

GELİR DAĞILIMININ PRATİK BAZI YÖNLERİ VE YENİDEN DAĞILIMI*

Prof .Dr. Fuat M. ANDIÇ
Puerto - Rico Üniversitesi

I — GİRİŞ :

Birkaç gün önce Prof. Alman Peacock'un gelir dağılımının bazı metodolojik yönlerini inceleyen konferansını dinlemiş bulunuyorsunuz. Benim düşüncem gelir dağılımının ne Prof Peacock tarafından gayet veciz bir şekilde anlatılmış olan yönlerine temas etmek, ne de, metodolojik problemlerin tartışmasını takibetmesi gereken, gelir dağılımının ölçülmesi meselelerini tartışmaktır. Esasen, bütün metodolojik sualleri bir kenara *iteceğim* ve hiç olmazsa tartışma gayesiyle hepimizin, örneğin Lorenz eğrisi gibi, gelir eşitsizliklerini ölçen belirli bir metod üzerinde mutabık kaldığımızı farzedeceğim.

Gelişmekte olan belirli bir ülkede gelir dağılımı konusunda herhangi bir incelemenin yapıldığını ve sonucun — belirli bir eşitsizlik derecesini belirten bir Lorenz eğrisinde özetlendiğini farzedelim. Daha da ileri giderek, verilmiş olan bu gelir dağılımının kabul edilmeyecek bir seviyede olduğunu ve karar vericinin bu hususu daha eşit bir gelir dağılımı yönünde düzeltmek istideğini kabul edelim. Bugünkü konferansında, bir hükümet için gelir dağılımını daha eşit hale getirecek yolların ve aletlerin neler olduğu üzerinde durmak istiyorum.

2 — GELİR DAĞILIMINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER :

Tahlil gayesi ile, hükümetin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini iki ana guruba ayırabiliriz. Bunlardan biri ilk dağıtım yapıldığı sırada hükümet politikalarının gelir dağılımına yaptığı tesirlerdir; yani, yeniden dağıtımdan evvelki durum; diğeri ise, hükümet tutumunun yeniden dağıtım üzerindeki tesirleri, başka bir deyimle, vergi ve masrafların etkileridir.

*) İstanbul Üniversitesi Maliye Enstitüsünde 11/Nisan/1967 tarihinde verilen konferansın kısaltılmış metnidir.

Vergi ve masrafların yeniden dağıtıcı tesirleri ile ilgilenmeden evvel daha iyi bir gelir dağılımı yolunda hükümet politikalarının muhtemel tesirlerini kısaca görelim.

A — Bünyevi değişiklik (Kayma) :

Ekonominin çeşitli sektörleri arasındaki bünyevi kaymalar gelir dağılımlarındaki uzun süreli değişikliklerin önemli bir kısmının meydana gelmesine yol açmıştır. Bu çeşit kaymaların en önemlileri arasında ziraatle uğraşan nüfusun şehirli nüfusuna olan oranında bir düşmenin yanısıra, ziraat sektörünün varit olan öneminin nisbetin azalmış bulunmasıdır. Bu hareket, ortalama çiftçi (tarım) gelirinde bir artış ve ortalama şehirli geliri lehine bir sonuç verirse, topyekûn gelir dağılımındaki eşitsizlikte bir azalma olacaktır. Büyük bir ihtimalle, aşağı gelir seviyelerine dahil oldukları şehirlerdeki (istihdam) iş imkânları için tarımı bırakanların çoğunlukla aşağı seviyede gelire sahip olan çiftçi aileleri oldukları iddia edilebilir. Bu arada çiftçi ailelerinin oransız olarak gelir piramidinin tabanına yakın seviyesinde yoğunlaşmış oldukları ve çiftçi ailelerinin ortalama gelirinin şehirli gelirinden ekseriyetle düşük olduğu görülür. Dolayısıyla çiftçi ailelerinin sayısındaki hissedilir bir düşme, düşük gelirlili ünite sayısını azaltır ve çiftçi ailelerinin ortalama gelirini yükseltir. Eğer bu yükseliş kamu politikası tedbirleri yolu ile hızlandırılırsa gelir farklarında azalmaya doğru bir hareket meydana gelecektir.

