

---

---

# PARA VE MALİYE POLİTİKALARININ GELİR DAĞILIMINA ETKİSİ

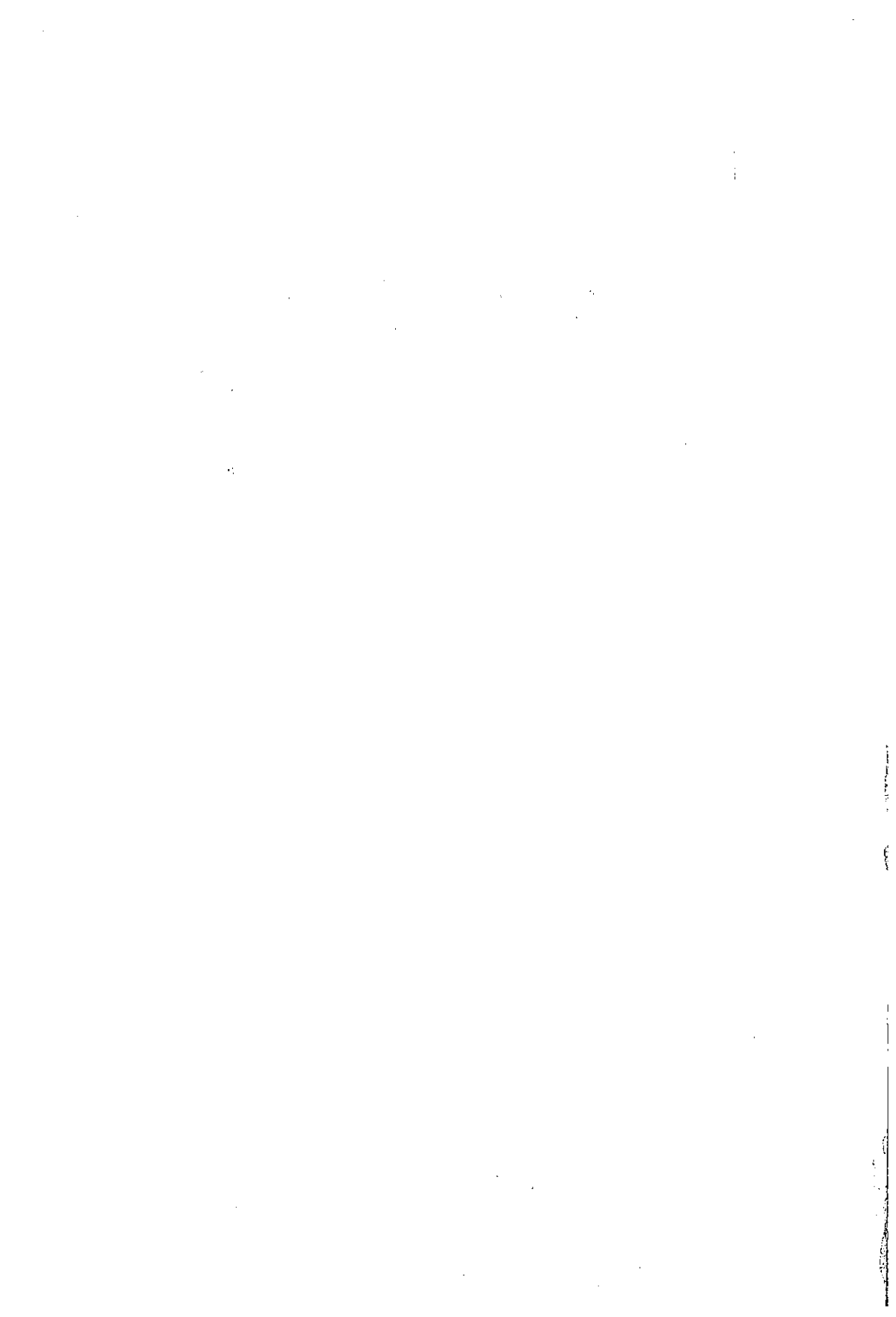
---

---



EKONOMİK VE SOSYAL ETÜDLER  
KONFERANS HEYETİ

1989



# PARA VE MALİYE POLİTİKALARININ GELİR DAĞILIMINA ETKİSİ



EKONOMİK VE SOSYAL ETÜDLER  
KONFERANS HEYETİ

1989

**PARA VE MALİYE POLİTİKALARININ GELİR DAĞILIMINA ETKİSİ**

Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti tarafından İstanbul'da basılmıştır. Bu kitabın herhangi bir kısmı kaynak gösterilmeden alınamaz.  
Adres: Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, Cumhuriyet Caddesi, Adh Han No. 279 Kat 8, 80230 Harbiye – İstanbul

Dizgi - Baskı - Cilt : Acar Matbaacılık Tesisleri  
Piyerloti Cad. Peykhane Sk. Kamer Han No. 18-20/1  
Çemberlitaş — İstanbul Tel. : 526 84 42 - 516 42 52 - 567 98 64

## **TEŞEKKÜR**

**Bu kitabın basımında katkıları olan  
VESTEL Elektronik Gereçler Tic. Ltd.  
Őirketi'ne ve üyemiz Sayın Tahsin KARAN'a  
teşekkür ederiz.**

**Konferans Heyeti**



EKONOMİK VE SOSYAL ETÜDLER KONFERANS HEYETİ

YÖNETİM KURULU

Dr. Nejat F. ECZACIBAŞI-Başkan  
Dr. Şahap KOCATOPÇU-Başkan Vekili  
Prof. Dr. Erdoğan ALKİN-Başkan Vekili  
Özhan EROĞUZ-Muhasip Üye  
Dr. Metin BERK-Sekreter Üye  
Dr. Öztin AKGÜÇ  
Dr. Orhan ALTAN  
Dr. Nüsret ARSEL  
Mehmet BARLAS  
Prof. Dr. Atilla GÖNENLİ  
Osman KAVALA  
Dr. Nezih NEYZİ  
Prof. Dr. Ergun ÖZSUNAY  
Prof. Dr. Reha POROY  
Fethi TANALAY

İCRA KURULU

Dr. Nejat F. ECZACIBAŞI  
Dr. Şahap KOCATOPÇU  
Prof. Dr. Erdoğan ALKİN  
Dr. Nüsret ARSEL  
Özer ÇİLLER





EKONOMİK VE SOSYAL ETÜDLER KONFERANS HEYETİ

GENEL KURUL ÜYELERİ  
(Eylül 1989)

Necati AKÇAĞLILAR  
Dr. Öztin AKGÜÇ  
Nuri AKIN  
Alpaslan ALAGÖZ  
Prof. Dr. Orhan ALDIKAÇTI  
Prof. Dr. Erdoğan ALKİN  
M. Sedat ALOĞLU  
Dr. Orhan ALTAN  
Serhan ALTINORDU  
Mehmet Pınar ARAN  
Hasan ARAT,  
Melih E. ARAZ  
Ersin ARIOĞLU  
Dr. Nüsret ARSEL  
Cemil ATKAY  
Prof. Dr. Mustafa AYSAN  
Mehmet BARLAS  
Haluk BERDAN  
Dr. Metin BERK  
Feyyaz BERKER  
İbrahim BETİL  
Alaattin BEYLİ  
Alber BİLEN  
M. Levent BİRDİNÇ  
Ahmet Aydın BOLAK  
Cem BOYNER

Metin BOYSAN  
Mehmet BUÇUKOĞLU  
Tarkan BÜTTEM  
Ege CANSEN  
Veysel ÇAKIR  
Mehmet Gün ÇALIKA  
Talha ÇAMAŞ  
Sait Haluk ÇATIRLI  
Mehmet ÇELET  
Özer ÇİLLER  
Prof. Dr. Tansu ÇİLLER  
Bülent ÇORAPÇI  
Sağlam DALAMAN  
Ömer DİNÇKÖK  
Ord. Prof. Dr. Sulhi DÖNMEZER  
Necdet DURAKBAŞA  
Aydın DÜNDAR  
Bülent ECZACIBAŞI  
Dr. Nejat F. ECZACIBAŞI  
Selim EDES  
Şeci EDİN  
Şerif EGELİ  
Değer ELÖVE  
Tevfik ERCAN  
Nuri EREN  
Osman ERER

İhsan EREZ  
Özhan EROĞUZ  
Tuğrul ERKİN  
Bahri ERSÖZ  
Dr. Üzseyir GARIH  
Prof. Dr. İsmet GİRİTLİ  
Prof. Dr. Atilla GÖNENLİ  
Prof. Dr. Emre GÖNENSAY  
Cem HAKKO  
Servet HARUNOĞLU  
Mehmet HUNTÜRK  
Murat İLTER  
Murat İNSEL  
Mehmet KABASAKAL  
Prof. Dr. Kemal KAFALI  
Cefi Josef KAMHI  
Bülent KARAĞAÇ  
Tahsin KARAN  
Osman KAVALA  
Halis KAYNAR  
Şerif KAYNAR  
Faruk KEÇELİ  
M. Nail KEÇİLİ  
İlker KEREMOĞLU  
Pınar KILIÇ  
Ali KİBAR  
Ali Ahmet KOCABIYIK  
Dr. Şahap KOCATOPÇU  
Rahmi KOÇ  
Vehbi KOÇ  
Daniş KOPER  
Sait KÖSE OĞLU  
Kemal KURDAŞ  
Prof. Dr. Kemal KURTULUŞ  
Metin MANSUR  
Sait Kemal MİMAROĞLU  
Ahmet İbrahim MÜDERRİSOĞLU  
Dr. Nezih NEYZİ  
Burhan OĞUZ  
Prof. Dr. Orhan OĞUZ  
Prof. Dr. Turhan OĞUZKAN  
Prof. Dr. Osman OKYAR  
Prof. Dr. Mehmet OLUÇ  
Dr. İbrahim ÖNGÜT  
Mehmet ÖNKAL

Ergün ÖZAKAT  
Selahattin ÖZMEN,  
Ertuğrul İhsan ÖZOL  
Raşit ÖZSARUHAN  
Prof. Dr. Ergun ÖZSUNAY  
M. İsmail ÖZSÜRÜCÜ  
Ökkeş ÖZDEMİR  
Prof. Dr. Reha POROY  
Haluk SANVER  
İsmail Ahmet SARPER  
Rasim SELÇUK  
Halit SOYDAN  
Mehmet ŞUHUBİ  
Fethi TANALAY  
Mehmet TANBERK  
Erkan TAPAN  
Şarik TARA  
Mehmet Sinan TARA  
Mustafa TAVİLOĞLU  
Ahmet Tümer TEKELİ  
Mehmet Uğur TERZİOĞLU  
Necip TESAL  
Mehmet Fahim TOBUR  
Osman Nuri TORUN  
Doç. Dr. Zafer TUNCA  
Kaya TURGUT  
Eser TÜMEN  
Kemal TÜRKÜM  
Tunç ULUĞ  
İsmet URAN  
Dr. Güngör URAS  
EROL ÜSER  
Tayfun UZUNOVA  
Osman ÜNSAL  
Prof. Dr. Besim ÜSTÜNEL  
Nejat VERDİ  
Prof. Dr. Vakur VERSAN  
Mustafa Vacit YALMAN  
Tezcan YARAMANCI  
Prof. Dr. Memduh YAŞA  
Selman YAŞAR  
Zekeriya YILDIRIM  
Erol YÜCEL  
TAYYAR ZAIMOĞLU

## İÇİNDEKİLER

Önsöz .....	5
Açılış Konuşması .....	7
Prof. Dr. Merih CELASUN .....	9
Prof. Dr. Erdoğan ALKİN .....	15
Prof. Dr. İzzettin ÖNDER .....	19
GENEL TARTIŞMA	
Sorular .....	25
Cevaplar .....	35



## ÖNSÖZ

1961 yılında kurulmuş olan Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal sorunlarına çözüm yolları araştırmak ve bulabilmek amacıyla düzenlediği paneller, ulusal ve uluslararası düzeydeki konferans ve seminerlerinde konuların ve sorunların açık olarak tartışılmasına olanak sağlar; bilimsel araştırmalara girişir; bu çalışmalarını yayınları ile karar mercilerine ve kamuoyuna duyurur.

13 Haziran 1989 günü İstanbul'da, Etap – Marmara Otelinde yapılan "Para ve Maliye Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi" konulu toplantı, Konferans Heyeti'nin 1989 yılı içinde düzenlediği üçüncü Panel'dir. Takdim ettiğimiz bu kitap, Panel'de görev alan sayın konuşmacıların açıklamaları ile, genel tartışma esnasında ortaya çıkan görüşler ve soru – cevaplar'dan oluşmaktadır.

Konferans Heyeti, böylesine önemli bir konuyu inceleyen değerli konuşmacılara, genel tartışmaya katılan sayın üyelere ve konuklara teşekkürlerini sunar.



