

İ.Ü. İktisat Fakültesi  
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları  
43.-44. Seri/Yıl 2003

# AVRUPA BİRLİĞİ'NDE EŞİTLİKÇİ GELİR DAĞILIMI POLİTİKALARI VE SİYASAL OLARAK UYGULANABİLİRLİLİĞİ\*

\* Anibal Cavaco Silva, 'Equity Policy and Political Feasibility in the European Union',  
**Political Economy and Public Finance**, Ed. Stanley L. Winer and Hirofumi Shibata, Edward  
Elgar Publishing Limited, United Kingdom, 2002, p. 199-214

**Çeviren: Araş. Gör. Feride Berna UYMAZ**  
İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Bölümü

## 1. GİRİŞ

Geçen 20 yıl süresince, birçok AB ülkesi gelir dağılımı adaletsizliğinde, yoksulluktan yakınan nüfusta ve toplumsal dışlanmada artış yaşadılar. Genellikle, hükümetler adalet kavramına ilgisiz olmalarından ötürü eleştirilirler; gelir adaletsizliğini azaltmada etkisiz olmakla ve hatta belki de daha yüksek gelir dağılımı adaletsizliğine neden olan politikalar uygulamakla suçlanırlar.

Birçok Avrupa Birliği (AB) ülkesinde yüksek gelirlilerin kullanılabilir gelirdeki payı artarken, düşük gelirlilerin payı azalmıştır.(Atkinson ve diğerleri, 1995; Forster, 2000)

1990'ların ortalarından itibaren AB'de nüfusun %18'i (65 milyon) yoksulluk sınırının altında gelire sahipti (kendi ülkelerindeki ortalama gelirlinin %60'ına eşit veya daha az gelire sahip nüfusun yüzdesi<sup>1</sup>); bu oran son 10 yılda da değişmemiştir. Avrupa Birliği'nde 14 milyon işsiz (işgücünün %8.3'ü) vardır; bunların da %50'si uzun dönemli işsiz ve 2.5 milyonu evsiz barsızdır. Bu konu gerek ulusal, gerekse Avrupa Birliği düzeyinde siyasal ve toplumsal aktörleri ilgilendiren ve giderek büyüyen bir sorundur.

Bununla birlikte son yirmi yılda kişilerin daha az gelir adaletsizliği içinde ve daha adil toplumda yaşama tercihlerinin azalmadığı görülmüştür. AB'de yapılan araştırmalara göre halkın %80'i hükümetlerin öncelikleri yoksulluk ve toplumsal (sosyal) dışlanmayla savaşmaya vermelerini istemektedir.

Gelir adaletsizliğini azaltacak ve daha eşitlikçi topluma götürecek devlet politikalarının altını çizen faktör ve stratejilerin tartışılması ve incelenmesi büyük önem taşımaktadır. Politika kararlarını ve onların uygulanışlarını etkileyecek siyasi faktörler dikkate alınmalıdır. İktisat politikası danışmanları, özellikle başbakan ve bakanlara doğrudan tavsiyede bulunanlar ve alınacak kararları etkileyebilecek önerilerde bulunanlar, politikacıların tutumlarını belirleyici faktörleri anlamaya çabalamalıdır. Onların tavsiyelerinin odağı, teorik olarak daha doğru ancak politik açıdan uygulanması mümkün olmayan önlemler yerine, politikacıların sahiplenebileceği, eşitsizliği azaltıcı önlemler olmalıdır. Buradan çıkacak sonuç, özellikle gelir adaletsizliği ile ilgilenen siyasi danışmanların tavsiyelerinde olası maliyetleri de dikkate almaları gerektirir.

Avrupa hükümetleri için siyasal olarak gerçekçi eşitlik politikası gündemi nedir? Önümüzdeki 20 yıl içerisinde küreselleşmenin ve eklenmiş teknolojik gelişmelerin ve ekonomik entegrasyonun uluslararası arenasında Avrupalı politikacılar gelir dağılımı adaletini geçen 20 yıldakinden daha iyileştirecek politikaları gündemlerine alabilecekler mi?

<sup>1</sup> EUROSTAT tanımı

## 2. SİYASAL OLARAK UYGULANABİLİRLİLİK

Siyasal olarak uygulanabilirlik, politikacıların hedeflerine ulaşma yolunda siyasi tavır alma istekleriyle ilgilidir. Günümüzdeki AB aşamasında veri ideolojik tercihlerle politikacıların herhangi bir iktisadi karar alma isteklerini etkileyen üç bağımsız güç odağı vardır.

İlk olarak, kısa dönemde politikacılarca beklenildiği gibi kamuoyunun planlanan siyasi önleme tepkisi. Özellikle işverenler ve işçi sendikaları gibi çıkar gruplarının tepkileri önemli olabilir.

İkinci olarak, politikacılarca beklenildiği gibi, hükümetin önlem politikasının etkisinin seçim zamanı seçmenlerce kabul oranı. Politikacıların beklentileri, danışmanlarının teknik analizlerinden etkilenebilir.

Üçüncü olarak, belli bir politikayı uyumlaştırıp uyumlaştırmama konusunda politikacılarca yapılan uluslararası baskılardır. Bu baskı basit bir önerme şeklinde olabileceği gibi, kamu tavsiyesi veya neredeyse dayatma şeklinde de olabilir. Genellikle, uluslararası baskılar uluslararası organizasyonların birliktişilerince yapılan teknik analizleri yansıtır.

Siyasal önlemlerin politik olarak uygulanabilmeleri politikacıların bu üç güç odağının her birine verdikleri ağırlık derecelerine bağlıdır. Hiç biri etkili olmayabilir (politika seçiminde etkisi yoktur) veya olumlu yönde etkileyebilir (uyum) veya olumsuz yönde etkileyebilir (reddetme) ve bunlar farklı derecelerde olabilirler (ağır/hafif). Hükümetin yaşı da bu üç faktörün her birindeki politikacı rolünün ağırlığını etkileyebilir. Seçim zamanı yaklaştıkça baskı gruplarının kısa dönemdeki reaksiyonları daha fazla önem kazanmaya başlar. Bu üç otoritenin (güç odağının) varlığını tanıma, Avrupalı politikacıların sadece yönetimde kalmayı amaçladıklarını ve hiçbir şekilde sosyal politikalar izlemeyecekleri anlamına gelmez.