B — Gelirin fonksiyonel dağılımındaki değişiklikler :

Gelirin fonksiyonel dağılımı, farklı üretim faktörleri ile istihsal edilen ve halihazır üretim yoluyla kazanılan gelirin şeklini ifade eder. Gelir dağılımının şekil itibari ile değişmeler göstermesi, büyüklük itibari ile değişmesine yol açma temayülündedir. Zira, gelir cetvelinde yukarıya doğru çıkıldıkça belirli faktör gelirleri farklı dağılım şekilleri gösterir ve bunların farklı oranlarda meydana geldiği görülür. Dolayısı ile mülkiyet gelirleri, yüksek gelir seviyelerinde çok yoğunlaşmıştır ve nisbeten daha fazla eşitsizliğe yol açabilme ihtimali vardır. Bu arada aşağı ve orta gelir guruplarında ücret ve maaşlar hakim bir rol oynamakta ve nisbeten daha az eşitsizliği ifade etmektedir. Bu sebeple gelirin fonksiyonel dağılımında ücretler ve maaşların lehine değişiklikler meydana getiren faktörler ve mülkiyet gelirlerinin farklı telâkki edilmesi, dağılımın gelirin büyüklüğüne göre yönünü değiştirme temayülünü gösterecektir.

C — İşsizlikte meydana gelen değişiklikler :

Bilhassa bünyevî işsizlikteki değişmeler gelir dağılımında tesirlerini gösterecektir. Bünyevi işsizliğin ortadan kaldırılması, bilhassa bu işsizliğin nisbetinin düşürülmesi, sanayide istihdam hacminin artmasına yol açıyorsa, bu hal daha eşit gelir dağılımına yol açacaktır. Bu olay işsiz ve işsizliğin eşliğinde olan işçilerin çok düşük gelirlerinin büyük bir kısmını ortadan kaldıracaktır. Diğer bir deyimle, diğer şartlar aynı kaldığı takdirde işsizliğin devamı, aşağı gelir guruplarının payını azaltırken diğer grupların gelir yükselmesinden faydalanmasını sağlar. Bu hal ise daha büyük eşitsizliğe yol açar. Bu vetirenin ters yönden gelişşi de aynı neticeyi doğuracaktır.

D — Nüfus faktörlerindeki değişmeler :

Gelir dağılımı aynı zamanda toplam faal nüfus oranındaki değişmeler, tahsil devresi, emeklilik çağı, evlilik oranı, ve evli kadınların iş gücüne iştirak nisbetlerindeki değişmelerden doğmaktadır. Nüfusun tesirleri ekseriyetle önemlidir, çünkü hükümet tedbirleri yaş gurupları ile yakinen ilgilidir. Bu husus, tahsil devresi ve emeklilik çağında değişiklikler olduğu zaman aşikâr bir hal almaktadır. Hükümet tedbirlerinin tesirlerini aşağıda tartışacağız. Hükümet politikalarının ekseriyetle belirli bir yaştan aşağı olan çocukların istihdamını önleyerek, parasız eğitim imkânları sağlayarak ve veya emeklilik sigortası yolu ile daha erken emekliliği teşvik ederek, iş gücü bileşimini değiştirdiği hususuna dikkati çekmek isteriz.

