Birinci sütundaki çiftçiler 2 milyar TL. değerindeki hasılayı kendi üretim harcamaları için ayırmışlardır. Toprak sahiplerine 1 milyar TL.' lik gıda maddesi satmışlardır. Çiftçiler üçüncü sıradaki zanaatkarlara 1 milyar TL. hammadde, 1 milyar TL. değerinde gıda maddeleri satmışlardır. Çiftçilere yapılan satışların yıllık tutarı 5 milyar TL.' ye eşit olmaktadır.

Toprak sahipleri, topraklarını çiftçilere yıllık 2 milyar TL. karşılığında kiraya vermişlerdir. Onlar, sağladıkları 2 milyar TL.' lik rant gelirinin 1 milyar TL.' sini çiftçilerden gıda maddeleri kalan 1 milyar TL.' si ile de zanaatkarlardan tarım dışı gereksinimlerini almak için harcayacaklardır. Üçüncü sırada zanaatkarlar 1 milyar TL. çiftçilerden 1 milyar TL.' de toprak sahiplerinden gelir sağlamışlardır. Yukarıdan aşağıya sütunları okuduğumuz zaman burada her bir kesimin, kendinden ve ötekenden satın aldığı malların tutarı bulunmaktadır. Birinci sütunda çiftçiler, üretim faaliyetlerini sürdürmek için 2 milyar TL.' lik hasıla kendilerine ayırmaktadırlar. Zanaatkarlara alet, makine ve tamirat karşılığı olarak ödenen 1 milyar TL. gösterilmektedir. İkinci sütunda, toprak sahiplerinin çiftçilerden aldığı 1 milyar TL. ile zanaatkarlardan aldıkları mamül maddelerinin karşılığı gösterilmektedir. Toprak sahipleri kira olarak aldıkları 2 milyar TL.' lik gelirin tümünü başka kesimlerden aldıkları ihtiyaçları için harcamışlardır. Üçüncü sütunda ise zanaatkarların çiftçilerden aldıkları gıda ve hammadde karşılığında ödedikleri 2 milyar TL. belirtilmektedir.¹ Çiftçiler ve toprak sahipleri diğer sınıfların ürünlerini satın alarak bir miktar parayı piyasaya aktarmış olurlar. Diğer sınıflarda da bu paraları (gelirleri) tarım ürünleri karşılığında çiftçilere ve toprak sahiplerine tekrar iade ederler. Bu mekanizma zamanımızda makro ekonomi üzerinde yapılan araştırmaların temelini oluşturmaktadır. Böylece multiplicateur'ü (çarpanı yani bir yatırımın birkaç misli daha fazla ürün sağlaması) sezenler de fizyokratlar olmuştur denilebilir.²

F. Quesnay tarafından ortaya konulan bu görüş gelirin oluşumu ve gelirin paylaşımı konusunda faktörlerin ilişkilerini ortaya koymaya çalışmıştır. Bu teori

¹ Ersoy, a.g.e., s.109

² Ali Özgüven, *İktisadi Düşünceler- Doktrinler ve Teoriler*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992, s.74

günümüzdeki karmaşık iktisadi ilişkilerin açıklanmasına temel teşkil etmekle birlikte günümüzün karmaşık iktisadi ilişkilerini açıklamada yetersiz kalmaktadır.

2.2 Klasik İktisadın Gelir Dağılımı Teorisi

Gelir dağılımına klasik yaklaşımda en önemli iki kişi, David Ricardo ve Karl Marx' dır. Ricardo ve Marx kapitalist üretim sisteminin uzun dönemde gösterdiği gelişmeyle ilgilenmişlerdi. Bu ilgi sonucu belirli fikirler geliştirerek ekonomik sınıflar arasındaki gelir dağılımında etkili oldular.¹

2.2.1 Ricardo Modeli

Ricardo teorisinde gelir dağılımını, ekonominin bütün işleyişini tayin eden önemli bir unsur olarak ele alınır. Bütün ekonominin tarım sektörü ve sanayi sektörü diye ikiye ayırdığı bu teoride; tarım sektörünün işleyişi aynı zamanda sanayi sektöründeki gelir dağılımını tayin eder.²

Ricardo' nun teorisi iki temel ilke üzerine oturur:

(i) Birincisi “marjinallik ilkesi” olup, bu rantın varlığını açıklar. Milli hasılanın kira, ücretler ve kârlar arasındaki bölüşümü açıklamakta kullanılır.

(ii) İkincisi “artık” (surplus) ilkesi olup, bu da bakiyenin kâr ve ücret arasında ki bölüşümü anlatır.³ Milli hasıladan kiranın çıkarılmasından sonraki bakiyenin ücret ve kâr arasında paylaşımını açıklamaktadır.

Ricardo ekonomi politiğin konusunun, toprak ürünlerinin üç sınıf arasında, kâr, ücret, ve rant şeklindeki bölüşümün, yasaların saptanması olduğunu söylerken, gerçekte bölüşümü; kapitalizmin dinamiğinin belirleyici unsuru olarak ortaya atmaktaydı. Ricardo' da ortaya çıkan model, sermaye birikimi ile bölüşümün

¹ Wallace C. Peterson, *Gelir İstihdam ve Ekonomik Büyüme*, Çev.Talat Güllap, Erzurum: Atatürk Üniversitesi Yayın No:763, 1994, s.445

² Vural Savaş, *Kalkınma Ekonomisi*, 4.b., İstanbul: Beta Yayınları, 1986, s.369

³ Akalın, a.g.e., s.303

karşılıklı ilişkileri üzerine kurulmuştur: Kâr, sermaye birikiminin kaynağı olmakta, sermaye birikimi ise bölüşümü ve dolayısıyla kârı belirlemektedir.¹

Ricardo dinamik bir gelir dağılımı teorisi kurmaya çalışmıştır. Ricardo' nun teorisinde çıktı (output), kira (rant), ücret ve kâr olmak üzere başlıca üç paya ayırdığını belirtmiştir. Buna göre; kira (rant), arazi üzerinden elde edilen bir getiridir ve azalan verimler ilkesi nedeniyle ortaya çıkar. Ücretler ise emeğin getirisidir. Emeğin doğal fiyatı (ücret) piyasa sürecinin uzun dönemde yöneleceği ücretler düzeyidir. Bu ise çalışan kesimleri asgari bir yaşam düzeyinde korumaya ancak yeten bir ücret düzeyidir. Asgari geçim düzeyi, çalışanların fiziki, kültürel ve toplumsal gereksinimlerini karşılayacak bir asgari standardı ortaya koyar. Emeğin doğal fiyatı piyasadaki fiili ücret düzeyi olup arz ve talep tarafından belirlenir. Emek talebi kâr oranına ve dolayısıyla sermaye birikim düzeyine bağlıdır. Sermaye birikim düzeyi yüksek ise emeğe olan talep artar ve bu durum emeğin piyasa fiyatının emeğin doğal fiyatının üzerine çıkmasına yol açar.² Emek karşılığı olan işçi ücretlerinin düşülmesinden sonra müteşebbisin elinde kalan hasıla, kârdır. Aynı zamanda mevcutta kira ödemeleri de söz konusu ise, gelir toplamından kiralarda çıkarılması gerekir. Ancak bu takdirde gerçek kâra ulaşılabilir. Kârın belli bir seviyeye muhafaza edilmesi ancak bilimsel gelişmelerin artmasıyla mümkündür.³ Kârlar, iktisadi gelişmenin esas kaynağını oluşturan net yatırımı ya da sermaye birikimi oranını belirledikleri ve sermaye birikimini olanaklı kılan tasarrufun kaynağı oldukları için son derece önemlidir.

Ricardo' nun analizi başlıca üç varsayıma bağlıdır: Önce tarım azalan verim ile karakterize edilir. Çünkü tarımda toprak sınırlıdır ve tarım yapılabilir topraklar aynı kaliteyi göstermezler. Bu nedenle besin maddeleri üretimi için emek ilavesinde bulunduğu zaman azalan verimlerle karşılaşılır. İkinci olarak, Ricardo, Malthus' un “nüfus kanununu” kabul eder. Bu kanuna göre ücretler geçim seviyesinin üstüne çıktığı zamanlar nüfus çok hızlı artar, bu seviyenin altına düştüğü zaman azalır. Son

¹ Yılmaz Akyüz, *Sermaye Bölüşüm Büyüme*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, 1980, s.3

² Aktan, a.g.e., s.12

³ Hüseyin Timur, *İktisadi Düşünceler Tarihi*, 2.b., İzmir: İstiklal Matbaası, 1968, s.241

olarak, Ricardo analizinde sermayenin yığılını için kâr temel faktör olarak görülür ve ekonomik gelişme için anahtar faktör olarak alır.¹

Aynı zamanda, sabit bir teknoloji ve sabit bir gerçek doğal ücretin söz konusu varsayımı altında, Ricardo gelir dağılımı kuramı, çıktı ve istihdam düzeyinin artması ile birlikte çıktıdaki görelî ücretler payının artacağını öngörür. Bu durumda kârın görelî payı gittikçe azalır ve en sonunda sıfıra düşer. Sonuçta ekonomideki tüm sermaye birikimi, nüfus artışı ve teknik gelişme durur. Azalan verim ilkesinin yol açtığı bu durgunluğu teknik gelişme geçici olarak durdursa da ortadan kaldırmaz².

2.2.2 Marxsist Model

Karl Marx' ın gelişen kapitalist ekonomiyle ilgili gelir dağılımı teorisi, temelde, kaynağını Ricardo' nun fikir ve görüşlerinden almaktadır. Bununla beraber, Marx, gelir ve istihdam seviyeleri değıştikçe nispi paylarda görülen değışme konusunda çok farklı sonuçlara ulaşmıştır. Marx' ın gelir dağılımı teorisi yine kendisine ait geniş ve kapsamlı kapitalist gelişme teorisinin bir parçasını ifade eder. Çünkü Marx, kapitalizmde ekonomik gelişmenin, çıktının ekonomik sınıflardaki dağılımı ile ilgili olduğu görüşündedir.³

Marx, bölüşüm sorununu esas olarak değer sistemi içinde çözmektedir. Marx' ın hareket noktası artık değer oranıdır.⁴ Yani Marx gelir dağılımı kuramını genel hatları itibariyle Ricardo' nun artık ilkesi uyarlamasına dayanır. Marx artık değeri şu şekilde açıklamaktadır: Üretim araçları sahipleri emeği çalıştırarak elde edilen hasılanın bir bölümünü işçiye tekrar çalıştırılmasını sürdürebilmeleri için ücret olarak verirler. Başka bir ifade ile işçiyi on iki saat çalıştırırlar, işçinin altı saatte ürettiğini ücret olarak ona geri verirler. Geriye kalan altı saatlik üretimi kendilerine alırlar. İşte bu altı saatte üretilen ve işçiye verilmeyen değere Marx, “artık değer” (surplus-value) demektedir.⁵

¹ Wallace, a.g.e., s.446

² Aktan, a.g.e., s.125

³ Wallece, a.g.e., s.452

⁴ Akyüz, a.g.e., s.49

⁵ Ersoy, a.g.e., s.189

Başka bir ifadeyle, işçiler ilk önce, kendilerinin tükettikleri eş bir değer, sonrada kendilerini çalıştıran kimselerin kişisel tüketim ihtiyaçlarını gidermek ve işini büyütmek için kullanacağı bir fazlayı üretmek mecburiyetindedirler. Diğer taraftan olayı değerlendirsek; bir kimse başkalarını ancak bunlar kendi tükettiklerinin üstünde ve ötesinde kalan ve ona ait olan bir fazla bırakacak büyüklükte bir şey üretebiliyorsa, işçi olarak çalıştırır. Demek oluyor ki, üretici-işçi, sadece üretimde bulunmakla kalmaz, aynı zamanda, kendisini çalıştıran kimsenin eline geçen bir “fazla” bir “artık” üretmek zorundadır. Aksi halde, bir kimsenin bir başka kimseyi çalıştırması için bir sebep olmazdı. İşçi kendisini çalıştıranı kalan bir “fazla” yarattığı için ve sürece, iş bulur veya işçi olarak çalıştırılır.¹

Gelir dağılımını açıklamaya yönelik yaklaşımlardan Marx ile Ricardo arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıkları özetleyecek olursak:

- i. Marx, azalan verim kanununu doğruluğunu kabul etmediği için; bu veriyi dikkate almamıştır. Bu nedenle rant ve kâr arasında analitik bir ayrım yapmamıştır.
- ii. Marx, emeğin arz fiyatının (emeğin yeniden üretim maliyetinin) sabit olduğunu kabul etmekle birlikte bunun buğday değil, genel olarak mallar cinsinden sabit olduğunu varsayar.
- iii. Marx’ a ücreti geçimlik düzeyde tutan kuvvetin, emek arzının talebi aşması yani yedek işçi ordusu olduğunu ifade etmiştir.
- iv. Ricardo kapital birikimin nedenini yüksek kâr hadlerinin cazibesinde bulurken, Marx bu nedeni kapitalistler arasındaki rekabete bağlar; burada serbest bir seçim değil zorunlu bir sonuç söz konusudur.²

Marx’ ın üretim süreci çözümlemesinde, nihai bir mal ya da hizmetin değeri üç bileşen parçaya ayırmaktadır. Bunlar, hammaddeleri ve sermaye tüketimini temsil eden c , Marx’ ın değişken sermaye olarak tanımladığı ve cari üretim sürecine giren işgünün değerini, yani asgari geçim ücreti cinsinden ücret tutarını temsil eden v ile, artık değeri ya da kârı temsil eden s ’ dir. Bunun için, bir mal ya da hizmetin değeri

¹ Mehmet Selik, *Marxist Değer Teorisi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayın No: 283, 1969, s.46

² Akalın, a.g.e., s.305

$c+v+s$ ye eşittir. Tüm ekonomi için gayri safi hasılanın değeri $C+V+S$ olarak tanımlanabilir. Burada, tüm ekonomi düzeyinde hammadde, ara malları oluşturduğundan ve bu nedenle de değeri nihai çıktının değerini kapsadığından, C sadece sermaye tüketimine eşittir. V , Σv ye; S , Σs ye eşittir. Net çıktı, C' yi gayri safi çıktıdan, çıkartılarak türetildiğinden, $V+S$ ye eşit olacaktır. Bu bakımdan net çıktıya, iki ana paydan oluştuğu gözüyle bakılabilir. Bunlar, ücret payı, V ve kâr payı, S dir. Kâr payının ücret payına oranının Marx' ın çözümlemesinde kilit önemi vardır. Çünkü bu oran (S/V) sömürme oranının ölçüsü olması yanında; bu orandaki bir değişiklik, çıktı toplamındaki ücret ve ücret dışı (kâr) gelirlerinin görece payındaki bir değişiklik olduğu anlamına gelecektir. Bu nedenle kapitalist sistemde bu oranın nasıl değiştiği Marxgil bölüşüm kuramının özünü oluşturmaktadır. Bu orandaki yükseliş sömürme oranındaki artışı yani gelir toplamında ücretlere oranla kârların payında bir artış, aksi halde azalışı göstermektedir.¹

Marx' a göre ekonomi büyürken, ücret haddi değişmez kalmakta, kâr haddi düşmektedir. Faktör payları ise daha değişik bir yol izlemektedir. Girişimcilerin, aralarındaki rekabet nedeniyle devamlı birikimde bulunmaları, sermayenin organik bileşimini yükseltecek, yani sabit sermayenin değişken sermayeye oranını büyütecektir. Bu durum emeğin ortalama verimini de artıracaktır. Çünkü; emeğe fizik yardımcı dokunan makine ve teçhizat gibi sabit tesisler, üretim sürecine gitgide artan bir hızla katılmaktadır. Ortalama ürün artarken emeğin arz fiyatlarının, yani ücret haddinin değişmez kalması hem toplam kâr gelirlerini, hem de toplam ürün içinde kâr payını arttırmaktadır. Sonuç olarak toplam ücret gelirleri de artmakta fakat, ücret payı azalan bir seyir izlemektedir.²

2.3 Neo-Klasik İktisadın Gelir Dağılımı Teorisi

Neo-Klasik iktisat, dar anlamda 1870' den 1920' ye kadar geçen yarım yüzyıllık dönemde klasik değer teorisinde köklü değişme yapan, geçimlik veya doğal ücret anlayışından marjinal verime bağlı ücret anlayışına geçen fakat, bunun dışında

¹ Uysal, a.g.e., s.19

² Erdoğan Alkin, *İktisat*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1984, s.424

klasik görüşleri ve bir takım kayıtlarla liberal ideolojiyi sürdüren iktisatçıların okulu olmuştur.¹

Neo-Klasik teoride büyüme ve dağılım, sermaye ve emek piyasalarını açıklayan fiyat işleyişiyle genel hakimiyeti sağlayarak, piyasa sisteminin etkileşimi teknolojik ve biyolojik tercihler tarafından belirlenir.²

Neo-Klasik teori demekle; (a) fert başına ürün ile üretim faktörlerinin ve özellikle fert başına sermayenin değeri arasında bir ilişki kuran ve (b) fert başına sermayenin yüksek değerde olmasıyla fert başına ürünün yüksek değerde olması arasında bir beraberliğin ve sermayenin marjinal veriminin düşük olması sonucunu içerdigi bir makroekonomik üretim ve bölüşüm teorisi kastedilmektedir.³

Neo-Klasik düşünceye göre, gelir dağılımı üretim fonksiyonunun özelliklerine bağlıdır. Ricardo teorisinde sadece emek ile toprak arasındaki ikame imkanları üzerinde durulduğu halde Neo-Klasik teori, ikame imkanlarını bütün faktörler için genellemiştir. Ricardo teorisi ile Neo-Klasik teori arasında bu yönden iki önemli fark vardır.

- a) Ricardo teorisinde, sadece emek ile toprak arasında sınırlı bir ikamenin varlığı düşünülmüşken, Neo-Klasik teoride ikame, bütün faktörler arasında mevcut genel bir kural haline gelmiştir.
- b) Ricardo teorisinde, miktarı değişmeyen üretim faktörü (toprak); değişen faktörün ortalama ve marjinal prodüktivitesi arasındaki farka eşit bir “artık değer” kazanır. Neo-Klasik teoride ise miktarı değişen her faktör, tam rekabet şartları altında; marjinal prodüktivitesine eşit bir gelir sağlar. Dolayısıyla; ekonomide üretim faktörleri miktarları sabit farz edersek, her üretim faktörünün geliri, faktörler arası marjinal ikame haddi tarafından tayin edilecektir.⁴

¹ Kazgan, a.g.e., s.122

² Stephen A. Marglin, *Growth, Distribution and Prices*, U.S.A.: Harvard University Press, 1984, s.23

³ Reşad Kayalı, *Neo-Klasik ve Neo- Rikardıyen Üretim ve Bölüşüm Teorilerinde Sermaye Sorunu*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları No:153,1978, s.1

⁴ Savaş, *Kalkınma Ekonomisi*, s.374

Neo-Klasik düşünceye göre, gelir bölüşümü, üretim faktörlerinin üretimdeki prodüktif hizmetlerinin marjinal faydasına göre oluşur. Gerçi üretim faktörleri doğrudan gereksinmelerimizin giderilmesinde kullanılmaz ayrıca gereksinmelerimizi gideren malların faydaları üretilen nihai malların faydalarına bağlıdır. Neo-klasik iktisatçılar (marjinalistler) bu olgudan hareket ederek, üretim girdilerinin değerini bu girdilerle üretilen mallardan aldığını ileri sürmüşlerdir.¹

Gelir dağılımının marjinal prodüktivite teorisi, uzun dönemde ve tam rekabet koşulları altında, müteşebbis dahil, bütün üretim faktörlerinin, marjinal fiziksel prodüktivitelerinin “sosyal değeri” ne eşit bir reel gelir elde edeceğini öne sürmüştür. Dolayısıyla, müteşebbisleri kârı da bu ilke uyarınca ödeneceğine göre toplumun toplam üretiminin tümü faktör ödemeleri yoluyla dağıtılmış olacaktır. Bu teori bir firmanın tam rekabet koşulları altında ve diğer faktör girdileri, fiyatları ve üretim teknolojisi sabit iken tek bir faktöre yönelen talebi ile ilgili davranışı üzerine kurulmuştur. Bu durumda bir firma için belli bir satış fiyatını kabullenmek zorundadır. Dolayısıyla da toplam geliri, toplam üretimin bir fonksiyonu olur. Bu nedenle firmanın marjinal geliri belli bir üretim faktörünün bedelini ödemek için mevcut olan satış geliri miktarını gösterir.²

Neo-Klasik bölüşüm teorisinde üretim fonksiyonuyla açıklanabilecek bazı temel ilkeleri bulunmaktadır. Bu temel ilkelerden ilki, ürün tüketimi teorisi ile ilgilidir. Buna göre, faktörlerin kullanılan miktarları ile marjinal verimlilikleri bilindiği takdirde ve faktörlere marjinal verimliliklerine göre ödeme yapıldığından, tam rekabet ve uzun dönem varsayımı altında, toplam üretim geride artık kalmaksızın faktörler arası bölüşülecektir. İkinci ilke, ücretlerle (w) sermaye yoğunluğu (K/L oranı)* arasındaki pozitif bir ilişkinin bulunduğu; üçüncü ilke ise, bunun tersine faiz oranı (r veya kâr oranı) ile K/L oranı arasında ters yönlü bir ilişkinin, başka bir deyişle K/L oranı artarken r 'nin azalacağını öngörüyor olmasıdır. Dördüncü ilke, w ve r arasındaki ters yönlü bir ilişkinin varlığıdır. Beşinci ilke, toplam verimlilik eğrisinin bilinmesi durumunda, faktör payların bilineceği ve son ilke

¹ Avni Zarakoğlu, *İktisadi Düşünceler Tarihi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 456, 1981, s.105

² Vural Savaş, *İktisadın Tarihi*, 3. b., Ankara: Siyasal Kitabevi, 1999, s.578

* K: sermaye miktarı, L: emek miktarı, Q: toplam üretim

de, kâr oranlarıyla “sermaye/ hasıla katsayısı” (K/Q) arasında ters yönlü bir ilişkinin bulunmasıdır.¹

Neo-Klasik gelir dağılımı teorisinin en çok eleştirilen yanı faktör fiyatlarının marjinal ürün tarafından belirlenmekte olduğu görüşüdür. Piyasa ekonomisinde herhangi bir faktörün fiyatının marjinal hasılasından yüksek olamayacağı açıktır. Fakat Neo-Klasik gelir dağılımı teorisi faktör fiyatlarının neden marjinal ürünlerinin altında oluşmayacağı hakkında kesin bir kanıt ileri sürememektedir. Üstelik tam istihdam sınırına varılıncaya kadar azalan verim yerine artan verim halinin de egemen olabileceği düşünülürse, örneğin ücret haddi emeğin marjinal ürünü tarafından belirleniyorsa toplam ücret payı toplam hasılayı aşabilir. Kâr payının negatif olacağı böyle bir durumun tutarsızlığı açıktır.

Üretim fonksiyonunun birinci dereceden türdeş olması da çok genel bir varsayımdır. Hem sermaye hem de emek kullanımında bir artış meydana gelirken toplam üretim daha hızlı yükselebilir. Bu durumda marjinal ürün görüşünde ısrar edilecek olursa faktörlerin marjinal ürünleri toplamının toplam üretimi aşması gibi tutarsız bir sonuçla karşılaşılacaktır.²

2.4 Keynezyen Gelir Dağılımı Teorisi

John Maynard Keynes’ in, 1929 dünya büyük iktisadi krizinde sonra özellikle İngiltere’de görülen devamlı işsizlik, dikkatini çekmiştir. Bu bakımdan, Keynes’ in “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” (The General Theory of Employment, Interest and Money) adlı eserinin içeriği bu dönemi yansıtmaktadır.³

“İçinde bulunduğumuz ekonomik toplumun göze çarpan başarısızlığının temelinde tam istihdamının sağlanamaması, gelir ve servetin dağılımının keyfe bağlı olup, adil olmamasıdır.”⁴ diyen, Keynes eserinde (The General Theory of Employment, Interest and Money) tam istihdamı değerlendirmiş fakat gelir

¹ Uysal, a.g.e., s.27

² Alkin, *İktisat*, s.428

³ Özgüven, a.g.e., s.217

⁴ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York: Mac Millan Co. Ltd., 1961, s.372

dağılımının analizine yer vermemiştir. Sadece fonksiyonel gelir dağılımında yer alan kârı tanımlamıştır.

Keynes, kârı üretimin satış değeri ile maliyetler arasındaki fark şeklinde, üretim maliyetini de ücret, rant, faiz ve girişimcilerin normal kazançları olarak tanımlamaktadır. Toplumun parasal geliri, toplam üretim maliyetine eşittir.

Gelir akımı;

- a) Tüketim mallarına olan harcamalar
- b) Yatırım malları üretiminde kazanılan

olarak ikiye ayrılabilirdiği gibi, harcama akımı da;

- a) Tüketim mallarına olan harcamalar
- b) Tasarruf

olarak iki yönden ele alınabilir. Tüketim malları üretiminde kazanılan toplam gelir ile bu mallara yapılan toplam harcamalar arasında bir fark varsa, adı geçen malların satış değeri ile maliyetleri arasında da bir fark var demektir. Tanım gereği, bu fark tüketim malları üreten kesimin kârıdır. Yatırım malları üreten kesimin kârı ise; yatırım mallarının satış değeri ile bu malların üretim maliyetleri arasındaki farktır. Maliyetler veri iken kâr, sermaye mallarının fiyat düzeyine bağlı kalmaktadır.

Üretim maliyetleri veri iken, girişimciler kârlarının bir kısmını tüketim harcamalarını da kullanırlarsa, tüketim malları kesiminde kârlar bu harcamaya eşit miktarda yükselecektir. Tersine, örneğin zarar ettiklerinde bu zararlarını gidermek için normal harcamalarını kısımaya kalkarlarsa, yani tasarruflarını arttırılırsa, bu tasarruflara eşit bir olumsuz etki belirecektir.

Keynes' in eksik istihdam durumunda işleyen miktar uyumu mekanizmasında fiyat ve ücretlerin değişmesine neden olacak etkenler söz konusu değildir. Yatırım-tasarruf eşitliğini sağlayan mekanizma üretim miktarındaki artıştır. Eksik istihdamda üretim miktarını arttırmak olanağı vardır. Üretim miktarındaki artış ise gelir ve istihdam düzeyini arttırır. Diğer bir deyişle, Keynes' te kısa dönemde yatırımlar

tasarruflardan bağımsızdır ve milli gelir çoğaltan yoluyla yatırımlardan etkilenir. Eğer otonom yatırımlar çoğaltan yoluyla milli geliri attırırsa, eksik istihdam durumunda otonom yatırımlardaki artış sadece denge gelir düzeyini değiştirecektir. Gelir düzeyindeki artış tasarrufları arttırarak yatırım tasarruf eşitliğini sağlayacaktır. Toplam gelirin ücret ile kâr arasındaki dağılımında herhangi bir değişme olmayacaktır yani gelir dağılımı değişmeyecektir. Eksik kapasite durumunda olduğu için üretim miktarının artması ise toplam gelirin ve istihdam seviyesinin artmasına neden olacaktır.¹

Yani, Keynes üretim faktörlerinin fiyatları değişse bile, bu sonuçların geçerli olacağını savunmuştur. Para otoriteleri bu değişimleri giderecek kararlar almadıkça, faktör fiyatlarındaki düşme ve yükselmeler aynı oranda fiyat dalgalanmaları yaratacak ve böylece kârlar değişmeksizin aynı kalacaktır.

Keynes, gelir dağılımı ile ilgili görüşlerini bu noktada kesmekte ve sistemli bir makro gelir dağılımı teorisi kurmaya girişmektedir. Keynes, enflasyonist ve deflasyonist eğilimlerin, fiyatlar üzerindeki etkiler yoluyla değil, üretim ve istihdamdaki değişimler yönünden daha açık analiz edilebileceği sonucuna varmıştır.²

Keynes' in gelir ve servet ilişkisine bakış açısını da şöyle özetleyebiliriz. Keynes' e göre gelir arttıkça tasarruflar da artar. Başka bir deyişle, yüksek gelir gruplarında marjinal tasarruf meyli, düşük gelir gruplarının marjinal tasarruf meylinde daha yüksektir. Tasarruf ve servet özdeşliği nedeniyle yüksek gelir gruplarının daha fazla servet sahibi oldukları yargısı kuvvet kazanır.³

Sonuçta Keynes, gelir dağılımı teorisi ile doğrudan doğruya ilgilenmemiştir.⁴ Ancak Keynes esas olarak, bir eksik istihdam analizinin yapıldığı genel teori de kısa dönem gelir dağılımından çok, gelir ve istihdam seviyesinin oluşması ile ilgilenmiştir. Keynes' in gelir dağılımı ile ilgili açıklamaları yetersiz kalsa da,

¹ Berrin C. Ataman, "Neo-Keynesçi Bölüşüm Teorisi: Ücret - Fiyat Sarmalı ve Gelirler Politikası", Ankara: Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları, Cilt 51, No:1-4, 1996, s.53-69

² Erdoğan Alkin, *Gelir ve Büyüme Teorisi*, İstanbul: 1981, s.202

³ Fethi Heper, *Türkiye' de Servetlerin Vergilendirilmesi*, Eskişehir: Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayın No:246/166, 1982, s.53

⁴ Savaş, *Kalkınma Ekonomisi*, s.376

Keynes' in temel prensiplerini kabul eden Post- Keynesyen iktisatçılar Keynes' in görüşlerini temel alarak gelir dağılımını açıklanmaya çalışmışlardır.

2.5 Post-Keynesyen İktisadın Gelir Dağılımı Teorisi

1960' lar da Keynesyen iktisadın savunucuları olan Post-Keynesyen iktisatçılar, esas itibariyle “ekonomik büyüme ve gelir dağılımı ile ilgilenmektedir.”¹ Post-Keynesyen iktisadın önemli temsilcileri Kalecki, Kaldor, Pasinetti, Robinson' dur. Post- Keynesyen iktisatçılar Keynes' in temel varsayımlarını aynen kabul ederek Keynes' in teorisini bir adım ileri taşımışlardır. Bu iktisatçıların gelir dağılımı konusunda ortaya koyduğu görüşler şu şekildedir:

2.5.1 Kalecki Modeli

Eksik rekabet koşulları altında firma davranışları ve monopolleşme derecesine bağlı bir fiyatlandırma mekanizmasının faktör payları üzerindeki etkisi ilk kez Kalecki tarafından incelenmiştir.

Kalecki' nin gelir dağılımı teorisine getirdiği katkı, mal fiyatlandırması yöntemi konusundadır. Kalecki, mal çıktılarının elde dileyebilir sermaye stokları veya kapasiteleri tarafından sınırlanmadığına, ve son malın fiyatının değişken fiyatlar tarafından belirlendiğine inanmaktadır.² Kalecki arz ve talep koşulları ve marjinal maliyet-marjinal gelir eşitliği yoluyla kâr maksimizasyonu ilkesinin belirlediği fiyatlandırma yöntemine alternatif olarak eksik rekabet koşullarında ortalama maliyet artı kâr fiyatlandırması yöntemine değinmiştir. Bu yöntemde; maliyet ve monopolleşme derecesine dayanan bir fiyatlandırma mekanizması geliştirmiştir. Tam rekabetteki gibi, marjinal maliyet-marjinal gelir eşitliğine dayalı kâr maksimizasyonu ilkesine göre bir fiyatlandırma yapılamamaktadır. Eksik rekabet ve kısa dönemde değişken maliyet unsurları ile rakip firmaların fiyatları göz önüne alınmalıdır. Söz konusu fiyatlandırma yönteminde prensip değişken maliyet ya da ana üretim maliyeti (ücret + ara mallar maliyeti) üzerine konan kâr marjının fiyatı oluşturmastır. Bu durumda, fiyatın diğer firma fiyatına göre daha yüksek olabilmesi, bu firmanın

¹ Fevzi Devrim, *Kamu Maliyesine Giriş*, 3. b., İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1998, s.90

² Lance Taylor, *Income Distribution, Inflation and Growth*, 2.nd., England: Massachusetts Institute of Technology, 1994, s.69

monopol gücünü göstermektedir. Firma bu marjı, ne piyasadaki yerini diğer firmalara kaptıracak kadar yüksek, ne de kârını çok fazla düşürecek kadar düşük bir düzeyde saptamaktadır. Ortalama maliyet- kâr fiyatlandırma yönteminde firmaların eğilimi kâr marjlarını sabit tutmak ve mümkünse arttırmaktır. Bu durumda herhangi bir nedenle, üretim maliyetinde bir artış olduğunu varsayarsak, maliyet artışı üretim artışı sonucunda oluşan toplam gelirin ücret ve kâr arasındaki paylaşımları talep esnekliğine ve piyasa türüne göre iki şekilde etkiler: Söz konusu mala olan talep esnekse, mal talebi fiyat artış oranından daha yüksek bir oranda düşecektir. Bu durumda firma piyasa payını kaybetmemek için üretim maliyetindeki artışı tamamen fiyatlara yansıtmayacaktır. Buna karşılık firma ya üretim miktarını azaltacaktır, dolayısıyla işsizlik ortaya çıkacaktır ya da kâr marjından bir miktar fedakarlık yapacaktır. İşsizlik ile kâr marjı arasındaki tercih sermayedarın davranışları belirleyecektir. Eğer söz konusu mala olan talep esnek değilse, mal talebi fiyat artışı karşısında çok fazla düşmeyecektir. Bunun yanında firmanın içinde bulunduğu piyasada tekeli gücü fazla ise maliyet artışı tamamen fiyatlara yansıtılır ve kâr marjı sabit tutularak, gerçek ücret düşer ve sonuçta ücretli aleyhine yeniden gelir dağılımı gerçekleşir.¹

Kalecki modeli, eksik rekabet koşulları altında istihdam düzeyinin, üretim düzeyi belirlendiği ve firmaların eksik kapasite ile çalıştıkları varsayımlarına dayanılarak açıklanmaktadır. Firmalar aksak rekabetten ötürü fiyatlarına saptamada kâr maksimizasyonu ilkesi yerine rakip firmaların fiyatlarını ve ortalama temel maliyetleri dikkate almaktadır. Temel maliyet ücret ödemeleri (w) ile üretim aşamasında kullanılacak hammadde ve yardımcı madde ödemelerinin (r) toplamından oluşmaktadır.

Birim ücret maliyetlerinin hammadde fiyatlarının oranı ve monopolleşme derecesi tarafından ve eklenen değerin endüstriyel oluşumundan başka imalata eklenen değer içerisindeki ücretlerin nispi oranı tarafından belirlenir. Monopolleşme

¹ Ataman, a.g.m., s.53-69

derecesindeki artış veya hammadde fiyatlarıyla ilişkili olan birim ücret maliyetleri değere eklenen ücretlerin, ücret payının nispi olarak düşmesine neden olur.¹

Kalecki monopolleşme derecesindeki değişmelerin sadece gelirin sermaye sahipleri ve işçiler arasındaki dağılımı yönünden değil sermaye sahiplerin içindeki dağılımı yönünde de önemli olduğunu belirtmektedir. Büyük ölçekli firmaların ortaya çıkmasıyla monopol derecesinin yükselmesi diğer endüstrilerden büyük-egemen firmaların bulunduğu endüstrilere doğru gelir akımı yaratacak böylece gelir büyük firmalara akacaktır. Kalecki' ye göre rekabet azaldıkça firmanın kendi fiyatlarını empoze edebilme kabiliyeti artmaktadır. Böylece rekabet azaldıkça nispi olarak kâr payı yükselmekte ve rekabet arttıkça nispi olarak ücret payı büyümektedir.²

Kalecki' nin bölüşüm modeli sadece farklı üretim faktörleri arasındaki bölüşüm ilişkilerinin incelenmesiyle sınırlı kalmamakta faktörlerin kendi içindeki ilişkileri de dikkate almaktadır. Bununla birlikte model bölüşüm sorununa kesin bir çözüm getirmekten uzaktır. Çünkü model milli ekonomi düzeyinde değil sektörel düzeyde kurulmuştur. Dolayısıyla ekonominin tümünü ele alan analizlerde modelden yararlanmak mümkün değildir.³

2.5.2 Kaldor Modeli

Kaldor, Keynezyen tahlil araçlarını kullanmak suretiyle bir gelir dağılımı modeli ortaya konulabileceğini ve böyle bir modelin Keynesyen teori ile bağdaşabileceğini göstermeye çalışmıştır.⁴ Kaldor modelinde Kalecki'nin aksine uzun dönem tam istihdam büyüme dengesindeki bir ekonomide, büyüme ve bölüşüm arasındaki ilişkiler incelenmiştir.

Kaldor modelinde ücretlilerle sermayedarların tasarruf fonksiyonları veri ise, kâr payı oranı, yatırım/hasıla oranının fonksiyonudur. Yatırımlar modelde bir dış

¹ Michal Kalecki, *Theory of Economic Dynamics*, 2nd ed., London: George Allen And Unwin Ltd, 1954, s.29

² Akalın, a.g.e., s.308

³ Uysal, a.g.e., s.48-51

⁴ Savaş, *Kalkınma Ekonomisi*, s.376

değişken olarak yer almakta ve bu değişkenle ilgili davranışsal ilişkiler konu dışı bırakılmaktadır. Kaldor' a göre, bu nokta Keynesyen teorisinin ana varsayımlarından biridir. Madem ki, dengede tasarruflar mutlaka yatırımlara eşit olmaktadır, şu halde gelir düzeyini ve bu gelirin dağılımı belirleyen etken, yatırım kararlarıdır; yoksa tam tersine, yatırımları etkileyen, gelir düzeyi ve gelir dağılımı değildir.¹

Kaldor' un marjinal verimliliğe dayanan bölüşüm teorisinin faydasızlığı hakkındaki şüpheleri bulunmaktadır.² Ancak, Kaldor, tam istihdam halindeki bir ekonomide görece faktör paylarını, yatırım oranını belirlediğini, ortaya koymaya çalışmıştır. Modelin varsayımları şu şekilde özetlenebilir: Ekonomide tam istihdam geçerlidir. Bu nedenle, toplam üretim ya da gelir veridir. Gelirler, ücret (W) ve kârlar (P) olmak üzere emekçiler ve girişimciler arasında paylaşılmaktadır. Burada, ücretler sadece el emeğini değil, maaşlarını da içerirken, kârlar sadece girişimci gelirlerini değil, genel olarak mülkiyet gelirlerini de içermektedir. Bu iki grup arasındaki temel fark, marjinal tüketim eğiliminin (ya da tasarruf) farklı ve ücretlerin marjinal tasarrufu eğilimlerinin, kapitalistlerden küçük olmasıdır.

Kaldor modeli, yatırımın gelire olan oranındaki değişikliklerin kâr ve ücretlerin gelir toplamındaki görece paylarında ne gibi değişiklikler getireceğini göstermeye yöneliktir.³ Kaldor' un gelir dağılımı teorisi, daha yüksek bir reel yatırım düzeyinde tam istihdam dengesinin sürekliliğinin sağlanması açısından gerekli olan daha yüksek bir tasarruf-çıktı oranını gerçekleştirmek için gelir dağılımında bir kaymanın gerekli olduğunu ortaya koyar.⁴

2.5.3 Pasinetti Modeli

Kaldor modelinin bir uzantısı olan Pasinetti modeli; unsurları, varsayımları ve amacı bakımından daha açıktır. Model, ekonominin tam istihdam koşulları altında büyüdüğünü varsayarak bu büyüme süreci içinde ortaya çıkan bölüşüm ve birikim ilişkisini incelemektedir. Modelin hareket noktası, Kaldor modelinin mantıksal bir tutarsızlığıdır. Kaldor modelinde hem işçiler hem de kapitalistler tasarruf yapmakta;

¹ Alkin, *Gelir ve Büyüme Teorisi*, s.204

² Taylor, a.g.e., s.48

³ Uysal, a.g.e., s.39

⁴ Aktan, a.g.e., s.128

kapitalistler biriktirdikleri ve yatırdıkları karşılığında bir kâr geliri elde etmektedir. Pasinetti bunun, işçi sınıfının tasarruflarının kapitalistlere karşılıksız olarak aktarılması anlamına geldiğini; oysa tasarrufların, üretim araçlarının mülkiyetini sağladığını belirterek bu tutarsızlığı düzeltmektedir. Burada da, daha önce olduğu gibi sınıfsal tasarruf fonksiyonu varsayımı yapılmaktadır. Kapitalistler yatırım yapan tek sınıf olmakta devam etmekte ve sadece kâr geliri sağlamaktadırlar. İşçi sınıfının tasarrufları ise onları, üretim araçlarının mülkiyetine ortak etmektedir. Ancak bu ortaklık, bu sınıfın dolaysız olarak yatırım yapmaları değil, tasarruflarını belli bir faiz oranı üzerinden kapitalistlere borç vermeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla işçilerin eline, tasarruflarının kullanmaları sonucunda fiziksel üretim araçları değil, tahvil, senet gibi parasal varlıklar, yani menkul kıymetler geçmektedir.¹

Kısacası Pasinetti modelinin, Kaldor modelinden ayrılma noktası, ücretlilerin yaptıkları tasarruflara sahip olmaları ve bu tasarrufları doğrudan doğruya veya aksiyon* ve obligasyon** satın alma yolu ile kapitalistlere kiralarak, bir “kâr geliri” elde etmeleridir. Dolayısıyla ücretlilerin gelirleri; ücret geliri ve kâr geliri olmak üzere iki ayrı kaynaktan doğmuş olacaktır.²

Pasinetti uzun dönem denge koşulları altında, faiz oranının kâr oranına eşitleneceğini varsaymaktadır. Bu kapitalistler ile işçilerin tasarruflarından aynı oranda gelir elde etmeleri demektir. İşçilerin tasarruf oranının, elde ettikleri gelirin türünden bağımsız olduğu varsayılır. İşçiler, gelirlerinin belli bir oranda tasarruf etmekte, gelirlerinin bileşimindeki değişme tasarruf gelir oranını etkilememektedir. Buna karşılık, kapitalistlerin kârlardan yaptıkları tasarruf oranı ise, işçilerin tasarruf eğiliminden farklıdır. İşçiler kâr geliri elde edebilmeleri için, bu sınıfın uzun dönemde net tasarruf ve birikim yapması gerekmektedir.³

Kısaca özetlersek; Kaldor ve Pasinetti modellerinin ortak noktaları varsayımlarıdır. Yatırım kararları tasarruf kararlarından tamamen bağımsız olup uzun dönemli etkilerle belirlenir ve bekleyişlere dayanır varsayımı ile ücret pazarlığının

¹ Akyüz, a.g.e., s.304

* aksiyon: Hisse senedi

** obligasyon: Tahvil

² Savaş, Kalkınma Ekonomisi, s.380

³ Uysal, a.g.e., s.43

parasal ücretler cinsinden yapıldığı varsayımı her iki modelinde başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Bu varsayımlar ise Kaldor-Pasinetti modellerini şu sonuca götürmektedir: yatırımlardaki artışlar işsizlik olduğu bir durumda istihdam ve gelir düzeyini arttırır; tam istihdam olduğu bir durumda ise, gelir dağılımını değiştirir. Diğer bir deyişle bir yandan gerçek ücretlerdeki, öte yandan istihdam ve gelir düzeyindeki değişmelerin kaynağı yatırımlardır.¹

2.5.4 Robinson Modeli

Robinson' un yaklaşımı Kaldor-Pasinetti modelini hemen hemen tüm Keynesci unsurlarını içermektedir. Buna göre Robinson yaklaşımının da başlangıç noktasını iki temel varsayım oluşturmaktadır. Bunlar ücret pazarlığının parasal ücretler üzerinden yapıldığı ve yatırımların tasarruflardan bağımsız olduğudur. Robinson uzun dönemde gelir dağılımının belirlenmesinde siyasal ve ekonomik güçlerin öncelik kazandığını da belirtmektedir. Robinson modelinde parasal ücretin, işgücü piyasasında talep fazlası olduğu durum ile gerçekleşen ücretlerin asgari bir düzeyin altına düştüğü durumlarda artabileceğini öngörmüştür.²

Robinson tam rekabet koşullarının varlığını red ederek, ürün piyasasında monopol koşullarının, emek piyasasında ise eksik rekabet koşullarının olabileceğini öne sürerek birinci durumda emeğin” monopol sömürüsü” (monopoly exploitation) ne, ikinci durumda da ”tek alıcı sömürüsü” (monopsony exploitation) ne tabi olacağını iddia etmiştir.³

Bu model belli ölçüde Kaldor ve Pasinetti modeline benzemektedir. Bununla birlikte Robinson kendisine tam olarak bu modelleri temsilcisi olarak kabul etmemiştir. Ancak bu model belli ölçüde “derleme” karakteri göstermektedir. Robinson' un kendinden önceki teorileri de ortaya konulan ücret ve kâr payının faktör arzı ve bunlar arasındaki ikame elastikiyetine bağlı olduğu görüşünü kabul ettiği görülmekte bunlara üç faktör daha eklemektedir. Bunlardan ilk ikisi kısmen veya tümüyle Kalecki modelinden türetilmektedir. Farklı olan varsayım görece gelir

¹ Ataman, a.g.m., s.53-69

² Ataman a.g.m., s.53-69

³ Savaş, *İktisadın Tarihi*, s. 683

paylarının işçi ve işverenlerin pazarlık gücüne bağlı olarak belirlenmesidir. Kalecki' den türetilen faktörlerin ilki; eksik rekabet koşulları altında brüt kâr marjlarının firmaların fiyat politikaları tarafından belirlenmesi ikinci; Kalecki' nin işçiler kazandıklarını kapitalistler harcadıklarını kazanır şeklindeki ifadesiyle özetlenebilir.

Robinson rantıye kesimin harcamalarının sıfır olduğunu varsaymaktadır. Bu durumda kapalı bir ekonomide toplam kârlar brüt yatırımlara eşit olmaktadır. Ekonomi tam kapasitede çalıştığı durumda ücretlerin milli gelir içindeki payı yatırımların milli gelirdeki payına bağlı olmaktadır. Ancak ekonomi eksik kapasite ile çalıştığında ücretlerin payı firmaların fiyat politikaları ve yatırım düzeyinin belirlediği istihdam miktarına bağlı olmaktadır.¹

2.6 Monetarist İktisadın Gelir Dağılımı Teorisi

1960' lı yıllardan itibaren dünya ekonomisinde yaşanan enflasyon ve işsizlik gibi sorunlar ve bu sorunların çözümünde Keynesyen teoriye dayalı iktisat politikalarının yetersiz kalması, alternatif yaklaşımların geliştirilmesine sebep olmuştur. Bu yaklaşımlardan biri Milton Friedman' ın öncülüğünde, Chicago Üniversitesi' nden bir grup iktisatçı tarafından ortaya atılan ve Monetarizm adıyla bilinen yaklaşımdır.²

Monetarist iktisadın savunucusu Milton Friedman' ın gelir dağılımı teorisi ile ilgili görüşleri şu şekildedir: Her kişi ve firma sahip olduğu mal ve hizmetleri satarak gelir elde eder. Serbest piyasada oluşan fiyatların düzeyi, üretim faktörlerine sahip olanların gelirlerini belirleyeceğinden, toplumu oluşturan bireyler arasında gelir dağılımını fiyat mekanizması sağlar, piyasa da yüksek fiyatla alıcı bulan mal ve hizmetlere sahip olanların geliri yükselir. Üretim faktörlerine ödenen fiyat ve ücretlerin düşmesi, sahiplerinin gelirinin azalmasına neden olur. İnsanlar sahip oldukları mal ve hizmetlerin bir kısmını çalışarak elde ederler. Bir kısmını ise şans

¹ Uysal, a.g.e., s.54-55

² Devrim, a.g.e., s.91

eseri olarak sahip olurlar.¹ Monetarizm' in gelir dağılımı görüşü piyasadaki fiyat mekanizması ile gelir dağılımının sağlanması yönündedir.

Monetarist iktisadın bir diğer savunucusu olan Friedrich A. Von Hayek' e göre, toplumda mevcut gelir ve servet dağılımını iyileştirmeyi amaçlayan yeniden dağıtım (redistribution) politikalarına karşıdır. Hayek, çağdaş demokrasilerde, baskı ve çıkar gruplarının hükümetleri ve bürokrasiyi etkileyerek yeniden-dağıtımcı politikalar uygulamaya sevk ettiğini ve bunun demokrasiyi yozlaştırdığını ifade etmektedir.²

2.7 Kamu Tercih Yaklaşımının Gelir Dağılımı Teorisi

Kamu tercihi kısaca politika biliminin ekonomik analizi olarak tanımlanabilir. Kamu tercihi, politik süreçte alınan karar ve uygulamaları iktisat biliminin kullandığı araç, metod ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir disiplindir. Bir başka ifade ile kamu tercihi, siyaset biliminin temel konularını iktisat biliminin araçları ve teknikleri yardımıyla analiz etmektir.³ Kamu tercihi teorisinin inceleme konularını daha çok devlet teorisi, siyasi mübadele, karar alma süreci, seçmen davranışları, baskı grupları siyasal partiler ve bürokrasi gibi politika bilimi ile aynı temel konulardan oluşmaktadır.⁴ Kamu tercihi; politik karar alma mekanizmasında rol alan aktörlerin (seçmenler, politikacılar, baskı grupları ve bürokratlar) davranışlarını gözlemlemekte ve bu davranışların sonuçlarını incelemektedir.

Kamu tercihi incelenirken ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. Öncelikle bu ayrıma göre pozitif kamu tercihi teorisi; gerçek yaşamdaki politik kurumların yapısını ve politik karar almada rol alan kimselerin davranış motivasyonlarının ekonomik analizini yapmaktadır. Bu çerçevede oylama kuralları ve mekanizması (basit çoğunluk, oybirliği, nokta oylaması, logrolling vb.) bürokrasinin yapısı ve işleyişi, çıkar grupları vb. konular pozitif kamu tercihi kapsamındadır. Normatif

¹ Ersoy, a.g.e., s.228

² Coşkun Can Aktan, *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, Ankara: Doğu Matbaası, 1994, s.13

³ Coşkun Can Aktan, *Anayasal İktisat*, İstanbul: İz Yayıncılık, 1997, s.15

⁴ Mustafa Sakal, "Kamu Ekonomisi Teorisinin Gelişmesinde Kamu Tercihi Teorisinin Etkisi", Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, Yıl 1996, s.5

kamu tercihi teorisi ise pozitif kamu tercihi teorisine temel teşkil edecek olması gereken hususları incelemektedir. Örneğin normatif kamu tercihi teorisi, gerçek yaşamda uygulanmakta olandan farklı olarak toplum tercihlerini en iyi yansıtabilecek oylama kurallarını araştırır.¹

Kamu tercihi yaklaşımının gelir dağılımını Anayasal İktisat başlığı altında değerlendirmektedir. Kamu tercihinin normatif kısmı olan anayasal iktisat gelir dağılımı konusunu irdelerken sadece gelir dağılımını iyileştirici normlar belirlemekten öteye gidememiştir. Buna göre, anayasal iktisadın temel amacı, "Ne gibi anayasal kurallarla gelir dağılımının hakça olması sağlanır?" sorusuna cevap aramak olduğu için gelir dağılımında adaleti, belli anayasal kurallara göre inceler, alternatif kuralları bu yönde değerlendirir. Anayasal iktisatçıların karşısına çıkan ve cevap bekleyen temel soruların başında "Politik sistemin, serbest piyasa sisteminden daha hakça bir gelir dağılımı sağlamasının mümkün olup olmayacağı" sorusu gelir. Bir diğer soru ise "Siyasi düzene ait ne gibi kurallar daha adil bir gelir dağılımı sağlayabilir?"²

Kamu tercihi yaklaşımına göre, gelir dağılımını düzenlemeye yönelik olarak, gelir dağılımı anayasasının ortaya konulmasıyla adil bir gelir dağılımına ulaşılabilir.