Bu güç odakları (otoriteler) birbirleriyle etkileşim içinde olabilirler. Politikacı uluslararası baskının ulusal alandaki negatif etkisinin azaltılmasını isteyebilir. Ve uluslararası organizasyonun politik karar hakkındaki görüşü, politikacının seçmen onayı üzerindeki etki beklentilerini değiştirebilir.

Avrupa'nın entegrasyonundan doğan baskı, AB üye ülkelerindeki ulusal iktisadi kararların siyasi açıdan uygulanabilmelerinde artan bir etkiye sahiptir. Tek para birimine geçiş, AB tavsiyelerine konu olan ulusal politikaların alanını genişleterek ve bunlara uymamanın hükümete olan maliyetini arttırarak Avrupa ekonomik entegrasyonuna hız vermiştir. Bu nedenle parasal birlik, Avrupalı politikacıların aksi takdirde almayı düşünmeyecekleri iktisadi önlemlerin alınmalarına neden olmuş gibidir.

AB kurumları son zamanlara kadar, işsizlik, enflasyon ve etkinlik ile karşılaştırıldığında gelir adaletsizliğine yok denecek kadar az ilgi göstermişlerdir. Eşitlik-arttırıcı önlemleri uyumlaştırma konusunda hükümetlere yapılan baskılar pratikte

1990'ların sonuna kadar yoktu. Sadece 2000 yılında yoksulluk ve toplumsal dışlanma konularının, devlet başkanlarınca tartışılacak kadar önemli oldukları kabul edilmiştir ve bunlar Avrupa Konseyi'nin sonuç bildirgeleri bölümünde yer almışlardır. Önümüzdeki 20 yıl içerisinde AB'de gelir dağılımındaki adaletsizliğin iyileştirilmesi, Birlik kurumlarının eşitsizlik üzerinde daha fazla durmalarını ve hükümetlere eşitsizliği azaltıcı politikalar uygulamaları için baskı yapmalarını gerektirmektedir. Aralık 2000'deki Nice Avrupa Konseyi'nce yoksulluk ve toplumsal dışlanmaya karşı iki yıllık mücadele planı kararının alınması doğru yolda atılan bir adımdır.

### 3. POLİTİKACILARIN TUTUMLARINDAKİ DEĞİŞİM

1960-90 döneminde Avrupa hükümetleri gelir dağılımında adaleti geliştirici politikalarla derinden ilgileniyorlardı. Emekli aylığını, sağlık hizmetlerini, işsizlik ödeneklerini kapsayan sosyal güvenlik sistemleri güçlendirilmişti. Bunu takiben, Avrupa ülkelerinde sosyal devlet harcamaları da artmıştı (Tanzi ve Schuknecht, 2000). Politikacılar daha adil bir toplum için sosyal baskılara cevap veriyorlardı ve bunun kendilerinin görevde kalma şanslarını arttıracığına ikna olmuşlardı.

1980'lerin sonlarında birçok Avrupa Birliği ülkesinde sosyal güvenlik sistemi olgunlaşma dönemine ulaşmıştı. Yine de gelir adaletsizliği önemli bir politik sorun olmaya devam ediyordu. Gelir adaletsizliğini azaltma hedeflerine ve toplumsal dışlanmayla mücadeleye politikacılar genellikle seçim kampanyalarında büyük önem verirler. Politikacılar, seçim konuşmalarında, adalet ve eşitlik konularına en azından büyüme ve istihdam konuları kadar ağırlık verirler. Politikacı iktisadi büyüme konusuna daha fazla önem gösterdiğinde, onun sosyal adaletin gelişmesine katkısının altını çizmesi olağandır. Avrupa'da politikacılar, seçmenin derin yoksulluk gibi büyük gelir ve servet eşitsizliğinden de hoşlanmadıklarının farkındadır. Onlar, sosyal adalete ilgi göstermenin seçmenlerin desteğini kazanmadaki önemini kabul etmişlerdir. Politikacıların tutumları medyanın eşitsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanma konularına gösterdiği ilgiden etkilenir.

Yine de politikacıların gelirin yeniden dağılımı politikalarına karşı tutumları globalleşme ve derinleşen Avrupa entegrasyonu nedeniyle değişmektedir. Günümüzde Avrupalı politikacılar gelir adaletsizliğini azaltma konusunda belli önlemler almada daha az istekli görünmektedirler. Durum böyle olunca, kimi ekonomistlerin ileri sürdüğü gibi, globalleşme gelir adaletsizliğini arttırırken iktisat politikası danışmanlarının politikacıları daha adil toplum için bir yol geliştirmeleri konusunda etkilemeleri gerekmektedir.

Son yıllarda, Avrupalı hükümetlerin tutumları üzerine yapılan gözlemler, onların seçim kampanyalarında gelir adaletsizliğine gösterdikleri önemin seçimle başa geldiklerinde azaldığına işaret etmektedir. Politikacıların tekrar seçilme arzuları göz önünde tutulduğunda, eşitlik konusuna daha az ilgi göstermeleri garip karşılanmaktadır. Bu durumun bir açıklaması, politikacıların görevde kalma sürelerinin, eşitlikçi gelir dağılımı politikalarının ulaştıkları başarının, bunların düşük büyüme, yüksek enflasyon

ve işsizlik gibi olumsuz sonuçlarını bertaraf edecek kadar uzun olmadığı yönünde sahip oldukları karamsarlık olabilir. Bu tutum, son on yılda Avrupa Birliği ülkelerinde iktisadi büyüme performansı ve istihdamın hayal kırıcı (yetersiz) olmasından ve globalleşen dünyada AB ülkelerindeki yüksek düzeyli sosyal koruma politikalarının yeni iş sahası yaratılmasında ve üretimin artmasında olumsuz etkileri olduğu yönündeki görüşten etkilenmiş olabilir. Bu OECD ve Avrupa Komisyonu'nun son yıllarda ısrarla yaydığı görüştür.