## AÇILIŞ

Dr. Şahap KOCATOPÇU (Oturum Başkanı) – Sayın konuklar, Sayın basın mensupları, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti'nin bugünkü Paneline hoşgeldiniz. Başkanımız Dr. Nejat Eczacıbaşı'nın ani bir görevi dolayısıyla yurtdışına çıktığı için bugün o görevi ben üstlenmeye çalışacağım. Konumuzun önemini bugünkü şartlarda daha fazla hissederek duruma geldik. "Para ve Maliye Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi" konusunu sosyal adaletin en iyi müşiri sayılan bu unsurla beraber düşünürsek çok enteresan bir sabah geçireceğimize inanmamız gerekiyor. Üç kıymetli konuşmacımız bu konuda bize yeni düşüncelerin, yeni fikir çarpışmalarının zeminini hazırlayacaklar ve bugünkü programımızda evvela 20'şer dakika konuştuğuktan sonra kısa bir kahve molası vereceğiz; onun sonunda sorularınızı rica edeceğim. Konuşmacılar kendi arkadaşlarının görüşlerini incelerken, sizin sorularınıza da cevap verecekler. Bu toplantının ekonomik ve sosyal hayatımıza olumlu katkılar vermesi dileğiyle, ilk konuşmacımız Sayın Prof. Dr. Celasun'u rica ediyorum.





**Prof. Dr. Merih CELASUN**  
Orta Doğu Teknik Üniversitesi  
İktisat Fakültesi

İlk önce, konuya girmeden bir hususu belirtmek istiyorum. Ekonomik ve Sosyal Edüdler Konferans Heyeti her zaman hem güncel olan, hem de uzun vadeli yapısal özelliği olan konuları seçmekte isabet gösteriyor. Katılımcıların da iştirakiyle, sanıyorum kamuoyunun oluşmasına büyük katkıları oluyor. Hatırlarsanız 70'lerde dışa açılma gündemde değilken, bu konferanslarda dışa açılmanın özellikleri tartışılırdı. Mali sistem kaynak seferberliği tartışılmıştı. Yanılmıyorsam, geçen yıl da yine güncel olan ve aynı zamanda uzun vadeli yönü olan bir konu ele alınmıştı. O da kalkınmada bölgesel boyut, bölgesel dengesizlikler ve bunların giderilmesi idi. Şimdi de çok ilginç bir konu saptanmış oluyor. 6. plan dönemine girerken başlangıç koşullarını değerlendirmek çok önemli. Benim gözlemlerime göre üç konuda bir belirsizlik var. Birincisi yüksek enflasyon oranı ve beklentisi. İkincisi 80'lerde gelir dağılımının bozulduğuna dair çok belirgin işaretler var. İnsanlar sokaklarda çıplak ayaklarıyla gezmeye başladılar. Burada bir sorun var ve iyileştirme gereği ortada. Üçüncüsü de, 80'lerde sanayi ağırlıklı ihracat hamlesini gerçekleştirdik ama, bunu yatırımlarla bütünleştiremedik. 90'lara yönelirken sanayi alanında bir yatırım hamlesine ihtiyaç var, fakat burada da belirsizlikler mevcut. Yüksek faizlerin, enflasyonun ve durgunluğun getirdiği belirsizliklerin yanında Avrupa Topluluğunun yeni endüstriyel koşullarına uyum için uygulayacağımız yöntemler de henüz belirsiz. Önümüzdeki 6. plan ne kadar bu konulara bir çözüm ve açıklık getirirse, kanımca o kadar başarılı olacak. 6. Plan dönemine geçerken karşılaştığımız böyle bir konjonktürde, bugünkü panelimiz, gelir dağılımı ile para ve maliye politikaları arasındaki etkileşimi değerlendirmeyi amaçlıyor. Aslında ben, para ve maliye politikalarının ötesinde, bu sorunu genel ekonomi politikaları çerçevesinde ele almayı tercih ediyorum.

Gelir dağılımı sorununu Türkiye kapsamında tartışmadan önce, bu konuya ülkelerarası perspektifte kısaca değinmekte yarar görüyorum. Panelimizin ilk konuşmacısı olarak, bir genel çerçevenin çizilmesini isabetli buluyorum. Bu konudaki tesbitlerime, gelişmiş piyasa ekonomileri ile, yarı-sanaileşmiş ülkelerde gözlenen gelir dağılımı sorunları arasındaki temel farkları belirleyerek başlamak istiyorum.

Gelişmiş piyasa ekonomilerinde gelir dağılımının, yarı sanaileşmiş ülkelere göre daha düzgün ve oldukça istikrarlı olduğunu gözlüyoruz. Gelişmiş ekonomilerin gelir dağılımında bilhassa şu özellikler göze çarpıyor:

(1) Çalışan nüfusun sektörlere dağılımı ile milli gelirin sektörlere dağılımı arasında önemli farklar göze çarpmıyor. Örneğin, en düşük gelirli sektörün kişi başına katma değerini 1 alırsanız, en yüksek gelirli sektörün kişi başına katma değeri 1,5 veya 2 oluyor. Sektörlerarası ortalama gelir farkları, gelişmiş ekonomilerin gelir dağılımında büyük eşitsizliklere yol açacak ölçülerde oluşmuyor.

(2) Kurumlaşma ve iş bölümü süreçleri, bu ekonomilerde iyi bir gelişme gösterdiği için, çalışan nüfusun büyük bir kısmı ücretli statüsünde istihdam ediliyor. Ücretli işgücünün milli gelirden aldığı pay da yüzde 60 ila 70 dolaylarında stabilize edilmiş durumda. Ücretler büyük ölçüde verimlilik ile ilişkili olduğundan ve sendikal düzenlemeler ile desteklendiğinden, ücret ve kâr oranları oldukça kararlı bir seyir izliyor.

(3) Gelişmiş ekonomilerde, gelir dağılımını dengelemek için güçlü mekanizmaların geliştirilmiş olduğunu gözlüyoruz. Bu mekanizmaların başında, sınıfların orta sınıfa yayılmış olması, sosyal güvenlik konusunda etkin bir teşkilatlanma, vergilemede yatay ve dikey eşitlik, güçsüz kesimlere mülki transferler ve yaygın eğitim sistemleri gelmektedir. Özellikle bu ekonomilerde, gelir farklarını azaltmak için, ailelerin ve bireylerin eğitim harcamalarına büyük önem verdiklerini ve eğitim ile artan hüner veya beşeri sermaye (human capital) stokunu hızla geliştirdiklerini görüyoruz.

Şimdi Türkiye, Meksika, Brezilya, Mısır gibi orta-gelirli yarı-sanaileşmiş ülkelere bakarsak, bu ülkelerin gelir dağılımlarında şu özellikleri tesbit ediyoruz:

(1) Çalışan nüfusun sektörlere dağılımı ile milli gelirin sektörlere dağılım oranları arasında büyük farklar mevcut. En düşük gelirli sektörün kişi başına katma değerini 1 alırsak, en yüksek gelirli sektörün kişi başına katma değeri 7, 8 ve hattâ 10'a kadar ulaşıyor. Türkiye örneğini ele alırsak, çalışan nüfusun yüzde 55-60'ının istihdam edildiği tarım

sektörünün milli gelirden aldığı payın yüzde 15'e doğru düşmüş olduğunu görüyoruz. Yarı-sanaileşmiş ülkelerde, genellikle sektörlerarası kişi başına gelir farklarının çok yüksek olduğunu ve bu faktörün ülke ölçeğinde gelir dağılımını bozduğunu gözlüyoruz.

(2) Yarı-gelişmiş ülkelerde gelir dağılımını etkileyen ikinci özellik, bu ülkelerde çalışan nüfusun ancak yarısından daha düşük bir bölümünün formal ücretli işgücü olması ve diğer bölümünün de aile işçilerini ve kendi başına işgörenleri kapsamasıdır. Ayrıca, ücretli işgücünün milli gelirden aldığı pay, iktisadî koşullara göre önemli dalgalanmalar gösterebilmektedir.

(3) Bu ülkelerde gelir dağılımını dengeleyen mekanizmalar da yeterli ölçüde gelişmemiştir. Sınıf mülkiyetin ve servetin tabana yayılmasını sağlayan sermaye piyasalarının gelişmesi zaman almaktadır. Sendikalaşma oranı düşüktür. Dolaysız vergilerin milli gelir içindeki payını yükseltmekte güçlüklerle karşılaşmakta ve vergi adaleti sağlanamamaktadır. Kamu sektörünün transfer harcamaları genellikle faiz ödemelerine tahsis edildiğinden, sosyal yardımlara yönelik paylar da düşük olmaktadır.

Yarı-sanaileşmiş ekonomilerde gelir dağılımı kalıplarının, özellikle gelir içindeki faktör paylarının, 10-15 yıllık bir perspektifte kararlı bir denge göstermediğini, konjonktürden konjonktüre dalgalanabildiğini de gözlüyoruz. Bu husus, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası ekonomik kuruluşlarda ve birçok ileri üniversitenin iktisat bölümlerinde öncelikli bir araştırma konusu olarak ele alınmaktadır. Bu alanda, kapsamlı ve sistemli bir teorik çerçeve henüz tam olarak geliştirilmemiştir. Ancak yürütülmekte olan araştırmalar, görelî (nisbi) fiyatlar ile gelir dağılımı arasında yakın ilişkiler olduğunu ortaya koymaktadır. Görelî fiyatların da ekonominin iç ve dış dengelerini sağlamak için uygulanan iktisadî politikalarla bir etkileşim içinde olduğu, bugün daha iyi anlaşılmalıdır.

Başlıca görelî fiyatlar, reel döviz kuru, faiz, ücret ve sektörlerin iç ticaret hadlerini kapsamaktadır. Görelî fiyatların analizini de genel denge mantığı içinde yürütmemiz gerekiyor. Başka bir ifade ile, görelî fiyat hareketlerine bir bütün olarak bakmak zarureti ortaya çıkıyor.

Görelî fiyat mantığına göre, bu fiyatlardan bir veya ikisi reel olarak yükseldiğinde, bir veya daha çok fiyatın reel olarak düşmesi gerekiyor. Bu tür değişimler ise sektörlerin ve üretim faktörlerinin milli gelir içindeki paylarını değiştiriyor ve bu bağlamda gelir dağılımını da etkileniyor. Ülke politikaları kadar, dünya fiyatlarındaki değişimler de görelî fiyat sistemini değiştirebiliyor.

Ülkede uygulanan genel fiyat rejimi de görelî fiyat yapısının değişmesinde rol oynuyor. Fiyatların çeşitli sübvansiyonlarla baskı altında tutulduğu sabit-fiyat (fix-price) rejiminde, görelî fiyat değişmeleri asgarî düzeye iniyor. Fiyatların serbest bırakıldığı esnek-fiyat (flex-price) rejiminde ise, görelî fiyatların sabit tutulması zorlaşıyor. Tekelleşmenin fazla olduğu esnek-fiyat rejimlerinde reel ücreti orta vadede korumak daha da güçleşiyor.

Böyle bir genel çerçeveyi çizdikten sonra, Türkiye'de gözlenen gelir dağılımı değişmelerini ana hatlar itibarile inceleyebiliriz.

Bizim Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde yürüttüğümüz araştırmaların bulgularına göre, Türkiye gelir dağılımının 1973-78 döneminde az da olsa olumlu bir gelişme gösterdiğini, 1978-83 döneminde ciddi bir bozulma göstererek, 1983'deki gelir eşitsizliğinin 1973'e göre artmış olduğunu anlıyoruz. 1984-88 döneminde de bozulma eğiliminin biraz azalarak devam ettiğini tesbit ediyoruz.

1970'lerin ortalarında sağlanan iyileşmenin ardında en önemli etken olarak, Türkiye'nin bu dönemde büyük boyutlarda dış kanak kullanmış olmasını gösterebiliriz. Geniş ölçekli dış borçlanma karşısında Türk lirasının diğer paralara göre fazla değerlendiğini, ithalatın ucuzlayıp bolladığını, iç faizin düştüğünü, iç piyasalara dönük sanayi üretiminin canlandığını ve bu koşullarda reel ücretlerin arttırılabildiğini gözlüyoruz. Ayrıca o dönemin millî gelir düzeyine göre büyük bir dış borçlanmanın, kamu finansmanına bir rahatlık sağladığını ve tarım gelirinin sübvansiyon politikaları ile desteklendiğini hatırlatmak istiyoruz. Diğer bir ifade ile, 1974-77 döneminde dış kaynak girişinin bolluğu, görelî fiyat sisteminde tarım üreticileri ve tarım-dışı ücretliler lehine bir gelişmeye neden olmuş ve böylece gelir dağılımında nisbi bir iyileşme sağlanmıştır.

Ancak bu süreç 1977'den sonra Türkiye'yi yine dış kredi bulamaz duruma getirmiş, net kaynak girişi azalmıştır.

