



TÜRKİYE CUMHURİYETİ CUMHURBAŞKANLIĞI
STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI

ON İKİNCİ KALKINMA PLANI



**T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI
STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI**

**ON İKİNCİ KALKINMA PLANI
(2024-2028)**

GELİR DAĞILIMI

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2023

ISBN 978-625-8356-48-9

Bu yayının tüm hakları Strateji ve Bütçe Başkanlığına aittir.
Kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

ÖNSÖZ

Dünya genelinde gelir adaletsizliği ve dağıtım sorununun artması klasik büyüme teorilerinin gözden geçirilerek eşitsizliğin nesilden nesile aktaran mekanizmalar üzerinde yeni politikalar geliştirilmesi ve gelir eşitsizliğinin yanı sıra fırsat eşitsizliğine odaklanması yönünde eğilimlere yol açmaktadır. Ülke içerisinde gelir dağılımının adil olması, o ülkedeki toplumsal refahın sağlanması ve korunmasını sağlayıcı en önemli unsurdur. Gelir dağılımı eşitsizliği toplumdaki bütün iktisadi eşitsizliklerin açıklanmasında tek bir gösterge olmamakla birlikte, eşitsizliğin boyutu toplumsal adalet sınırlarının ne kadar aşıldığının veya hangi boyutta bir eşitsizliğin toplum tarafından kabul edilebileceğinin bir göstergesi olarak önem teşkil eden bir iktisadi problemi oluşturmaktadır. Bu çerçevede On İkinci Kalkınma Planı döneminde kilit rol oynayacak; yatırım, istihdam, üretim, ihracat ve büyüme politikalarının başarılı bir biçimde uygulanabilmesi, bu ekonomik büyümeden yaratılacak gelirlerle toplumun bütün kesimlerinin refahının artırılması sağlanarak tüm sosyal grupların hayat standardının yükseltilmesi ve fırsat eşitliğinin gelişmiş ülkeler seviyesine ulaştırılmasına bağlıdır. Bu doğrultuda gelir dağılımının iyileştirilmesi makroekonomik politikaların temel hedeflerinden birisi olmalıdır.

İÇİNDEKİLER TABLOSU

ÖNSÖZ	i
TABLOLAR LİSTESİ	iv
ŞEKİLLER LİSTESİ	v
KISALTMALAR	vii
YÖNETİCİ ÖZETİ	viii
KOMİSYON ÜYELERİ	ix
1. GİRİŞ	1
2. GELİR DAĞILIMI ve EŞİTSİZLİKLERİ	3
3. MEVCUT DURUM ANALİZİ	10
3.1. Dünyada Yaşanan Gelişmeler.....	10
3.2. Türkiye’de Genel Durum.....	13
3.2.1. On Birinci Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi	13
3.2.1.1. Servet Dağılımı.....	23
3.2.1.2. Orta Gelir Kesimi	26
3.2.2. Gelir Dağılımı Politikaları Konusunda Gözlenen Sorunlar ve Gelişme Alanları ...	29
3.2.2.1. Enflasyon ve Mutlak Yoksulluk.....	29
3.2.2.2. Kamu Gelir ve Harcama Politikaları	33
3.2.2.3. Sosyal Yardımların Gelir Dağılımına Etkisi	53
3.2.2.4. İşgücü Piyasası	60
3.2.3. İlişkili Temel Alanlardaki Gelişmelerin ve Dünyadaki Eğilimlerin Rapor Konusu Alana Yansımaları.....	67
3.2.3.1. İklim Değişikliğinin Etkileri.....	67
3.2.3.2. Engelliler, Gençler, Kadınlar, Yaşlılar, İşsizler, Çocuklar ve Evsizler	70
4. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ VE TEMEL AMAÇ VE ÖNERİLER	79
4.1. Vizyon ve Misyon.....	79
4.2. Temel Politikalar ve Tedbirler	79
4.3. Plan Amaç, Hedef ve Politikalarının Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleriyle İlişkisi ..	91

4.4. Plan Hedeflerini Gerçekleştirmek İçin Yapılması Önerilen Araştırmalar	92
5. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME	93
KAYNAKLAR.....	95

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Kalkınma Planlarında Gelir Dağılımı	13
Tablo 2: Sıralı Yüzde 20'lik Gelir Grupları (2009-2021)	16
Tablo 3: Belirli İllere Göre Yoksulluk Oranı ve Gini Katsayısı.....	21
Tablo 4: Göreli Yoksulluk Oranı (2009-2021).....	21
Tablo 5: Türkiye’de ve Dünya’da Yetişkin Nüfusun Servet Dağılımı, 2021 (Dolar, %)......	23
Tablo 6: Türkiye’de ve Dünya’da Üst Gelir Grupları İtibarıyla Yetişkin Nüfusun Servet Dağılımı, 2021 (Dolar, %).....	24
Tablo 7: Yoksulluk Oranı ve Esnekliği	31
Tablo 8: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Gini Katsayıları.....	33
Tablo 9: Sosyal Harcamaların Gelişimi.....	34
Tablo 10: Türkiye’de Emeklilere İlişkin İstatistikler	37
Tablo 11: Vergi ve Transferlerin Yeniden Dağıtım Etkisi: 2002-2013.....	41
Tablo 12: Gelir Gruplarına Göre Ödenen Vergi Paylarının Tüketim Paylarına Oranı	48
Tablo 13: Alternatif KDV Rejimlerinde Artan Oranlılık ve Tüketim Dağılımı.....	49
Tablo 14: Emlak, Motorlu Taşıt ve Varlık Vergileri Ödeyen Hanehalklarına İlişkin İstatistikler	51
Tablo 15: Servet Vergilerine (Emlak, Motorlu Taşıt ve Varlık Vergileri) İlişkin Simülasyon Sonuçları.....	52
Tablo 16: Gelir Transferi Programları.....	56
Tablo 17: Sosyal Yardım Ödemelerine İlişkin Simülasyon Sonuçları	58
Tablo 18: Asgari Ücret ve TÜİK Geçim Maliyeti.....	62
Tablo 19: İşgücü Maliyet Endeksi ve Yıllık Enflasyon.....	65
Tablo 20: Kadınların İşgücü Durumu.....	70
Tablo 21: İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Ücret Gelirleri, TL.....	73
Tablo 22: Türkiye’nin İnsani Gelişmişlik Endeks Değeri.....	91

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Gelir ve Servet İstatistikleri	8
Şekil 2: Küresel Gelir ve Servet Eşitsizliği, 2021	10
Şekil 3: Seçilmiş Ülkelerde Gini Katsayısı	11
Şekil 4: OECD Ülkelerinde Göreli Yoksulluk Oranı (%).....	12
Şekil 5: Dünyada Yetişkin Başına Servet Değişimi, 2021 (Dolar).....	13
Şekil 6: Türkiye Ekonomisindeki Gini Katsayısı.....	15
Şekil 7: P80/P20 Oranı.....	17
Şekil 8: Hanehalkı Tipine Göre Yıllık Ortalama Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Geliri	17
Şekil 9: Gelir Türlerine Göre Dağılım	18
Şekil 10: İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Yıllık Ortalama Gelir Seviyesi (TL).....	19
Şekil 11: GSYH'nın Dağılımı, Cari Fiyatlarla, %	19
Şekil 12: Bölgelere Göre Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Geliri (İBBS2, TL), 2021	20
Şekil 13: Medyan Gelirin Yüzde 50'sine Göre Yoksulluk Oranı (%), İBBS 2. Düzey, 2021 ..	22
Şekil 14: Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Yoksulluk Açığı (%)	23
Şekil 15: Seçilmiş İllere ve Gelir Dilimlerine Göre Ev Sahipliği Oranları.....	25
Şekil 16: İstanbul İlindeki Oturulan Ev Sahipliği Oranları.....	26
Şekil 17: OECD Bölgesinde Orta Gelirli Hanelerin Toplam Gelirinin Yüksek Gelirli Hanelerin Toplam Gelirine Oranı (OECD Ortalaması, %)	27
Şekil 18: Gelir Gruplarının Nüfus Yüzdeleri	28
Şekil 19: Türkiye'de Yıllar İtibarıyla Paylaşılan Refah Payı.....	29
Şekil 20: Gelir Grupları İtibarıyla Harcama Kompozisyonu	30
Şekil 21: Tüketim ve Gelir Gini Katsayıları (2008-2019)	32
Şekil 22: Türkiye'de Sosyal Transfer Öncesi ve Sonrası Gini	34
Şekil 23: AB Ülkelerinde Sosyal Harcamalar, GSYH'ya Oranı (%).....	35
Şekil 24: Sosyal Transfer ve Vergilerin Gelir Dilimlerine Göre Dağılımı, 2019	36
Şekil 25: Sosyal Transferlerin Progresifliği ve Yeniden Dağıtıcı Etkisi, 2019	36
Şekil 26: Tüketimden ve Gelirden Alınan Vergilerin GSYH İçindeki Payları (%).....	39
Şekil 27: Gini Katsayısı ve Toplam Vergi Gelirlerinin GSYH İçindeki Payı	40
Şekil 28: Vergilerin Farklı Gelir Grupları Üzerindeki Yükleri ve Transfer Gelirlerin Yaptığı Katkılar	42

Şekil 29: Toplam Dolaylı Vergi Yükünün Hanehalkı Bütçesi İçindeki Payı	45
Şekil 30: Toplam Dolaylı Vergi Yükünün Dolaylı Vergiler Arasında Dağılımı	46
Şekil 31: KDV ve ÖTV'nin Hanehalkı Bütçesi İçindeki Payı.....	47
Şekil 32: Gelir Gruplarına Göre KDV ve ÖTV'nin Hanehalkı Geliri İçindeki Payı.....	47
Şekil 33: Mahalli İdarelerde Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergilerin Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	53
Şekil 34: Sosyal Yardım Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (%)	54
Şekil 35: İşgücü Piyasası Gelişmeleri	60
Şekil 36: Emek Gelirlerinin Gayrisafi Katma Değer İçindeki Payı.....	61
Şekil 37: Yüzde 20'lik En Düşük Gelir Grubunun Toplam Maaş ve Ücret Gelirleri İçindeki Payı	62
Şekil 38: Ortalama Ücret Gelişmeleri (2000-2021)	63
Şekil 39: OECD Ülkelerinde Asgari Ücretin Ortalama Ücrete Oranı (2021) (Medyan, %).....	64
Şekil 40: Cinsiyete Göre Yıllık Ortalama Gelir (2021)	66
Şekil 41: Yükseköğretim Mezunlarının Mezun Olunan Bölümler İtibarıyla İşsizlik Oranları (2021)	67
Şekil 42: Sera Gazı Emisyon Düzeylerine Göre İşlerin Türkiye'deki Dağılımı, %, 2020	69
Şekil 43: İşgücüne Dâhil Olmayan Kadınların İş Aramama Nedenleri, Bin Kişi	71
Şekil 44: İstihdamdaki Kadınların İktisadi Faaliyet Kolları ve İşteki Durumlarına Göre Dağılımı (%)	72
Şekil 45: Kadın İstihdamında Kayıt Dışılık.....	74
Şekil 46: Genç Nüfusun (15-24) İşgücü Göstergeleri.....	75
Şekil 47: Cinsiyet Ayrımında Genç Nüfusun (15-24 Yaş) İşgücü Göstergeleri.....	75
Şekil 48: Engelli Nüfusun İşgücüne Katılımı (Cinsiyet Ayrımında ve Genel Nüfusa Göre) ...	76
Şekil 49: Türkiye'de Yıllara Göre Yaş Grupları.....	77
Şekil 50: Yatırım ve Kredilerde Gelişmeler.....	81

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ASDEP	Aile Sosyal Destek Programı
ASHB	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
BM	Birleşmiş Milletler
BSYBS	Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DB	Dünya Bankası
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
HBA	Hanehalkı Bütçe Anketleri
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
SBB	Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SKA	Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları
SYDV	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
SYGM	Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

YÖNETİCİ ÖZETİ

Gelir dağılımı eşitsizliği toplumdaki bütün iktisadi eşitsizliklerin açıklanmasında tek bir gösterge olmamakla birlikte toplumsal adalet bakımından da önem teşkil eden bir iktisadi problemi oluşturmaktadır. Gelir dağılımı göstergeleri sosyal devlet hedeflerine ulaşılması doğrultusunda kaynak kullanımında etkinliğin ölçülmesine de imkân vermektedir. Türkiye ekonomisinde iktisadi dönüşümün gelir dağılımı üzerinde etkileri olmuştur. Küreselleşme, büyüme ve enflasyon oranlarındaki gelişmeler, vergi yükündeki değişim ve faiz politikaları gelir dağılımının şekillenmesinde etkili olan unsurlar arasındadır. Türkiye ekonomisinde 2014 sonrası dönemde yüksek büyüme hızlarına erişilmiş olmasına rağmen, gelir dağılımı göstergelerinde dalgalı bir seyir olduğu görülmektedir. Artan sosyal gayrisafi katma değer içindeki payı transferler ile düşük gelir gruplarının desteklenmesi ve asgari ücret artışları neticesinde yoksul gelir gruplarını ifade eden 1. ve 2. yüzde 20'lik dilimlerin gelirden aldığı pay artarken, gelirin sabit gelirliler ve ücretliler kesiminden diğer kesimlere geçişinin artması ile emek gelirlerinin gayrisafi katma değer içindeki payının azaldığı görülmektedir.

Gelir dağılımı göstergelerinde hedeflere ulaşılması doğrultusunda öncelikle tüketim vergilerinin toplam vergi geliri içindeki payının azaltılması ve buradan doğacak gelir kaybının ise gelir ve servet üzerinden alınacak vergilerle telafi edilmesi temel politika önerileri arasındadır. Sosyal yardım sisteminde daha bütünleşik yaklaşımlar yoluyla, yoksulluk riskinin azaltılmasında sistemin etkinliğinin ve verimliliğinin geliştirilmesi yönünde çalışmalara devam edilmelidir. Sosyal transferler ve kamu harcamaları yolu ile fırsat eşitliğinin artırılması temel politika önerileri arasındadır. Finansal piyasalarda oluşan sistematik risklerin sınırlandırılarak, finansal sistemin krizlere karşı direncini artıran makro politikalara devam edilmesi de sektörler arası gelir dağılımının iyileşmesine önemli katkıda bulunacaktır.