Bir diğer açıklama, politikacıların gelirin toplumsal olarak daha adil dağılımını gerçekleştirecek kapsamlı politikaların oluşturulmasında kullanılan bütçe harcamalarının sürdürülemez oldukları ve diğer hedeflerin gerçekleştirilmesinde kullanılacak iktisadi kaynakları da kullanabileceklerine dair inançlarının artmasıdır. Maastricht Anlaşması'nın kabulünden itibaren, Avrupa ülkeleri birincil harcamaları kısarak kamu açıklarını azaltma ve kaldırma konusunda artan baskı altındadırlar. Diğer taraftan Avrupa Komisyonu, hükümetlerin dikkatlerini demografik değişkenlerin kamu harcamaları artışı üzerindeki etkisine çekmiştir.

Globalleşme adalet konusunda olduğu gibi, seçmenlerin politikacıların performanslarını değerlendirmelerinde de etkili olmaktadır. Globalleşmenin ulusal politikalar üzerine ek kısıtlamalar getirdiği ve gelir adaletsizliği ve yoksulluk konularının çözümünü daha da zorlaştırdığı fikri, seçmenlerin görev başındaki hükümetlerin başarısızlıklarını affetmesine neden olmaktadır. Diğer taraftan, 1960-90 dönemindeki sosyal güvenlik artışlarında, seçmenler gelir dağılımının genel durumundaki değişimleri algılamada zorlanmışlar ve hükümetin görevi süresince artan adaletsizlik her zaman belli değildi. Seçmenlerin gelir dağılımı konusunda sahip oldukları bilgiler, istihdam, enflasyon ve iktisadi büyüme hakkındaki bilgilerinden daha yetersizdi. Çünkü politikacılar yönetim yetkilerinden hoşlanırlar; gelir adaleti konusu seçim açısından bakıldığında, siyasi propagandalar ve sözlerin gerçekçi sonuçlardan daha etkili olduğu bir alandır.

Politikacılar hedeflerinden daha kötü iktisadi büyüme, istihdam veya fiyat istikrarı sağladıklarında, ilave tedbirler alma eğilimindedirler. Bununla birlikte gelir dağılımı hedefi gerçekleştirilemediği zaman, politikacılar böyle davranmazlar. Bu ekonomistlerce rasyonel kabul edilen bir davranıştır. Siyasi çevrimler literatürü, seçim tekrar yaklaştıkça politikacıların iktisadi büyüme, istihdam ve enflasyonda olumlu performans gösterecekleri iktisat politikaları uyguladıklarını varsayar. Bununla birlikte, bir kez yönetime geçen politikacıların tutumları için gelir dağılımı sonuçları belirleyici bir faktör olarak görülmezler.

#### 4. GLOBALLEŞME VE VERGİ - TRANSFER POLİTİKALARI

Globalleşme ve iktisadi entegrasyon ile Avrupalı politikacılar geleneksel gelir dağılımı mekanizmasının uygulanamaz olduğuna karar vermektedirler. Gelecekte artan

vergi ve transferlerle AB'de üye ülkelerin gelir bölüşümünde etkili bir gelişme gösterebilmeleri mümkün gözükmemektedir.<sup>2</sup>

Her ne kadar vergi adaleti vergi sisteminin önemli bir amacı olmaya devam etse de, artan vergi oranları AB politikacılarınca kullanılabilir gelirin dağılımını değiştirmede anahtar rolünde görülmemektedir. Bu durumu açıklayabilecek üç faktör vardır.

İlki globalleşme nedeniyle sermayenin artan uluslararası dolaşımı ve ortaya çıkan yüksek vasıflı emek gücü. Yüksek vergi oranları, vergi matrahının düşük vergi oranları uygulayan yabancı ülkelere yönelmelerinde güçlü teşvik olmaktadır. Avrupa hükümetleri sermayenin artan mobilitesine cevap vermek için gelirden alınan vergileri düşürürken, daha az mobilitesi olan emekten alınan vergileri görece vergi yüküne boğmuştur.

İkinci neden daha fazla etkinlik ihtiyacıdır. Globalleşme ve ekonomik entegrasyon nedeniyle artan rekabet, hükümetlere yüksek vergilerin ve diğer maliye politikalarının etkisiz maliyetlerini kısmaları için baskı yapmaktadır.

Üçüncü neden vergi sistemine adil gelir dağılımı sağlama hedefleri haricinde amaçlar yerine getirmede yüklenen roldür. Avrupa'nın karar mekanizmaları tasarrufları, yeni yatırımları, rekabeti, teknolojik gelişmeyi ve diğer hedefleri teşvik edici çeşitli vergi indirimleri konusunda anlayışlı olmuşlardır.

AB'de günümüzdeki vergi rekabeti üzerine tartışma, vergi sisteminin yeniden dağılım aracı olarak azalan rolünü göstermektedir. Her ne kadar vergi rekabeti mobilitesi yüksek faktörler karşısında emeğin fazla vergilendirilmesine neden oluyorsa da<sup>3</sup>, Avrupa Komisyonu bu faktörlerin adil gelir dağılımı üzerindeki etkilerinden daha fazla, iktisadi etkinlik ve yeni iş olanakları yaratma konusundaki negatif etkileri üzerinde durmaktadır. "Zararlı" vergi rekabetinin doğurduğu sorunları azaltmak için, AB – uyumlaştırma dışında- parasal birlik içinde kurumlar vergisi ve vergi tasarrufları konularını kapsayan daha büyük bir koordinasyona girişi tartıştılar.

Vergi rekabeti, 1980'lerin ortalarından itibaren Avrupa ülkelerinde görülen kurumlar vergisi oranlarındaki azalışı, yeni yatırımlara uygulanan vergi muafiyetlerini ve gelir vergisindeki marjinal vergi oranları kesintilerini açıklamaya yardımcı olmaktadır.

1960-90 dönemlerinde, Avrupalı politikacılar artan sosyal güvenlik ödenekleri yönünde tercih belirttiklerini açıklamışlardı. Bu politikacılar, en azından kısa dönemde, bu tarz politikaların bazı geniş seçmen gruplarınca destek göreceği yönünde hemfikir-diler. Bu nedenle hükümetler kendi kararlarını sergileyebilmek için ellerinden geleni yaptılar.

<sup>2</sup> Tanzi ve Schuknecht (2000) vergi ve transferler aracılığıyla OECD ülkelerinde gelir dağılımında görece çok az ilerleme sağlandığını belirtmişlerdir.