(i) Tahsil devresinin uzatılması iş gücü cesametinin azalmasına yol açar. Aynı tesir, farklı emeklilik plânları ve ihtiyarlık sigortasını 65 yaşından yukarı olanların istihdam hacmini azaltması yönünde görülür. Yukarıda bahsedilen sebeplerden dolayı gittikçe daha gayri faal hale gelen iş gücünün bu iki unsuru, yani, 15 yaş ve daha küçükler ile 65 yaş ve daha büyüklerin, gelirin daha gayri adil dağılımına bir katkıda bulunduğu gözükmemektedir. Halbuki, bu hususun yakinen tetkiki, başka bir netice vermektedir. Yüksek bir ihtimalle, gelirler alt gelir seviyelerinde yoğunlaşır. Genç işçilerin istihdam hacmindeki nisbi bir düşük bu gelir seviyelerinin genel dağılımdaki ağırlığını azaltacaktır. Eğitim devresinin uzatılması muhakkak gençlerin istihdamını tamamen durdurmamaktadır. Meselâ, okul saatleri dışında gazete dağıtımı gibi tam mesaiyi gerektirmeyip tamsille beraber yürütülebilen işler bu nevidendir.

Böyle bir gelişmenin tesirinin ne olacağı istatistiklerde görülen gelir sahibi kavramına dayanmaktadır. Gelir piramidinin aşağı seviyelerinde yoğunlaşmış olan emekliler gözönüne alındığı zaman bu sınıfın gelirini, kamu için veya özel olarak yapılan ihtiyarlık ve Emeklilik sigortaları muvacehesinde daha az dağınmış görünmektedir. Halbuki, yüksek transfer ödemelerinden kapsam ve miktar bakımından beklenen hususlar iki noktada tadil edilmelidir. İlk olarak, fiatların dik olarak yükseldiği devrelerde bu transfer gelirlerinin sahipleri, durumlarında hızlı bir çökme ile karşılaşacaklardır. İkinci olarak, bu nisbeten yüksek transfer ödemeleri ihtiyarlı kimselerin gelirlerini arttırabilir. Bu husus, kendilerinin ayrı ev açabilmeleri sebebiyle, istatistiklere dahil edilmelerine ve çok aşağı gelir seviyelerinin ağırlığını arttırmalarına sebep olmaktadır.

(ii) İş gücündeki bekâr kadınların evlenmesi, gelir piramidinin gösterdiği dağılımı daha eşit hale getirci bir değişmeyi etkileyen faktörlerden biri olabilir. Şöyleki ücretle işde çalışan evli kadın sayısındaki artma temayülü bilhassa aile resinin gelirinin düşük olduğu hallerde üzerinde durulması gereken bir hususdur. Çünkü bu takdirde aşağı gelir seviyelerindeki aileler orta gelir seviyelerine çıkar ve gelirler daha az dağınmış hale gelir.

Dolayısıyla faal iş gücü içindeki evli kadınlar oranı yükseldikçe, ortalama seviyenin altındaki gelirlerin nisbi önemi genellikle düşer. Bu tesir yalnızca, aileyi ünite olarak alan veya gelir vergisi kanununun karı-kocayı müşterek bir geliri kazanmaya mecbur ettiği gelir dağılımını inceleyen örnek araştırmalarda görülür.

E — Hükümetin rolü :

Karma ekonomi sistemimizde gelir çoğunlukla istihsal faktörlerinin mülkiyetinden ve piyasadaki gelirlerinden doğmaktadır. Aynı zamanda özel gelirlerin önemli bir kısmı kamu sektöründe doğmakta ve millî istihsalın büyük bir kısmı kamu ihtiyaçlarının tatmini için kullanılmaktadır. Dolayısıyla hükümet ilk defa kaynakların iş vereni rolünde bilhassa işçi gelirinin dağılımını değiştirir. Kamu sektöründe özel sektöre nisbetle ücretler ve maaşlar bakımından daha az eşitsizlik olduğu farzedilebileceğinden devlet sektörünün istihdam hacminin artması genel olarak dağılımın eşitliğe doğru gelişmesini sağlayacaktır. İkinci olarak, kamu ihtiyaçlarının tatmini için hizmetleri sağlayan ajan olarak hükümetler esas dağılıma tesir ederler. Örneğin, parasız eğitim imkânlarında bir çoğalma, vasıflı emeğin nedretinde bir düşmeye ve kazanma kabiliyetindeki fark-