3. Gelir Dağılımının Önemi

Bir ülke ekonomisi içerisinde kişisel gelir dağılımı arasında büyük ölçüde farklılıklar bulunması önemli sorunları da beraberinde getirmektedir. Gelir dağılımındaki eşitsizlikler ekonomik eşitsizliklerin en önemli göstergelerinden biridir.

Adil bir kişisel gelir dağılımını sağlamak toplumun herkesini tarafından arzulanan bir durumdur. Adil bir gelir dağılımının sağlanmış olmasının toplumsal getirileri, gelir dağılımının önemini ortaya koymaktadır. Adil bir gelir dağılımının önemi sosyal barışın, toplumsal refahın, fırsat eşitliğinin ve ekonomik istikrarın sağlanması olarak karşımıza çıkmaktadır.

¹ Aktan, *Anayasal İktisat*, s.22

² Vural Savaş, *Anayasal İktisat*, 2.b., İzmir: 1993, s.119

3.1 Sosyal Barışı Sağlama

Toplumsal dengesizliklerin en önemli nedenlerinden biri, sosyal gruplar arasındaki gelir dağılımında meydana gelen eşitsizliklerdir. Bu nedenle, toplum birimleri arasındaki gelir dağılımı önem arz eder. Gelir dağılımı ne derece adil olursa veya gelirler arasındaki eşitsizlik ne kadar az olursa kişiler arasındaki sosyal refah farkları da doğru orantılı olarak azalır ve toplumsal refah düzeyi yükselir.¹

Adil gelir dağılımının ekonomik güç birikimlerini önlemek, rantıye sınıfın büyümesine imkan vermemek gibi sosyal bakımdan faydalı yönleri vardır. İşte bu nedenle, adil gelir dağılımı tüketici birimler arasında refah, ekonomik güç ve politik güç dengesi kurduğu ve çalışmadan yaşayan bir sosyal tabakanın oluşmasına meydan vermediği için sosyal barış sağlayıcıdır.²

3.2 Toplumsal Refah

Ekonomi içerisinde kişisel gelir dağılımının adil bir şekilde yapılabilmesi için, ancak yüksek gelir elde eden sosyal gruplardan, az gelirli sosyal gruplara devlet eliyle yapılacak transferler sayesinde mümkün olabilir. Yapılacak transferler ile az gelirli grubun gelirin yapacağı katkı gelir eşitsizliklerini bir miktar telafi edebilecektir.³

Marjinal fayda teorisine göre bir kişinin geliri ne derece artarsa, o kişinin gelirinin son birimine atfettiği değer o derece azalır. Bu sebeple, yüksek gelirli sosyal tabakalardan az gelirli sosyal tabakalar lehine yapılan gelir transferleri toplumsal şekilde yapılan her transferin sosyal maliyeti düşük, buna rağmen, meydana getirdiği sosyal fayda yüksektir. Bu durum; dar gelirli grubun sosyal fayda düzeyini etkileyici, iyileştirici bir rol oynayacaktır. Toplumun refah düzeyinin artması adil bir gelir bölüşümü sayesinde olabilecektir.

¹ Özbilen, a.g.e., s.485

² Türk, a.g.e., s.288

³ Özbilen, a.g.e., s.486

3.3 Fırsat Eşitliği

Tüketici birimler arasında gelir dağılımının adil olması fırsat eşitliğini de gerçekleştirir. Bu sayede, sosyal alanda en önemli amaçlardan birine ulaşılmış, herkese başlangıçta eşit şans sağlanmış olur. Fırsat eşitliğinin önemi, yeteneklerle ilgili olmayan başlangıçtaki eşitsizliklerin olumsuz etkilerini bertaraf etmesidir.

3.4 Ekonomik İstikrar

Tüketici birimler arasında adil gelir dağılımı, kalkınmış ekonomilerde zaman zaman karşılaşılan ve tasarruf-yatırım dengesini tasarruf lehine bozan ve ekonomiyi istikrardan uzaklaştıran durumların meydana gelmesine imkan vermez.¹ Adil gelir dağılımı sonucunda, harcama gelirin bir fonksiyonu olduğundan ekonomide efektif talep düzeyi yükselir ve efektif talep düzeyinin düşüklüğünden doğan buhranlardan kurtulunur. Böylece ekonomide fiyat istikrarı korunmuş, tam istihdam gerçekleştirilmiş olur.²

4. Gelirin Yeniden Dağılımı

Üretim faktörlerinin üretim sürecine katılmaları sonucunda ücret, rant ve kâr geliri elde etmektedir. Gelirin birincil dağılımı toplam gelirin bu dört faktör geliri arasında nasıl paylaşıldığıdır.

Bir ekonomide üretim, tüketim ve bölüşüm dengelerinin piyasa koşullarına ve fiyat mekanizmasına göre tayin edilmesi halinde, yani piyasa ekonomisi kendi haline bırakıldığı takdirde, o ülkedeki mülkiyet dağılımı ve üretim faktörlerine olan talep farklı olduğu sürece gelir dağılımının adil olmayacağı görüşü kabul edilmektedir.³

Bu durumda gelirin yeniden dağılımını sağlayacak politikalar uygulanmalı ve bu politikaların hedefi adil bir gelir dağılımı sağlamak olmalıdır.

¹ Türk, a.g.e., s.288

² Başol, a.g.e., s.139

³ Şerafettin Aksoy, *Kamu Maliyesi*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1991, s.485

4.1 Gelirin Yeniden Dağılımı ve Adil Gelir Dağılımı İlişkisi

Birincil dağılımda üretim faktörlerinin üretim sürecine katılmaları sonucunda elde ettikleri payların adaletli bir şekilde dağıtıldığı bazı yazarlar tarafından iddia edilmektedir. Ancak her türlü rekabetin kısıtlanmasına engel olmak suretiyle piyasa ekonomisinin aksaksız olarak çalışması halinde (tam rekabet durumu) piyasa ekonomisinin böyle bir dağılımı otomatik olarak gerçekleştireceğine ve böylece adil dağılım problemi kendiliğinden çözüleceğine inanılmaktadır.

Tam rekabette geçerli olan prensibin, yani her üretim faktörünün kendi marjinal hasılası ile değerlendirileceği esasının; maddi üretim faktörlerinin optimal bileşimini gösterdiğini, buna karşılık kişisel gelir dağılımının nasıl meydana geldiği hususunda hiçbir şey söylemediğini anlamak güç değildir. Eğer kabiliyetler ve maddi üretim araçlarına ilişkin mülkiyet eşit olmayan bir şekilde dağılmışsa, her ferdin sosyal hasılanın meydana getirilmesine katılması suretiyle gösterdiği gayret ile hiçbir ilişkisi olmayan gayri adil bir gelir dağılımı meydana gelir.¹

Piyasa ekonomisinde gerçekleşen gelir bölüşüm modelinin aşırı ölçüde adaletsiz olduğu, çeşitli faktör türlerine ödenen fiyatların ve çeşitli aileler tarafından kendine özgü faktör birimlerinin göreceli miktarlarının adaletsizliğinin toplum tarafından göz önünde olmasına bağlıdır. Adil ve doğru olanın ne olduğuna karar verilmesi yönündeki bir sorunun içeriği, optimal gelir dağılımını belirlemede kullanılacak bilimsel bir yol olmadığıdır. Ekonomi tüm yönleriyle tamamen mükemmel işleyen bir rekabet oluşturulsa bile, gelir dağılımı modelinin sonuçları ister istemez optimal olmayacaktır. Optimaliteyi sadece toplumsal oybirliği tasarlayabilir. Yaygın olarak kabul edilen görüş, piyasa ekonomisinde meydana gelen gelir dağılımının adaletsiz olduğudur. Çok az insan gelirin ve servetin makul yaşam standardına gerekenden çok büyük bir kısmına sahipken, büyük bir kesim sadece yaşamını devam ettirebilecek seviyede gelire sahiptir.² O halde çözülmesi gereken problem, adil bir gelir dağılımında optimaliteyi sağlayacak yöntemlerin bulunmasıdır.

¹ Heinz Haller, *Maliye Politikası-Teorik Esasları ve Temel Problemleri*, 4. b., Çev. Salih Turhan, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1974, s.186

² John F. Due, *Government Finance: Economics of The Public Sector*, U.S.A.: R. D. Irwin, 1968, s.14

Optimal bir gelir dağılımı sağlamaya yönelik olarak teorik bazı ölçümler söz konusudur. Bir görüşe göre, tüketici birimler arasında gelir dağılımı sonunda bütün tüketicilerin marjinal gelirleri marjinal faydalarına eşit olmalıdır. Ancak marjinal faydanın ölçülememesi bu ölçümü kullanılmaz hale getirmektedir. Bu durumda pragmatik hareket etmek gerekir. Kullanılabilecek pragmatik ölçü, adil gelir dağılımından beklenen faydaların gerçekleştirilmesini mümkün kılan ölçüdür. Herhangi bir ekonomide gelir dağılımı sosyal barışı sağlıyor, toplumsal refahı artırıyor, herkese fırsat eşitliği temin ediyor veya fırsat eşitsizliklerini ortadan kaldırıyor ve gelir dağılımında eşitsizliklere sebep olmuyorsa o ekonomideki gelir dağılımının adil olduğunu kabul etmek gerekir. Böyle bir gelir dağılımı mutlak anlamda bütün tüketici birimlerin birbirlerine eşit gelir elde ettiği anlamına gelmemektedir. Böyle bir gelir dağılımı tüketici birimler arasında tüketim ve refah eşitsizliğini azaltan, sosyal yönden faydalı servet birikimine imkan veren, aşırı servet yığılmalarına engel olan bir gelir dağılımıdır.¹

Gelir dağılımı sebep sonuç ilişkisi içinde adil hale getirilecek ise, hükümetlerin uygulayacağı politikalarda bu yönde olmalıdır. Adil bir gelir dağılımında uygulanacak politikalar içinde kamu maliyesi oldukça aktif bir role sahiptir.

4.2 Gelirin Adil Dağılımında Kamu Maliyesinin Rolü

Bir ekonomide üretken kaynaklar mülkiyetinin kişiler arası dağılımı ve diğer yandan üretim faktörlerinin katıldıkları üretimden aldıkları payın miktarını belirleyen düzen ve mekanizmalar yönünden mevcut durum, kabul edilebilir ölçüler içerisinde bir gelir dağılımını gerçekleştirilemiyorsa, devletin duruma müdahale ederek önlemler alması gerekecektir. Devlet bu tür önlemler olarak milli gelirin kişiler arası dağılımını yeniden düzenleyecek ve gelirin adil bir şekilde dağılımında sorumluluk yüklenmiş olacaktır.²

¹ Türk, a.g.e., s.289

² Tefik Pekin, "Gelir Dağılımı ve Fakirlik", İzmir: 9 Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları Cilt 7, Sayı:1, 1992, s.112-117

Devletin müdahalesinden önceki adil olmayan gelir dağılımı birincil dağılımdır ve fonksiyonel gelir dağılım olup daha çok iktisat biliminin inceleme alanına girmektedir. Ancak birincil gelir dağılımdan sonra ortaya çıkan eğitsizlik sonucunda, devlet ortaya çıkan bu eğitsizliği ortadan kaldırmak amacıyla çeşitli araçları ile gelirin yeniden dağılımında bazı düzenlemelere gitmektedir. Buna ikincil dağılım adı verilmektedir. İkincil gelir dağılımı nedeniyle, bazı kişilerin geliri artarken bazı kişilerin geliri azalmaktadır. İkincil dağılım ya da gelirin yeniden dağılımı kamu maliyesinin konuları arasına girmektedir.

Devlet, bazı bireylerden aldığı paraları başka bireylere aktararak, gelirin yeniden dağılımında aktif bir rol edinmiştir. Kamusal yardım programları ile iki şekilde kamu harcama yapılmaktadır. Birincisi, sosyal güvenliği olan hasta, işsiz, sakat ve emeklilere sağlanan menfaatler ve bu desteği almayı hak edecek kadar fakir olanları desteklemeye yönelik olarak, kamu maliyesi aracılığıyla gelirin yeniden dağılımı sağlanmaktadır.¹

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde mevcut olan yapısal bozuklukların sonucunda ortaya çıkan adil olmayan gelir dağılımını düzeltmeye yönelik olarak uygulanacak ikincil gelir dağılımı politikaları, maliye politikası ile direkt etkilenmektedir.

¹ Joseph E. Stiglitz, *Economics of The Public Sector*, New York: W.W. Northon & Company, Inc., 2000, s.33

II. BÖLÜM

GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINDA MALİYE POLİTİKASININ ROLÜ

Üretim faktörlerinin üretim sürecine katılmaları sonucunda meydana gelen birincil dağılım ile meydana gelen adaletsiz durumu ortadan kaldırmaya yönelik olarak devlet, ikincil dağılımı sağlamaya yönelik politikalar ortaya koymaktadır. Bu da sosyal devlet olmanın bir gereğidir.

Sosyal devlet, vatandaşlarının sosyal durumlarıyla, refahlarıyla ilgilenen, onlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı ödev bilen devlet olarak tanımlanmaktadır.¹ Günümüzde sosyal devlet anlayışının en önemli göstergelerinden birisi de gelir dağılımının adil olarak sağlanmasıdır.

Adil bir gelir dağılımı daha eşit bir gelir dağılımı anlamına gelmektedir. Tam bir gelir eşitliği şimdiye kadar hiçbir ileri toplumda sağlanamamıştır, gelecekte sağlanabilmesi ihtimali de pek azdır.² Bu nedenle, eşit gelir dağılımı yerine, “daha eşit bir gelir dağılımı” ya da “adil gelir dağılımı” deyimini kullanmaktayız.

Mali sistem, gelir dağılımını daha etik daha kabul edilebilir olana doğru yapılan düzenlemeler olarak kabul eder. Bunu takiben, o halde mali sistemin bu fonksiyonu, asıl dağılımı belirleyici olan ekonomideki diğer tüm uygulama alanlarının genel usuller içerisinde yönetilmesidir. Genellikle mali sistem, ekonomik işleyiş ile; özellik veya ayırt edici müdahaleler gerektiren yeniden dağıtım metotlarına doğru önemli avantajları içine alarak yönetilebilmektedir.³

Politikacılar ve vatandaşlar toplum içinde hanehalkı arasında refahın dağılımı konusunda hükümet faaliyetlerinin etkileri ile ilişkili hemen hemen tüm bilgilere

¹ Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997, s.154

² Ömer Celal Sarc, *Gelir Dağılımı Dışarıda ve Türkiye’ de*, İstanbul: Ekonomik ve Sosyal Etütler Konferanslar Heyeti Yayını, 1970, s.7

³ James M. Buchanan, *Fiscal Theory and Political Economy (Selected Essays)*, U.S.A.: The University of North Carolina Press, 1960, s.179

sahip olmalıdır. Hanehalkının ferahı onların gerçek gelirleriyle ilişkilidir; refahın dağılımındaki değişim, harcanan gelirin dağılımındaki değişimin ölçümüyle tahmin edilebilir. Gelir dağılımı önerilen özellikle vergi ve harcama politikalarının etkilerini önceden tahmin edilip hükümet faaliyetlerinin doğası ve boyutu üzerinde daha fazla ortak alternatife imkan vermektedir. Hükümetin harcama ve vergi politikalarının doğal boyutunun nicel tahmini hükümet faaliyetlerinde kabul edilen nispi net faydanın ortak destekleyici hizmetlerle harcama paylaşımlarının hesaplanmasında seçmenlere yardımcı olur.¹

Devletin adil bir gelir dağılımını sağlamaya yönelik olarak uygulayabileceği pek çok politika söz konusudur. Bunlar; para politikası, dış ticaret politikası, fiyat politikası ve maliye politikasıdır. Adil bir gelir dağılımı meydana getirmede uygulanacak en etkili politika, maliye politikasıdır. Maliye politikası, adil bir gelir dağılımı meydana getirmeye çalışırken vergi politikası, harcama politikası, borçlanma politikası ve bütçe politikası gibi araçları kullanmaktadır. Bu araçlar içerisinde yer alan bütçe politikasına bu araştırmada yer verilmeyecektir. Çünkü devlet bütçesi her yıl gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına yetki ve izin verdiği için, bu aracın gelirin yeniden dağılımı üzerinde etkili hatta başlıca araç olduğu kabul edilmektedir. Zaten uygulamada gelirin ve harcamanın kamu maliyesi aracılığıyla yeniden dağılımı, devlet bütçesiyle yapılmaktadır. Bu nedenle bütçe aracı ayrıca incelenmeyecektir.

Maliye politikası araçlarını gelir yönlü ve harcama yönlü araçlar olarak ikiye ayırabiliriz. Gelir yönlü araçlar içerisinde vergi politikası ve borçlanma politikası yer alırken, gider yönlü araç olarak harcama politikası bulunmaktadır.

Modern devlet gelir-gider politikasını düzenlerken, en azından genel sonuç itibarıyla gelir dağılımında düzeltme yapmayı amaçlayacaktır. Bu nedenle ikincil gelir dağılımının birincil gelir dağılımından daha adil olacağı genellikle kabul olunmaktadır.² Aslında devlet istese de istemese de bir yandan topladığı vergilerle diğer yandan yapmış olduğu harcamalarla gelir dağılımına (gelirin fonksiyonel

¹ David N. Hyman, *Public Finance*, 3rd, U.S.A.: The Dryden Press, 1990, s.408

² Dilik, a.g.e., s.177

dağılımına) müdahalelerde bulunmakta ve bu müdahale büyük ölçüde etkili olmaktadır.¹

Devletin gelir dağılımına müdahale etmesiyle, yüksek gelirliden düşük gelirlilere doğru bir gelir aktarımı olduğu düşünülmektedir. Yani devletin gelir dağılımını daha adil bir hale getirmeye çalışması sırasında, hangi tür dağıtıma ağırlık vereceği önemlidir. Bu süreçte dikey dağıtım mı yoksa yatay dağıtım mı öncelikli olacaktır? Düşey dağıtım, kamu maliyesinin gelir dağılımı üzerindeki etkisini büyüklükler itibarıyla düzenler. Bu dağıtım zenginlerden fakirlere doğru bir dağıtım olarak görülür ve klasik dağıtım olarak da nitelendirilir. Diğer dağıtım türüyse, yatay dağıtımdır. Yatay dağıtım, transferleri sosyal gruplar (çiftçiler, işçiler, sanayici ve tüccar gibi) arasında yapar. Ancak her iki dağılım birbirinden ayrılmaz durumdadır ve birbirine sıkıca karışmışlardır.² Bu nedenle hangisine ağırlık verileceği net olarak ifade edilememektedir.

Bu bölümde önce gelir yönlü araçlar içerisinde yer alan vergi politikası incelenecektir. Daha sonra gider yönlü araç olarak harcama politikası ele alınacak, son olarak da gelir yönlü özel bir araç durumundaki borçlanma politikası değerlendirilecektir.

1. Gelirin Yeniden Dağılımında Vergi Politikasının Rolü

Bugünkü anlamda vergi, devletin veya devletten aldığı yetkiye dayanan kamu tüzel kişilerinin geniş anlamdaki kamusal faaliyetlerinin gerektirdiği harcamaları karşılamak ya da kamusal görevlerinin gereklerini yerine getirmek amacıyla ve yasal esaslara uymak kaydıyla hukuki cebir altında, özel bir karşılık vaadi olmaksızın geri vermemek üzere gerçek kişilerle gerçek olmayan kişilerden aldıkları paralardır.³

Serbest piyasa ekonomisinde fiyat mekanizmasının otomatik olarak oluşturduğu gelir ve servet dağılımındaki adaletsizlikleri bir dereceye kadar azaltmak

¹ Macit İnce, *Gelir Dağılımı ve Gelir Politikası*, Konferanslar/2, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayın No:40, 1971, s.209-221

² Hubert Brochier and Pierre Tabatoni, *Mali İktisat*, Çev. Adnan Erdaş, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1971, s.397

³ Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, 10. b., İstanbul: Beta Yayınları, 1998, s.217

için vergilemenin kullanılabileceği ve kullanılması gerektiği görüşü Adolph Wagner tarafından ileri sürülmüştür.¹ Vergiler, devlete gelir sağlama yanında ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşmada ve gelir dağılımında adaleti sağlamada kullanılabilen bir araç olabilir. Fakat bu, verginin yapısına ve özelliklerine bağlıdır.

Gelirin vergi politikası ile yeniden dağılımının sağlanmasında vergilerin etkileri de birbirinden farklı olabilmektedir. Vergiler yatırım ve tüketim harcamalarına iki türlü etkide bulunur. Vergiler bu etkiyi ya harcamaları finanse eden kaynakları, özellikle geliri daraltarak veya tüketimle tasarruf ve yatırım yapmakla yapmamak (kaynakların yatırıma, borç vermeye veya atıl tutmaya tahsisleri) arasındaki tercih oranını değiştirerek ortaya koyar. Birincisi, vergilerin gelir etkisini, ikincisi ise ikame etkisini ifade eder. Ayrıca vergiler mal ve faktör arz ve talepleriyle toplam talebi etkileyerek tüketim mallarının fiyatlarını ve yatırımların maliyetlerini de değiştirirler.²

Orta ya da yüksek düzeydeki gelirlerin çok ağır biçimde vergilendirilmesi üç tür tepkiye yol açmaktadır: Bunlar çalışma süresinin azalması, vergiden kaçınma ve vergi yükünün diğer ekonomik unsurlara yansıtılmasıdır. Vergiden kaçınma durumunda gelir dağılımı pek fazla etkilenmemektedir. Bununla birlikte, vergiden kaçınanlar ya da vergi kaçakçıları ile toplumun diğer kesimleri arasında oluşan eşitsizlik gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir.³

Ayrıca, vergilerin yansıma özellikleri de gelir dağılımını belirlemede önemli etkilerde bulunmaktadır. Kişi ve kurumlar özel kesimden kamu kesimine aktarılan zorunlu ve karşılıksız iktisadi değerleri bulunan ve kendileri için bir yük oluşturan vergilerden kurtulmak ve böylece daha yüksek bir gelir elde edebilmek için çaba gösterirler. Vergi sisteminin kişisel gelir dağılımı üzerinde etkide bulunması, geleneksel görüşe göre aşağıda yer alan faktörlerin varlığına bağlıdır.⁴

¹ Aksoy, a.g.e., s.185

² Korkut Boratav, Kamu Maliyesi ve Gelir Dağılımı, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 196/178, 1965, s.156

³ Christian Morrison, "Vergilerin Gelir Dağılımı ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri", Çev. Mahmut Duran, İstanbul: Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Yayınları, Cilt 3, Sayı No:3, 1986, s.181-194

⁴ Salih Turhan, Vergi Teorisi ve Politikası, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1998, s.270

- (i) Vergilerin dayandığı fiil ya da olayların her aile bütçesi açısından taşıdığı anlam kantitatif önem gelir (servet) arttıkça nispi olarak artmalıdır. Yani, kişi ya da hane halkı geliri (serveti) arttıkça kişi veya hane halkı bütçesi açısından ödenen vergi miktarı nispi olarak artmaktadır.
- (ii) Vergi muafiyet ve istisna oranlarının gelir (servet) arttıkça mutlak olarak, veya hiç değilse nispi olarak azalmaları gerekir.
- (iii) Matrahta vergi borcunu azaltıcı düzenlemeler yapma olanağı, gelir (servet) arttıkça nispi olarak azalmalıdır.
- (iv) Vergi tarifeleri teknik açıdan mümkün olduğu kadar artan oranlı düzenlemelerdir.
- (v) Gelir esnekliği yüksek olan vergilerin vergi sistemi içindeki mali önemi büyükse, gelir dağılımını denkleştirme şansı o oranda artar.
- (vi) Piyasa ekonomisinde oluşan gelir dağılımının denkleştirilebilmesi, yansımının yönü, ölçüsü ve dolayısıyla gerçek vergi taşıyıcısının bilinmesine bağlıdır.

Günümüzde verginin sosyal ve ekonomik amaçları da gelir sağlama fonksiyonu gibi doğal karşılanmakta, birçok sosyal amacın gerçekleşmesinde vergi bir araç olarak oldukça başarılı bir şekilde kullanılmaktadır. Hatta bugün servetlerin vergilendirilmesi konusu üzerinde ısrarla durulmasının nedenini, mali amaçtan daha çok sosyal amaç teşkil etmektedir.¹ Ayrıca verginin bu fonksiyonu tüm ülkelerce kabul edilmiş bulunmaktadır. Bununla beraber gelirin yeniden dağılımını sağlamaya yönelik vergi politikasının başarısı alınacak vergi tedbirlerinin gelir dağılımı üzerinde nasıl bir etki yapacağının bilinmesine bağlı olacaktır. Bu da bir vergi sisteminde yer alan muhtelif vergilerin ekonomik ve sosyal etkilerinin bilinmesi ve amaca göre vergi uygulamalarının uyumlaştırılmasıyla mümkün olacaktır.²

Vergi politikası incelenirken sistematik olarak vergi çeşitli bölümlere ayrılmaktadır. Adil bir gelir dağılımını sağlamada aktif bir araç olan vergi politikası

¹ Aksoy, a.g.e., s.186

² Sabri Tekir, *Vergi Teorisi*, İzmir: Akliselim Ofset Tesisleri, 1990, s.26

değerlendirilirken, vergi sistemi içinde yer alan çeşitli vergilerin etkilerinin ayrı ayrı ele alınması gerekir.

1.1 Gelir Vergisi

Vergi politikası içerisinde en önemli vergi türlerinden birisi gelir vergisidir. Gelir vergisi gerçek kişilerin belli bir dönemde çeşitli kazançlarının safi tutarı üzerinden, mükellefin şahsi ve ailevi durumu da göz önünde tutularak alınan artan oranlı, sübjektif ve dolaysız bir vergidir.¹

Gelir vergisi vasıtalı vergilere göre, vergi adaleti yönünden bir üstünlüğe sahiptir. Gelir vergisi, bu verginin mükellefi olan gerçek kişinin gelir kaynaklarıyla yakından ilgilenmekte; gelir çeşitlerine ve gelirin büyüklüğüne göre bu vergi farklılıklar gösterebilmektedir. Vergi tarifesi ile şahsa ve gelire bağlı muafiyet ve istisnalar gelir vergisi yükünün değiştirilebilmesi imkanlarını vermektedir.²

Gelir vergisinin yapısında var olan özellikler onun adil bir gelir dağılımını sağlama fonksiyonunu şu şekilde belirlemektedir: Her şeyden önce gelir vergisi artan oranlı bir tarifeye sahiptir. Bu nedenle, gelir vergilerinin kişiler arasındaki gelir dağılımını eşitleyici yönde etkide bulunduğu kabul edilebilir. Fakat bu durum ancak gelir vergisinin genel bir gelir vergisi olması yani her çeşit kazanç ve iratları aynı vergi tarifesi ile vergilendirmesi halinde doğrudur. Ayrıca, gelir vergisi kanununun yapısında vergiden kaçınma kurumları olmamalıdır. Eğer istisnalar, muafiyetler, götürtü usulde vergilendirmeler gibi kurumlar mevcut ise bu durum sadece eşitlik prensibini bozmakla kalmaz, aynı zamanda tüketici birimler arasında milli gelirin dağılımını eşitsizlik lehine bozular.³

Artan oranlı bir vergi yapısının gelir dağılımını olumlu yönde etkileyebilmesi için, vergi kanunları içerisinde istisna ve muafiyet gibi eşitlik bozucu düzenlemelerden kaçınılmalıdır.

¹ Tekir, a.g.e., s.133

² İlhan Özer, *Gelir Vergisi Politikası*, Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, No:164, 1975, s.3

³ Türk, *Maliye Politikası*, s.296

Gelir vergisi yapısı itibariyle ödeme gücünün belirlenmesinde aileyi meydana getiren kişilerin durumlarını ayrı ayrı dikkate alır ve kişilerin gelirlerinde kayıplara yol açan, başka bir ifade ile onların yoksullaşmasına neden olan yaşlılık, sakatlık ve hastalık gibi unsurları vergi yükünü azaltıcı bir etken olarak kabul eder.¹ Bu nedenle de gelir vergisi içerisinde gelir dağılımında eşitlik sağlamaya yönelik olarak muafiyet ve istisnalara yer verilmektedir.

Gelir vergisinde asgari geçim indirimi uygulamasıyla gelirin belirli bir kısmının vergi dışı tutulması, düşük gelirli grupların genelde bu vergiden muaf tutulmaları sonucunu doğurmaktadır. Böylece bir kez daha düşük gelirli lehine bir durumun doğması ile kişisel gelir dağılımının daha adil bir hale gelmesi sağlanabilecektir.

Artan oranlı bir gelir vergisi tarifesine sahip bir ekonomide yüksek gelir dilimlerine yüksek marjinal oranların uygulandığı artan oranlı bir gelir vergisi, hem kamu sektörüne kaynak aktarımı hem de çok önemli olan gelirin yeniden dağıtımı açısından çok arzulanan bir araç olmasına karşın, ekonomik etkinlik ilkesi ile çatışma halindedir. Çünkü bu tür bir uygulama ile tasarruf gücü yüksek olan gelir grubunun tasarruf ve yatırım yapma isteği kısıtlanmış olmaktadır. Bu durumda artan oranlı vergi tarifesini ile kamu sektörüne daha fazla kaynak sağlanmış olacaktır. Ancak bu kaynaklar kamu sektöründe yatırım için kullanılmış olsa bile özel sektörün yatırım miktarında bir azalma meydana getireceği için, tüm ekonomi açısından toplam yatırım düzeyi fazla değişmemiş, belki azalmış bile olabilir.²

Yansıma vergi sistemi içerisindeki bir diğer önemli kavramdır. Hangi vergi türü olursa olsun, verginin yansıma* özelliği, o verginin gelir dağılımı üzerindeki etkisini değiştirebilmektedir. Gelir vergisinin özelliklerinden birisi de yansıtılamayan bir vergi oluşudur. Gelir vergisinin fiyatlar üzerinde fazlaca bir etkisi olmamakta;

¹ Aktan, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, s.77

² Beyhan Ataç, *Maliye Politikası*, 2.b., Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayın No: 86, 1991, s.241

*Yansıma: Kanuni mükellefi tarafından ödenen bir verginin fiyat mekanizmasının işleyişinden yararlanarak, kısmen veya tamamen üçüncü şahıslara aktarılmasına vergide yansıma adı verilir. İstisnai hallerde gelir vergileri de yansıtılabilir. Fakat bu yansıma ekonominin devamlı olarak tam çalışma halinde bulunması, işçilerin iyi örgütlenmiş olmaları gibi bazı şartlara bağlıdır. Bu sebeple, gelir vergilerinin yansıtılamayan vergiler olarak kabul etmek hatalı değildir.

yani bu tür vergilerde yansıma çok güçlü olmaktadır.¹ Gelir vergisinin yansıtılmasının güç olması, bu verginin gelir dağılımını düzenlemede daha etkili olması sonucunu doğurmaktadır.

Şahsi gelir vergisinin yansıma imkanları ile ilgili olarak da bazı noktalara değinmek gerekir. Şahsi gelir vergisi çeşitli kaynaklardan gelen şahsi gelir üzerine konan bir vergidir. Mesela, kiraya verilen binadan elde edilen gelir üzerindeki vergi, bina kılığı varsa ve kiraya verilen binalarda talep kiraya karşı gayri elastiki ise, kiralar arttırılarak kolaylıkla yansıtılabilir. Veya eğer vergi iş arzını azaltırsa ücretler artar. Ücretteki artış işletme gelirine tesir edebilir veya daha yüksek fiyata tanzimine sebep olabilir. Böylece son durumda vergi çoğu kere tüketici olan işçilere yansıtılabilir.²

Gelir vergisinin vergilendirme tekniği gelir dağılımı açısından önemlidir. Genellikle vergi tarhiyatının kaynakta kesme yöntemiyle yapılması durumunda vergi kaçakçılığı olmazken, beyannameye dayanan vergi tarhiyatı vergi kaçakçılığına elverişlidir. Bu nedenle, gelir vergisinin gelir dağılımını eşitliğe götürmesi için beyana dayanan vergi tarhiyatında, beyanların doğruluğunun denetlenmesi büyük önem taşımaktadır. Aksi halde bu yöntemle vergilendirme fonksiyonel dağılım dengesizliğini da arttırabilecektir.³

Gelir dağılımını daha adil bir hale getirmeye yönelik politikalardan birisi olan vergi politikası içerisinde yer alan “gelir vergisi” aracı adil bir gelir dağılımı meydana getirmede etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Ancak gelir vergisinin yeniden dağıtım aracı olarak kullanılabilmesi için iyi hazırlanmış bir gelir vergisi sistemi meydana getirilmelidir. Gelir dağılımında eşitsizliklere yol açabilecek eksik veya yanlış beyan, vergi kaçakçılığı gibi olumsuz durumlara yer verilmemelidir.

1.2 Negatif Gelir Vergisi

Adil bir gelir dağılımını meydana getirmede vergi politikası aracı olarak kullanılan bir diğer araç da negatif gelir vergisidir.

¹ Topar Çağlayan, “*Vergi ve Gelir Dağılımı*”, Maliye Dergisi, Sayı: 49, 1981, s.45-59

² Due, a.g.e., s.208

³ Uysal, a.g.e., s.93

Negatif gelir vergisi geliri yetersiz olan kişilere devletçe yapılan dağınık ve değişik karakterdeki yardımlar yerine aynen vergi gibi hesaplanan yıllık bir ödeme yapılmasını öngören bir uygulamadır. Negatif gelir vergisinde vergiyi ödeyecek olan devlet, vergi alacaklısı ise mükellef olarak görülmüş ve tanımlanmış olan gelir seviyesi yetersiz fertlerdir. Kavrama negatif gelir vergisi adının verilmiş olması bilinen uygulamanın tamamen tersi olması niteliğinden kaynaklanmaktadır.

Başka bir deyişle; negatif gelir vergisi uygulamasında, belirli bir seviyenin altında geliri olan kişilerden vergi alınmadığı gibi bu kişilere devlet tarafından geriye doğru bir ödeme yapılmaktadır.¹

Negatif gelir vergisinin düşünüldüğü şekilde uygulanmasının sebep olabileceği iki önemli güçlük vardır. Bunlardan ilki asgari gelirin (fakirlik çizgisi) düzeyinin nasıl ve neye göre belirlenebileceği hususudur. Bu saptama siyasal karar alma mekanizması aracılığı ile gerçekleştirilecektir. Bir diğer güçlükte negatif gelir vergisinin nasıl finanse edileceği sorunudur.²

Negatif gelir vergisi dışında sosyal fonksiyon gören bir vergi tedbiri de, ailenin esas alınmasıyla, gelir vergisinde emek geliri lehine ayırım ilkesinin uygulanması ve asgari geçim seviyesi dikkate alınarak kişilere genel veya özel indirimin uygulanmasıdır. Ayrıca, ekonomik ve sosyal fonksiyonu bir arada gerçekleştirebilen; tasarruflar üzerinden düşük vergi alınması veya hiç vergi alınmaması, dolaylı vergilerde malları ve hizmetleri ihtiyaç çeşitlerine göre gruplandırarak düşük gelir seviyesine sahip kişilerin zorunlu ihtiyaç maddelerinden düşük vergiler alınması gibi vergi tedbirleri de zikredilebilir.³

Negatif gelir vergisi uygulamasında çeşitli yaklaşımlar kullanılmaktadır. Bu yaklaşımlar; fakirlik boşluğu yaklaşımı, vergi indirimi yaklaşımı, asgari gelir seviyesi yaklaşımı ve negatif vergi oranı yaklaşımıdır. Bunlardan fakirlik boşluğu yaklaşımı; fakirlik çizgisi ile sahip olunan gelir seviyesi arasındaki farkın devlet

¹ Türcan Öncel, *Gelirin Yeniden Dağılım Politikası Aracı Olarak Negatif Gelir Vergisi*, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Yayınları No: 3127/497, İstanbul, 1982, s.5

² Nadaroğlu, a.g.e., s. 119

³ Devrim, a.g.e., s.205

tarafından gelir sahibine ödenmesi şeklinde uygulanmaktadır. Vergi indirimi yaklaşımı ise; kabul edilen belirli bir indirim tutarını dikkate alınarak her kişinin veya ailenin net pozitif veya negatif vergi miktarının “vergi = vergiye tabi gelir x vergi oranı–indirim tutarı x ailenin üye sayısı” formülüyle hesaplanmaktadır. Asgari gelir yaklaşımı ise; fakirlik çizgisi olarak belirlenen gelir tutarının belirli bir bölümünün götürü olarak ödenmesidir. Negatif vergi oranı yaklaşımı da fakirlik çizgisi ile gelir seviyesi arasındaki farka, belirli bir negatif vergi uygulanması ve buna göre hesaplanan tutar kadar gelir yardımı yapılmasıdır.¹

1.3 Kurumlar Vergisi

Vergi sistemi içinde yer alan önemli bir vergi türü de kurumlar vergisidir. Kurumlar vergisi, gerçek kişiler gibi belli bir dönemdeki ekonomik faaliyetleri sonucunda gelir elde eden kurumların toplam safi kazançları üzerinden alınan genel nitelikli, objektif ve dolaysız bir vergidir.² Bu özelliği nedeniyle kurumlar vergisi daha çok fonksiyonel gelir dağılımı üzerinde etkili olmaktadır. Kurumlar vergisinin özellikleri içerisinde ödeme gücü ilkesi ve artan oranlılık ilkesi yer almamaktadır. Ödeme ilkesinin yer almama nedeni; ödeme gücünün sadece gerçek kişiler için uygulandığıdır. Kurumlar vergisi gerçek kişileri kapsamamaktadır.

Kurumlar vergisinin kişisel gelir dağılımı üzerindeki etkisi, bu verginin hangi ölçüde yansıtıldığına bağlıdır. Yansımanın gerçekleşmemesi halinde, orta ve yukarı düzeydeki gelirler vergilemeden etkilenir. Böylece gelir dağılımını denkleştirici bir etki oluşturulur. Buna karşılık, geniş ölçüde yansıtılan bir kurumlar vergisi, tamamen farklı etkiler gösterir. Böyle bir vergide genel muamele vergisinin aksine, zorunlu ihtiyaç maddelerini vergi dışı tutan bir uygulama söz konusu olmadığından, bütün tüketim mallarının fiyatları artar. Yukarı gelir gruplarının marjinal tüketim eğiliminin düşük olması nedeniyle, gerileyici bir yapıya sahip olan kurumlar vergisi, vergiden sonraki gelir dağılımını eşitlik yönünden etkiler.³

¹ Ö. Faruk Batırel, “Negatif Gelir Vergisi Sorunu”, İstanbul Ticari İlimler Akademisi Dergisi, Sayı:1, İstanbul, 1974, s.20

² Mehmet Tosuner, Zeynep Arıkan ve A. Burçin Yereli, *Türk Vergi Sistemi*, 8. b., İzmir: 2003, s.214

³ Turhan, *Vergi Teorisi ve Politikası*, s.272

Kurumlar vergisinin gelir dağılımı üzerindeki etkisini bilmek için, hisse senetlerinin çeşitli gelir grupları arasındaki dağılımını da bilmek gerekir. Eğer, şirketler halka açık anonim şirket tipinde değil ise, hisse senetlerinin yüksek gelir gruplarına dağıldığı ve kurumlar vergisinin gelir dağılımındaki eşitsizlikleri eşitleme yönündeki fonksiyonunu kuvvetlendirdiği söylenebilir. Bazı ülkelerde kurumlar vergisinde artan oranlı tarife uygulanmakta, bazıları da özellikle halka açık anonim şirketler lehine açıklık durumlarına göre, değişik ve düşük oranlarla vergilendirilmektedir. Özellikle bu gibi durumlarda; hissedarların az gelirli gruplara mensup olması gereklidir. Bu çeşit uygulamalar kurumlar vergisinin gelir dağılımını eşitleme fonksiyonunu artırır.¹ Bu tür bir çalışma kişisel gelir dağılımı eşitsizliklerini ortadan kaldırmaya yönelik bir düzenlemedir.

1.4 Servet Vergileri

Gerçek ve tüzel kişilerin belli bir zamanda sahip oldukları her çeşit menkul ve gayrimenkuller ile paralardan oluşan iktisadi değerler serveti meydana getirmektedir. Bir teşebbüsün kuruluşunu ve faaliyete geçmesini sağlamak amacıyla öz kaynak olarak konulan ya da taahhüt edilen para veya mal şeklindeki kıymet ise sermayeyi oluşturmaktadır. Yani, servet sermayeye kaynaklık etmektedir.

Vergi sistemi içinde servet, vergi yükümlülerinin sahip oldukları mal ve nakit değerlerdir. Vergi yükümlüleri bu mallara, ya tasarrufları sayesinde ya da bağış kabul etmek veya mirastan pay almak suretiyle sahip olurlar. Servet vergileri, servete giren her çeşit menkul ve gayrimenkul malların ya tümünün veya bir kısmının değerinden alınan dolaysız bir vergidir. Birinci durumda kişilerini bireysel olarak ve ailevi durumlarını da göz önünde bulundurmak suretiyle alınan ve sadece gelişmiş toplumlarda uygulanabilen bir sübjektif nitelikteki genel servet vergileri, ikinci durumda ise, servet vergilerinin ilkçağlardan beri yaygın bir şekilde uygulanan ve günümüzde serbest piyasa ekonomisinin geçerli olduğu her ülkenin vergi sistemi içinde gelir vergisinin yanı sıra yer alan objektif nitelikteki emlak vergisi söz konusudur. Ayrıca zamanımızda yüksek değerli menkul malların kullanımını halk

¹ Türk, *Maliye Politikası*, s.300

arasında yaygınlaşmasına paralel olarak, servet vergilerinin kapsamına bazı menkul mallar (örneğin motorlu kara taşıtları) da alınmıştır.¹

Servet vergileri gelir vergisinin vergilendirmediği, fakat ödeme gücü açısından büyük önemi olan iktisadi değerleri içine almaktadır. Gelir vergisinin yanı sıra yansıtılamayan servet vergileri gelir dağılımının iyileştirilmesinde kullanılabilecek en önemli araçtır. Servet vergilerini kendi içinde serveti oluşturan bütün mal varlıklarından alınan servet vergileri ile sadece belirli bir takım varlıklardan alınan servet vergileri şeklinde ikili bir sınıflandırmaya tabi tutmak mümkündür.² Servet vergileri, hem gelir temininde hem de gelir dağılımındaki eşitsizlikleri düzeltmekte etkin bir araç olarak kabul edilebilir.

1.4.1 Servetten Alınan Vergiler

Servet vergileri genel olarak servet kavramının içeriğini oluşturan bütün mal varlıklarından alınabileceği gibi sadece belirli bir takım varlıklardan da alınabilir. Birinci durumda genel servet vergileri, ikinci durumda ise özel servet vergileri söz konusudur. Aşağıda önce genel ve özel servet vergilerinin gelir dağılımını düzenlemede yüklendiği fonksiyon, daha sonra da özel servet vergilerinin bugün en yaygın olanı yani emlak vergilerinin gelir dağılımı üzerindeki etkisi değerlendirilecektir.

1.4.1.1 Genel Servet Vergileri

Servet dağılımının, gelirin yeniden dağılımında etkili olması isteniyorsa, yeni oluşan serveti de dikkate alınması gerekmektedir. Bilindiği gibi servetin yeniden oluşumu tasarruflar tarafından belirlenir. Gelir dağılımının bozuk olduğu bir ortamda tasarruflar, daha ziyade yüksek gelirli grup tarafından yapılabilir. Böylece, bu grubun serveti daha da artacak ve bunun sonucunda kişisel gelir dağılımı daha da bozulacaktır. Böyle bir durumda yeniden dağıtıcı bir gelir vergisi, gelir dağılımında meydana gelen olumsuzluğu frenleyememekle birlikte, bu durumu durdurmak ya da tümüyle tersine çevirmek olanağına sahip değildir. Fakat düşük gelir sahiplerine

¹ Turhan, *Vergi Teorisi ve Politikası*, s.171

² İsmail Türk, *Kamu Maliyesi*, 2. b., Ankara: Turhan Kitabevi, 1996, s.128

tasarrufu teşvik için vergi kolaylıkları tanımak suretiyle, bunların tasarruf yeteneğini ve bir dereceye kadar da tasarruf eğilimini arttırmak mümkündür.¹

Vergilemenin mali amacı bir yana bırakılacak olursa, servet vergilerinin toplumdaki gelir veya servet farklılıklarını gidermede etkili bir araç olduklarına şüphe yoktur.

Bu verginin uygulanmasındaki en önemli sosyal amaç, servet dağılımındaki aşırı bozulmanın yol açtığı adaletsiz gelir dağılımının düzeltilmesidir. Kamu ekonomisi ilkelerine göre yaygın anlayışın tersine gelir dağılımını; yüksek artan oranlı gelir ve lüks tüketim vergileriyle iyileştirme olanağı pek yoktur. Çünkü vergi oranı artıkça, bir taraftan bu vergilerden kaçınma olanağı, diğer taraftan da artan vergi kaçakçılığı artmakta; böylece vergi gelirlerinde beklenen artış sağlanmamaktadır. Buna karşılık, servet vergileri iki yönlü etki ile gelir dağılımını iyileştirmektedir. Bunlardan birincisi, gelir dağılımındaki kötüleşmenin temel nedeni olan servet dağılımındaki uçurumun ortadan kaldırılması; ikincisi ise, dolaylı olarak gelir, kurumlar ve tüketim vergilerinin hasılatını artırması biçimiyle ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, kişisel servet vergisi kapsamlı bir vergi olduğundan ve servet vergisi beyannamesinde bütün servet ve gelir unsurları yer alacağından; gelir, kurumlar ve tüketim vergilerinin matrahı otomatik olarak saptanabilmektedir.²

Genel servet vergileri de, gelir vergisi gibi yansıtılamayan vergilerdendir. Bu vergiler genellikle konuldukları kişi üzerinde kalırlar. Böyle bir vergi, ilke olarak tüm servet unsurlarını ve herkesi hedef aldığına göre, belli servet unsurlarının diğerleriyle değiştirilmesi, başka alanlara servet kaydırılması gibi yollarla vergiden kurtulmak mümkün değildir. Üstelik burada matrah servet de olsa vergi gelirden ödeneceği için, kişilerin servet arzını azaltarak, servet unsurlarının fiyatını yükseltmeleri, böylece vergiyi başkalarına yansıtmaları söz konusu değildir.³ Örneğin, asgari servet indirimi artan oranlı tarife gibi kurumları içeren şahsi genel servet vergileri ile veraset ve intikal vergisi gibi vergiler, gerek servet gerekse gelir dağılımının denkleşmesine yol açarlar. Gelirin yeniden dağılımı için, özellikle tereke

¹ Haller, a.g.e., s.294

² Orhan Şener, *Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi*, 7.b., İstanbul: Beta Yayınları, 2001, s.289

³ Özhan Uluatam, *Kamu Maliyesi*, 7. b., Ankara: İmaj Yayıncılık, 2001, s.363

vergisi olarak düzenlenen veraset vergisi ile potansiyel gelir niteliğinde olan servet artışlarını yükümlü kılan vergileme şekillerinden yararlanılabilir. ¹

1.4.1.2 Emlak Vergisi

Bina ve arazi üzerinden alınan emlak vergisi bazı durumlarda gelir dağılımını iyileştirici bir fonksiyon üstlenmektedir. Bina ve arazi vergisinin gelir dağılımı üzerinde etkisi bina ve arazilerin gelir grupları arasındaki dağılımı ile ilgili bir konudur. Özellikle az gelişmiş ülkelerde binaların çoğu yüksek gelir gruplarının elinde bulunduğundan (bina sahipleri geniş muafiyet ve istisnalardan yararlanmıyorlarsa) bina vergisi gelir dağılımını düzenleyici yönde etkilemektedir. Arazi vergisinde ise, arazinin yüzölçümü küçük ve bu arazi üzerinde küçük işletmeler üretim yapıyorsa, arazi vergisi gelir dağılımında eşitsizlikleri artıracaktır. Ancak, arazi vergisi yüzölçümü küçük arazileri vergilendirirken, yüzölçümü büyük arazilerden artan oranlı alınmıyorsa, gelir dağılımındaki eşitsizlikleri azaltabilir.

Özellikle az gelişmiş ekonomilerde tarım sektöründe toprak dağılımı büyük eşitsizlikler gösterdiği için arazi vergisinin dikkate alınması gerekmektedir. Örneğin, arazi vergilerinin bu ülkelerde değer üzerinden alınması gelir dağılımında eşitsizliği artırır.²

Emlak vergilerinin yansıma özelliği ise şu şekildedir: Kişinin kendi kullandığı emlak üzerindeki vergi yansıtılamadığı halde, emlak satıldığı zaman kapitalize edilebilir ve yeni alıcı yükü taşımayabilir. Kiraya verilen mülk üzerindeki vergi ise, bina piyasası koşullarına göre yansıtılabilir. Kiralık binaların arzının fazlalığı veya kiralık binaların talebinin azlığı halinde, emlak sahiplerinin normal gelirden çok fazla kazanmaları ve vergideki artmanın kiralarda artmayı sonuçlandırmaması halinde yansıma güçtür.³

Ancak bir başka yaklaşıma göre işletmeler sahip oldukları mülk için ödedikleri vergiyi ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarına ekleyerek yansıtabilirler. Bu nedenle işletme mülkü üzerindeki verginin bir kısmı fiyatların yükselmesine

¹ Turhan, *Vergi Teorisi ve Politikası*, s.272

² Emine Orhaner, *Kamu Maliyesi*, 3.b., Ankara: Gazi Kitabevi, 2000, s.272

³ Çağlayan, a.g.m., s.45-59

neden olursa, bu durumda vergi o mala yapılan üretim harcamalarına göre dağıtılır. Büyük işletmelerin mülklerine kendilerinin sahip olmaları küçük işletmelere nazaran vergi ödemelerine sebep olur. Fakat kendi mülklerine sahip olmanın faydası da olduğu için bu yansımayı az etkiler. Veya kiraya verilen mülk için ödenen vergi kiralar değiştirilerek yansıtılabilir.¹ Bu sonuç uzun süreli anlaşmalar olmaması ve bina talebinin gayri elastiki olması durumunda mümkündür.