KOMİSYON ÜYELERİ

BAŞKAN

Prof. Dr. Öner GÜNÇAVDI

İstanbul Teknik Üniversitesi

RAPORTÖR

Doç. Dr. Ayşe Aylin BAYAR

İstanbul Teknik Üniversitesi

KOORDİNATÖR

Mihriban BİLDİR

Strateji ve Bütçe Başkanlığı

ÜYELER*

Mustafa İlker ACAR

Hazine ve Maliye Bakanlığı

Doç. Dr. Uğur AKKOÇ

Pamukkale Üniversitesi

Buse ATASOY

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

Taşkın BABAOĞLAN

Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Evren CERİTOĞLU

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

Çiğdem ÇELİK

Dünya Bankası

Burcu ELLİDÖRT TUNÇ

Türkiye İstatistik Kurumu

Ulviye ESEN

Cumhurbaşkanlığı Sosyal Politikalar Kurulu

Dr. Selçuk GEMİCİOĞLU

Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi

Prof. Dr. Seyfettin GÜRSEL

Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve
Toplumsal Araştırmalar Merkezi

Prof. Dr. Hülya KABAĞCI KARADENİZ

Pamukkale Üniversitesi

Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ

Pamukkale Üniversitesi

Doç. Dr. Kemal KIZILCA

Ankara Üniversitesi

Güven SAVUL

TÜRK-İŞ

Prof. Dr. Raziye SELİM

İstanbul Teknik Üniversitesi

Erdoğan SERDENGEÇTİ

HAK-İŞ

Onur ŞENTÜRK

Türkiye İstatistik Kurumu

Hacı Bayram TONBUL

Memur -Sen

İbrahim Barış ÜNAL

Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Hakan YAZICI
Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ
Ahmet YILMAZ

Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Atılım Üniversitesi
Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Not: Üyeler soyadına göre alfabetik sıralanmıştır.

1. GİRİŞ

Türkiye, Cumhuriyetin ilan edilmesinden günümüze kadar farklı birtakım politik ve ekonomik süreçler geçirmiştir. Gelişmekte olan bir ülke olarak zaman içerisinde birçok farklı boyuttaki ekonomik krizle karşı karşıya kalmış ve bu krizlerle baş edebilmek için de dönemin hükümetleri tarafından birtakım makro iktisadi politikalar uygulanmıştır. Elbette ki uygulanan her bir farklı makro iktisadi politikanın doğrudan veya dolaylı olarak gelir dağılımı üzerine çeşitli olumlu ya da olumsuz yansımaları olmuştur. Özellikle de son otuz yıldır Türkiye ekonomisi, birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi dünya ekonomilerinde yaşanan küreselleşmenin etkisi ile dışa açılma eğilimi içerisindedir. Dışa açılma ile beraber, yapısal bir dönüşüm içerisine girilerek ekonomideki öncelikler yeniden gözden geçirilmiş ve dünya koşullarıyla uyumlu yeni öncelikler ve mekanizmalar ekonomi içerisinde yer almaya başlamıştır.

Bu itibarla, Türkiye ekonomisi üretim kaynaklarının ekonomideki büyüme dinamiklerini olumlu yönde etkileyecek şekilde yurt içine doğru hareketlilik kazanması ve ekonomilerin bu durumdan faydalanarak daha yüksek ekonomik büyüme düzeylerine ulaşması amacıyla birtakım makro iktisadi politikalar uygulamıştır. Fakat amaçlanan bu noktaya ulaşmak gelişmekte olan ekonomiler için her zaman söz konusu olamamaktadır. Bu durumun sebebi, gelişmekte olan ekonomilerin ekonomik anlamda bazı kırılganlıklara ve zayıflıklara sahip olmasıdır. Bu bağlamda, istenilen olumlu etkilerin yaratılması için uygun makro iktisadi politikaların uygulanması gerekmektedir.

Uygulanan makro iktisadi politikaların ekonomi içerisinde çeşitli dağıtımsal etkileri olmaktadır. Dolayısıyla farklılaşan amaçlara bağlı olarak da ekonomideki faaliyetlerin kaynak kullanımında önceliklerde değişimler söz konusu olmuştur. Böylelikle bir bakıma ekonomilerin kaynak kullanımında “etkinliğinin” sağlanması amaçlanmaktadır (Üstünel, 2000). Bu bağlamda gelişmekte olan ekonomilerin üstesinden gelmesi gereken sorunlardan biri de kaynakların “etkin” kullanım sorunudur. Bu etkinliğin sağlanabilmesi için ekonomik önceliklerin belirlenmesi gerekmektedir. Bu noktada da bu önceliklerin neye göre belirleneceği sorusu ortaya çıkmaktadır. Elbette, ekonomilerin amacının her bir kullanımdan elde edilen faydayı maksimize etmek olduğu aşikârdır (Üstünel, 2000). Bu nokta tüm gelişmekte olan ülkelerde uygulanan

makroiktisadi politikaların dağıtımsal etkileri nedeniyle gelir ve ücret eşitsizliği üzerine etkilerinin tespit edilmesi önem arz etmektedir. İktisadi politikalar, unsurları itibarıyla iktisadi birimlerin gelirleri üzerinde etki yaratmayı amaçlarlar. Dolayısıyla bir ekonomide farklı makro iktisadi politikaların uygulanması, farklı gelir gruplarına çeşitli imkânlar sağladığından aslında bir bakıma o gelir grupları bu politikalarla desteklenmektedirler. Bir diğer ifade ile o gelir gruplarına yönelik “transferler” yaratılmaktadır. Örneğin bazı politikalar, emek yanlısı politikalar olup bu politikalarla emek gelirlerini arttırıcı yönde mekanizmalar oluşturularak bu gelir grupları desteklenmektedir. Benzer şekilde, diğer bazı politikalar neticesinde de faiz gelirleri artabilmektedir. Belirli gruplara ait gelirlerin orantısız olarak artması, gelir grupları arasındaki gelir farkının artmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla bu ve benzeri nedenlerin tamamının ekonominin bütününde gelir dağılımı üzerine olumsuz etkileri olmaktadır. Bu nedenle de kapsayıcı ve bütüncül makro iktisadi politikaların uygulanması gerekmektedir.

Gelir dağılımı eşitsizlikleri makro iktisadi istikrarın önemli göstergelerinden biri olup, uzun vadede istikrarlı bir ekonomiden bahsedebilmek için daha adil bir gelir dağılımına erişilmelidir. Türkiye ekonomisinde yaşanan ciddi iktisadi dönüşümün ve uygulanan her bir farklı makro iktisadi politikanın doğrudan veya dolaylı olarak gelir dağılımı üzerine çeşitli olumlu ya da olumsuz yansımaları neticesinde oluşan sonuçlarının neler olduğu ve neler olacağına belirlenebilmesi için Türkiye ekonomisinin yapısının ve alışkanlıklarının çok iyi tespit edilmesi gerekmektedir. Bu nedenle de gelir eşitsizliği ile mücadele konusunda uygulanması gereken politikaların neler olması gerektiğinden ve/veya sonuçlarından önce, etkili faktörlerin irdelenmesi önemlidir. Zira ancak gelir eşitsizliğini yaratan ve yoksulluğu derinleştiren faktörlerin neler olduğunun doğru tespiti ile uygulanan politikaların etkinliği arttırılabilir.

Bu açıdan bu raporda öncelikle gelir dağılımı, eşitsizliklerin nedenleri ile ilgili On Birinci Kalkınma Planı döneminde yaşanan gelişmeler ve Türkiye ekonomisinin mevcut durumu ortaya konulacak ve ardından bu konuda gözlemlenen sorunlar irdelenecektir. Bunu takiben, On İkinci Kalkınma Planı dönemine yönelik hedefler, amaçlar ve politika önerilerinden bahsedilecektir.

2. GELİR DAĞILIMI ve EŞİTSİZLİKLERİ

Öncelikle “gelir” kavramının net olarak belirlenmesi elzemdir. Literatürde gelir benzer tanımlarla ifade edilerek üretim ve hizmet faaliyetleri neticesinde elde edilen parasal ya da nesnel getiri olarak tanımlanmaktadır (DPT, 2001). Bir diğer çalışmada, *gelirin* kaynakların ekonomik bir ölçüsü olduğu belirtilmiştir (Goodman ve diğ, 1997). *Gelir dağılımı* ise bir ülkede belirli bir sürede kazanılan gelirlerin bireyler, gruplar ve hanhalkları arasında paylaşılması olarak tanımlanmaktadır (DPT, 2001).

Ülke içerisinde gelir dağılımının eşit (adil) olması, o ülkedeki toplumsal refahın sağlanması ve korunmasını sağlayıcı en önemli unsurdur. Adil gelir dağılımının tanımlanması ve gelir eşitsizliğinin söz konusu olduğunun belirtilmesi aslında sübjektif bir değerlendirmeye dayanmaktadır. Bu nedenle, gelir dağılımı ile ilgili genel bir tanımlama yapmak gerektiğinde adil gelir dağılımı farklı gelir grupları arasında büyük farklılıklar oluşmasına neden olmayan dağılım olarak tanımlanmaktadır (DPT, 2001). Bu itibarla, gelir dağılımı eşitsizliği toplumdaki bütün iktisadi eşitsizliklerin açıklanmasında tek bir gösterge olmamakla birlikte, eşitsizliğin boyutu toplumsal adalet sınırlarının ne kadar aşıldığının veya hangi boyutta bir eşitsizliğin toplum tarafından kabul edilebileceğinin bir göstergesi olarak siyasi bakımdan önem teşkil eden bir iktisadi problemi oluşturmaktadır (Candaş ve diğ, 2010).

Gelir eşitsizliğinde iyileşmelerin sağlanabilmesi hangi faktörlere bağlı olarak değişkenlik gösterdiği ile ilişkilidir. Bu açıdan gelir eşitsizliği ile ilgili incelemeler fonksiyonel, bireysel, sektörel ve bölgesel gelir dağılımı olmak üzere dört ana grup altında toplulaştırılabilir. Bunlardan ilki olan fonksiyonel gelir dağılımı ile üretim faktörlerine yapılan ödemeler şeklinde ortaya çıkan gelirlerin dağılımı kastedilmektedir. Üretim faktörleri olan emek, sermaye, doğal kaynak ve girişimci arasındaki dağılımın incelenmesi ile ülkede yaratılan katma değer emek ve emek dışı kalemler arasındaki bölüşüm ortaya çıkarılmaktadır. Dolayısıyla makro iktisadi politikalar ile bu dağılımın zaman içerisinde ne şekilde değiştiği de gözlemlenerek, bu politikaların katma değer üzerindeki etkinliği de irdelenebilmektedir (Doğan ve Tek, 2007; Aktan, 2002b). Buna ek olarak, bu yaklaşım toplam ve sektörel anlamda gelirin ne kadarının ücret geliri, ne kadarının müteşebbis geliri veya ne kadarının faiz geliri şeklinde dağıtılması ile ilgili olduğundan, gelirin fonksiyonel dağılımı aynı zamanda ülkenin gelişmişlik düzeyi ile ilgili

bilgi sağlamaktadır. Zira gelişmiş ülkelerde gelişme düzeyinin başlarında tarım gelirin toplam gelir içerisindeki payı yüksek iken, gelişmişlik düzeyi arttıkça ücret gelirin payı yükselmektedir. Buna karşın, gelişmekte olan ülkelerde ise ücret gelirin toplam gelir içerisindeki payı daha düşüktür. Böyle bir durumun gözlemlenmesinin sebebi, gelişmiş ülkelerde işsizlik oranının düşük ve yüksek verimliliğe sahip olmalarına karşın gelişmekte olan ülkelerde işgücünün önemli bir kısmının kendi hesabına veya ücretsiz aile işçisi olarak çalışmalarıdır (Karluk, 2010).

İkincisi, bireysel gelir dağılımı yaklaşımında, toplam gelirin ülke içerisindeki bireyler, aileler ve gruplar arasındaki dağılımı ifade etmektedir. Bireysel gelir dağılımı yaklaşımının önemi, fertler arasında gelir eşitsizliğinin boyutlarını ve derecesini göstermesinden kaynaklanmaktadır. Bu dağılımda gelirin ne şekilde ve hangi kaynaktan elde edildiği önem teşkil etmezken, gelirin miktarı ön plandadır. Bu nedenle, bu gelir dağılımı ile bireylerin toplam gelirden ne kadar pay aldıkları ve gelirin bireyler arasında nasıl bölüştürüldüğü ortaya konduğundan, bu bireylerin sosyal ve ekonomik koşulları belirlenebilmektedir. Bu dağılım ile birlikte bireyler arasındaki gelir eşitsizliği ortaya konulduğundan, zaman içerisinde bireylerin gelir düzeylerindeki değişimler de gözlemlenebilmektedir (DPT, 2001) .

Sektörel gelir dağılımı ise toplam gelirin tarım, hizmet ve imalat sektörleri gibi iktisadi faaliyet kollarına göre dağılımını göstermektedir. Bu iktisadi faaliyetlerin toplam gelir içerisindeki payı belirlenerek, bu sektörlerin katma değer yaratma potansiyelleri ortaya konulmaktadır. İktisadi faaliyet kollarına göre gelir dağılımının incelenmesi ile beraber, zaman içerisinde uygulanan makro iktisadi politikaların hangi sektörler lehine veya aleyhine etkide bulunduğunu ortaya koymaktadır. Genellikle gelişme süreci içerisinde ekonomik gelişmenin başlangıcında tarım sektörünün toplam gelir içerisindeki payı daha yüksek düzeylerde iken, gelişmişlik düzeyi arttıkça imalat ve hizmet sektörlerinin toplam gelir içerisindeki artmaktadır.¹ (Bilen ve Es, 1998, Öztürk, 2009).