<sup>3</sup> AB'deki emek üzerine vergi yükü son 30 yılda üçte bir artış göstermiştir. (Avrupa Komisyonu, 2001)

Her ne kadar sosyal güvenlik transferleri geçen 40 yıl süresince daha adil bir Avrupa toplumu için önemli bir katkı sağlamışsa da, sosyal güvenlik ödeneklerini daha fazla artırma yoluyla gelir dağılımını düzeltmek siyasi açıdan gerçekçi bir düşünce değildir. Avrupa hükümetlerinin globalleşme ve iktisadi entegrasyon sonucu vergi gelirlerini artırma imkanlarının kısıtlanması ve kamu harcamalarını kısma yönündeki baskılar, politikacıları sosyal güvenlik ödeneklerini artırma politikalarının artık uygulanabilir olmadığına ikna etmişlerdir. Buna ek olarak politikacılar sosyal güvenlik transferlerinde yapılar artışların kendilerinin iktidarda (ülke yönetiminde) kalmalarını olumlu etkileyecekleri konusunda geçmişe nazaran daha az eminler. Bu görüş son yıllarda pek çok AB ülkesinde bazı açılardan sosyal güvenlik sisteminin krizde olduğu ve yeniden düzenlenmesi gerektiği fikrinden etkilenmiştir.

OECD ve Avrupa Komisyonu birçok ülkede emekli maaşlarını ve sağlık sigortalarını kapsayan sosyal güvenlik sisteminin varolan demografik koşullardaki değişikliklerle (daha yüksek hayat beklentisi gibi) iktisadi açıdan sürdürülemez olduğu ve yürürlükteki yüksek sosyal güvenlik primlerinin yatırımları ve yeni iş alanları yaratılmasını engelledikleri konularında ısrar etmektedirler. Avrupa hükümetleri sosyal güvenlik sistemlerinde ödenekleri keserek reform yapmak ve böylece kamu harcamalarını da kısma konusunda güçlü bir baskı altındadırlar. Diğer taraftan Birlik kurumları ve OECD birçok ülkede işsizlik ödeneklerinin çok cömert olduklarını ve bu nedenle çalışma isteğinden vazgeçirdiklerini vurgulamaktadırlar.

Bu nedenle geleneksel vergi/ transfer sistemine dayalı adil gelir dağılımı sağlamak siyasal olarak mümkün gözükmemektedir. Yakın zamanda, gelir dağılımı adaletsizlikleri vergi sistemindeki veya devletin sosyal güvenlik sistemindeki değişikliklerle muhtemelen düzelemeyecektir. İstisnai durum yönetimindeki olası iyileştirmelerdir. Bazı ülkelerde gelir adaletsizliğinde anlamlı bir iyileşme vergi kaçırma ve vergi hilelerini azaltacak etkili araçlarla başarılabilir.

## 5. POLİTİKACILARIN TUTUMLARINI ANLAMAK

Avrupalı politikacılar küreselleşme ve iktisadi entegrasyonun yeniden dağılım vergi/transer politikalarını kısıtladıkları konusunda giderek daha fazla hemfikirdirler. Ancak bu gelir adaletsizliğini azaltacak araçlara önem vermiyorlar anlamına gelmiyor. Politikacıların kararlarını etkileyen iktisat politikası danışmanları hangi politika araçlarının daha adil topluma ulaşmada etkili olacaklarını ve hangi politikacıların bunları uygulamaya istekli olduklarını belirlemeleri gerekmektedir. Globalleşen ekonomi, temelde sosyal seçiş amaçlarından daha çok AB ülkelerinde arzulan sosyal hedefleri sürdürmedeki araçların etkinliğini değiştirmiştir.

Günümüz uluslararası ve teknolojik iktisat çevresinde AB politikacılarının eğer rekabetin ve iktisadi büyümenin olumsuz etkileneceğine inanırlarsa, gelir adaletsizliğini azaltmak için büyük efor harcayacakları düşünülemez. Politikacılar sadece gelir adaletsizliğini azaltıcı amaç taşıyan programlar yerine, gelir adaletsizliğini azaltırken

aynı zamanda iktisadi büyüme ve istihdamı da olumlu etkileyen programları uygulamayı tercih etmektedirler.

Globalleşme ve bütçe kısıtları, AB politikacılarını sürdürülebilir bir iktisadi büyüme olmaksızın sosyal adaletsizlikte anlamlı bir düzelme başılamayacağına ikna etmişlerdir. Her ne kadar başat iktisatçılar yeniden dağılım politikalarının iktisadi büyüme üzerinde olumsuz etkisi olabileceğini vurgulasalar da, hem adalet hem de büyüme amaçlarına uygun politika önlemleri de vardır. Tanzi (1998) en düşük gelir gruplarına yararı olan politikaların genelde en yüksek sosyal getiri oranlarına sahip politikalar olduklarını iddia etmektedir.

Ayrıca Chenery'nin (1974) üstünde durduğu ve son zamanlarda başkalarının da (Persson ve Tabellini, 1994; Alesina ve Rodrik, 1994; Bardhan 1996; Aghion ve diğerleri, 1996) önemle vurguladıkları gibi daha adil gelir dağılımı ayrıca büyümeyi de olumlu etkileyebilir. Perotti (1996) gelir dağılımının büyümeyi etkileyebileceği yolları özetlemiştir. Bununla birlikte gelir adaleti ve büyüme arası bu ilişki Avrupalı politikacıların kararları için uygun gözükmemektedir.

Yaptıklarının görünürlüğü de politikacılar için önemlidir. Politikacıların yaptıklarını daha fazla gözler önüne serebilen ve medyayı etkileyen, kısa dönemde getiri sağlayan ve bütçe kısıtları içinde yapılabilen programları tercih etmeleri pek normaldir. Bunun devamında globalleşen dünyada politikacılar, vergi ve transfer sistemi aracılığıyla tüm gelir dağılımını değil, belli kesimleri ve durumları hedef alan harcama programlarını ve nakit yardımlar yerine de aynı yardımları tercih etmektedirler. Geneli kapsayan politikaların yerine belli kesimleri hedefleyen politikalara yönelmenin, orta sınıfın siyasal desteğini aşındırması nedeniyle mümkün olmadığı görüşü, Avrupa'nın yeni koşullarında artık geçerli değildir.