ların azalmasına yol açabilir. Hükümetin bu tesiri haiz diğer müdahaleleri meyanında kamu sağlığının geliştirilmesi gelmektedir. Üçüncü olarak kanun yapıcı ve ticaretin düzenleyicisi olarak hükümet kabiliyet ve mülkiyetin kazanma gücüne tesir eder. Bu gibi sayısız politika arasında asgari ücret kanunundan, ziraat fiyat destekleme programlarından, gümrük himayelerinden, kira kontrollerinde v.s. bahsolunabilir. Son olarak, iki önemli, dolaysız transferden bahsetmeliyiz. Gelirin tekrar dağılımı birkaç yoldan gerçekleştirilebilir:

- Şahsi gelirlerdeki azalma veya mülkiyet ve gelir üzerindeki regresiv dolaysız vergi yolu ile varlığın azalması
- Transfer ödemeler vasıtasıyla emre amade gelirin artırılması
- Bedelsiz kamu eşya ve hizmetlerinin daha geniş şekilde temini imkânlarının yaratılmasıyla şahsi gelirin artırılması.

Hükümet politikasının tekrar dağıtıcı tesirlerini miktar olarak tahmin etmek çok güçtür. Tekrar dağıtımı sağlayan ve sağlamayan kamu gelirlerinin birbirinden ayırılması gereklidir.

Tekrar dağıtımı sağlayan faktörler arasında vergiler, bütçe açığını finanse etmek için tedavüle para çıkarılması ve dolaylı olarak açık piyasa muameleleri için kredi sevkinden bahsedilebilir. Malî yükün tasarlanan kişiler üzerine yüklenmesini sağlayacak kati bir aktarma bilgisine ihtiyaç vardır. Bir seviyeden diğerine vaki gelir değişmelerini gözönüne alabilmek için çeşitli gelir seviyelerindeki fertlerin gelirlerinin (ücretler, maaşlar temeddüler v.s. şeklindeki gelir kaynakları olarak) istatistik yönünden teferruatlı olarak izahı gerekmektedir. Vergilerin yığaltım ve tasarruf üzerindeki tesirlerini inceleyebilmek için sosyal sınıflar olarak ve aile büyüklüğüne göre teferruatlı aile bütçelerine ihtiyaç vardır. Gelir ve yığaltım vergileri eşit gelire sahip fakat farklı büyüklükte ailelere değişik tesislerde bulunmaktadır. Son olarak, kimin ve ne dereceye kadar istifade ettiğini bilmek için kamu masraflarının tahlili zaruridir.

Belki de bu husus, en iyi istatistik tekniği, kurumları ve imkânlarına sahip ülkeler için dahi en büyük zorluğu teşkil etmektedir. Kesin sonucun alınması bilhassa gerekli istatistikî malumatın eksik olduğu ülkelerde çok zordur. Buna rağmen Hükümetlerin mali ve mali olmayan politikalarının yeniden dağıtıcı tesirlerinin ülkelerdeki gelir dağılımı şeklini değiştirmesi beklenmelidir.

F — Sendikaların rolü :

İşçi sendikaları, işçilerin pazarlık gücünü arttırarak, cinsiyet ve ırk farklarından doğan ücret farklılaşmalarını azaltarak, örneğin ABD'deki

gibi aynı işlere eşit ödemenin yapılması için ısrar ederek, işçi produktivitesini arttırmaya çalışarak v.s., böylece ücret gelirleri arasındaki eşitsizliği azaltarak, genel gelir dağılımını daha adil seviyeye doğru götürebilir. İlâveten, sendika tesiri, depresyon devrelerinde ücret seviyelerinin düşmesine mani olmaktadır. Bu husus doğru olduğu takdirde o zaman orta gelir seviyesinden düşük gelir seviyesine sert bir kitle düşmesi beklenemez. ABD de son zamanlarda ortaya çıkan (garantili) yıllık ücretler gibi işçi sendikalar ile beraber, istikrar sağlayan sistemlerin bir gerileme devresinde ücretlerde herhangi bir düşmeyi önleme, yönünden tesirli olmaları beklenebilir. Her ne olursa olsun, büyük bir depresyonda daha az nisbette de olsa sendikalı ücretlerin, sendikasız ücretlerle beraber düşeceğini ve böylece dağılım düzenini daha az eşitliğe doğru değiştireceğini beklemek tabiidir.