¹ Gelişmekte olan bir ülke ekonomisi olarak Türkiye için bu veriler incelendiğinde, tarım sektörünün toplam gelir içerisindeki payı 1950 yılında yüzde 43,3 iken, 2005 yılına gelindiğinde ise yüzde 12,3 düzeylerine düştüğü görülmektedir. Buna karşın imalat ve hizmet sektörlerinin paylarının ise sırasıyla yüzde 11,4 ve yüzde 43,5'ten yüzde 30,2 ve yüzde 56,2 düzeylerine yükselmiştir. (Günçavdı ve diğ., 2012).

Bölgesel gelir dağılımı ile toplam gelirin coğrafi bölgelere göre dağılımı incelenmektedir. Bu gelir dağılımı yaklaşımı ile ülkenin farklı bölgelerinin birbirleri ile gelir eşitsizliği bakımından karşılaştırılmaları yapılmakta ve ülkedeki gelişmiş ve az gelişmiş bölgeler arasındaki farklılıklar ortaya konulmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde bölgelerarası gelir eşitsizliği daha fazla iken, gelişmiş ülkelerde daha az olduğu görülmektedir (Aktan, 2002b, Bilin ve Es, 1998).

Öte yandan, gelir eşitsizliğinin doğru ve güvenilir bir biçimde tespit edilmesi gerekmektedir. Bu açıdan, tanımlamaya yönelik çok sayıda farklı matematiksel ölçütler söz konusudur. Bununla birlikte eşitsizliğin ölçülmesinde hangi ölçütün seçilmesine ilişkin birçok farklı yöntem de mevcuttur (Bourguignon, 1979; Shorrocks, 1982; Sen, 1997; Cowell, 2011). Bu gelir eşitsizliği ölçütleri ile elde edilen sonuçlar hem birbirleri ile karşılaştırılabilir hem de birbirlerini tamamlayıcı sonuçlar verebilmektedirler. Geçmişten günümüze, gelir eşitsizliği ile ilgili karşılaştırmalar yapabilmek ve bir ülke içerisinde zaman içerisinde gelir eşitsizliğinde yaşanan değişimleri gözlemleyebilmek için literatürde sezgisel ve matematiksel yaklaşımların yer aldığı çok çeşitli sayıda eşitsizlik ölçütleri söz konusudur. (Kakwani, 1980; Morris ve Preston, 1986; Lambert, 1989; Goodman ve diğ, 1997; Cowell, 2011).

Bu gelir eşitsizliği ölçütleri, aksiyomatik ve stokastik yaklaşımlar olmak üzere iki temel grup altında toplanabilmektedir (Sen, 1997). Aksiyomatik yaklaşımda yer alan gelir eşitsizliği ölçütleri, istatistiksel ölçümlerden faydalanarak gelirlerin birbirlerinden veya ortalama gelirden farklarını ortaya koyan eşitsizlik derecesini belirleyen ölçütler olarak tanımlanmaktadır.² (Cowell, 2011). Bu grup içerisinde yer alan eşitsizlik ölçütlerine örnek olarak Gini katsayısı, Theil İndeksi, logaritmik sapmaların ortalaması, görelî varyans verilebilmektedir.^{3,4}

² Bu yaklaşım, objektif anlamda eşitsizlik derecesini belirlemeye çalıştığı için bir diğer ifade ile objektif ölçütler veya pozitif ölçütler olarak da tanımlanabilmektedir. (Gürsel ve diğ, 2000; Aktan, 2002a).

³ Literatürde gelir eşitsizliği ölçütleri olarak çok sayıda farklı ölçüt yer almaktadır. Bunların arasında, değişim aralığı, aralık ölçüsü, görelî ortalama mutlak sapma, varyans, logaritmik varyans gibi ölçütler yer almaktadır. Bütün eşitsizlik ölçütlerinden ve sahip oldukları özelliklerden ana metin içerisinde bahsedilmeyecektir. Zira ana metin içerisinde yer kazanabilmek açısından literatürde yaygın olarak kullanılan gelir eşitsizliği ölçütlerinden bahsedilecektir. Ayrıca, Türkiye ekonomisinin gelir eşitsizliği göstergelerinin literatürde yer alan diğer çalışmalar ile karşılaştırılabilir olması amaçlanmaktadır.

⁴ Aralık ölçütü, gelir dağılımının iki uç noktasındaki, en yüksek ve en düşük gelirleri karşılaştıran bir ölçüttür. Bu iki gelir düzeyi arasındaki farkın ortalama gelire olan oranı şeklinde tanımlanmaktadır: $Aralik = (y_{max} - y_{min}) / \bar{y}$. Değişim aralığı ölçütü ise gelir dağılımındaki en yüksek ve en düşük gelir arasındaki farkı göstermektedir. $Değisim = (y_{max} - y_{min})$. Bu ölçüt oldukça zayıf bir göstergedir. Zira bu iki gelir değeri arasında kalan diğer gelirleri göz önüne almadığı için, eşitsizliğin göstergesi olarak çok

Aksiyomatik yaklaşım içerisinde, gelir dağılımı oranlarının yanı sıra sosyal refah anlayışı doğrultusunda eşitsizliği ölçmeye çalışan bazı normatif gelir eşitsizliği ölçütleri de söz konusudur. Bu normatif ölçütlere örnek olarak Atkinson indeksi ve Dalton indeksi verilebilir.⁵ Gelir eşitsizliği düzeyinin görsel bir grafiğini sunan Lorenz eğrisi, stokastik yaklaşım içerisindeki en bilinen gelir eşitsizliği göstergesidir.

Gelir eşitsizliği ölçütlerinin taşınması gereken bazı temel özellikler söz konusudur. Bu özellikler ölçütlerin eşitsizlik ile ilgili sonuçlarının değerlendirilmesinde önem kazanmaktadır. Zira ölçütlerin bu özelliklere bağlı olarak eşitsizlik ile ilgili sonuçlarının doğruluğu ve kesinliği yorumlanmaktadır. Dolayısıyla, hangi gelir eşitsizliği ölçütlerinin hangi özellikleri taşıdığı belirlenmesi analize tabi tutulan veri setinden elde edilen sonuçların doğru bir biçimde yorumlanabilmesine imkân verecektir. Gelir dağılımı analizlerinde eşitsizlik ile ilgili yapılan karşılaştırmalarda ordinal ya da kardinal bir sıralama yapılması gerekliliği nedeni ile bir takım kesin varsayımlar, aksiyomlar ve matematiksel önermeler içeren bir dizi ilkeye başvurulmaktadır. Zira varyans gibi bazı eşitsizlik ölçütleri şeklen duyarlı gözükseler bile gelir ölçeğinden bağımsız olmadığından bu ölçütün kullanımını yanlış sonuçlar doğurabilmektedir.⁶ Bu

fazla tercih edilmemektedir. Varyans ise, dağılımdaki gelirlerin ortalama gelirden ne kadar uzaklıkta olduğunu göstermektedir. Bu ölçüt, dağılımın ne kadar dağınık ya da toplu olduğunu bir göstergesidir. Varyans gelir düzeylerinin ortalama gelirden farklarının karelerinin toplamının, dağılımdaki bireylerin (hanehalklarının) sayısına olan oranıdır: $\sigma^2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})(y_i - \bar{y})$.

Burada, n ifadesi dağılımdaki bireylerin (hanehalklarının) sayısını, y_i ifadesi i. bireyin (hanehalkının) gelirini ve \bar{y} ifadesi ortalama toplam geliri göstermektedir. Bir diğer eşitsizlik ölçütü olan logaritmik varyans, $\sigma^2(\log y) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\log(y_i) - \log(\bar{y}))^2$

ile gösterilmektedir. Bu eşitsizlik ölçütü, genellikle sağa çarpık olan dağılımlarda, bu dağılımı daha simetrik hale getirmek için logaritmadan faydalanıldığından, düşük gelir gruplarının daha yoğun olduğu dağılımlarda tercih edilmektedir. Göreli ortalama mutlak sapma ise şu şekilde ifade edilmektedir: $GSapma = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{|y_i - \bar{y}|}{\bar{y}}$. Tam eşitlik olması durumunda, bu ölçüt sıfır değerini

almakta, eşitsizliğin artmasıyla bu değer de artmaktadır. (Anand, 1997; Cowell, 2011).

⁵ Normatif gelir eşitsizliği ölçütlerine örnek olarak verilen Dalton indeksi, Dalton (1920) tarafından formüle edilmiştir. Dalton (1920), eşitsizlik ölçütlerinin ekonomik refahı da göz önüne alması gerektiğini belirtmiş ve bu nedenle sosyal refahı da içeren

ölçütünü şu şekilde ifade etmiştir: $D = \frac{1}{n} U(\bar{y}) \sum_{i=1}^n U(y_i)$. Burada U ile gösterilen fonksiyon, fayda fonksiyonudur. Dalton

(1920) bu ölçütünde, fayda fonksiyonunu tam içbükey fayda fonksiyonu olarak tanımlamış, bir diğer ifade ile bu fonksiyonda gelirin azalan marjinal faydasının söz konusu olduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte, Dalton (1920), toplumda yer alan her bir bireyin fayda fonksiyonu birbiri ile aynı olduğunu varsaymıştır. Bu nedenle de toplam refahın maksimizasyonu için toplumda eşit dağılımın olması gerekliliğini vurgulamıştır.

⁶ Varyans, gelir ölçeğinden bağımsız olmadığından, eşitsizliğinin ölçümünde kullanılması eşitsizliğin olduğundan çok daha yüksek gözükmesine neden olmaktadır. Bu durum, bu ölçütün sahip olduğu en büyük sakıncadır.

nedenele, bir dizi aksiyomlar dâhilinde gelir eşitsizliği ölçütlerinin bu aksiyom yaklaşımında var olan ilkeleri sağlayıp sağlamadıklarına bakılarak eşitsizlik ölçütlerinin güvenilir olup olmadıkları ve sonuçlarının doğruluğu sınanmaktadır (Sen, 1997; Amiel ve Cowell, 1998; Litchfield, 1999; Cowell, 2011). Bu bağlamda, literatürde yer alan çeşitli çalışmalar gelir eşitsizliği ölçütlerinin sahip olması gereken temel özellikleri detaylı bir biçimde belirtmişlerdir (Atkinson, 1970; Bourguignon, 1979; Kakwani, 1980; Morris ve Preston, 1986; Sen, 1997; Culyer ve Wagstaff, 1997; Silber, 1999; Heshmati, 2004; Cowell, 2011). Bu ilkeler, Pigou-Dalton Transferler İlkesi⁷, Ölçekten Bağımsızlık⁸, Nüfustan Bağımsızlık⁹, Simetriklik (Anonimite)¹⁰ ve Toplama Göre Ayrıştırılabilirlik¹¹'tir.¹² Toplama göre ayrıştırılabilirlik özelliği incelemeye tabi tutulan ekonominin toplam gelir eşitsizliği üzerinde hangi alt gelir kaynaklarının (ya da nüfusun alt gruplarının) etkili olduğunu gözler önüne sermektedir. Dolayısıyla, bu özellik gelir eşitsizliğinin iyileştirilmesine yönelik olarak uygulanan makro iktisadi politikaların hedef alması gereken alt gelir gruplarının tespit edilmesine olanak sağlamaktadır.

⁷ Bu aksiyom, ilk olarak Pigou (1912) tarafından önerilmiş ve sonrasında Dalton (1920) tarafından geliştirilmiştir. Bu aksiyoma göre, herhangi bir yüksek (düşük) gelir düzeyine sahip bir bireyden bir diğer daha düşük (yüksek) gelir düzeyine sahip bireye belirli bir gelir transferi olması durumunda eşitsizliğin azalması (artması) beklenmektedir (Pigou, 1912; Dalton, 1920; Atkinson, 1970; Silber, 1999). Genel Entropi sınıfı ölçütleri, Atkinson indeksi ve Gini katsayısı bu özelliği sağlarken, göreceli ortalama mutlak sapma ölçütü bu ilkeyi sağlamamaktadır. Logaritmik varyans ve varyans ise sadece belirli durumlarda transferler ilkesini sağlamaktadır.

⁸ Bu aksiyoma göre, eşitsizliğin ölçüldüğü nüfusta yer alan her bir bireyin geliri aynı oranda değiştiğinde bu durumun gelir eşitsizliği üzerinde etkisi olmaması gerekmektedir. (Bourguignon, 1979; Cowell, 1999). Bir diğer deyişle b gelir ölçeğindeki tek tip oransal değişimlerin ölçülmüş olan eşitsizlikte bir değişim yaratmamasının gerekliliğini ifade etmektedir (Sen, 1997; Fields, 2001). Varyans ortalama ölçekten bağımsızlık özelliğini sağlayamamaktadır.

⁹ Bu aksiyoma göre, tamamen aynı özelliklere sahip iki farklı nüfus birbirleriyle birleştirildiğinde, bu durumun gelir dağılımı eşitsizliği üzerine etkisi olmaması gerekmektedir. (Dalton, 1920).

¹⁰ Bu aksiyom iki hanehalkı (bireyin) gelirlerinin değiştirilmesi durumunda, bu değişimden eşitsizliğin etkilenmeyeceğini belirtmektedir. Dolayısıyla, bu aksiyoma göre eşitsizlik ölçümü, sadece bireylerin gelirlerinden etkilenmekte ve diğer başka özelliklerden bağımsızdır. Bu bağlamda, bu özellik, sadece gelir miktarlarına odaklanmayı gerektirmektedir. Bir diğer ifade ile bu ilke gelirleri elde eden bireylerin isimleri ya da taşıdığı diğer özellikleri dikkate alınmayarak o bireylere yansız ve eşit bir biçimde bakmayı sağlamaktadır (Sen, 1997; Cowell, 2011).