Genellikle Avrupalı politikacılar, gelir dağılımı eşitliği konusunun kaygı verici olduğu durumda, seçmenlerin dikkatlerinin belli korumasız gruplara ve hükümetin onları destekleyici politikaları üzerine kayacağına inanmaktadırlar. Seçmenler için hedeflenen harcama programlarının yararlarını görmek kolaydır. Bu nedenle tüm toplumu kapsayan programlar yerine, toplumun en yoksul kesimini hedef alan ve belli yoksulluk problemleriyle ilgilenen seçim programları politikacılarca daha çok tercih edilirler.

Globalleşen dünyada gelir adaletinin amacı, kişisel gelir dağılımı üzerinden tanımlandığında, hükümet politikalarının sonuçları hoş gitmeyebileceği için, Avrupalı politikacıları gelir adaletsizliğini azaltmayı amaçlayan önlemler almaya ikna etmek zordur. Genellikle bu politikacılar daha düşük bir mutlak eşitlik hedefini uygulamaya isteklidirler ve mutlak yoksulluk kavramına bağlı olarak en düşük gelir gruplarına ve toplumsal dışlanmaya odaklanırlar.<sup>4</sup> Politikacıların yoksulluğu gelir dağılımı bozukluğu probleminden daha önemli saymaları gerçekçi gözükmemektedir. En yoksul kesim üzerinde yoğunlaşmak gelir adaleti sonuçlarını iyileştirirken, gelir dağılımı ve büyüme

<sup>4</sup> Yoksullara, gerçekten yoksullara yardım etmek, eşitsizliği daraltmaktan daha değerli bir hedefdir.



arasındaki gerilimi de hafifletebilir. Sadece yoksulluk sınırı üzerindeki gruplardaki gelir dağılımı eşitsizliğinin (ortanca milli gelirin yüzdesi olarak hesaplanan), toplumsal olarak kabul edilemediği veya diğer politika hedeflerini tehlikeye soktuğu durumda, politikacılar yoksul olmayan kesimi etkileyen bu gelir dağılımı gelişmelerini de göz ardı etmemelidirler.

Asgari ücret ve işten çıkarılmayı engelleyen yasalar gibi piyasanın ortaya çıkardığı gelir dağılımını düzenleyici araçlar da politikacılara çekici gelmektedir. Bunun nedeni bu araçların geniş kamu kesiminin, işçi ve işveren sendikalarının desteğini almaları ve direk bütçeden az harcamayı sevmeleridir. Ekonomi danışmanlarının politikacılara piyasa işleyişini bozan düzenlemelerin etkinlik ve eşitlik üzerinde uzun dönemde olumsuz etkilerinin olacağını hatırlatmaları gerekmektedir. Her ne kadar bu düzenlemeler günümüz çalışanlarına yarar sağlasa da; işsizlere, daha az donanımlı kesime ve gençlere zararları dokunmaktadır. Uluslararası kurumlarca yapılan sert eleştiriler, ekonominin etkinliğini yükseltme teşebbüslerinde, politikacıların bu politikalara ilgilerinin azalmasında anahtar rol oynamışlardır.

Globalleşme ve iktisadi entegrasyonun hükümetlere getirdiği kısıtlamalar, politikacıların ülke içi gelir adaletini sağlama amaçlı karar alma ve koordinasyon süreçlerini daha komplike hale getirmişlerdir. Adil gelir dağılımını sağlama, artık sadece vergi politikasından sorumlu Maliye Bakanlığı ve sosyal transfer politikalarından sorumlu olan Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın görevi değildir. Kararlaştırılan hedeflerin gerçekleştirilmesi için diğer bakanlıkların da katılımı gerekmektedir.

Bunlardan dolayı gelir dağılımı güçlü bir hükümet yönetimi ve hükümet başkanı ile kabinelerinin birbirlerine bağlılığını gerektirir. Çünkü gerekli politikalar farklı bakanlıklarca hazırlanırlar ve hükümet başkanı ise bu politikalar için ivme vermeli ve iktisat politikası ve sektörel sosyal politikalar arasında koordinasyon sağlamalıdır. Diğer taraftan hükümetin kendi kabinesi adil gelir dağılımı ile sosyal harcamalar üzerinde uzlaşma sağlamada Bakanlar Kurulu'ndan daha iyi durumdadır. Güçlü hükümet yönetimi kısa zamanda olumsuz etkiler doğurabilen, ama uzun dönemde gelir dağılımı üzerinde olumlu etkiler yaratacak olan politika araçlarının uygulanmasında da önemlidir.

## 6. STRATEJİK KAMU MÜDAHALESİ

Globalleşme ve ekonomik entegrasyon politikacıların yeniden dağılım politikaları konusundaki tavırlarını değiştirirken, iktisat politikası danışmanları adil gelir dağılımı konusu çerçevesinde gelir dağılımı için AB içinde sosyal transferler ve artan oranlı gelir vergisi uygulamalarından daha komplike yollar aramalıdır. Bir yol, sosyal haklar ile uyumlu diğer politikalara dayanan stratejiler uygulamaktır. Bu konuya örnek, istihdam ve insan kaynakları formasyonunun birbirleriyle ilgili alanlarındaki devlet politikalarıdır.

Avrupa'da daha adil toplum, işsizliği azaltacak ve insan kaynaklarını geliştirecek eşitlik politikalarına öncelik vermekle oluşturulabilir. Bunlar uzun dönemde büyüme ve eşitliği geliştirici ve Avrupalı politikacılarca kabul edilme şansları yüksek olan stratejik müdahalelerdir.

Bu alanlar politika için yeni alanlar değildir. Yine de bu alanlarda uygulanabilecek politika araçlarının kullanılabilmesi çevrenin değişmesi gibi, gelir dağılımını iyileştirme amaçlarının anlamı da farklılaşmıştır. Bunlardan bazıları geçmişe nazaran politik olarak daha uygulanabilir durumdadırlar. Bu nedenle bu konulara yeniden önem verilmiştir.