İktisadî gelişme vetiresi ile teşkilâtlanmamış emek arasındaki ilişkiyi bulmak çok zordur. Bazı az gelişmiş ülkelerde sendikalar halâ ya çok zayıftır ya da iktisadî çıkarlardan ziyade siyasi emelleri aksettirmektedirler? Bundan dolayı, sendikaların gelir dağılımı üzerindeki etkileri, ülkelerin doğal şartları ile değişecektir.

Buraya kadar, belirli bir ekonomide gelir dağılımını etkileyen önemli iktisadî güçlerden bazılarını anlatmağa çalıştım. Bu güçleri tek tek ayırdetmek ve etki derecelerini ayrı ayrı ölçmek çok güçtür. Bununla beraber, birçoğunun varolması, gelir eşitsizliği derecesinde bir değişme olacağı sonucunu doğurur.

Yukarıda belirtilen faktörler doğrudan doğruya kamu politikalarından doğmaktadır. Diğer taraftan burada belirli reçeteler vermeye de niyetim yok. Üzerinde durmak istediğim husus, sırasıyla gelir dağılımını etkileyecek faktörleri ortaya koyacak, çeşitli politika tedbirlerine ait imkânlardır.

3 — HÜKÜMET BÜTÇESİNİN TEKRAR DAĞITICI ETKİSİ :

Yukarıda belirtilen noktalar, gelirin ilk dağılımını değiştirebilecek muhtemel hükümet faaliyetleri ile ilgilidir. Şimdi dikkatimizi hükümet bütçesinin doğrudan doğruya olan etkisine çevirerek, hükümet bütçesinin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini özetleyelim.

a — Vergiler :

Eğer bir ülkenin vergi sistemi, uygulanmasından sonra fakirleri nisbeten zengin ve zenginleri nisbeten fakir hale getiriyorsa; o zaman vergi

sisteminin daha adil bir duruma götürücü, yeniden dağıtıcı etkisinden söz edilebilir. Gelir ve varlık üzerinden direkt müterakki vergiler, şirket kârından yüksek vergiler ve yüksek gelir grubuna mensub ailelerin geleneksel olarak yoğalttığı eşya ve hizmetler üzerinden satış vergisi gibi ağır veya müterakki dolaylı vergiler düşünülebilir. Burada metodla ilgili bir problemden, şümul meselesinden bahsetmek gerekir. Çoğunlukla vasıtasız vergilerin bulunduğu yerde, yani üretim faktörleri üzerinde kaldığı ve vasıtasız vergilerin tamamen yoğaltıcıya intikal ettiği varsayılır. Örneğin, Prest tarafından bu gibi varsayımların, üretim faktörleri arzının — vasıtalı vergiler gözönüne alındığında — elâstik olduğu; fakat vasıtasız vergiler gözönüne alındığında elâstik olmadığı yolunda, tenakuza düşen hipotezlere dayandığı gösterilmiştir. Uygulamada, bütün üretim faktörleri arzının tamamen gayri elâstik veya elâstik olduğuna ve bütün mallara olan talep elâstikiyetinin o olabileceğine inanmak güçtür. Nitekim, Musgrave ve Krzyzaniak tarafından izah edildiği gibi, kurum vergilerinin hiç olmazsa kısmen yoğaltıcıya geçirildiği hakkında delil vardır. Bundan dolayı, devlet vergileri yoluyla tekrar dağıtım kabul edilen bir tatbikat olmasına rağmen, her çeşit vergi dikkatle incelenmeden etkileri hakkında neticelere varmakta acele edilmemelidir.