¹¹ Bu özelliğe göre, bir ekonomideki toplam gelir eşitsizliği o ekonominin belirli gelir gruplarına ayrılması durumunda bu alt grupların gruplar arası ve grup içi eşitsizliğinin toplamına eşit olmalıdır (Bourguignon, 1979; Shorrocks, 1980, 1982). Dolayısıyla da, bu ilkeye göre herhangi bir alt gelir grubunun eşitsizliğinin artması (azalması) halinde, bir bütün olarak toplam gelir eşitsizliğinin de artacağı (azalacağı) ifade edilmektedir. (Atkinson ve Bourguignon, 2000)

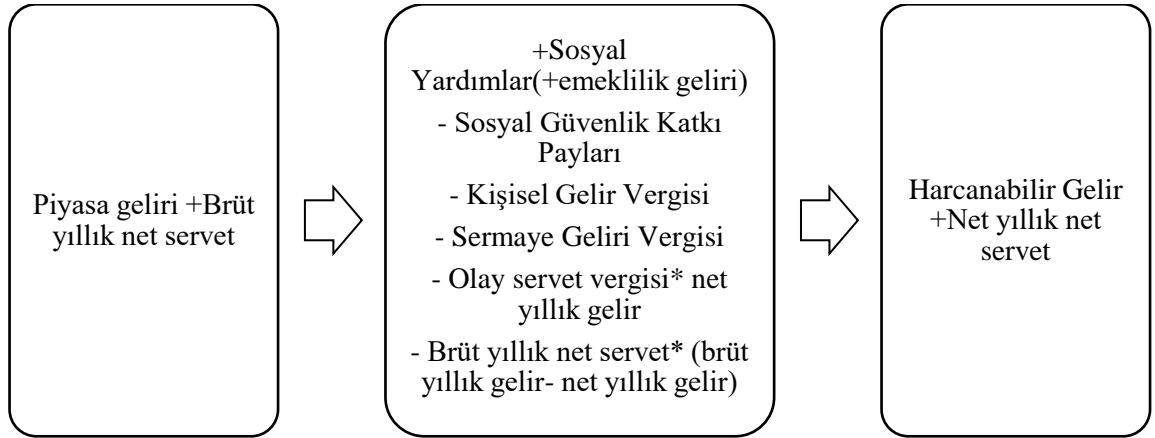
¹² Bu özelliklere ek olarak Shorrocks (1982) çalışmasında iki varsayım daha eklemiş ve eşitsizlik ölçütlerinin kabul edilebilir ve ayrıştırılabilir olabilmeleri için bu aksiyomları taşımaları gerektiğini belirtmiştir. Bu varsayımlardan birincisi, eğer gelir kaynağı eşit bir dağılıma sahip ise bu gelir kaynağının toplam gelirdeki eşitsizliğe yapacağı katkının sıfır olması gerektiğidir. İkincisi ise, eğer iki gelir kaynağı birbirinin aynısı ise, bu durumda toplam gelir üzerine aynı derecede katkıda bulunmaları gerekliliğidir. Bu ek varsayımlar (kısıtlar) gelir kaynağının toplam eşitsizlik üzerine yapacağı göreceli katkının eşitsizlik ölçütünün seçiminden bağımsız olmasını sağlamaktadır.

Şekil 1: Gelir ve Servet İstatistikleri

Gelir Yapısı



Gelir - Servet Yapısı



Kaynak: Kuypers, S. (2018). Two sides of the same coin? An investigation into the joint distribution of income and wealth and its applications to the analysis of poverty, inequality and redistribution.

Gelir eşitsizliği, yalnızca bireylerin ve ailelerin yaşam koşulları üzerinde değil, aynı zamanda sosyal uyumu tehdit ederek, ekonomik büyümeyi sınırlayarak ve kurumlara olan güveni zayıflatarak bir bütün olarak toplumlar üzerinde de derin bir etkiye sahiptir. Bu nedenle devlet kamu maliyesi araçlarını kullanarak daha adil bir gelir dağılımını oluşturma görevine sahiptir. Bir ekonomide piyasa koşullarında üretim faktörlerinin aldığı payla oluşan gelir dağılımına birincil dağılım, devletin piyasa mekanizmasının işleyişine çeşitli araçlarla yaptığı müdahaleler ve görelî fiyatlarda ve/veya mali ve parasal sistemde meydana gelen değişimler sonucunda oluşan gelir dağılımı ise ikincil dağılım veya gelirin yeniden dağıtımı olarak adlandırılır. Gelirin üçüncü yeniden dağıtım aracı ise kamu hizmetleridir. Eğitim, sağlık, çocuk

bakım-yaşlı bakım, barınma hizmetlerinin gelirin yeniden dağılımında ve fırsat eşitliğinin sağlanmasında önemli etkileri bulunmaktadır. Literatürdeki yeniden dağıtım çalışmalarının büyük kısmı gelir vergilerinin ve sosyal transferlerin etkisine odaklanmakla birlikte son yıllarda kamu gelirlerinin artırılması için servet dağılımına odaklanılması yönünde güçlü argümanlar mevcuttur. Gelir ve Yaşam Koşulları İstatistikleri (EU-SILC) gibi veri kaynakları, hanehalkı serveti hakkında yalnızca çok sınırlı bilgi içerdiği için Avrupa Birliği (AB) Eurosystem Hanehalkı Finansmanı ve Tüketim Anketi (HFCS) gibi ilave anketler uygulamaya başlamıştır.¹³

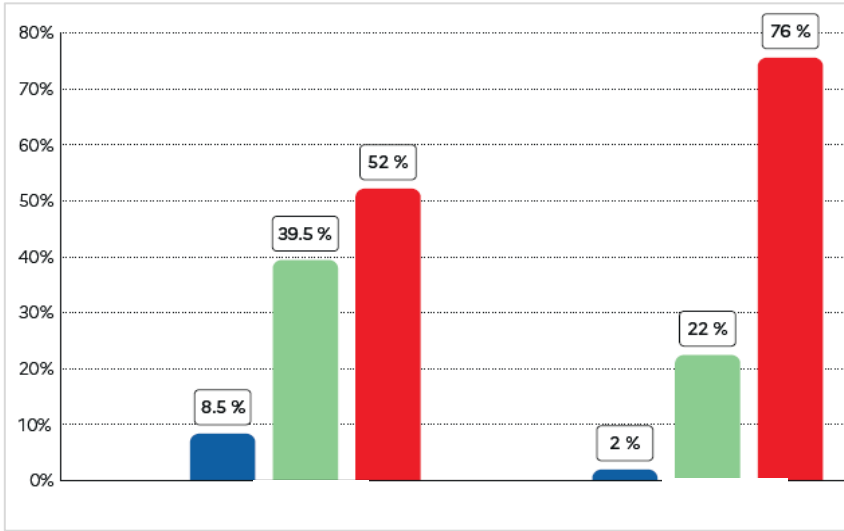
¹³ HFCS Avro bölgesi merkez bankaları ve bazı ulusal istatistik kurumlarının ortak bir projesidir ve hanehalkı varlıklarının dağılımı ve kredi kısıtlamaları hakkında ayrıntılı bilgi toplamaktadır.

3. MEVCUT DURUM ANALİZİ

3.1. Dünyada Yaşanan Gelişmeler

Dünya genelinde gelir adaletsizliği ve dağıtım sorunu ile ilgili çeşitli makro iktisadi göstergelerle yıllar içerisinde bu konuda yaşanan değişim ve gelişimler birtakım farklı yöntemlerle incelenmiştir. Son gelinen noktada, elde edilen bulgulara göre küresel nüfusun büyük bir çoğunluğu küresel gelirin yüzde 52'sini alırken, nüfusun en yoksul yarısı bu gelirin sadece yüzde 8,5'ini kazanmaktadır. Bir diğer ifade ile ortalama olarak küresel gelir dağılımının en üst yüzde 10'luk dilimde yer alan bir birey yılda 122.100 dolar kazanırken, en alt yüzde 10'luk dilimdeki birey ise yılda sadece 3.920 dolar kazanmaktadır.¹⁴

Şekil 2: Küresel Gelir ve Servet Eşitsizliği, 2021



Kaynak: Dünya Eşitsizlik Raporu, 2022.

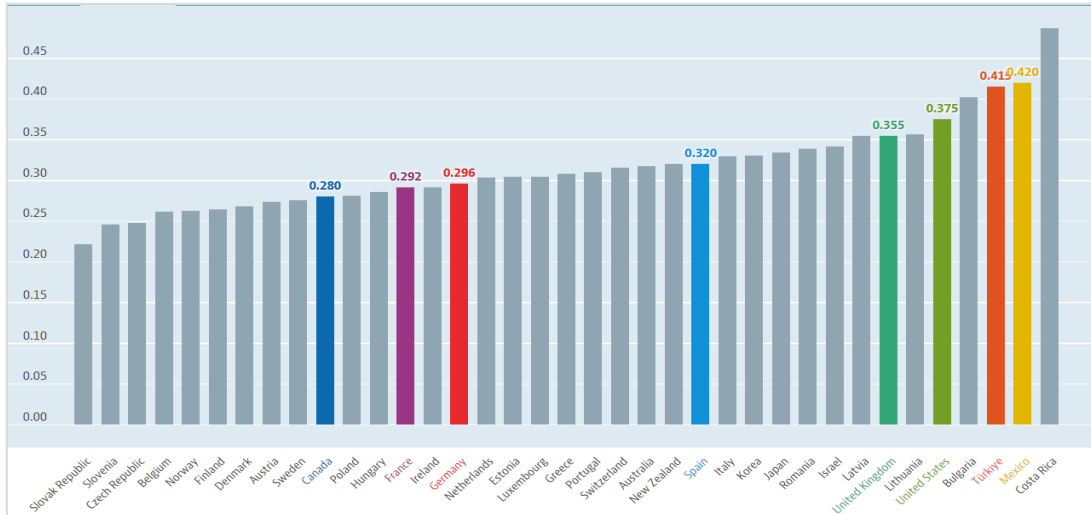
Ekonomik büyüme ile gelir eşitsizliğinde iyileşme sağlanabilmekle beraber, ampirik çalışmalarda gelir eşitsizliği ve ekonomik büyüme arasındaki bağlantının ne şiddette ve hangi yönde olabileceğine ilişkin anlamlı bir bağlantının olmadığı ileri sürülmektedir. Diğer yandan, bazı çalışmalar yüksek gelir eşitsizliği durumunda ortaya çıkan politik istikrarsızlık, doğum

¹⁴ World Inequality Report 2022.

oranları farklılığı, yeniden dağılım vergilendirmeleri ve kredi piyasalarının kusurlu olması gibi farklı yaklaşımlarla ekonomik büyümeyi etkileyen faktörler açıklanırken¹⁵, öte yandan klasik büyüme teorilerinin gözden geçirilerek eşitsizliğin nesilden nesile aktaran mekanizmalar üzerinde yeni politikalar geliştirilmesi ve gelir eşitsizliği yanı sıra fırsat eşitsizliğine odaklanılması yönünde eğilimler de literatürde tartışılmaktadır.¹⁶

Bununla birlikte, Türkiye ile diğer ülke ekonomileri arasındaki gelir dağılımı eşitsizliği ile ilgili verileri karşılaştırmakta yarar vardır. Şekil 3, seçilmiş ülke örnekleri ile Türkiye'nin gelir eşitsizliğine ilişkin Gini katsayısını göstermektedir.¹⁷ Bu açıdan gelir dağılımının en adaletli olduğu Kuzey Avrupa ülkelerinde (İsveç, Norveç, Finlandiya) ve Orta Avrupa'daki eski sosyalist ülkelerde (Çek Cumhuriyeti, Polonya, Macaristan) Gini katsayısının 0,24-0,30 dolayında olduğu görülmektedir. Buna karşın, İngiltere 0,37, Fransa ve Almanya 0,29, ABD 0,40 oranlarına sahiptirler.

Şekil 3: Seçilmiş Ülkelerde Gini Katsayısı*



Kaynak: OECD Veri Tabanı.

* OECD bütün ülkelerin karşılaştırılabilir olması için daha az gelir kapsamı ve farklı eşdeğerlik hesabı ile Gini katsayısının hesaplanmasını istediğinden Türkiye verisi ulusal yayından farklılık göstermektedir.

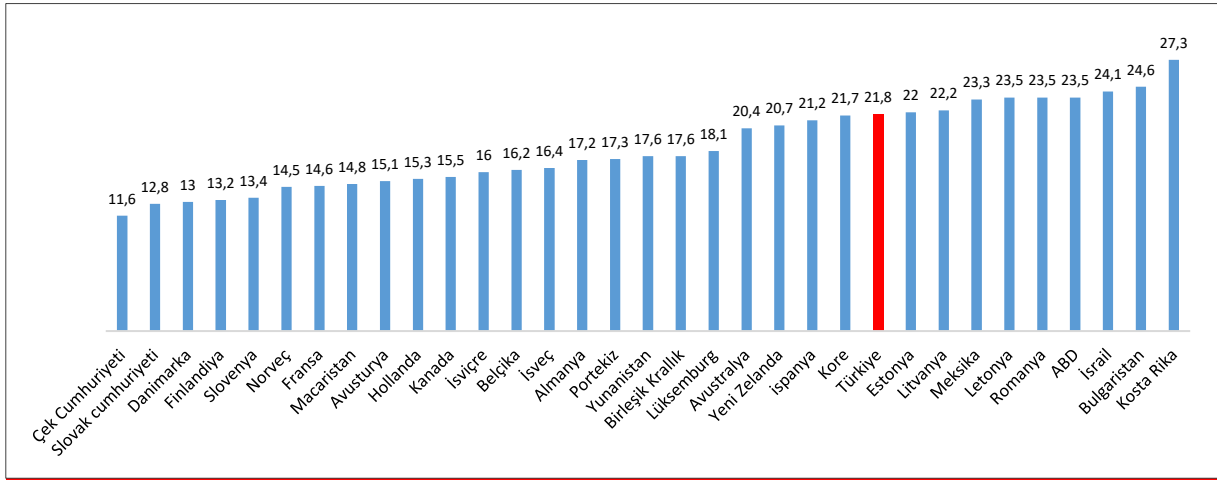
¹⁵ Topuz, S. G. (2022). "The Relationship Between Income Inequality and Economic Growth: Are Transmission Channels Effective?" Social Indicators Research (2022) 162:1177–1231.