Bir çok ülkede gelir adaletsizliğinin başlıca sebebi işsizliktir ve bu özellikle yoksul halkı daha fazla etkiler. Sosyal güvenlik sistemi tüm işsizleri kapsamaz; getirileri her zaman kabul edilebilir bir yaşam seviyesi sağlamaz ve işsizlik gelir kaybının yanında insanın sağlık durumunu da olumsuz etkiler. 1990'larda uzun dönemli işsizlik yaygındı ve bu AB'de yoksulluk ve toplumsal dışlanmanın nedenidir. Genellikle bir işte çalışmanın toplumsal dışlanmaya karşı en iyi koruyucu olduğu düşünülür. Bu nedenle adil gelir dağılımının sağlanmasında işsizlikle mücadele, iktisatçılar ve sosyal politika danışmanlarınca stratejik bir adım olarak görülmelidir. Bundan başka istihdam artışı yeni istihdam edilenlerden elde ettiği vergi gelirini arttırarak ve işsizlik ödeneklerini azaltarak bütçe baskılarını yatıştırabilir

Avrupa hükümetleri yüksek işsizlikten kaygı duymaktadırlar. Bunun yanında iktisadi entegrasyon ve birliğin mali baskıları yapısal işsizlikle mücadelede daha etkin araçların kullanılmasının siyasal geçerliliğini arttırmaktadır.

1994'ten beri "OECD İş Stratejileri" adı altında OECD işsizliği azaltmak için politika setleri tavsiye etmiştir ve 1997'nin sonundan itibaren istihdam politikaları ile istihdam düzeyini artırma ve üye ülkelerde işsizlik oranını düşürmek için AB'nin en üst düzeyinde karar verilmiştir.

Son yıllarda OECD ve AB resmi dokümanlarında AB üye ülkelerinde özellikle iktisadi etkinlik ve rekabet görüşü teşvik edilirken, emek piyasasında daha fazla esneklik tavsiye edilmektedir. Emek piyasasındaki esneklik sadece işçi ücretlerinin esnekliğini değil, dolaşım, çalışma saatlerinin ve iş organizasyonun esnekliğini ve daha esnek işçi koruma yasalarını da kapsamaktadır. Bu politika ücret dağılımını genişletebildiği ve kısa dönemde vasıfsız işçilerin işsiz kalmalarına neden olduğu için adaletle tezat oluşturur ve genellikle sosyal taraflardan olumsuz reaksiyon alır. Bu nedenle Avrupalı politikacılar emek piyasası esnekliğini artırma hakkındaki uygulamaları seçmenlerden olumsuz tepki alacakları korkusuyla ertelerler. Yine de tavırları değişmektedir.

Globalleşen dünyada politika danışmanları, adaleti arttırıcı politika önermelerinde yeni istihdam alanları yaratacak yapısal reformlara yer vermemişlerdir. Politikacılar, Avrupa'da emek piyasalarının katılığının korunmasının yeni ekonomilerde işsizliği ve toplumsal dışlanmayı arttıracığı ve devamında uzun dönemde daha adaletsiz bir toplum yaratacağına ikna edilmelilerdir.

Eğer gelir dağılımı adaletini geliştirici politikalar öncelikle en yoksul kesime odaklanırlarsa, emek piyasasının esnekliği adil gelir dağılımına sahip olmayan toplumu iyileştirmeye katkıda bulunabilir. Emek piyasasının performansını geliştirmek, işsizlere daha fazla istihdam ve toplumsal olarak dışlanmışlara iş ve ücret kazanma olanağı yaratabilir. Adil gelir dağılımı açısından bakarsak, emek piyasasının esnekliğinin istihdam etkisi, potansiyel ücret dağılımı genişletilmesinden daha önemli görülmektedir. Yine de, daha yüksek esneklik, satın alma durumları olumsuz etkilenenlerin tüketim düzeylerini koruyan iyi hedeflenmiş ve uygun sosyal güvenlik ağı ile desteklenmelidir. Çalışanlara yapılan sosyal yardımların, düşük gelirli ailelerin yoksulluk sınırının üzerinde olmalarını garantilemesi istenebilir. Bu işçilerin kaygılarını azaltır ve emek piyasası reformlarına olan olumsuz reaksiyonları azaltmaya yardımcı olur; yani politikacıların bunları uygulama isteklerini artırır.

Avrupalı politikacılar üzerindeki artan uluslararası baskı, emek piyasası esnekliğinin rekabeti artırıcı önemli bir faktör olduğuna politikacıları ikna etmiş benzenmektedir. Bunun devamında, politikacılar, bunların iktisadi büyüme ve istihdamı olumlu etkileyeceklerine inanarak gereken politik araçları uygulamada daha istekli olmuşlar ve sonuçta seçmenin onayını kazanacakları ümidiyle bunların kısa dönemdeki olası olumsuz sosyal reaksiyonlarıyla yüz yüze gelmekten kaçınmamaktadırlar. Bununla beraber Avrupa emek piyasasındaki ABD modeline dönük radikal değişimler siyasi olarak uygun görülmemektedir. Avrupalı politikacılar, emek piyasasının bazı uygulanan düzenlemelerinin, sosyal mutabakatın korunması için vazgeçilemez olduklarına ikna olmuşlardır.

Hükümeti, işveren sendikalarını ve işçi sendikalarını kapsayan sosyal tarafların kurumları çalışma reformlarını uygulamak için daha arzu edilir şartlar oluşturabilirler. Toplumsal kesimlerin hükümetin eşitlik için gerekli olan tamamlayıcı aksiyonları yerine getirmesi ve böylece sosyal mutabakatı koruması için baskı yapacağı varsayılır. Ekonomi danışmanları, politikacıları yeni vasıflar elde etmeyi de içeren işlerini kaybedenlerin zararlarını azaltmak için tasarlanmış programları uygulamaları için teşvik etmelidirler. Sosyal diyalogun riski işini kaybedenlerin değil de, istihdam edilen ve edilmeye devam edilecek olan işçilerin tazminatlarını talep eden işçi sendikalarından doğar.