Özet olarak, emlak vergisi genel yapısı itibariyle yansıtılamayan bir vergi olmakla beraber, özel durumlar söz konusu olduğunda yansıtılabilir. Bu nedenle emlak vergisinin gelir dağılım üzerinde olumlu bir etki yaptığı söylenebilir.

1.4.2 Servet Transferinden Alınan Vergiler

Servet transferinden alınan vergilerde, vergilemenin konusu servetin varlığı değil, belirli menkul ve gayrimenkul malların gerek karşılıksız gerekse bir karşılığa dayanarak bir kişiden diğerine transfer edilmesi işlemidir. Servet transferi üzerinden alınan vergilerin içinde, emlak alım vergisi ile veraset ve intikal vergisi bulunmaktadır.

1.4.2.1 Emlak Alım Vergisi

Emlak alım vergisi, gayrimenkuller üzerindeki mülkiyet hakkının bedel karşılığı devri nedeniyle alınan bir çeşit servet transferi vergisidir. Emlak vergisinin aksine, burada vergiyi doğuran olay, verginin konusunu oluşturan gayrimenkullerin mülkiyeti değil, bunların başkalarına transfer edilmesi için gerekli olan hukuki işlemlerin yapılmasıdır. Yükümlülerin kişisel ve ailevi durumlarını dikkate almayan ve bu özelliği ile objektif olan emlak alım vergisinin matrahı, gayrimenkulün satış fiyatıdır.² Ancak emlak alım vergisinin hangi tür vergilere dahil olduğu, hususundaki görüşler arasında tam bir uyum yoktur.* Emlak alım vergisinin servet transfer vergisi

¹ William J. Shultz and Lowell C. Harriss, *American Public Finance*, 8th ed., New Jersey, Prentice-Hall Inc, 1965, s.370

² Turhan, *Vergi Teorisi ve Politikası*, s.187

* Gayrimenkulleri edinmenin ödeme gücünün bir belirtisi olduğu ve bölgesel nitelikteki kamusal masraflara neden olduğu esastan hareket ederek, yani ödeme gücü ve faydalanma ilkesine ilişkin düşüncelere dayanarak, emlak alım vergisini haklı göstermeye çalışan geleneksel mali görüşe göre söz konusu verginin servet transferinden alınan vergiler arasında incelenmesi gerektiği halde literatürde,

içerisinde yer aldığı kabul edildiğinde, bu verginin gelir dağılımını düzenlemeye yönelik bir araç olduğu ifade edilebilir.

1.4.2.2 Veraset ve İntikal Vergisi

Servetin vergi ödeme gücünün bir göstergesi olarak kabul edilmesi; genel bir servet vergisi, sahip olunan belirli servet unsurlarının vergilendirilmesi ve servetin el değiştirmesi nedeniyle vergi alınması gibi alternatifleri ortaya çıkarmıştır. Servetin el değiştirmesi nedeniyle alınan bir vergi olan veraset ve intikal vergisi, veraset yoluyla ya da ivazsız olarak gerçekleşen intikallerle ilgili bir vergidir. Bunlardan veraset vergisinde, kurumsal olarak terekenin ya da miras paylarının vergilendirilmesi usulüne yer verildiği gibi, bunların karma uygulamasına da yer verilebilmektedir.¹

Servet intikallerinin vergilendirilmesi üzerinde duranların savunmuş oldukları görüş, miras hakkının fırsat eşitsizliğine yol açmasıdır. Çünkü miras olayı eşit kabiliyetlerin eşit şartlarda işe başlamalarını engelleyecek bir niteliğe sahiptir. Bir kimsenin kendisinin herhangi bir katkısı olmaksızın ortaya çıkan ekonomik imkanlardan yararlanarak işe başlaması daha başlangıçta başkalarına üstünlük kurmasını sağlar. Bu nedenle servet ve intikal vergileri, miras olayının bu olumsuz etkileri gidermede, gelir ve servet dağılımını dengeleyici özelliğe sahiptir.² Servet vergilerinde artan oranlı tarife uygulanması nedeniyle, servetin belirli ellerde toplanması engellenerek her yeni nesile intikalinde servet törpülediği için, gelir ve servet dağılımını daha adil kılma özelliği vardır.

Veraset vergisi mirası bırakan tarafından ödenmeyen yıllık vergilerin toplamı olduğu ve verginin kaynağının miras olarak bırakılan terekenin değerini temsil edilen sermayeye çevrilmiş olan yıllık vergini toplamı olduğu,³ görüşünün yanında veraset vergisinin mirası alan üzerinde olduğunu kabul eden görüşler de söz konusudur.

bu verginin gayrimenkullerin alım satımına ilişkin muameleleri vergilendirmeyen genel muamele vergisini tamamlayıcı bir vergileme şekli olduğu ve bu nedenle kullanılmasını hedef alan gider vergilerine dahil edilebileceği görüşüne de yer verilmektedir.

¹ Abdurrahman Akdoğan, *Türk Vergi Sistemi ve Uygulaması*, 3.b., Ankara: Gazi Kitabevi, 2001, s.386

² Sami Kükrer, *Türk Vergi Sisteminde Servet İntikallerinin Vergilendirilmesi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 256, 1987, s.25

³ Antonio De Viti De Marco, *First Principles of Public Finance*, Tran. Edith Pavlo Marget, Great Britain: Alden Press, 1936, s.362

Miras bırakan veya bağışlayan vergiyi hesaba alarak daha fazla miras bırakmak veya bağışlamak için istihlakini azaltırsa, yükün onun üzerinde olduğu düşünülebilir. Bu gerçekleşmediği takdirde, vergi mirası veya bağışı alanlar üzerinde kalır. Vergini mirası veya bağışı alanlar tarafından dar anlamda yansıtılması mümkün değildir.¹

Veraset ve intikal vergisinin bütün karşılıksız mal intikallerinden alındığına daha önce işaret edilmişti. Verginin veraset yoluyla karşılıksız (ivazsız) mal kazanılmasından olduğu gibi, yaşayanlar arasındaki karşılıksız intikallerden alınması da söz konusudur. İvazsız mal kazanımlarının vergilendirilmesinin asıl nedeni, miras bırakacak olanların hayatta bağışlar yaparak bu vergiden kaçınma imkanını ortadan kaldırmaktır. Bu sebeple, hemen her ülkede, bir taraftan mirastan vergi alınırken; hayattakiler arasında yapılan bağışlar da vergi konusuna dahil edilir. Piyangolar ve ikramiyeler gibi intikaller de iktisadi bakımdan az çok diğerleri gibi ivazsız intikal niteliğinde olduğundan, genellikle bu verginin kapsamına alınmaktadır.²

Gelir dağılımında meydana gelen dengesizliğin, üretim faktörlerinin farklı dağılım biçimi göstermesinin özellikle miras kurumundan ileri geldiği de öne sürülmektedir. Üretim sürecinde önemli bir etken olan sermaye birikimi, tasarrufların arttırılmasıyla gerçekleştirilebilir. Ancak geçmiş dönemlerde biriktirilen ve servet öğelerine dönüştürülen varlıkların miras kurumu kanalıyla elde edilip üretim sürecine sokulmasıyla birlikte yüksek gelir düzeylerine ulaşma şansı daha yüksektir. Böylece, miras kurumu servetlerin nesiller boyunca topluma dönüştürülmesini engelleyen ve servetlerin belirli ellerde toplanmasına yardımcı olan bir kurum olarak gelir ve servet dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir.³ Bu nedenle veraset ve intikal vergisi, gelirin yeniden dağılımını sağlamaya yönelik bir araç olarak kullanılmaktadır.

Veraset ve intikal vergileri doğrudan doğruya servet üzerinden alınan bir vergi türüdür. Bu vergiyle servet bir nesilden diğer bir nesile geçerken törpülenir veya budanır. Yani bu vergiler ile, devlete gelir sağlamaktan çok servet dağılımını eşitleme ve çalışmadan servet sahibi olmayı kısıtlama amacı güdülmektedir. Bu niteliği ile bu vergi yapısı bakımından vergilemede şahsiyet prensibini uygulamaya

¹ Arsan, *Vergi Yükü Üzerine Bir İnceleme*, s.88

² Kenan Bulutoğlu, *Türk Vergi Sistemi*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1970, s.333

³ Heper, a.g.e., s.53

son derece elverişlidir. Bu sebeple murisin bıraktığı terekenin değeri ve mirasçıların murise akrabalık derecesi göz önünde tutularak veraset ve intikal vergisi şahsi gelir vergileri gibi artan oranlı olarak uygulanır. Bu verginin servet ve gelir dağılımını eşitleyici yönde etkilemesi, verginin istisna hadlerinin az vergi tarifesinin yüksek olmasına bağlıdır. Ayrıca, terekede değer tespitinin gayrimenkullerin tapu sicilindeki kayıtlı değerler üzerinden değil, piyasadaki rayiç değerler üzerinden yapılması gerekir.¹

Sonuç olarak, gelir dağılımını daha adil hale getirilmesinde veraset ve intikal vergilerinin önemi yadsınamaz. Veraset vergisi ile servet dağılımı dengelenirken, intikal vergisinde servet yoluyla elde edilen gelirlerin belirli kişiler ve ailelerin ellerinde toplanması engellenmektedir. Böylece kişisel gelir dağılımı üzerinde yeniden düzenleyici bir etki meydana getirilir. Bu vergi türünden gelir dağılımını düzenlemeye yüksek bir fayda bekleniyorsa, diğer vergi türlerinde olduğu gibi muafiyet ve istisnaların en az seviyede olması gerekir. Yani vergi yapısının, dengeyi daha da bozucu sonuçlar meydana getirmeyecek şekilde yapılması gerekir.

1.4.3 Değer (Servet) Artış Vergisi

Servet vergilemesinin bir başka şekli, tüm servet tutarı yerine servet mevcudunda veya serveti oluşturan belirli unsurlarda (sahibinin hiçbir kişisel emeği olmaksızın) meydana gelen değer artışlarını yükümlü kılmayı amaç edinen servet artışı vergileridir. Bu tür vergiler ya her türlü servet artışını vergilendiren genel servet artışı vergileri veya sadece serveti oluşturan belirli unsurlarda meydana gelen değer artışlarını vergiye tabi tutan özel servet artışı vergileri şeklinde düzenlenebilir.²

Servetteki değer artışlarının vergilendirilmesi ekonomik ve sosyal görüşlere dayanır. Ekonomik görüşler geniş ölçüde iktisadi kalkınma ile ilgilidir. Zira büyük servet eşitsizliklerinin iktisadi kalkınmaya engel bir faktör olarak ortaya çıktığı, çağdaş kalkınma iktisatçıları tarafından kabul edilmektedir. Sosyal görüşler ise, fırsat eşitliği ile ilgili bulunmaktadır; servetteki değer artışları, konjonktüre bağlı olarak kişiler arasında fırsat eşitliğini bozduğundan, servet sahiplerinin servetlerindeki

¹ Türk, *Maliye Politikası*, s.303

² Turhan, *Vergi Teorisi ve Politikası*, s.188

artışın vergilendirilmesi uygun görülmektedir.* Kaldı ki, servetteki değer artışlarının vergilendirilmemesi, kazançları vergiye tabi yatırımların yön değiştirip vergi sisteminin boşluklarından yararlanmasına ve ekonomideki kaynak dağılımının bozulmasına sebep olur. Hiç şüphesiz, böyle bir durum gelir vergilerinin gelir dağılımındaki eşitsizlikleri düzeltme fonksiyonunu yerine getirmesine fırsat vermez.¹

Servetin değerinde ortaya çıkan artışın gelir dağılımını düzenleme politikaları çerçevesinde vergilendirmesi ile adaletsizlik belli ölçüde giderilecektir. Böyle bir düzenleme söz konusu olmaz ise adil olmayan durum daha da adaletsiz bir hal alacaktır.

1.4.4 İstisnai (Ek) Servet Vergileri

İstisnai servet vergileri, genellikle olağanüstü durumlarda servet üzerinden alınan bir vergi türüdür. Bu olağanüstü durumlar; savaş ve kriz dönemleri olabileceği gibi, doğal afet dönemleri de olabilmektedir.

Bu tip kriz dönemlerini izleyen devrelerde, devletin karşılaştığı ihtiyaçlar fazla, bu ihtiyaçları karşılayacak gelirler ise yetersizdir. Halbuki, bu olağanüstü zamanlarda, vatandaşların bir kısmı işlerine ara verirken, bir kısmı cephelerde kan vergisi öder, başka bir kısmı da varlıklı halden varlıksız hale düşer. Bütün bu durumlar nedeniyle meydana gelir.² Bu dönemleri takip eden zamanda tahsil edilen servet vergileri istisnai (ek) servet vergilerini meydana getirmektedir.

İstisnai veya ek servet vergileri olarak da adlandırılan bu vergi türü gelir dağılımını olumlu yönde etkilediği kabul edilmektedir.

* Ancak şu da unutulmamalıdır ki, servet artış vergileri, servetin değerinde kişilerin özel faaliyet ve çabalarıyla oluşan artışlar değildir. Bu artışlar genellikle ekonomik konjonktür ve bazı istisnalara bağlı olarak ortaya çıktığı için kimi zaman fazla tepkiyle karşılanmaz. Çünkü benzer artışlar, pek çok kişinin varlığını etkilemektedir.

¹ Türk, *Maliye Politikası*, s.302

² Türk, *Maliye Politikası*, s.303

1.5 Gider (Harcama) Vergileri

Gider vergileri üretilen, satılan ve tüketilen mal ve hizmetler üzerine konulan vergilerdir. Gelir ve servetleri elde edildikleri zaman değil, harcadıkları zaman mal ve hizmetlerin fiyatları içine gizlenmiş olarak vergilendirirler. Çoğunlukla gayri şahsi vergilerdir. Yani, vergi yükümlüsünün şahsi durumunu dikkate almaksızın üretim, tüketim, değişim gibi olaylara dayanırlar. Miktarı ferdin tüketim harcamalarına göre değişir; vergilenmiş malları daha çok kullananlar diğerlerine göre daha fazla vergi öderler. Gider vergileri gelirin yalnız harcanan kısmını hedef tutarlar; tasarruflar gider vergisine konu olmazlar.¹

Gider vergileri tersine artan oranlı özelliğe de sahip olabilir. Kişinin geliri arttıkça tükettiği mal ve hizmetler üzerinden ödediği verginin gelire oranı küçülür. Yani, tüketim vergilerinin gelir dağılımı üzerindeki etkisi, gelir düzeyi arttıkça tüketicinin toplam vergi yükünün azalması biçiminde ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, düz oranlı bir tüketim vergisi gelire oranlandığı zaman düşük gelirli tüketiciler yönünden gerçek vergi yükünün yükseldiği, yüksek gelirli tüketicilerin vergi yükünün ise gerçek anlamda düştüğü görülür.² Başka bir ifadeyle, artan gelir ile birlikte tüketimin bu gelire oranı düşmektedir. Ayrıca, mali açıdan önemli bir husus da, tüketim (gider) vergilerinin kitlelerin kullandığı keyif verici maddeler ile ihtiyaç maddeleri üzerinden alınan vergiler olmasıdır. Son olarak, birçok özel tüketim vergisi, fiyatlardan bağımsız ve miktar esasına dayalı bir vergi olarak düzenlenmektedir.

Bu niteliğe sahip olan bir vergide gelir dağılımını denkleştirme yönünde yapılacak gayretlerin, her şeyden önce, tersine artan oranlı etkiyi olabildiğince küçük tutmaya yönelik olması gerekir. Bu amaca ulaşmak için, gider vergilerinin odak noktasını oluşturan ve genel bir tüketim vergisi olan katma değer vergisinde bazı zorunlu ihtiyaç maddelerini vergiden istisna etmek ya da çok düşük oranlı vergilendirmek gerekmektedir.

¹ Arif Erginay, *Kamu Maliyesi*, 9.b., Ankara: Turhan Kitabevi, 1983, s.102

² Şener, a.g.e., s.280

Tüketim vergilerinin gelir dağılımı üzerindeki olumsuz bir etkisi de, yansıma mekanizmasıyla çıkar. Tüketim vergilerinin önemli bir bölümü, piyasa mekanizmasının arz ve talep koşullarına bağlı olarak, yükselen fiyatlar içinde tüketiciye aktarılmaktadır.¹

Bu vergileri ödeyenlerin gelir düzeylerine bakılmaksızın, aynı oranda vergi alınması, gelir düzeyi düşük ve buna bağlı olarak tüketim eğilimleri yüksek kesimler aleyhine bir durum meydana getirir. Bu nedenle, gider vergilerinin kişisel gelir dağılımını bozucu yönde etki yaptığı ifade edilmektedir.

Bu olumsuz etkinin ortadan kaldırılabilmesi için, gider vergisi konulan malların ve bu malları tüketen kesimlerin özelliklerinin dikkate alınması ile vergi oranlarının farklılaştırılması veya/ve verginin kaldırılması önerilmektedir. Bu çerçevede gider vergilerinin kendi içinde genel ve özel diye ikiye ayrıldığı görülmektedir.²

1.5.1 Genel Tüketim Vergileri

Genel tüketim vergisi istisna ve muafiyetler dışında firmaların bütün mal ve hizmet satışlarını vergilendiren global karakterde bir gider vergisi türüdür. Burada vergi ödeyicisi, ekonomik faaliyette bulunan her kademedeki özel ve kamu teşebbüsleridir. Buna karşılık, kanun koyucunun iradesine göre fiyatlara ilave edilmek suretiyle tüketicilere devredilmesi gereken bu verginin vergi taşıyıcısı tüketicilerdir. Bu nedenle bu vergiler gelir dağılımının az gelirli gruplar aleyhine ve yüksek gelirli gruplar lehine bozulmasına yol açar.³

Genel tüketim vergilerinin yapısında varolan eşitsizlikleri ortadan kaldırmak için, bu vergilerin de kendi içinde yayılı ve toplu tüketim vergisi ile katma değer vergisi şeklinde düzenlendiği görülmektedir. Bu vergilerin her biri gelir dağılımı üzerinde farklı etkilere sahiptir.

¹ Şener, a.g.e., s.281

² Uysal, a.g.e., s.94

³ Eker, Altay ve Sakal, a.g.e., s.286

1.5.1.1 Yayılı Tüketim (Muamele) Vergileri

Bu tür tüketim vergilerinde imalatın her aşaması veya ticaret zincirinin her halkası satış fiyatları üzerinden vergilendirilir. Vergi her aşamada tekrarlanır. Onun için yayılı tüketim vergilerine şelale vergileri de denir.

Yayılı muamele vergilerinde vergi konusu işlemlerinin tanımı çok kolaydır. Vergi mevzuunun çok geniş olması nedeniyle belirli bir hasılatı oranlar uygulamak suretiyle elde etmek mümkündür. Aynı nedenle, bu vergilerde kaçakçılık da az olur. Her üretim ve dağıtım aşamasında alındıklarından vergi, etkisini bütün teşebbüsler üzerinde göstermekte, böylece bu vergi yalnız bir kısım teşebbüs grubu üzerinde baskı doğurmamaktadır.¹ Yani, yayılı tüketim vergilerinde vergiler kümülatif, birikimli olarak fiyatlar içinde tüketicilere yansır. Vergi böylece piramitleşme ve kartopu etkisi meydana getirir. Yayılı tüketim vergileri çok aşamalı imalat sürecini cezalandırır, işletmelerde dikey birleşmelere sebep olur ve imalatın rasyonelliğini bozabilir.² Ayrıca yayılı tüketim vergilerinde her aşamada vergi alındığı için vergiye baz olan aynı matrahın birkaç kez vergilendirilmesi de söz konusu olmaktadır.³

1.5.1.2 Toplu Tüketim (Muamele) Vergileri

Toplu tüketim vergileri imalatın tek safhasında veya ticaret zincirinin tek halkasında bir defaya mahsus satış fiyatları üzerinden alınır. Toplu tüketim vergilerinde vergi tektir. Bu vergi üretilen mallar imalatçıdan toptancıya geçerken alınırsa üretim (istihsal) vergisi; perakendeciden tüketiciye geçerken alınırsa tüketim (istihlak) vergisi adını taşır. Toplu tüketim vergilerinde vergi bir defa alındığı için, verginin oranı yüksektir. Bu durum vergi kaçakçılığına, vergi yükümlülerinin bilerek ve isteyerek vergi kanunlarını ihmal etmelerine ve hazine gelir kaybına uğramasına sebep olur.⁴

¹ Erginay, a.g.e., s.104

² Türk, *Kamu Maliyesi*, s.147

³ Arif Nemli, *Kamu Maliyesine Giriş*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayın No:2565, 1979, s.209

⁴ Türk, *Kamu Maliyesi*, s.146

Toplu tüketim vergilerinde verginin tek aşamada alınması yansıma sorununa da neden olmaktadır. Genel toplu tüketim vergilerinin kişisel gelir dağılımı ile beraber fonksiyonel gelir dağılımını da olumsuz yönde etkilediği ifade edilebilir.

Toplu tüketim vergilerinde de, diğer tüketim vergilerinde var olan yansıtılabilirlik özelliği dolayısıyla vergi ödeyicisi yine tüketicidir. Bu özelliği ile bu vergiler, kişisel gelir dağılımının düşük gelirli gruplar aleyhine ve yüksek gelirli grupların lehine bozulmasına yol açar. Ancak, zorunlu ihtiyaç maddelerinin vergi dışı bırakılması yolu ile gelir dağılımındaki bu adaletsizlik bir ölçüde azaltılabilir. Diğer taraftan yüksek gelirli olanların daha çok kullandığı lüks mallar üzerinden daha yüksek oranda vergi alınmasıyla, kişisel gelir vergilerinde mevcut en az geçim indirimi ve artan oranlılık gibi kurumlara benzer uygulamalar için söz konusu edilmiş olur.¹

1.5.1.3 Katma Değer Vergisi

Genel tüketim vergilerinin sakıncalarını ortadan kaldırmak amacıyla, katma değer vergisi geliştirilmiştir.

Katma değer vergisi, ekonomideki mal ve hizmet alımlarını yatay ve dikey olarak tamamiyle kavrayabilmekte, mal ve hizmet üretimini tüketicilere intikal edinceye kadar tüm safhalarda vergilendirme imkanını sağlayabilmektedir. Katma değer vergisi, tabanı milli gelir olan bir vergidir. Vergi tabanının genişliği, vergide tarafsızlık ilkesinin gerçekleştirilebilmesini sağladığı gibi taşıyıcı kesimler üzerindeki vergi yükünün hafif olması sonucunu da doğurur.²

Malların üretim ve dağıtımına ilişkin her aşamasında alınması nedeniyle, yaygın tüketim vergisine benzeyen katma değer vergisinin temel özelliği, her aşamada mükelleflerin kendinden önce ödenen vergiyi, kendi ödeyeceği vergiden mahsup etmesidir. Bu yapısı nedeniyle mükelleflerin birbirini kontrol etmesi sonucunu doğurur. Kaçakçılığın ortaya çıkmasını önemli ölçüde engelleyen bu yapıya karşın, verginin nihai tüketicilere yansımalarını engellemek güçtür. Bu nedenle kişisel gelir

¹ Eker, Altay ve Sakal, a.g.e., s.288

² Tekir, a.g.e., s.169

dağılımını bozucu etkiler yapabilmektedir. Ancak katma değer vergisinin mallara göre farklılaştırılabilmesi ve böylece düşük gelir gruplarının bütçeleri içinde yer tutan tüketim mallarında düşük oranların uygulanması suretiyle, kişisel gelir dağılımı açısından olumlu etkiler sağlanabilmektedir.¹

Ayrıca bu verginin üretimin her aşamasından alınması nedeniyle gelir vergisi için bir kontrol aracı kullanılabilmekte ve böylece gelir dağılımının iyileştirilmesinde kullanılabilen bir araç haline gelmektedir.

1.5.2 Özel Tüketim Vergisi

Ekonomik sürecin üretim ve dağıtım aşamalarında veya bunlardan sadece birinde istisna ve muafiyetler dışındaki bütün mal ve hizmetlerden genel olarak alınan muamele vergisine karşılık ayrı ayrı belirtilen bazı mal ve hizmetlerden alınan vergilere özel tüketim vergileri adı verilir. Vergilemeye yönelen tepkileri asgari düzeye indirme açısından bu vergi diğer vergileme şekillerine kıyasla daha elverişli bir vergi türüdür.

Özel tüketim vergisi sadece bazı mal ve hizmetlerin satışını öngördüğünden, genel tüketim vergisine nazaran daha dar kapsamlıdır. Genelde talebin gelir elastikiyeti yüksek olan mal ve hizmetler üzerine konulması ile, tüketim harcamalarının fertlerin ödeme gücüne daha iyi bir şekilde yansıtılması sağlanır.

Bilindiği gibi lüks mallara, yapılan harcamaların artışı gelir seviyesinin yüksekliği ile orantılıdır. Bu bakımdan lüks sayılan bazı mallar üzerinden alınan lüks özel tüketim vergilerine ödeme gücü ilkesi uygulanabilir. Başka bir deyişle, bu tür özel tüketim vergileri, vergi ödeme gücünün uygun ölçeğini teşkil ettiği varsayılan tüketim harcamalarına uygun bir yük dağıtabilir. Birçok gelişmiş ülkede özel tüketim vergilerinin geniş ölçüde bu esas üzerine konulmasının nedeni budur.² Aynı durum az gelişmiş ülkelerde lüks mallar üzerine uygulandığı zaman, özel tüketim vergisinin bazı sakıncalı yönleri ortaya çıkmaktadır. Ödeme gücünün daha güvenilir bir kriteri olur düşüncesiyle bütün mal ve hizmetler için yapılan tüketim harcamaları yerine

¹ Uysal, a.g.e., s.95

² Nihat Edizdoğan, *Teoride ve Uygulamada ÖTV*, Bursa: Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, İşletme Fakültesi Yayın No:6, 1981, s.19

sadece lüks mallara yönelenler üzerinde durulunca, talebi gelir karşısında progresif (artan oranlı) gelişme gösteren maddelerin bulunması gerekir. Bu özellikteki mal ve hizmetler sayıca az olduğundan daha fazla gelir elde etmek isteyen devlet lüks mallar yanında düşük gelir tabakasındaki fertlerin kullandığı malları da verginin kapsamına alabilir. Bu durumda özel tüketim vergisi de genel satış vergisi gibi regresif (gerileyici) bir nitelik kazanır.¹ Böyle bir durumda bu vergi türü gelir eşitsizliğini artırıcı bir etkiye neden olur. Halbuki bu vergiler gelişmiş ülkelerde gelir dağılımında adaleti sağlamak amacıyla kullanılır. Kısaca özel tüketim vergilerinin yüksek gelirli grupların kullandığı tüketim malları üzerine uygulanması durumunda, kişisel gelir dağılımını düzenleyici etkiler yapabilmektedir.

Görüldüğü gibi gelişmiş ülkelerde özel tüketim vergileri genellikle gelir dağılımını sağlamak amacıyla lüks sayılabilecek mallar üzerinden alındıkları halde, gelişmekte olan ülkelerde mali amaç ağırlık kazanmakta ve zorunlu ihtiyaç maddeleri vergilendirilmektedir. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde bu vergiler tersine artan oranlı bir nitelik taşımakta ve gelir eşitsizliklerine yol açarak esasen eşit olmayan gelir dağılımını bir kez daha eşitsiz hale getirebilmektedir. Ancak genel kanaat, bu verginin miktar esasına dayalı spesifik vergiler olmaları halinde, gelir dağılımı üzerinde olumsuz etkileri arttırması dolayısıyla verginin belirli bir şekilde tersine artan oranlı bir duruma gelmesidir.²

Sonuç olarak, gider vergilerinin genelde kişisel gelir dağılımı üzerinde olumsuz etkiler yaptığı ve bunun giderilmesi amacıyla getirilen düzenlemelerin de yansıtma ve kaçakçılık gibi nedenlerle beklenen iyileşmeyi sağlayamadığı ve fonksiyonel gelir dağılımını da girişimciler lehine bozduğu ifade edilebilir.³

1.5.3 Gümrük Vergileri

Gümrük vergisi, malların gümrük sınırını aşması ithalat, ihracat veya transit dolayısıyla alınır. Buna göre gümrük vergisi de ithalat gümrük vergisi, ihracat gümrük vergisi ve transit gümrük vergisi gibi isimler alır. Günümüzde ise bazı küçük

¹ Nemli, a.g.e., s.229

² Edizdoğan, a.g.e., s.20

³ Uysal, a.g.e., s.95

uygulamalar hariç sadece ithalat dolayısıyla sınırı aşan mallardan gümrük vergisi alınmakta ve bunlara sıfat kullanmaksızın gümrük vergileri adı verilmektedir.¹

Gümrük vergilerinin “spesifik” ve “advalorem” olmak üzere iki türü bulunmaktadır. Spesifik gümrük vergileri ağırlık, hacim, uzunluk veya bunlara benzer ölçüm birimlerine göre; advalorem vergiler ise değer oranına göre toplanmaktadır. Bazı ürünler için ise her iki tür uygulanabilmektedir.² Önceleri gümrük vergileri daha ziyade spesifik esasa göre alınmakta iken, günümüzde hemen her yerde kıymet (advalorem) esası uygulanmaktadır.

Teorik açıdan çeşitli yansıma imkanları üzerinde durulan gümrük vergisi ve ithalat vergilerinin de diğer dolaylı vergiler gibi ithalatçı veya satıcılar tarafından tüketicilere yansıtıldığı kabul edilir.³ Gümrük vergileri objektif niteliğe sahip olup, dolaylı vergiler grubunda yer almaktadır. Bu vergiler, malı ithal eden kimseden alınmakla beraber burada kanun koyucunun, asıl amacı, bu malların tüketen kişileri vergilendirmektir. Çünkü gümrük vergileri genellikle çok kolay bir şekilde piyasa mekanizmasına bağlı olarak fiyat içinde tüketiciye doğru yansıtılabilmektedir. Piyasa koşullarının elverişli olmaması halinde ise bu tür vergilerin yansıtılması güçleşmektedir.

Gümrük vergileri mali, ekonomik ve sosyal amaç için konulmuş vergilerdir.⁴ Bu vergilerin geleneksel mali amacı hazineye gelir sağlamak, ekonomik amacı ise, ekonomideki yerli endüstrileri korumak, yerli ve yabancılar arasında rekabeti tesis etmektir. Gümrük vergileri ayrıca, sosyal tabakalar arasında gelir ve servet dağılımını değiştirmek gibi bir sosyal amaca da sahiptir.

Gümrük vergileri ile lüks mallar ağır yatırım malları ve sınai hammaddeler daha hafif bir vergi tarifesine tabi tutularak, ekonomik yapıya uygun bir şekilde yatırımlar kolaylaştırılabilir. Bu tür bir uygulama ile, bir taraftan gelir dağılımı yüksek gelirli sınıflar lehine değiştirirken, bir yandan da ekonomide meydana gelen

¹ Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, s.368

² Shultz and Harris, a.g.e., s.313

³ H. Üren Arsan, *Vergi Yükü Üzerine Bir İnceleme*, 2.b., Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 264, 1975, s. 93

⁴ Nihad Sayar, *Kamu Maliyesi*, Cilt 1, İstanbul: İstanbul Ticari İlimler Akademisi, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları No:256, 1975, s.234

iyileşme nedeniyle yeni istihdam alanları açılmakta, böylece işsizlere iş imkanı sağlanarak gelir dağılımı üzerinde dolaylı etkide bulunmaktadır.¹

Gümrük vergilerinden daha önce tanımını yaptığımız spesifik vergiler gelir, azalan oranlı tarife yapısıyla gelir dağılımındaki eşitsizlikleri arttırırken; advalorem vergiler, değer üzerinden alındıkları ve değer kontrolü başarıyla yapıldığı takdirde gelir dağılımındaki eşitsizlikleri düzenleyici etkiler meydana getirebilirler.²

1.6 Adil Bir Vergilemenin Temel Unsurları

Adil bir vergi sistemine olarak uygulanan vergi politikasının olumlu sonuçlar yaratabilmesi için, dolaylı ve dolaysız vergilerin aşağıdaki temel özelliklere sahip olması gerekmektedir.

Dolaylı vergilerin kişisel ve fonksiyonel gelir dağılımını düzeltebilmesi açısından olumlu etki yapabilmesi için; öncelikle vergi sisteminde yer alan yansıma özelliğinin dolaylı vergiler içerisinde yer almasını engelleyici bir vergi sistemi ortaya koyulmalıdır. İkinci olarak, dolaylı vergiler, yüksek gelir gruplarının tüketim sepeti içerisinde yer alan mallara uygulanacak bir yapı olmalıdır.

Dolaysız vergilerin gelir dağılımını olumlu yönde etkileyebilmesi için ise; vergi yapısı artan oranlı bir tarifeye sahip olmalıdır. Aynı şekilde, dolaysız vergilerin de yansıtılabilme özelliği ortadan kaldırılmalıdır. Vergi muafiyet ve istisnalarından yüksek gelir grubuna mensup olanların faydalanması engellenmelidir.

Vergi hasılatının gelir seviyesi düşük olan kesimlerin gelir durumunu iyileştirme amacıyla kullanılması, özellikle kişisel gelir dağılımını daha adil kılacaktır. Bunun sağlanması için de vergi hasılatının yüksek olması gerekir. Vergi hasılatının yüksek olması için ise vergi sisteminin temel bazı kuralları içerisinde barındırması gerekir. Buna göre vergi sistemi şu niteliklere sahip olmalıdır:

- Vergi sistemi basit olmalıdır.

¹ Eker, Altay ve Sakal, a.g.e., s.289

² Türk, *Maliye Politikası*, s. 308

- Vergi sistemi içerisinde ideal vergileme ilkeleri belirlenmelidir. Yani, vergi sistemi içerisinde tarafsızlık, genellik, istikrar, kesinlik, belirlilik, uygunluk, iktisadilik ve tabi ki adalet gibi temel vergilendirme ilkelerine sadık kalınmalıdır.
- Vergi tabana yayılmalıdır.
- Vergi imtiyazları belirlenirken, (muafiyet, istisna, götürü vergiye tabi olma) gelir dağılımı adaletini bozucu nitelikte imtiyazlar kişi veya gruplara sağlanmamalıdır.
- Vergi afları çıkarılmamalıdır.
- Vergi kaçakçılığını oluşturulmalıdır.
- Toplumda vergi ortadan kaldırmaya yönelik olarak denetim mekanizması bilinci oluşturulmalıdır.
- Vergi suç ve cezalarına yönelik olarak yasalar günün koşullarına göre yeniden düzenlenmeli ve yasalar caydırıcı nitelikte olmalıdır.

Sonuç olarak, adil bir gelir dağılımını sağlamak amacıyla vergi politikası araçlarının kullanılabilmesi için vergi sistemi de kendi içerisinde adil olmalıdır.

2. Gelirin Yeniden Dağılımında Harcama Politikasının Rolü

Devletin yüklendiği görevlerin önemli bir kısmı onu belli harcamalarda bulunmaya mecbur etmektedir. Her şeyden önce kamu kesiminin varlığına yol açan temel sebep sayılabilecek toplumsal ihtiyaçların giderilmesi için devletin bazı hizmetleri yerine getirmesi, bir kısım malları kullanması gerekir. Örneğin; adalet hizmetini gerçekleştirebilmek için yargıç, savcı, mübaşir, yazıcı vs. gibi kişilerden yararlanmak zorunda kalacak, hizmetin gereği olarak bazı binalara, tesisata, malzemeye de ihtiyaç duyacaktır. Devlet bu tür hizmetleri sürekli ya da geçici olarak istihdam edeceği kişilerden sağlayacağı gibi, gerekli malları da özel kesimden satın alma, kiralama ya da bizzat üretme yoluna gidebilir. Ancak kabul edilen yol ne olursa olsun, paralı değişimlere dayalı çağdaş toplumlarda toplumsal hizmet üretimi için gerekli giderlerin hemen tümü kamu harcamasını gerektirmektedir. Devletin çalıştırdığı sürekli ve geçici personele ödediği aylık, ödenek, tazminat vb. ile özel

kesimdeki firmalardan satın aldığı mal ve hizmetlerin bedelleri birer kamu harcamadır.

Kamu harcamaları için çeşitli tanımlar verilebilir. Örneğin bir tanıma göre kamu harcamaları; devletçe yapılan bütün işlerin maliyetine giren unsurların toplamıdır. Bu tanıma göre kamu harcamaları, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin yalnız para ve mal olarak doğrudan doğruya yaptığı harcamaları değil; aynı zamanda hizmetin görülmesi amacıyla kullanılan diğer araçları da içine almaktadır. Bu tanım devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin belirli hizmet ve faaliyetlerinin gerçekleşmesi için kullanılan bütün kaynağı, gerçek maliyetlerin yansıtacak şekilde kapsamaktadır.

Kamu harcamaları için verilen bir başka tanım; kamu harcamaları, kamusal hizmetler için yapılan giderlerdir.

Devlet kamu harcamalarını oluştururken, ekonomik ve sosyal programlarının değerlendirilmesinde ve planlanmasında bazı kriterleri göz önünde bulundurur. Belirli devlet programlarından kimlerin yararlandığı ve bunları kimlerin finanse ettiği hususu, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması ve ekonomik dengenin korunması kadar önemlidir. Bu nedenle devlet faaliyetlerinin gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin incelenmesi, izlenecek politikaların belirlenmesi açısından önem taşımaktadır.¹

Politik sorumlulukta karar vericiler için gelirin vergi politikaları yoluyla yeniden dağıtımı yeterli olmadığında, karar organları gerçek gelir dağılımını etkileyici olarak harcama politikalarını kullanacaklardır.² Örneğin, eşitliğin, ekonomik denge ve kaynak dağılımı amaçlarının belirlenmesinde; genellikle yapıldığı üzere karar vericilerin, herhangi bir amacın gerçekleştirilebilmesi için diğerinden ne kadar vazgeçildiğini bilmeleri ve göz önünde bulundurmaları gerekir. Servet, sosyal konum, eğitim ve piyasanın yapısından etkilenen gelir dağılımı; bir üretime katılmaktan kaynaklanan tüm gelirlerin dağılımı şeklinde ele alınabileceği

¹ Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, s.456

² Martin Feldstein, "Distributional Preferences in Public Expenditure Analysis", *Redistribution Through Public Choice*, (Ed.) Harold M. Hochman and George E. Peterson, U.S.A: Colombia University Press, 1974, s.139

gibi, vergi yükümlülerinin ödedikleri vergiler ve harcamalardan sağladıkları yararlar dikkate alınmak suretiyle de incelenebilir.

Kamu harcamaları devletin çeşitli kaynaklardan (vergi, resim, harç vb.) elde ettiği fonların tekrar hizmetler şeklinde topluma dönmesidir. Yani devlet bu aşamada harcama yönüyle devreye girerek ekonomide üretim sonucunda ortaya çıkan gelirin dağılımını iyileştirmeye çalışır. Çünkü piyasa süreci içerisindeki üretim sonucu elde edilen gelir, üretime katılan faktörler arasında adil bir şekilde dağıtılmamış olabilir. Başka bir deyişle, piyasanın işleyişi bu tür olumsuzlukları doğurabilmektedir. Bu sürece katılan devlet bir yandan, gelirin dağılımına vergi olarak fonksiyonel dağıtım sonunda üretim faktörlerinin payına düşen gelirin azalmasına imkan verirken, bir yandan da özellikle transfer harcamaları gibi kamu harcaması yoluyla bazı faktör geliri sahiplerinin belirli ölçüde artmasını mümkün kılmaktadır.¹

Devlet mümkün olan adil bir gelir dağılımı amacını benimsemiş ise, kendi kusurları olmaksızın geçimlerini tamamen veya kısmen sağlayamayanların yeterli bir gelire kavuşmalarını mümkün kılacak tedbirler almak zorundadır. Devletin görevlerinin tamamen vergiler aracılığı ile topladığı gelirlerini, harcamalar yoluyla yeniden dağıtması sahasında gerçekleşir.² Bu sayede devlet, yaptığı giderler aracılığıyla gelir dağılımında adaleti sağlamaya çalışır. Devletin geri kalmış yörelerdeki bir köye yol, su, elektrik, eğitim vb. hizmetleri götürmesi gelir dağılımını adilleştirecektir. Bu durumda söz konusu yörede yaşayanların refah seviyesi yükselecektir. Şüphesiz, geniş halk kitlelerinin yararlanacağı ulaştırma, eğitim ve sağlık hizmetleri bu alanın tipik örneklerini oluşturur. Kısaca, devletin yapacağı cari ve yatırım harcamaları toplumsal refahın yükselmesine yardımcı olacaktır.³

Kamu harcamalarındaki değişmeler ile gelir dağılımı, doğrudan doğruya etkilenir. Çeşitli kamu hizmetleri, fertlere piyasadan geçen yatırım ve tüketim malları gibi birer tüketim malı sayılması anlamına gelir. Gerçekte ise, zaman zaman kamu hizmetleri ile eş anlamlı kullanılır. Kamu hizmetlerinin hepsi genellikle politik

¹ Aytaç Eker ve Kamil Tüğen, *Kamu Maliyesine Giriş*, İzmir: Takav Matbaası, 1994, s.100

² Özbilen, a.g.e., s.495

³ Metin Erdem, Doğan Şenyüz ve İsmail Tatlıoğlu, *Kamu Maliyesi*, 3. b., Bursa: Ekin Kitabevi, 2003, s.57

tercihler kullanılarak fertlere bedava dağıtılan tüketim malları olarak saymak mümkündür. Birer tüketim malı gibi kabul edilen kamu hizmetlerinin varlığı, üretici gelirleri ile hasılanın dağılımı arasındaki ayrılığı arttırır. Fertlerin ve kurumların piyasadan satın aldıkları mallarla (ara mallar) bu alımları finanse eden en önemli kaynak olan üretici gelirleri arasında yakın bir ilişki vardır. Tüketim ve yatırım harcamalarının önemli bir kısmı üretici gelirlerinden finanse edilir. Fertlere intikal eden kamu hizmetleri ile fertlerin üretici gelirleri arasında ise, böyle bir bağlantı yoktur; hatta bazı kamu hizmetlerinin düşük gelirli gruplar için ifa edildiği hallerde ters bir bağlantı vardır. Bu da refah azaltıcı bir durum meydana getirebilir.¹

Kamu harcama politikasının gelir dağılımı üzerine etkileri değerlendirilirken, harcama politikasının kalemleri öncelikle açıklanmalıdır. Maliye politikasının araçlarından olan harcama politikası ekonomik sınıflandırmaya göre cari harcamalar, transfer harcamaları ve yatırım harcamaları şeklinde üç kalemden oluşmaktadır. Harcama politikasının gelir dağılımı üzerindeki etkisi incelenirken; bu üç kalemin etkisi ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Çünkü bu üç kalem için uygulanacak politikanın gelir dağılımı üzerine etkisi farklı olacaktır.

Gelirin yeniden dağılımı açısından kamu harcamalarını, yeniden dağılımı sağlayan harcamalar ve diğer harcamalar şeklinde sınıflandırmak da mümkündür. Mal ve hizmet ile ilgili cari giderler genellikle yeniden dağıtıcı nitelikteki harcamalardır. Bunların uygulamadaki örnekleri eğitim ve sağlık harcamalarıdır. Cari transfer harcamaları yeniden dağılım giderlerinin ikinci büyük örneği olmaktadır. Bu gruba giren giderler ise, ailelere yapılan transferler (eğitim ve sağlık hizmetleri şeklinde olmaktadır) ile sınai ve ticari teşebbüslere yapılan harcamalardır²

Diğer harcamalar olarak belirttiğimiz harcamalar ise güvenlik ve savunma harcamaları gibi toplumsal maliyetle ilgili harcamaları ifade etmektedir. Devlet borçları faizleri de genellikle bu gruba alınmaktadır.³

¹ Boratav, *Kamu Maliyesi ve Gelir Dağılımı*, s.200

² Tuncer, a.g.e, s.56

³ Eker, Altay ve Sakal, a.g.e., s.291

Bu bölümde harcama politikası içerisinde yer alan cari harcamaların, mal ve hizmet alımı, yatırım ve transfer harcamalarının gelir dağılımı üzerinde yarattığı etkiler sırasıyla değerlendirilecektir.

2.1 Cari Harcamaların Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Cari harcamalar, devletin genel idare hizmetleri ile ilgili olarak ortaya çıkan ve kamu otoritesi birimlerinin tüketimini ifade eden giderlerdir.¹ Bir giderin tüketim için harcanması demek, genellikle hizmetler veya en çok bir yıl içinde bir veya birkaç defa kullanmakla tükenen yani dayanıksız mal ve hizmetler için harcanmış olması gerekir.²

Cari harcamaların belirgin özelliği kamu tüketimi ile ilgili olmaları ve sağladıkları faydaların süreksizliğidir. Bu harcamalar her yıl, tekerrür eder. Cari harcamaların asli fonksiyonu devlet mekanizmasının işleyişini sağlamalarıdır. Devletin memurlarına ödediği maaşlar, yolluklar, harcırahlar, satın aldığı kırtasiye malzemeleri, ödediği kiralar, su, elektrik faturaları, bir kelimeyle idari harcamaların hepsi cari harcamalar içinde sayılır. Cari harcamalar emek için ücret olarak, her çeşit mal alımı için fiyat olarak yapılır.³

Cari harcamalar mal ve hizmet satın almaya yönelik harcamalar olduklarından ekonomide toplam arz toplam talep dengesi, efektif talep düzeyi üzerinde etkide bulunurlar. Ekonominin makro değerlerini etkilerler. Cari harcamalar doğrudan doğruya ekonomide tüketim hacmini etkilediklerinden, yatırım mallarına olan talep, tüketim mallarına karşı olan talepten doğma bir talep olduğundan, cari harcama artışları ekonomide yatırım harcamalarını artırabilir, uyarılmış yatırımların doğumuna sebep olabilir, hızlandıran prensibini harekete geçirebilir.

Gelir dağılımı üzerinde kamu harcamalarının yaptığı etki her şeyden önce hizmetlerin tüketiciler ve firmalar arasındaki paylaşımıyla ilişkilidir. Ancak sorun bununla bitmez. Hizmetlerin sonuçta, firmaların kârını artırarak firma sahiplerinin gelir dağılımındaki paylarını mı arttıracacağı, yoksa üretilen malların fiyatının

¹ Devrim, a.g.e., s.120

² Erginay,a.g.e., s.157

³ Kenan Bulutoğlu, *Kamu Ekonomisine Giriş*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988, s.220

düşürülmesiyle tüketicilere yansıtılarak onların gelirlerinin mi arttırılacağı, ayrıca önem taşıyan bir husustur. Hatta, tüketicilere aktarılan kısımdan hangi tüketicilerin yararlanacağını da gelir dağılımı sorununu etkileyebileceği söz konusudur.¹

Devletin yaptığı cari harcamaların tümünü kamu tüketimi ile ilgili harcamalar saymak bizi yanıltıcı sonuçlara götürebilir. Nitekim devletin yaptığı cari harcamalardan bir kısmı iktisadi gelişmeyle ilgilidir. Bu cari harcamalara iktisadi gelişme cari harcamaları denir. İktisadi gelişme cari harcamaları, daha ziyade milli eğitim, sosyal güvenlik, sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi sonucu insan üzerine yapılan yatırım niteliğindeki harcamalardır. Bir ülkede yatırım hacminin artması, yatırımları yöneten kuruluşların cari giderlerini artırır, bu giderleri de iktisadi gelişme cari giderleri arasında saymak gerekir.

Aynı zamanda cari harcamalar; personel giderleri ve diğer cariler olarak ayrılır. Personel giderleri içinde; personele ödenen maaşlar yer alırken, diğer cariler içinde ise faaliyetlerin yürütülmesi için yapılan genel giderler yer alır. Örneğin elektrik, su ödemeleri, yakıt giderleri, kırtasiye giderleri gibi giderler diğer cariler içinde yer alır.

Ekonomik konjonktürün normal bir gelişme gösterdiği dönemde, kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla yapılan bu harcamalar, kriz dönemlerinde durgunluğun aşılması ve belirli sosyal grupların gelirlerinin artması yönünde etkide bulunurken kişisel ve fonksiyonel gelir dağılımı üzerinde etkili olmaktadır.²

2.2 Mal ve Hizmet Alımı Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Devlet kamu hizmetlerini görürken, bir takım mal ve eşya kullanır ve bir kısım personel çalıştırır. Devlet kullandığı mal ve eşyayı ya kendisi üretir (tedavüldeki para, ordunun elindeki bir kısım silah malzeme, devlet matbaasında bastırılmış resmi kağıtlar, vesikalar ve pullar) ya da piyasadan satın alır.³

¹ Uluatam, a.g.e., s.230

² Uysal, a.g.e., s.97

³ Bedri Gürsoy, *Kamusal Maliye*, 1. Cilt, 3.b., Ankara: Sevinç Matbaası, 1980, s.70

Bu tür harcamalar devletin tüketim malı alımına yönelik harcamaları oluşturmaktadır. Devlet bu tür harcamalar ile dolaylı ve dolaysız bir tarzda üretim faktörlerinin ya mülkiyetini ya da kullanma hakkına sahip olurlar. Devletin kamu hizmetleri için satın aldığı mal ve hizmetler, ülkenin talep yapısını ve seviyesini değiştirdiğinden istihdamın ve milli gelirin yapı ve seviyesinde etkide bulunurlar.

Bu harcamaların gelir dağılımı üzerindeki etkilerini daha açık ifade edebilmek için, devletin karşılığında mal ve hizmet satın aldığı ödemelerin kimlere yapıldığını ve satın alınan mal ve hizmetlere yapılan kamu hizmetlerinden kimlerin yararlandığını bilmek gerekir. Buhran dönemlerinde yapılacak bu tür harcamalar, ekonomide durgunluğu giderici yönde etkide bulunarak, düşük gelirli kesimin gelirini arttırıcı özelliğe sahiptir. Ekonominin normal olduğu dönemlerde ise, bu tür harcamaların dayanağı olan kamu hizmetlerinden karşılıksız ya da maliyetin altında yararlanmalar gelir transferini oluşturur.

Mal ve hizmet alımları ile ilgili harcamaların gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin ölçülebilmesi için yapılan kamu hizmetlerinin bölünebilir ve ölçülebilir olma niteliğini belirlemek gerekir. Çünkü bölünebilir veya toplumsal nitelikteki mal ve hizmetlerin faydaları farklı boyutlarda gerçekleşmektedir. Piyasa tarafından üretilebilir nitelikteki mal ve hizmetler, ekonomik, sosyal ve mali nedenlerle devlet tarafından da gerçekleştirilebilmektedir. Bu tür hizmetlerde belirli gelir grubundaki kişiler, diğer gelir gruplarındaki kişilere oranla daha fazla fayda sağlayabilmektedir.