¹⁶ Stiglitz, J. <https://cepr.org/voxeu/columns/wealth-and-income-distribution-new-theories-needed-new-era>

¹⁷ Şekilde yer alan veriler ülkelerin 2018-2021 yılları arasındaki en güncel aittir. Türkiye ekonomisinin gelir eşitsizliği göstergesi 2020 yılı verisidir. Bu noktada, TÜİK tarafından hazırlanan veri setindeki ilgili veriler bir önceki yıla ait veriler olduğunun belirtilmesinde fayda vardır. Bir diğer ifade ile 2020 yılı alan uygulaması 2019 yılı gelirleri ile hesaplanan veriyi içermektedir.

Şekil 4 ise OECD ülkelerindeki görelî yoksulluk oranlarını göstermektedir. OECD yöntemine göre eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert geliri medyan değerinin yüzde 60'ının altında gelire yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı alınarak hesaplanan görelî yoksulluk oranı Türkiye'de yüzde 21,8 iken bu oran İngiltere'de yüzde 17,6 ve ABD'de yüzde 23,5 olarak gerçekleşmiştir.

Şekil 4: OECD Ülkelerinde Görelî Yoksulluk Oranı (%)*



Kaynak: OECD veri tabanı;

* Görelî yoksulluk hesaplanırken eşdeğer hanehalkı kullanılabilir geliri medyan değerinin yüzde 60'ı yoksulluk sınırı olarak alınmıştır ve vergi ve transfer sonrası gelir ile Türkiye için 2019 yılı, diğer ülkeler için son verinin açıklandığı yıl dönemi verilerine göre hesaplanmıştır. OECD yöntemi Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) hesaplamalarından farklılık gösterdiği için uluslararası karşılaştırmalarda OECD verisi kullanılmaktadır.

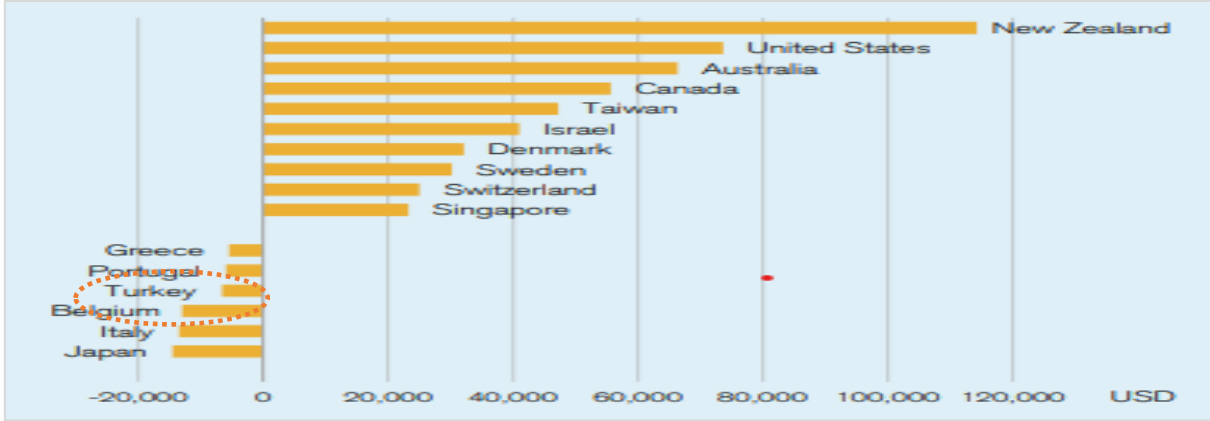
Dünya Eşitsizlik raporunda yer alan bulgular, küresel servet eşitsizliğinin gelir eşitsizliğine göre çok daha yüksek boyutta olduğuna işaret etmektedir. Dünyanın en zengin yüzde 10'u tüm servetin yüzde 76'sına sahiptir. (Şekil 2) Dünya genelinde 2021 yılında 2,8 milyon kişinin (dünyadaki tüm yetişkin nüfusun yüzde 53'ü) 10.000 doların altında bir servete sahipken yetişkin nüfusun yüzde 1,2'si 1 milyon dolar üzerinde servete sahiptir.¹⁸

Şekil 5'te dünya ülkelerinde 2021 yılında ortalama kişi başı yıllık varlık artışının ABD'de 73.630 dolar olduğu tahmin edilirken Türkiye'de bu tutarın 6.618 dolar azaldığı

¹⁸ Credit Suisse, Global Wealth Report 2022, Hesaplamalar net servet dağılımı üzerinden yapılmaktadır.

gösterilmektedir. Bu şekil ile Türkiye ekonomisinin diğer ülke ekonomilerine göre servetlerindeki azalma net bir biçimde ortaya konulmaktadır.

Şekil 5: Dünyada Yetişkin Başına Servet Değişimi, 2021 (Dolar)



Kaynak: Credit Suisse, Global Wealth Report 2022.

3.2. Türkiye’de Genel Durum

3.2.1. On Birinci Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi

Gelir dağılımı politikaları Birinci Kalkınma Planında ücret adaleti ve çalışma hayatında adil bölüşüm ekseninde değerlendirilirken, Dokuzuncu, Onuncu ve On Birinci Kalkınma Planlarında sosyal transfer politikaları, sosyal yardımlar ve yoksullukla mücadele bölümleri altında yer almıştır. Aşağıdaki tabloda kalkınma planlarında yer alan gelir dağılımı yaklaşımlarının bir özeti yer almaktadır.

Tablo 1: Kalkınma Planlarında Gelir Dağılımı

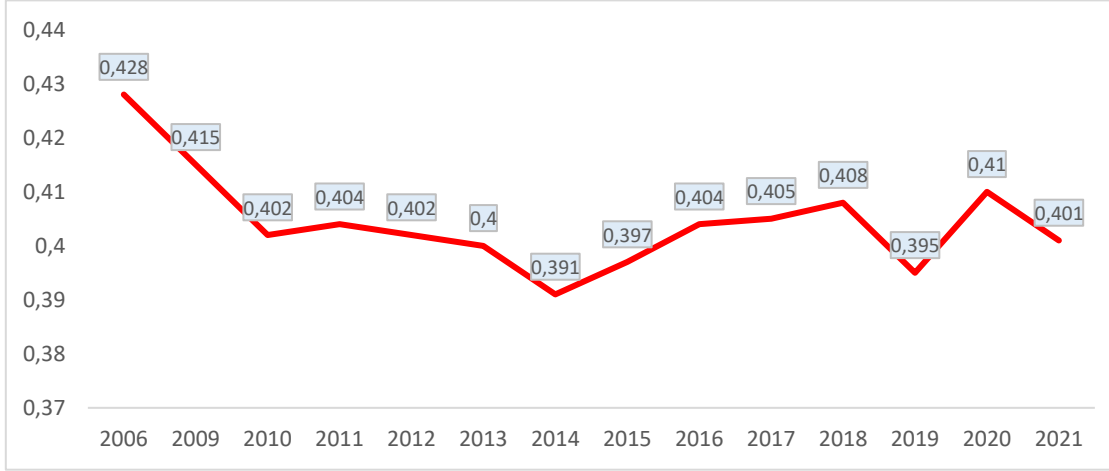
<p><u>Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967):</u> ücret adaleti, çalışma hayatında adil bölüşüm,</p> <p><u>İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972):</u> gelirin fertler, bölgeler ve sektörler arasında daha adil dağıtımına yardımcı olacak bir fiyat politikası izlenmesi,</p> <p><u>Üçüncü ve Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1983):</u> gelir dağılımı ayrı bir başlık halinde ele alınmıştır, bölgesel gelir farklılıklarının giderilmesi ve sosyal güvenlik sisteminin kapsamının genişletilmesi,</p> <p><u>Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989):</u> fiyat istikrarı ve gelirler politikasının gelir dağılımının iyileşmesi yönünde kullanılması,</p> <p><u>Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994):</u> gelir dağılımını iyileştirici sosyal politikalar uygulanması,</p> <p><u>Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000):</u> sosyal yardım sisteminin geliştirilmesi, yoksul kesime yönelik sosyal hizmetlerin artırılması,</p> <p><u>Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005):</u> yoksul kesimlere gıda güvencesi sağlayacak ve ekonomik kriz ve doğal afet zamanlarında kitlelerin yoksulluğa düşmesini önleyici bir sistemin oluşturulması,</p> <p><u>Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013):</u> transfer politikalarının gelirin yoksullar lehine yeniden dağıtımının sağlanması yoluyla etkili hale getirilmesi,</p> <p><u>Onuncu ve On Birinci Kalkınma Planı (2014-2023):</u> gelir dağılımı başlığı olmayıp gelir dağılımı hedefleri Sosyal Hizmetler, Sosyal Yardımlar ve Yoksullukla Mücadele başlığı altında değerlendirilmiştir.</p>
--

Son yirmi yılda toplumun yeniden inşası aşamalarında ekonomi, eğitim, sağlık, sanayi, güvenlik sistemleri, enerji, sosyal güvenlik, adalet sistemi ve sosyal politikalarda birçok başarılı uygulama yerine getirilmiş olmakla birlikte bazı uygulamalarda iyileştirmelere ihtiyaç duyulmaktadır. 2023 ekonomik kalkınma modelinde kilit rol oynayan; yatırım, istihdam, üretim, ihracat ve büyüme unsurları ile oluşacak ekonomik büyümeden yaratılacak gelirlerin yeniden dağıtım politikaları ile desteklenmesi ile güçlü Türkiye hedefine ulaşılmış olunacaktır. Bu bağlamda, Türkiye ekonomisine ilişkin bir takım göstergelerin detaylı incelenmesi yerinde olacaktır.

Gelir dağılımı eşitsizlikleri makro iktisadi istikrarın önemli göstergelerinden biri olup, uzun vadede sürdürülebilmesi için de daha adil bir gelir dağılımına erişilmesi gerekmektedir. Türkiye ekonomisinde, iktisadi dönüşümün gelir dağılımı üzerinde bazı etkileri söz konusudur.

OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye ekonomisinin gelir dağılımının nispeten daha eşitsiz bir dağılıma sahip olduğu görülmektedir. Literatürde gelir eşitsizliği ile ilgili çalışmalarda Gini indeksi en yaygın kullanılan gelir eşitsizliği ölçütüdür. Şekil 6’da Türkiye ekonomisindeki gelir eşitsizliği Gini katsayısı ile ifade edilmektedir.¹⁹

Şekil 6: Türkiye Ekonomisindeki Gini Katsayısı*



Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması.

* Tüm yıllar için gelir referans dönemi bir önceki takvim yılıdır.²⁰

Şekil 6’da gelir eşitsizliğinin 2006’den bu yana izlediği seyir yer almaktadır. TÜİK verilerine göre Türkiye’de Gini katsayısı 2006 yılından bu yana dalgalı bir seyir izlemektedir. Bununla beraber 2006 yılındaki 0,428 seviyesinden 2014 yılında 0,391’a gerilediği ve böylece

¹⁹ Gini katsayısı gelir eşitsizliği ölçütlerinin sahip olması gereken özelliklerin tamamını taşımaktadır. (Anand, 1997; Sen 1997; Fields, 2001). Fakat Gini katsayısı eşitsizliğin bir göstergesi olarak alındığında dikkate alınması gereken bir durum bu katsayının transfer ilkesi koşulunu sağlamasına rağmen, transfer duyarlılığı açısından, üst ve alt gelir gruplarındaki gelir transferlerine karşı daha duyarsız olduğudur. Bir diğer ifade ile Gini katsayısı orta gelir grupları arasındaki gelir transferlerinden, alt ve üst gelir gruplarındaki gelir transferlerine göre daha fazla etkilenmektedir. Gini katsayısının dağılımın orta kısımlarındaki transferlere karşı daha duyarlı olmasının sebebi bu katsayının, formülünden de görüleceği üzere, gelirlerin sıralamasının ağırlıklarına ve gelir elde edenlerin sayısına bağlı olmasıdır. Bu nedenle de Gini katsayısı ortalama gelirden her iki önde de uzakta olan gelirler arasındaki transferlere daha az duyarlıdır (Sen, 1997; Gürsel ve diğ, 2000; Anwar, 2003). Üst ve alt gelir gruplarına olan duyarsızlığı nedeniyle literatürde alt gelir gruplarında yığılmaların olduğu ülkeler ile üst gelir gruplarında yığılmaların olduğu ülkelerin gelir eşitsizliklerinin karşılaştırılmasında veya farklı zaman dilimleri için aynı ülkenin gelir eşitsizliğinin değerlendirilmesinde Gini katsayısının sahip olduğu bu özellik göz önünde bulundurulmalıdır.

²⁰ Gelir ve Yaşam Koşulları anketi Türkiye’de gelir dağılımı yanında, yaşam koşulları, sosyal dışlanma ve görelî gelir yoksulluğu gibi konularda Avrupa Birliği İstatistik Ofisi’nin (EUROSTAT) standartlarına uygun olarak veri üreten en başlıca anketlerden biridir. Diğer yandan, bu anket ile elde edilen verilerin bir önceki yıla ait olduğunun belirtilmesinde yarar vardır. Örneğin, 2021 yılında uygulanan anket 2021 yılına ait olarak kamuoyu ile paylaşılmakta ancak gelir referans dönemi 2020 yılını içermektedir.

gelir dağılımında sınırlı ölçüde bir iyileşmenin sağlandığı görülmektedir. Bu yılı izleyen dönemlerde ise, zaman zaman yüksek büyüme hızlarına erişilmiş olmasına rağmen, gelir dağılımında ciddi miktarda ve süreklilik arz eden bir iyileşmeye rastlanmamaktadır.