Bu durumda, mevcut sanayi kapasitelerine dayalı bir ihracat hamlesi, yaşamsal bir önem kazanmıştır. Böyle bir hamlenin gerçekleştirilmesi ve dış rekabet gücünün kısa vadede arttırılması amacı ile reel devalüasyonlar yapılmış, reel ücretler düşürülmüş ve tarım sübvansiyonları azaltılmıştır. Başka bir deyişle, görelî fiyat sistemi, bu kez tarım sektörü ve tarım-dışı ücretli kesim aleyhine değişmiş, sektörlerarası gelir farkları artarken, gelir dağılımı da olumsuz etkilenmiştir.

1985 sonrası dönemde ağırlaşan dış borç servisi, kamu maliyesine yeni yükler getirmiş, gelir dağılımını mâlî politikalarla iyileştirmeye imkânları daralmıştır.

Türkiye'de gelir dağılımının dalgalanması ile ilgili tesbit ve yorumlarımızı sizlere sunduktan sonra, kısaca, kamu maliyesi üzerinde durmak istiyorum. Maliye politikaları ile ilgili gözlemlerimi, Panel'in diğer iki sayın konuşmacısının tamamlayacağı kanısındayım.

Bu konuda değinmek istediğim husus, kamu sektöründe kaynak mobilizasyonudur.

Türk kamuoyunun, kamu sektörü finansmanını bir bütün olarak izlemekte yetersiz kaldığı kanısındayım.

Kamu finansmanını, salt konsolide bütçe kapsamında değil, KİT'leri, bütçe-dışı fonları ve mahallî idareleri de içine alan bir çerçeve içinde tahlil etmek gerekmektedir. Böyle bir tahlil, 1983 sonrası dönemde kamu gelirlerinin milli gelir içindeki payının arttığını göstermektedir. Ancak bu artış içinde, dolaysız vergilerin payının çok düşük olduğunu ve devletin dolaylı vergilere, fon kesintilerine ve KİT zamlarına ağırlık verdiğini görüyoruz. Bu tür bir kaynak yaratma çabası, enflasyonu maliyetler yönünden körüklemekte ve gelir eşitsizliğini arttırmaktadır.

1985 yılından itibaren, kamu gelirlerinin artışından daha hızlı bir tempoda, cari transfer harcamalarının arttığını gözlüyoruz. Cari transferlerin büyük bir kısmı faiz ödemelerini kapsadığından, bu grup harcamaların sosyal denge işlevi de azalmıştır. Böyle sıkışık bir durumda, kamu sektöründe yatırım kaynağı yaratmak için kamu görevlilerinin ücret ve maaşları da baskı altında tutulmuştur. Bu etkenler gelir dağılımının daha da bozulmasına yol açmıştır.

Dış ve iç borç faizlerinin baskısı ile genişleyen kamu açıklarının finansmanı cephesinde, enflasyon adaletsiz bir vergileme yöntemi olarak işlevini sürdürmektedir. Enflasyon, rezerv paranın reel değerini düşürmekte, rezerv parayı tutan kesimlerden kamu kesimine doğru bir reel kaynak aktarımına neden olmaktadır. İçinde bulunduğumuz ekonomik ortamda, kamu finansman olayına bu açılardan baktığımızda, kamu maliyesinin dengeye getirilmesinin mutlaka zorunlu olduğu sonucuna ulaşıyorum. Bu açıklamalardan sonra, sözü sayın Prof. Alkin'e bırakmak istiyorum.



**Prof. Dr. Erdoğan ALKİN**  
İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi

Sayın Başkan, sayın konuklar. Meslekdaşım Celasun'un açıklamalarından da anlaşılacağı üzere, özel amaçlı bir gelir dağılımı politikası uygulanmazsa, gelir dağılımını düzeltmek de pek mümkün değildir. Daha doğrusu gelir dağılımının düzelmesi otomatik mekanizmalara bırakıldığında bu otomatik mekanizmaların (sadece Türkiye'de değil, sanayileşmiş ülkelerde dahi) bu işlevi yerine getiremediği görülüyor. Aslında büyüme hızının yüksek olduğu dönemlerde gelir dağılımındaki nisbî bozulmanın farkına varılmayabilir. Çünkü belli grupların milli gelirden aldığı pay azalır, fakat mutlak olarak gelirleri yükselebilir. Böylece nisbî bozulmanın farkına varamayabilirler. Ama büyüme hızı düşüp nisbî bozulma mutlak bozulma haline dönüşürse geniş kitlelerin bunu farketmemesi mümkün değildir. Oransal değişikliklerin kişiler tarafından farkına varılması kolay değildir ama tek tek mutlak bozulmanın farkına varmamak da yine mümkün değildir. Bu durumda doğrudan doğruya gelir dağılımına yönelik bir politika izlenmezse, gelir dağılımının düzelmesine de imkân yoktur. Doğal olarak iktidarlar da seçmenlerden oy alamazlar. Gelir dağılımını düzeltmek neden önemlidir? Bu yalnızca iktidarın seçmene bir yaranma aracı mıdır, yoksa toplum için de gerekli midir? Gelir dağılımını düzeltmek özellikle bizim gibi yeni sanayileşmekte olan ülkeler açısından bir zorunluktur. Gelir dağılımını düzeltmeden hızlı kalkınmanın, sosyal, iktisadi ve siyasal gelişme elde etmenin imkânı yoktur. Türkiyede gelir dağılımının bozuk olduğunu söylemek o kadar zor bir şey değil. Hızlı enflasyon dönemlerinde herkes gelirini enflasyona göre ayarlayamayacağından birçok grubun gelir dağılımındaki nisbî durumunun bozulduğu açık. Ama bu bozukluğun derecesini ve enflasyon dışında başka hangi nedenlerden kaynaklandığını bilmeden bir gelir dağılımı politikası uygulamak ve gelir dağılımını düzeltmek de kolay değil; daha doğrusu mümkün değil. Rastgele bir maaş

ve ücret zammı politikasıyla gelir dağılımını düzeltelim derken, başka bir grubun gelir durumunu, gelir dağılımındaki durumunu kötüleştiririz. Türkiye'de istatistikler ve bilgiler yeterli olmadığından gelir dağılımının özellikle aileler arasındaki bölünüşünü tesbit etmek kolay değil. D.İ.E. üç kez deneme yaptı, hane halkı anketleriyle aileler arasındaki gelir dağılımını tesbit etmek istedi. Fakat üç anketin de sonuçları birbirini tutmadığından, gelir dağılımı araştırması sonuçsuz kaldı. Ben D.İ.E.'nin hükümetin talimatıyla bu araştırmayı sonuçsuz bıraktığı kanısına katılmıyorum. Böyle bir şey olamaz. Ancak Türkiye'de veri yok diye, veri toplanamıyor diye, hane halkı anketiyle gelir dağılımı tesbit edilemiyor diye, bu işin ucunu bırakamayız. Madem ki gelir dağılımını düzeltmek zorunlu oluyor, şu halde gelir dağılımının bozulma derecesini tesbit etmek de bir zorunluk haline geliyor. Aslında bir takım tahmin metodları var. Sayın Celasun bunların bir kısmından söz etti. Acaba Türkiye'de gelir dağılımı bozukluğunun arkasında bir servet dağılımı bozukluğu yatıyor mu? Bu önemli bir konu, çünkü gelir dağılımı bozukluğunun arkasında servet dağılımı bozukluğu varsa, durumu düzeltmek o kadar kolay değildir. Çünkü gelir dağılımı bozukluğuna servet dağılımı bozukluğu statik bir yapı veriyor. Türkiye'de böyle bir durum var mı? Ne yazık ki bilmiyoruz. Acaba sade ücret-maaş zammıyla veya zenginden çok vergi alıp fakirden az vergi alarak gelir dağılımını düzeltmek mümkün müdür? Çağdaş vergileme teorisine bakacak olursak, salt vergilemeyle gelir dağılımını düzeltmek pek kolay gözüküyor. Çünkü vergi alırken fakiri gözetken devlet, aldığı vergileri kamu harcamalarında kullanırken aynı özeni göstermiyorsa, bu takdirde bir eliyle gelir dağılımını düzeltme manevrası yaparken, öbür eliyle yine gelir dağılımını bozuyor demektir. Kentlerde 7 milyon ailenin yaşadığı ve bu 7 milyon ailenin 8 milyonunun emekçi ailesi olduğu tahmin ediliyor. Acaba geri kalan 4 milyon aile kimlerden oluşuyor? Ne gelir kazanıyorlar? Bunu tesbit etmemiz mümkün değil. Bunun 500 bini varlıklı aileler olsun, 1 milyon da işsiz ailesi var. Yaklaşık 1.5 milyon esnaf-sanatkâr ailesi mevcut. Böylece geriye 1-1.5 milyon aile kalıyor. Kısacası aile sayısına ve bunların gelir dağılımı içerisindeki grup durumuna baktığımızda bir takım bilinmezler içerisinde olduğumuzu görüyoruz. Ayrıca tarımda çalışan işçilerin ne ücretleri, ne de bölgeler arası dağılımı hakkında bir fikrimiz yok. Tarımsal ücretlerde bölgeler arası büyük farklar olduğunu biliyoruz. Şimdi Türkiye'de gelir dağılımı bozukluğunun derecesinin ve nerelerden kaynaklandığının tesbit edilmesi gerektiğini artık daha iyi hissetmekteyiz; herhalde politikacılar da hissediyorlar. Gelir dağılımını neden düzeltmek lazım? Bu konunun önce bir insanlı yanı var. Ama bunun yanında birçok pratik yönleri de mevcut. Gelir dağılımı bozukluğu toplumsal ve siyasal bunalım yaratıyor. Acaba Türki-



ye'de gelir dağılımı bunalım yaratacak derecede bozuldu mu? İşte bunu çok iyi bilmiyoruz. Onun için gelir dağılımı bozukluğunun derecesini tesbit etmemiz şart. Gelir dağılımı bozukluğu başka pratik sakıncalar da yaratır. Bir kere, verimliliği düşürüyor. Toplam maliyet içerisinde emek maliyetinin payı çok düşükse, emeğin verimliliğini çok yükseltmek için fazla çaba harcanamaz. İkincisi, emekçiler düşük ücret alıyorlarsa ve verimliliklerini arttırdıkları zaman ücretlerinde anlamlı bir yükselme olmuyorsa, bu konuda pasif kahırlar. Yani gelir dağılımı bozukluğu verimliliğin düşük kalması yönünde çifte olumsuz etki yaratır! Bir diğer konu, düşük ücret ve düşük gelirin insan kalitesini düşüren bir olay olmasıdır.

Çalışan bir kişinin zihni sürekli sıkıntısıyla meşgulse, bu insandan verim beklemek, bu insandan kendi kalitesini yükseltmesini beklemek mümkün değildir. Bu konu bizim gibi toplumlarda, sadece kamu sektöründe değil, özel sektörde de sakıncalı bir dereceye gelmiştir. Türkiye'de yarı lüks ve lüks sayılabilecek tüketim mallarının piyasa potansiyelinin daha yüksek olması gerekiyor. Tabii bir Batı ülkesi kadar yüksek değil, ama kişi başına gelire ve bu malların tüketim düzeyine baktığımızda piyasada hâlâ büyük potansiyel olduğunu görüyoruz. Fakat bir bunalım döneminde, önce bu mallara talebin azaldığı gözlemleniyor. Bu konuda gelir dağılımı bozukluğu çok önemli bir rol oynuyor. Eğer gelir dağılımı çoktan bu mallara doyum derecesine varmış kişilerin lehine, ama doyum noktasından çok uzak olan ailelerin aleyhine bozuluyorsa, piyasadaki bu potansiyeli istismar etmek mümkün değildir. Şu halde sanayi mallarına talebin canlanması, gelir dağılımının düzelmesi şart olarak görünüyor. Demokrasiyle idare edilen ülkelerde gelir dağılımına özen göstermek şart oluyor. Çünkü aksi takdirde seçmen oy vermiyor. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımını düzeltmek için genellikle ısrafa neden olan başka bir yol deniyor. Büyüme hızını hep yüksek tutmaya çalışmak ve toplumsal amaçlı yatırımlara, alt yapı yatırımlarına öncelik vermek. Bu sadece Türkiye'ye mahsus bir sorun değil. Bütün gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımını doğrudan düzelterek politikalar yerine, dolaylı yoldan düzeltir gibi gösteren yüksek büyüme hızına, sosyal amaçlı ve alt yapı yatırımlarına yönelik politikalar uygulamıyor. Oysa hükümetler böyle dolambaçlı yollarla halkın kişisel refahını arttırma yolunu seçeceklerine, gelir dağılımını doğrudan düzeltmeye yönelik politikalar uygulamasalar, sonuç daha sağlıklı olur ve israf önlenir. Tabii burada para ve maliye politikalarının da son derece önemli bir yeri var. Meselâ bugün Türkiye'de oldukça yüksek maaş ve ücret zamları yapıyor; fakat bunun sağlıklı kaynağı olmadığından, finansmanı için tabiidir ki ya para basmaya, ya iç borçlanmaya, veya Kit zamlarına başvurulacaktır. Şu halde böyle bir politika, sonunda hem

## PARA VE MALIYE POLİTİKALARININ GELİR DAĞILIMINA ETKİSİ

emekçilerin milli gelirden aldığı payda anlamlı bir değişme meydana getirmeyebilir, hem de hane halkı gelir dağılımında önemli bir değişiklik olmayabilir. Yani gelir dağılımı politikasının arkasında onu takviye edecek bir para ve maliye politikasının gerektiği ortaya çıkıyor. Teşekkürler ederim Sayın Başkan.