Ancak söz konusu hizmetlerden meydana gelen faydanın finansmanını sağlayan toplum kesimleri dışındakilerce edinilmesi durumunda gelirin yeniden dağılımında etkili olacaktır. Bu hizmetlerin hangi gelir gruplarının gelirini arttırdığını saptayabilmek için ise hizmetten faydalananların bulundukları gelir gruplarını, bulup hizmetin değerini farklı gelir gruplarına dağıtarak gelirlerini etkileyerek kamu harcamalarının gelir dağılımını hangi yönde değiştirdiğini hesaplamak gerekmektedir. Bu tür harcamaların gelir dağılımı üzerindeki etkilerini açıklamakta dikkat edilmesi gereken önemli bir husus da, belli gelir gruplarının kamu hizmetlerinden faydalanma derecesiyle yakından ilgilidir. Toplumdaki bireylerin tamamı bu hizmetten eşit bir şekilde yararlanması ve bu hizmetlerin finansmanının

daha çok dolaysız ve artan oranlı vergilerle yapılması durumunda, alt gelir grupları lehine pozitif bir yenide dağıtım etkisi söz konusudur. Bu etkinin güçlenmesi için aşağıdaki şartların sağlanması gerekmektedir.

- (i) Alt gelir gruplarının üst gelir gruplarına kıyasla daha büyük bir marjinal fayda sağlamaları,
- (ii) Düşük gelirli lehine fayda sağlayan harcama türleri yönünden bilinçli bir siyasi müdahale,
- (iii) Bütün herkesin kamu hizmetlerinden engelsiz ve şartsız faydalanmaları,
- (iv) Sermaye gelir sahipleri lehine özel hiçbir dağılım etkisinin oluşmamasıdır.

Ancak son şartın gerçekleşmesi oldukça güçtür. Örneğin ulaştırma hizmetleri özel müteşebbislere doğrudan bir fayda sağlamaktadır. Eğitim, araştırma ve sağlık hizmetlerinde dış kazançlar oluşmaktadır. Fertlere sunulan hizmetler belirli bölgelere göre farklılaşmışsa hizmetin yoğun olduğu bölgelerde mekan talebini arttırarak mevki rantı doğmasına neden olabilir.

Devletin bu hizmetleri yerine getirmemesi durumunda ise bizzat özel teşebbüsün devletin yerine geçmesi zorunlu olacaktır. Ancak bu yolla gerçekleştirilen verimlilik artışları ve fiyat indirimleri şeklinde tüketicinin faydasına olabileceğini göz önünde bulundurması gerekmektedir.¹

2.3 Yatırım Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Yatırımın ekonomi bilimindeki tanımı; belli bir dönemin yaratıcı faaliyetlerini meydana getiren donatım stokuna, başka bir deyişle, belli bir dönemde milli gelirden tüketilmeyerek reel kapital stokuna yapılan ektir. Yatırım üç şekilde yapılmaktadır. Bu yatırımlar:

¹ Eker, Altay ve Sakal, a.g.e., s.293

- Yenileme ve İdare Yatırımları: Dönem içinde aşınan, eskiyen, yıpranan veya hasar gören tesislerin korunması için üretim kapasitesi veya özelliklerini değiştirmeden yapılan yatırımlardır.
- Tamamlama Yatırımları: Dar boğazların giderilmesi, eksik kalmış hususların tamamlanması için yapılan yatırımlardır.
- Yeni Yatırımlar: Yenileme, idame ve tamamlama yatırımları dışında, yeni projelerin gerçekleşmesi için ilgili tesis yatırımlarıdır.¹

Yatırım harcamaları ekonomide sermaye birikimi sağlamak, üretim kapasitesi yaratma ile ilgili harcamalardır. Onun için, bu harcamalar bir yandan milli gelir düzeyini yükseltirken, diğer yandan ekonomide istihdam hacmini artırır. Yatırım malları tüketimden alınıp çoğaldıkları için ve kendileri de tüketime elverişli olduklarından dolayı kamusal anlamda bir fedakarlığı gerekli kılar. Yatırım harcamaları ile yatırım stoku artmaktadır. Yatırım malının özelliği dolayısıyla dayanıklı mal biçimindedir. Bu malların sağladıkları faydalar uzun sürelidir. Yani kısa dönemde geçici etkiler yaratmaz. Yatırım malları üretkenliği artırır; bu da kaynakları daha iyi kullanma, kullanılmayanları kullanılabilir hale getirme yani kaynak bulma ve yaratma, üretim faktörlerinin etkinliklerini artırma yönünde ve biçiminde olabilir. Üretkenliği artırma, yapılan fedakarlığın mükafatı olarak ortaya çıkar. Bu mükafat ferdi planda olduğu kadar toplumsal planda da önemlidir. Yatırım harcamaları devletin sermaye malları oluşumuna olan katkı gösterir. Bu harcamalar tasarruf-yatırım dengesiyle ilişkilidir.²

Yatırım harcamalarının kendine özgü özellikleri bulunmaktadır. Yatırımların milli gelir düzeyini yükseltmeleri yatırımların çarpan prensibini harekete geçirmeleri sayesinde olur. Milli gelirdeki artışların süreklilik kazanması, tersine çevrilmesi mümkün olmayan bir harekete dönüşmesi diye tanımladığımız iktisadi kalkınma olayının yatırımlara çağrışımında bulunması bundan ileri gelmektedir. Bir ülkede yapılmakta olan yatırım miktarı o ülkedeki milli gelir düzeyinin belirleyicisidir. Yatırım harcamaları sadece bir ekonomide üretim düzeyini yükseltmez, aynı

¹ Öcal Usta, *Yatırım Projeleri ve Değerlendirilmesi*, İzmir: Anadolu Matbaacılık, 2000, s.5

² Gürsoy, a.g.e., s.122

zamanda üretim potansiyelini de yükseltir. Bu sebeple yatırım harcamalarının sağladıkları faydalar geçici olmayıp, sürekli ve devamlıdır.

Kamusal yatırım demek; kamu harcamalarında artış anlamına gelmektedir. Kamu harcamalarındaki bir artış ise, hasılanın dağılımını iki yönde etkilemektedir. Bunlardan ilki, kamu hizmetlerinin artması ve hizmet genişlemesinden çeşitli grupların farklı oranlarda yararlanmasıdır. İkincisi ise, devlete kaynak sağlayan ek kamusal harcamaların, çeşitli gruplar tarafından piyasadan alınan tüketim ve yatırım mallarını farklı oranlarda azaltmasıdır. Bunların dışında, devlet harcamalarındaki artış, çeşitli gruplara faktör ödemeleri olarak gideceğinden; faktör fiyatlarını ve faktör istihdamını etkileyerek üretici gelirlerinin dağılımını değiştirmektedir.¹

Kamu yatırım harcamaları özellikle fonksiyonel gelir dağılımı üzerinde belirgin etkilere sahiptir. Yatırımın yer alacağı bölge, yapılacağı sektör ve yatırımda kullanılacak teknoloji yeni oluşacak fonksiyonel dağılımı değiştirebilecektir. Özellikle, geri kalmış yörelere yapılan yatırımlar ile yatırım öncesindeki olumsuz durum ortadan kaldırılabilir. Yörelere yapılan yatırımların olumlu sonuçlarından yörenin bulunduğu bölge de bu olumlu durumdan etkilenir. Tabi ki, yapılan yatırım türü de önemlidir. Örneğin turizm sektörüne yapılmış bir yatırım veya tarım sektörüne yapılmış bir yatırım sektörel anlamda gelir dağılımı da etkileyecektir.

Yatırım harcamalarının milli gelirin seviyesini ve bünyesine olan etkileri açıktır. Milli gelirde doğacak değişiklik sonunda gelir dağılımını etkiler ancak yatırım giderlerinin dolaysız olarak gelir dağılımına etkileri düşük olduğundan bu tür harcamalara gelir dağılımı açısından tarafsız harcamalar gözüyle bakılmaktadır.

Bir ülkedeki gelir ve servet dağılımındaki eşitsizliklerin azaltılması açısından kamu yatırımlarına ve bu yatırımların maliyetlerinin karşılanması açısından vergilemeye önem verilmesi gerekmektedir.²

Ancak unutulmaması gereken önemli bir nokta söz konusudur. Yatırım harcamaları özelliği itibarıyla faydasını uzun dönemde gösterebilmektedir. Bu

¹ Boratav, *Kamu Maliyesi ve Gelir Dağılımı*, s.151

² Ataç, a.g.e., s.237

nedenle, yatırım harcamalarının gelir dağılımını düzenleme fonksiyonu kısa vadede sonuca götürmeyebilir.

2.4 Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkisi

Transfer harcamaları milli gelirde değişiklik yapmayan ve sadece satın alma gücünü kişiler ya da sosyal sınıflar arasında transfer eden ödemeler olarak tanımlanır.¹ Kamu maliyesinin gelirin yeniden dağılımı üzerindeki en önemli etkisi kamu harcamaları yoluyla elde edilmektedir. Genellikle transfer harcamaları yoluyla, bunlardan faydalanan fertlerin gelirlerinde net bir artış meydana gelir. Böylece fertlerin vergiler yüzünden uğradıkları kayıplar, devletin kamu harcamaları ödemeleri ile kısmen karşılanmış olmaktadır. Şayet, kamu harcamaları ile kişilere yeniden gelir dağıtımı yapılmamış olsaydı, kişilerin varlıklarında böyle bir artış meydana gelmeyecekti.²

Transfer harcamaları sosyal transferler, mali transferler, iktisadi transferler olarak üç ana başlığa ayrılmaktadır. Sosyal transferler; refah ödemeleri niteliğinde olup kişilere doğrudan doğruya yapılan parasal veya nesnel yardımlardır. Emekli dul yetim aylıkları, öğrenci burslardır. Mali transferler ise; kamu sektörüne veya ülke dışına yapılan kaynak aktarımlarıdır. Örneğin, katma bütçeli idarelere yapılan hazine yardımları, belediye ve il özel idarelerine yapılan yardımlar, uluslararası kuruluşlara yapılacak ödemeler mali transferler içinde yer alır. İktisadi transferler, iktisadi devlet teşekküllerine, kamu iktisadi kuruluşlarına yapılan ve sübvansiyon olarak adlandırılan destekleme biçimindeki ekonomik yardımlardır. Bu üçlü ayrımın yanında, borç ödemelerinin faizleri, kurumlara katılma payları ve sermaye teşekkülleri, kamulaştırma gibi harcamalarda transfer harcamaları arasında yer almaktadır.

Devlet refah transferi amacıyla harcama yapmak yoluna gidebilmekte, toplum içinde, transferi gerçekleştirilen tutarların, özel ihtiyaç ve istekler için harcanmasına fırsat verebilmektedir. Böylece para, gerçek mal ve hizmetlere hükmetme yetkisinin yeniden dağıtma oluşumunun bir örtüsü olmakta ve bu devletin bazı kişileri

¹ Devrim, a.g.e., s.166

² Tuncer, a.g.e., s.62

vergilendirilip diğerlerine transfer etme politikasının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.¹ Eğer nüfusun büyük çoğunluğu oldukça yoksul ise, küçük gelir gruplarına gelir transferi yapıldığı takdirde pek çok kişi bu programlara dahil olmayı beklerler. Şüphesiz ki, yüksek gelirli gruplar içinde yer alan bazı kişilerinde sık sık yoksullara yardım sağlayan programlara dahil olduğu tespit edilmesine rağmen, devletin transfer harcamaları yoluyla adil olmayan gelir dağılımını düzenleyici eğilimleri devam edecektir.²

Transfer harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki etkilerini sosyal harcamalar, sübvansiyonlar ve devlet borç faizleri başlıkları altında inceleyeceğiz.

2.4.1 Sosyal Harcamalar

Devletin gelir dağılımını fakir sınıflar lehine değiştirmek maksadıyla yaptığı bütün harcamaları ve bütün çabaları sosyal amaçlı transfer harcaması sayılmaktadır.³

Transfer harcamalarından sosyal amaçlı olanlarının gelir dağılımını düzenlemede özel bir önemi bulunmaktadır. Çünkü, transfer harcamaları kişilere tek taraflı bir biçimde doğrudan kaynak aktarımı sağlar. Böylece düşük gelirli kesimin refahı devletin yapacağı gelir aktarımıyla yükseltilmiş olur.⁴

Devletin çalışmak isteyenlere iş olanakları sağlaması, çalışmayanlara veya işsizlik, sakatlık ve yaşlılık gibi nedenlerle geçimleri için yeterli bir gelir düzeyine sahip olmayanlara asgari bir geçim düzeyini sağlaması şekilde yardımda bulunması gelir dağılımını bu kesimlerin lehine değiştirir. Devlet, kendi kusurları olmadan çeşitli nedenlerle yeterli derecede gelir elde edemeyen kimselere 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 vb.) oluşturmak suretiyle de düşük gelirli lehine geliri yeniden dağıtılabılır.

¹ Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, s.458

² Due, a.g.e., s.43

³ Gürsoy, a.g.e., s.135

⁴ Erdem, Şenyüz ve Tathoğlu, a.g.e., s.57

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 zorundadır. 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 kesimde bunların finansmanına katılacağı için benzer bir etki ortaya çıkarabilir. Bununla birlikte sosyal transferler genel olarak üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına doğru bir yeniden dağılımın oluşmasına neden olur.¹ Bu tür harcamaların gelişmiş ülkelerde önemi büyüktür. Az gelişmiş ülkelerde ise milli geliri artırmak için yatırım harcamalarının büyük önemi ve milli gelirin toplam olarak düştüğü, bu harcamalara ağırlık vermeye imkan sağlamaz. Bu yüzden bu ülkelerde geniş toplum katmanlarına sosyal hizmet sağlamak, kişi ve aile gelirlerini belli ölçülere göre yapılacak transferleri yapmak, kısaca refah devletini sağlamak kolaylıkla başarılamamaktadır.

Gelirin yeniden dağılımı içinde sosyal parafiskal kurumların da dolaylı bir fonksiyonu bulunmaktadır. Bu kuruluşların oluşturulmasının gerekçesi, kuşkusuz geliri yeniden dağıtmak olmayıp, toplum yaşamını güvence altına almaktır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir dağılımını etkilemesi; işleyiş düzenlerinden kaynaklanmaktadır.²

Sosyal parafiskal gelirlerde görüldüğü gibi ikili bir yükümlülüğü gerektirmektedir. Hizmetten faydalanan yalnızca işçi ve memur veya diğer çalışanlar

¹ Aktan, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, s.92

² Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, 8.b., Ankara: Gazi Kitabevi, 2002, s.380

olduğu halde, hizmetten direk olarak faydalanamayan işveren kesimi de söz konusu hizmetin finansmanına katılmak zorundadır. Böyle olunca, işveren kesiminden diğer çalışanlara doğru bir gelir transferinin varlığı ortaya çıkmaktadır. Ancak bu transferden tüm çalışanlar aynı ölçüde faydalanamamaktadırlar. Sözgelimi, kısa vadede bir takım sosyal tehlike ve risk içinde olan çalışanlar benzer durumda olmayanlara göre gelirin yeniden dağılımından daha fazla fayda sağlayabilmektedir. Ayrıca, sosyal güvenlik kuruluşlarına üye olanlar gelirleri oranında prim ödedikleri için yüksek geliri olan üyeler düşük gelirliye göre daha fazla prim ödeyecekler fakat her iki grup üye aynı ölçüde hizmetten faydalanacaktır. Bu durumda yüksek gelir seviyesindeki üyelerden düşük gelirliye doğru ve yaşlılar lehine gelir dağılımından daha fazla fayda sağlama durumu söz konusu olacaktır. Bu durumda, parafiskal yükümlülükler sonucu ödeme yapanların hizmetten faydalanma derecelerine göre ikincil gelir dağılımından alacakları payların farklılaşacağı söylenebilir.¹

Sosyal güvenlik, asli fonksiyonu itibarıyla gelir dağılımındaki dengesizliği giderici bir kurum olmayıp, ülkenin; ekonomik ve sosyal koşullarına uygun bir finansman yöntemi ile finanse edildiği takdirde gelir dağılımı üzerinde olumlu etkiler yaratabilir.² Kısaca ifade edecek olursak, sosyal güvenlik sisteminin amacı gelir dağılımını düzenlemek olmayıp, ancak uygulama sonuçları bakımından gelir dağılımını düzenlemeye yönelik sonuçlar doğurduğu söylenebilir.

Sosyal amaçlı transfer harcamaları günümüzde giderek devletin gelir dağılımını sağlamada etkin bir rol üstlenmektedir. Sosyal güvenlik sistemi ise, sosyal amaçlı transfer harcamalarının gelir dağılımını düzenleme fonksiyonunu destekleyici harcamalardır. Günümüzde gelir dağılımını daha adil hale getirmeye yönelik olarak uygulanan politikalar içerisinde harcama politikasının sosyal amaçlı transfer kalemi çok önemli bir araçtır.

¹ Kamil Tügen, *Parafiskalite ve Parafiskal Gelirler*, İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1993, s.49

² Turan Yazgan, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Gelir Dağılımına Etkisi" Maliye Enstitüsü Konferansları, 23. Seri, 1974, İ.Ü. İktisat Fakültesi, Maliye Enstitüsü Yayınları No:2067/356-53, İstanbul: 1975, s.84-98

2.4.2 Sübvansiyon Harcamaları

Sübvansiyon, hükümet veya herhangi bir kamu kurum ve kuruluu tarafından mal ve hizmet üretimine ya da tüketime yapılan mali bir katkıdır. Başka bir ifadeyle, hkmetler tarafından üretici ve tüketicilere dolaylı veya dolaysız olarak parasal birimlerle ifade edilen, ölçülebilen belirli bir faydanın sağlanması olarak tanımlanabilen sübvansiyonlar, tüketicilerin reel gelirlerini arttırmak için fiyatları aşağıya çekmek, üreticilerin (rneğin çiftçilerin) gelirlerini arttırmak, bazı endüstrileri korumak ve geliştirmek, AR-GE gibi özel ekonomik faaliyetleri, yeni sanayi dallarını teşvik etmek, bölgelerarası ekonomik dengesizlikleri önlemek, demeler dengesi açıklarını gidermek, işsizliği önlemek, gelir ve servet dağılımını adil bir hale getirmek gibi amaçlarla uygulanmaktadır.

Sübvansiyonlar, ekonomide üç temel etkide bulunurlar: Öncelikle nispi fiyatları değiştirerek kıt kaynakların sektörler arasında yeniden dağıtımına yol açar. Kaynakların sübvansiyonlar yoluyla belirli sektörlere aktarılması bu sektörlerin suni olarak korunmasına neden olur. Dış rekabet açısından zayıf olan ihracat ve ithalat 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 deyenlerden sübvansiyonlardan doğrudan yararlananlar lehine değiştirerek gelir transferine yol açar.¹

Adil bir gelir dağılımı sağlamaya yönelik olarak uygulanan sübvansiyonlar (mali yardımlar) genelde kazançları yükseltmek yönünde etkili olurlar. Bu nitelikleri ile gelir dağılımını olumlu yönde etkilerler. Yardımlar parasal olduğu kadar da nesnel nitelikte (tarım alanında, konut alanında olduğu gibi) olabilir. Parasal yardımlara belli amaçlarda başvurulur. Bu yüzden çeşitli türleri olabilir. Örneğin ihracatı geliştirmek üzere yapılan yardımlar, o i kolundaki girişimcilerin gelirlerine

¹ Aktan, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, s.93

dolaysız katkıdır. Bundan ötürü bu tür yardımların geliri yeniden dağıtıcı etkisi hem dolaysız hem de ani olur.¹

Tarım sektörüne ve düşük gelirli ailelere verilen yardımlar, hem sektörel hem de kişisel gelir dağılımında varolan eşitsizlikleri azaltma yönünde etkiye bulunur. Bununla birlikte, üretim ve ihracata verilen destek ve primler, genellikle, piyasa için üretimde bulunan imalatçı ve ihracatçı gibi yüksek gelir düzeyindeki kişilere yöneldiği için fonksiyonel gelir dağılımı girişimciler lehine bozmaktadır. Ancak, bunlara verilen yardımlar üretimin ve istihdamın devamı veya artışı anlamına geleceği için, ücretliler açısından da bazı olumlu etkiler yaratabilmektedir.² Üreticilere yapılan böyle bir yardım şeklinde sosyo-ekonomik gelir dağılımı yukarıdan aşağıya doğru oluşur. Çünkü ekonomik durumu iyi olan üreticiler, ekonomik durumu iyi olmayan üreticilerin hayatlarının devamı için gerekli olan yardımın finansmanına vergi ödemeleri ile katılır. Fakat bu vergiler müteşebbisler tarafından yansıtılabildiği ölçüde mali yük, özellikle tüketim eğilimi yüksek olan alt gelir grubuna mensup kişiler tarafından taşınır.

Ekonomik amaçla yapılan mali yardımlar ise tüketicilere bazı mal ve hizmetlerin fiyatlarının ucuzlatılması amacıyla verilen ekonomik sübvansiyonlar ile üretici yönünden maliyeti azaltmak için gerçekleştirilen vergi iadelerinden oluşmaktadır. Bu tür yardımlar tüketicilere ya da işletmelere şartlı ya da şartsız yapılabilir. Ekonomik amaçlı transfer harcamaları üretken transferler arasında yer alırlar. Çünkü bunlar üretim ve dolayısıyla milli gelir üzerinde etkili olurlar.

Ekonomik amaçlı transferler genellikle mal ve hizmetlerin fiyatlarını düşürmekten çok, kişilerin kazançlarını yükseltmek yönünde etkili olur. Fakat, devlet düşük gelirli grupların tüketimini artırmak için, fiyatları sübvansiyonlar yolu ile düşürebilir. Sübvansiyonların genel bir fiyat indirimi şeklinde uygulanması durumunda fiyatları ucuzlayan mal ve hizmetlerden bütün sosyal kesimlerin faydalanması nedeniyle, sübvansiyonların yeniden dağıtıcı özelliği azalmaktadır. Ancak söz konusu sübvansiyonların ekonomik bakımdan geri kalmış olan ve kârları

¹ Eker, Altay ve Sakal, a.g.e., s.295

² Uysal, a.g.e., s.97

yaşamaları için yeterli olmayan özel teşebbüsler veya ekonominin belirli sektörlerine ödenebilir. Bu çeşit sübvansiyonlar verimli olmayan üretim birimlerinin piyasadan çekilmesi ile sonuçlanacağı için piyasa mekanizmasının temel ilkesine ters düşmektedir.¹ Çünkü müteşebbis risk alan kimsedir. Fiyatların düşük tutulması veya dondurulması dolayısıyla kârları azalan üreticilere sübvansiyonlarla destek sağlanırsa, bu durumda piyasalarda fiyat maksimizasyonuna ulaşılır. Aslında bu çeşit sübvansiyonlar, kredi yoluyla mümkün olmayan ve sermaye kaybına sebebiyet vermeyen hızlı bir üretim değişikliğini ve rasyonelleşmeyi mümkün kıldıkları takdirde, bir dereceye kadar uygun olabilir. Dış rekabetin şiddetli olduğu hallerde, milli serveti korumak amacıyla böyle bir yola başvurulabilir. Bu konuda sübvansiyon politikasıyla gümrük politikası arasında sıkı bir ilişkinin varlığı ortaya çıkar.²

2.4.3 Devlet Borç Faizleri

Devletin vergi gelirlerinin yetmemesi durumunda borçlanma geliri ile kamu harcamalarını finanse etmektedir. Devlet borçlarında taraflardan biri devlet, diğeri ise gerçek veya tüzel kişilerdir. Borç antlaşmasını hazırlayan devlet olduğu için anlaşmanın şartlarını da belirleyen devlettir. Bunu kabul eden gerçek veya tüzel kişiler devlet tahvil veya bonolarına para yatırırlar. Borç antlaşması bu şekilde belirlenmiş olur. Ödenen faiz ve amortisman ise bu antlaşmanın bir gereğidir. Fakat böyle de olsa bu ödemeler karşılığında devlet hiçbir şey elde etmediği için bu bir transfer harcamasıdır. Yani, sadece satın alma gücü el değiştirmektedir.³

Faiz ödemelerinin gelir bölüşümü üzerindeki etkisinin belirlenebilmesi için, tahvil elinde bulunduran kesimlerin gelir düzeyi ile verilen reel faiz düzeyinin bilinmesi gerekmektedir. Ancak düşük gelir gruplarının tasarruf eğiliminin düşük olduğu ve tahvillerin satılabilmesi için pozitif reel faiz verilmesi gerektiği dikkate alındığında bu harcamaların fonksiyonel gelir dağılımını sermaye lehine bozacağı ifade edilebilir.⁴ Aynı zamanda devlet tahvillerine ödenen faizler, genellikle devlet

¹ Eker, Altay ve Sakal, a.g.e., s.296

² Özbilen, a.g.e., s.499

³ Gürsoy, a.g.e., s.134

⁴ Uysal, a.g.e., s.98

tahvillerini ellerinde bulunduranlar, yüksek gelirli gruplar olduklarından gelir dağılımındaki eşitsizlikleri artırırılar.¹

Devlet borçlarının faizlerinin vergiler ile finanse edilmesi halinde, faizlerin finansmanına özellikle tüketim vergileri yoluyla katılmak zorunda olan yoksul kesim, bu durumdan olumsuz etkilenir. Gelir yoksullardan zenginlere doğru yeniden dağıtılır. Bu tür bir transfer harcamasının geliri yeniden dağıtıcı etkisi, içinde bulunulan konjonktürel duruma ve dolaysız vergilerin yansıtılamadığı varsayımı altında vergi sisteminin artan oranlılığın derecesine bağlı olarak değişir. Müdahaleci maliye politikası önerilerini savunan Keynesyen iktisatçılar ve fonksiyonel maliyecilere göre borç faizlerinin vergi ile finansmanı durumunda artan oranlı bir vergileme yapısı gelir dağılımını olumlu yönde etkileyebilir.²

Maliye politikası araçlarını gelir yönlü araçlar ve gider yönlü araçlar olmak üzere iki ayırmıştık. Şuana kadar yaptığımız açıklamalar doğrultusunda, gider yönlü bir politika olan harcama politikasının adil bir gelir dağılımı sağlamada daha etkin bir araç olduğunu söyleyebiliriz. Bunun temel nedeni; harcama politikası düşük gelir gruplarının gelir düzeyinin değiştirilmesinde daha fonksiyonel olmasıdır.

3. Gelirin Yeniden Dağılımında Borçlanma Politikasının Rolü

Bir ekonomide kamu harcamalarına olan kuvvetli ve artan talebin, vergilemenin ekonomik, idari ve politik sınırları bilindiğinde, kamu harcamalarının devleti, diğer bir finansman kaynağı olan borçlanmaya iteceği açıktır. Borçlanmanın kamu harcamalarını karşılama fonksiyonunun yanında gelir dağılımını yeniden düzenleme gibi bir başka fonksiyonu da bulunmaktadır.

Adil bir gelir dağılımı sağlamaya yönelik olarak uygulanacak maliye politikası araçlarından bir diğeri de borçlanma politikasıdır. Borçlanma politikası iç borçlanma ve dış borçlanma olarak iki başlık altında incelenebilir. Gelirin yeniden dağılımı bakımında borçlanma değerlendirilecek olursa; öncelikle olarak iç borçlanma ele alınmalıdır.

¹ Türk, *Maliye Politikası*, s.312

² Aktan, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, s.91

3.1 İç Borçlanmanın Gelir Dağılımı Üzerine Etkisi

Devletin kendi oluşturduğu ya da gelir kaynaklarından sağladığı kaynaklar dışında ek kaynağa ihtiyaç duyması durumunda siyasal sınırları içindeki vatandaşlarına veya kamu kurum veya kuruluşlarına yönelmektedir. İç borçlar, hükümetin ülke sınırları içindeki kişi ve kurumlara milli para cinsinden borçlanmasıdır.¹

İç borçlanma anapara ve faiz ödemelerinden oluşmaktadır. Gelir dağılımının borçlanma üzerindeki etkileri; devlet borçlanmasında uygulanan faiz oranına, vergi kanunlarındaki vergi oranlarına, vergi sistemindeki muafiyet ve istisnalara ve ekonominin enflasyonist veya deflasyonist süreç içinde bulunup bulunmadığına göre değişmektedir.

İç borçlanmada faiz ödemeleri oldukça önemlidir. Çünkü borçlanma karşılığında ödenen faizlerin fonksiyonel gelir dağılımı üzerinde sermaye lehine önemli etkileri bulunmaktadır. Borç faizleri transfer harcamaları arasında yer almasına rağmen, yarattığı etkiler nedeniyle diğer transfer harcamalarından farklı etkiler meydana getirmektedir.

İlk etki borçlanma kağıtlarını ellerinde bulunduran kişilerle ilgilidir. Zorunlu borçlanma dışında, kamu borçlanma kağıtlarını ellerinde bulunduranlar, genellikle yüksek gelir grubunda yer alan bireyler ve kurumlardır. Bu nedenle, ödenen faizlerin pozitif reel faiz olması durumunda, gelir dağılımı yüksek gelirli gruplar lehine değişecek ve böylece kişisel gelir dağılımı bozulacaktır.

İç borçların faiz ve anapara ödemeleri vergi gelirleriyle ödeneceği göz önüne alındığında, vergi verenler ve tahvil satın alanların farklı olması durumunda faiz ödemeleri yoluyla bazı gelir gruplarına, yine transfer yapılmış olacaktır. Kamu kesimi borçlanma gereğinin, büyüklüğüne bağlı olarak bu etki, daha da artacaktır. Bu

¹ Ömer Faruk Batırel, *Kamu Maliyesi Teorisine Giriş*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayını No: 492, 1990, s.189

nedenle, kamu borçlanması, yüksek gelir gruplarının gelirlerinin daha da artması ve böylece kişisel gelir dağılımının daha da bozulması sonucunu doğuracaktır.¹

Devlet borçlarının gelirin yeniden dağılımı açısından bir diğer etkisi de, borç verenlere ödenen faiz gelirlerine sağlanan vergi istisnaları ve benzeri yan çıkarlarla ilgilidir. Söz konusu kaynakların vergilendirilmesinden vazgeçilmiş olması nedeniyle ortaya çıkan gelir açığı, yeni vergiler konulması ya da mevcut vergilerin oranlarının ve kapsamlarının genişletilmesi² gibi uygulamalarla ortadan kaldırılmalıdır.

Tahvil sahiplerine nominal faiz oranı ve vergilerle sağlanan faydaların yanında primli istikrazlar, ikramiyeli (piyangolu) istikrazlar gibi faydalarda sağlanmaktadır. Ayrıca tahvillerin haciz edilemezliği, paraya çevrilme kolaylıkları, arttırma, eksiltme ve sözleşmede teminat olarak kabul olunması gibi başka çıkarlar da sağlanmaktadır.³ Vergi kanunları ile sağlanan bu ayrıcalıklar gelir dağılımındaki adaletsizliği artırır.

Borçlanma ekonomik konjonktürü de etkilemektedir. Örneğin devlet borçlanması enflasyona yol açan etkilerde bulunması durumunda, paranın satın alma gücünün azalması nedeniyle; gelir dağılımı, devlet tahvillerini satın alamayan ve böylece faiz geri ödemelerinden faydalanamayan düşük gelirli kesimler aleyhine bozulur. Çünkü borç verenlerin devlete borç olarak kullandırdıkları anaparalar enflasyon karşısında erirken bu erime alınacak faizle bir dereceye kadar giderilir. Buna karşılık devlete borç vermeyen kişilerin gelirleri bir yandan enflasyon nedeniyle azalmakta, diğer taraftan da bu kişiler ödedikleri vergilerle devlet borçlarının faizlerini finanse ederler. Paranın satın alma gücünün değişmesi nedeniyle gelir dağılımı devletten alacaklı olmayan kesimler aleyhine bozulmaktadır.⁴

Devlet iç borçlanmada sermaye piyasasında cari faiz haddi üzerinden borçlanıyor, yani üretim faktörü fiyatı olarak sermayenin fiyatını yükseltmiyorsa,

¹ Uysal, a.g.e., s.99

² Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, s.418

³ Macit İnce, *Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)*, 3. b., Ankara: Kalite Matbaası, 1976, s.254

⁴ H. Üren Arsan, *Türkiye'de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları*, Ankara: A.Ü, SBF Yayın No: 133, 1961, s.193

borçlanma gelir dağılımı üzerinde etki meydana getirmez; buna karşın, sermaye piyasasında cari faiz haddini yükselterek borçlanıyorsa şahıslar tüketim harcamalarını kısarak tasarruflarını artırırlar. Genellikle enflasyon devrelerinde başvuru bu çeşit bir borçlanma politikası gelir dağılımı dengesizliklerinin artmasını önler. Bu durum karşısında, sermaye piyasasındaki faiz haddini değiştirmeksizin yapılan gönüllü borçlanmaların şahısların gelirleri üzerinde herhangi bir kısıntı meydana getirmediği söylenebilir. İşte gönüllü borçlanmaların bu özelliklerinden yararlanılarak devlet, iktisadi hayatın duraklama ve depresyon devrelerinde, açık bütçe siyaseti izleyerek, hiç kimsenin gelirini azaltmadan belli grupların gelirlerini artırabilir. Esasen bu gelir artışı açık bütçelerin ekonomiyi genişletici etkilerinden ileri gelir.¹

Diğer taraftan, borç veren yüksek gelirli kesimin enflasyon nedeniyle daha az vergi vermelerinin de önüne geçmek gerekmektedir. Çünkü, vergi kanunları ile belirlenen sınırların enflasyona göre uyumlu bir şekilde artırılmaması halinde, yüksek gelirli kesimlerin daha az vergi vermelerine yol açarak, gelir dağılımının alt ve orta gelir dilimindeki vergi yükümlülükleri aleyhine bozulmasına neden olunur. Bu nedenle, enflasyonist süreçte vergi gelirlerinin aşınmaya uğramaması için, vergi kanunlarında enflasyonist ortama göre, vergi miktar ve oranlarında sık sık (yükseltilmesi yönünde) yapılması gerekir.²

Vergiye ödeyenlerle, devlete borç verenlerin aynı kişi veya kuruluşlar olmaları halinde herhangi bir yük ya da gelir dağılımında adaletsizlikten söz etmek mümkün olmamaktadır. Aksine devlet borçlanma belgelerini alanlar ile vergi ödeyenler aynı kişiler değilse, bu kez ortaya ciddi bir gelir dağılımı problemi çıkmaktadır.³

Borç ödemelerinin gelir dağılımı üzerindeki etkileri özel kesim kurum ve kuruluşlarının verdiği borç miktarına göre de farklılık gösterir. Özellikle özel kesim kuruluşlarının sahipleri genellikle gelir seviyesi yüksek kişilerden oluştuğu için

¹ Türk, *Maliye Politikası*, s.309

² Erol, a.g.e., s.94

³ Aytaç Eker ve Metin Meriç, *Devlet Borçları (Kamu Kredisi)*, İzmir: Doğu Matbaacılık, 1999, s.240

devlet borçlanması içinde önemli bir pay almakta ve gelir dağılımını kendi lehlerine bozmaktadır.¹

Devlet borçlarından kazanılan gelir, rantıye sınıfına, bir emek karşılığı olmaksızın, aktarılmış gelirdir. Taşıdığı risk, katlanılan zahmet, süreklilik v.s. açılarından bu tür gelirlerle örneğin işçinin, mühendisin, bilim adamının, müteşbbisin kazandığı gelirler arasında çok fark vardır. Toplam gelir içerisinde bilgisiz, emeksiz, risksiz elde edilen bu tür gelirlerin payı büyüdükçe, çalışarak, emeğini, teşebbüs gücünü ortaya koyarak gelir elde eden kişilerin toplam üretimden aldıkları nisbi pay düşer. Oysa, gelişme süreci, temelde, bu sonuncu gruptaki insanların katkısıyla gerçekleşir. Bu açıdan, büyük boyutlu devlet borçları toplumda rantıye sınıfın gelirleriyle diğerleri arasındaki kritik dengeyi birinciler grupta yer alan kişiler lehine bozma sakıncası taşır.² Bozulan bu dengede doğal olarak, gelir dağılımını olumsuz yönde etkiler.

İç borçların verimli ve kısa sürede gelir artıran yatırımlarda kullanılması durumunda hem ortalama gelirdeki artıştan yoksul kesimler de yararlanabileceği için hem de ilgili hizmet ve yatırımlardan bu kesim de faydalanabileceği için gelir dağılımı yoksullar lehine değişebilir.³ Bu da borçlanmanın gelir dağılımı üzerindeki olumlu etkisidir.

Gönüllü borçlanmalar dışında bir de cebri borçlanmalar vardır. Cebri borçlanmalar, şahısların tasarruflarından değil gelirlerinden beslendiği için vergi gibi etki yaratırlar. Cebri borçların gelir dağılımındaki eşitsizlikleri azaltması için cebri borçlanmaların kişilerin geliri esas alınarak artan oranlı olarak yapılması gerekmektedir.⁴

Devlet borçlarının gelir dağılımı üzerinde meydana getirdiği adaletsizlik, özellikle zorunlu borçlarda daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Zorunlu borçlarda, toplumun en alt gelir diliminde yer alan kişilerinde devlete borç vermek

¹ Ahmet Erol, *Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye’de Devlet Borçları (1981-1990)*, Ankara: MGB, APK Yayın No:1992/324, 1992, s.93

² Uluatam, a.g.e., s.432

³ Aktan, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, s. 91

⁴ Orhaner, a.g.e., s.276

zorunda bırakılması, bu kesimi oluşturan kişilerin, fizyolojik ihtiyaçlarını karşılamak için, borçlanma belgelerinin vadesi dolmadan çok düşük değerlerden elden çıkarmalarına yol açmakta, bu durumda söz konusu adaletsizliği daha da pekiştirmektedir.¹ Zorunlu borçlanmayla satılan bonoları elinden çıkarmak durumunda olan kişiler bu bonoları spekülâtlörlere fiyatının altında satmışlardır. Satılan bonoları toplayan spekülâtlörler kaynaklarını kendi açılarından kârlı, fakat ulusal ekonomi açısından verimli olmayan alanlara yatırmış oluyorlardı. Böylece yüksek varlıklı bu grubun gelir ve servet tutarı daha da yükselmektedir. Bunlar bonoları nominal değerinin çok altında bir fiyatla satın aldıklarından, enflasyonlardan pek zarar görmemişlerdir.²

Buraya kadar yapmış olduğumuz açıklamalar da gösteriyor ki, devlet borçlarına ait faiz ödemeleri, kamu harcamalarının bir kısmının zengin sınıflara aktarılmasını "fakiri daha fakir, zengini daha zengin" yapma gibi sonuçlar doğurabilecek niteliktedir. Oysa ki, gelirin yeniden dağılımı ile gözetilen amaç, zengin sınıflardan fakir sınıflara gelir aktarması yapmaktır. Halbuki borç faizleri ödemeleri ile bu amaç tam tersi bir sonuç doğurmaktadır ki, bu bakımdan kamu borçlanması, yeniden dağılım politikası için elverişli bir araç sayılmaması gerekmektedir.³

3.2 Dış Borçlanmanın Gelir Dağılımı Üzerine Etkisi

Adil bir gelir dağılımı sağlamaya yönelik olarak uygulanan maliye politikası araçlarından olan borçlanma politikasının ikinci türünü dış borçlanma oluşturmaktadır.

Dış borçlanma özellikle gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelerden sağladığı dış kaynak olarak görülmektedir. Diğer bir ifade ile, dış borçlanma, bir devletin ya da devlet kuruluşunun dış kaynaklardan mali ya da reel gelir sağlamasıdır. Bir başka tanım ise, ülke içinde yerleşik kuruluş ve kişilerin, ülke dışında yerleşik kuruluş ve kişilerden dış kredi sağlamasıdır.

¹ Eker ve Meriç, a.g.e., s.242

² Dilik, a.g.e., s.244

³ Tuncer, a.g.e., s.66

Bilindiği üzere, gelişmekte olan ülkelerin dış kaynak ihtiyacının temel nedenleri; kaynak ve tasarruf açığı, dış ticaret veya ödemeler dengesi açığı olarak gösterilebilir.

Klasikler devlet borçlanması için nedeni olarak savaş ve olağanüstü bayındırlık harcamalarını savunmuşlardır. Ancak, modern maliyenin savunucularından olan Jan Tinbergen'in borçlanmanın nedenleri olarak dış borçlara atfen yaptığı sıralamada ise, ekonomik nedenlerin ağırlıkta olduğu görülür.

- Milli geliri arttırmak,
- İstihdamı genişletmek,
- Ödemeler dengesindeki dengeyi sürdürmek,
- Fiyat istikrarını devam ettirmek,
- Dengeli bölgesel gelişmeyi sağlamak
- Gelir dağılımını yeniden düzenlemektir.

Görüldüğü üzere, borçlanmanın temelinde ekonomik nedenler yatıyor olmasının sonucunda borçlanma önemli ekonomik etkileriyle birlikte sosyal etkilerde meydana getirmektedir.

Dışardan borçlanmanın gerekliliği ya da geçerliliği borçlanmanın toplumsal fayda ve toplumsal maliyetinin karşılaştırılması sonucu ortaya çıkacaktır.

Faydasını maksimize etmeye çalışan bir tüketici gibi devlet de kaynaklardan borç almayı, ancak, borçlanmanın marjinal sosyal faydasının marjinal sosyal maliyetine eşit olduğu noktaya kadar kabullenebilecektir. Maliyetlerin faydaları geçtiği yerde borçlanma devletin yüklenebileceği bir durum olmaktan çıkmaktadır. Ancak, bunlar teorik olarak böyle olmakla birlikte objektif olarak ölçülememektedir.

Fayda ve maliyetler borçlanan ülkenin bu borcu almakla toplumsal refahı nasıl değiştirebileceğine bağlıdır. Burada maliyet kavramını da nominal ve

finansman faizleri anlamından ayırt edilmeli ve parasal olmayan elementleri de içerdiği unutulmamalıdır. Gerçekte bu maliyetler ülkeden ülkeye değişmektedir.¹

Dış borçlanma nedenleri arasında sayılan, gelir dağılımını yeniden düzenleme fonksiyonu ile dış borçlanma iç borçlanmaya göre farklı sonuçlar doğurmaktadır.

Dış borçlarda ülke dışından sağlanan kaynaklar, GSMH' ye dolayısıyla ekonomik refah artışına etkide bulunmaktadır. Eğer bu kaynaklar alt gelir tabakaları için kullanılarak geri ödemelerinde yüksek gelirli kesimlerin vergileri ile yapılırsa bu durumda gelir dağılımı üzerinde olumlu bir etkide bulunabilir. Ancak tersi bir durumda ise gelir dağılımını bozucu etkisi vardır.²

Özellikle proje kredileri, kalkınma planları ve yıllık programlarında yer alan çeşitli kamu sektörü projelerinin dış finansman ihtiyacını karşılanmasına yönelik olan kredilerdir.³ Ancak elde edilen dış kredi, proje kredileri dahilinde bulunan bir yatırıma kaynaklık edecek ise uzun vadede gelir dağılımını düzenlemeye yönelik olarak olumlu etkiler yaratabilir.

Ayrıca, yatırım maksadı için alınan kredi çok büyük bir hacme bağlı olmadığı sürece, meydana gelen yeniden gelir dağılımı çok kuvvetli olmaz.⁴

Dış borçlanmanın önemini şu şekilde belirleyebiliriz: Bugün borçlanarak ülkeye döviz kazandıracak yatırımlar yapılır, ileride bu yatırımların getireceği döviz kazancı ile borçlar ödenir. Ülke hem borçtan kurtulur, hem de kalkınma finanse edilir. Bu olanakla yararlanılarak yapılan yatırımlar ülkeye kâr kazır. Dış borçlar, başlangıçta böyle bir imkan vermesine karşın; ödeme aşamasında ihracatını artırması zorunludur.⁵

¹ Tülay Evgin, " Dış Borçlarımız", Hazine Dergisi, Sayı No: 4, 1996, s.71-81

² Eker, Altay ve Sakal, a.g.e., s.297

³ Eker ve Meriç, a.g.e., s.90

⁴ Heinz, a.g.e., s.261

⁵ Engin Can, "Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkisi ve Türkiye' nin 1983/1995/1996 Dönemindeki Dış Borçlarının Değerlendirilmesi", Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayı, Cilt 14, Sayı:1, 1998, s.131-147

Görüldüğü gibi, ne iç borçlanma ne de dış borçlanma yatırıma dönüşmediği takdirde gelir dağılımı üzerinde net bir etki meydana getirmemektedir. Bununla birlikte, borçlanma ile elde edilen kaynak, eğer direkt olarak gelir dağılımını düzenleyici harcama politikalarını finanse etmede kullanılıyorsa, bu takdirde borçlanmanın gelir dağılımını düzenlemede olumlu bir rolü olduğu söylenebilir.



III. BÖLÜM

TÜRKİYE' DE 1980 SONRASI DÖNEMDE

UYGULANAN MALİYE POLİTİKASI ARAÇLARININ

GELİR DAĞILIMI ÜZERİNE ETKİLERİ

1980' li yıllarda Türkiye' de kamu maliyesi sisteminin yapısal çerçevesi önemli değişimlere konu olmuştur. Bu değişim dönemin iktisat politikaları ve kamu yönetimi anlayışındaki değişimlerle bağlantılıdır.

1970' li yıllarda gerekli makroekonomik ve yapısal uyum politikalarını devreye sokmakta geciken ekonomimizde ulusal tasarruf ve yatırımlar arasındaki uçurum genişlemiş; ithalat durgun ihracat karşısında hızla artarak cari işlemler dengesi bozulmuş; bütçe açığı büyümüş enflasyonda hızlı bir artış yaşanmış ve kamu iktisadi teşebbüslerinin dengesi bozulmuştur. Kamu ve dış ticaret açıkları özel ve yabancı sermaye ve rezervlerle finanse edilmeye çalışılmış bu finansman şekli dış borçların artmasına ve borçlanma yapısının bozulmasına neden olmuştur. Ülkemizde bu olumsuz ekonomik koşulları değiştirebilmek için 24 Ocak 1980' de ekonomiye yön verecek yeni kararlar alınmıştır.

24 Ocak 1980 Kararları ile uygulamaya konulan ekonomik istikrar ve yapısal uyum politikaları, mevcut uluslararası iş bölümü çerçevesini veri kabul eden bir uluslararası ekonomik bütünleşme arayışı olarak nitelendirilebilir. Uygulamaya konulan politika modeli, kaynak tahsisleri yönünün üretimden hizmetlere ve özellikle dışa açık bir ekonomik yapılanmaya çevrilmesini, kamu kesiminin daraltılmasını ve piyasaya müdahalelerin azaltılması (deregülasyon) hedeflenmiştir. Bu program, faktör ve mal piyasalarında göreceli faktör ve mal piyasalarında göreceli fiyatların, emek faktörü dışında, dünya göreceli fiyatlarına yaklaştırılmasına ve dünya ekonomisiyle tedrici bir bağımlı bütünleşme sürecine ayarlanmıştır.¹

¹ Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?*, 2.b., Ankara: İmaj Yayınevi, 1998, s.23

24 Ocak Kararları' nın ekonomi üzerindeki en büyük politika değişikliği dış ticarete yaşanmıştır. 24 Ocak Kararları öncesi ithal ikameci bir strateji izleyen ülkemiz, 24 Ocak sonrası yürürlüğe konulan istikrar programı ile dışa dönük bir strateji izler hale gelmiştir.

24 Ocak Kararları ile temel dönüşüm sağlanmış dışa açılan ekonomi ile dış ticaret hacmi ve özellikle ihracatta önemli bir sıçrama yapılmış ve yapısal değişim gerçekleşmiştir. 1980' de ihracatın ithalatı karşılama oranı %36,8 iken, dönüşüm politikaları ile bu oran 1983' de %62' ye yükselmiş, 1985' de %70,22' ye ulaşmıştır. Ayrıca 1980' de %2,8 oranındaki küçülme, 1981' de %4,8 büyümeye dönüşmüştür. Bu önemli sıçrama, politika değişikliğinin bir sonucudur. Ancak bu olumlu durum fazla uzun sürmemiştir. Çünkü ihracat teşvikleri bir rant kapısı haline gelmiş ve hayali ihracat kavramını ortaya çıkarmıştır. Aynı zamanda 1980' li yıllara kadar gümrük duvarları arasında korunarak üretim yapmaya alışmış yerli sanayiinin, rekabet gücünü arttırmak için gerekli çaba (teknoloji transferi gibi) gösterilmemiştir.

24 Ocak Kararları' nda öncelikli hedeflerinden birisi ihracatı artırmak iken bir diğeri ise üç haneli rakama ulaşan enflasyon oranını aşağıya çekmektir. 1980' de %107.2 olarak gerçekleşen enflasyon oranı hedefler dahilinde uygulanan sıkı para politikası ile 1981' de %36,8' e 1982' de %25' e kadar gerilemiştir. Ancak 1984 sonrası dönemde enflasyon oranı artışa geçmiş ve bu oran %52' ye ulaşmıştır. Bu artış oranı hanehalkının satınalma gücünde azaltma meydana getirmiş ve gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemiştir.

1980' lerin sonunda oluşmaya başlayan kamu finansman krizi, ulusal ekonomide gelirlerin yeniden dağıtılmasına yönelik tarihsel bir işlev görmüştür. Yüksek oranlı teşvikler, sermaye vergilerinin tahakkuk bazında düşürülmesi, KİT ürünleri fiyatlarının baskı altında tutularak özel sermayeye ucuz girdi sağlaması gibi unsurlardan oluşan bu işlev söz konusu dönemde emek lehine yönelen bölüşüm süreçlerini sermaye kesimi açısından hazmedilebilir kılan bir mekanizma yaratmıştır. Devlet, vergi sistemi ve KİT açıklarının bu dönüşümün araçları olarak kullanmış ve

büyüyen kamu açığı ancak yüksek enflasyon ve yurt dışından gelen sermaye girişlerine dayalı borçlanma sayesinde finanse edilebilmiştir.¹

24 Ocak 1980 reform paketi sadece kısa dönemli istikrar sağlamasıyla kalmamış aynı zamanda ulusal ekonominin yapısını özel sektörün öncülüğünde pazar ekonomisinin güçlerine bırakmayı hedeflemiştir. Ayrıca sektörel önceliklerde de bir değişme gözlenmiş, ihracata yönelik imalat sanayi ve ticari hizmetler göreceli olarak önem kazanmıştır.

24 Ocak Kararları ile maliye politikası araçlarının bir önceki döneme nazaran bileşenlerinde değişikliğe gidilmiştir. Uygulanan vergi, harcama ve borçlanma politikaları ile gelir dağılımı doğrudan etkilenmiştir.

Bu bölümde sırasıyla 1980 sonrası dönemde Türkiye’de uygulanan vergi politikası, harcama politikası ve borçlanma politikası incelenecektir. Son olarak da bu uygulama sonuçlarının Türkiye’de gelir dağılımını ne şekilde etkilediği değerlendirilecektir.

1. 1980 Sonrası Uygulanan Vergi Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi

Maliye politikası araçlarından olan vergi politikası ülkemizde, hemen her dönemde reforma tabi tutulmuştur. İktidara gelen her parti öncelikli olarak vergi sisteminde yeni düzenlemelere gitmiştir. 1980 sonrası dönemde yapılan reformlar ise, iktisat politikalarıyla da bağlantılı olarak (dışa açılma politikaları) genellikle piyasa güçlerini destekleyici yönde olmuştur. 24 Ocak Kararları ile vergi sisteminde önemli değişikliklere gidilmiştir. Yapılan değişiklikler ülke ekonomisinde önemli etkilerde bulunduğu gibi gelir dağılımı üzerinde direkt etkiler yaratmıştır.