b — Hükümet Masrafları :

Hükümet masraflarının iki yönü vardır. Bir taraftan kamu sektörüne eşya ve hizmet satan veya transfer ödemeleri şeklinde özel gelirler elde eden fertlere nakit ödemelerde bulunmak diğer tarafta fertlere ve ailelere çeşitlerine göre hizmetler ve faydalar sağlamaktır. Ferdi ünitelerden eşya ve hizmet alımında yapılan nakit ödemelerin dağıtıcı tesirleri olmasına rağmen, tekrar dağıtım hususunda etkili oldukları farz olunamaz. Fakat kamu oyuna yardımın, (afet ödemeleri) v.s. gibi transfer ödemelerinin, dağılımın alt ucunda yoğunlaşan ailelerin gelirlerini arttırmak bakımından tekrar dağıtıcı tesirleri olacaktır. Buna ilâveten sağlık, eğitim v.s. mevzulardaki muayyen hükümet masrafları, genel sağlık şartlarını geliştirecek ve manevi sermaye birikimine (Meselâ eğitim) tesir ederek servet dağılımı ve dolayısıyla gelir dağılımını değiştirecektir.

Sonuç olarak belirtmek istediğimiz kanatlere geçmeden evvel hükümet masraflarının bir yönünü daha açıklamak istiyorum ki bu da primlerin kamu işletmeleri üzerindeki etkileridir. Bu, gelir dağılımı üzerindeki tesirleri bakımından sık sık ihmal edilen bir yöndür.

Bilhassa gelişmekte olan ülkelerde primlerin fakirden zengine akacağı bunun tersinin varit olmasından daha yakın bir gerçektir. Stolper'in

belirttiği gibi meselâ, (pek çok primle beslemek veya benzeri müesseseleri jet hava yolları, azaltmak veya memurlara verilen mesken kredilerinde faiz nisbetlerini veya gelişmekte olan ülkelerde bilhassa daha yüksek ve orta sınıf tarafından kullanılan elektrik, gaz, telefon, v.s... gibi kamu tesislerinin açıklarını kapamak için Batı Afrika'da Hindistan cevizi ve fıstık üreticilerinden pazarlama komiteleri vasıtasıyla toplanan vergiler, aşıkâr olarak fakirden zengine doğru gelirin tekrar dağılımını göstermektedir.

4 — SONUÇ :

Bu müzakerenin esasını, dağılımın pratik yönleri teşkil etmiştir. Gelir dağılımının kavramsal ve istatistikî yönlerini gözönüne almadığımızdan ve belirli politika tedbirlerine girmeksizin gelir dağılımına tesiri yolunda hükûmete açık olan muhtemel yolları incelediğimiz, bu tartışmayı, "pratik" olarak nitelemek doğru olacaktır.

Bu arada, daha adil bir gelir dağılımı yalnız kendi değerleri çerçevesinde izlenen bir siyasetin gayesi edinilmemeli ve gelişme siyasetinin diğer gayeleri ile beraber düşünölmelidir.

Bu husus, örneğin Kuznets ve hewis'in edebiyatın da şu şekilde sıralanır: Esasen gelişen ölkelerde daha iyi bir gelir dağılımı iktisadî büyüme ile direkt olarak bağıntılı değildir. Diğer taraftan, Puerto Rico ve hexasico'da göröldüğü gibi, iktisadî büyüme ile daha iyi bir gelir dağılımı arasında doğrudan doğruya bir münasebet olduğuna dair bazı deliller vardır. Bu safhada böyle bir tartışmaya girmeye ne zaman ve ne de yer müsaittir. Buna rağmen daha iyi bir gelir dağılımının iktisadî gelişmenin diğer hedefler ile koordine edilmesi zarureti üzerinde de gerektiğinden fazla durulmamalıdır.

Tercüme Eden : Asis. Dr. Önder ARI