**Prof. Dr. İzzettin ÖNDER**  
İstanbul Üniversitesi  
Maliye Enstitüsü

Benden önce iki değerli öğretim üyemiz konuşup devletle ilgili önemli sorunları dile getirdikten sonra benim konumum zorlaştı. Bu bağlamda devletle ilgili neler söylemem gerektiği konusu kafamı kurcalamaya başladı. Hemen başlangıçta, devletin niteliği ile ilgili bir saptama yapmak ihtiyacı duyuyorum. Genelde, devleti otonom bir biçimde, kendi başına karar alabilen, sonsuz emirler yağdırabilen, her tür düzenlemeler yapabilen bir örgüt olarak algılıyoruz. Oysa, “devlet” bir tür yansımadır; bu niteliği ile devletin aldığı kararlar, ekonomide dayatılan dar tabanların tercih ve tahditlerini yansıttığı ölçüde “toplumsal” olma niteliğinden uzaklaşmakta ve güdümlü hale dönüşmektedir!

Devletin bir tür yansıma olduğunu ve bu niteliği ile aldığı kararlar da tam bağımsız olmadığını, “kamu açıkları” kavramı ile örneklendirebiliriz. “Kamu açıkları” nedir? Devlet ya vergi toplayamıyor ve/veya harcamalarını kısamıyor ve bu ilişkiden “kamu açıkları” denen soyut bir kavram, biraz da hedef saptırıcı bir biçimde ortaya çıkıyor. İşte böyle bir yaklaşım çerçevesinde, müsamahalarına sığınarak söylemek isterim ki, sayın Celasun'un kullandığı kesinlikteki “kamu açıkları” kavramı benim için fiktif bir nitelik taşımaktadır.

Buradaki sorun sadece bir tanımlama meselesi olsa idi, fazla önemli görülme-yebilirdi. Fakat olaylara bir “sebe-sonuç” ya da “problemi saptama – çözüm bulma” bağlamı içinde yaklaşım yapıldığında, sorunların oluşum yeri ve niteliği önemli olmaktadır. Zira açıktır ki, sağlıklı çözüme ulaşmak ancak sorunların sağlıklı saptanması ile olasıdır. İşte, bu bağlamda şu açıkça görülmektedir ki, “kamu açıkları” denen kavram, bize sosyo-ekonomik olayın ne oluşum ne de tedavi yeri hakkında doğru bilgi vermektedir. Bu yönü ile, böyle bir tanımlama hedef sapmasına yol açmaktadır. Devlet, vergi gelirlerini yükseltse ve/veya giderlerini kıs-

sa, "kamu açıkları" ortadan kalkabilir, ancak ekonominin başka bir yerinde açıkça belirir. Görülüyor ki devletin sorunu diye algıladığımız bir dolu problem, aslında ekonominin farklı yerlerinde oluşan, fakat devlete yansıyan ve bizim bu nihaî aşamadaki yeri ve görünümü ile algıladığımız sorunlardır. Diğer bir ifade ile, toplumun çeşitli yerlerinde oluşan sorunlar, bir drenaj sistemi içinde, kollektörlerle devlete bağlanıyor ve devlet o problemlerin, dolayısıyla de tepki ve şikâyetlerin yoğunlaştığı yer oluyor. Ücretler düşük oluyor, devleti hedef alıyoruz; enflasyon oluyor, bütçe açık verdi diye devleti hedef alıyoruz, vb.. Oysa tüm sorunlar, bu arada israf dahi, büyük bölümü itibarıyla ekonominin çok çeşitli kesimlerinde oluşuyor, ancak bunların yansımaları devlette görülüyor.

Metod ile ilgili bazı noktalara kısaca değindikten sonra, asıl konumuz olan gelir dağılımı meselesine gelelim ve kamu maliyesi bağlamında sorunu tartışmaya başlayalım. Türkiye'de gelir dağılımı bozukluğu gerçekten çok önemli boyutlara ulaşmış durumda. Toplumun bir sosyal kriz eşiğine getirmiş olan bu sorunun tartışılması, hiç kuşkusuz fevkalâde olumlu bir gelişme olarak görülmelidir. Toplumda bir sorunun krize dönüşme eğilimine girmesi, o sorun üzerinde insanları düşünmeye ittiği için, özünde olumludur.

Teorik olarak, kamu maliyesinin ekonomideki rolü, piyasa işleyişi sonucunda ortaya çıkan bozukluklara müdahale ederek, bunları düzelterek, ekonominin düzenli çalışmasını sağlamaktır. Bugün burada gelir dağılımı bozukluğunu tartıştığımıza göre, piyasanın işleyişi gelir dağılımını bozuyor, bunun düzeltilmesi yönünde kamusal araçların nasıl kullanılabileceği araştırılıyor. Sorunun ilk aşamasında, yani özel sektörün işleyiş biçiminin gelir dağılımını bozduğu, bugünkü tartışmaların ışığında bir gerçek olduğu konusunda hiçbir tereddüt söz konusu değildir. Bu itibarla, ben tartışmayı kamu maliyesine ilişkin boyutlara çekmeye çalışırken, birinci aşama üzerinde durmayı, sadece düzeltme konusunda kamusal araçlardan nasıl ve ne denli yararlanılabileceği meselesini irdelleyeceğim. Söz konusu irdeleme içinde, devletin gelir dağılımını ne dereceye kadar düzeltebileceğini ya da, bir diğer yönü ile, nasıl daha fazla bozabileceğini tartışacağım.

Gelir dağılımı bozukluğunun düzeltilmesi görevinin teorik olarak devlette olması, sorucun bir tür kamu hizmeti olarak algılanmasından kaynaklanmaktadır. Diğer bir ifade ile, gelir dağılımının düzeltilmesi ile oluşan yarar, bir tür kamu hizmeti olarak görülmektedir. Gerçekten, nasıl ki gelir dağılımı bozukluğu bir sosyal krize yol açıp sistemi tehdit etmeye başladığında oluşacak maliyet, toplumsal maliyet olarak algılanmıyorsa, aynı şekilde, söz konusu krizi önlemeye yönelik önlemlerin ortaya koyduğu yarar da toplumsal yarar olarak algılanmaktadır. Yarar

sağlayan her hizmette olduğu gibi, bir yanda yarar, diğer yanda ise, bu yararı üretmede kullanılacak kaynakların maliyeti vardır. Gelir dağılımının düzeltilmesi ile sağlanan yarar, sosyal ve ekonomik düzenin korunmasıdır. Bu yarar, belirli maliyetlerle gerçekleştirilmektedir. İşte bu iki faktörün bir araya gelmesi sonucunda oluşan denge, "sosyal denge" olarak bilinmektedir. Daha yalın bir ifade ile söylemek gerekirse, daha düzgün bir gelir dağılımı elde etmek için bazı kişilerin maliyete katlanması (ilâve vergi vermek gibi) gerektiğine göre, aynı kişiler bu maliyet karşılığında belirli bir yarar elde etmelidir. Elde edilen yarar ise, sistemin korunmasıdır. Bu tahlilde, gelir dağılımını düzeltmeye yönelik kaynaklar, ancak maliyet (sosyal kriz) gündeme geldiğinde sağlanabilir. İşte devletin bir arabulucu gibi devreye girip sağladığı çözümün niteliği ve boyutu budur.

J.S. Mill'den beri bildiğimiz bir olgu var: üretim bir teknik olay olarak hemen her toplumda benzer koşullarda gerçekleştirilir, buna karşılık bölüşüm ise, aynı derecede teknik bir olgu değildir. Bölüşümün belirlenmesinde sosyal kurumlar ve sosyal bilinç düzeyi önemlidir. Belirli bir gelir dağılımı, sosyal bilinç düzeyi yüksek olan bir toplumda, sosyal bilinç düzeyi geri olan bir topluma göre daha fazla sorun yaratmaya adaydır. Dolayısıyla sosyal bilinç düzeyi ile, gelir dağılımını düzeltmek için gerekli kaynak miktarı arasında doğrusal bir ilişki söz konusudur.

Ekonomi işlerken kendi düşünce sistemini ve sosyal bilinç düzeyini belirler. Bu kurumların oluşumunda hakimiyeti elden kaçırmamak için devlet kurumu ve hattâ bilim ve bilimsel kurumlar dahi olabildiğince denetim altına alınmaya çalışılır. Nitekim iktisat teorisinin gelişim çizgisine baktığımızda, gelir dağılımı sorununa yeterince ve doyurucu bir yaklaşım olmadığını görüyoruz. Gelir dağılımı sorunu ile daha çok filozoflar ve teolojistler uğraşmak durumunda kalmıştır. Günümüz bilim adamları ise, sermaye birikiminin sağlanabilmesi için gelir dağılımının bozulması gerektiğini ya da bazı sosyal adalet yaklaşımlarının ekonomik gelişmeyi yavaşlatabileceğini savunabilmektedir.

Gelir dağılımının düzeltilmesi bağlamında devlet örgütünü ve bunun içinde de mâlî araçları inceleme alanına getirdiğimizde, sonucu net olarak görebilmenin çok zor olduğunu, çok karmaşık bir doku ve işleyişle karşı karşıya olduğumuzu anlarız. Bir kurum olarak siyasal güç, toplumdaki bazı yapıları oluşturur ve bunları korur. Siyasal güç söz konusu dokuları oluştururken, bir yandan sistemi rahatlatırken, diğer yandan da ekonomik işleyişi perdeleyerek toplumsal potansiyelleri yatıştırır.

Piyasada oluşan gelir dağılımına müdahale etmede devletin elinde çok çeşitli araçlar bulunmaktadır. Bunların başında, hiç kuşkusuz, siyasi ve idari kararlar gelmektedir. Bununla birlikte, özellikle maliye politikası bağlamında devlet, kamu harcamalarını ve kamu gelir sistemini kullanabilir. Örneğin, ücretler üzerine, doğrudan ücret tahdidi yanında, Yüksek Hakem Kurulu gibi, dolaylı denetim mekanizmaları getirilerek, politikalar gölgelenebilmektedir.

Toplumda etkin gruplar, özellikle kaynak sıkışıklıkları döneminde yoğunlaşarak, gelir dağılımını kendi yönlerinde değiştirebilmek amacıyla politika önerileri geliştirip, bu yönde kamuoyu yaratma çabası içine girmektedir. Bunun tipik örneğini ise, amortisman sistemlerinde değişiklik ya da işletme kârlarının enflasyona göre düzeltilmesi önerileri ile vergi yükünün hafifletilmesi çabaları oluşturmaktadır. Bu tür öneriler, özel tasarrufların erimemesine yönelik önlemler olarak topluma tamtılıyorlarsa da, özellikle lüks ve göstermelik tüketimin ağırlıklı olduğu koşullarda öngörülen sonucun oluşabilmesi kuşkuyla görülmektedir. Kaldı ki, aktiflerin yeniden değerlendirilmesi ve/veya kârların enflasyona göre düzeltilmesi, tamamlayıcı önlemler alınmadıkça hem enflasyonu daha da körükleyici, hem de böylece oluşacak yükü, daha büyük bir bölümü ile diğer gruplar üzerine aktarıcı nitelikler taşımaktadır.

Vergi, kamusal harcamaların, topluma yük yıkma süreci olarak, gelir dağılımı bağlamında özel önem taşımaktadır. Dünyadaki demokrasi gelişmelerinde “vergi hakkı” ya da vergilerin ve harcamaların denetlenmesi mücadeleleri hep böyle bir sebebe dayalı olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle ülkemizdeki uygulamadan yola çıkılarak, böyle bir siyasal hakkın kullanılmasında iki önemli uygulama burada belirtilebilir. Bunlardan birincisi, fon uygulamasıdır. Diğer özellikleri bir yana, fon bir tür vergidir. Dolayısıyla açık ve seçik olarak izlenebilmelidir. Oysa, geliştirilen uygulamada çok çeşitli fon sistemi ile, sonuçta ortaya çıkan durumun net olarak algılanması oldukça bozulmaktadır.

Vergi ve harcamaların kamuoyu tarafından denetlenmesinde diğer önemli bir engel ise, teknik olarak “vergi harcaması” adı verilen, vergi istisna ve muafiyetleridir. Çok teknik sebeplere bağlı olarak uygulananlar dışında, vergi istisna ve muafiyetlerin anlamı, devletin önce vergiyi alıp, ikinci aşamada yine aynı yere mâlî yardımda bulunmasıdır. Ancak böyle bir yol izlendiğinde, nerelere mâlî yardım yapıldığı açıkça belirginleşir ve belki de siyasal itirazlara yol açabilir. Oysa açıklıkta yürütülen bir mâlî teşvik sistemi, hiç kuşkusuz hem kaynakların daha âdil dağılımı, hem de etkin kaynak kullanımı açıklarından daha rasyo- neldir.