Maliye politikasının gelir yönlü araçlarından olan vergi politikası, yeni dış ticaret politikasını desteklemek amaçlı, teşvik düzenlemeleri getirilmiştir. Özellikle kurumlar vergisine getirilen geniş teşvik ve ihracatta vergi iadesi uygulaması ile dış ticaret politikası desteklenmiştir. Uygulanan teşvikler ve ihracattaki vergi iadeleri

¹ Erinç Yeldan, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi (Bölüşüm, Birikim ve Büyüme)*, 8.b., İstanbul: İletişim Yayınları, 2003, s. 28

kişileri yoğun bir biçimde ihracata yönelmiş ancak bu ihracatların belli bir bölümü hayali ihracat kapsamında oluşu devletin vergi kaybına neden olmuştur.

Fiskal hasılda azalmaya sebebiyet veren her vergi teşviki sonuçta ya kamu hizmetlerinin nitelik ve niceliğinin bozulmasına, ya başka kişilerin ve sektörlerin haksız bir biçimde ağır vergi yüküne muhatap olmalarına veya açık finansman yöntemine başvurulmasına neden olur. Bunun anlamı, teşvik alanlarının kamusal finansmanda meydana getirdiği yükün, toplumun belli bir kesimine veya toplumun bütününe yüklenmesi demektir. Bu nedenle teşviklerin dolayısıyla ileride doğacak olumlu veya olumsuz sonuçlarının önceden topluma ne ölçüde yansıtılacağına ya da yansıyıp yansımayacağına da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Aksi takdirde maliye politikasının adil bir gelir dağılımı sağlama fonksiyonu hedefinden uzaklaşabilir.

1980 yılıyla birlikte, gelişen ekonomik şartlara karşı esneklik kazandırmak amacıyla, vergi sisteminde köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu kapsamda:

- (i) Dış ticaret rejimi çerçevesinde uygulanan miktar kısıtlamalarından tedrici (kademeli) olarak vazgeçilmiş, bu kayıp ithalat vergisi ve fon kesintileri ile ikame edilmiştir.
- (ii) Dolaysız vergilerin ağırlıkta olduğu vergi gelirleri bileşimi, dolaylı vergiler lehine değiştirilmiştir. Bu doğrultuda; gelir vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı azalmıştır. Bununla birlikte, kurumlar vergisi oranı 1986' ya kadar tedrici olarak, %50' den %40 indirilmiş ve ardından tekrar %46' ya çıkarılmıştır. Ayrıca 1984' e doğru KİT' ler aşamalı olarak kurumlar vergisi kapsamına alınmıştır.
- (iii) 3065 Sayılı Kanun' un yürürlüğe girmesiyle 1 Ocak 1985 tarihinden itibaren KDV uygulamaya konulmuştur.¹

İlk uygulamalar özellikle ihracatı desteklemeye yönelik olarak yapılan vergi indirimleridir. Devlet dışı açılma politikaları dahilinde bazı vergi gelirlerinden feragat etmiştir. Bu yönde yapılan ilk uygulama ihracata yönelik vergisel

¹ DPT, 1980' den 1990' a Makroekonomik Politikalar Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler, Ankara: DPT Yayınları, 1990, s.23

teşviklerdir. İhracatı teşvik ederek döviz girdisini sağlamayı esas alan 24 Ocak Kararları çerçevesinde oluşturulan birtakım ihracata yönelik vergisel teşvikler, 1980 sonrasında ihracatın gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur. Ancak bu teşviklerle devlet vergisel gelirinin bir kısmından kendi isteğiyle vazgeçmiştir. Ancak teşvikleri sağlayan mevzuatın tam olarak oluşturulmamış olması yani; mevzuatın dağınık ve karışık olmasından dolayı bu teşviklerden faydalananların denetiminin yeterince oluşturulmamış olması, sağlanan bu teşvikleri bir çeşit rant kollama faaliyetine dönüştürmüştür. Böylece üretmeden zenginleşen bir sınıf oluşturulmuştur. Tabi ki, bu uygulamalar sonucunda özellikle vergi iadesi alınmasına yönelik olarak yapılan hayali ihracatlar, teşvik sisteminin işleyişinde ve bürokraside giderilmesi oldukça güç bir tahribat yapmıştır.

1980 sonrası başlayan ve günümüze değin süren rant kollama politikasının bir sonucu olarak bütçe harcama kalemleri içinde en büyük payını alan faiz giderlerinin alternatifini oluşturan menkul sermaye iratlarının yeterince vergilendirilmemesi ve tarımsal kazançların tamamına yakın kısmının vergi kapsamı dışına çıkarılması vergilerin adil gelir dağılımına katkı sağlaması fonksiyonunu ortadan kaldırmıştır. Nitekim, zaman kaybettirilmeden asgari ücretin vergiye tabi tutulduğu ve daha ücret eline geçmeden kişinin vergisi tevkif edilmektedir. Zira, menkul sermaye iratlarının bir kısmı (mevduat faizi, repo, menkul kıymetler yatırım fonu katılma belgeleri) beyan edilmeden, düşük oranda, sadece stopaj yoluyla vergilendirilirken, geri kalan bir kısmı da enflasyondan arındırıldıktan sonra beyana tabi tutulmaktadır. Enflasyondan arındırma oranının yüksekliği, bu tür iratların indirim oranına bağlı olarak tamamen veya kısmen beyan dışı kalmasına neden olmaktadır. Ayrıca bu tür iratlardan bazılarının (hazine bonosu faizi, devlet tahvil faizi, alacak faizi) tevkifat dışı bırakılması ise ayrı bir vergi kaybıdır. Şüphesiz, enflasyonun devamlı olduğu bir ülkede gelir unsurları vergilendirilirken, bu gelir kalemlerinin enflasyondan arındırılması rasyonel ve çağdaş bir vergi uygulamasının gereğidir. Ancak ülkemizde, bu uygulamanın özellikle menkul sermaye iratları için geçerliği dikkat çekici olmakta ve gelir dağılımını belli kesimler lehine değiştirmektedir.

Aynı zamanda 1980' li ve 1990' lı yılların vergi sisteminin genel özelliklerinden birisi de sürekli çıkarılan vergi aflarıdır. 1980' li yıllardaki af

uygulamaları 1990' lar da da devam etmiştir. 1990' da çıkarılan 3639 sayılı yasayla oluşturulan affı, 1992 yılında 3787 sayılı yasayla oluşturulan af takip etmiştir. Bu uygulamalar sürekli af beklentisi yaratarak, vergilerin zamanında ödenmemesi eğiliminin yerleşmesinde etkili olmuştur. 1980-1994 döneminde 6 kez vergi affı çıkarılması, bunu net bir şekilde ortaya koymaktadır.¹ 2000' li yılların son vergi affı uygulaması ise 2003 yılında gerçekleşmiştir. Af çıkacağı beklentisinde olanlarla, "nasıl olsa af çıkar" düşüncesiyle vergisini ödemeyen kesimin birleşmesi ile toplam vergi hasılatında önemli bir kayıp meydana gelmektedir.

1980 sonrası uygulanan vergi politikalarının sonuçlarının değerlendirilmesi bakımından bize yol gösterici olabilecek tablolardan birisi aşağıda yer alan genel bütçe içerisinde vergi gelirlerinin tahsilatının yüzde dağılımı nicel çalışmasıdır.

TABLO 3.1: GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ TAHSİLATININ DAĞILIMI (1980-2002)

Yıllar	Vergi Gelirleri		Dolaysız Vergiler		Dolaylı Vergiler	
	(1000 TL)	(%)	(1) (1000TL.)	(%)	(2) (1000TL.)	(%)
1980	749.849.431	100	470.770.957	63	279.078.474	37
1981	1.190.203.802	100	708.894.229	60	481.309.573	40
1982(3)	1.304.865.756	100	777.105.470	60	527.760.286	40
1983	1.934.491.872	100	1.107.961.517	57	826.530.355	43
1984	2.372.211.072	100	1.356.231.375	57	1.015.979.697	43
1985	3.829.116.958	100	1.795.733.830	47	2.033.383.128	53
1986	5.972.033.930	100	3.106.014.912	52	2.866.019.018	48
1987	9.051.003.125	100	4.492.169.973	50	4.558.833.152	50
1988	14.231.761.223	100	7.065.885.861	50	7.165.875.362	50
1989	25.550.319.857	100	13.644.960.836	53	11.905.359.021	47
1990	45.399.534.298	100	23.656.790.314	52	21.742.743.984	48
1991	78.642.770.254	100	41.093.677.371	52	37.549.092.883	48
1992	141.602.093.850	100	71.392.139.056	50	70.209.954.794	50
1993	264.272.936.382	100	128.324.179.797	49	135.948.756.585	51
1994(4)	587.760.247.715	100	283.733.274.009	48	304.026.973.706	52
1995	1.084.350.504.039	100	441.787.096.000	41	642.563.408.039	59
1996	2.244.093.829.920	100	884.067.428.115	39	1.360.026.401.805	61
1997	4.745.484.020.950	100	1.931.968.730.255	41	2.813.515.290.695	59
1998	9.228.596.187.270	100	4.302.829.162.253	47	4.925.767.025.017	53
1999	14.802.279.916.274	100	6.715.637.982.320	45	8.086.641.933.954	55
2000	26.503.698.413.260	100	10.849.961.708.330	41	15.653.736.704.930	59
2001	39.735.928.149.700	100	16.058.048.860.090	40	23.677.879.289.610	60
2002	59.631.867.852.060	100	20.060.524.607.610	34	39.571.343.244.450	66

KAYNAK: <http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/0725c42696982da786256aa4002edce5/7f43a31bb7846faf80256d1600331066?OpenDocument> (7/06/2004)

¹ Faruk Gözübüyük, "Siyasi Karar Alma Süreci ve Türk Vergi Sistemindeki Etkileri", Vergi Sorunları, Sayı:102, Yıl:1994, s.138

Not: Bu tabloda yer alan Dolaysız Vergiler (1) ; gelirden alınan vergiler ve servetten alınan vergiler gruplarını kapsamaktadır. Dolaylı Vergiler (2) ise; mal ve hizmetten alınan vergiler, dış ticaretten alınan vergiler grupları ile kaldırılan vergiler artıklarını kapsamaktadır. (3) 10 aylık (mali yıl 1 Ocak-31 Aralık olarak uygulanmaya başlandığından). (4) Ekonomik Denge Vergisi (EDV), Net Aktif Vergisi (NAV) ve Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi (EMTV). dahil.

Toplam vergiler dolaylı vergiler ve dolaysız vergiler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. 1980 ile 2002 arasındaki veriler incelendiğinde 1980 sonrası dönemde 1984 yılına kadar dolaysız vergiler dolaylı vergilere nazaran daha fazla bir paya sahiptir.

Ancak sayısal ifadeler bunu söylese de bu dönemde dolaysız vergilerde önemli indirimlere gidilmiştir. Bunun nedeni; yatırımları teşviktir. Sermaye kesiminin dolaysız vergi yükünü düşürmenin özel yatırımları geliştirip kamu yatırımlarını daraltacağı yönündeki “Arz Yönlü İktisat” söyleminin ABD ve İngiltere’ de* de belirli bir uygulama alanı bulmasının da etkisiyle, 1983 yılı sonunda iktidar olan Özal hükümeti esasen yetersiz olan vergi yükünü azaltma yoluna gitmiştir. Böylece 1982 yılından itibaren azalış sürecine giren vergi ve bütçe yükü, 1984-1985 yıllarında en alt seviyededir. Ancak bütçe açıklarının büyümesine yol açan bu süreç iç borçlanmada yeni bir dönemi başlatmıştır. Kısa vadeli ve yüksek faizli, iç borçlanmanın getirdiği yükler ise bütçenin bu defa borç faiz ödemeleriyle şişen transfer harcamaları yönünde büyümesine neden olmuştur.¹

1985 yılına gelindiğinde ise Türk Vergi Sistemi’ ne yeni bir vergi daha dahil olmuştur. 1985 yılı itibarıyla Katma Değer Vergisi uygulamasının başlaması ile dolaylı vergiler dolaysız vergilerin hasılatı olarak önüne geçmiştir. Bunu izleyen yıllarda kimi zaman iki vergi türü de benzer hasılatlara ulaşmıştır. Ancak 1994 yılından itibaren belirgin bir şekilde dolaylı vergilerin dolaysız vergilere oranla daha büyük bir hasılatı sahip olduğunu belirtebiliriz.

* ABD’ de Reagan döneminde 1980’ den itibaren denenen bu yönde bir uygulama, ABD tarihinin en yüksek bütçe açıklarıyla sonuçlanmıştır. Thatcher’ ın yönetiminde olduğu İngiltere 1979 sonrasında benzer bir uygulama içinde olmuş , ancak bütçe açıkları vermemek için indirdiği dolaysız vergiler yerine dolaylılara yüklenmiştir. Bunun sonucunda , 1980li yıllar boyunca İngiltere’ de toplam vergi yükü, gelir vergisindeki indirime rağmen, 1979-1980 düzeyinin üzerine çıkmıştır.

¹ Oyan, a.g.e., s.26

Özellikle burada tekrar belirtilmesi gereken nokta 1994 sonrasında dolaylı vergiler ile dolaysız vergilerin genel bütçe içindeki payının yer değiştirmesinde krizi payı yadsınmaz. Artan vergi oranları ve sisteme yeni sokulan vergilerin bu noktada payı büyüktür.

1994 ekonomik krizin ardından, Mayıs 1994’ de kabul edilen Ekonomik Denge Vergisi’ nde, gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri, geçmiş yılda beyan ettikleri kazancın yüzde 10’ u oranında ilave bir vergi ödediler. Ekonomik Denge Vergisi 1994 yılında meydana gelen krizin etkilerini hafifletmek amacıyla bir kereye mahsus olmak üzere çıkarılmış bir vergidir.

Krizden çıkış amacına hizmet için sisteme giren bir diğer vergi de Net Aktif Vergisi’ dir. Net Aktif Vergisi, gelir vergisi ve kurumlar vergisi ve serbest meslek kazancı elde eden mükelleflerin 1993 yılına ait aktif toplamının veya hasılatın belirli bir yüzdesi oranında alınan vergidir.¹ Bu vergilerin sisteme sokulmasıyla birlikte şiddetli tepkilerle karşılaşmıştır. Aynı zamanda bu yeni vergi yasaları aleyhine pek çok dava açılmıştır. Çünkü krizden çıkan bir ülke ekonomisi içerisinde gerek işletme hesabı esasına göre çalışan gerekse, bilanço hesabı esasına göre çalışan kesim ağır bir vergi yükü altına girmiştir.

1994 yılından sonra belirgin olarak dolaylı vergiler dolaysız vergiler karşısında ağırlıklı bir paya sahip olmuştur. Bununla beraber yüzdesel oran olarak bu fark belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Örneğin 1996 yılında dolaylı vergilerin genel bütçe içerisindeki payı %61 iken, dolaysız vergilerin payı %39 olarak gerçekleşmiştir. Benzer seyir ileriki yıllarda da devam etmiştir. 2002 yılı itibarıyla dolaylı vergilerin oranı %66’ ya ulaşırken, aynı dönemde dolaysız vergilerin payı %34 olarak gerçekleşmiştir. Adaletsiz vergiler olarak da bilinen dolaylı vergilerin artan payı, özellikle dar ve sabit gelirli kesimin üzerinde önemli bir yük getirmiştir.

İkinci bölümde de bahsedildiği gibi eğer bir ülke ekonomisinde dolaylı vergiler ağırlıkta ise gelir dağılımı bu vergilerle olumsuz bir şekilde etkilenmektedir.

¹ [http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/29-03-2001\(3\).htm](http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/29-03-2001(3).htm) (5/06/2004)

Çünkü dolaylı vergiler yansıtma mekanizması ile (fiyat aracılığı ile) alıcılara yükletilebilme imkanı bulunmaktadır. Bunu sonucunda da adil olmayan gelir dağılımı daha da olumsuz bir hal almıştır. 1985' den günümüze kadar olan süreçte toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı dolaysız vergilerin payından daha büyük olmuştur. bu durumda gelir dağılımı olumsuz yönde etkilemiştir.

Bütçe gelirleri içerisinde önemli bir paya sahip olan gelir vergisinin, kurumlar vergisinin ve KDV' nin paylarını incelediğimiz takdir de, 1994 yılına kadar gelir vergisinin bu üç vergi türü içerisinde en yüksek paya sahip olduğunu söyleyebiliriz. Gelir vergisini KDV ve kurumlar vergisi takip etmektedir. 2000' li yıllara doğru ise gelir vergisi ile KDV neredeyse başabaş bir çizgi izlemişlerdir. Ancak 2000 yılından itibaren KDV, gelir vergisinden daha fazla bir paya sahip olmuştur. Daha öncede söylediğimiz gibi bu da dolaylı vergilerin dolaysız vergilere göre daha yoğun olduğu savını desteklemektedir. Dolaylı vergilerden olan KDV tek başına gelir vergisi payını aşabilmiştir.

TABLO 3.2: GELİR VE KURUMLAR VERGİSİ İLE KDV' NİN GENEL BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYI (1988-2002)

Yıllar	Gelir Vergisini Vergi Gelirleri İçindeki Payı	Kurumlar Vergisinin Vergi Gelirleri İçindeki Payı	Toplam KDV' nin Vergi Gelirleri İçindeki Payı	Gelir+Kurumlar +KDV'nin Vergi Gelirleri İçindeki Payı
1988	33,7	14,9	29,3	78,0
1989	38,6	14,1	25,3	78,0
1990	41,0	10,2	27,2	78,5
1991	42,2	9,0	29,0	80,4
1992	42,2	7,1	29,7	79,3
1993	40,4	7,2	31,0	78,6
1994(1)	34,0	8,2	33,0	75,3
1994(2)	30,9	7,5	30,1	68,5
1995	30,4	9,5	32,7	72,7
1996	30,1	8,4	33,1	71,7
1997	31,6	8,3	32,9	72,9
1998	37,7	8,1	29,5	75,4
1999	33,3	10,5	28,1	72,0
2000	23,4	8,9	31,6	63,9
2001	29,1	9,3	31,3	69,7
2002	23,0	9,3	34,2	66,6

Kaynak: www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf (31/05/2004)

(1) EDV,NAV ve EMTV hariç

(2) EDV, NAV ve EMTV dahil

Ancak, bu tabloda dikkati çeken önemli bir nokta söz konusudur. O da kurumlar vergisinin payıdır. Kurumlar vergisi, bir anlamda kurumsal (formel) sermaye kesiminin ulusal vergi havuzuna katkısı olarak değerlendirilirse, bu katkının 1990' lar boyunca inanılmaz derecede düşük gerçekleştiğini; ve iç borç faiz ödemeleri yoluyla da kaynağına dolaylı olarak iade edilmiş olduğunu söyleyebiliriz. 1988 yılında iç borç faiz ödemelerinin ulusal gelire oranı %2.4 iken, kurumlar vergisi yükü %1.8 civarındadır. Bu haliyle iki unsur arasında baş başa sayılabilecek bir denge mevcuttur. 1990'lar boyunca iç borç faiz ödemeleri ulusal gelirin %10'una değin hızla yükselirken, sermaye kesiminin kurumlar vergisi yoluyla vergi yükü %2 sınırını aşamamıştır. Böylece devlet, sermaye üzerinden aldığı %2 cıvanındaki vergi yükünü ikincil bölüşüm ilişkilerinin çözülmesi sürecinde kaynağına fazlasıyla geri iade edilmiş gözükmektedir. Daha ilginç, bu eğilimin özellikle sendikal mücadelenin yükseldiği ve ücret artışlarının hızlandığı 1989' dan itibaren önem kazanmış olmasıdır.

2000' li yıllarda kurumlar vergisi %9 seviyelerini korumuştur. Ancak büyümek ve kalkınmak istiyorsak kurumlar vergisi payını da arttırmak zorundayız. Bu üç vergi (gelir vergisi, kurumlar vergisi ve KDV) hemen hemen tüm dönemlerde, toplam vergi gelirlerinin %70' ine tekabül etmiştir.

Diğer vergilerin genel bütçe vergi gelirleri içindeki payı bu üç vergiye göre oldukça düşüktür. Örneğin servetten alınan vergilerin payları bu vergilerle kıyaslandığında oldukça düşüktür. Sadece 1994 yılında servet vergilerinin genel bütçe vergi gelirleri içindeki payı çok yüksek bir orana olan % 6,3' e sahip olmuştur. Bu oranın %0,7' si motorlu taşıt vergisi, %0,2' si veraset ve intikal vergisi %5,4 ise net aktif vergisi oluşturmaktadır. Ancak 2001 yılında %1,1, 2002 yılında ise %1,2 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranında %1,1 motorlu taşıtlar vergisi %0,1 i ise veraset ve intikal vergisidir. 2002 yılı için özel tüketim vergisinin payı ise %22,9 olarak gerçekleşmiştir. Bu vergiler dışında önemli bir gelir hasılatı sağlayan son kalem ise dış ticaretten alınan vergilerdir. Dış ticaretten alınan vergilerinin oranı da 2002 yılı için %15,9' dur.

Vergi politikasının gelir dağılımıyla bağlantılı bir diğer konusu vergi yüküdür. Vergi yükü, vergi ve benzeri ödemelerle, bu ödemeleri yapan ekonomik birim, kesim geliri veya ulusal ekonomi kapsamında toplum geliri (gayri safi hasıla yada gayri safi yurt içi hasıla) arasında kurulan bir orantıdır.¹ Vergi yükünün bilinmesinin önemi ise, vergi ödemelerinin artışı, maliye politikasının etkin bir araç durumuna gelmesi, yeni bir verginin gerekçesini bulma gereği, vergi yükü hesap ve karşılaştırmalarının çeşitli iktisadi ve siyasi birleşmeler nedeniyle büyük önem kazanması şeklinde açıklanabilir.²

Aşağıdaki tablo ile, Türkiye’de genel bütçe vergi gelirlerinin 1986’ dan 2002’ye kadar geçen sürede GSMH’ ye olan oranı değerlendirilecektir.

TABLO 3.3: TÜRKİYE’ DE VERGİ YÜKÜ (1986-2000)

Yıllar	Genel Bütçe Vergi Gelirleri/GSMH (%)
1986	11,7
1987	12,1
1988	11,0
1989	11,1
1990	11,4
1991	12,4
1992	12,8
1993	13,2
1994(1)	13,8
1994(2)	15,1
1995	13,8
1996	15,0
1997	16,1
1998	17,2
1999	18,9
2000	25,0
2001	22,5
2002	21,8

Kaynak: <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/> (05/05/2004)

(1)EDV, NAV ve EMTV hariç

(2)EDV, NAV ve EMTV dahil

1990 yılıyla birlikte vergi gelirlerinin GSMH’ ye oranında bir artış söz konusu olmuştur. 1990 yılında oran %11,4 seviyesinde gerçekleşmiş ve 2000’ li yıllara gelinirken bu artış düzenli bir şekilde devam etmiştir. 1994 yılında %13,8 olarak gerçekleşmiş, ancak yaşanan krizin sonuçlarını bertaraf etmek adına

¹ Seyhun Doğan, “Vergi Yükü-Kişi Başına Gelir İlişkisi ve Türkiye Ekonomisi İçin Bir Uygulama (1985-2000)”, Vergi Dünyası, Sayı: 249, Mayıs 2002, s.90-93

² Nihat Edizdoğan, *Kamu Maliyesi (2)*, 5.b., Bursa: Ekin Kitabevi, 2000, s.87-92

hükümetin aldığı yeni kararlar doğrultusunda (5 Nisan Kararları) genel bütçe içerisindeki vergi gelirlerinin GSMH' ye oranı bu artışla, %15,1' e ulaşmıştır. Krizden çıkmak için yeni vergiler yaratıldığı gibi (EDV, NAV, EMTV VE Ek Gayrimenkul Vergisi*) var olan vergilerin oranlarını da arttırılmıştır. (damga vergisi ve nispi harçlar %20; maktu damga vergisi ve maktu harçlar %100 oranında arttırılmıştır. Bu yeni vergisel düzenlemelere rağmen; 1995 yılında genel bütçe vergi gelirlerinin GSMH' ye oranı %1,3' lük bir azalışla; %13,8 düzeyinde gerçekleşmiştir. 1997' de Türkiye ekonomisi yeni bir kriz daha geçirmiştir.

1998 yılında ise Türk Vergi Sisteminde 4369 Sayılı Kanun ile köklü değişmelere gidilmiştir. Vergisini düzenli ödeyen kişilerin vergi yükünü çoğaltmadan vergi gelirlerini gelirlerinin arttırılması ilkesi doğrultusunda, vergi konusuna giren gelir kavramının genişletilmesi ve vergi oranlarının (başta gelir ve kurumlar vergisi olmak üzere) büyük oranda düşürülmesi amaçlanmıştır.

Ancak, vergi tabanının genişletilmesini, vergi yükünün adil dağılımını ve üretim faktörleri üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesini, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınmasını*, vergi idaresi ve denetiminin daha etkin hale getirilmesini öngören düzenlemeler 1999 yılının olumsuz ekonomik şartları nedeniyle hayata geçirilememiştir.¹

1999' da meydana gelen deprem felaketi sebebiyle yürürlüğe giren ek vergilerle beraber 2000 yılı vergi yükü oranı % 25 olmuştur. Ancak 2001 yılıyla vergi yükü azalışa girmiş ve %22,5 düzeyinde oluşmuştur. 2002 yılı itibariyle de genel bütçe vergi gelirlerinin GSMH içindeki payı ise, %21,8 olarak gerçekleşmiştir.

1980' li yılların en belirgin iktisadi özelliği yaşanan yüksek enflasyon oranı olmasıyla beraber, yaşanan enflasyon olgusu ile sermaye gelirlerinde meydana gelen iyileşmenin bedelini genellikle emek ödemiştir. Enflasyonla mücadele politikaları dahilinde uygulanan düşük ücret politikası dahilinde emek faktörünün

* Ek Gayrimenkul Vergisi' nin geliri belediyelere bırakılmış; ama belediyelere tahsis edilen genel bütçe paylarında bir puanlık kesintiye gidilmiştir.

* Bazı tahminlere göre ülkemizdeki kayıt dışı ekonomi, %40' tan %65 ' seviyelerine yükselmiştir.

¹ Seyhun Doğan, "Türkiye' de Vergi Yükünün Gelişimi", Vergi Dünyası, Sayı: 246, Şubat 2002, s.151-160

milli gelirden aldığı pay oransal olarak azalırken, ücret üzerindeki vergi yükü, genel anlamda, giderek artış göstermiştir. Genel bütçe gelirlerinin GSMH' ye oranı yukarıda belirttiğimiz şekilde gerçekleşirken, ücretlilerin ödediği gelir vergisinin genel bütçe vergi gelirlerine oranı, aynı zamanda gelir üzerinden alınan vergiler içindeki ücretlilerin payı ve toplam gelir vergisi içindeki ücretlilerin payının oranları aşağıdaki tabloda değerlendirilmiştir.

TABLO 3.4: ÜCRETLİLERİN ÖDEDİĞİ GELİR VERGİSİNİN GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ, GELİR ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER VE TOPLAM GELİR VERGİSİ İÇİNDEKİ PAYI (1988-2000)

Yıllar	Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Ücretlilerin Payı (%)	Gelir Üzerinden Alınan Vergiler İçindeki Ücretlilerin Payı (%)	Toplam Gelir Vergisi İçindeki Ücretlilerin Payı (%)
1988	14,4	31,4	45,2
1989	17,9	36,5	50,8
1990	20,2	43,2	55,0
1991	22,1	46,3	56,3
1992	22,4	47,4	55,5
1993	21,5	46,5	54,7
1994*	17,7	41,0	50,9
1994**	16,0	37,9	50,9
1995	16,3	39,5	52,3
1996	15,8	39,7	51,4
1997	15,6	38,2	49,0
1998	14,4	31,8	39,6
1999	14,0	31,3	42,7
2000	11,2	28,2	45,4

Kaynak: www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf (31/05/2004)

* EDV, NAV ve EMTV hariç

** EDV, NAV ve EMTV dahil

1988 yılında genel bütçe vergi gelirleri içinde ücretlilerin payı %14,4' tür. Aynı yıl gelir üzerinden alınan vergilerin içinde ücretlilerin payı ise %31,4' tür. Toplam gelir vergisi içerisinde ise neredeyse yarısına yakınıni teşkil etmektedir. İzleyen yıllarda toplam vergi gelirlerinin ortalama olarak %50' sini ücretlerin vergilendirilmesinden meydana gelen vergi oluşturmaktadır. Ücretlilerin ödediği gelir vergisi payları 1991 ve 1992 yıllarında en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Özellikle 1980 sonrası dönemde uygulanan düşük ücret politikalarıyla beraber vergi gelirlerinin içinde ücretlilerin tevkifat yoluyla kesilen vergilerin oranının bu derece yüksek olması, zaten gelir seviyesi düşük olan bu kesimin kullanılabilir gelirini daha da düşürmüştür. Ancak 1993' le beraber genel bütçe vergi gelirleri içinde ücretlilerin payında fark edilir bir düşüş meydana gelmektedir. Bu seviye 2000 yılında %11.2

iken toplam gelir vergisi içindeki ücretlilerin payı ise %45,4 olmuştur. Toplam vergi gelirleri içerisinde ücretlilerin payının bu kadar yüksek olmasının temel nedeni; ücretlerin kaynakta vergilendirilmiş olmasıdır. Ancak bu da kişilerin kullanılabilir gelirleri üzerinde önemli etkiler bırakmaktadır.

Açılmalardan çıkan sonuç; gelir vergisi şekil değiştirerek, bir anlamda adeta “ücret vergisi”ne dönüşmüştür. Buna karşın, vergiye tabi ücret matrahının tespitinde ayırma kuramı çerçevesinde tek düzenleme olarak yer alan “özel indirim” tutarı ise, günümüz koşullarını karşılayamamaktadır. Böylece, ikincil gelir dağılımının birtakım uygulamalarla düşük gelirli grupların lehine gerçekleştirme bir yana, Gelir Vergisi Kanunu tamamen aksi tarafa hizmet eder bir mahiyet kazanmıştır.¹

Türkiye’ de gerçek vergi ödeyicilerinin ücretliler olduğu, gelir servet sahiplerinin vergi kaçırdıkları belirtilmektedir.² Ücretlilerin ödedikleri gelir vergisinin toplam dolaysız vergiler içinde payının genel olarak asgari %45’ ler de olduğu, toplam kurumlar vergisinin %27, beyannameli mükelleflerin gelir vergisinin %10, servet vergileri de dahil diğer vergilerin %18 dolayında olduğu ve verginin çoğunluğunu ücretli kesimin ödediği bilinmektedir.³

Oysa ki, gelir dağılımının adil olması demek ülke refahının artması, toplumu oluşturan kesimler arası sosyal huzursuzlukların ve fırsat eşitsizliklerinin azalması, vatandaşların milli gelirden adil şekilde pay elde etmeleri demektir. Gelir vergisi içindeki ağırlıklı payın ücretlilerin gelirlerinden sağlanan vergiler olması gelir dağılımını olumsuz yönden etkilemektedir.

Gelir dağılımını olumsuz yönde etkileyen bir diğer vergi politikası aracı ise, vergi harcamalarıdır. Vergi harcaması, vergi sistemi yoluyla devletin vazgeçtiği gelir olarak tanımlanabilir. Bu harcamalar temelde vergi sistemi içerisinde ortaya çıkan ve vergi kaybına yol açan uygulamalardır. Vergi harcamaları istisnalar, muafiyetler, indirimler, mahsuplar, vergi kolaylıkları ve vergi ertelemeşi şeklinde ortaya çıkabilir.

¹ <http://www.isguc.org/myuce3.htm> (5/05/2004)

² Ali Yılmaz Gündüz, “Türkiye’ de Vergi Yüklü ve Vergi Yükünü Etkileyen Faktörler”, Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F Yayınları, Cilt:8, Sayı:1-2, Yıl:1989, s.90

³ Engin Öner, “Türkiye’ de Vergi Yüklü ve Gelir Dağılımındaki Adaletsizlik”, Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F Yayınları, Cilt:10, Sayı:1-2, Yıl:1993, s.129-138

Ancak ülkemizdeki vergi harcamaları uygulamaları mevcut vergi sisteminin dışına çıkmış ve vergi kanunlarının dışında birçok kanunda vergi harcaması niteliğinde teşvik ve koruma oluşturulmuştur.¹ Uygulanan muafiyet istisnalar gelir dağılımını olumlu yönde etkileyebilse de ülkemizde uygulanan vergi sistemi içerisindeki muafiyet ve istisnalar genellikle gelir dağılımı üzerinde olumsuz etkide bulunmaktadır.

Kuşkusuz, vergi politikasının gelir dağılımı üzerindeki etkinliği, mükellef tabanının genişliğine bağlıdır. Ancak Türk vergi sisteminde yer alan yoğun istisna ve muafiyetler ile birlikte vergi konusunun dar tutulması ve kayıt dışı ekonominin büyük boyutlara varması, vergi yükünün ödeme gücü olan herkese adaletli bir şekilde dağıtılmasını öngören “verginin genellik ilkesine” aykırılık teşkil ederek vergide adaletsiz bir yapının meydana gelmesinin bir diğer nedenidir.

Türk vergi sisteminde yer alan bir diğer uygulama ise, hayat standardı esasıdır. Uygulama amacı bakımından gelir dağılımını düzenlemeye yönelik olumlu etkiler yaratabilecek olan bu düzenleme amacından saparak, vergi adaletini bozucu, adil olmayan gelir dağılımını daha da adaletsiz hale getiren bir fonksiyona bürünmüştür. Hayat standardı esası Gelir Vergisi açısından en önemli güvenlik önlemi olarak hazırlanmıştı.

Hayat standardı esasında; gerçek usulde gelir vergisine tabi ticari kazanç sahipleri ile serbest meslek erbabının zarar beyanları da dahil olmak üzere beyan ettikleri gelirler ile hayat standardı esası göstergelerine göre tespit edilen gelir kıyaslanıyor, beyan edilen gelir hayat standardı esası göstergelerine göre tespit edilen tutardan düşük olduğu takdirde, mükellefin beyan ettiği gelir değil göstergelere göre tespit edilen tutarlar esas alınarak vergi alınmaktaydı. Bu uygulama 1998 yılı gelirleri için en son 1999 yılının Mart ayında uygulandı ve daha sonra yürürlükten kalktı. Yürürlükten kalkmasından bu yana sadece 1999 yılı gelirleri için vergiler ödendi.²

¹ Kemal Coşkun ve Yasin Bilen, “*Vergi Harcaması Kavramı ve Günümüz Türkiye’si’nde Vergi Harcamaları*”, Vergi Dünyası, Sayı 246, Şubat 2002, s.161

² [http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/23-11\(7\).htm](http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/23-11(7).htm) (30/05/2004)

Bir kazanç veya iradın vergiye tabi olabilmesi için; öncelikle bir gelir elde edilmeli, ardından bu geliri elde ederken yapılan giderler düşülür. Ancak, böyle bir durumda vergi kanunlarının belirttiği şekilde vergi hesaplamasına gidilir. Oysa hayat standardı esaslı, adeta asgari vergileme mekanizmasına dönüşerek, az gelir elde eden için korkulu bir rüya, buna karşın çok kazanan mükellef açısından en az vergi ödemenin bir kılıfı olmuştur.

DPT 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)' nda var olan bu vergi adaletsizliğini ve vergi sistemini düzeltmek adına yeni kararlar almıştır. Bu kararlar ;

- Vergi sisteminin basit ve anlaşılır hale getirilmesi, yeterli ve etkin belge düzeni ve otokontrol mekanizmalarının geliştirilmesi, vergi kayıp ve kaçaklarının azaltılması, verginin tabana yayılmasının sağlanması,
- Vergi affı uygulamasını gerektirmeyecek bir ortamın oluşturulması ve af beklentilerinin ortadan kaldırılmasını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi,
- İstisna, muafiyet ve vergi indirimlerinin yeniden düzenlenmesi,
- Tevkif suretiyle vergi alınmasından vazgeçilmeksizin, gelir vergisinin kişiselliği ve mali güce göre vergilendirme ilkelerini dikkate alan, üniter vergilemeye ağırlık verilmesi gerekir.¹

Vergi politikasında yapılacak düzenlemelerin yukarıda belirtildiği gibi uygulanması önemli sonuçlar yaratabilirdi. Ancak 2003 yılında yasalaşp uygulamaya konan vergi affı bu amaçlardan sapıldığının ilk göstergesidir.

Devlet vergi affı ile 6.5 katrilyon TL' lik bir vergi alacağını taksitli bağlarken, bu uygulamada devletin affettiği ya da vazgeçtiği gelir 20 katrilyon TL' ye ulaşmıştır. Bu af ile devlet alacağından üçünü affedip birini tahsil etmiş, bu anlamda,

¹ DPT, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, Ankara: DPT Yayınları, 2001, s.29

"nasıl olsa af çıkar" diye vergisini ödemeyip, hatta vergi olabilecek kaynağı repo gibi yollarla çoğaltan kesim bu aftan büyük bir kazanç sağlamış olmaktadır.¹

Gelir dağılımını olumsuz etkileyen uygulamalardan bir tanesi de vergi ödeme zamanlarıdır. Çünkü vergi sistemimiz vergi ödeme zamanlarını dönemlere ayırmıştır. Örneğin, yıllık beyan esasına tabi gelir vergisi mükellefleri, yıllık gelirinin vergisini ertesi yılın Mart ve Temmuz ayında ödemektedirler. Kurumlar vergisi mükellefleri son düzenlemeler öncesi hesap dönemini takip eden dördüncü, yedinci ve onuncu aylarda ödemekteydiler. Ancak yapılan yeni düzenleme ile kurumlar vergisi mükellefleri, artık vergilerini hesap döneminin kapandığı ayın (dördüncü ay) 15. günü beyan edip, ay bitimine kadar ödemek zorundadırlar. Bu uygulama ile var olan olumsuz durum hafifletilmeye çalışılmıştır. Özellikle ücret gelirinin vergisi, gelirin elde edildiği dönemde ödenirken, gelir vergisinin ödenmesi bir sonraki döneme sarkmaktadır. Zamanlama açısından toplanan paranın değeri düşünüldüğünde, bu durum, gelir vergisini öncelikle ödeyen mükellefler yönünden büyük bir haksızlığa neden olmaktadır. Özellikle enflasyonist bir ortamda yaşanılıyorsa, bu olumsuzluk daha da net yansıyabilmektedir. Her ne kadar, beyannameli gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin tabi oldukları geçici vergi örnek olarak gösterebilir ise de, geçici verginin mahiyeti dikkate alındığında, bu uygulamanın anılan haksızlığı tamamen giderebilmesi mümkün değildir.

Vergi sistemi içinde yer alan tüm düzenleme ve uygulamaların sağlıklı bir şekilde işlemesi gelir dağılımını da etkileyecektir. Çünkü sağlıklı işleyen bir vergi sisteminde vergi hasılatı yüksek olur. Bunun sonucunda da kamu harcamalarını kolaylıkla finanse edebilme gücü olacaktır. Bu durumda gelir dağılımını olumlu yönde etkileyecektir.

¹ <http://www.ekohaber.net/database/haber753.asp> (30/05/2004)

2. 1980 Sonrası Uygulanan Harcama Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi

Adil bir gelir paylaşımı hedefleyen maliye politikalarında kamu harcamaları aracı oldukça büyük bir öneme sahiptir. Çünkü gelir dağılımı üzerinde kamu kesiminin daha kalıcı etkileri esas olarak harcama aşamasında ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’ de 1980 sonrası dönemde uygulanan harcama politikaları gelirin yeniden dağılımı üzerinde önemli etkilerde bulunmuştur. 24 Ocak 1980 Kararları’ yla birlikte harcama politikası bileşenlerinde meydana gelen değişimler günümüz harcama politikalarını etkileyecek sonuçlar yaratacak şekilde biçimlenmiştir.

1980’ lerde politika modelinin temeli daha küçük bir devlet anlayışını destekleyen yani kamu kesiminde daralmaya giden bir politika benimsenmiştir. Ancak kamu harcamaları açısından dönem ortasından itibaren bunun tam tersi uygulamalar meydana gelmiştir. 1980’ li yıllara bütçe ve bütçe dışı kamu harcama sisteminin bütünü açısından bakıldığında döneme egemen olan birkaç eğilimin altı çizilebilir.

- Sermayenin değerlendirilmesi için yapılan kamusal altyapı yatırımları ve vergi harcamaları toplumun kollektif gereksinimleri için yapılan toplumsal hizmet üretimi açısından açık bir tercih konusu olmuştur.
 - Kamu harcamaları ve transfer politikaları siyasal iktidara destek olacak yeni sermaye grupları oluşturmak amacıyla kullanılmıştır.
- 1980-1985 döneminde konsolide bütçe transfer harcamaları mali sisteme ve rantiyelere rant sağlama aracı durumuna getirilmiştir. Mali sisteme fon sağlamak bakımından oluşturulan kamu özel fonları sistemi vazgeçilmez bir işlev görmeye başlamıştır.

1980 sonrasında uygulanan arz yönlü politikaların önceliklerinden biri de, devletin bölüşüm öncelikli politikalarının sınırlandırılması olmuştur. Bu çerçevede geriletken kamu harcamaları ve yatırımlarının özel üretim ve yatırımlar tarafından ikame edilmesi için büyük özel tasarrufları arttıracak ve yatırım maliyetlerini düşürecek vergisel teşviklere ağırlık verilmiştir. Bir başka deyişle, 1980 sonrası

dönemde girişimcilere kaynak aktarımının gerisinde yatan düşünce kamu yatırımlarının özel kesim tarafından ikame edilmesi olmuştur.

Bu yaklaşım, fonksiyonel gelir dağılımını girişimciler lehinde değişim yaratmıştır. Ancak, özel kesim yatırımlarının kamu yatırımlarına bağımlılığının, yani aralarındaki tamamlayıcılık ilişkisinin göz ardı edilmesi, özel yatırım harcamaları artışının düşük kalmasına neden olmuştur. Böylece, yeni istihdam olanakları artışının yetersiz kalması, gelir dağılımının emek aleyhine değişmesine yol açmıştır.¹

Bütçe harcamaları öncelikle ekonomik ayrıma göre değerlendirilmesi; devletin kamu harcamalarını yaparken hangi harcama kalemine ne kadar pay ayrıldığının açıkça görülmesinde fayda sağlamaktadır. Aşağıdaki tabloda 1980-2002 yılları arasında konsolide bütçe harcamalarının GSMH' ye oranı gösterilmektedir.

Konsolide bütçe harcama ve gelirlerinin GSMH 'ye oranını gösteren tabloda gerek cari harcamalar ve yatırım harcamaları gerekse de transfer harcamalarının GSMH' den aldığı paylar belirtilmiştir. Konsolide bütçe gelir ve giderlerinin GSMH' ye oranı gelirin yeniden dağılımına yönelik olarak devletin uyguladığı harcama politikaların bir noktada sayısal ifadesidir.

1980' den itibaren 1990' a kadar kamu harcamalarının GSMH' deki payı düzenli olmasa da bir düşüş eğilimi sergilemektedir. Ancak 1990 sonrası özellikle transfer harcamalarında meydana gelen artışa bağlı olarak artan bir seyir izlemiştir. 1998 yılından itibaren kamu harcamaları artış hızı yükselmiştir. 1998'de %29,15 olarak gerçekleşen oran 1999' da %5,89 oranına yükselmiştir. 2002 yılına gelindiğinde kamu harcamalarının payı GSMH' nin %42,87' sine tekabül etmiştir. Bu rakam neredeyse GSMH' nin yarısına denk gelmektedir. Burada bu rakamla ilgili söylenmesi gereken bir diğer nokta ise 2002 kamu gelirleri, 2002 kamu harcamalarının ancak %60'ını karşılayabilmektedir. 2002 harcamalarının %66' ını transfer harcamaları meydana getirirken, bu transfer harcamalarının %60' ını iç borç faiz ödemeleri oluşturmaktadır.

¹ Uysal, a.g.e., s.191

TABLO 3.5: KONSOLİDE BÜTÇE GELİR VE HARCAMALARININ GSMH'YE ORANI (1980-2002) (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
HARCAMALAR	20.33	18.89	15.09	18.75	17.07	15.03	15.95	16.92	16.26	16.52	16.92	20.53	20.08	24.29	23.08	21.78	26.31	27.19	29.15	35.89	37.40	46.00	42.87
Cari	9.33	7.95	6.79	7.67	6.72	5.93	5.96	6.47	6.09	7.73	8.93	10.38	11.28	11.09	9.49	8.20	8.56	9.46	9.67	11.70	10.82	11.56	11.18
-Personel	6.44	4.96	4.17	4.81	4.04	3.61	3.60	4.41	4.24	5.96	7.19	8.63	9.45	9.32	7.60	6.40	6.50	7.05	7.23	8.83	7.95	8.62	8.44
-Diğer Cari	2.89	2.99	2.62	2.86	2.68	2.32	2.37	2.06	1.85	1.77	1.74	1.75	1.83	1.77	1.89	1.80	2.06	2.40	2.43	2.87	2.88	2.94	2.74
Yatırım	3.50	3.82	3.14	3.39	3.12	2.91	3.17	2.64	2.10	1.68	1.72	1.85	1.72	1.83	1.30	1.17	1.59	2.01	1.87	2.00	2.20	2.72	3.08
Transfer	7.50	7.12	5.17	7.69	7.23	6.19	6.82	7.82	8.07	7.11	6.27	8.31	7.09	11.38	12.30	12.41	16.15	15.72	17.61	22.18	24.37	31.72	28.60
-Faiz Ödemeleri	0.59	0.94	0.82	1.52	1.99	1.91	2.60	3.02	3.85	3.59	3.52	3.79	3.65	5.83	7.67	7.33	10.00	7.75	11.54	13.69	16.27	23.27	18.97
İç Faiz Ödemeleri	0.42	0.51	0.32	0.57	0.80	0.70	1.27	1.68	2.45	2.22	2.42	2.67	2.77	4.63	6.00	6.05	8.87	6.73	10.52	12.55	14.96	21.25	17.12
Dış Faiz Ödemeleri	0.17	0.43	0.50	0.94	1.19	1.21	1.33	1.34	1.41	1.36	1.10	1.12	0.88	1.20	1.67	1.28	1.12	1.02	1.02	1.14	1.31	2.02	1.85
-KİTlere Transfer	3.82	2.39	2.12	2.19	1.27	0.51	0.27	0.64	0.78	0.53	0.32	1.92	0.74	1.29	0.54	0.58	0.34	0.42	0.30	0.53	0.71	0.63	0.79
-Vergi İadeleri	0.10	0.40	0.00	1.34	1.72	2.05	2.18	2.20	1.63	1.25	0.90	1.02	0.98	1.06	0.80	0.81	0.70	0.85	1.01	1.48	1.30	1.65	2.07
-Sosyal Güvenlik	0.84	0.70	0.64	0.82	0.56	0.59	0.56	0.56	0.58	0.61	0.31	0.25	0.36	0.69	1.01	1.38	2.24	2.59	2.62	3.51	2.64	2.90	4.10
-Diğer Transferler	2.15	2.70	1.59	1.82	1.69	1.12	1.21	1.39	1.22	1.14	1.23	1.32	1.36	2.50	2.27	2.31	2.88	4.12	2.15	2.96	3.45	3.27	2.67
GELİRLER	17.20	17.35	13.61	16.51	12.66	12.77	13.20	13.45	13.17	13.19	13.91	15.25	15.79	17.59	19.16	17.75	18.04	19.56	21.87	24.03	30.45	29.09	27.62
Genel Bütçe	17.00	17.20	13.44	16.29	12.37	12.48	12.95	13.19	12.95	13.00	13.74	15.10	15.66	17.43	19.03	17.59	17.87	19.38	21.65	23.78	30.21	28.74	27.26
- Vergi Gelirleri	14.14	14.84	12.30	13.88	10.70	10.83	11.67	12.06	11.02	11.09	11.43	12.40	12.83	13.23	15.12	13.80	14.98	16.14	17.24	18.91	25.08	22.52	21.81
Gelir Üzerinden Al.V.	8.75	9.30	7.58	7.97	6.05	5.01	5.96	5.90	5.36	5.85	5.85	6.37	6.35	6.30	7.15	5.75	5.77	6.45	7.90	8.35	12.34	8.87	7.07
Servet Üzerinden	0.13	0.27	0.20	0.28	0.19	0.15	0.10	0.09	0.11	0.08	0.10	0.11	0.11	0.13	0.15	0.11	0.12	0.12	0.14	0.23	0.28	0.25	0.27
Mal ve Hiz.Üz.Al.V.	3.88	3.85	3.14	3.81	2.76	3.56	3.66	3.71	3.48	3.32	3.45	3.89	4.29	4.49	5.51	5.46	6.50	6.76	6.74	7.80	9.05	10.26	10.99
Dış Ticaret Vergileri	1.38	1.42	1.37	1.83	1.70	2.11	1.94	2.37	2.07	1.84	2.03	2.03	2.07	2.31	2.31	2.48	2.58	2.81	2.46	2.53	3.42	3.15	3.47
- Vergi Dışı Normal Gel.	2.66	1.78	1.14	2.27	1.33	1.29	1.12	1.09	0.95	1.06	1.07	0.62	0.69	0.88	1.24	1.10	1.07	1.38	2.28	2.41	2.78	4.20	3.98
-Özel Gelir ve Fonlar	0.20	0.59	0.00	0.13	0.35	0.35	0.16	0.03	0.99	0.85	1.24	2.09	2.14	3.31	2.67	2.69	1.82	1.86	2.13	2.46	2.35	2.02	1.48
Katma Bütçe	0.20	0.15	0.18	0.22	0.28	0.29	0.24	0.26	0.22	0.19	0.17	0.15	0.13	0.17	0.13	0.16	0.17	0.18	0.22	0.25	0.24	0.35	0.36
GELİR GİDER FARKI	-3.13	-1.54	-1.48	-2.24	-4.42	-2.26	-2.76	-3.48	-3.09	-3.33	-3.01	-5.28	-4.30	-6.70	-3.91	-4.03	-8.27	-7.63	-7.28	-11.86	-10.93	-16.91	-15.25
Emanet ve Avans.Net																							
Değişme	0.29	1.08	-0.08	0.94	-0.21	-0.33	-0.38	0.04	-0.06	-0.28	-0.10	0.01	-1.09	0.39	0.01	0.28	-0.20	0.07	-0.21	-0.07	0.08	-2.01	1.72
NAKİT AÇIĞI	-2.84	-0.46	-1.56	-1.30	-4.63	-2.59	-3.14	-3.43	-3.15	-3.61	-3.11	-5.27	-5.39	-6.31	-3.91	-3.75	-8.46	-7.56	-7.49	-11.90	-10.85	-18.92	-13.53

Kaynak: www.maliye.gov.tr (05/05/2004)

Kamu cari harcamaları özel sektör cari harcamaları gibi açıklanamaz. Bunun temel nedeni devletin kamusal (toplumsal) hizmet sunmasıdır. Özel sektör cari harcamaları tam anlamıyla nihai bir tüketim niteliği taşımakla beraber kamu sektörü cari harcamalarının iki temel işlevi söz konusudur. Bunlardan birincisi özellikle personel harcamaları söz konusuysa faktör payları olarak ekonomide gelir dağılımının belirlenmesinde devletin taraf olarak yer almasını yansıtır. Personel harcamaları kamu personelinin doğrudan şahsi haklarıyla ilgilidir. Bu nedenle söz konusu harcama artışları, özellikle de maaş artışlarının yansıttıkları ölçüde gelir dağılımına olumlu katkıda bulunur.