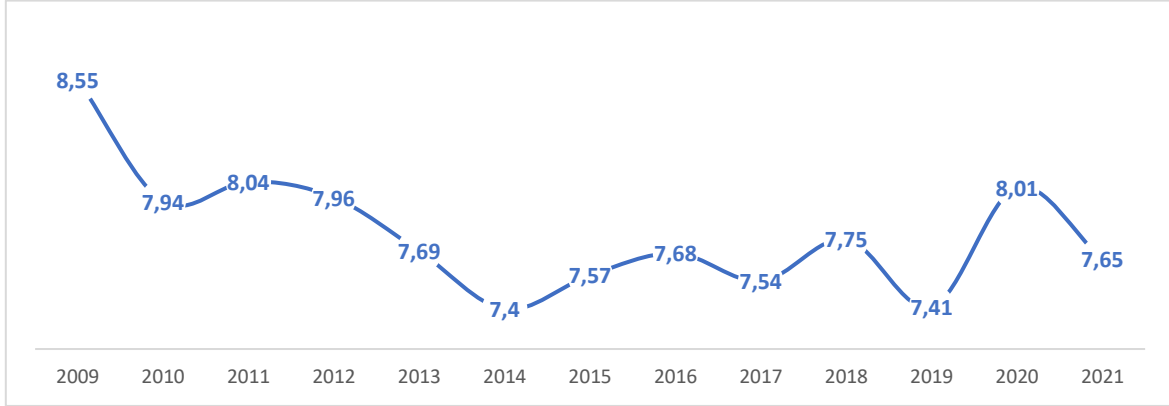
Bununla birlikte, Türkiye ekonomisindeki yüzde 20'lik gelir gruplarının zaman içerisindeki dönüşümü Tablo 2'de verilmektedir. Bu tabloya göre, en zengin yüzde 20'lik kesim gelirin neredeyse yarısına sahipken, en yoksul 20'lik kesim gelirin yüzde 6,11'ine sahiptir. Yoksul gelir gruplarını ifade eden 1. ve 2. yüzde 20'lik dilimlerin gelirden aldığı pay artarken, orta gelir gruplarını ifade eden 3. ve 4. yüzde 20'lik dilimlerin aldığı pay azalmaktadır. Bu durum yoksulların gelir durumunun iyileştiğini ancak orta gelir düzeyindeki grupların gelirlerinin olumsuz etkilendiğini ifade etmekte olup, orta gelir grupları üzerindeki risklerin arttığı anlamına gelmektedir. En zengin yüzde 20'lik grubun yıllık kullanılabilir gelirden aldığı payın en yoksul yüzde 20'lik grubun aldığı paya oranı (P80/P20) da 2009 yılında 8,55 iken 2021 yılında 7,6'ya gerilemiştir (Şekil 7).

Tablo 2: Sıralı Yüzde 20'lik Gelir Grupları (2009-2021)

	2009	2012	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
İlk yüzde 20 (en düşük)	5,57	5,85	6,14	6,15	6,28	6,14	6,24	5,93	6,11
İkinci yüzde 20	10,28	10,63	10,71	10,63	10,69	10,57	10,91	10,56	10,78
Üçüncü yüzde 20	15,08	15,27	15,16	14,95	14,8	14,82	15,23	14,9	15,07
Dördüncü yüzde 20	21,46	21,67	21,54	21,08	20,85	20,9	21,37	21,09	21,32
Son yüzde 20 (En yüksek)	47,61	46,58	46,45	47,19	47,38	47,58	46,25	47,51	46,72

Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması.

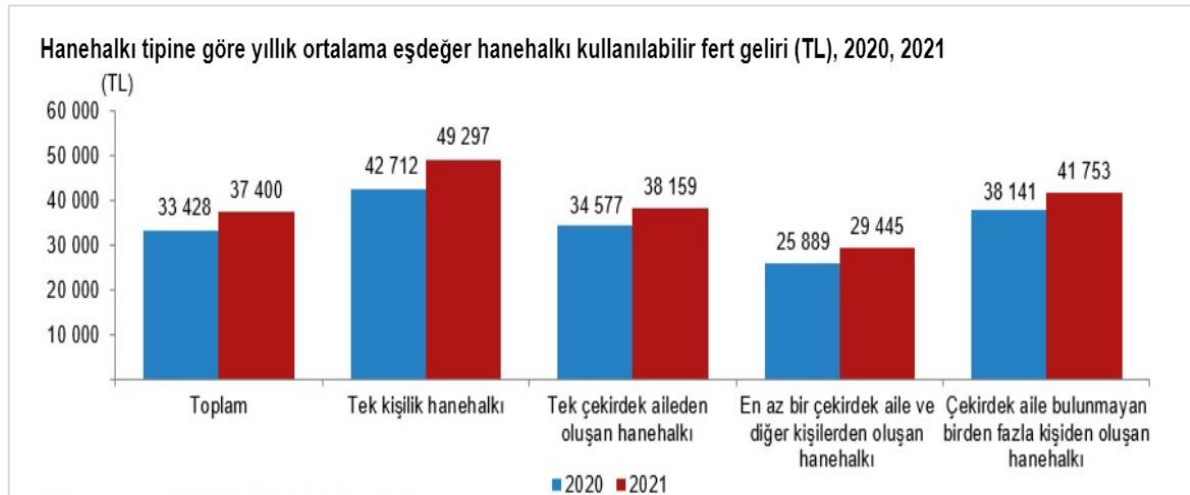
Şekil 7: P80 /P20 Oranı



Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması.

Hanehalkı tipine göre hanehalklarının gelir düzeyleri farklılaşmaktadır. TÜİK tarafından derlenen verilere göre Şekil 8’den de anlaşılacağı üzere, Türkiye’de en yüksek gelir düzeyi tek kişilik hanehalklarında iken, hanedeki birey sayısı arttıkça gelir düzeyinde azalma yaşandığı görülmektedir. Bu durum da, aslında hanelerde bağımlı bireylerin etkisini yansıtmaktadır. Zira hanehalkındaki birey sayısı arttıkça eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert gelirinin azalması gelir elde etmeyen bireylerin varlığından kaynaklanabilmektedir.

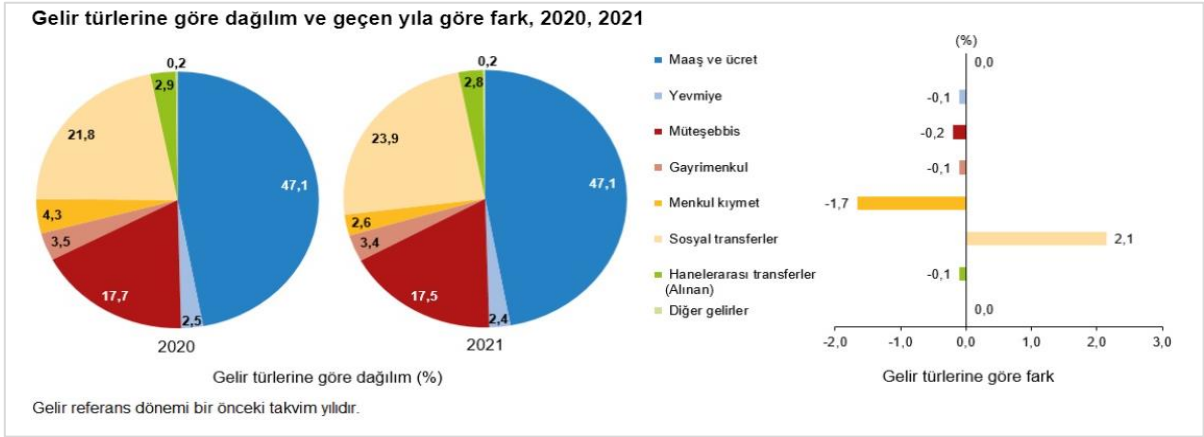
Şekil 8: Hanehalkı Tipine Göre Yıllık Ortalama Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Geliri



Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2020; 2021.

Öte yandan, Şekil 9’da gelir türlerine göre toplam gelirin dağılımı yer almaktadır. Elde edilen sonuçlara göre, Türkiye’de ortalama emek geliri (maaş, ücret yevmiye ve müteşebbis gelirleri) 2021 yılında yüzde 0,1 artarken, devlet transferlerinden elde edilen ortalama gelir yüzde 2 artmıştır. Hanehalkı tarafından alınan devlet transferlerinin payı yüzde 23 düzeyindedir. Özellikle, gelir dağılımının en alt altı diliminde hanehalkı tarafından alınan devlet transferlerinde artış yaşanmıştır. Toplam gelir içerisinde ücret gelirleri yarısını kapsamaktadır.

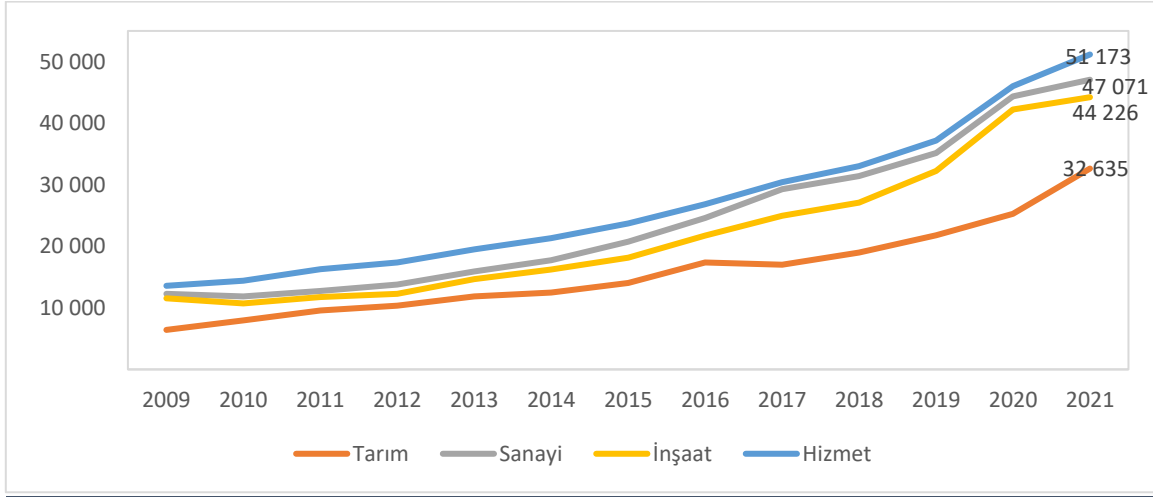
Şekil 9: Gelir Türlerine Göre Dağılım



Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2020; 2021.

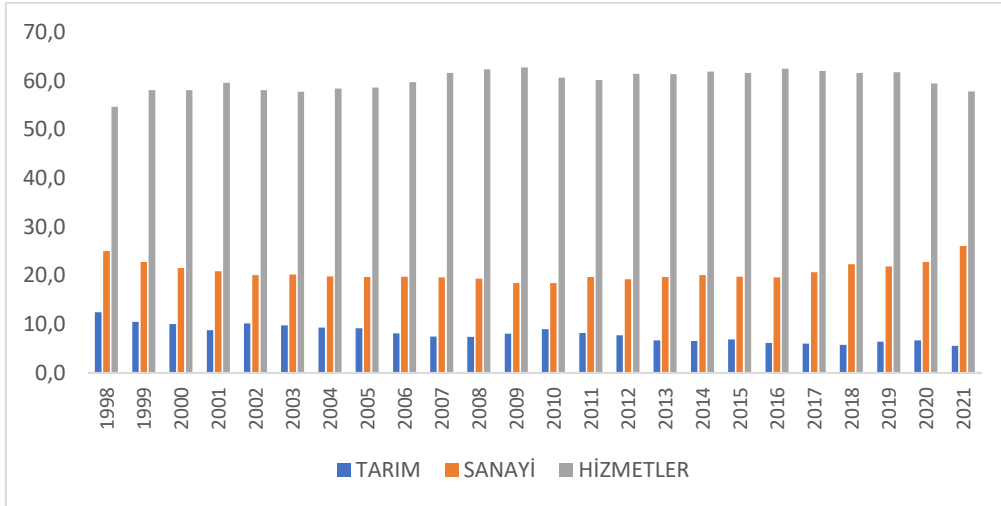
Şekil 10’da yer alan fonksiyonel gelir dağılımı verileri incelendiğinde hizmet sektörü gelirlerinin diğer sektörlere göre yüksek olduğu görülmektedir. Bu gelişmede GSMH içerisinde hizmet sektörünün ağırlığının artmış olması etkili olmaktadır (Şekil 11). Diğer yandan, kırdan kente göç trendinin devam etmesi, tarımsal üretimde küçük ölçekli aile işletmelerinin yoğunluğu dolayısıyla bu sektörün ekonomik dalgalanmalardan etkilenme seviyesinin yüksek olması, tarımsal desteklerin üretim maliyetlerindeki artışa göre düşük kalması tarım gelirlerinin azalmasında etkili olmuştur. Tarım sektörünün verimliliğinin ve katma değerinin artırılmasına ve dolayısıyla bu kesimin gelir düzeyinin iyileştirilmesine olan ihtiyacın devam ettiği görülmektedir.

Şekil 10: İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Yıllık Ortalama Gelir Seviyesi (TL)



Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması.