Gelir dağılımı bağlamında kamu harcama kanalları da oldukça büyük bir öneme sahiptir. Devlet yüksek gelir gruplarına yönelik harcamalara ağırlık verdiğinde gelir dağılımı etkisi farklı, düşük gelir gruplarına yönelik harcamalara ağırlık verdiğinde gelir dağılımı etkisi farklı olur. Burada eğitim ve sağlık ayrı bir yere sahiptir. Beşerî sermaye oluşumunda önemli yeri olan eğitim hem sosyal mobilite sağlamada, hem de geliri yükseltip gelir dağılımını düzeltmede önemli bir kalem olarak görülmektedir.

Ancak gerek eğitim, gerek sağlık harcamalarının öngörülen sonucu sağlamada etkili olması, iki ciddi koşulun birarada gerçekleşmesine bağlıdır. Bunlardan birincisi, faktör piyasalarının monopolcü olmamasıdır. Faktör piyasalarının monopolcü olduğu koşullarda, üretime bir girdi olarak eğitim ve sağlık hizmetleri kendilerinden beklenen sonucu sağlamada zayıf kalır.

Eğitim ve sağlık harcamalarından gelir dağılımı bağlamında arzulanan sonucun alınabilmesinin ikinci kaçınılmaz koşulu ise, bu harcamaların finansman yönetimidir. Eğer söz konusu harcamalar, göreceli olarak düşük gelir grupları üzerine yıkılan yüklerle finanse ediliyorsa, gelir dağılımı daha da bozulmuş olabilir. Bu konuda Selowsky vb. ların araştırmaları ilginçtir.

Toplumda oluşan gelir dağılımı, her aşamada kendi sosyolojik dokusunu da oluşturmaktadır. Nitekim gelir dağılımının çok bozulduğu dönemlerde ortaya çıkan toplumsal kriz nasıl bir sosyal doku ise, gelir dağılımının bu denli bozulmadığı dönemlerde gözlemlenen toplumsal uyum da benzer bir sosyal dokudur. Bu iki doku arasındaki fark şudur ki, birinci doku saldırgan ve patlayıcı özellikler taşıdığı halde, ikinci doku, bunun tam tersi, uysal, uzlaştırıcı ve teslimiyetçi özellikler taşımaktadır.

Toplumsal kriz dönemlerini bir tarafa bırakarak asıl olan ikinci dokuyu incelemeye geçsek, toplumsal uyum ve teslimiyetçi özellikler taşıyan bu dokunun, gelir dağılımını düzeltme yönünde önemli bir engel oluşturduğunu görürüz. Böyle bir doku içinde göreceli olarak varlıksız kişi ya da gruplar, içinde buldukları durumu bir tür katı doğa-kurallı ya da mekanik olgu olarak algıladıkları ve bu durumu sürdürmeye yönelik kurumlara karşı pasif kalırlar. Göreceli olarak varlıklı ve etkin gruplar ise, söz konusu durumun sürüp gitmesi için, gerekli toplumsal örgütlenme ve fikir oluşturma faaliyetlerini eksiltmeden sürdürürler. Böylece bir tür sosyal uzlaşma sağlanmış olur.

Toplumsal doku ya da zihniyet ile ilgili ilginç örneği, özel sektörde ve kamu sektöründe insanların davranışlarının farklı algılanıp eleştiri-

## PARA VE MALIYE POLİTİKALARININ GELİR DAĞILIMINA ETKİSİ

rilmesi oluşturabilir. Hakim zihniyet, servetin özel kesimde kazandı-  
ğı, değerin özel kesimde yaratıldığı olduğundan dolayı, malvarlığının  
ya da servetin her iki kesimdeki kullanımını farklı algılanmaktadır. Her  
iki kesimdeki bireylerin aynı sıklıkla yurt dışı seyahatlere gitmesi fark-  
lı yorumlanmaktadır. Yine benzer şekilde, her iki kesimde de görülen is-  
rafta, kamu kesimi daha suçlu görülmektedir.

Servetin ya da paranın sahibinin kim olduğu konusunda toplumda  
oluşan sosyal doku, mevcut durumu onaylamakla, gelir dağılımının dü-  
zeltilmesi yönünde atılabilecek adımları engellemektedir.

Teşekkür ederim, sayın başkan.



## GENEL TARTIŞMA SORULAR

Prof. Dr. Besim ÜSTÜNEL – Sayın Başkan, çok teşekkür ederim. Bu sabah gerçekten ilginç üç konuşma izledik. İlginç olmakla birlikte bu konuşmaları seminerin başlığıyla fazla ilgili bulamadığımı sözlerimin başında belirtmek istiyorum. Çünkü seminerin konusu “para ve maliye politikalarının gelir dağılımına etkisi” olarak saptanmıştır. Oysa benim bildiğim kadarıyla para ve maliye politikaları, gelir dağılımı politikasının olağan araçları değildir. Yine bildiğim kadarıyla, ekonomi politikası teorisinde üç temel kural vardır. Birinci kural, ekonomi politikasındaki “amaçlarınızın” sayısı kadar araçlarınızın olması gerekir. Buna amaç-araç sayı eşitliği kuralı, ya da Timbergen kuralı denir. İkincisi, Robert Mendell’in adını taşıyan kuraldır. Yani, amaçlarla araçlar arasında uyum sağlanması ilkesi, yani burada elinizdeki enstrümanların herbirini en uygun amaca yöneltmek gereği (Assignment Problem) vurgulanır. Üçüncü kural ise, doğru amaçlara doğru araçlarla ulaşmaya çalışsanız bile hedeflerinize genellikle aşama aşama yaklaşabilirsiniz. Yani, birdenbire ulaşamazsınız. Gelişmiş ülkelerde ekonomi politikalarının makro düzeyde iki ana hedefi vardır: İşsizliği en aza indirmek ve dış ekonomik ilişkilerde denge sağlamak; bunlara ulaşırken de fiyat istikrarını korumak. Genellikle dış dengeyi sağlarken ekonomi politikası araçlarından birini, iç ekonomik dengeyi sağlarken de başka bir aracı kullanmanız gerekir. Yanlış “assignment” (görevlendirme) yaparsanız, o zaman başarısız olursunuz. Doğru assignment yaparsanız bile, ancak adım adım ilerleyebilirsiniz. Ekonomi politikasının temel kuralları bunlardır. Ama bunların hiçbirinde “para politikası” ya da “maliye politikası”, yani ekonomide makro dengeleri sağlamak için kullanılan iki temel enstrüman, “gelir bölüşümünü” de düzeltlen bir politika aracı olarak kabul edilemez. Hattâ dikkat edilmezse bu politikaların uygulanması sonucu gelir dağılımı daha da bozulabilir. Nitekim bugün bu olumsuz etkilerden de söz edildi. Türkiye gibi bir toplumda, ne para politikasının ne de maliye politikasının enstrümanlarını kullanarak, yani ver-

gilerde marjinal düzeltmeler yaparak ya da kamu harcamalarında bazı sosyal fonlara aktarmalar yaparak gelir bölüşümünde anlamlı bir iyileşme sağlayabilirsiniz. Bir ulusal ekonomide gelir bölüşümünü daha dengeli duruma getirmek ancak uzun dönemde gerçekleştirilebilecek çok yönlü bir operasyondur. Bunu kısa dönemli konjonktür politikalarıyla, makro-ekonomik yönetimle karıştırmamak gerekir. Değınmek istediğım bir başka önemli nokta, gelir bölüşümündeki dengesizliklerin kaynağı ile ilgilidir. Gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde yapılan gelir bölüşümü araştırmalarına göre, gelir dağılımındaki büyük dengesizliklerin başlıca üç temel kaynağı vardır.

Bir tanesi eğitimdeki farklılaşmadır; yani, insanların yaşam boyu elde ettiğı gelirlerin -aktif çalışmaya başladığı andan emekli oluncaya kadar elde ettiğı gelirin- çok önemli bir bölümü, ki bazı ülkelerde bu oran %75-80'e kadar çıkmaktadır, insanların yetişme çağında elde edebildiğı eğitim düzeylerine ve fırsat eşitliğinden yararlanma olanaklarına bağlıdır. Dolayısıyla bir toplumda yetişme çağındaki insanlara eşit fırsatlar verip dengeli bir eğitim düzeyi sağlayamazsak, ömür boyu elde edilecek gelirden önemli farklılıklar ortaya çıkacaktır. Daha sonra bu farkların bir bölümü özel vergileme yöntemleri ile azaltılsa bile, yine de çok büyük dengesizlikler sürüp gidecektir.

İkinci önemli kaynak "servet" farklarıdır. Yani, gelir yaratma kapasitesi olan "mal varlıkları". Bunların başında da toprak ve taşınmaz mal mülkiyetinin dengesiz dağılımı gelmektedir. Bir adamın 75 bin dönüm, 80 bin dönüm sulu arazisi varsa, bu adamdan alabileceğımız gelir ve arazi vergileriyle "bölüşümdeki adaletsizliği" önemli ölçülerde azaltamazsınız. Dolayısıyla vergileme ya da devlet harcamalarını içeren "maliye politikası" enstrümanlarını kullanarak kaynaktan gelen büyük haksızlıkları düzeltemezsiniz. Aynı nedenlerle, "para politikası" enstrümanlarını kullanarak, faizlerle ve reeskont hadleriyle oynayarak, para arzını daraltarak ya da genişleterek, büyük servet farklarından kaynaklanan gelir adaletsizliklerini düzeltemezsiniz. Servet farkı muhakkak toprak mülkiyetinde olmaz. Kuşkusuz "toprak" bunun en eski türüdür; ve onun için ciddi bir toprak reformu yapmadan bir ekonomide, bir toplumda sosyal dengeleri sağlamak kolay değildir. Gelir bölüşümünde önemli dengesizlikler yaratan ikinci "servet" ya da mal varlığı türü, "sınai mülkiyet" in kimlerin elinde ve kontrolünde yoğunlaştığıdır. Eğer sınai mülkiyetin büyük bir bölümü birkaç holding'in ya da aile şirketinin elinde toplanmışsa, bu durum toprak mülkiyetinde farkların yol açtığından daha önemli gelir farkları, hattâ siyasal etkinlik farkları yaratabilir.

Bu konuda üçüncü önemli etken de “örgütlenme farkı”dır. Yani toplumsal örgütlenme ve etkinlik kazanma bakımından eğer TÜSİAD örneğinde olduğu gibi örgütlenirseniz, başka türlü etkinlik kazanırsınız ve ekonomik yönetimden istediğiniz avantajları elde edersiniz, TÜRK-İŞ örneğindeki gibi örgütlenirseniz başka türlü sonuç alırsınız. İsveç, Fransa, Batı Almanya’da olduğu gibi işçiler güçlü bir örgütlenme kurarsa, onlar zamanla reel ücretlerini yükselterek ulusal gelirden aldıkları payı yükseltebilirler. Sözünü ettiğim bu üç önemli faktörü gözetmeden ve bunlarla ilgili köktenci (radikal) önlemler alınmadan, bir ülkede gelir bölüşümünde ciddi ve kalıcı bir iyileşme sağlanamaz. Batılı ülkelerin makro-ekonomik politika düzenlemelerinde sık sık tartışılan “gelirler ve fiyatlar” politikası da, zaman zaman ücret artışlarını sınırlayarak veya dondurarak, reel ücretleri ve diğer faktör maliyetlerini etkileyerek yeni denge arayışlarına girmek isterler. Fakat bu da temelde gelir bölüşümünde büyük sonuçlar yaratamaz. Çünkü o ekonomide gelir yaratan mülkiyet unsurlarının, toprak, sermaye ve diğerlerinin yapısal dağılımında çok büyük farklar varsa, ayrıca eğitim bakımından büyük farklar söz konusu ise, bunların sürekli olarak yaratacağı dengesizlikleri düzeltmek ve uzun dönemde daha dengeli bir gelir bölüşümüne ulaşmak için muhakkak bu temele yönelmiş, “köktenci” dediğimiz önlemlere başvurmak gerekecektir. Bunların başında, “toprak reformu”, “eğitim reformu” ve “eşit örgütlenme” gücünü garanti edecek, demokratik kurumlar için de güvenliği içine alacak, her sosyal kesime eşit etkinlik kazandıracak önlemlerin alınması gerekir. Bunlar yapıldıktan sonra, gerisi çok daha kolay düzeltilebilir. Eğer işçiler, işverenler kadar ağırlığını koyabilirse devletin yönetimine, politikanın yürütülmesine, o zaman 1980 ile 88 arasındaki olağanüstü dengesizlik yaratan uygulamalar zaten ortaya çıkamaz. Sayın Celasun açıkça belirttiler. Dediler ki, 1980’den sonra yapılabilecek iki şey vardı, bu da başta reel ücretler ve maaşlar olmak üzere tarım sektöründeki üreticilerin reel gelirlerini bastırıp önemli oranlarda düşürmek. Böylece “iç-ticaret” makasını değiştirmek. Sürekli olarak döviz kurlarını ve faizleri yükseltirken, başka fiyatların inmesini sağlamak. Yani 1970 ile 80 arası Türkiye toplumunda, gelir dağılımında yaratılan dengesizliklere katkıda bulunan önemli üç faktör vardı. bir tanesi “KİT fiyatları”nın sabit tutulması, ikincisi bankalar sisteminde yaratılan “negatif faiz”ler, üçüncüsü de “gerçekçi olmayan kur” politikasından dolayı Türkiye’de 1970’li yıllarda toplumun bir küçük kesimine büyük servet aktarmaları, gelir transferleri yapılmıştır. Çalışanlardan alınıp büyük sermaye kesimine ve toprak sahiplerine büyük transferler yapılmış ve bunun sonucunda gelir ve servet dağılımında yeni dengesizlikler yaratılmıştır. Ama 80’den sonra bu yöndeki transferler azalır gibi oldu. Çünkü artık negatif faiz haddi yok,