Kamu cari harcamalarını özel cari harcamalardan ayıran bir diğer özellik de, birincilerin bir türlü girdi olmasına karşılık, ikincilerin kesin ve net tüketim niteliği taşımasıdır. Kamu cari harcamaları kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi için gerekli harcamalardır. Kamu hizmetleri ise genel niteliği açısından, ekonomiye genel girdi oluşturan hizmetlerdir. Genel idare, emniyet, adalet, ulaştırma vb. hizmetler aslında genel ekonominin ve özel sektör üretiminin girdi olarak yararlandığı hizmetlerdir. Bu niteliğiyle kamu cari harcamaları bir tür sosyal yatırım harcamaları olarak görülebilir. Özellikle eğitim ve sağlık sektörüne yapılan harcamalar tam anlamıyla yatırım niteliğindedir. Zira bu harcamalar, beşeri sermaye oluşturarak, uzun dönemde verimliliği arttıran harcamalardır. Bu nedenle bu harcama kalemlerine “sosyal cari” adı verilmektedir.¹

Bu nedenle devletin uygulayacağı ücret politikaları gelir dağılımının ücretler payını direkt etkilemektedir. Tabloda 1980 yılı cari harcamaların GSMH içindeki oranı %9,33’ tür. Bu oranın %6,44’ ü personel harcamalarından meydana gelmektedir. 1980 sonrası uygulana düşük ücret politikaları dahilinde cari harcamalar içinde personel harcamalarının payı giderek azalmıştır. 1986’ da bu oran %3,60 gibi bir rakama ulaşmıştır ki, bu oran 1980’ den günümüze kadar olan dönemde gerçekleşen en düşük orandır. Bir başka ifade ile, %3,60 uygulanan düşük ücret politikalarının karşılığı olan orandır.

¹ “Türkiye Ekonomisinde Sosyal Demokrat Çözümler, Cilt: III, Gelir Dağılımı ve Yeniden Dağıtım Mekanizmaları”, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, 1991, s.17

1980 sonrasında uygulanan düşük ücret politikası ile iç talep kısılırken diğer yandan da üretim maliyetlerinin ücret yönünden aşağıya çekilmesi sağlanıyordu. Böylece, ihraç fiyatlarının düşük tutulmasının önemli bileşenlerinden biri devreye sokulmuş oluyordu. Sermayenin 1970' lerin rövanşını alarak bölüşüm ilişkilerini lehine çevirmesi, bu olgunun tekil sermayedar açısından en cezbedici yanını oluşturunuyordu. Gerçek ücret endeksi söz konusu dönemde sürekli bir gerileme eğilimine sokularak kamu kesimi ücretlerinin seyri olarak 1979 için 100 düzeyinden 1988' de 47.7 düzeyine kadar geriletildi. Aynı durum özel kesimde de uygulandı.¹

Ücretlerin düşürülmesi sürecinde sendikal faaliyetlerde ertelenmiştir. Böyle bir politika tercihinin nedeni ise içerde düşük ücret yoluyla geniş halk kitlelerinin alım gücünü daraltarak bir ihraç edilebilir fazla oluşturmak ve böylece elde edilen bu fazlanın ihracıyla dış ticaret açığı sorununu aşmaktır. Nitekim bu düzende reel ücretlerin düşürülmesi ve yüksek faiz politikasıyla tüketim ve sabit sermaye yatırımları azaltılarak ihraç edilebilir bir fazla oluşturması gözlenmiştir. Bu fazlada ancak TL' nin reel değerinin düşürülmesiyle sağlanmıştır. Artan faiz ve TL cinsinden ithal girdi maliyetlerindeki yükseliş reel olarak ücretlerin düşürülmesiyle telafi edilmiştir.²

Ancak bu durum fazla sürmemiştir. 1989 sonrası ücret politikalarında meydana gelen iyileştirmelerle 1992 yılında personel harcarlarının GSMH içindeki payı %9,45' e ulaşmıştır. Bunun temel sebebi ise, o dönem iktidarda olan partinin uyguladığı düşük ücret politikaları karşılığında, işçi kesimi 1989 yerel seçimlerde başka partiyi desteklemesidir. Bunun üzerine, iktidar partisi ücret politikasını yeniden gözden geçirmiştir. Bu durum, 1989 döneminde iktidar partisinin uyguladığı düşük ücret politikasına karşılık işçi kesimin tepkisidir.³ 1992' de meydana gelen bu %9,45' lik oran 1980-2002 arasında ulaşılan en yüksek orandır. 2002 yılı için gerçekleşme oranı %8,44' dür. Diğer cari harcamaların GSMH' ye oranı 1980 ile 2002 arasında ortalama olarak %2 seviyesinde oluşmuştur.

¹ Oyan, a.g.e., s.7

² Hasan Kirmanoğlu, "Makro Ekonomik Popülizm ve Kriz" Dünü ve Bu Gününüyle Toplum ve Ekonomi, İstanbul: Sayı:7, 1994, s.86.

³ Türkiye Ekonomisinde Sosyal Demokrat Çözümler, a.g.e., s.40

Konsolide bütçe içerisinde yer alan bir diğer harcama kalemi yatırım harcamasıdır. 1980 sonrası dönemde tüm dünyada itibar gören küçük devlet projesi ülkemiz politikacıları tarafından da desteklenmiştir. Ancak devlet özellikle yatırım harcamalarında kısıntıya girerek küçülmeyi planlamıştır. Kamu kesimi sadece altyapı ve sabit sermaye yatırımlarında yoğunlaşmıştır. Diğer yatırımları özel kesimle ikame etmeyi planlamıştır. Ancak, gelişmekte olan bir ülke olduğumuz ve özel sektörün büyümeyi sağlamaya yönelik olarak yeterli gücünün olmadığı göz ardı edilmiştir.

1980' de %3,50 olarak gerçekleşen kamu kesimi yatırımının GSMH' ye oranı 1985' de %2,91 olarak gerçekleşmiştir. Özellikle 1985 döneminde özelleştirme politikalarının hız kazanmasının da bu azalışta payı vardır. Bu yıldan itibaren yatırım harcamaları yarı yarıya azalma göstererek 1994 yılında %1,30 seviyesinde gerçekleşmiştir. 1994 krizinin etkisiyle 1995 yılında bu oran %1,17 olmuştur. 2002 yılı itibarıyla yatırım harcamalarının GSMH içindeki payı %3,08' e yükselmiştir.

Türkiye'de kamu yatırım stokunun ki bunlar DPT tarafından hazırlanan yatırım programında yer alan ve henüz tamamlanmamış yatırımlardır, büyüklüğü ve kaynakların yatırım stokuna göre çok sınırlı olması nedeniyle yatırımlar zamanında bitirilememektedir. Toplam kamu yatırım projelerinin ortalama tamamlanma süreleri 15 yıl olmakla birlikte, 2000 rakamlarına göre toplam 151 milyar dolar kaynağa ihtiyaç vardır. Toplam 5.321 adet olan yatırımların çoğunluğu altyapı yatırımdır.¹ Ancak şu unutulmamalıdır ki, altyapı yatırımlarının etkileri uzun vadeli. Bu yatırımların borçlanma ile finanse edilmeleri ise vergi ödeyenler üzerindeki yükü arttırıcı etkilerde bulunmaktadır.

Kamu harcamaları içerisinde önemli bir paya sahip olan bir diğer harcama kalemi ise transfer harcamasıdır. Transfer harcamaları gelirin yeniden dağıtımında en önemli araçtır. Gelişmekte olan ülkelerde özellikle gelirin yeniden dağılımı dahilinde transfer harcamalarına önemli paylar ayrılmaktadır. Ülkemizde de transfer harcamaları önemli bir orana sahiptir. Ancak, ülkemizde transfer harcamaları büyük orana sahip olsa da ülkemizdeki transfer harcamalarının oransal dağılımı gelişmiş

¹ DPT, *Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi*, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: Ö.İ.K Raporu, 2001, s.37

lkelerdekinden farklıdır. Gelişmiş ülkelerde transfer harcamaları içinde sosyal güvenlik transferleri önemli bir paya sahip olurken, Türkiye de i borç faizleri önemli bir paya sahiptir.

Transfer harcamaları kendi içinde alt kalemlere ayrılmaktadır. Bunlar, faiz demeleri, KİT' lere yapılan transferler, vergi iadeleri, sosyal güvenlik transferleri ve diğ er transferler şeklindedir.

1980 yılında transfer harcamalarının GSMH içindeki payı %7,50' dir. Bu oranın %0,59' u faiz ödemelerinden oluşurken, %3,81' si KİT' lere yapılan transferler şeklinde gerçekleşmiştir. KİT' lere yapılan bu transferlerin temel nedeni ise KİT' lerin yapmış olduğu görev zararlarıdır.

KİT' lerin kamu kesimine ciddi anlamda yaşattığı ç oknt özellikle 1988-1991 yılları arasında KİT sisteminin yarattığı faktör gelirleri hesaplarında meydana gelmektedir. Gayri safi milli hasılanın 1988' de %5' i civarında seyreden faktör gelirleri, 1990' da reel olarak yarı yarıya azalmıştır; ancak 1991 sonunda bu oran tekrar yükseliş e geçmiştir. Dolayısıyla, kamu sektörü 1988 yılını izleyen üç sene gibi kısa bir süre içerisinde toplam GSMH' nin %5' ine ulaşan bir gelir kaynağı yitirmiştir. Kamu kesiminde sadece üç sene gibi bir zaman diliminde yaşanan ve 1987'nin fiyatlarıyla reel olarak 4 trilyon TL.' yi aşan bu gelir kaybının, ekonominin birikim ve bölüşüm dinamiklerinden soyut olarak açıklanabilmesi olanaklı değildir. Nitekim, aynı hesap kaleminin 1993' ten sonra artıya dönüşerek, hızlı bir yükselme eğilimine girdiğini; ve 1997' de de 1988' in düzeyini reel olarak yakaladığını söyleyebiliriz. Dolayısıyla, KİT sisteminin yarattığı faktör gelirlerindeki ç oknt 1990' ların ilk yarısıyla sınırlı kalmış gözükmektedir. Ancak toplam kamu açıkları açısından bakıldığında, 1993 sonrasında da bu sefer cari transfer giderlerinin ani bir artışla öne çıktığını görmekteyiz. Cari transferler harcamaları 1992' den 1993' e reel olarak yaklaşık iki misli büyümüş ve günümüze değ in artışını sürdürmüştür.¹

1980' de bir diğ er transfer harcaması olan sosyal güvenliğ e yönelik olarak yapılan transfer harcamalarının oranı ise, %0,84 olarak gerçekleşmiştir.

¹ Yeldan, a.g.e., s.116

1980-1985 yılları arasında iç ve dış borç toplamının faiz ödemelerinin GSMH' ye oranı ortalama olarak %1,2 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Ancak 1985 sonrası faiz ödemelerinin GSMH' ye oranında önemli artışlar kaydedilmiştir. 1989 yılında %3,59 olurken, 1993 yılında %5,83 olmuştur. Yani iç borç faiz ödemeleri bu dönemden itibaren, artış yönünde giderek hız kazanmıştır. Ancak bu dönemde KİT' lere yapılan transferde bir azalış oluşmuştur. 1993' de KİT' lere yapılan transfer oranı %1,29' dur. 1994 yılından itibaren transfer harcamalarında önemli artışlar tespit edilmiştir. Ancak 1999 yılında transfer harcamaları GSMH' nin %22,18 içerir hale gelmiştir. 2001' de bu oran %31,72 gibi bir orana ulaşmıştır ki, bu oran 1980 ile 2002 arasında görülen en yüksek transfer harcaması oranıdır. 2002 yılı itibariyle gerçekleşen oran %28,60'dır. Bu oran içerisinde iç borçların payı %18,97' dir. Bir başka ifade ile; toplam transfer harcamalarının %67'si iç borçtur. Kalan %33' lük kısım ise diğer transfer harcamaları arsında paylaşılmaktadır. Kalan %33' lük kısım içinde en yüksek paya sahip olan transfer harcaması ise, sosyal güvenlik amaçlı yapılan transferlerdir. Bu sosyal güvenlik transferlerinin önemli bir payı sosyal güvenlik (Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur) açıklarından kaynaklanmaktadır. Faiz ödemeleri transfer harcamaları içinde önemli bir paya sahip olması özellikle, sosyal güvenlik harcamalarına gerektiği kadar transfer yapılmasına olanak bırakmamaktadır.

Bu bölümde belirtilmesi gereken bir diğer konu ise; fon harcamalarıdır. Fon harcamaları ilk defa 1993 mali yılı bütçesine dahil edilmiştir. 1993 yılı itibariyle cari harcamalarda bir azalma, buna karşın transfer harcamalarında bir artış gözlenmiştir. Bununla birlikte, ilk defa 1993 yılında bütçe harcamaları içine dahil edilen fon harcamaları ve faiz harcamaları hariç tutulduğunda ise personel harcamalarının aslında azalmadığı ortaya çıkmaktadır. 1993 yılında yatırım harcamalarında %76.1 oranında bir artış gerçekleşmiştir. Bu artışın en önemli nedeni ise 1993 yılı içerisindeki Kamu Ortaklığı Fonu Eğitim-Sağlık Vergisi, Akaryakıt Tüketim Vergisi gibi kaynaklardan elde edilerek bütçeye yatırılan özel gelirlerden sağlanan bir artış olmasıdır. 1993 yılında transfer harcamaları ise bir önceki yıla göre %190.6 oranında artmıştır. Transfer harcamalarındaki bu büyümenin nedenleri ise borç faizleri, KİT

transferleri ve Emekli Sandığı'na yapılan ödemelerdeki artış ve 1993 yılında fonların bütçe içerisine alınmış olmasıdır.¹

Borç faiz ödemeleri, ana harcama kalemleri kamu personeli ücret ödemeleri ile sosyal harcamalarda artış olmasına engel olmaktadır. 1980' ler de net çizgilerle ortaya çıkan bu süreç bir yandan devletin sosyal özünü hızla aşındırırken, diğer yandan kamu hizmetlerinin miktar ve kalitesinde erozyona yol açmaktadır.²

Transfer harcamalarının içinde yer alan iç borç faiz ödemelerindeki artışlar, gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemiştir. Çünkü, iç piyasadan borçlanan devletin, ödenme aşamasına gelen faiz borçları için transfer harcamaları altında borç verenlere yapılan faiz ödemeleri, gelir dağılımında üretken olmayan bir kesime yani rantiyeci kesime bir çeşit kaynak aktarımına dönüşmüştür. Bu da doğal olarak gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Daha öncede yaptığımız açıklamalar doğrultusunda, transfer harcamaları, yapısı itibariyle devletin gelir dağılımını birinci dereceden etkileme kullandığı araçtır. Oysa ki, tabloda da görüldüğü gibi transfer harcamaları gelir dağılımını olumlu yönde etkilemek yerine olumsuz bir şekilde etkilemiş ve gelir dağılımında bozulmalara sebep olmuştur.

Tabloda yer alan önemli verilerden birisi de nakit açığıdır. İlk bakışta dikkati çeken nokta, harcamaların 1980 ile 2002 arasında her dönem gelirlerden fazla olmasıdır. Bu da doğal olarak nakit bir açık oluşturmaktadır. Veri sonuçlarının hepsi negatiftir. 1980 yılında “-2,84” olan açık 1990' lı yıllara kadar benzer sevide iken, 1999 sonrası “-11,90” seviyesine ulaşmıştır. 2002 yılı itibariyle bu açık “-13,53” olarak gerçekleşmiştir. Bu da kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamadığının bir göstergesidir. Gelir dağılımı da bu tablodan olumsuz bir şekilde etkilenmektedir.

Bütçe harcamalarının durumunu açıklamaya yönelik olarak kullanılabilecek tablolardan bir diğeri, fonksiyonel sınıflandırmaya göre konsolide bütçe

¹ Haldun Darıcı, “1993 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları ve Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, Sayı:118, Ocak-Nisan 1995, s.4-6

² Türkiye Ekonomisinde Sosyal Demokrat Çözümler, a.g.e., s.17

harcamalarıdır. Bu tablonun gelir dağılımı ile bağlantısı özellikle eğitim ve sağlık harcamalarından oluşan beşeri sermaye yatırımları ile ilgilidir.

Fonksiyonel ayırım, kamunun gerçekleştirdiği hizmetleri yürüten kuruluşlara bakılmaksızın, hizmet türüne göre yapılan harcamaların ortaya konulması bakımından önemlidir.

Tablo 3.6' da 1980 sonrası dönemde konsolide bütçe harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılması incelenmiştir. Eğitim ve sağlık hizmetlerinde 1983 yılını baz alırsak, iki hizmet türünde de düzenli bir artış meydana gelmediği söylenebilir. Oysa ki, bu iki hizmet türüne yapılan harcamalar özelliğinden ötürü, uzun vadede hem kişilere hem de topluma fayda sağlamaktadır.

Eğitim harcamalarının yıllar bazında dağılımını incelersek; 1983 yılında %13,1 olarak gerçekleşen eğitim harcamaları, 1989' a kadar azalış eğilimi göstermiştir. Ancak 1989 yılında %15,5 olan oran 1990 yılında %18,8 gibi bir rakama ulaşmıştır. 1992 yılında ise meydana gelen %19,8' lik oran 1983-2001 dönemleri arasında görülen en yüksek orandır. Bu rakam olumlu karşılsa bile, bu yılı takip eden yılda gerçekleşme oranı %16,5' e gerilemiştir. Bu dönemden itibaren azalış seyri devam etmiş, 2000' de %9,4 seviyesine kadar gerileyen eğitim harcamaları, 2001 yılında %11,1 seviyesinde oluşmuştur.

Gelişmekte olan bir ülkenin büyüme ve kalkınmayı sağlayabilmesi için en önemli harcama kalemi olan eğitim harcamaları bu derece düşük kalınca doğal olarak gelir dağılımı da bu durumdan etkilenmektedir. Çünkü, hızlı nüfus artışı* ve okul çağındaki nüfus fazlalığı eğitim harcamaları üzerinde önemli bir baskı oluşturmaktadır. Buna rağmen eğitim hizmetlerinin gerilemesinin sosyal ve ekonomik ciddi problemler yarattığı ve uzun vadede bunların artacağı gerçeğini belirtmek gerekir. Önemli bir konu eğitim harcamalarına ayrılan payın milli gelir

* 1980-1985 yılları arasında nüfus artış hızımız %2,49 olarak gerçekleşirken, 1985-1990 yılları arasında %2,17 olarak gerçekleşmiştir. 2003 yılı itibariyle bu oran %1,39' a gerilemiştir. Özellikle Türkiye çapında yürütülen ve öncelikle doğu bölgelerinde uygulamalarına hız verilen aile planlaması uygulamasının bu oranı düşürmesinde payı büyüktür. Bkz. D.İ.E. ve D.P.T. yayınları (Demografik Hızlar)

TABLO 3.6: FONKSİYONEL SINIFLANDIRMAYA GÖRE KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARI (1983-2001) (%)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Genel Hizmetler	42,8	43,9	42,0	43,1	47,3	50,9	45,5	39,9	43,0	38,1	24,0	22,0	23,8	24,3	30,6	25,2	29,5	23,3	16,7
Savunma	15,4	15,3	15,4	14,9	12,7	11,8	13,1	13,3	12,1	13,6	10,9	11,9	11,9	10,1	10,9	11,0	10,8	10,3	12,4
Adalet ve Emniyet	3,6	3,8	3,9	3,8	3,9	3,7	4,5	5,1	5,2	5,3	4,5	4,1	4,0	3,5	3,9	3,1	3,0	2,8	3,4
Köy-Tarım-Orman	6,2	5,8	5,1	5,8	5,6	4,6	5,1	5,7	6,6	6,2	5,1	3,9	3,3	2,8	3,0	2,1	1,8	2,1	2,8
Madencilik	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Su İşleri	6,0	5,8	8,0	9,0	7,6	7,2	6,5	5,6	5,4	5,3	4,0	2,8	3,1	2,8	1,2	1,9	1,8	1,9	2,7
Karayolları	4,9	5,4	5,3	4,9	3,9	3,1	2,9	3,1	3,2	3,1	2,9	2,3	2,2	2,1	2,4	1,4	1,2	1,3	2,1
Bayındırlık	3,6	3,1	3,3	2,8	2,1	1,8	1,5	1,5	1,3	1,7	2,0	1,2	1,0	1,1	1,0	0,4	0,3	0,4	0,4
Eğitim	13,1	12,6	12,5	11,6	12,3	12,4	15,5	18,8	17,3	19,8	16,5	13,4	12,2	11,0	11,9	11,1	10,2	9,4	11,1
Sağlık	2,7	2,7	2,8	2,6	2,9	3,0	3,8	4,7	3,9	4,7	3,9	3,5	3,3	3,0	3,2	2,6	2,4	2,3	2,6
Sosyal Hizmetler	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	1,1	0,9	0,8	0,9	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
Kültür ve turizm	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,9	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: www.maliye.gov.tr (05/05/2004)

artışlarına rağmen gerilemesi, gelir dağılımı bozukluğunun önemli bir göstergesi sayılmalıdır.¹

Eğitim harcamaları gibi gelir dağılımı üzerinde etkili olan bir diğer harcama kalemi ise sağlık harcamalarıdır. Sağlık harcamaları kaleminin durumu eğitim harcamalarından daha olumsuzdur.

1983 yılında sağlık harcamalarına ayrılan pay %2,7' dir. 1980' li yıllarda küçük oranlarda artışlar olsa da, en yüksek oran 1990 yılında %4,7 ile gerçekleşmiştir. Bu rakam 1983-2001 yılları arasındaki en yüksek orandır. Benzer bir oran 1992' de de yaşanmıştır. Bu oranın yaşandığı 1992 yılından sonra sağlık harcamalarının bütçeden aldığı pay azalışa geçmiştir. 2001 itibariyle, %2,6 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran 1983 rakamı altındadır.

Bu durumu açıklayan bir başka örnek ise şöyledir: 1980 yılı itibariyle yatak başına düşen nüfus 394 kişi olurken, bu rakam 2003 yılı itibariyle 383 kişi olmuştur. Aynı şekilde, 1980 yılında 1652 kişiye 1 doktor düşerken, 2003 yılı itibariyle 765 kişiye 1 doktor düşmektedir. Artan nüfusun ve büyüme hızını dikkate alırsak, sağlık harcamalarına yapılan yatırım oranının ne kadar düşük olduğunu bu veriden de çıkarabiliriz.²

Sağlık hizmetlerinden öncelikle yararlananların alt gelir grupları olduğu düşünülürse, nüfus artış hızı oranının çok altında gerçekleşen sağlık harcamaları gelir dağılımı açısından olumsuz etkiler yaratmaktadır.

1980 sonrası uygulanan politikalar dahilinde eğitim ve sağlık harcamasına ayrılan payın bu derece düşük olması gelir dağılımını da olumsuz yönde etkilemektedir. Bir başka önemli nokta ise, gelir dağılımında üst gelir gruplarında yer alan kesimler özellikle eğitim hizmetini piyasadan sağlar hale gelmişlerdir. Piyasanın sunduğu eğitim hizmetinin kalitesi ile devletin sunduğu eğitim hizmetinin farklı

¹ Gülten Kazgan, *Türkiye' de Gelir Bölüşümünü Bozan Etkiler ve İyileştirilmesine İlişkin Politikalar*, TOBB Yayın No:222, 1992, s.133

² <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/> (10/06/2004)

olması sonuç olarak fırsat eşitsizliği nedeniyle ortaya yeni bir adaletsizliği meydana getirmektedir.

Bu noktada değerlendirilmesi gereken bir diğer konu ise milli ekonomide kamu kesimi payıdır. Kamu kesimi, merkezi idare ile birlikte merkezi idareye bağlı olarak sosyal ve ekonomik amaçla faaliyet gösteren diğer kurumları içine almaktadır. KİT' ler, BİT' ler, sosyal güvenlik kurumları, devlet bankaları bu tanımın içine girmektedir. Aşağıdaki tabloda kamu kesiminin GSMH içindeki payı görülmektedir. Bir anlamda bu tabloda yer alan Kamu Harcamaları/GSMH oranı devletin büyüklüğünü göstermektedir.

TABLO 3.7 TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİNİN PAYI

Yıllar	Toplam Kamu Harcamalarının/ GSMH' ye Oranı	Kamu Gelirlerinin / GSMH' ye Oranı	KKBG/GSMH
1980	20,33	17,20	8,8
1981	18,89	17,35	4,0
1982	15,09	13,61	3,5
1983	18,75	16,51	4,9
1984	17,07	12,66	5,4
1985	15,03	12,77	3,6
1986	15,95	13,20	3,7
1987	16,92	13,45	6,1
1988	16,26	13,17	4,8
1989	16,52	13,19	5,3
1990	16,92	13,91	7,4
1991	20,53	15,25	10,2
1992	20,08	15,79	10,6
1993	24,29	17,59	12,0
1994	23,08	19,16	7,9
1995	21,78	17,75	5,0
1996	26,31	18,04	8,6
1997	27,19	19,56	7,7
1998	29,15	21,87	9,4
1999	35,89	24,03	15,5
2000	37,40	30,45	11,8
2001	46,00	29,09	16,4
2002	42,87	27,62	12,8

Kaynak: DPT Temel Ekonomik Göstergeler 2003' den ve www.dpt.gov.tr (05/05/2004) yararlanılarak hazırlanmıştır.

1980-1995 döneminde yaşanan kronik enflasyonla mücadele amacıyla toplam talebi doğrudan etkileyen kamu harcamalarının azaltılması ve borçlanmayı ya da parasal genişlemeyi zorunlu kılan finansman açığının ortadan kaldırılması için

uygulamaya konulan istikrar programları çerçevesinde kamu kesiminin nispi öneminin azaltılması esas alınırken, diğer yandan özel girişime ekonomide yürütücü güç görevi verilmiştir.

Yukarıda yer alan tablo 3.7' de kamu harcamalarının GSMH' ye oranı gösterilmiştir. 1980 de %20,33 olan oran daha küçük bir devlet modeli çerçevesinde bir sonraki yıl %18,89'a gerilemiştir. Benzer azalma 1982' de görülmüştür. 1983' e kadar olumlu etkiler yaşanmasına rağmen konsolide bütçe, fiyat artışlarının da etkisiyle nominal olarak büyümeye devam ettiği gibi, ekonomideki nispi büyüklüğünde de pek fazla gerileme olmamış aksine artan bir seyir izlemiştir. 2000' li yıllara girerken kamu harcamalarının GSMH içindeki payı %30' lar seviyesini aşmıştır. 2002' de kamu harcamalarının GSMH içindeki payı %42,87 seviyesine ulaşmıştır.

1980' li yıllarda kamu gelirleri kamu harcamalarının %85' ini karşılarken 2000' li yıllarda kamu gelirleri kamu harcamalarının ancak %60' ını karşılayabilir hale gelmiştir. 2002 itibariyle kamu gelirleri kamu harcamalarının yaklaşık olarak %64' ünü karşılamaktadır. Meydana gelen açık ise borçlanma ile kapatılmaktadır. Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH ya oranı 1980 de %8,8 iken uygulanan politikalar ile bu oran 1985 de %3,6 ya kadar düşürülmüştür. Ancak daha sonra kamu gelirlerinin kamu harcamaları karşılayabilme gücü zayıflamış ve KKBG' nin GSMH' ye oranı %10 seviyelerini aşmıştır. 2002 yılı itibariyle bu oran %12,8 olarak gerçekleşmiştir.

1980 sonrası dönemde devletin küçülmesi hedefleri ilk birkaç yıl geçerliliğini koruyabilmiştir. Her geçen yıl kamunun milli ekonomi içindeki payı artmıştır.

1980' den bu yana uygulanan politikalarda amaç, kamu yatırımlarını azaltarak ve özel sektörün ününü açarak, büyüme ve kalkınmayı sağlamaktır. Ancak sonuç planlandığı gibi olmadı. Devletin kamu gelirlerini yatırım amaçlı olarak kullanmak yerine faiz geliri elde edenlere (üretim sürecine katılmadan gelir sağlayanlara) aktarması, yatırımların düşük düzeyde kalmasına ve üretim artışının 1980 öncesi dönemin altına inmesine neden olmuştur. Bu durumda gelir dağılımını olumsuz etkilemiştir. Fonksiyonel gelir dağılımı ücretliler aleyhine gelişir hale

gelmiştir. Bu olumsuz durumdan ücretliler kadar olmasa da girişimci kesim de etkilenmiştir. Ancak, girişimcilerin kaybı, ücretlilerin gelirinde meydana gelen bozulma kadar olmamıştır. Bu durumdan en fazla karlı çıkan kesim sermaye kesimi olmuştur. Başka bir ifadeyle gelir dağılımı sermaye lehine gelişmiştir.

1990' lı yıllara gelindiğinde ekonomik sorunlar devam etmiştir. 1993 yılı sonlarında giderek artan bütçe açıkları ve yükselen fiyatların yol açtığı iç ekonomik ve sosyal dengesizlikler, ithalat artışı ve ağır dış borç ödeme koşulları sonucunda bozulan dış ekonomik denge 1994 yılındaki yeni ekonomik gelişmelere neden olmuştur. Bir günde birkaç bankanın batması ve doların bir gecede 16 bin liradan 42 bin liraya çıkması da olayın ciddiyetinin göstergesidir.

5 Nisan 1994' de yeni bir istikrar paketi yürürlüğe girmiştir. 5 Nisan Kararları ile KİT mallarına yüksek oranda zam yapılmıştır. %38,9 oranında yapılan devalüasyon, KİT' lerin bazılarının kapatılması, tarım destekleme alımlarının daraltılması, Merkez Bankası'nın yeniden yapılandırılması, kamu kesiminde maaş ve ücretlerin mevcut ödenekler ile sınırlı tutulması, tek el ve akaryakıttan alınan vergi ve fonların yükseltilmesi, ek vergilerin getirilmesi bu dönem itibarıyla yapılan düzenlemelerdir. Uygulanan 5 Nisan Kararları ülkemizde gelir dağılımında önemli bozulmalar meydana getirmiştir. Alınan istikrar önlemlerinin olumsuz etkileri sabit gelirli olanların ücret ve maaşlarında hissedilmiştir.

1994 krizinden yeni çıkmış olan ülke Türkiye ekonomisi 1997 yılı ortalarında Doğu Asya ülkelerinde çıkan krizden bölgedeki diğer ülkelerle birlikte etkilenmiştir. Krizden etkilenen ülkeler yüksek oranlarda devalüasyona gitmiştir. Bu durum orta vadede ihracatı arttıracak gibi görünse de Türk malları Doğu Asya ülkelerinin mallarıyla rekabet edemez duruma gelmiştir.

Özet olarak, 1980 sonrası uygulanan maliye politikalarında, ihracat teşviklerinin ve dış borç servisinin mali yükü kamu harcamalarında önemli yer tutmuş; ekonominin genel olarak kayıt dışına itilen işlem hacminin büyümesi ve vergi sisteminin sağlığı sonucunda kamu kesimi açık vermeye devam etmiştir. Ancak dış dünyadan gelen yapısal uyum kredileri ve borçlanma olanakları, kamu kesimi

açıklarının yurt-içi mali piyasalar üzerindeki olumsuz etkilerinin pasifize edilmesine olanak sağlamıştır.

3. 1980 Sonrası Uygulanan Borçlanma Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi

Gelir dağılımını düzenlemeye yönelik olarak kullanılan maliye politikasının son aracı borçlanmadır. 1980 dönemi ve sonrasında uygulanan borçlanma politikalarının gelir dağılımı üzerinde yaptığı etkiler ülkemizde her dönem oldukça belirgin olarak hissedilmiştir.

Genel bir yaklaşım ile, kamu sektörünün artan açıkları temelde üç kaynaktan karşılanabilmektedir. İlk kaynak Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans kullanımıdır ki buna monetizasyon da denilmektedir. Diğer iki kaynak ise iç borçlanma ve dış borçlanmadır. Bu kaynaklardan ilki, enflasyonist baskıları şiddetlendireceği endişesinden hareketle, Hazine ve Merkez Bankası arasındaki para programı protokolleriyle sınırlandırılmıştır. Dış borçlanma kaynağı ise; dünya finans merkezlerinin konjonktürel kısıtları ve ulusal mali piyasaların genelde istikrarsız ve kırılgan görünümü nedenleriyle etkin kullanılabilen bir kaynak olmaktan çıkmıştır. Bu durumun yarattığı etkiyle kamunun elinde kalan son kaynağı iç borçlanma olmuştur.

İç borçlanma, iç borçlanma senetleri (DİBS) aracılığıyla sürdürülen maliye ve faiz politikalarıyla yürütülmüştür. Devlet iç borçlanma senetlerine (DİBS) dayalı finansal serbestleştirme mali piyasalarda üç temel etkisinden söz etmek mümkündür: Birincisi, kamunun maliye politikası, merkez bankasının parasal politikalarını ikame ederek, kamuya sınırsız bir kredi hacmi sunmuş durumdadır; ikincisi, bu süreç Hazine'ye finansal piyasalarda bir tekel konumu yaratarak kredi havuzunun dağıtımında etkinlik ölçütlerini ve verimlilik beklentilerini geçersiz kılmıştır; üçüncüsü, kamu DİBS'lerinin düzensiz aralıklarla ve büyük boyutlarda piyasaya giriyor olması sonucu, para çarpanı dalgalanmaya belirsizliğe itilmiştir.¹

¹ Yeldan, a.g.e.,s.132

1980' de mali serbestleştirme politikasıyla birlikte pozitif reel faiz uygulamasına geçilmiştir. Böyle bir uygulamaya geçilmiş olması ile tasarrufların büyük bir kısmı bankacılık kesimine, oradan da kamu kesimine aktarılmıştır. 1980 sonrası bu şekilde yönlenen tasarruflar mali piyasalarda çekilmiş ve Hazine' nin borçlanma gereksinimi Merkez Bankası yerine bu piyasalardan karşılanır hale gelmiştir.

24 Ocak Kararları ile birlikte dışa açık bir politika izlemeye başlayan Türkiye' nin faiz politikası, borçlanma politikasının temelini teşkil etmektedir. Türkiye' de 1980' den sonra kâr-faiz-rant geliri elde eden kesimin fonksiyonel gelir dağılımındaki paylarını arttırmalarında en önemli faktörlerinden birisi uygulanan bu yüksek faiz politikası olmuştur. Yüksek faiz politikası, içerde yetersiz olan tasarruf düzeyini artırmak amacını taşımasına rağmen, hem geniş halk kitlelerinde tasarruf düzeyinin artışını sağlayamamış hem de tasarruf oranı yüksek faiz politikasına rağmen kayda değer bir artış göstermemiştir. Yüksek faiz politikası hem yüksek gelir gruplarının ellerindeki parayı faize yatırarak yüksek gelir elde etmelerini sağlamış, hem de yüksek faiz uygulamasının öncüsü olan kamuya aktarılan bu kaynaklar verimsiz alanlarda değerlendirilmiştir. Bu durum, literatürde dışlama etkisi (crowding out effect) olarak ifade edilen gelişmeyi yani özel kesimin yatırım yapma eğilimini zayıflamıştır.¹

Diğer taraftan, yasal olarak devlet tahvil ve bono almakla yükümlü olan emekli sandığı, SSK gibi bazı kamu kurumlarının yanında 1984' de yürürlüğe giren 233 sayılı kanun hükmünde kararname ile KİT' lerin de yedek akçelerinden bir bölümüyle devlet tahvili hazine bonosu ve gelir ortaklığı senetleri alması zorunluluğu getirilmiştir. Bu borçlanma senetlerine verilen faizlerin düşük kalmasına bağlı olarak KİT' lerin sahip olduğu fonlar ucuza hazineye aktarılırken, kendilerinin piyasa faiz oranından borçlanması bu kurumların mali yapısını iyice bozmuştur. Böylece, ücretlilerden toplanan fonların reel olarak erimesi, diğer taraftan da, bu kurumların üyelerine (ücretli ve emekliler) daha yüksek ücret ve daha kaliteli hizmet vermeleri engellenmiştir.

¹ Arda Tunca, "Kamu Kesiminin Özel Kesimin Fon Kullanım Olanaklarının Daraltma Etkisi (Crowding out)", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Haziran 1993, s. 47-51

1980 yılların başında reel ücretlerin geriletilmesi, destekleme fiyatlarındaki artışların düşük tutulması ve KİT fiyatlarının maliye koşullarına dikkate alınarak belirlenmesi, kamu açıklarını göreceli olarak, düşük kalmasını sağlamıştır. Bu durum merkez bankası kaynaklarının zorlanması da engellemiştir. Bunun sonucunda enflasyon oranında belirgin bir düşüş yaşanmıştır. Enflasyonun en çok etkilendiği kesimin ücretliler olduğu dikkate alındığında, bu gelişmenin emek lehine olduğu kabul edilebilir. Ancak söz konusu dönemde reel ücretlerinde, büyük oranda gerilemesi enflasyonun artmasının da, düşmesinin bedelinin ücretli kesime ödetildiğini ortaya koymaktadır.¹

Bir ülkenin eğer vergi gelirleri kamu harcamalarını karşılayamıyorsa, kaynak ihtiyacını ya iç borçlanma ya da dış borçlanma ile karşılayabileceğini daha önce belirtmiştir. Ülkemizde de kamu gelirleri kamu harcamalarını karşılayamadığı için hem iç hem de dış borçlanmaya başvurulmuştur.

1980 ile 2002 yılları arasında gerçekleşen borçlanmaların toplam borçlanma içindeki payları incelendiğinde 1980 yılı itibariyle dış borçların payı %12 iken; iç borçlanma %88 olarak gerçekleşmiştir. 1980 sonrası dönemde, kamu açıklarının Merkez Bankası kaynaklarıyla finanse edilmesinin enflasyon üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle genelde iç borçlanma tercih edilmiştir. 1980 yılı itibariyle iç borcun toplam borçlanma gelirleri içindeki payı borçlanma gelirlerinin payını neredeyse 7,5 katıdır. Benzer durum 1984 yılına kadar devam etmiş, bu yılda dış borçlanma bir önceki borçlanma oranına göre 2,5 kat artmış ve %40 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönem iç borçlanmanın toplam borçlanma içindeki payı %60 olarak gerçekleşmiştir ki; bu oran 1980 ile 2002 arasında yaşanan en düşük iç borçlanma oranı olmuştur. Ancak izleyen yıllarda dış borçlanmanın toplam borçlanma içindeki payı oldukça düşük gerçekleşmiştir. Bunun temel nedenlerinden bir tanesi kredi notumuzun düşüklüğü ve dış piyasadan kolaylıkla borç bulamamamızdır.

1990' lı yıllara gelindiğinde en önemli tarih, bir kriz yılı olan 1994 yılıdır. 1994 yılında iç borçlanmada artış görülmüş ve %89 olarak gerçekleşen oran dış

¹ Uysal, a.g.e., s.194

borçlanma için %11 olarak gerçekleşmiştir. 1997 yılı bir başka kriz yılı olup bu yılda iç borçlanma rekor seviyeye ulaşmış ve %95' ulaşmıştır.

TABLO 3.8: DIŞ BORÇ GELİRLERİ VE İÇ BORÇ GELİRLERİNİN TOPLAM BORÇLANMA İÇİNDEKİ ORANLARI (1980-2002)

Yıllar	Dış Borç Gelirleri (Milyar TL)	İç Borç Gelirleri (Milyar TL)	Borçlanma Gelirleri İçinde Dış Borç % Oranı	Borçlanma Gelirleri İçinde İç Borç.% Oranı
1980	25	180	12	88
1981	47	218	18	82
1982	42	344	11	89
1983	60	348	15	85
1984	569	880	40	60
1985	193	2154	8	92
1986	758	3310	9	81
1987	931	6355	13	87
1988	2531	9,606	21	79
1989	3 393	17,774	28	72
1990	5 489	21,297	20	80
1991	10.889	56,506	16	84
1992	19718	128,969	13	87
1993	46 140	288,985	14	86
1994	90 170	700,884	11	89
1995	159,424	1,464,422	10	90
1996	277.686	4,078,679	6	94
1997	244,172	5,050,167	5	95
1998	803.298	11,980,312	6	94
1 999	2,807,474	23,743,281	11	89
2000	5.699,752	25,826,827	18	82
2001	5,257,697	77,554,222	6	94
2002	25.579,192	95,673,726	21	79

Kaynak: www.hazine.gov.tr(08/05/2004)

Dış borçlanmanın 1997' deki oranı %5 olarak gerçekleşmiştir. 2000' li yıllar da 1997 gerçekleşen iç borçlanma oranı düşmeye başlamış iken; 2001 krizi ile iç borçlanma oranı bir önceki yıla oranla %90' lık bir artış ile %94 seviyesine ulaşmıştır. 2002 yılı itibariyle dış borçlanmanın toplam borçlanma içindeki payı %21 iken iç borçlanmanın payı %79 olarak gerçekleşmiştir.

1980 sonrası dönemde iç borçların dış borçlara göre daha yüksek bir pay almasının nedenlerinden biri, devlet tahvil ve bonolarının getirilerinin tasarruf sahipleri için oldukça cazip olmasıdır. Bunun bir göstergesi aşağıdaki tablo 3.9' dur.

İç borçların vadeleri ile faiz oranları, iç borç stokunun en önemli belirleyicisidir. Örneğin 1989 yılında 233 gün vadeli iç borçlanma bileşik faizi %59,8 iken, aynı dönemde mevduat faiz oranı %58,8' dir. Bu iki rakam arasında fark

olması doğaldır. Yani iç borçlanma faiz oranı tasarruflar tarafından tercih nedeni olması için mevduat faizi oranından yüksek olmak zorundadır.

TABLO 3.9: İÇ BORÇLANMA FAİZ ORANLARI VE VADE YAPISI (1989-2002)

Yıllar	Vade (Gün)	İç Borçlanma Bileşik Faiz Oranı (%)	Mevduat Faiz Oranı (%)
1989	233	59,8	58,8
1990	236	54	59,4
1991	211	80,5	72,7
1992	211	87,7	74,7
1993	257	87,6	74,8
1994	119	164,4	95,5
1995	206	121,9	92,3
1996	195	135,2	93,7
1997	349	127,2	96,2
1998	233	122,5	95,5
1999	479	109,5	46,7
2000	410	38	45,5
2001	148	96,2	63,2
2002	210	63,3	49,5

Kaynak:DPT, Temel Ekonomik Göstergeler 2003, s.88

Kısa vadeli borçlar teorik olarak düşük faizle borçlanılmadır. Ancak kamunun finansman ihtiyacını karşılamaya yönelik gelir ihtiyacı nedeniyle bazı dönemler daha kısa vadeli borçlar daha yüksek faiz oranına tekabül etmiş olabilir. 1991 yılında vade 211 gün (1990 yılı borçlanma vadesine göre daha kısa), ancak faiz oranı %80,5' dir. Benzer durumlar pek çok yılda görülmüştür. 1994 yılında 119 gün gibi kısa bir dönem için belirlenen faiz oranı %164,4 olarak gerçekleşmiştir. Ve bu kamunun borçlanma faiz rakamı olarak gerçekleşen en yüksek orandır. Bu dönemde mevduat faiz oranı da %95,5 olarak belirlenmiştir. 1999 yılında ise iç borçlanma bileşik faiz oranı %109,5 vadesi ise 479 gündür. 2000 yılında kriz öncesi dönemde az da olsa rahatlayan ekonomi ile devlet %38 oranında borçlanıp vadesini ise 410 gün olarak belirlemiştir. Ancak 2001 yılında %96,2 olarak gerçekleşen faiz 2002 yılında %63,3 olup, vadesi 2002 için 210 gündür. Mevduat faiz oranı ise %49,5 olarak gerçekleşmiştir.

Görüldüğü gibi iç borçlanma senetlerinin vade yapısı ekonominin iyiye gittiği dönemlerinde uzundur. Faiz oranı ise düşüktür. Ekonominin daralma dönemlerinde ise vade yapısı kısalmakta ve faiz oranı yükselmektedir. Türkiye de ki süreç tersine

işlemektedir. Uzun vadede borçlanmanın faiz oranı yüksek kısa vadede ise düşük olmalıdır. Çünkü kısa vadede risk faktörü daha etkindir. Ancak Türkiye de iç borçların genel yapısı kısa vadeli ve yüksek faizlidir. Doğal olarak piyasa faiz oranının üzerinde bir faiz verilir ki, borçlanma cazip olsun.

Bu şekilde uygulanan faiz politikası sonucunda piyasada elinde tasarrufu bulunan kişiler paralarını yatırımda değerlendirmek yerine, kamu kağıtlarında değerlendirirler. Bu durum ülkemizdeki sermaye piyasasının yapısı hakkında da bize bir fikir vermektedir. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi sermaye piyasası içinde kamunun payı hemen hemen %90' ların üstündedir. Özel sektörün payı ise oldukça düşüktür.

TABLO 3.10: SERMAYE PİYASASINDA YARATILAN KAYNAKLAR (%)

Yıllar	1982	1984	1986	1989	1990	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kamu Kesimi /Toplam İhraç (%)	93,6	90,3	93,8	89,4	80,8	95,2	96,8	95,3	95,0	95,5	96,4	88,9	90,9
Özel Kesim / Toplam İhraç (%)	6,3	9,7	6,1	10,6	19,1	4,8	3,2	4,7	5,0	4,5	3,6	11,1	9,1
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Sermaye Piyasası 1995 ve 2001 yıllık raporlarından derlenmiştir.

Ayrıca, 1980' de ihraç edilen kamu kesimi menkul kıymetlerinin GSMH oranı %1,4 iken özel kesimin payı %0,7' dir. 1999 yılı itibariyle ihraç edilen kamu kesimi menkul kıymetinin GSMH' ye oranı %38,7 olarak gerçekleşirken, özel kesimin ihraç ettiği menkul kıymetlerin GSMH' ye oranı %1,1'dir.

Buradan şu sonuç çıkmaktadır: Özel kesimin hisse senedi ihraçları ulusal gelire oranla %1,1 seviyelerinde olmuş, kimi zaman bu oran %2 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Ancak yüksek oranlarda artış söz konusu olmamıştır. Ancak medyada, sermaye piyasası pazarı olan İMKB' de hisse senetlerinin fiyat değişimleri o günkü ekonominin durumunu yansıttığı söyleniyor. Oysa İMKB' de gerçekleşen işlemler aşağı yukarı ulusal gelirin %1' ine tekabül eden bir kısımdır. Bu durumda bu %1' lik kısım reel ekonominin gelişimini yansıtmada başarılı olduğu tartışmalıdır.

Bu konuyla bağlantılı olan bir diğer önemli konu ise bu borçlanma senetlerinin alıcılarıdır. İç borçlanma senetlerinin alıcıları; bireyler, bankalar, kamu sektörü ve özel sektördür. Kaynağı birey olan iç borçlanma oranı çok düşüktür. Çünkü bireyler ya tasarruflarını yada tüketimlerini kısarak devlete borç verirler. Borçların tasarruf ve tüketimde azalmaya neden olması, alınan gelir gruplarının marjinal tasarruf ve tüketim eğilimlerine göre değişmektedir. Yıllar itibariyle de oranı neredeyse yok denecek kadar azdır.

TABLO 3.11: İÇ BORÇLANMA SENETLERİNİN ALICILAR YÖNÜNDEN DAĞILIMI (1990-2002)

Yıllar	Bireyler (%)	Bankalar (%)	Resmi Kurumlar (%)	Özel Sektör (%)
1990	0,0	85,9	12,9	1,1
1991	0,0	92,8	3,2	4,1
1992	3,0	79,1	14,0	4,0
1993	13,4	77,8	6,1	2,7
1994	16,0	71,5	9,8	2,7
1995	6,0	81,6	8,8	3,6
1996	2,9	84,4	9,9	2,9
1997	0,1	89,5	7,2	3,3
1998	1,3	86,8	8,0	3,9
1 999	1,3	85,3	11,2	2,1
2000	0,0	75,9	20,3	3,8
2001	1,9	74,5	22,1	1,5
2002	1,0	79,8	14,9	4,3

Kaynak: www.hazine.gov.tr/yayin/hazineisratistikleri/3-3.xls (08/05/2004)

Diğer bir borçlanma alıcısı ticari bankalardır. Görüldüğü gibi bankalar iç borçlanma senetlerinin en önemli alıcısı durumundadırlar.Devletin çıkardığı borç senetlerinin satılması içinde bulunulan ekonomik konjonktür açısından önemlidir. Özellikle ekonominin durgun olduğu ve bankalarda kredi işlemlerinin az olduğu dönemlerde kamu borçlanması banka ara büyük fayda sağlar. Fakat bazen devlet piyasayı kontrol etmek, ticari kredileri kısmak amacıyla da bankalara tahvil satmaya çalışmaktadır.

Devlete borç vermek bankalar yönünden çeşitli avantajlar ortaya çıkarır. Bu yolla bankalar, atıl duran veya daha iyi değerlendirmek istedikleri fonları nemalandırdıkları gibi çeşitli vergi istisna ve muafiyetlerinden de yararlanırlar. Devlet borç senetleri Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanun' göre teminat olarak kabul edilmektedir.Ayrıca, bankalar kamu tahvil ve bono ihalelerinde

genellikle rakipsiz konumda olduklarından yüksek pazarlık gücüne sahiptirler ve genellikle faiz bankaların talep ettikleri düzeyde gerçekleşmektedir.

Öte yandan, devlet borç senetlerine sahip olan kişi ya da kuruluşlar likiditeye ihtiyaç duymaları halinde bu senetleri belirli süre sonunda bankalarda iskonto ettirebilmektedirler. Bankalar da yine likiditeye ihtiyaç duymaları halinde bu senetleri Merkez Bankası'nda reeskonta tabı tutabilmektedirler.

2000 yılı Mayıs ayından itibaren, Hazine Müsteşarlığı'nın yeni borçlanma stratejisi çerçevesinde devlet iç borçlanma senetlerinin ihracında ve ikincil piyasa işlemlerinde etkinliği arttırmak amacıyla Piyasa Yapıcılığı sistemine geçilmiştir.¹

Bu yeni sistem ile Hazine ihalelerinde piyasa yapıcılığı üstlenen bankalara birtakım ayrıcalıklar tanınmış ve Hazine ihalelerine aktif katılım, ikincil piyasalarda devlet iç borçlanma senetlerinin likiditesini sağlamak için yükümlülükler verilmiştir;

- (i) Piyasa yapıcısı gerialım ihalelerine ve DİBS değiştirme ihalelerine katılabilecektir.
- (ii) Her ay yapılan danışma kurulu toplantısına bir temsilci ile katılabilecektir.
- (iii) Piyasa yapıcısı, Merkez Bankası ile konsinye* işlem yapabilecektir.
- (iv) Piyasa yapıcıları ihalelere teminatsız katılabilecektir.