Örneğin ücret basamaklarının en düşük seviyesinde yapılması hedeflenen vergi kesintisi veya tüketim hizmetlerinde, düşük vasıflı işçilik kullanan sektörlere yapılan teşvikler veya yeni iş alanları oluşturma için verilen sübvansiyonlar, gençleri ve uzun dönemli işsizleri hedefleyen iş kolları gibi, yeni iş sahası yaratıcı teşvikler eşitlik artırıcı araçlar olarak görülebilirler. Daveri ve Tabellini (2000) emek üzerinden alınan yüksek verginin AB ülkelerindeki işsizliğin temel nedeni olduğuna dair ampirik sonuçlar bulmuşlardır. İstihdam artırıcı araçlar girişimciliği özendirme, kobilerin yönetim masraflarını azaltmak ve bölgesel istihdama öncelik vermeyi kapsamalıdır. AB'de, firmaların üçte ikisi 250 kişiden az çalışandan oluşmaktadır.

İnsan kaynaklarını geliştirmek globalleşen dünyada gelir adaletsizliğini azaltıcı bir diğer stratejik kamu müdahalesi alanıdır. Vasıfsız ve eğitimi düşük kişilerin işsiz kalma ve toplumsal dışlanmaya maruz kalma risklerinin daha yüksek olduğu geniş kesimlerce bilinmektedir. Siyaset danışmanları eğitim, mesleki tecrübe sağlayıcı eğitim ve özellikle daha az gelirli kesime destek verecek çıraklık eğitimleri aracılığıyla insan kaynaklarını geliştirmeye öncelikli önem vermelilerdir. Bu eğitime dayalı pozitif dışsallıklarla ilgilidir, böylelikle hükümetin faaliyetlerini doğrular. Eğitime ulaşabilme ile bağlantılı olan fırsat eşitliği gelir dağılımı için çok önemlidir.

Hızla gelişen teknoloji karşısında daha adil gelir dağılımı sağlamanın en uygun politikalarından biri yoksulların gelir kazandırıcı insan kaynakları vasıflarını geliştirmektir.

Bu tarz politikaların istihdam ve produktiviteye olumlu etkilerinin olduğu iktisadi ve siyasal olarak rekabet ve iktisadi büyümeyi arttırmada anahtar rol oynadıkları bilinmektedir. Daha adil gelir dağılımı sağlamak için devletin bu kamu müdahale alanı bilgi ve iletişim gelişmelerince oluşturulan bilgi toplumu için artan bir öneme sahiptir.<sup>5</sup>

Sermaye piyasasının aksaklıkları, yoksul kesimi beşeri sermaye yatırımları konusunda zorlaması, devletin müdahalesini haklı çıkartmaktadır. Ücretsiz temel ve hatta ortaokul eğitimi, düşük gelirli ailelere eğitim yardımları, okul başarısızlıklarından eğitimini yarıda bırakanları kapsayan programlar ve sokak çocuklarını topluma kazandırma gibi önemli kamu araçları önem taşımaktadır. Hükümet ayrıca düşük vasıflılar, işsizler ve toplumsal olarak dışlananlar için eğitim olanağı sağlamalı; eşlerinden ayrılmış veya eşleri ölmüş kişilerin topluma kazandırılmasına ve çalışma ve çıraklık programları sağlamalıdır. Sosyal adaletin kazanılmasında eğitim ve talimin önemine örnek OECD'de görülmektedir. (2001a). Son yıllarda üye ülkelerdeki tecrübe eksikliğinden kaynaklanan işsizlikle ve toplumsal dışlanma ile mücadele için Avrupa Komisyonu eğitim ve talim güçlendirilmesinin önemi üzerinde durmaktadırlar. Bazı ülkelerde temel sağlık ve devletin iskan ve şehirde yaşayan düşük gelirli aileler için rehabilitasyon olanakları sağlaması da insan kaynakları ve gelir adaletini arttırmada önemlidir.

Yukarıda söz edilen kamunun müdahalesindeki öncelikler uzun dönemde daha adil bir Avrupa toplumu oluşturabilirler. Bu korunmasız grupları hedef alan spesifik bütçe transfer programlarının önemlerinin azaltılması anlamına gelmez. Globalleşen dünyada adil gelir dağılımı, derin yoksulluk koşullarında yaşayanlar ve işsizler; örneğin evsizleri, yoksul emeklileri kapsayan programlar, madde bağımlıları, azınlıklar veya işlerini kaybedenler için düzenlenen özel sosyal dayanışma programları aracılığıyla dağıtılmamaktadır ve bunların yaşlarından ötürü eğitilmeleri de güçtür.

<sup>5</sup> Bkz OECD (2001): Geçtiğimiz son on yıllarda birçok OECD ülkesinde gelirdeki artan eşitsizlik bilginin ve teknolojik gelişmenin yeni şekillerinde daha fazla bileşebilir.

Kişilere konut sağlama, gıda, taşıma ve sağlık hizmetleri gibi aynı ve aynı benzeri hizmetler daha somut (görülebilir) olduklarından ve etkilerini hemen gösterdiklerinden nakdi yardımlara nazaran politikacılarca daha fazla tercih edilmektedirler. Bazı ekonomistler paternalist devletçe yoksul kesime yapılan aynı yardımları eleştirirlerken, politikacılar gibi seçmenler de aynı yardımları tercih ederler. Bundan başka, aynı ödenek hedeflemeleri daha kolay olduğundan refah açısından daha olumlu sonuçlar oluşturabilirler. Aynı yardımlar, kişilerin kendi kendilerini elemelerini teşvik ettiğinden devlet yardımlarının gelir kriterine bağlı olması ihtiyacını ve yoksul damgası yemeleri olumsuzluğunu ortadan kaldırır.

Parasal birliğin AB hükümetleri üzerine getirdiği bütçe kısıtları, Avrupalı politikacıları kamu destek programlarını yenilemede ve hatta sosyal harcamaların payının kısılmasında daha anlayışlı olmalarını sağlamıştır. Bu reformlar muhakkak eşitlik karşıtı değildir. Tersine, bunlar haksız kazanımları azaltır ve istihdam yaratma ve beşeri sermayenin şekillendirilmesi için ek kaynak yaratır.

Yoksullukla mücadele, gelir kriterine bağlı olmaksızın sağlanan evrensel yardımların kesilmesi ve gerçekten ihtiyaçlı olanlarla ilgilenilmesi yoluyla daha etkin hale getirilebilir. Politika danışmanları, politikacıları en dezavantajlı grupları hedef alan daha etkin politikalar uygulamalarına ikna etmelidirler. AB’de transfer programlarının çok iyi hedeflenmediği bilinmektedir.