onun yerine pozitif faize varılmaya çalışılıyor; ayrıca KİT fiyatlarına da, Celasun'un değindiği daha esnek bir fiyat sistemi getiriliyor, hepsinden önemlisi, Türk ekonomisini dünya ekonomisine entegre edebilmek için döviz kuru politikası değişiyordu. Döviz kurları günlük ayarlamalarla az çok "gerçekçi-kur" düzeyinde tutulmaya çalışıldı. Bir taraftan da KİT fiyatları her ay yeniden ayarlanarak esnek hale getirildi. Bu durumda üç önemli "rant" kaynağından yoksun bırakılan kesimin, yani büyük iş çevrelerinin, ayakta kalabilmesi çok güçleşti. O nedenledir ki, ücretler 1980'den bu yana, özellikle 12 Eylül'den sonra âdetâ dondurulmuş ve reel ücret düzeyi sürekli geriletmiştir. Bu operasyon da demokrasinin askıya alındığı "baskı rejimi" döneminde, önce % 20 veya % 25 gibi düşük resmî enflasyon hedefi ilân edip, ücret ve maaş ayarlamalarını o düzeylerde tutup, daha sonra "gerçek enflasyon" oranını % 40 - % 50 lere çıkararak, yani geniş kitleleri "aldatarak", baskı altına alıp "sömürerek" yürütülmüştür. O dönemde halk sesini çıkaramıyordu. Tepkisini belli edemiyordu. Bu operasyon 1982 seçiminden sonraki "yarı demokratik" dönemde de sürdürüldü. Fiilî enflasyon "resmî hedefin" bazı yıllarda 2,5 hattâ 3 katına çıkarılarak geniş kitlelerin "reel gelirleri aşağı çekilmeye çalışıldı. Türkiye'de demokrasinin işlemeye başladığı, insanların, işçilerin insan olduğunun anlaşılmaya başladığı 1987 ve özellikle 1989 Mart seçimlerinden sonra artık gelir bölüşümü önemli bir gündem maddesi olmaya başladı. Onun için sanıyorum ki bundan sonra demokrasi daha iyi işlerse, gelir bölüşümünü ve servet dağılımını daha dengeli yapmak için uzun vadeli ve sistematik politikalara gitmek gerekecektir. Yoksa sayın Erdoğan Alkin'in belirttiği gibi yabancı misyonların hazırladığı ve burada elden ele dolaşan bazı raporların "Türkiye'de gelir bölüşümü çok bozuk" demesi nedeniyle değil. Sayın Alkin'in bu römork'unu ben bir şaka olarak kabul ediyorum. Türkiye'nin gündeminde bu konu çoktan beri var. Biz bu konuyu ele almakta geciktikçe, yani son dokuz yıl içinde, öylesine büyük dengesizlik birikti ki, bunları telâfi edebilmek için makûl bir program yapmaya yarın başlasanız bir dokuz yıl daha gerekebilecektir. Bu nedenle, gelir bölüşümü gibi birçok açıdan çok önemli bir konunun ne kadar etraflı bir şekilde incelenmesi ve tartışılması gerektiği açıkça ortadadır. Bu nedenledir ki, ben, D.İ.E. gelir bölüşümüyle ilgili araştırma yapamıyor, yapılmıyor, emirle mi yapmıyor yoksa kendiliğinden mi yapmıyor tartışmasını fazla anlamlı bulmuyorum. Bu konuda geniş kapsamlı çalışmalar olsa, kuşkusuz çok daha iyi olur. Ama onlar olmadan da durum açıkça görülüyor. Toplumun bu konudaki hastalığı öylesine ileri bir aşamaya gelmiş ki, yeni laboratuvar bulgularını veya uzman raporlarını bekleyerek vakit kaybetmekten ise, bir an önce harekete geçmek ve Türkiye'de gelir bölüşümünü düzeltmek için tutarlı ve etkin politikaları hızla uygulamaya koymak gerekmektedir.

dir, eğer daha büyük dengesizliklerin ve patlamaların ortaya çıkması istenmiyorsa. Teşekkür ederim sayın başkan.

Prof. Dr. Memduh YAŞA – Teşekkür ederim sayın başkan. Ashında sayın meslekdaşım Prof. Üstünel'in söylediklerinin hepsine, bir nokta hariç katılıyorum. Katılmadığım noktayı belirtmeden önce evvela konferans heyetine ve panelistlere çok teşekkür ediyorum. Çok şey öğrendik burda. Katılmadığım nokta şudur, çok doğru söyledi, hiçbir devlet vergiyi gelir dağılımını düzeltmek için almaz, ama başka sebeple aldığı sırada, eğer mümkünse bir de gelir dağılımını düzeltici bazı unsurları da içine katabilir, katmak ihtiyacını hissedebilir. Vergi almanın sebebi devlet harcamalarını finanse etmektir. Şimdi sayın Üstünel'e katılmadığım bir nokta var, marjinal bir nokta var ashında. Servet dağılımındaki bozuklukların gelir dağılımındaki bozuklukların temel nedenlerinden birisi olması olayı. Fakat hiç değilse Türk toplumunda toprak mülkiyetindeki, tarımın buradâ çok önemli bir rol oynadığı kanaatinde değilim, en azından şimdiki toplumda bu kadar büyük bir rol oynamıyor, çünkü toprak mülkiyetinin diğer servet parçaları yanındaki önemi, nisbî önemi azalmıştır, mesela şu anda Türkiye'de belki toprak sahiplerinin sağladığı gelirlerden çok, bazı devlet imtiyazlarının bir takım kişilere sağladığı gelirler, yani onun yarattığı servet farklılıkları, meselâ orman idaresindeki turistik alanların hiçbir kaideye, devlet için hiçbir ciddi sayılır bir metoda müracaat etmeden şuna buna verilmek suretiyle yaratılan servet farklılıklarının, Türkiye'de toprak mülkiyetindeki dengesizlikten daha önemli bir rol oynadığını sanıyorum. Şimdi konumuza gelmek istiyorum. Bugünkü seminer tabii ki çok değerli bir seminer, çok güzel bir konu da alınmıştır. Fakat bana öyle geliyor ki ben buraya geldiğim zaman, acaba Türkiye'de gelir dağılımı nasıldır, bunu öğrenmeyi, öğreneceğimi ümit ediyordum. Eğer bunu öğrenemezsem bile, hiç değilse Türkiye'de gelir dağılımının düzelmesi için ne gibi tedbirler alınacaktır, bunun tartışılması yapılacaktır diye ümit ediyordum. İkisini de göremedim. Yani ben daha çok bu semineri, bir doktora semineri şeklinde görmek durumunda kaldım ve Konferans Heyetinin asıl görevinin bu olduğunu sanmıyorum. Bunu üniversite yapar, yani üniversiteye giderseniz, doktora seminerinde, işte gelir dağılımı nedir, gelir dağılımını nasıl bozulur, düzeltmek için ne yapılır falan, bunu münakaşa edersiniz. Ettik de yıllarca. Ama bunun bir pratik faydası yok. Şu anlamda pratik faydası yok, eğer bizim gayemiz bir takım politikalar oluşturmaksa, ve oluşturulmak istenen politikalara etki yapmaksa, o zaman Türkiye'nin problemini ortaya getirmek lâzım. Nedir Türkiye'deki durum? Türkiye'de gelir dağılımı nasıldır? Demin Besim beyin söylediği gibi bunun için çok rafine araştırmalara da gerek yok. O rafine

araştırmaların bazı yanlışları ihtiva etmesinden dolayı yayınlanmayışını mazur göstermeye de gerek yok. Çünkü yayımlarsınız, yanlış da olsa yayınlarsınız, tartışılır ve doğrusu bulunur. Bunu da yapmıyoruz ama hastalıklar belli. Anadolu'da dolaşmak kâfidir. Bırakın efendim nisbî gelir dağılımının bozulduğunu, fakat birçok kişinin fakirlik çizgisinin çok altına düştüğünü görebiliriz. Yani fakirlik seviyesi yayılmıştır Türkiye'de. Ve büyümüştür. Onun için Türkiye'de mutlaka alınması gereken tedbirler vardır, değiştirilmesi gereken, efendim, politikalar vardır. Şimdi sayın arkadaşım, meslektaşım Prof. Alkin dedi ki, gelir dağılımı bozulduğu zaman, belli bir zaman sonra, efendim, tehlike noktasına gelinir, yani uçurumun kenarına gelinir, dedi. Ama Türkiye'de henüz o noktaya geldiğini sanmıyorum, dedi. Şimdi, efendim, o noktaya geldiğini biz ancak sabahın 3'ünde radyoyla anlarız. Hiçbir zaman neredeyiz bilemeyiz, bu mümkün değil. Bu tıpkı, geçenlerde bir doktorun beyanatı vardı bir gazetede, kanser erken teşhis olur mu diyor, en erken teşhis 8 senelik kanserde olur dedi. Ben doktor değilim bilmiyorum, ama galiba doğrudur. Yani teşhis yapıldığı zaman hastalık belli bir düzeye gelmiştir zaten. Şimdi, eğer onu bekleyeceksek, acaba o buhranlı noktaya geldik mi? Efendim, şimdi Sezai Okan gibi bir adamın hatıratını 20 sene sonra dinler, 20 sene sonra başımıza ne geldiğini ondan sonra öğreniriz. Bence o noktaya gelme ihtimalimizin belirmiş olması dahi o konuda tedbir alma gereğini yeterince ispatlar. Ayrıca o noktayı beklememek gerekir, çünkü o nokta ne zaman gelir, belli değil. Kimse o noktayı göremez daha evvelden, şimdi memur maaşlarına yapılacak zammın enflasyon yaratacağı söyleniyor. Çok garip bir takım çifte standartlar uyguluyoruz Türkiye'de nedense. Bir bütçemiz var, bütçenin içerisinde, efendim, büyük mikyasta transfer harcamaları var, nerdeyse transfer harcamaları bütçenin... bütçenin de pek anlamı kalmadı ya, demin sayın Celasun da söyledi, ama nerdeyse toplam kamu harcamalarının % 40'ını falan buluyor transfer harcamaları. Ve bunu kime veriyoruz? Bu transfer harcamaları nereye gidiyor efendim? Ya faiz ödemelerine gidiyor, faiz ve devlet borçları faizlerine gidiyor, veyahut da ihracattaki sübvansiyona gidiyor. Genellikle ya enflasyon yoluyla, veyahut da başka yoldan, vergi mükellefinden, umumiyetle düşük gelirli sınıftan alıyoruz, ve devlete borç verebilecek durumda olan yüksek gelirli kişilere aktarıyoruz. Yahut da ihracat yapan kişilere aktarıyoruz. Bunu yapıyoruz ve bunu da açık bütçe politikasıyla yapıyoruz. Bunun enflasyon yarattığını biliyoruz, buna o kadar karşı çıkmıyoruz, ama memur ücretlerine zam yapalım dendiği zaman hemen karşısına çıkıyor, efendim, işte şu miktar para basılacak ... zaten para basılıyor ya bol miktarda... işte, şey olacak, enflasyona da faydası olmayacak. Şimdi, 1953 yılında bendeniz tesadüfen Paris'teydim ve Josef Lanye başbakandı. O sı-