Bu yüzden iç borç senetleri bankalar için çok kârlı ve caziptir.

Resmi kurum ve sosyal güvenlik kuruluşları da devlet için önemli bir borç kaynağıdır. Sosyal güvenlik kuruluşları üyelerinden topladıkları fonları kanunlara göre değerlendirmekte ve bu fonların en az %40'ını devlete borç olarak vermektedir. Devlet bu kuruluşlardan düşük maliyetle borçlanmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının fonlarının büyük kısmı düşük getirili EXİMBANK tahvillerindedir. Devlet sosyal güvenlik kuruluşlarından esasen uzun vadeli borçlanmaktadır. Bununla

¹ DPT, Borçlanma İç ve Dış Borç Yönetimi, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT Yayınları, 2002, s.109

* konsinye: Geçici bir süre bedelsiz ödünç alınan mal.

beraber devletin kısa süreli finansman ihtiyacını karşılamak için bu kuruluşlardan faydalandığı görülmektedir. Bu borçlarda sıklıkla konsolidasyona başvurulmaktadır.¹

Günümüzde sigorta şirketleri, topladıkları fonların bir bölümünü devlet borçlanma senetlerine yatırmaktadırlar. 'Türkiye' de fon toplayabilmek için bankalar bir veya birden fazla sigorta şirketi kurmuşlardır. Sigorta şirketlerinin özellikle hayat sigortası bölümünde son yıllarda büyük gelişme görülmektedir. Bu yolla sigorta şirketlerindeki önemli boyutta fon riski az değişik yatırım alanlarına yönlendirilmektedir. Bu yatırım alanları gayrimenkuller ve devlet tahvilleri, hazine bonoları, gelir ortaklığı senedi gibi menkul kıymetlerdir.

Bir diğer borçlanma şekli ise Merkez Bankası'ndan borçlanmadır. Merkez Bankası devlet için maliyeti çok düşük uygun bir borçlanma kaynağıdır. Çünkü Merkez Bankası'nın özellikle gelişmekte olan ülkelerde bağımsız bir mali kurum olarak çalışmamasıdır. Böylece devlet olağan yollarla kaynak temininde güçlük çektiğinde Merkez Bankası'ndan daha yoğun borçlanmalara gidebilmektedir. Hazinenin, Merkez Bankası'ndan borçlanması doğrudan borçlanma ve dolaylı borçlanma olmak üzere iki şekilde yapılır. Doğrudan borçlanma, Hazinenin Merkez Bankası'ndan doğrudan doğruya nakit borçlanmasıdır. Buna parasal avans veya hazineye avans denir. Dolaylı borçlanma ise hazinenin borçlanmak amaçlı çıkardığı kağıtların Merkez Bankası tarafından açık piyasa işlemleri ile satın alınması suretiyle gerçekleşir.² Merkez Bankası kanununda yer alan hüküm şöyledir: "Merkez Bankası cari yıl bütçe ödeneklerinin toplamının %15' ini geçmemek üzere Hazine'ye kısa vadeli bir avans açar." Bu avans hesabına uygulanacak faiz oranı ile avans oranı Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası arasında kararlaştırılır³ şeklindeki hüküm 1997 yılına kadar kullanılmış ancak bu yıldan sonra kaldırılmıştır.

Görüldüğü gibi, devlet borçlanma senetlerinin en büyük alıcı bankalar olup onu takiben, kamu sektörü ve özel sektör takip etmektedir.

¹ Mustafa Sakal, *Türkiye' de Mali Disiplinin Sağlanması Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2003, s.88

² Eker ve Meriç, a.g.e., s.37

³ Haluk Egeli, *Bütçe Politikası*, İzmir: 2003, s.29

İç borçlanmayla ilişkili olarak devlet borçlanma senetlerinin faizlerini en büyük alıcısı belli başlı büyük işletmelerdir. Bunun ispatı ise, işletmelerin faaliyet dışı elde ettikleri gelirlerdir. Bu işletmelerin, bilançolarındaki yüksek düzeyli faaliyet dışı gelirin tamamına yakını kamuya yüksek faizle aktarılan kaynakların gelirleridir. Anlaşılabacağı gibi ülkemizin bu önemli işletmeleri kaynaklarını yeni yatırımlara yönlendirip yeni istihdam ve ekonomik büyümeyi sağlamak yerine risksiz ve yüksek kaynak transferine neden olacak kamuya yönlendirerek vergi ödemedi yüksek gelirler elde etmişlerdir. Bu gelişme bir taraftan fonksiyonel gelir paylaşımında kar-faiz-rant gelir grubunun payını artırırken diğer yandan zaten yüksek düzeylerde olan işsizliğin daha da artmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. Ayrıca geleneksel olarak Türkiye'de bir etik sorun haline gelen Türk müteşebbisinin kamudan bir ihale veya kredi gibi yollardan kolaydan zengin olma anlayışını pekiştirmiştir¹.

TABLO 3.12: ÖZEL BÜYÜK SANAYİ KURULUŞLARINDA FAALİYET DIŞI GELİRLER VE BİLANÇO KARLARI (1985-1999) (REEL 1987 FİYATLARIYLA, MİLYAR TL.)

Yıllar	Net Bilanço Karları (1)	Faaliyet Dışı Gelirler (2)	(2) / (1) %
1985	726.429	175.131	24.1
1986	848.016	261.295	30.8
1987	1593.763	285.321	17.9
1988	1402.468	355.526	25.3
1989	1467.425	455.083	31.0
1990	1513.170	503.980	33.3
1991	983.396	502.550	51.1
1992	1592.112	618.853	38.9
1993	2139.316	871.181	40.7
1994	2293.358	1253.130	54.6
1995	2482.298	1154.305	46.5
1996	2610.120	1380.729	52.9
1997	3007.820	1586.430	52.7
1998	1872.140	1642.466	87.7
1999	1076.619	2357.257	219.0

Kaynak: İSO, a.g.e. s.52

Not: Nominal büyüklükler, imalat sanayi üretici fiyat endeksi (1987=100) ile indirgenmiştir.

Tabloda yer alan veriler 1980 sonrasında sanayi işletmelerinde faaliyet dışı gelirlerin artan önemini açıkça ortaya koymaktadır. Ülkemizdeki 500 büyük işletmenin bilançolarındaki faaliyet dışı gelir oranları yıllar itibariyle hızla artmıştır. Örneğin 1985 yılında ifade edilen işletmelerin bilançolarındaki faaliyet dışı geliri %24,1 iken 1990' da %33.3, 1996 yılında bu oran %53' lere ve 1998' de bu oran

¹ Mehmet Hüseyin Bilgin, "Politik Yozlaşma ve Anayasal İktisat", İktisat Dergisi, Şubat 1998, s.67

%80' lere ulaşmıştır.¹ Sanayi işletmelerinin esas faaliyetleri dışında elde ettikleri gelirler 1980' li yıllarda %20 seviyelerinde meydana gelirken; 1990' lı yılların başlarından itibaren işletmeler için yadsınamayacak bir öneme sahip olmuştur. İşletmeler için faaliyet dışı gelirler yeni bir kaynak haline gelmiştir. Faaliyet dışı gelirlerin vergi öncesi bilanço kârlarına oranları 1994 krizinde %54,6 olarak gerçekleşirken, 1995 bir azalış olsa da, 1996 da tekrar aynı seviyeye ulaşmıştır. 1998 de %87,7 olurken; 1999 da rekor bir seviyeyle %219' a ulaşmıştır.

1998' den 1999' a geçilirken, söz konusu özel sermaye işletmelerinde bilanço karlarının sabit fiyatlarla aslında %42,5 daraldığını ancak faaliyet dışı gelirlerdeki %43,5 lik artış sayesinde sanayi sektörünün karlılığını sürdürebildiğini söyleyebiliriz.²

Değinilmesi gereken bir diğer konu ise kamunun görev zararlarıdır. Türkiye' de toplam mevduatın yarısından fazlasını toplayan kamu bankalarının uzun yıllar devlet hazinesi gibi kullanılması ve kamu bankalarının kaynaklarının düşük faizli hazine senetleri ile fonlanması, bu kurumların maliyetini yükselten en önemli konu olmuştur.³ Ayrıca piyasa faizleri ile hatta üzerinde TL veya döviz mevduatı ile toplanan kaynaklar, zaman içinde hazinenin ihtiyaçlarına göre piyasa kredi maliyetlerinin altında kullanıldığı için bu kurumların görev zararları her yıl katlanarak artmıştır. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi, 1990-1999 yılları arasında ziraat bankası kredi faiz oranı ticari kredi faiz oranından yüksek olmuştur. Özellikle 1994 yılı itibariye Ziraat Bankası kredi faiz oranı ticari kredi faiz oranının yarısı durumundadır. Benzer durum ileriki yıllarda da yaşanmıştır.

TABLO 3.13: ZİRAAT BANKASI KREDİ FAİZ ORANLARININ PİYASA KREDİ FAİZ ORANLARI İLE KARŞILAŞTIRILMASI (1990-1999)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ticari kredi faizi (%)	57,5	63,8	72,1	60,4	88,6	83,5	91,4	94,2	106,5	122,2
Ziraat bankası kredi faizi (%)	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5	55	62	61

Kaynak: Mustafa Sakal, a.g.e., s.131

¹ ISO, *Türkiye' nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu Anketleri*, İstanbul: , İSO Dergisi Yayınları, Eylül 1997, s.52

² Yeldan, a.g.e., s.157

³ Sakal, a.g.e.,s.129

Yaşanılan krizlerin sonucunda 1999 Türkiye büyüme ve bölüşüm hedeflerini yeniden belirlemiştir. Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası tarafından ortaklaşa IMF' e sunulan 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubu böyle bir stratejinin ilk adımı olarak kabul edilebilir. Enflasyonu düşürme hedefini ön plana çıkaran bir dizi yapısal dönüşümü detaylı bir şekilde niyet mektubunda belirtilmiştir. Ancak alınan önlemlere ilk tepki iktisat yazınına kara çarşamba diye geçen 22 Kasım 2000 tarihinde patlak veren kriz, Türkiye ekonomisinde topyekün reform stratejisi kaçınılmaz hale gelmiştir. Özellikle bu krizin altında yatan neden, kırılgan bir yapıya sahip olan bankaların yükümlülüklerini yerine getirememesi olduğunu söylenebilir. Yaşanılan krizler iç borçlanma ile aşılmaya çalışılmış bu da, iç borç stokunda önemli artışlara sebep olmuştur. Devlet bu dönemde elindeki kaynaklar ile gelir dağılımında adaleti sağlamak yerine, bankaların zararlarını kapatmak zorunda kalmıştır.

Görev zararlarının* faiz oranları üzerindeki baskısı artmakta borçlanmanın maliyetleri yükselmekte bu da Hazine' nin ödeyeceği faiz miktarını yükseltmekle birlikte borç maliyetlerinin bütçe üzerindeki yükünü arttırmaktadır.

İç borçta meydana gelen bu artış miktarına dış borç miktarı eklendiğinde meydana gelen rakamın GSMH' ye bölümü bize toplam borç stokunun GSMH' ye oranını vermektedir. Aşağıdaki tabloda 1990 ile 2002 yılları arasında gerçekleşen top iç borç stokunun GSMH' ye oranı, dış borç stokunun GSMH' ye oranı ve son olarak da iç borç ve dış borç toplamı olan, toplam borç stokunun GSMH' ye oranı verilmektedir.

1990 yılında iç borç stokunun GSMH içindeki payı %14, dış borç stokunun GSMH ye oranı %19' dur. Toplam borç stokunun GSMH' ye oranı %33,7 olarak gerçekleşmiştir. 1991' de iç borç stokunun GSMH içindeki payı %15 olarak gerçekleşirken, dış borç stokunun GSMH içindeki payı %21' e yükselmiştir. Toplam borç stokunun GSMH içindeki payı %36 olmuştur.

* Yaşanılan bankacılık krizi sonucu batan bankaların devlete yükü 77 milyar dolardır. Bunun 21,8 milyar doları batan bankaları finanse etmede kullanılmıştır. Önceki dönemlere ait faiz ödemeleri tutarı ise 75,4 milyar dolardır. Bu rakamların toplamı 174 milyar dolara tekabül etmektedir.

TABLO 3.14: KONSOLİDE BÜTÇE BORÇ STOKU (1990-2002) (TRİLYON TL,) (%)

Yıllar	İç Borç Stok (Trilyon)	İç Borç Stok/ GSMH (%)	Dış Borç Stok (Trilyon)	Dış Borç Stok/GSMH (%)	Toplam Stok Miktarı (Trilyon)	GSMH (Trilyon)	Toplam Stok/ GSMH (%)
1990	57	14	76	19	133	397	33,7
1991	97	15	137	21	234	634	36,5
1992	194	17	243	22	437	1.103	39,6
1993	357	17	449	36	807	1.997	53,5
1994	799	20	1,279	33	2,078	3.887	53,5
1995	1,361	17	2,057	27	3,416	7.854	44,1
1996	3,149	21	3,456	23	6,605	14.978	44,1
1997	6,283	21	6,431	22	21,714	29.393	43,3
1998	11,612	22	10,116	18	21,729	53.518	40,6
1999	22,920	42	18,621	11	41,541	53.518	53,1
2000	36,420	28	26,489	22	62,909	125.596	50,1
2001	122,157	69	55,804	31	177,962	176.483	100,8
2002	149,869	54	93,205	34	243,075	273.463	88,9

Kaynak: www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/kamuborc_20030430.pdf(05/05/2004) ve DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Kamu kesimi borçlanma gereğinin ulusal ekonomiye getirdiği iç borç yükü, faiz ödemelerinin hızlı artışı ile kendini 1993 yılından itibaren hissettirmeye başlamıştır. 1993' e gelindiğinde kamu açıkları ulusal gelirin %10' una ulaşmıştır. söz konusu açığın kapatılması ancak özel sektör tasarruflarının, özel yatırımların üzerinde, ulusal gelire oran olarak %5.1' e ulaşan bir fazla vermesiyle ve dış tasarrufların (ithalat-ihracat) %4.9' luk katkısıyla mümkün olmuştur. 1993 yılına gelindiğinde iç borç stokunda bir önceki yıla göre, %50 oranında bir artış görülmüştür. İç borç stok miktarı 357 trilyon olarak gerçekleşirken bu rakamın GSMH içindeki payı %17' dir. Bu dönemde dış borç stoku bir önceki yıla göre %54' lük bir artış göstermiş ve 449 trilyona ulaşmıştır.

Dış borç stokunun GSMH içindeki payı ise bir önceki döneme göre %61 oranında artmış ve %36 olarak gerçekleşmiştir. Toplam borç stokunun GSMH içindeki payı ise %74 gibi artışla %53,5 olarak gerçekleşmiştir. Bir kriz yılı olan 1994' ise rakamlar şu şekilde oluşmuştur. İç borç stoku %44' lük bir artışla 799 trilyona çıkmıştır. Bunun GSMH' ye yansıma oranı ise %20' dir. Aynı yıl dış borç stoku %35 artışla 1,279 trilyona yükselmiştir. Dış borç stokunun 1994 yılı itibariyle

GSMH içindeki payı %53,5 olmuştur. 1994 yılı borçlanma yapısında iç borçlanma dış borçlanmaya göre daha yüksek bir oranda artmıştır. Özel sektörün tasarruf fazlası özellikle 1994 krizinin aşılmasında nicel olarak çok önemli bir rol oynamıştır. Süper faizli hazine bonolarının devreye sokulduğu 1994 yılında özel sektör tasarruf-yatırım fazlası, ulusal gelirin %6.2' sine ulaşarak tarihsel bir rekor kırmıştır.¹

Bu dönemi takiben, kamu iç borçları hızla menkul kıymetlendirmeye başlamıştır. İç borç stokunun bu denli hızla büyümesinin ardındaki en önemli etken, özellikle 1991' den itibaren iç borç senetlerinin kısa vadeye sıkışmasıdır. Kısa vadede döndürülmesi gereği yüzünden iç borç yükü dönem boyunca hızlı bir devinim göstermiş ve 1993' den sonra yıl boyunca yapılan yeni iç borçlanma varolan toplam iç borç stokunu aşar hale gelmiştir.

1996 yılının iç borçlanması, toplam stokun 1.63 mislidir. Borçlanma temposunun 1997' de görece yavaşlamış görünmesine karşın, 1998' in rakamları, söz konusu oranın tekrardan %100' un üzerine çıktığı yönündedir. Bu haliyle kamu sektörü, iç borcunu ancak yeni iç borçlanma ile karşılayabilmekte ve iç borç, stoku-iktisat yazınında “Ponzi-tipi” finansman diye adlandırılan bir kısır döngü içine itilmiş gözükmektedir.² İç borç faiz ödemelerinin, gayri safi milli hasılaya oranı, 1990' ların başında sadece %2 civarında iken, artan iç borçlanma temposuna koşut olarak 1993' te %4.6' ya; 1996'da da %9.0' a değin yükselmiştir. 1998 sonrasında yeniden ivmelenen iç borç faiz yükü, ulusal gelirin %12' sini aşmış ve 2000 yılı istikrar programı altında da artış eğilimini sürdürmüştür.

2001 yılına gelindiğinde yaşanan bankacılık kriziyle beraber, iç borç stok miktarında %30' luk bir artış gözlenmiştir. İç borçlanma oranının bir önceki dönemde GSMH ye oranı %28 iken, 2001 yılında %69' a yükselmişti. Görüldüğü gibi bir önceki yıla göre %40 oranında bir artış söz konusudur. Dış borçlanmada ise, dış borç stokunu GSMH oranı %31' dir. Toplam dış borç stokunun GSMH' ye oranı bir önceki yıla göre %50 oranında artmış ve %100,8 olarak gerçekleşmiştir. 2001

¹ Yeldan, a.g.e., s.111

² Yeldan, a.g.e., s.118

yılında dikkati çeken bir önemli nokta da toplam borç stok miktarı GSMH oranından büyük olmuştur. 2002 yılı itibariyle süreç zayıflamıştır. İç borç stokunun GSMH içindeki payı bir önceki yıla göre daha düşük bir oranda gerçekleşmiştir. Buna bağlı olarak toplam borç stokunun GSMH' ye oranı %88,9 seviyesine gerilemiştir.

Borçlanma gelirleri içerisinde yer alan iç borçlanmanın faiz ödemeleri oldukça önemli sonuçlar doğurmaktadır. İç borç faiz ödemeleri vergi gelirlerinin 1999 yılı itibariyle %66' sını götürmektedir. Burada toplam vergi gelirleri dolaylı ve dolaysız vergilerinin toplamıdır. Dolaylı vergilerin aslında ulusal ekonominin makro harcama kalemlerine sabite olarak alındığı düşünülürse, konsolide bütçenin idaresi açısından dolaysız gelir vergilerinin daha önemli bir unsur sayılması gerektiği düşünülebilir. İç borç faiz ödemelerinin doğrudan gelir vergisinden elde edilen hasılatı ile karıştırıldığında söz konusu kalemin 1995' den bu yana iç borç faiz yükünü karşılayamadığı görülmektedir. İç borç faiz ödemelerinin, kamu yatırım harcamalarıyla karşılaştırılması son derece çarpıcı gelişmeleri sergilemektedir. İç borç harcamalarının, yatırım harcamalarına oranı 1992' den itibaren %100' ün üzerine çıkmış ve 1999' da %638' e yükselmiştir. Dolayısıyla kamu, bütçe harcamalarını düzenlerken iç borç faiz ödemesi için yatırımlarına harcadığı giderin tam 6.4 katı bir pay ayırmaktadır. Kamu yatırımlarının iç borç servis yükü karşısında bu şekilde gerilemesi 1990' lı yılların en vahim sonucudur. Oysa söz konusu yıllarda finansal serbestleştirme süreci altında Türk ekonomisinin yatırım hacminin genişlemesi ve ulusal tasarruf havuzunun doğrudan yatırımlara dönüştürülebilmesi daha hızlı ve etkin bir biçimde gerçekleşmesi bekleniyordu. İç borç tuzağına sıkışan kamu sektörünün her sene net yeni iç borçlanmasının üstünde bir iç borç faiz harcama yükü ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir.¹

Borçlanmanın diğer ayağı olan dış borçlanmanın ise 1980' den günümüze değin geçirmiş olduğu değişimler tablo 3.15'de gösterilmiştir. Bu tabloda yer alan toplam dış borç stoku kamu kesimi dış borç stoku ile özel kesim dış borç stokunun toplamından oluşmaktadır.

¹ Yeldan, a.g.e., 121

1980-1990 döneminde Türkiye' nin dış borçlarında sürekli bir artış söz konusudur. 1980 yılında 15,709 milyon dolar olan toplam dış borç stoku 1989 yılında 41,751 milyon dolara ulaşmıştır. Dış borçlar özellikle 1983-1989 yılları arasında hızlı bir şekilde artmıştır. Dış borç artış hızı 1984' te %12.4, 1987' de %23.3, 1988'de %1.23, 1989' da ise 2.53 olarak gerçekleşmiştir.

TABLO 3.15: TÜRKİYE' DE DIŞ BORÇ STOK YAPISI (1980-2003) (MİLYON DOLAR)

Yıllar	Borç Stoku	Kısa Vade	Orta ve Uzun Vade
1980	15,709	2,480	13,229
1981	16,559	2,111	14,448
1982	17,857	1,764	16,093
1983	19,238	2,281	16,957
1984	20,823	3,180	17,643
1985	25,660	4,759	20,901
1986	32,206	6,349	25,857
1987	40,326	7,623	32,703
1988	40,722	6,417	34,305
1989	41,751	5,745	36,006
1990	49,035	9,500	39,535
1991	50,489	9,117	41,372
1992	55,592	12,660	42,932
1993	67,356	18,533	48,823
1994	65,601	11,310	54,291
1995	73,278	15,701	57,577
1996	79,207	17,207	62,135
1997	84,270	17,691	66,579
1998	96,381	20,774	75,607
1999	102,90	22,923	80,031
2000	119,66	28,301	91,363
2001	115,084	16,241	98,843
2002	130,928	16,424	114,504
2003	147,264	22,922	124,342

Kaynak:www.hazine.gov.tr/yayın/hazine istatistikleri(05/05/2004)

Toplam dış borçlardaki artışın başlıca nedenlerinden biri dış borç kullanımındaki artış diğeri de döviz kurlarındaki değişimlerdir. Dış borçların % 37,5' inin dolar, geri kalanının da dolar dışındaki paralar üzerinden alınması nedeniyle, doların değer kaybetmesi dış borçların dolar cinsinden artmasına yol açmıştır. 1988 ve 1989 yıllarında ise ödemeler dengesi cari işlemler hesabının fazla vermesinin sağladığı imkanlarla kısa vadeli borçların azalması ve ABD dolarının diğer paralar karşısında değer kazanması sonucu dış borçların artış hızı düşme kaydetmiştir.¹ Dış borçların yapısına bakıldığında zaman orta ve uzun vadeli borçların , kısa vadeli borçlardan fazla olduğu görülmektedir. Ancak söz konusu dönemde

¹ Hüseyin Avni Egeli, "Türkiye nin Dış Borç Yapısının Analizi (1980-1990)", Ankara: Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi, Cilt 47, Haziran-Aralık sayısı, No:3-4, 1992, s.123-137

toplam borçlar içinde orta ve uzun vadeli borçların payı %88,1' den %80,6' ya inerken kısa vadeli borçların toplam dış borç içindeki payı %11,9' dan %19,4' e yükselmiştir.

1980-1990 yılları arasında dış borçlar giderek büyümüş ve imtiyazlı kredilerin yerini uluslararası para piyasalarından sağlanan krediler almıştır. Bu dönemde Türkiye' nin dış borç stoku dörde katlanmıştır. Bunda yol, konut, liman, ulaştırma, enerji gibi alt yapı yatırımlarının yanında belediye hizmetleri için yapılan yatırımların da önemli bir payı olmuştur. Dış borçların artmasında rol oynayan bir diğer faktör, Türk Lirası'nın aşırı değerlendirilmesidir. Bu sayede rezerv ve cari işlemler açığı böylelikle kapatılabilmektedir. Ancak bu arada dış borç stoku da yükselmiştir. Diğer taraftan; sanayiimizin dışa bağımlılığı nedeni ile ihracat artışı beraberinde ithalat artışını da getirmekte, dış borçlarda önemli bir azalış yaratmamaktadır. Özellikle 1983 yılından itibaren dış borçlar hızlı bir artış sürecine girmiş ve dışa bağımlılık giderek artmıştır. Nitekim milli gelirin yarısını dış borçlar oluşturmaktadır. Sorun, Dış Borçlar/GSMH kriteri açısından irdelendiğinde, Türkiye' nin ciddi dış borç sorunu olan ülkeler sınıflandırılmasına dahil olduğu ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte 1980 sonrasında ülkenin ihracat ve diğer görünmeyen kalemle kapsamındaki döviz gelirlerini artırdığı ve dış borç ödeme kapasitesinde önemli bir iyileşmenin söz konusu olduğu söylenebilir. Bu süreç yaşanırken Türkiye' nin döviz gelirlerinde yaşanan artışa bağlı olarak dış borç anapara ve faiz ödemelerini sürdürebildiği görülmektedir.

Türkiye cari işlemler açıklarını kapatmak ve vadesi gelen borçlarını ödemek için borç almaktadır. Bu durum, her ne kadar toplam borçların net miktarında değişme yaratmasa da bunların faiz servisleri geri ödemede yükü arttırmaktadır. Diğer taraftan, kısa vadeli borçlar içinde Döviz Tevdiat Hesapları'nın Türk parasından kaçışın bir sonucu olarak sürekli yükselmesinin de borç stoku üzerindeki baskısını unutmamak gerekir. Kısa vadeli sermaye hareketlerinin makro dengeler üzerindeki etkisini de göz ardı etmemek gerekir.

1990' lı yıllara gelindiğinde dış borçların artış süreci devam etmiştir. 1990 yılında borç miktarımız 49,035 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir. Bu olumsuz

gelişmeler sadece 1994 yılında bir azalış göstermiştir. Fakat bu yıldan sonra artış trendine yine devam etmiştir. Yaşanılan krizin bu noktada payı büyüktür. 1995 yılına gelindiğinde dış borç stoku 73.728 milyon dolar seviyesine ulaşmıştır. Uluslararası para piyasalarından sağlanan krediler nedeniyle dış borç yükü bu dönemde yaklaşık üç kat artmıştır. Türkiye'nin dış borçları Eylül 1995 itibarıyla 73.2 milyar dolara çıkmıştır. Bu rakama askeri borçlar, TL ile ödenecek dış borçlar ve Türk vatandaşlarının açtığı döviz tevdiat eklendiğinde, 80 milyar dolarlık bir seviyeye ulaşmaktadır. Tabii ki net rakama ulaşmak konusunda bazı güçlükler bulunmaktadır. Örneğin, Türk lirası ile ödenecek borçların bu rakama ilavesi, buna karşın bazı alacaklarımızın, bankacılık sistemimizin dışarıda yapmış olduğu menkul değer yatırımlarının, özellikle bankaların Merkez Bankası ve hükümetin bilgisi dahilinde efektif döviz olarak ellerindeki paraları yabancı bankalarda Türk bankaları açılmış tevdiat hesaplarında tuttukları dikkate alındığında, bu paraların da toplam borçlardan düşülmesi gerekmektedir. Ancak tüm bu ilave ve çıkarmaların biraz önce belirtilen dış borç rakamını önemli bir şekilde etkilemeyeceği açıktır.

Yukarıda belirtilen toplam dış borçlar içinde kısa vadelielerin oranı %20'ler seviyesine ulaşmıştır. Diğer bir ifadeyle, toplam dış borçlarımızın yaklaşık beşte birlik kısmı kısa vadeli borçlardan oluşmaktadır.

Bu dönem incelendiğinde özellikle 1994 ve 1996 yıllarında dış borçlanmaya çok az miktarlarda başvurulduğu görülmektedir. Çünkü bu yıllarda dış borç servis ödemelerinin ağırlaşması hazineyi güç durumda bırakmıştır. Bu da ülkemizin borç krizine doğru sürüklendiğini ve uluslararası finans kuruluşlarından kredi temininde güçlük çektiğini göstermektedir. 1997 yılına gelindiğinde konsolide bütçenin denk olması öngörülmüş ve bunun için harcamaların reel olarak daraltılması, bütçe gelirlerinin ise geliştirilmesi hedeflenmiştir. Program öngörüsünün aksine, harcamaların reel olarak kısılamaması ve vergi dışı gelirlerde hedeflenen düzeylere ulaşamaması, mevcut açıkların ve borçlanmaya duyulan ihtiyacın devamına yol açmıştır.

1999 yılı başından itibaren Euro' nun kaydi olarak kullanılmaya başlanması ve çapraz kurlardaki değişimler dış borç stokundaki gelişmeleri önemli ölçüde

etkilemiştir. Dış borç stokunun döviz kompozisyonu kısa ve orta-uzun vadeli ayırımıda farklılıklar göstermektedir. Kısa vadeli dış borçların önemli bölümünü ABD doları cinsinden borçlar oluştururken, orta-uzun vadeli borçlarda Euro cinsinden borçlanmalar ağırlıktadır. 1999 yılı Eylül ayı sonunda Euro'nun ABD doları karşısında yüzde 9,4 oranında değer kaybetmesi, dış borç stokunun ABD doları karşılığını azaltıcı yönde etkilemiştir. Benzer şekilde, Japon yeni dışında diğer tüm döviz cinslerinde çapraz kur değişimleri dış borç stokunun ABD dolar karşılığını azaltıcı yönde gelişmiştir. Bu etki döviz kompozisyonlarına bağlı olarak orta-uzun vadeli borçlanmalarda daha fazladır. 1999 yılı Eylül ayı sonu itibariyle çapraz kurlardaki değişimlerin toplam dış borç stokunun ABD dolar karşılığını 1,2 milyar ABD doları azaltıcı yönde etkilediği hesaplanmıştır. Kur etkisinden arındırıldığında, dış borç stokundaki reel değişimin 1,7 milyar ABD doları artış yönünde olduğu görülmektedir. Türkiye'nin 1999 yılı sonu itibariyle dış borç stokunun 102 milyar dolardır.¹

1990' da 9.5 milyar dolar olan kısa vadeli borçlarımız 2001 yılı itibariyle 16,241 milyon dolara ulaşmıştır. Yine tabloda görüldüğü üzere orta ve uzun vadeli borçlarda önemli miktarda artmış ancak bu artış kısa vadeli borçlar kadar olmamıştır. Orta ve uzun vadeli borçlar 1990 yılında 39.535 milyon dolardan 2001 yılı itibariyle 98,843 milyon dolara ulaşmıştır. Son iki yıl itibariyle Türkiye de borç stok yapısı artış seyrini devam ettirmiştir. 2002' de olan borç stoku 130,928 milyon dolara ulaşmıştır. Bu miktarın 16,424 milyon doları kısa vadeli, 114,504 milyon doları uzun vadelidir. 2002 itibariyle kısa dış borçların dış borç stoku içindeki payı %12, orta ve uzun vadeli dış borçların toplam borç stoku içindeki payı % 88' dir. 2003' de ise dış borç stoku 147,264 milyon dolara ulaşmıştır. 147,264 milyon doların 22,922 milyon doları kısa vadeli, 124,342 milyon doları orta ve uzun vadelidir. 2003 için kısa vadeli dış borçların toplam borç stoku içindeki payı %15, orta ve uzun vadeli dış borçların toplam bor. Stoku içindeki payı %85' dir.

Türkiye' de 1980' den günümüze kadar geçen sürede uygulanan iç ve dış borçlanma politikaları bu şekilde gelişmiştir. Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllardan

¹ <http://ebnet.sitemynet.com/b1.htm> (08/05/2004)

itibaren sıklaştan aralıklarla krizlerle karşı karşıya kalmıştır. Yaşanan bu krizlerde dışsal etkenlerin rolü olmakla beraber, krizlerin başlıca nedeni borç dinamiğinin kötüleşmesi ve başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıksız yapının ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulmamış olmasıdır.

Bu sorunların doğal sonucu olarak, borçlanma gelir dağılımı üzerinde ciddi etkiler meydana getirmektedir. Borçlanmanın gelir dağılımı üzerinde en belirgin olumsuz etkisi, bu borçlanmaların geri ödeme dönemlerinde görülmektedir. Özellikle dış piyasaya olan borçlanmada ülke dışına para çıkışı milli gelir seviyesini düşürmektedir. Ancak iç borçlanma anapara ve faiz ödemelerinin yarattığı olumsuz etkiler dış borçlanmaya göre daha baskındır. Çünkü ülke içinde faiz ödemeleriyle kişiler arasındaki gelir dağılımı özellikle fonksiyonel gelir dağılımı ücretliler aleyhine bozulmaktadır.

Borçlanma politikası tek başına bu olumsuzluktan sorumlu değildir. temelde bu borçlanma yapısının ortaya çıkmasına neden olan diğer maliye politikası araçlarının etkin olarak kullanılamamasıdır. Uygulanan gelir politikasının ve daha da önemlisi harcama politikasının borçlanma politikasının belirlenmesinde çok büyük rolü vardır. Çünkü sağlıklı bir harcama politikası uygulanmak isteniyorsa, sağlıklı bir gelir politikası uygulanmalıdır. Eğer uygulamada gelir politikası yetersiz kaldığı takdirde borçlanma politikasına başvurulur. 1980 döneminden sonrada ülkemizde yaşanan bu olmuştur. Yetersiz gelir politikaları borçlanma ile ikame edilmeye çalışılmış, böylece devlet kendi eliyle rantiyeci bir kesim yaratmıştır. Yani üretmeden kazanan bir grup yaratılmıştır. Bu durum da gelir dağılımının özellikle fonksiyonel gelir dağılımını olumsuz bir şekilde oldukça etkilemiştir.

4. 1980 Sonrası Uygulan Maliye Politikaların Gelir Dağılımına Etkisi

Türkiye’ de 1980 sonrası uygulanan maliye politikaları gelir dağılımında bir takımın değişiklikler meydana getirmiştir. Gelir dağılımında meydana gelen bu değişimleri gelir dağılımı araştırmaları ile elde etmekteyiz. Bir ülkede hanehalkı gelir dağılımı anketleri, ülkede belirli sürede yaratılan tüm gelirlerin haneler veya kişiler arasında nasıl bölüşüldüğünü ortaya konması, hanelerin sosyal ve ekonomik yapısında zaman içerisinde meydana gelen değişikliklerin belirlenmesi açısından

önemli bir kaynaktır. Bu nedenle gelir dağılımı araştırmaları ülkemizde önem kazanmıştır. Gelir dağılımı sonuçları, bir noktada uygulanan politikaların sonuçta başarılı veya başarısız olduğunu ortaya koymaktadır.

Ülkemizde yapılan gelir dağılımının anket sonuçlarından elde edilen gelir dağılımı bilgileri ile;

- Ülkemizde belirli bir sürede yaratılan kullanılabilir gelirin, hanehalkı ve fertler arasındaki bölüşümünü ortaya çıkarmak,
- Belirli bir zaman periyodunda yaşam seviyesindeki değişimleri, kentsel ve kırsal alanlar ile farklı sosyo-ekonomik gruplardaki hanehalkları arası gelir eşitsizliklerini analiz etmek,
- Bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesine ilişkin politikaların belirlenmesine yardımcı olacak verileri derlemek,
- Milli gelir hesaplamalarında kullanılacak verileri derlemek, yoksulluk sınırının belirlenmesi vb. diğer sosyo-ekonomik analizler için gerekli verileri elde etmek,
- Asgari ücret tespit çalışmaları için ihtiyaç duyulan verilerin elde edilmesi amaçlanmaktadır.

Türkiye’ de gelirin ne şekilde dağıldığına yönelik çalışmalar 1933, 1938, 1959, 1963, 1968, 1973, 1978, 1986 yıllarında gerek kamu kuruluşları tarafından gerekse de özel kesim kuruluşları tarafından yapılmıştır. Ancak bu çalışmaların çoğu küçük anket seviyesini geçememiştir. Çünkü bu çalışmalar metod ve uygulama yönünden aksaklıklar içermektedir.

1987 yılında bu sebeple DPT’ nin teklifi, DİE’ nin kabulü ile Türkiye’de ilk defa örnek hacmi uygulama esasları yönünden bilimsel kriterlere en uygun 1987 Yılı Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi uygulaması sonucunda gelir dağılımı araştırması yapılmıştır. Ankette geçen gelir, kullanılabilir gelir (maaş ve ücretler, faiz, kira, kâr ve transferler) ve aynı geliri kapsamaktadır. Anket 1 Ocak 1987-31 Aralık 1987 tarihleri arasında kentsel yerlerde her 6 ay değişen 1202 hanehalkına, kırsal yerlerde ise bir yıl boyunca 998 hanehalkına uygulanmıştır. Örnek hanehalkı sayısı 26.400’ dir. Buna göre tahinin edilen toplam hanehalkı

sayısı, 11.047.560' dır. Ortalama hane büyüklüğü kırsal 5.31, kentte ise 4.31' dir. Türkiye ortalaması ise 4.78' dir. DİE' nin 1987 Gelir Dağılımı Araştırması bölge, nüfus tabakaları ve kır-kent ayrımında gelir ve tüketim farklılaşmasını belirlemek üzere Türkiye genelinde yapılan ilk ankettir. Ankette 20 binden az nüfuslu yerleşim yerleri kırsal yerler, 20.001' den fazla nüfuslu yerleşim yerleri kentsel kesim olarak kabul edilmiştir. Araştırmada sektörel, ücret, ücret dışı gelir, tarım, tarım-dışı gelir, ücretin elde ediliş şekli, hanehalkının işteki durumu, bölgelere, nüfus gruplarına göre gelir dağılımı verileri ayrıntılı olarak hazırlanmıştır.

DİE, 1987' de yapmış olduğu gelir dağılımı araştırmasından sonra 1994 yılında yeni bir gelir dağılımı araştırmasını başlatmış, bu araştırmanın sonuçları 1996 yılı sonunda alınmıştır. DİE 1994 yılında yapmış olduğu Hanehalkı Gelir Dağılımı Anketi geçici sonuçlarını 18 Ekim 1996 tarihinde açıklamıştır.

1994 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi iki aşamada yapılmıştır. Birinci aşamada, 1 Ocak 1994-31 Aralık 1994 tarihleri arasında her ay değişen 2188 örnek haneye "Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi" uygulanmıştır. Bu anketle örnek hanelerin anket ayı içerisinde yaptıkları yoğun tüketim harcamaları ile dayanıklı tüketim malları gibi seyrek olarak yaptıkları tüketim harcamalarının bilgilerinin yanı sıra hanehalkı fertlerinin istihdam ve aylık gelir bilgileri de derlenmiştir. İkinci aşamada "Hanehalkı Gelir Dağılımı Anketi" 8 Şubat 1995-31 Mayıs 1995 tarihleri arasında "Tüketim Harcamaları Anketi" kapsamında olan 26.256 örnek haneye uygulanmış ve istihdam durumu, ekonomik faaliyet, meslek, işteki durumu vb. sorular sorulmuştur. Hanehalkı kişilerinin 1994 yılı içinde faaliyet gelirleri; esas iş, diğer iş, değiştirilen iş ayrımında sorgulanmış ayrıca faaliyet dışı gelir bilgileri de alınmıştır.¹

Ülkemizin sürekli gelişen ve değişen bir yapı içinde bulunması en son 1994 yılında uygulaması yapılan Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi'nin belirli periyotlarda yinelenmesini gerektirmektedir. Bu kapsamda, 1999 yılında anket uygulamasına yönelik çalışmalara başlanmıştır. Ancak, anketin yapıldığı yılın ekonomik olarak durağan bir dönem olması gerekliliği ve 1999 yılının da bir seçim

¹ Karluk, a.g.e., s.69

yılı ilan edilmesi ile uygulamadan vazgeçilmiştir. 2000 yılında ise ülkemizde yaşanan deprem felaketinin etkileri nedeniyle yine anket uygulaması 2001 yılına ertelenmiştir. 2001 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi'nin, Türkiye genelini temsilen seçilmiş toplam 220 yerleşim yerinde her ay 2.360, yıl boyunca toplam 28.320 farklı hanehalkı ile görüşme yapılarak yürütülmesi planlanmış ve alan uygulaması 1 Ocak 2001 tarihinde başlatılmıştır. Aynı yılın Şubat ayında ülkemizde yaşanan ekonomik krizin, hanehalklarının tüketim yapısını, dolayısı ile de anket sonuçlarını olumsuz etkileyeceği düşüncesiyle; 2001 yılında yapılan anketin uzun yıllar amaçlarına hizmet etmesi gerekliliği ve uzun dönem için gösterge olması niteliğinden uzaklaşması nedeniyle anket Mart ayı sonunda iptal edilmiştir. Anketin iptal edilmesinin ardından, Türkiye'de yaşanan seçim, doğal afetler, ekonomik kriz gibi anket uygulamasını önemli derecede etkileyen olağanüstü durumların anket yapısı üzerindeki etkilerini giderebilmek amacıyla yeni bir anket uygulama sistemi geliştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, anket uygulamasını kesintiye uğratmayacak, birbiriyle karşılaştırılabilir ve uluslararası nitelikte veri setlerinin elde edilmesine imkan sağlayacak yeni bir sistemin oluşturulması gündeme gelmiştir.

Gelir dağılımı ile ilgili yapılan DİE' nin son örneği 2002 Hanehalkı Bütçe Anketi' dir. 2002 yılından itibaren daha küçük örnek hacmi ile her yıl düzenli anket uygulaması kararı alınmıştır. Asıl amacı, tüketim harcama bilgilerinin elde edilmesi olan Hanehalkı Bütçe Anketi, 2002 yılında gelir dağılımı bilgilerini de elde etmeye yönelik olarak hazırlanmıştır. 2002 Hanehalkı Bütçe Anketi, 1 Ocak 2002-31 Aralık 2002 tarihleri arasında her ay 800 hanehalkı olmak üzere, yıl boyunca toplam 9.600 örnek hanehalkına uygulanmıştır. Anketin gelir dağılımı verilerine ait analiz ve değerlendirme çalışmaları tamamlanmıştır.

Devlet İstatistik Enstitüsü bu amaçla, 2002 yılından itibaren bu anketi düzenli olarak her yıl uygulamayı hedef edinmiştir.¹

Devlet istatistik enstitüsünün; 1987, 1994 ve 2002 yılında hanehalkı üzerinde yaptığı gelir dağılımı araştırmalarında elde edilen sonuçlar şu şekildedir:

¹ <http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/HHGELTUK/071103.htm> (6/06/2004)

TABLO 3.16: TÜRKİYE' DE 1987-1994-2002 HANEHALKI GELİR DAĞILIMI ARAŞTIRMASI SONUÇLARI

Hanehalkı	Hanehalkı	1987	1994	2002
%	Birikimli %	Yüzde Paylar	Yüzde Paylar	Yüzde Paylar
1. % 20	20	5,24	4,86	5,3
2. % 20	40	9,61	8,63	9,8
3. % 20	60	14,06	12,61	14,0
4. % 20	80	21,15	19,03	20,8
5. % 20	100	49,94	54,88	50,1
Gini Katsayısı		0,437	0,492	0,44

Kaynak: 1987 verileri: DİE, Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi Gelir Dağılımı-1987, Ankara, 1990.

1994 ve 2002 verileri:

<http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/HHGELTUK/071103.htm> (6/06/2004)

1987'de yapılan araştırma sonucunda Gini Katsayısı 0,43 ve 1994' teki araştırma sonucunda 0,49 olarak hesaplanmıştır. 1980' li yılların sonuna doğru gözlenen bu sınırlı düzelmede, personel kanunundaki değişikliğin, ücretliler ve diğer dar gelirliiler yararına gelir vergisi oranının azaltılmasının, vergi iadesi sağlanmasının ve toplu iş sözleşmeleri ile sağlanan ücret artışlarının etkisi olmuştur¹ şeklinde özetlenebilir.

Takip eden yıllarda özellikle 1994 kriziyle tekrar reel gelirlerindeki düşme eğilimi varlığını sürdürmüştür. 1994 yılında yapılan araştırmaya göre, yüksek enflasyonun etkisi nedeniyle değişen ücret politikaları (özellikle KİT' lerde uygulanan ücret politikası) dış piyasayla rekabet gücünü yitiren iç ticaret hadlerinin tarım ürünleri aleyhine gelişmesi gelir dağılımının yeniden olumsuz bir çizgi çizmesine neden olmuştur. Bu dönemde, 1994 yılı sonuçları itibariyle Gini Katsayısı 0,49 gibi bir rakama ulaşmıştır.

Genel olarak nüfusun en alt gelir grubu ile en yüksek gelir grubu arasındaki fark eğer 8 kat ise toplumsal bunalımların ortaya çıkacağı ifade edilmektedir. Ancak ülkemizde 1994 yılında yapılan araştırmanın sonuçlarında, bu fark 11 kat olmasına rağmen sosyal patlamalar veya bunalımların çıkmamasının sebebi özellikle şehirlerde yaşayanlar için kırsal yerlerden sağlanan, tamamlayıcı veya telafi edici

¹ Alptekin Doğan, *Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Toplumun Çağdaş Standardının Yükseltilmesi ve Gelir ve Refah Politikalarının Rasyonel Yapıda Yönlendirilmesi*, Ankara: DPT Yayını, 1988, s.24

gelirler olsa gerektir. Bunların toplam gelir içindeki payının yapılan bir araştırmada %30 olduğu ifade edilmektedir.¹ Bununla beraber, sosyal dayanışma şeklinde ortaya çıkan kurumların varlığı, Türk toplum yapısının kanaatkar olması, alternatif arayışına girişmeme gibi nedenlerle sosyal patlamalar meydana gelmemektedir.

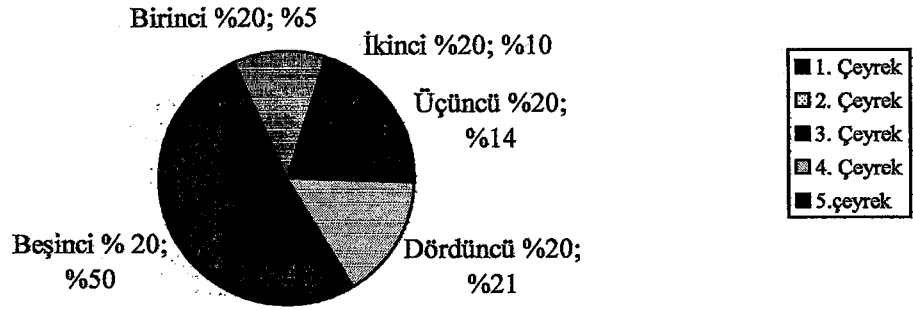
2002 yılı araştırmasında elde edilen Gini Katsayısı ise; 0,44 şeklinde gerçekleşmiştir.* 1994 Hanehalkı Gelir Dağılımı araştırmasında Türkiye geneli için 0.49 olan katsayının, 2002 yılında 0.44'e düşmesi, gelir eşitsizliğinde bir düzelme eğiliminin olduğunu göstermektedir. Anket sonuçlarına göre; Türkiye geneli için, ilk % 20' lik dilime giren hanehalklarının toplam gelirden % 5.3 oranında, beşinci % 20'lik dilime giren hanehalklarının ise % 50.1 oranında pay aldıkları belirlenmiştir. % 20' lik hanehalkı dilimlerinin toplam kullanılabilir gelirden aldıkları paylar, 1994 yılıyla kıyaslandığında; beşinci % 20' lik hanehalkı diliminin haricindeki diğer grupların gelir paylarını artırdığı gözlenmektedir. Buna göre; birinci % 20' lik hanehalkı diliminin toplam kullanılabilir gelirden aldığı pay, 1994 yılında % 4.9' dan, 2002 yılında % 5.3' e, ikinci % 20' lik hanehalkı diliminin aldığı pay % 8.6' dan % 9.8' e, üçüncü % 20' lik hanehalkı diliminin aldığı pay % 12.6' dan % 14.0' a ve dördüncü %20' lik hanehalkı diliminin aldığı pay % 19.0' dan % 20.8' e yükselmiştir. Beşinci % 20' lik hanehalkı diliminin ise, 1994 yılında aldığı pay % 54.8 iken, 2002 yılında azalarak % 50.1' e düşmüştür. Buna göre; 1994 yılında beşinci %20' lik dilimde yer alan hanehalkları, birinci %20' lik dilimde yer alan hanehalklarının yaklaşık 11.3 katı gelir elde ederken, 2002 yılında 9.5 kata düşmüştür. Bu rakamın 8 kat olması toplumsal bunalımları ortaya çıkaracağı ekonomi çevrelerince söylenece de, henüz böyle ciddi bunalımların yaşanmamış olması oldukça önemlidir. Kısaca 2002 yılı sonuçları 1994 yılı sonuçlarına göre; ülkemizde gelir dağılımı düzelme eğilimi içine girdiği söylenebilir.

¹ Ercan Dülgeroğlu, Mustafa Aytaç ve Tahir Baştaymaz, *Kentlerde Yaşayan Ücretli Kesimin Telaftı Edici ve Tamamlayıcı Gelir Kaynakları; Bursa Örneği*, Bursa: Friedrich Ebert Vakfı, 1992, s.23.

* Avrupa Birliği ülkeleri arasında yer alan Yunanistan'ın 1993 yılı Gini Katsayısı 0,32; ilk %20'lik dilim gelirin %7,5' unu, ikini %20' lik gelirin %12' sini, üçüncü %20' lik gelirin %16'sını, dördüncü %20' lik gelirin %22' sini beşinci %20' lik kısım gelirin %40' ını almaktadır. Bir başka örnek; İtalya'dır. İtalya' da 1995 yılı Gini Katsayısı, 0,27, beşinci % 20' lik gelirin payı %36' dır. Meksika'da 1998 Gini Katsayısı, %51,32 tür. Beşinci %20' lik grup gelirin %57,7'sini almaktadır. Bkz. www.worldbank.org/poverty/data/2-8wdi2002.pdf (10/06/2004)

Aynı verileri dairesel tablo ile gösterdiğimizde gelir dağılımının durumu daha net şekilde ortaya çıkmaktadır.

GRAFİK 3.1: TÜRKİYE’ DE 2002 YILI HANEHALKI GELİRİNİN %20’ LİK DİLİMLERE GÖRE DAĞILIMI



Kaynak: <http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/HHGELTUK/071103.htm> (6/06/2004)
yararlanılarak hazırlanmıştır.