Gelir kriterine bağlılık unsurlarının daha güçlü kullanıldığı ülkelerde kamu transferlerinin daha yüksek oranının düşük gelirliye gittiğini deneysel veriler ileri sürmektedirler. (Foster, 2000)

Bazı Avrupa ülkelerindeki sosyal koruma sistemlerinin de çok cömert olmaları, bağımlılık kültürünü desteklemeleri ve çalışmaya teşviki azaltmalarından dolayı gözden geçirilmeleri gerekmektedir. Siyaset danışmanları eşitliği sağlamak için iş karşılığı ücret kazanmayı ve insanlara yeteneklerini ve iş deneyimlerini geliştirmek için teşvik verme yoluyla onların iş bulma olanaklarını artırıcı sosyal politika reformlarına destek vermelilerdir. Bu konu AB’de giderek önem kazanırken, işsizlere, toplumsal dışlanmışlara, tek ebeveynlere ve diğer ihtiyaçlı kesimlere nakit para yardımı veren pasif sosyal politikalar uygulama yerine, daha aktif sosyal politikalar benimsemelilerdir. Kabul edilen yardımlar yeni donanımlar elde etmeyi ve iş aramayı ve toplumsal entegrasyonu teşvik etmelidirler. Yardımlara uygunluk kriteri daha dikkatli uygulanmalı ve kendi yeteneklerini geliştirmeyi reddedenler sosyal yardımların azaltılması ile cezalandırılmalıdır.

Bazı ülkelerde kamu hizmeti veren kuruluşların, yeniden dağılım programları yönetimindeki sorumluluklarının artan etkinlikleri de gözden kaçırılmamalıdır. Yoksulluğu azaltıcı programlar yerel otoritelerce ve özel sosyal organizasyonların da aktif katılımıyla daha düşük maliyetlerle, daha korumasız kesimleri hedef alarak daha iyi sonuçlar oluşturabilirler. Sosyal politikaların yerel yönetimlere bırakılması onların sorumluluklarını artırır ve daha aktif politikalar oluşturur. Kişilerin işlerine dönmeleri daha çok teşvik edilebilir ve böylece toplumsal dışlanmadan kaçınılır. Aynı zamanda

yerel otoritelerin kişilerin durumları hakkında daha iyi bilgileri vardır; yardımların gerçekten ihtiyaçlı kesimlere ulaşmasına yardımcı olabilir; hileyi ve yönetim maliyetlerini azaltır. Özel, kar amacı gütmeyen ve gönüllü kuruluşların refah programları uygulamalarına katılımları özellikle hedef seçilen çocuk, yaşlı, özürlü ve madde bağımlıları programlarının kalitesini arttırmaya ve maliyet düşürülmesine yardımcı olmaktadır.

## 7. SONSÖZ

Globalleşen ve daha derinleşen ekonomi ve parasal birlik nedeniyle Avrupalı politikacıların yeniden dağılım politikalarına bakış açıları değişmiştir. Onlar şimdi gelir adaletsizliğini azaltıcı spesifik programlar uygulamada daha az istekli görünmektedirler.

AB üye ülkelerinde gelecekte geleneksel vergi/transfer sistemi aracılığıyla gelir dağılımında etkili bir ilerleme sağlanılacağını düşünmek siyasal olarak gerçekçi değildir. İktisat politikası danışmanları hükümetlere gelir dağılımında adalete ulaşmak için politika oluşturmalarında yardım etmek için politikacıların tutum nedenlerini iyi anlamalı ve siyasal olarak uygulanabilir politikaları belirlemeleri gerekmektedir. Globalleşme ve parasal birlik bazı iktisadi araçların siyasal uygunluğunu arttırmaktadır. AB ülkelerinde gelir dağılımını etkileyecek, sosyal transferler ve artan oranlı gelir vergisi uygulamalarından daha komplike yollar geliştirilmelidir.

Eğer öncelikli hedef en yoksul kesim ise, işsizliği azaltıcı, insan kaynaklarını geliştirici politikaları kapsayan adalet sağlayıcı politikalar pratikte uzun dönemde eşitlik sağlayıcı stratejik kamu müdahaleleri olarak görülmektedir. Yeni iş alanları yoksul kesimin ve eğitim programlarını tamamlayıp, yeni vasıflar elde edenlerin istihdam olanaklarını geliştirirken, piyasanın ihtiyaçlarına daha uygun emek arzı oluşur. Bilgiye dayalı ekonomi ve toplumda daha düşük gelirli kesimlere, onların insan kaynakları oluşumunu ilerleterek, gelir dağılımında yardım eden politika araçları daha adil toplum için özellikle önem taşımaktadırlar.

Kamu destek programları ve sosyal güvenlik sisteminin bazı Avrupa ülkelerinde yenilenmesi gerekmektedir. Bu reformların muhakkak eşitlik karşıtı olmaları gerekmez. Yoksullukla mücadele ancak destek programlarının gerçekten ihtiyaçlı olanlarla sınırlandırılmasıyla etkin hale getirilebilirler. Kişilere çalışma karşılığı ücret verilmesi ve onların istihdam edilebilirliklerini artırıcı teşvikler sağlamayı amaçlayan sosyal reformlar eşitlik karşıtı değildirler. Tersine gelir adaletsizliğini azaltıcı ve istihdamı artırıcı politikalar için bütçede yer vermek zorunludur.

Parasal birlik tarafından AB hükümetlerine uygulanan bütçe kısıtlamaları doğrultusunda iş alanları oluşturma teşviklerini finanse etmek ve insan kaynakları yatırımlarını düşük gelirli kesimlere yönlendirmek özellikle kamu harcamalarının kompozisyonundaki değişime ve mesleki eğitim, sağlık ve diğer kamu hizmetlerinin finansmanı için yararlanma ücretlerinin artırılmasına bağlıdır.

İzlenimlerime göre yukarıda sözü geçen şekilde uygulanacak bir eşitlik politikası ajandası, AB'deki politikacılarca kabul edilme şansına sahiptir.