rada Fransa'da çok geniş bir grev oldu. Aşağı yukarı 2 ay süren bir genel grev oldu. Çok çaresizdi başbakan. Radyoda, o zaman televizyon pek yoktu, Fransa'da bile radyoda bir konuşma yaptı, dedi ki, para basarak maaşlarınıza zam yapmamı ister misiniz, dedi. Ertesi gün CJT Başkanı, evet, istiyoruz, dedi. İstemesi gayet normaldir. Bence de gayet rasyoneldir böyle bir istek. Çünkü, eğer adamların maaşlarına % 25 zam yapacaksınız, enflasyon da % 10 artar, yine % 15 onlara bir net kazanç kalır. Ama bir sınıfa yaptığımız zaman enflasyon yaratır, başka sınıfa yaptığımız zaman enflasyon yaratmaz diye değişik standartlar kullanırsanız, o zaman hiçbir zaman Türkiye'de gelir dağılımını düzeltmek imkânını bulamazsınız. Şimdi bir iki dakika da, müsademizle, şu maliye politikası denilen ucube üzerinde konuşmak istiyorum. Nedense Türkiye'de maliye politikasından bahsedildiğinde hep vergi politikası akla gelir. Benim tecrübem, görgüm, vergi politikasıyla gelir dağılımını düzeltmenin marjinal olarak dahi pek mümkün olmadığını gösteriyor. Çok zordur, çok zor. Çünkü, vergiden kaçma imkânları var, vergi inikâsı mekanizması var, türlü meseleler var. Onun için, defter üzerinde düzeltiyor gibi görünür, fakat aslında düzeltmez. Zaten az gelişmiş ülkelerde, yani vergileme tabanının daha çok orta ve düşük gelir sınıflarında olduğu ülkelerde, buna imkân da yok. Bunu yaptığımız zaman sonuç da alamazsınız. Ama başka bir mekanizması var maliye politikasının uzun vadede. Demin Besim Bey gayet de iyi izah etti, söyledi, ve bu sayın Önder'in ihtisasıdır, neden üzerinde durmadı, onu bilmiyorum. O da harcama politikasıdır, yani uzun vadede harcama politikası gelir dağılımına oldukça müsbet tesir eder. Bilhassa eğitim ve sağlık masrafları. Şimdi hepimize soruyorum, yalnız mutlak olarak değil, nisbî olarak da, burada oturanların büyük bir kısmı, hattâ Sayın Başbakan da dahil, hattâ eski başbakanlardan Demirel de dahil, hepsinin gelir seviyesi babalarınınkinden iyidir. Sebebi babalarından daha iyi tahsil görmüş olmaları, bu tahsili de devlet imkânlarıyla yapmış olmalarıdır. Yani eğer devlet eğitimi eşit fırsat yaratacak biçimde ayarlar ve bunu parasız olarak sunarsa, bu takdirde uzun vadede gelir dağılımı düzelir. Ama siz hayır, bugün İngiltere'de bile, ki İngilterenin kültür seviyesi malûm, ve bütçenin gelirliliği de malûm, eğitim masrafları toplam kamu harcamalarının % 20 sine vardıği halde, Türkiye'de % 8 ile 10'u arasındadır. Ve yalnız bütçenin. Yani tüm konsolide bütçeyi alırsanız, demin sayın Celasun'un tarif ettiği gibi meselâ, fonları falan da alırsanız, belki % 5'e, 6'ya düşer, çünkü dövizde 5'e 6'ya düşürürseniz eğitim harcamalarını, ve ondan sonra da bunu niye yapıyorsun dedikleri zaman, ne yapayım kardeşim, ben devlet olarak bunu yapmak mecburiyetinde değilim, ben piyasa ekonomisi uyguluyorum, işte halktan isteyen mektep açıyor, gitsin orada isteyen istediği dersi alsın, istediği eğitimi alsın dersenez, 20 sene sonra bugün-

kü gelir dağılımını ararsınız. Ve korkarım sayın Alkin'in bahsettiği tehlike noktası 20 senede üç-dört defa gelmiş olur. Çok teşekkür ederim.

Dr. Nezih NEYZİ – Efendim, sorum sayın arkadaşım Alkin'e. Dedi-ler ki, Türkiye'de servet dağılımını bilmiyoruz, gelir dağılımını bilmiyoruz. Halbuki aşikâr gibi gözüküyor bana. Bilhassa iktisat fakültesini yönetmiş olan arkadaşım, kendi elinde istatistik enstitüsü de var, pekâlâ orada bir çalışma yaparak bunları tesbit edebilirler. Bir de Devlet İstatistik Enstitüsünün verdiği veriler var. Vakıya yanlış, eksik, filan, biliyoruz ama, onların da içine iyice baktığımız zaman, gene görebiliyoruz gelir dağılımının ne kadar bozulduğunu. Bunları acaba niçin bilmememizden geldiler, onun bir izahını rica edeceğim. Teşekkürler.

Prof. Dr. Mübeccel KIRAY – Ben ekonomist değilim, biraz çizmeden yukarı çıkacağım ama zannederim ihtiyaç var şu anda biraz başka türlü meseleye bakmaya. İster beğenelim, ister beğenmeyelim, bu konuşmalar iki sebepten ortaya çıktı. Bir, dışardaki çevreler bu işle ilgilendiği için, ikincisi, çok yakın bir zamanda işler iyi gitmiyor diye bir uyarı aldık. Bu ikisi, ekonomik olsa da, olmasa da, önemli. Bu konuları konuşmamızı gerektirdi. Şimdi ben burada bir şeye dikkatinizi çekmek istiyorum. Her zaman bir gelir dağılımı vardır, fakat her zaman konuşulmaz. Birdenbire bugünlerde konuşmaya başladık. Sayın Üstünel'in dediği gibi, ister kafamız büyümüş olsun veya olmasın, yahut ister sizin daha güzel koyduğunuz gibi, fakirlik çizgisinin altına düşmüş olsun olmasın, bilmiyoruz, buna rağmen bir gösterge var ortalıkta. Ben sosyal bilimciyim, bizim kullandığımız bir tabir vardır, görelî yoksulluk ve görelî var-sıllık. İngilizcesi *relative deprivation and relative well being*. Eğer bu görelî yoksulluk algılaması yaygın olmazsa reaksiyon olmaz. Tek gömleklî çoban mutludur, görelî olarak varsıldır. Eski Türk deyiminde olduğu gibi. Bugünlerde ortaya çıkan hadise, bir görelî yoksulluk fikrinin çok yayılmış olduğudur. Özellikle şehîrsel yörelerde, kentlerde. Kırsal yöre içinde elimde çok veri yok. Acaba niçin bu görelî yoksulluk meselesi çoğaldı? İki tarafı var bu meselenin. Son, hadi biraz ekonomi dilini kullanayım, 24 Ocak kararlarından beri vurgulanan bir şey var. Çalışıp başararsınız, köşeyi dönersiniz âmiyane tâbiriyle, ve herkes zengin olabilir. Herkes çok iyi şeyler yapacak, herkes çocuğunu okutacak. Böyle obsesyon haline gelmiş bir okutma meselesi. Çünkü o büyük yatırım, o belli, fakat birdenbire, yatırımlara rağmen bir dalgalanma başladı. En yukardaki yatırım deyince akla gelen büyük yatırımlar da değil, katiyyen ücretliler de değil. Ücretliler çok küçük bir grup. İşçi dahil, memur dahil, devlet bürokrasisi dahil. Orada da değil bu mesele. Fakat hiç beklemediğimiz bir yerde görelî yoksulluk hissi çok arttı ve siyasi hayatta et-



kili olmaya başladı. Bu küçük ve orta yatırımlar dediğimiz, istatistiklerde esnaf ve zenaatkâr diye anılan, fakat esnaf ve zenaatkârlarla ilgisi olmayan, son 30 sene içinde kırdan kopmuş, yani eski köylü dediğimiz, şehre gelmiş ikinci kuşağın girişimlerinde ortaya çıkmaya başladı. Biz sosyologlar küçük kapsamlı araştırmalar yaparız. İzmir'de yapılan bir araştırma son zamanlarda bu küçük girişimcilerin % 70'e varan kapanma olayından bahsediyor. Kapamıyor, tekrar açılıyor. Şimdi tekrar açılma imkânı olduğu kadar, bu negatif bir ele alış tarzı yaratmıyor. Fakat yeniden açıldığı zaman tekrar tekrar kapanıyorsa, 3 sene gibi bir bölüm var, işte 9 senede 3 defa adam işini kapatmış tekrar açmışsa, o zaman siz yapabilirsiniz, verebilirsiniz, açık her şey size göre, serbest piyasa ekonomisinde herkes başarılı olur güvencesi, artık güvenceli olmaktan çıktı. Bana kalırsa son zamanlardaki belediye seçimlerinde ekonomik politikalara gösterilen tepki bu başarısızlıklarda gizli. Köyden kopmanın üçüncü kuşağı başlarken, Türk kentlerinde, ki şimdi asıl girişimcilik orada, kırsal yöreyi bir tarafa bırakmak mümkün, girişimcilik 3-4 defa batmak ve yeniden kurmak. İşportacılık, simit satıcılığı değil, doğru dü-rüst ve ileri teknolojiye heves edenleri bile var bunların. Onların içinde 3 defa batma ortaya çıktıysa, görelî varsulluk yerine görelî yoksulluk hissi çok hakim hale gelmeye başladı. Gelirinizin adedi, rakamı ne olursa olsun, tatmin etmeyen bir yere ulaştı. Bu patlamaya götürür mü, götürmez mi, çok az şey biliyoruz bunun hakkında. Teşekkür ederim.

İbrahim ÜZÜMCÜ – Efendim, kendimi çok frenledim, sual sormayayım, sual sormayayım diye ama, Sayın Önder'e bir sual soracağım. Devletten bahsederken 'hayal'den bahsettiler, devletin olup olmadığından bahsettiler, ve kuşkuya kapıldım. Gerçek mi? Şimdi ben bir sual soruyorum. Para ve maliye politikalarıyla bana göre çok yakından ve içerikli ilgisi dolayısıyla devleti ben nasıl göreyim? İç bükey aynada mı, dış bükey aynada mı? Teşekkür ederim.

Yıldırım AKTÜRK – Efendim, 81'den beri diyeceğim özellikle, gelir dağılımındaki çarpıklığı düzeltici adımlara da acaba yer verebilir miyiz? Hadiseyi tam perspektifinde ele alabilmek için. Birincisi, gelir vergisi tarife dilimlerinde yapılan ayarlama, ikincisi faturalı yaşam hadisesi, üçüncüsü maalesef yozlaştırılarak uygulanan sosyal dayanışma ve gelişme, fak fuk fonu denen olay. Ben geçen hafta Ankara'daydım, bir arkadaşın, henüz eskiz safhasında olduğu için belki ilerde yayınlanır, bir çalışması ile karşılaştım. Dayamklı tüketim malları üzerine bir analiz yapmış, 80'den beri buzdolabı, çamaşır makinası, televizyon, video, bunların hepsini aynen normalize edip, mesela bir buzdolabı ünitesi olarak ifade etmiş, ve yıllık satış rakamlarını bulmuş. Enteresan bir

tablo çıkıyor ortaya. 83'de 1.9 milyon adet buzdolabı eşdeğeri satılmış iken Türkiye piyasasında, 88'de 5.4 milyon adede çıkıyor. Bu çarpıcı bir rakam. Tabii o arada bu meretebede bir gelir artışı olduğunu iddia etmek sözkonusu değil, ama enflasyonun verdiği, veyahut da kesik, arada bir yapılan bir ücret ayarlamasının verdiği zahiri gelir artışı kabiliyetiyle, anlaşılabilir hane halkı borçlanmaya yöneliyor, ve daha büyük, kendi boyunun ölçüsünün ötesinde harcama paternine itiliyor. Ve bunun arkasından da, tabii bu taksitlerle bir taraftan boğuşurken, gıda maddeleri tüketiminde, cari harcamalarında bir düşüş ortaya çıkıyor. Yani gelir dağılımının arkasında acaba bir miktar da bu tip tüketim paterni ayarlamaları yatıyor mu? Dolayısıyla bizim gördüğümüz, işte et tüketimindeki azalmanın yanında, bu dayanıklı tüketim mallarındaki artışı birarada mütalaa edersek nasıl bir netice çıkar? Ben bu iki ufak comment'le bırakmak istiyorum. Teşekkür ederim.

## GENEL TARTIŞMA CEVAPLAR

Prof. Dr. İzzettin ÖNDER – Müsaadenizle bir iki şey söylemek istiyorum. Önce hocam sayın Yaşa'nın itirazlarına katılmadığımı belirtmek isterim. Zira politikaya yönelik önlemleri açıkça söylememiş olmakla beraber, en azından politikanın nasıl işlediğini, tahditlerinin neler olduğunu belirtmeye çalıştım. Sayın Celasun'un da belirttikleri gibi, kamusal araçlar ana hatları ile, bütçe gelir ve gider kalemlerinden oluşmaktadır. Ancak inancım odur ki, bu kalemler boşlukta belirlenmiyor, belirli baskı gruplarının etkisi altında belirleniyor ve işleniyor. Bundan dolayı meseleyi salt iktisat açısından değil, sosyolojik ve politik boyutları ile ele almaya çalıştım. Nitekim böyle bir durum burada da yansıyor. Buraya gelmeden önce Bright ve Hagman adlı yazarların gelir dağılımı konusunda bir kitabını karıştırdım. Kitabın önsözünde, gelir dağılımının tartışıldığı toplantıda işsizlerin bulunmaması bir eksiklik olarak belirtilmekte. Doğaldır ki, bu ifade çok samimi bir itiraftır. İleri ülke iktisatçıları böyle bir dürüstlük gösterisinde bulunabiliyorlar. Bunun nedeni, onların daha yüksek bir ahlâk veya etiğe sahip olmaları değil, fakat paylaşılabilir kaynakları açısından daha rahat bir konumda bulunmalarıdır.