Şekil 11: GSYH'nın Dağılımı, Cari Fiyatlarla, %



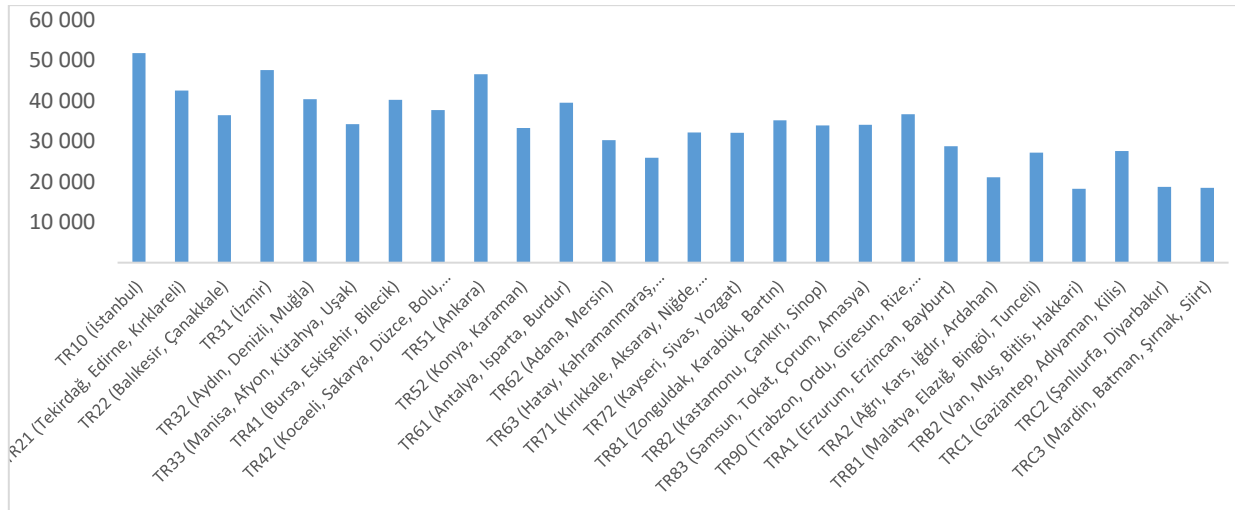
Kaynak: TÜİK verilerinden hesaplanmıştır.

Bunlarla birlikte, bölgesel nitelikli göstergelerde özellikle gelişmekte olan ülkelerde oldukça büyük bir öneme sahiptir. Şekil 12’de bölgelere göre yıllık ortalama eşdeğer hanehalkı fert gelirleri TL cinsinden verilmektedir. Bölgelere göre ortalama fert gelir düzeyi incelendiğinde sanayinin daha yoğun olduğu bölgelerde daha yüksek, tarımın daha yoğun olduğu bölgelerde daha düşük olma eğiliminde olduğu görülmektedir. Hizmet sektörünün alt

sektörlerinin kompozisyonu gelir düzeyinde etkili olabilmektedir. Nitekim tüm bölgelerde ticaret, ulaştırma, depolama, inşaat, turizm ve yiyecek gibi alt hizmet sektörlerinin belli oranlarda varlığı gözlenirken, bilimsel ve teknik alt hizmet sektörlerinin İstanbul, Ankara, İzmir gibi gelir düzeyi yüksek bölgelerde yoğunlaştığı görülmektedir. Bölgelerin gelir düzeyi gayri safi katma değerle birlikte incelendiğinde, kişi başı gayri safi katma değeri daha yüksek olan bölgelerde gelir düzeyinin de daha yüksek olma eğilimi gözlenmektedir.

Şekil 12’de de görüleceği üzere Türkiye’de yıllık ortalama eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert geliri İBBS 2. düzeyinde irdelendiğinde, 2021 yılında, en yüksek gelir 51 bin 764 TL ile İstanbul bölgesinde iken en düşük 18 bin 443 TL ile TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak ve Siirt) bölgesindedir. Bu durum, bölgeler arasındaki gelir farklılıklarının net bir biçimde ortada olduğunu göstermektedir. Bölgeler arası gelir farklılıkları, eşitsizliğin bir kaynağı olacağından, bu farklılıkların giderilmesi hususunda gelir dağılımı politikalarının bölgesel kalkınmaya yönelik uygulanması sonuç verici olacaktır.

Şekil 12: Bölgelere Göre Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Geliri (İBBS2, TL), 2021



Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2021.

Öte yandan, gelir dağılımı açısından sadece gelir eşitsizliği değil aynı zamanda bireylerin yoksulluk boyutları da önemlidir. Zira yoksulluk içerisinde olan bireylerin dağılım üzerinde olumsuz yönde etkileri olmaktadır. Tablo 3’ten de görüleceği üzere, bölgelere göre Gini

katsayısı ve yoksulluk oranı incelendiğinde görece yoksulluk oranının güneydoğu bölgesinde arttığı anlaşılmaktadır. TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak ve Siirt) Bölgesi Gini katsayısı değerinin düşüklüğü nedeni ile Türkiye geneline göre gelirlerin daha dar bir aralıkta dağılmış olduğu görünmekle beraber, bu bölgenin ortalama fert geliri Türkiye genelinin yarısından düşüktür.

Tablo 3: Belirli İBBS2 Düzeyi Bölgelerine Göre Yoksulluk Oranı ve Gini Katsayısı

	Yıllık Ort. Fert Geliri (TL)	Yoksulluk Oranı*	Gini Katsayısı
	2021	2021	2021
Türkiye	37.400	14,4	0,401
TR10 (İstanbul)	51.765	12,3	0,434
TR51 (Ankara)	46.516	9,3	0,350
TR31 (İzmir)	47.595	13	0,373
TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)	18.443	13,7	0,377

Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2021.

* Medyan gelirin yüzde 50'sine göre hesaplanmıştır. Her bölge için eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirin medyan değeri kullanılarak ayrı ayrı yoksulluk sınırı hesaplanmıştır. Bölgelere göre hesaplamalar her bölgenin kendi içerisinde yapılmaktadır.

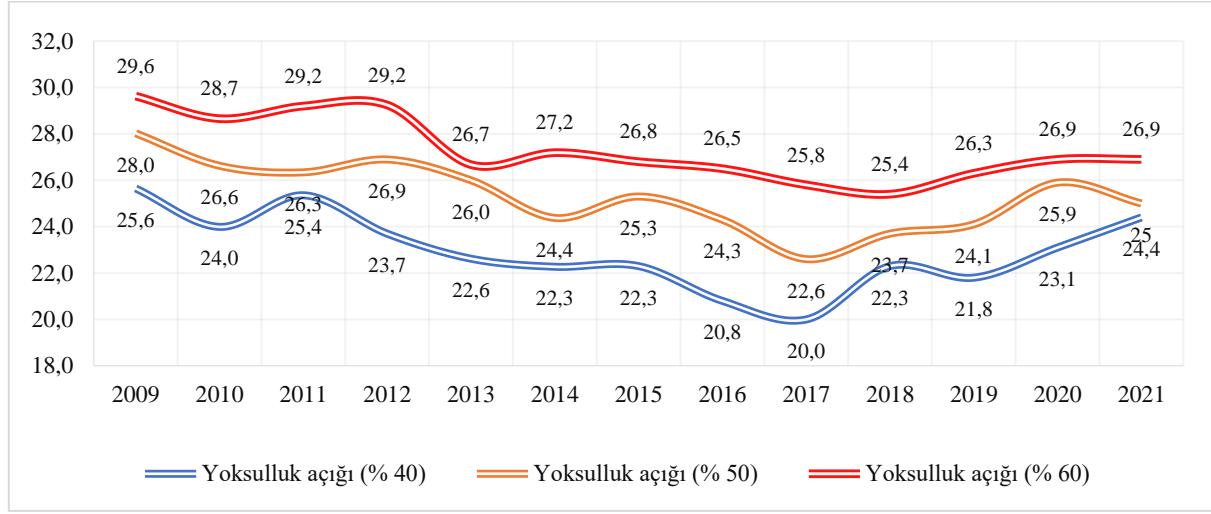
Türkiye'de zaman içerisinde görece yoksulluk oranında değişimlere bakıldığında, yoksulluk oranı 2009 yılından 2021 yılına gelindiğinde medyan gelirin yüzde 50'sine göre yüzde 17,1'den yüzde 14,4'e inmiştir. Bu durum zaman içerisinde çok büyük bir azalma olmamasına rağmen, görece olarak yoksul olan nüfusta azalmanın olduğuna işaret etmektedir.

Tablo 4: Görece Yoksulluk Oranı (2009-2021)

	2009	2012	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Medyan Gelirin %40'ına göre	10,6	10,0	8,7	8,4	7,4	7,9	8,3	8,9	8,5
Medyan Gelirin %50'sine göre	17,1	16,3	14,7	14,3	13,5	13,9	14,4	15,0	14,4
Medyan Gelirin %60'ına göre	24,3	22,7	21,9	21,2	20,1	21,2	21,3	21,9	21,3
Medyan Gelirin %70'ine göre	31,1	30,2	29,5	28,4	28,1	28,5	28,5	29,0	28,7

Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması.

Şekil 14: Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Yoksulluk Açığı (%)



Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması.

3.2.1.1. Servet Dağılımı

Refah toplumunun yaratılmasında gelir seviyesinin yeterliliğinin yanı sıra gelirin kişilerin veya hanehalklarının yaşamlarını güvenceli rahat bir şekilde sürdürebilecek şekilde servete dönüştürmesi önem arz etmektedir. Türkiye için servet dağılımı verileri ve çalışmaları gelir dağılımı ile kıyaslandığında yetersiz bulunmakla beraber bu raporda servet dağılımı ile ilgili göstergelere değinmenin gerekli olduğu düşünülmektedir.

Tablo 5: Türkiye’de ve Dünyada Yetişkin Nüfusun Servet Dağılımı* 2021 (Dolar, %)

	10.000 ve altı	10.000-100.000	100.000-1 milyon	1 milyon üzeri
Türkiye	68,4	29,2	2,3	0,1
Avrupa	31,6	36,4	29,2	2,8
Latin Amerika	65,0	30,1	4,7	0,2
Kuzey Amerika	22,4	28,8	39,3	9,5
Asya- Pasifik	62,6	26,2	10,3	0,9

Kaynak: Credit Suisse, Global Wealth Databook 2022.

* Net servet birikimini” kişilerin finansal varlıkları ile emlak, arsa gibi gayrimenkul varlıklarının toplamından borçlarının çıkarılması sonucu elde edilmektedir. Satın alma gücü paritesi kullanılmamaktadır.

Tablo 5’de yer alan sonuçlara göre, Türkiye’de ve dünyada yetişkin nüfusun servet dağılımı incelendiğinde Türkiye’de 10.000 ABD doları ve altı servete sahip nüfusun oranı yüzde

68,4 ile Latin Amerika ülkelerine göre daha yüksektir. 2021 yılı için Türkiye servet Ginisi yüzde 81'dir. Türkiye'de gelir eşitsizliği son on yılda dalgalı bir seyir izlese de analitik çalışmalar sürekli artan bir servet yoğunlaşmasına işaret etmektedir.²²

Tablo 6: Türkiye’de ve Dünyada Üst Gelir Grupları İtibarıyla Yetişkin Nüfusun Servet Dağılımı* 2021 (Dolar, %)

	En üst yüzde 10	En üst yüzde 5	En üst yüzde 1
Türkiye	70,8	60,5	40,7
Avrupa	67,5	53,4	30,0
Latin Amerika	75,5	63,3	39,2
Kuzey Amerika	74,4	62,1	34,7
Asya- Pasifik	82,4	68,1	38,9

Kaynak: Credit Suisse, Global Wealth Databook 2022.

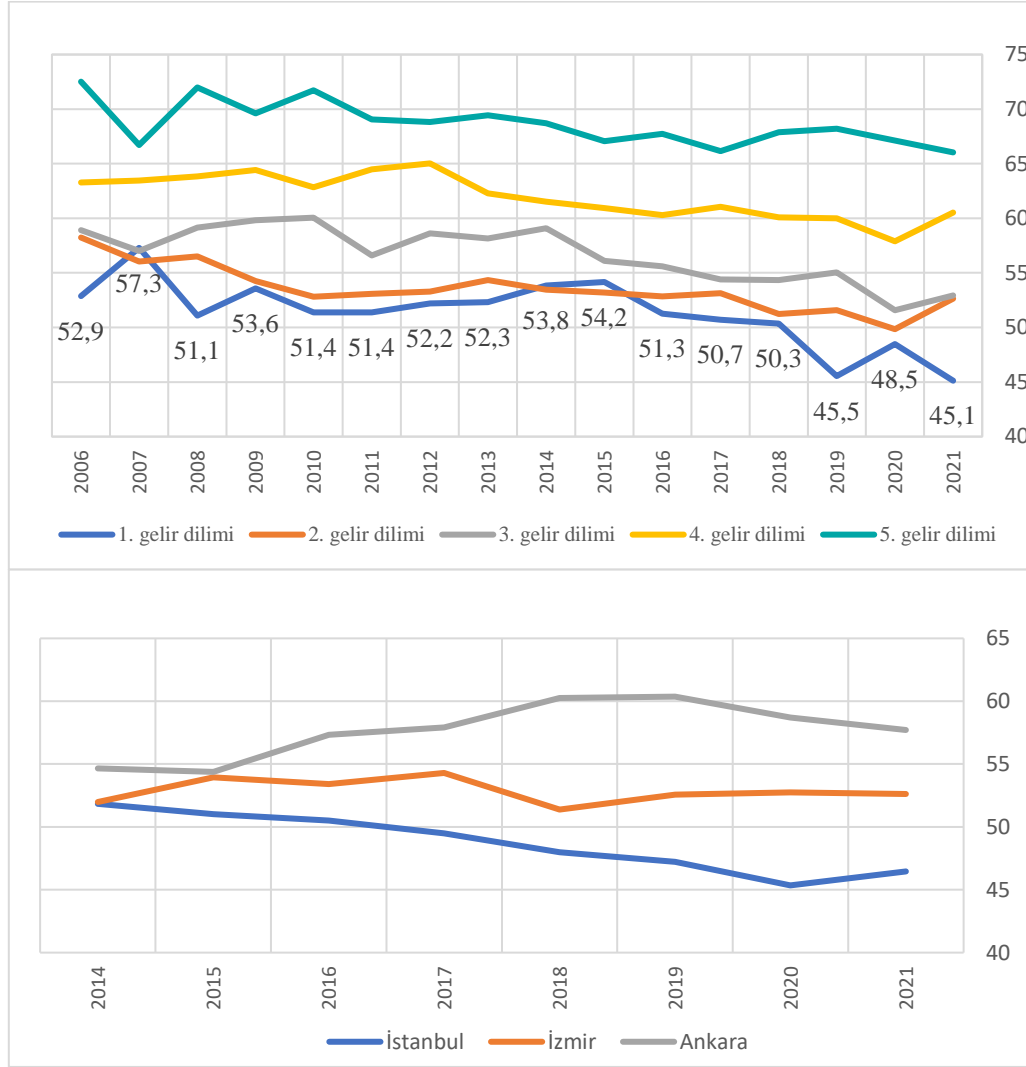
Tablo 6’da görüleceği üzere en üst yüzde 10’luk gelir grubu tüm servetin yüzde 70,1’lik kısmını elinde bulundururken en üst yüzde 1’lik gelir grubu tüm servetin yüzde 40,7’lik kısmına sahiptir. Servetin önemli derece adaletsiz dağılımı gelir dağılımı açısından da olumsuz sonuçlar doğuracağı için politika yapıcıların servet üzerinden alınacak vergiler ile gelir dağılımını iyileştirilmesi mümkün olacaktır.