Dairenin %100’ lük payının yarısı yani, %50’ si net bir biçimde beşinci %20’ lik gruba giren kesime denk gelmektedir. Dördüncü %20’ lik dilime giren grup gelirden %21’ lik bir pay alırken, üçüncü %20’ lik dilime giren grup gelirin %14’ ünü almaktadır. İkinci %20’ lik grup gelirin sadece %10’ luk diliminden faydalanırken, birinci %20 lik dilime giren grup gelirin sadece %5’ inden faydalanmaktadır. Bu tablodan çıkan belirgin sonuç şudur: Beşinci %20’lik grup gelirin yarısını alırken, geriye kalan %80’lik grup toplam gelirin yarısını kendi arasında paylaşmak durumunda kalmaktadır.

Gelir dağılımı türleri içinde yer alan bir diğer önemli dağılım türü fonksiyonel gelir dağılımıdır. Fonksiyonel gelir dağılımının 1987-1994 ve 2002 yılları araştırma sonuçları tablo 3.16’ da yer almaktadır.

2002 yılı itibariyle yöntemde meydana gelen değişiklikle 1994 ve 2002 sonuçları ortak olarak değerlendirilmiştir. Ancak 1987 sonuçları 2002 sonuçlarına benzetilmemiştir. Bu anlamda, öncelikle 1987 yılı kendi için değerlendirilecektir.

TABLO 3.17: TÜRKİYE' DE 1987-1994-2002 YILLARINDA FONKSİYONEL GELİR DAĞILIMI

Yıllar	1987	1994	2002
Maaş – ücretliler	20,2	23,3	35,8
Yevmiye	X	4,6	2,9
Mülk gelirleri*	15,24	19,3	9,3
-Gayrimenkul	13,2	60,2	47,3
-Menkul Kıymet	2,04	39,8	52,7
Transfer	10,0	10,0	17,5
-Devletten	X	81,3	81,3
-Yurtdışından	X	5,1	5,1
-Diğer	X	16,3	13,6
Toplam müteşebbis	52,9	42,4	34,5
-Tarım	25,6	39,3	38,2
-İmalat	X	10,4	9,7
-İnşaat	X	4,1	3,8
-Ticaret	8,18	33,9	28,3
-Hizmet	8,18	12,2	20,1
-Tarım dışı üretim	8,24	X	X

Kaynak:Devlet İstatistik Enstitüsü, 1987 Hanehalkı Gelir ve Harcama Anketi Sonuçları, s 118 ve <http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/HHGELTUK/071103.htm>'den faydalanarak hazırlanmıştır. *1994 yılı uygulamasında izafi kira değeri mülk gelirleri kapsamında değerlendirilirken, 2002 yılında yöntemde yapılan değişiklik ile izafi kira fert gelirlerine dahil edilmemiştir. (İzafi Kira: Hanehaklı kendisine ait bir evde veya bir başkasının evinde kira ödemedi ya da lojmanda rayiç kiranın altında oturuyorsa, bu konutta kira ile otursaydı aylık kiranın o yörede ne olacağının tahmini miktarı)

1987 yılında maaş ve ücretlilerin payı %20,2' dir. Mülk gelirlerini payı ise;15,2'dir. Transfer harcamalarının payı %10 civarındadır. Toplam müteşebbis gelirleri %52,9 seviyesindedir.

1994 ve 2002 yıllarında hanehalklarının elde ettiği toplam yıllık kullanılabilir gelirin türleri itibariyle dağılımı incelendiğinde; 1994 yılında maaş, ücret ve yevmiye gelirlerinin toplam gelir içindeki % 23.3 olan payı, 2002 yılında önemli bir artış göstererek % 35.8 olarak gerçekleşmiştir. Ücret ve maaş gelirlerindeki bu artışın, 1994 yılından sonra ücretli ve maaşlı çalışan sayısındaki artıştan kaynaklandığı söylenebilir. Müteşebbis gelirlerin, toplam gelir payları incelendiğinde; araştırma yılları itibariyle önemli bir azalmanın olduğu gözlenmektedir. Müteşebbis olarak çalışanların toplam yıllık kullanılabilir net gelirden aldığı pay, 1994 yılında % 42.4 iken, 2002 yılında % 34.5'e gerilemiştir.

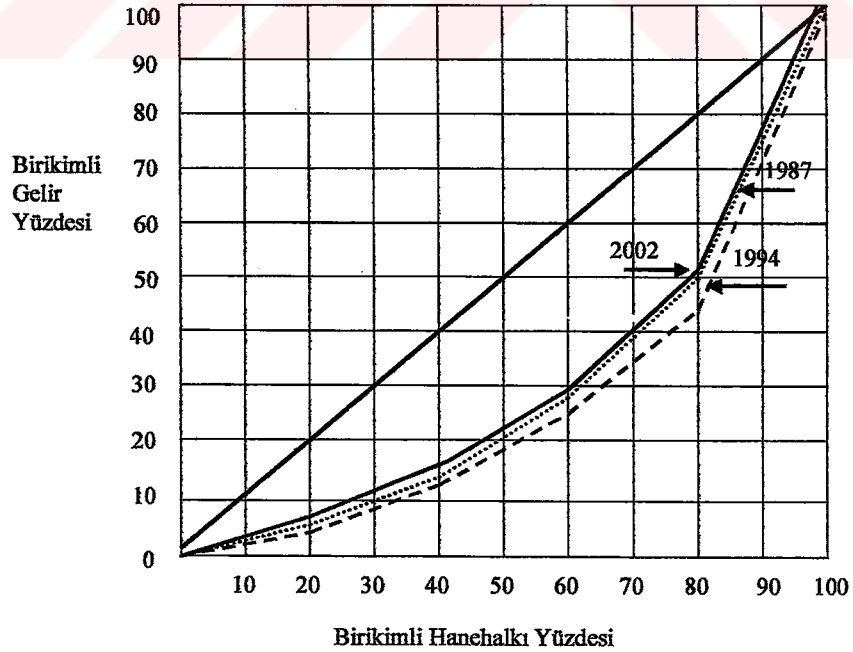
Mülk gelirleri incelendiğinde; 1994 yılında mülk gelirlerinin toplam kullanılabilir net gelirden aldığı pay % 19.3 iken, 2002 yılında % 9.3 olarak tahmin edilmiştir. Bu farklılık büyük oranda yöntem değişikliğinden kaynaklanmıştır. Çünkü, 1994 yılında izafi kira değeri, fertlerin mülk gelirleri kapsamında

değerlendirilirken, 2002 anket yönteminde yapılan değişikliklerle fert gelirlerine dahil edilmemiştir.

2002 yılında transfer gelirlerinin toplam gelirden aldığı pay 1994 yılı ile karşılaştırıldığında, önemli bir artış olduğu gözlenmiştir. 1994 yılında transfer gelirlerinin aldığı pay % 10 iken, 2002 yılında bu pay, % 17.5 olarak gerçekleşmiştir. Transfer gelirlerin alt dağılımına bakıldığında, devletten yapılan transferlerde yaşanan artışa karşın, yurtdışından ve diğer kişi ve kurumlardan yapılan transferlerde bir azalışın olduğu görülmektedir. Özellikle devletten yapılan transferlerin payındaki artışın en büyük nedeninin, ilgili yıllar göz önüne alındığında emekli sayısında yaşanan yaklaşık % 70 oranındaki artış olduğu söylenebilir.

Gelir eşitsizliğinin grafik çizim ile gösterilmesini sağlayan Lorenz Eğrisi incelendiğinde; 1987 yılı Lorenz Eğrisi 1994 yılı Lorenz Eğrisine göre daha olumlu; 2002 yılı Lorenz Eğrisi ise 1994 yılına göre daha olumlu bir hal almıştır. Yani; ilgili yıllara ait Lorenz Eğrileri kıyaslandığında 2002 yılındaki gelir dağılımının 1994 yılındaki dağılıma göre daha adil olduğu sonucu çıkmaktadır.

GRAFİK 3.2: TÜRKİYE'DE 1987-1994-2002 YILLARINDA LORENZ EĞRİSİ



Kaynak: 1987-1994 ve 2002 hanehalkı gelir dağılımı raporlarından hazırlanmıştır.

Yaşanılan olumsuz konjonktürün yarattığı etkiler özellikle krizlerin etkileri 1994 yılı Lorenz Eğrisinde belirgin olarak görülmektedir. Birinci bölümde yapılan açıklamaları kaynak alırsak; oluşan Lorenz Eğrisi, tam eşitlik çizgisinden ne kadar uzaklaşırsak gelir dağılımı o denli adilliği bozulacaktır. Grafik 3.2’ de görüldüğü gibi 1994 yılı Lorenz Eğrisi 1987 yılı ve 2002 yılına göre oldukça tam eşitlik çizgisinden uzaktır. 2002 yılına ait Lorenz Eğrisi 1994 yılına göre olumlu gelişmeler göstererek tam eşitlik çizgisine yaklaşmaktadır.

Bu nokta da önemli bir göstergede kişi başına düşen milli gelir seviyesidir. 1980’ de kişi başına düşen milli gelir 1976 dolardır. 1993 yılına kadar düzenli bir artış, 1994 yılından sonra bir azalış söz konusu olmuştur. 1993’ de kişi başına düşen milli gelir 2840 dolar iken, 1994 krizinin etkisiyle beraber kişi başına düşen milli gelir 2619 dolar seviyesine gerilemiştir. 2002 itibariyle, kişi başına düşen milli gelir 2880 dolardır.¹ Kendi içinde kişi başına düşen gelirin bir artış seyri izlemesi doğaldır. Çünkü milli gelir seviyesi artmakta buna bağlı olarak nüfus artış hızı azalmaktadır.

Kıyaslama yapmak bakımından ülkemizde kişi başına 2002’ de 2880 dolar düşerken Avrupa Birliği ülkelerinde kişi başına düşen milli gelir ortalama olarak 25000 dolar seviyesindedir. Örneğin Danimarka’ da kişi başına düşen milli gelir 32.080 dolar, İsveç’ te kişi başına düşen milli gelir 25.040 dolar, İsviçre’ de 38.350 dolar, İtalya’ da 19.710 dolar, İngiltere’ de ise 22.640 dolardır. Ülkemizde ise 2900 dolar seviyesindedir.

Aynı zamanda bu ülkelerin en yoksul %10’ un geliri; Danimarka’ da 11.531 dolar, İsveç’te 9.265 dolar, İsviçre’ de 14.189 dolar, İtalya’ da 6.898 dolar ve İngiltere’ de 5.508 dolardır. Ülkemizde en yoksul %10’ un geliri 616 dolardır.² Bu rakamlar ülkemizde kişi başına düşen gelirin diğer ülkeler göre ne derece düşük olduğunu göstermektedir.

¹ www.hazine.gov.tr (8/05/2004)

² Şener, a.g.e., s.444

Tablolardan ve grafiklerden çıkan sonuç; ÷lkemizde adil bir gelir dağılımı olmadığıdır. Bağka bir ifade ile, T÷rkiye' de gelir dağılımı adil olmaktan çok uzaktır. Özellikle milli gelir içinde emek fakt÷r÷n÷n payı, sermayenin payına g÷re çok sınırlı kalmaktadır. Sermayenin milli gelirden zaman içinde daha çok pay alması, tasarruf oranını arttırmamakta, bunların yatırıma d÷n÷şmesine de imkan sağlamamaktadır. Bunun sonucunda da adil olmayan bir gelir dağılımı ortaya çıkmaktadır.



SONUÇ

Maliye politikasının önde gelen amaçlarından birisi durumundaki adil bir gelir dağılımı amacı, günümüzde özel bir önem kazanmıştır. Çünkü ülke içinde sosyal barışın sağlanması ve korunması, gelir dağılımı ile yakından ilgilidir. Devletin adil bir gelir dağılımı sağlama amacı, sosyal bir devlet kabulünün de doğal bir sonucudur.

1980 öncesi ekonomik sıkıntılardan kurtulmak amacıyla 24 Ocak 1980' de ekonomiye yön verecek yeni bir strateji belirlenmiştir. Bu yeni strateji ile birlikte temel hedefler; enflasyon oranının kalıcı bir şekilde düşürülmesi, ithal ikameci modelin terk edilerek dışa dönük ve ihracata dayalı bir büyüme modelinin kurulması, finansal liberalizasyonun sağlanması, yabancı sermaye hareketlerinin liberalizasyonu ve bu çerçevede döviz kuru politikasının değiştirilerek Türk Lirası'nın konvertibilitesinin sağlanması, ekonomide kamunun etkinliğinin azaltılması şeklinde özetlenebilir.

Belirlenen bu hedeflere ulaşmada maliye politikası araçları olan vergi, harcama ve borçlanma politikaları etkin bir şekilde kullanılmıştır. Ancak bu politikalar ilk birkaç yıl olumlu sonuç vermesine rağmen gerek ülkemizde gerekse diğer ülkelerde meydana gelen krizler nedeniyle belirlenen hedeflerde sapmalar olduğunu, araştırmanın üçüncü bölümünde ayrıntılı olarak görmekteyiz.

Ülke ekonomisinde meydana gelen bu gelişmeler gelir dağılımını da olumsuz yönde etkilemiştir. Ülkemizde adil bir gelir dağılımı için uygulanan maliye politikaları, temel ekonomik, sosyal ve siyasi özellikleri nedeniyle gelir dağılımını daha da adaletsiz hale getirmiştir.

Gelir dağılımı eşitsizliğinin önemli bir göstergesi olan Gini Katsayısı 1987' de 0,43 iken, 1994' de yaşanan krizin etkisiyle 1994' de 0,49' a yükselmiştir. Ülkemizde adil olmayan gelir dağılımı 1994 krizinin de etkisiyle daha da adaletsiz hale gelmiştir. 2002 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Araştırması sonuçları Gini Katsayısı' nın 0,44' e gerilediğini göstermektedir. Bu azalış olumlu gibi görünse de

milli gelirin %50' si nüfusun %80'i tarafından, milli gelirin geriye kalan %50' si nüfusun %20' si tarafından paylaşılmaktadır. Bu veriler sayesinde de ülkemizde adil bir gelir dağılımının meydana gelmediğini söylenebilir.

Adil bir gelir dağılımı sağlamaya yönelik olarak kullanılacak en etkili araç maliye politikası olmasına rağmen üçüncü bölümde sayısal verilerde görüldüğü gibi ülkemizde 1980 sonrası uygulanan vergi, harcama ve borçlanma politikaları gelir dağılımının bozulmasına kaynaklık etmiştir.

Adil bir gelir dağılımı yönünden, sosyal devlet ilkesinden hareketle olumlu yönde uygulamalar yapılması ve tüm bu olumsuz durumların ortadan kaldırılması için vergi, harcama ve borçlanma politikasında alınması gereken önlemler söz konusudur.

Ülkemizde vergi politikası aracılığıyla adil bir gelir dağılımı sağlamada aşağıdaki önlemler alınabilir.

- Öncelikle bütçe açıklarını kapatmaya yönelik olarak, vergi hasılatında artış sağlamalıdır. Hasılat artışı sağlamanın bir yolu mükellef sayısını artırmaktır. Vergi hasılatının artması için, vergi tabanının genişletilmesi başka bir ifade ile verginin tabana yayılması gerekmektedir.
- Dolaysız vergilerin milli gelir içindeki payı artırılmalıdır. Çünkü dolaylı vergiler yansıma mekanizması nedeniyle gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Gelir, kurumlar ve servet vergilerinin vergi geliri içindeki pay artırılmalıdır.
- Teoride önemli bir bölüm oluşturan ancak pratikte çok az bir hasıla oranına sahip olan servet vergilerinin vergi gelirleri içindeki payı artırılmalı, bunun içinde "kişisel servet vergisi" uygulamasına gidilmelidir. Kişisel gelir vergisinde olduğu gibi, kişisel servet vergisinde de vergi, mükelleflerin bütün servet unsurlarının toplamı üzerinden alınabilir. Aynı şekilde gelir vergisinde uygulanan yıllık beyanname esaslı servet vergileri arasında yer alan emlak, motorlu

taşınlar, veraset ve intikal vergileri için de düşünülebilir. Örneğin iki arabası beş evi bulunan bir kişiye bir miktar da miras kaldığı varsayıldığında, bu kişinin tüm bu servet değerleri toplanıp gelir vergisindeki benzer artan oranlı bir tarife ile vergilendirilmesi halinde, hem vergi hasılatında bir artış sağlanmış hem de kayıtdışı olan servetin kayıtlı hale alınması imkan dahiline girmiş olur.

- Uygulamada emek geliri sermaye gelirine göre daha ağır vergilendirilmektedir. Emek karşılığı alınan ücretin yasal indirimlerden sonra geriye kalan kısmı vergiye tabi tutulmakta, menkul sermaye iradını oluşturan menkul kıymetlerin bir veya bir kaçından elde edilen gelir, bazı şartlar altında vergiye tabi tutulmamaktadır. Örneğin devlet tahvili, hazine bonusu tevkifat yoluyla vergilendirilmiş olmak şartıyla, enflasyondan arındırıldıktan sonra belli bir miktarı aşıyorsa beyana tabi olmakta aksi takdirde beyan dışı olmaktadır. Bir kişinin ücret olarak aldığı 450 milyon vergiye tabi iken, 650 milyarlık hazine bonusu ve devlet tahvilinin vergiye tabi olmaması bireyler arasındaki vergi adaletini zedelemektedir. Ancak hazine bonusu ve devlet tahvili gelirlerinin vergi dışı bırakılmasının sebebi artan borç yükünü karşılamak amacıyla devletin vergilendirme yerine iç borçlanmayı tercih etmesidir. Tasarruf sahiplerini devlet tahvil ve bonolarını almaya teşvik etmenin bir yolu da bu menkul kıymetlerden elde edilecek gelirlerin vergi dışı bırakılmasıdır. O nedenle Türkiye’de rant kaynağı haline gelen bu menkul kıymetlerin vergilendirilmesinden ziyade, devlet borçlarının sürdürülebilir hale getirilmesi daha etkin bir çözüm olabilir.
- Kurumlar vergisinin vergi gelirleri içindeki payının sağlıklı ve sürekli yükseltilmesi için piyasada kâr elde eden kurumların sayısı artırılmalıdır. Kurumlar vergisi mükellefi olan bir kurum eğer üç yıl üst üste zarar ediyor ise bu kurumun tasfiye sürecine girmesi yasal olarak sağlanmalıdır. Çünkü hiçbir kurumun hedefi zarar etmek

değildir. Üç yıl üst üste zarar eden bir kurum ülke kaynaklarını israf ediyor ve piyasaya zarar veriyor demektir.

- Vergilendirmede anayasamızın “Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı maliye politikasının sosyal amacıdır” diyen, 73. maddesi göz ardı edilmemelidir. Bu anlamda dar ve sabit gelirlilerin özellikle asgari ücretlilerin gelirlerini vergilendirirken kullanılan vergi oranları düşürülmelidir. Çünkü asgari ücret alan kişilerin gelirleri ancak yaşamlarını sürdürebilmeye yetmektedir.
- Her kriz döneminde ortaya çıkan ek vergi uygulamasına son verilmelidir. Mükellefler bir sonraki dönem ödeyecekleri vergilerden haberdar olmalı kısaca verginin belirlilik ilkesi sağlanmalıdır.
- Devletin kendi isteği ile vergi gelirlerinden vazgeçtiği muafiyet, istisna ve teşvik gibi vergi harcamaları gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Ancak bazı vergi harcamaları ülkemizdeki büyümenin sağlamasında önemli bir görev üstlenmektedir. Örneğin yatırımları özendirici vergi teşvikleri kaldırıldığında, belki vergi hasılatı artacaktır ancak kaynak dağılımı ve büyüme açısından uzun dönemde vergi gelirleri azalacaktır. Belli bir sermaye birikimi ve gelişmişlik düzeyine ulaşıldıktan sonra özellikle vergi teşviklerinin azaltılması ve böylece vergi tabanının genişletilmesi yoluna gidilebilir. Ayrıca yatırımlarda vergisel anlamda teşvikten faydalanan yatırımcılar, yatırımları tamamlamamaları halinde yararlandıkları vergisel teşviki faizi ile birlikte devlete geri ödenmesini sağlayıcı yasal düzenlemeler hazırlanabilir. Bu tür vergi harcamaları dışında yer alan muafiyetler ve istisnalar gelir eşitsizliği yarattığı için sınırları daraltılmalıdır.
- Vergi hasılatını yükseltebilmek için kayıtdışı yer alan kişiler ve kurumlar tespit edilmeli ve kayıt içine alınmalıdır. Aynı zamanda kayıtdışı olanları kayıtlı almayı sağlayıcı yöntem olarak, vergi usul kanunumuzun suç ve cezalar bölümü günün koşullarına göre ve caydırıcı bir niteliğe sahip olacak şekilde yeniden yapılandırılması sağlanabilir.

- Türkiye’ de vergi kaçığını en aza inmesinde banka sisteminin ve plastik para olarak adlandırılan kredi kartı sisteminin büyük etkisi olabilir. Bütün gelir-gider hareketinin banka sisteminden geçtiği bir ekonomide doğal olarak vergi kaçakları da azalacaktır.
- Kayıt dışı ile mücadelenin bir aracı olan sivil toplum kuruluşlarının ve sivil toplum bilincinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Özellikle sendikalar bir baskı grubu olarak kayıt dışı ile mücadelede önemli katkılarda bulunabilir.
- Günümüzde “Vergi ödemek kutsal bir görevdir” gibi sözlerle vergi bilinci oluşturulamayacağı açıktır. Vergi bilinci ancak eğitimle sağlanır. Bu anlamda ilköğretim okullarından başlamak üzere geleceğin mükelleflerine vergi dersi verilmeli yani müfredata vergi dersi eklenmelidir. Devletin neden vergiye ihtiyaç duyduğu, İvatandaşların neden vergi ödemek zorunda olduğu, verginin ödenmemesi durumunda vatandaş ve devlet için ne gibi sonuçlar doğurduğu ve verginin ödenmemesi durumunda oluşacak vergi suç ve cezalarının neler olduğu vergi derslerinin içeriğini oluşturmalıdır. Ancak bu şekilde, vergi bilinci ve vergi ödeyen bir nesil oluşturabiliriz.
- Vergi dairesi işlemleri tümünün bilgisayarlarla yapılarak iş yükünün azaltılması, vergi dairesi çalışmalarında etkinliğin ve verimliliğin artırılması ve bilgisayar ortamında toplanan bilgilerden sağlıklı bir karar destek ve yönetim bilgi sisteminin oluşturulmasının hedeflendiği Vergi Dairesi Otomasyon Projesi (VEDOP I) 1998 yılında başlatılmış, halen 22 il merkezinde ve 115 vergi dairesinde uygulanan bu proje, tüm ülke sınırlarına henüz ulaşamamıştır. Hem mükellefin hem de devletin zaman ve kaynak tasarrufunun sağlanması bakımından bu projenin diğer illere de yayılması sağlanmalıdır. Kısaca vergilemede e-devlet uygulaması yaygınlaştırılmalıdır.
- Kayıtdışının kayıtiçine alınabilmesini ancak iyi düzenlenmiş bir vergi denetim mekanizması ile sağlanabilir. Vergi denetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için öncelikle nitelikli personel sayısı

artırılmalı aynı zamanda personelin bilgi ve becerisi geliştirilmelidir. Mükellefler sık sık denetime tabi tutulmalıdır. Kayıtdışına izin verilmemelidir.

- Vergi affı kavramı artık vergi sistemimiz içinde yer almamalıdır. Çünkü gelecek dönemlerde ortaya çıkabilecek bir vergi affı fikri mükelleflerin vergi ödeme isteklerini zayıflatır. Bu yüzden gelecek dönemlerde bir vergi affı meydana gelmeyeceği kesin bir şekilde dile getirilmelidir. Gerekirse bu madde yasalarla güvence altına alınmalıdır.

Adil bir gelir paylaşımını hedefleyen maliye politikasında harcama politikasına vergi politikasından daha fazla görev düşmektedir. Gelir dağılımı üzerinde kamu kesiminin daha kalıcı etkileri harcama aşamasında ortaya çıktığı için kamu gelirleri istenildiği kadar arttırılsın ve adil kılınsın, eğer kaynaklar kamu kesimince sosyal hizmet üretimine dönüştürülemiyorsa, adil bir gelir dağılımı sağlanamaz. Adil bir gelir dağılımında harcama politikasında aşağıdaki düzenlemelere gidilebilir.

- Kamu harcamaları kalemleri içinde yer alan beşeri harcamalar yani eğitim ve sağlık harcamalarına bütçeden aktarılan pay artırılmalıdır. Bu artışı sağlamanın yolu ise kaynak aktarımıdır. Tüm kaynaklarını borç faizi ödemeye yönelten devlet eğer kayıtdışı kayıtiçine almayı başarabilir ise beşeri sermaye artırımını için gerekli kaynağa kavuşmuş olur.
- Günümüzde daha küçük ancak daha etkin bir devlet istenmektedir. Bu nedenle devletin büyümesine neden olan sebepler ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Ülkemizde devletin büyümesinin en önemli sebebi KİT' lerdir. KİT ler devletin büyümesine sebep olduğu gibi piyasa rekabetinin de bozulmasına sebep olmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri özel teşebbüslere oranla çeşitli yönlerden üstünlüklere sahip olması rekabetin bozulmasına neden olmuştur. KİT' lerin genellikle iflas tehlikesi ile karşı karşıya bulunmamaları, zararlarının genel bütçe içinden karşılanması piyasada benzer

faaliyetleri gösteren özel kesim aleyhine haksız rekabet ortamı yaratmaktadır. Devletin daha küçük ancak daha etkin bir yapıya sahip olması ve piyasada rekabetin sağlanması için KİT'lerin mülkiyetinin özel kesime devredilmesi başka bir ifade ile özelleştirmenin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Devlet özelleştirme sayesinde hem kaynak ihtiyacını karşılamış hem de KİT'lere yapılan transferler (görev zararları gibi) ile kaynaklarının azalmasını önlemiş olacaktır. KİT'lerin özelleştirilmesi ile ülke ekonomisinde olumlu gelişmeler sağlanabilir. Örneğin KİT hisse senetlerinin ihracı sermaye piyasalarının gelişmesini sağlar, KİT'lerin görev zararları adıyla Hazine'ye olan yükleri ortadan kalkar ve KİT'lerdeki gizli işsizlik sorunu çözümlenir. Ayrıca yabancı sermayenin ülkeye girişi sağlanır, daha da önemlisi özelleştirme devlete gelir sağlar. Özelleştirmenin sağlanabilmesi için bazı düzenlemelere gidilmelidir. Öncelikle özelleştirme için hazırlık çalışmaları çeşitli kesimlerden (üniversiteler, sermaye piyasası, sendikalar gibi) oluşturulacak kurullarca özelleştirme planları hazırlanıp kamuoyuna sunulması sağlanabilir. Özelleştirmede kamunun desteğinin alınması önemlidir. Çeşitli basın yayın kuruluşlarından özelleştirme tanıtımlarında yararlanılabilir. Özelleştirme programının önündeki yasal engeller yeni düzenlemelerle kaldırılabilir. Ayrıca bütün özelleştirme yerine kademeli satışlarla özelleştirmeye başlanabilir.

- Aynı zamanda özelleştirme süreci tamamlanana kadar KİT'lerde uygulanacak ücret politikası piyasadaki özel teşebbüslerin ücret politikası ile uyumlu olmalıdır. Hükümetler popülist yaklaşımlar ile ücret politikalarını belirlemekten artık vazgeçmelidir.
- Kamu harcamalarının bir kalemi olan yatırım harcamaları bugün itibari ile GSMH içindeki payı arttırılmalıdır. Büyümek daha da önemlisi kalkınmayı sağlamak istiyorsak, yatırım harcamaları seviyesini yükseltmeliyiz. Ancak şu anda iç ve dış borç ödemeleri nedeniyle ülkemizde kaynak sıkıntısı çeken kamunun yatırım yapması beklenemez. O halde kamunun yapamadığı yatırımların özel kesim

tarafından yapılması için devlet tarafından bir takım düzenlemeler yapılabilir. Örneğin yatırımda vergisel teşvikler sağlanabileceği gibi (yatırım indirimi vb.) hazine arazisinden yer sağlanması, bankalardan ucuz kredi temin edilmesi, bürokratik işlemlerin azaltılması gibi yatırımı teşvik edici uygulamalar hayata geçirilebilir.

- Aynı zamanda kamu harcamalarının geleneksel denetim mekanizması yanında, çağdaş denetim mekanizmaları ile de denetiminin yapılması gerekmektedir. Çağdaş denetim mekanizmasının bir getirisi olan “belirli bir miktar kaynakla amaca en iyi şekilde ulaşılması” verimlilik ilkesi; “belirli amaçlara veya yönetilen çıktılara en az maliyetle varmak” etkinlik ilkesi ve “ekonomik davranmak ile dışsallıklar ve üretim ölçeklerini göz önünde tutmak” tutumluluk ilkesi, doğrultusunda kamu harcamaları denetlendiği takdirde kamu harcamaları gelir dağılımında daha etkin hale gelebilir.

Adil bir gelir dağılımını sağlamaya yönelik olarak kullanılabilecek en etkin araç olan kamu harcamaları kalemi iyi yönetildiği takdirde, olumlu sonuçlar alınabilir. Çünkü, kamu harcama politikalarının etkileri veya sonuçları kısa vadede alınmaktadır.

Bir diğer maliye politikası aracı olan borçlanma politikası aracının da adil gelir dağılımı sağlamada önemli bir rolü vardır. Ancak günümüzde borçların faiz ve anapara ödemeleri gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Borçlanma politikasının gelir dağılımını olumlu yönde etkilemesi artık günümüz için mümkün değildir. Ancak uygulanacak borçlanma politikalarının gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkisi azaltılabilir.

- Borçlanmanın hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin sorunu olduğunu kabul etmeli ve çıkış yolu olarak düşük maliyet ve asgari risk ile piyasalardan fon sağlanmasına yönelik olarak sürdürülebilir borç yönetimi uygulayabiliriz. Ayrıca sürdürülebilir bir borçlanmanın yanında finansal krizlerin önceden belirlenebilmesini sağlayan erken uyarı sisteminin hayata geçirilmesi sağlanabilir. Erken uyarı

niteliğindeki göstergelerin yaşanan krizleri açıklayıp açıklamadığı test edilerek anlamlı bulunan değişkenlerin normal yıllar üzerinde sağlaması yapılarak erken uyarı niteliği gösteren değişkenlerin tespit edilmesi ve anlamlı bulunan değişkenlerin güncelleştirilerek krizler için erken uyarı sistemleri geliştirilmesi borç yönetimi açısından önemlidir.

Sürdürülebilir bir borç yönetimi borçlanmanın gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkisini belki bütünüyle ortadan kaldırmayacak, ancak bu etkinin şiddetinin azalmasına neden olabilecektir. Aynı zamanda kriz dönemlerinde uygulamaya sokulacak erken uyarı sistemi ile, krizlerin borçlanma üzerindeki yoğun etkisi frenlenebilir.

Ülkemizde vergi, harcama ve borçlanma politikası uygulamaları gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemekte olduğu bu çalışmada ortaya konulmuştur. Bu durumun düzeltilmesi için tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, ülkemizde gelir dağılımının çok ciddi bir sorun olduğu kabul edilmeli ve hükümet politikalarının öncelikli amacı adil bir gelir dağılımı sağlamak olmalıdır. Adil bir gelir dağılımı isteniyorsa, maliye politikası araçları kendi içinde olduğu gibi diğer politika araçları ile de tutarlı olmalıdır. Vergi, harcama ve borçlanma politikaları eş yönlü ve eş zamanlı olarak uygulanmalı ve adil bir gelir dağılımı isteniyorsa, vergi ve harcama politikası kendi içinde adil bir şekilde yapılandırılmalıdır. Ayrıca siyasi belirsizliklerin ortadan kaldırılması ve piyasaların geleceğe güvenle bakması sağlanmalıdır.

KAYNAKLAR

- Akalm, Güneri. **Kamu Ekonomisi**. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, 1986.
- Akdoğan, Abdurrahman. **Türk Vergi Sistemi ve Uygulaması**. 3.b. Ankara: Gazi Kitabevi, 2001.
- Akdoğan, Abdurrahman. **Kamu Maliyesi**. 8.b. Ankara: Gazi Kitabevi, 2002.
- Aktan, Coşkun Can. **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**. Ankara: Doğu Matbaası, 1994.
- Aktan, Coşkun Can. **Anayasal İktisat**. İstanbul: İz Yayıncılık, 1997.
- Aktan, Coşkun Can. **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**. Ankara: Hak-İş Yayınları, 2002.
- Aksoy, Şerafettin. **Kamu Maliyesi**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1991.
- Akyüz, Yılmaz. **Sermaye Bölüşüm Büyüme**. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, 1980.
- Alkin, Erdoğan. **Gelir ve Büyüme Teorisi**. İstanbul: 1981.
- Alkin, Erdoğan. **Ekonomi Ansiklopedisi**. Cilt II. İstanbul: Parnas Yayınları, 1983.
- Alkin, Erdoğan. **İktisat**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1984.
- Arsan, H. Üren. **Türkiye’de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları**. Ankara: A.Ü, SBF Yayın No: 133, 1961.
- Arsan, H. Üren. **Vergi Yüğü Üzerine Bir İnceleme**, 2.b. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları No: 264, 1975.
- Ataç, Beyhan. **Maliye Politikası**. 2.b. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayın No: 86, 1991.
- Ataman, Berrin C. **“Neo-Keynesçi Bölüşüm Teorisi: Ücret - Fiyat Sarmalı ve Gelirler Politikası”**. Ankara: Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları, Cilt 51, No:1-4, 1996.
- Atkinson, Anthony and Joseph E. Stiglitz. **Lectures on Public Economics**. U.S.A.: Mc Graw- Hill, 1980.
- Başol, Koray. **Demografi**. İzmir: İhlas Matbaacılık, 1994.

- Batirel, Ö. Faruk. **"Negatif Gelir Vergisi Sorunu"**. İstanbul Ticari İlimler Akademisi Dergisi, Sayı:1, İstanbul, 1974.
- Batirel, Ömer Faruk. **Kamu Maliyesi Teorisine Giriş**. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayını No: 492, 1990.
- Bilgin, Mehmet Hüseyin. **"Politik Yozlaşma ve Anayasal İktisat"**. İktisat Dergisi, Şubat 1998.
- Boratav, Korkut. **Kamu Maliyesi ve Gelir Dağılımı**. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 196/178, 1965.
- Boratav, Korkut. **100 Soruda Gelir Dağılımı**. 4. b. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1980.
- Brochier, Hubert and Pierre Tabatoni. **Mali İktisat**, Çev. Adnan Erdaş, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1971.
- Bronfenbrenner, Martin. **Income Distribution Theory**. Chicago: Aldine, Atherton Co., 1971.
- Bruce, Neil. **Public Finance and the American Economy**. Massachusetts: Addison – Wesley Com., 1998.
- Buchanan, M. James. **Fiscal Theory and Political Economy (Selected Essays)**. U.S.A.: The University of North Carolina Press, 1960.
- Bulutoğlu, Kenan. **Türk Vergi Sistemi**. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1970.
- Bulutoğlu, Kenan. **Kamu Ekonomisine Giriş**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988.
- Can, Engin. **"Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkisi ve Türkiye' nin 1983/1995/1996 Dönemindeki Dış Borçlarının Değerlendirilmesi"**. Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayı, Cilt 14, Sayı:1, 1998.
- Coşkun, Kemal ve Yasin Bilen. **"Vergi Harcaması Kavramı ve Günümüz Türkiye'si' nde Vergi Harcamaları"**. Vergi Dünyası, Sayı 246, Şubat 2002.
- Çağlayan, Toper. **"Vergi ve Gelir Dağılımı"**. Maliye Dergisi, Sayı: 49, 1981.
- Darıcı, Haldun. **"1993 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları Ve Değerlendirilmesi"**. Maliye Dergisi, Sayı:118, Ocak-Nisan 1995.
- Devrim, Fevzi. **Kamu Maliyesine Giriş**. 3. b. İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1998.
- DİE, **Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi Gelir Dağılımı 1987**, Ankara,1990.

- Dilic, Saif. **Servetin Geniş Kitlelere Yayılması**. Ankara: A.Ü. SBF.Yayını No:391, 1976.
- Dinler, Zeynel. **Mikro İktisat**. 11.b. Bursa: Ekin Yayınevi, 1996.
- Doğan, Alptekin. **Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Toplumun Çağdaş Standardının Yükseltilmesi ve Gelir ve Refah Politikalarının Rasyonel Yapıda Yönlendirilmesi**. Ankara: DPT Yayını, 1988.
- Doğan, Seyhun. **“Türkiye’ de Vergi Yükünün Gelişimi”**. Vergi Dünyası, Sayı: 246, Şubat 2002.
- Doğan, Seyhun. **“Vergi Yüğü-Kişi Başına Gelir İlişkisi ve Türkiye Ekonomisi İçin Bir Uygulama (1985-2000)”**. Vergi Dünyası, Sayı: 249, Mayıs 2002.
- D.P.T. 1980’ den 1990’ a **Makroekonomik Politikalar Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler**. Ankara: DPT Yayınları, 1990.
- D.P.T. 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu - **Gelir Dağılımı ve Politikaları**. Ankara: TC. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayın No: DPT: 2370, Ö.İ.K.:436 1994.
- D.P.T. **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**. Ankara: DPT Yayınları, 2001.
- D.P.T. **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı**. Ankara: Ö.İ.K Raporu, 2001.
- DPT, **Borçlanma İç ve Dış Borç Yönetimi, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı**. Ankara: DPT Yayınları, 2002.
- DPT, **Temel Ekonomik Göstergeler**. DPT Yayınları, 2003.
- Due, John F. **Government Finance: Economics of The Public Sector**. U.S.A.: R. D. Irwin, 1968.
- Dülgeroğlu, Ercan, Mustafa Aytaç ve Tahir Baştaymaz. **Kentlerde Yaşayan Ücretli Kesimin Telafi Edici ve Tamamlayıcı Gelir Kaynakları; Bursa Örneği**. Bursa: Friedrich Ebert Vakfı, 1992.

- Edizdoğan, Nihat. **Teoride ve Uygulamada ÖTV**. Bursa: Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, İşletme Fakültesi Yayın No:6, 1981.
- Edizdoğan, Nihat. **Kamu Maliyesi (2)**. 5.b. Bursa: Ekin Kitabevi, 2000.
- Egeli, Hüseyin Avni. **“Türkiye’ nin Dış Borç Yapısının Analizi (1980-1990)”**. Ankara: Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi, Cilt 47, Haziran–Aralık sayısı, No:3-4, 1992.
- Egeli, Haluk. **Bütçe Politikası**. İzmir: 2003.
- Eker, Aytaç ve Kamil Tüğen. **Kamu Maliyesine Giriş**. İzmir: Takav Matbaası, 1994.
- Eker, Aytaç, Asuman Altay ve Mustafa Sakal. **Maliye Politikası**. 3. b. İzmir: Anadolu Matbaası, 1997.
- Eker, Aytaç ve Metin Meriç, **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**. İzmir: Doğu Matbaacılık, 1999.
- Erdem, Metin, Doğan Şenyüz ve İsmail Tathoğlu. **Kamu Maliyesi**. 3. b. Bursa: Ekin Kitabevi, 2003.
- Eren, Aslan. **Türkiye’nin Ekonomik Yapısının Analizi**. Muğla: Bilgehan Matbaası, 1989.
- Erginay, Arif. **Kamu Maliyesi**. 9.b. Ankara: Turhan Kitabevi, 1983.
- Erol, Ahmet. **Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye’de Devlet Borçları (1981-1990)**. Ankara: MGB, APK Yayın No:1992/324, 1992.
- Ersoy, Arif. **İktisadi Düşünceler Tarihi**. İzmir: Akyol Neşriyat ve Matbaacılık, 1980.
- Evgin, Tülay. **” Dış Borçlarımız”**. Hazine Dergisi, Sayı No: 4, 1996.
- Feldstein, Martin. **“Distributional Preferences in Public Expenditure Analysis”**. **Redistribution Through Public Choice**. (Ed.) Harold M. Hochman and George E. Peterson. U.S.A: Colombia University Press, 1974.
- Friedman, Milton. **Capitalizm and Freedom**. USA: The University of Chicago Press. Ltd., 1982.
- Gözübüyük, Faruk. **“Siyasi Karar Alma Süreci ve Türk Vergi Sistemindeki Etkileri”**. Vergi Sorunları, Sayı:102, Yıl:1994.

- Gregory, Paul L. and Ray J. Ruffin. **Basic Economics**. USA: Harper Collins Publisher, 1989.
- Gündüz, Ali Yılmaz. **“Türkiye’ de Vergi Yükü ve Vergi Yükünü Etkileyen Faktörler”**. Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F Yayınları, Cilt:8, Sayı:1-2 ,Yıl:1989.
- Gürsoy, Bedri. **Kamusal Maliye**. 1. Cilt. 3. b. Ankara: Sevinç Matbaası, 1980.
- Haller, Heinz. **Maliye Politikası-Teorik Esasları ve Temel Problemleri**. 4.b. Çev. Salih Turhan, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1974.
- Hançerlioğlu, Orhan **Ekonomi Sözlüğü**. 5. b. İstanbul: Remzi Kitabevi, 1993.
- Heper, Fethi. **Türkiye’ de Servetlerin Vergilendirilmesi**. Eskişehir: Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayın No:246/166.
- Hyman, N. David. **Public Finance**. 3rd ed. U.S.A.: The Dryden Press, 1990.
- İnce, Macit. **Gelir Dağılımı ve Gelir Politikası**. Konferanslar/2, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayın No:40, 1971.
- İnce, Macit. **Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)**. 3. b. Ankara: Kalite Matbaası, 1976.
- İstanbul Sanayi Odası. **Türkiye’ nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu Anketleri**. İstanbul: İSO Dergisi Yayınları, Eylül 1997.
- Kalecki, Michal. **Theory of Economic Dynamics**. 2nd ed. London: George Allen And Unwin Ltd, 1954.
- Karluk, Rıdvan. **Türkiye Ekonomisi**. 5. b. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım Aş., 1997.
- Kayalı, Reşad. **Neo-Klasik ve Neo-Rikardiyen Üretim ve Bölüşüm Teorilerinde Sermaye Sorunu**. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları No:153,1978.
- Kazgan, Gülten. **İktisadi Düşünce veya Politik İktisat**. 3.b., İstanbul: Remzi Kitabevi Yayınları, 1984, s.55
- Kazgan, Gülten. **Türkiye’ de Gelir Bölüşümünü Bozan Etkenler ve İyileştirilmesine İlişkin Politikalar**. TOBB Yayın No:222, 1992.
- Keynes, John Maynard. **The General Theory of Employment, Interest and Money**. New York: Mac Millan Co. Ltd., 1961.

- Kirmanoglu, Hasan. **“Makro Ekonomik Populizm ve Kriz”**. Dünü ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi, İstanbul: Sayı:7, 1994.
- Kükreler, Sami. **Türk Vergi Sisteminde Servet İntikallerinin Vergilendirilmesi**. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 256, 1987.
- Marco, Antonio De Viti De. **First Principles of Public Finance**. Tran. Edith Pavlo Marget. Great Britain: Alden Press, 1936.
- Marglin, A. Stephen. **Growth, Distribution and Prices**. U.S.A.: Harvard University Press, 1984.
- Morrison, Christian. **“Vergilerin Gelir Dağılımı ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri”**. Çev. Mahmut Duran, İstanbul: Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Yayınları, Cilt 3, Sayı No:3, 1986.
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave. **Public Finance in Teory and Practice**. 5.th ed., U.S.A.: Mc-Hill Press, 1989.
- Nadaroğlu, Halil. **Kamu Maliyesi Teorisi**. 10. b. İstanbul: Beta Yayınları, 1998.
- Nemli, Arif. **Kamu Maliyesine Giriş**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayın No:2565, 1979.
- Orhaner, Emine. **Kamu Maliyesi**. 3.b. Ankara: Gazi Kitabevi, 2000.
- Oyan, Oğuz. **Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?**. 2.b. Ankara: İmaj Yayınevi, 1998.
- Öncel, Türkan. **“Gelirin Yeniden Dağılım Politikası Aracı Olarak Negatif Gelir Vergisi”**. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İ.Ü İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Yayınları No: 3127/497, İstanbul, 1982.
- Öner, Engin. **“Türkiye’ de Vergi Yüğü ve Gelir Dağılımındaki Adaletsizlik”**. Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F Yayınları, Cilt:10, Sayı:1-2, Yıl:1993.
- Özbilen, Şevki. **Maliye Politikası**. Ankara: Atilla Kitabevi, 1999.
- Özer, İlhan. **Gelir Vergisi Politikası**. Ankara: Maliye Bakanlığı Tetki Kurulu Neşriyatı, No:164, 1975.

- Özgüven, Ali. **İktisadi Düşünceler-Doktrinler ve Teoriler**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992.
- Pekin, Tevfik. **“Gelir Dağılımı ve Fakirlik”**. İzmir: 9 Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları Cilt 7, Sayı:1, 1992.
- Peterson, Wallace C. **Gelir İstihdam ve Ekonomik Büyüme**. Çev. Talat Güllap, Erzurum: Atatürk Üniversitesi Yayın No:763, 1994.
- Sakal, Mustafa. **“Kamu Ekonomisi Teorisinin Gelişmesinde Kamu Tercihi Teorisinin Etkisi”**. DEÜ İİBF Dergisi ,Cilt I, Sayı 1, Yıl 1996.
- Sakal, Mustafa. **Türkiye’ de Mali Disiplinin Sağlanması Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)**. Ankara: Gazi Kitabevi, 2003.
- Sarc, Ömer Celal. **Gelir Dağılımı Dışarıda ve Türkiye’ de**. İstanbul: Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferanslar Heyeti Yayını, 1970.
- Savaş, Vural. **İktisadi Analiz**. 3. b. İstanbul: Ar Basım Yayın ve Dağıtım Aş., 1983.
- Savaş, Vural. **Kalkınma Ekonomisi**. 4.b. İstanbul: Beta Yayınları, 1986.
- Savaş, Vural. **Anayasal İktisat**. 2.b. İzmir: 1993.
- Savaş, Vural. **İktisadın Tarihi**. 3. b. Ankara: Siyasal Kitabevi, 1999.
- Sayar, Nihad. **Kamu Maliyesi**. Cilt 1, İstanbul: İ.İ.T.İ.A. Nihad Sayar-Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları No:256, 1975.
- Selik, Mehmet. **Marxist Değer Teorisi**. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayın No: 283, 1969.
- Shultz, William J. ve Lowell C. Harriss. **American Public Finance**. 8th ed. New Jersey, Prentice–Hall Inc, 1965.
- Stiglitz, E. Joseph. **Economics of The Public Sector**. New York: W.W. Northon & Company, Inc., 2000.
- Soysal, Mümtaz. **100 Soruda Anayasanın Anlamı**. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997.
- Sönmez, Fikret. **“Gelir Dağılımı Ders Notları”**. İzmir: Ege Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi Yayın No:86, 1974.
- S.P.K. **Sermaye Piyasası Yıllık Raporu**. S.P.K. Yayınları, Yıl:1995
- S.P.K. **Sermaye Piyasası Yıllık Raporu**. S.P.K. Yayınları, Yıl:2001

- Şener, Orhan. **Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi**. 7.b. İstanbul: Beta Yayınları, 2001.
- Talas, Cahit. **Ekonomik Sistemler**. 2. b. Ankara: Doğan Yayınları, 1974.
- Taylor, Lance. **Income Distribution, Inflation and Growth**. 2.nd ed. England: Massachusetts Institute of Technology, 1994.
- Tekir, Sabri. **Vergi Teorisi**. İzmir: Aklıselim Ofset Tesisleri, 1990.
- Timur, Hüseyin. **İktisadi Düşünceler Tarihi**. 2.b. İzmir: İstiklal Matbaası, 1968.
- Tosuner, Mehmet, Zeynep Arıkan ve A. Burçin Yereli. **Türk Vergi Sistemi**. 8. b., İzmir: 2003.
- Tunca, Arda. **"Kamu Kesiminin Özel Kesimin Fon Kullanım Olanaklarının Daraltma Etkisi (Crowding out)"**. Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Haziran 1993.
- Tuncer, Selahattin. **Gelirin Yeniden Dağılımı (Redistribution)**. İstanbul: İktisadi Araştırma Vakfı, Yayın No:23, 1970.
- Turhan, Salih. **Vergi Teorisi ve Politikası**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1998.
- Tügen, Kamil. **Parafiskalite ve Parafiskal Gelirler**. İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1993.
- Türk, İsmail. **Maliye Politikası**. 8. b. Ankara: Sevinç Matbaası, 1989.
- Türk, İsmail. **Kamu Maliyesi**. 2. b. Ankara: Turhan Kitabevi, 1996.
- Türkiye Ekonomisinde Sosyal Demokrat Çözümler, Cilt: III, **Gelir Dağılımı ve Yeniden Dağıtım Mekanizmaları**, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, 1991.
- Uluatam, Özhan. **Kamu Maliyesi**. 7. b. Ankara: İmaj Yayıncılık, 2001.
- Usta, Öcal. **Yatırım Projeleri ve Değerlendirilmesi**. İzmir: Anadolu Matbaacılık, 2000.
- Uysal, Yaşar. **"Bölüşüm İlişkileri ve Bu İlişkilerin Düzenlenmesinde Etkili Olabilecek İktisat Politikalarının Değerlendirilmesi-Türkiye Örneği"**. Basılmamış Doktora Tezi. 9 Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1997.
- Üstünel, Besim. **Ekonominin Temelleri**. 5. b. Ankara: 1988.
- Yazgan, Turan. **"Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Gelir Dağılımına Etkisi."** Maliye Enstitüsü Konferansları, 23. Seri, 1974, İ.Ü.

İktisat Fakültesi, Maliye Enstitüsü Yayınları No:2067/356-53,
İstanbul: 1975.

Yeldan, Erinç. **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi (Bölüşüm, Birikim
Ve Büyüme)**. 8.b. İstanbul: İletişim Yayınları, 2003.

Zarakoğlu, Avni. **İktisadi Düşünceler Tarihi**. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk
Fakültesi Yayınları No: 456, 1981.

www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/HHGELTUK/071103.htm (1/06/2004)

www.dpt.gov.tr (05/05/2004)

www.ebnet.sitemynet.com/b1.htm (08/05/2004)

www.ekohaber.net/database/haber753.asp (30/05/2004)

www.ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/ (05/05/2004)

www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/0725c42696982da786256aa4002edce5/7f43a31bb7846faf80256d1600331066?OpenDocument (7/06/2004)

www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf (31/05/2004)

www.hazine.gov.tr (08/05/2004)

www.hazine.gov.tr/yayin/hazine_istatistikleri (05/05/2004)

www.hazine.gov.tr/yayin/hazineisratistikleri/3-3.xls (08/05/2004)

www.isguc.org/myuce3.htm (5/05/2004)

www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/kamuborc_20030430.pdf (05/05/2004)

[www.turmob.org.tr/turmob/basin/29-03-2001\(3\).htm](http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/29-03-2001(3).htm) (5/06/2004)

[www.turmob.org.tr/turmob/basin/23-11\(7\).htm](http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/23-11(7).htm) (30/05/2004)

www.worldbank.org/poverty/data/2_8wdi2002.pdf (10/06/2004)