Bu noktada, hemen sayın Prof. Üstünel'in geliştirdiği noktalara geçeyim. Gelir dağılımının belirlenmesinde, servet farklılığı, eğitim ve örgütlenme konularının önemli olduğunu vurguladılar. Bu konuda ben şu kanıyı taşımaktayım ki, eğitim ve örgütlenme üst-yapı kurumlarıdır. Eğitim gerçekten önemlidir ve beşerî sermaye birikimi yolu ile ekonomide verimliliği artırır, ama kısa veya orta dönemde gelir dağılımı üzerinde fazla radikal etki oluşturamaz.

Örgütlenme meselesine gelince, bu da tamamiyle tabandan alınan ve çok bilinçli geliştirilen bir güçtür. Ancak bu gücün altında yine ekonomik güç var. Ondan dolayı işveren grupları çeşitli biçimlerde ör-

gütlenebilir, fakat işçi gruplarının örgütleri daha zayıf kalıyor, ya da, işsizlerin durumunda olduğu gibi, hiçbir örgüt kurulamıyor.

Sayın Kıray'ın ifadeleri bana çok enterasan geldi. Gerçekten, olayın bir de sosyolojik yönü var. Kentleşmenin ortaya koyduğu sorunlar, küçük işletmeler, vb. , hep yeni boyutlar taşıyan sorunlardır.

Sayın Aktürk'ün ileri sürdüğü noktalara gelince, bir kere halk beyaz eşyaya daha fazla talep gösterip, diğer mallara olan talebini kısıyorsa, bu olgu tüketim kalıplarının sarması olayıdır. Sayın Celasun'un dediği nisbi fiyat yapısı değişikliği de ayrıca buraya yansiyabilir. Sayın Aktürk'ün belirttiği ikinci nokta olan vergi iadesi ise, gelir dağılımını düzeltmede fevkalade yetersiz, çok basit bir uygulamadır. Sayın Aktürk'ün belirttiği üçüncü nokta olan "Fakir-Fukara Fonu" meselesi ise tipik bir perdeleme olayıdır. Kanaatimce devlet, bir ülkede örgüt kurabilen en yüksek güçtür. Gelir dağılımının düzeltilmesi yönünde samimi bir devlet, ancak objektif ilişki içinde vatandaşları ile temas kurar. Örneğin işsizlik sigortası kurar, hastalık sigortası kurar, vb. Bir devlet, vatandaşına: "sén fakirsın, gel benden para al, sonra da kendi vicdanıyla başbaşa kal!" diyemez. Sayın Aktürk'ün bahsettiği son mesele olan vergi tarifesi ise, görüldüğü gibi bir gelir düzeltici tarife ayarlaması değildir. 1963 tarifesi, enflasyon nedeni ile aşağı yukarı % 50'ler dolayında düzleşmişti. 1982'de yapılan operasyon, sistemin belirlediği bu oramı en yüksek oran olarak almak, ilk basamağın oranını ise % 25'e çıkartmak olmuştur. 1963 yılı tarifesine baktığımızda, vergi tarifesi % 10 ile % 68 arasında değişiyordu. Eğer yukarıda bahsedilen değişiklik yapılmayıp, düzeltme, oranları sabit tutarak, gelir dilimlerini enflasyona göre yeniden belirleme şeklinde yapılırsa idi, vergi yükü dağılımı daha âdil olurdu.

Teşekkür ederim, sayın başkan.

Prof. Dr. Merih CELASUN – Teşekkürler. Bir itirafta bulunayım. Programın metnini aldığım da "Para ve maliye politikalarının gelir dağılımındaki etkisi" başlığını ben de Sayın Üstünel gibi yetersiz buldum. Bizler de para ve maliye politikalarını genelde makro-ekonomik performansı kısa zamanda etkileyen kudretli âletler olarak biliyoruz. Yani dış ve iç dengeyi kısa vadede sağlayan mekanizmalar olarak görüyoruz. Ben onun için kendi yorumumu da daha geniş bir ekonomik politika çerçevesinde yaptım. Sayın Memduh Yaşa sordular, gelir dağılımı ne durumdadır? Ben bu konuda kısa bir açıklama yapmak istiyorum.

Biz Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde yürüttüğümüz araştırmalarda, özel harcanabilir gelirin hanehalkı bazında dağılımının dönemler itibarile nasıl değiştiğini tahmin etmeye çalışıyoruz. Bu amaçla haneleri; kırsal ve kentsel olarak iki grupta topluyoruz. Kırsal ve kentsel

hanelerin, tarım ve tarım-dışı sektörlerden sağladıkları gelirleri ayrı ayrı tahmin ediyoruz. Genelde kırsal alanda, Türkiye ölçeğinde, gelir eşitsizliğinin kentlere göre daha yüksek olduğunu, ancak 1980'lerde kentli grubun içindeki eşitsizliğin artma eğilimi içine girdiğini saptıyoruz.

Türkiye genelinde, 1980'li onyılın ortalarında en yüksek gelirli yüzde 20'lik dilimin, toplam gelirin yüzde 55-56'sını, en düşük yüzde 40'lık dilimin ise toplam gelirin yüzde 10'unu aldığını kaba olarak hesaplıyoruz. Eşitsizlik derecelerini ölçmek için Gini katsayıları gibi matematiksel ölçüler kullanıyoruz.

Ayrıca, 1985 fiyatları ile yaklaşık 1500 doların 5-6 kişilik bir hane için yoksulluk çizgisi oluşturduğu hesabından hareketle, yoksul hanelerin toplam içindeki paylarını dönemlere göre tahmin etmeye çalışıyoruz. Bu payın 1973'de yüzde 32, 1978'de yüzde 25 ve 1980'li onyılın ortalarında yüzde 30 dolayında olduğunu yaklaşık olarak belirliyoruz.

Gelir dağılımı konusunda, ülkelerarası karşılaştırmalı araştırmalar, gelirin hanehalkı bazında daha düzgün dağılması için servetin ve beşerî sermayenin tabana yayılması olayının önemine işaret ediyor. Uzun vadeli nitelik taşıyan bu süreçler, Türk kamu oyununda tartışılmaktadır.

Türkiye'de gelir dağılımındaki bozulmanın durdurulması için makro-ekonomik istikrara kavuşmamız gerektiği kanısındayım. Reel ücretler üzerindeki baskının azaltılması için, dış âleme daha düşük boyutlarda kaynak aktarmamız gerekmektedir. Bu açıdan, ödemeler dengesinin her yıl fazla (surplus) vermesi anlamlı görülmemektedir.

Orta vadede ekonomik ve mâlî istikrarı sağlamamız için dolaysız vergi yükünün âdil bir biçimde arttırılması büyük bir sosyo-politik sorun olarak karşımızdadır. Dolaysız vergilerin milli gelir içindeki payını yüzde 6'dan yüzde 10'a doğru yükseltmek için ciddi bir çaba sarfetmeliyiz.

Kamu harcamaları içinde eğitim ve sosyal güvenlik harcamalarının payını yükseltmek ve özellikle düşük gelirli ailelerin çocuklarına eğitim fırsatlarını açmak isabetli bir yöntem olarak görünmektedir. Hepinize teşekkürlerimi sunarım.

Prof. Dr. Erdoğan ALKIN - Önce Sayın Neyzi'nin sorusundan başlayayım. Bugün Türkiye'de gelir dağılımının bozuk olduğunu ve bozukluğun giderek arttığını herkes kabul ediyor. Benim demek istediğim, bozukluğun gerçek derecesini ve nereden kaynaklandığını iyi bilemiyoruz. Bu konu üzerinde Türkiye'de en ciddi araştırmaları yürüten Sayın Celasun dahi, 83'den sonrasına ait bilgi veremiyor. Anlaşıyor ki, 70'li yıllarda, 78 bunalmına girinceye kadar gelir dağılımında bir miktar

düzelme meydana gelmiş. Sonra 78 bunalımı ve 80 petrol sonrasında 83'e kadar gelir dağılımında tekrar bir bozulma olduğunu gösteren bulgular var. Ama 83 sonrasına ait, bozulmanın derecesini ve nereden kaynaklandığını gösteren kesin bir bilgi yok. Eğer gelir dağılımındaki bozukluğu ve bunun nereden kaynaklandığını bilmiyorsak, gelir dağılımını düzeltmek için politika yürütürken yanlış yapabiliriz. İkinci yanıtım Sayın Üstünel'in eleştirisiyle ilgili olacak. Biz bu panelin başlığını "etkiler" olarak, para ve maliye politikalarının gelir dağılımı üzerindeki etkileri olarak koymuştuk. Bence para ve maliye politikaları gelir dağılımı politikasının araçları olarak kullanılabilir; her gelir dağılımı politikasının arkasında herhalde bir maliye politikası da olacak. Para ve maliye politikası ile dengeler sağlanacak. Dengelerden uzaklaşıldığı anda gelir dağılımını salt bir eğitim ve sağlık politikası ile düzeltmenin imkânı olabilir mi? Bu nedenle gelir dağılımını yozlaştıran denge bozukluklarına meydan vermemek için herhalde başka türlü bir para ve maliye politikasının uygulanması gerekiyor. Bu bakımdan ben para ve maliye politikasının, özellikle harcama politikasının, gelir dağılımının dolaylı bir aracı olduğu, dönem dönem belki de doğrudan araç olarak da kullanılabileceği kanısındayım. Toprak reformu ve reformlar için benim de Sayın Celasun gibi kafamda bir soru işareti var. Bir demokratikleşme süreci içerisindeyiz. Toprak reformu bir mülkiyet konusudur. Toprak reformu yapmak için maliye politikasından başka bir araç düşünülemez. Prof. Yaşa'nın vurguladığı konu, rahmetli Turan Güneş'in de teorisine benziyor. Kendisi, Türkiye'de iç bunalım nedenleriyle dış bunalım nedenlerini iki cümleyle özetlemek mümkündür, derdi. Dış bunalım petrol meselesine dayanır, iç bunalım ise yüksek bürokratların maaşlarıyla oturulabilecek evlerin kiralalarının çakışmasına dayanır.

Tabiidir ki bunalım noktasına gelmeyi beklemenin hiçbir anlamı yok. Şimdiden gerekli politikaları düşünmemiz, tartışmamız gerekiyor. Bu sadece hükümete bırakılacak bir konu da değil. Onun için biz bu paneli düzenledik; hiç olmazsa şöyle bir dönemde yüksek sesle bu konuları tartışalım, politikaları düşünelim, neler yapılabilir, onları tartışalım diye. Sayın Aktürk'ün aldığı bilgilerin nereden kaynaklandığını ben de biliyorum. O konunun gelir dağılımını etkileyen ve geçim sıkıntısını artıran bir konu olduğu muhakkak.

Dr. Şahap KOCATOPÇU (Oturum Başkanı) – Çok teşekkür ederim. Efendim, bu sabah çok enterasan bir konuşma serisi içinde tartışmalarımızı yaptık, fakat öyle zannediyorum ki susuzluğumuzu gidere-medik, ve ben bunun ilerde bu konuda başka bir toplantıda, "Türkiye'deki gelir dağılımı durumu ve düzeltme yolları" ismi altında yenilenmesinde fayda görüleceğine inanıyorum. Eğer böyle bir havayı hisse-

dersek bu semineri yapmak gerekecek. Bu arada ben soru sormadım, soruları dağıtmaktan kendi hakkımı unuttum: Bence bu çeşit nedenler, sorunlar arasında acaba hızlı nüfus artışının gelir dağılımına etkisi olmuyor mu? Bu sabah gazetede bir acı haber vardı, 20 yaşında bir kadıncağız, 6 tane çocuğunu bir çocuk esirgeme kurumuna teslim etmiş, kocası öldüğü için besleyemiyor, bakamıyor. Ama niçin 20 yaşına kadar 6 çocuk yaptı diye kimse de sormuyor, ve bunların dersi ibretini anlatacak yollarda da maalesef partilerimiz dahi bir bütünleşme, bir konsensus içinde toplanamıyor. Bu konuda herhalde bunun da etkisi olacağı kanısındayım. Efendim, başta basın olmak üzere diyeceğim, çünkü sonuna kadar basındaki arkadaşlar bütün iskemleleri doldurarak, çeşitli notlar alarak bizim bu toplantımıza şeref verdiler, değer verdiler sayıyorum, onlara da teşekkür ediyorum, siz katılanlara da çok teşekkür ediyorum, hoşçakalın.