OECD ülkelerinde özellikle orta gelir grubunda yer alan hanelerin en önemli varlığının konut serveti olduğu tahmin edilmektedir. Bu bağlamda, konut fiyatlarının hızla artmasının servet dağılımını bozucu bir etki yaptığı tahmin edilmektedir.²³

²² Orhan Torul, Oğuz Öztunalı, On income and wealth inequality in Turkey Central Bank Review, Volume 21, Issue1

²³ Carlotta Balestra, Richard Tonkin, Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database, OECD Statistics Working Papers 2018/01

Şekil 15: Seçilmiş İllere ve Gelir Dilimlerine Göre Ev Sahipliği Oranları



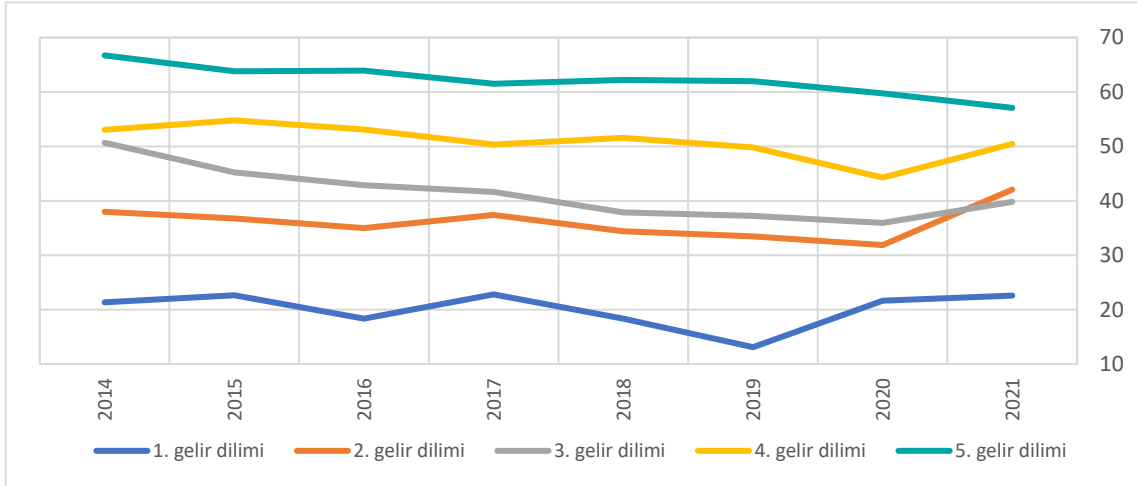
Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, Komisyon üyemiz Sayın Evren Ceritoğlu tarafından hesaplanmıştır. (1. gelir dilimi en düşük gelir kategorisini göstermektedir)

Türkiye İstatistik Kurumu tarafından, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırmasından elde edilen veriler, Şekil 15'ten de gözlemlenebileceği üzere, İstanbul ve İzmir illerinde oturlan ev sahipliği oranının yıllar içinde azaldığını göstermektedir.²⁴ İstanbul ve İzmir illerinde ev sahipliği oranının Türkiye geneline göre daha düşük olduğu görülmektedir. Ayrıca, Türkiye

²⁴ GYKA kapsamında oturlan konutun sahipliği verilmektedir. Bu noktada, oturlan konutuna sahip olmasa da bir hanenin özellikle daha yüksek gelir gruplarında birden fazla evi olabilir. Bu noktada, bu hususa da dikkat çekmekte fayda vardır.

genelinde oturlan ev sahipliği oranı tüm gelir dilimlerine göre düşmektedir. Özellikle üç büyük ilde yaşayan ve en düşük gelir diliminde yer alan hanelerde oturlan konutta ev sahipliği oranının hem Türkiye geneline hem de diğer gelir dilimlerine göre çok daha düşük olduğu gözlenmektedir.

Şekil 16: İstanbul İlindeki Oturlan Ev Sahipliği Oranları



Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, Komisyon üyemiz Sayın Evren Ceritoğlu tarafından hesaplanmıştır. (1. gelir dilimi en düşük gelir kategorisini göstermektedir)

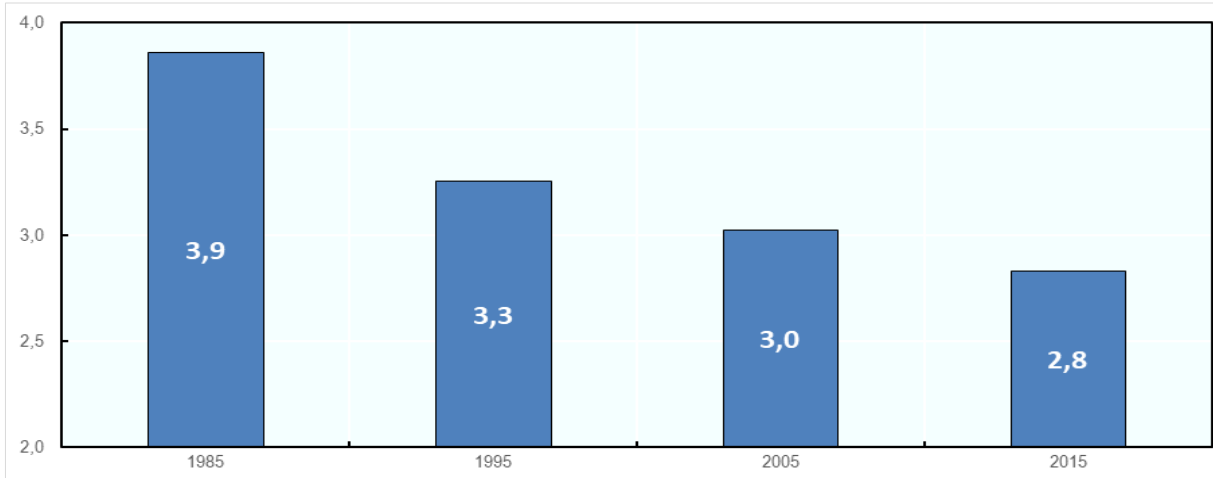
Benzer şekilde, İstanbul ilinde kiracıların oranı Türkiye geneline göre daha yüksektir. Söz konusu hanelerin, oturlan konutta ev sahibi olmadıkları için, kira artışlarından daha olumsuz etkilendikleri tahmin edilmektedir. Bu çerçevede, İstanbul gibi büyük şehirlerde yaşayan düşük gelirli ailelerin barınma ihtiyaçlarına yönelik ilave politikalar geliştirilmesi gerekliliği bulunduğu görülmektedir.

3.2.1.2. Orta Gelir Kesimi

Gelir dağılımı analizinde sosyoekonomik bir terim olan “orta sınıf” yerine “orta gelir sınıfı” terimi kullanılmakta ve gelir ve tüketim seviyesi gibi parasal verilerle ölçülmektedir. İktisat literatüründe orta (gelirli) sınıf tanımları arasındaki ayrımlar eşik seçimi ile ilgilidir. Bazı tanımlar sabit gerçek değerlere sahip olan mutlak eşikleri içerirken, diğerleri ortalama gelirle (veya tüketimle) artan göreceli eşikleri kullanmaktadır.

Literatürde görelî gelir eşiğine göre orta gelir kesimi ulusal medyan gelirin yüzde 75’i ile yüzde 200’ü arasında kalan kesim olarak tanımlanmaktadır. Yüzde 75’in altında gelire sahip haneler “düşük gelirlî”, geliri yüzde 200’ü geçenler “üst gelir” olarak tanımlanmaktadır. Bazı analizlerde orta gelir sınıfı gelir kriterine göre üç gruba ayrılır: alt-orta (ortanca gelirin yüzde 75 ila yüzde 100’ü), orta gelir (yüzde 100 ila yüzde 150), ve üst orta gelir (yüzde 150 ila yüzde 200). Yüzde 75’ten az ama yüzde 50’nin üzerinde kazananlara gelince, “yoksul olmayan düşük gelirlî kesim” olarak adlandırılmaktadır. Bu yöntemle göre hesaplanan orta gelir kesimi OECD ülkelerindeki nüfusun ortalama yüzde 61’ini oluşturmaktadır. Bu pay Şili, Meksika, Amerika Birleşik Devletleri ve İsrail’de yaklaşık yüzde 50’den İskandinav ve bazı Kıta Avrupası ülkelerinde yaklaşık yüzde 70’e kadar değişmektedir.²⁵

Şekil 17: OECD Bölgesinde Orta Gelirlî Hanelerin Toplam Gelirinin Yüksek Gelirlî Hanelerin Toplam Gelirine Oranı (OECD Ortalaması, %)*



Kaynak: Under Pressure: The Squeezed Middle Class, OECD Publishing, Paris.

* Orta gelirlî haneler: geliri yüzde 75 ile ulusal medyanın iki katı arasında olan haneler Üst gelirlî haneler: ulusal medyanın iki katından fazla gelire sahip haneler

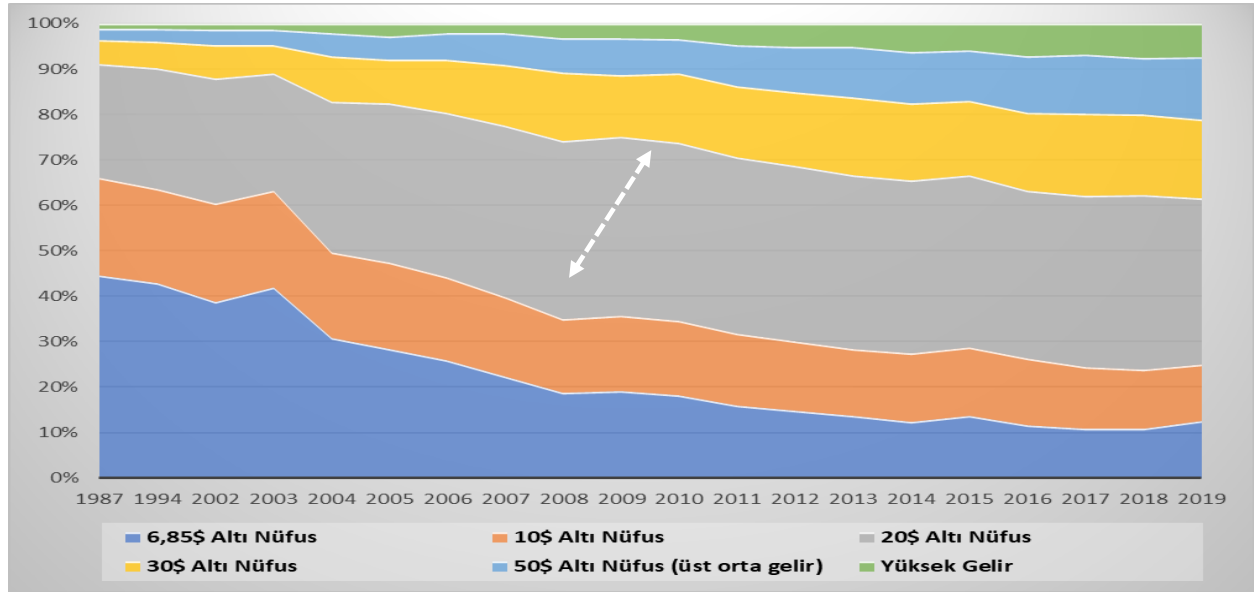
Orta sınıfın tanımlanmasında mutlak yaklaşımlar belirli ve karşılaştırılabilir bir tüketim aralığı sunduğu için daha avantajlıdır. Dünya Bankası orta gelir kesiminin mutlak gelir

²⁵ Under Pressure: The Squeezed Middle Class, OECD Publishing, Paris.

ölçümleri ile tanımının alt ve üst sınırlarını günlük 13,70 dolar ve 50 dolar gelir kriterine göre (satın alma gücü paritesi kullanılarak) belirlemiştir.²⁶

Şekil 18’de görüldüğü üzere 1987-2019 döneminde genel olarak orta gelir sınıfında bir genişleme görülmekle beraber günde 10-20 dolar aralığında tüketim seviyesi olan nüfus kesiminin üst orta gelir grubuna göre daha hızlı bir şekilde genişlediği görülmektedir.

Şekil 18: Gelir Gruplarının Nüfus Yüzdeleri*



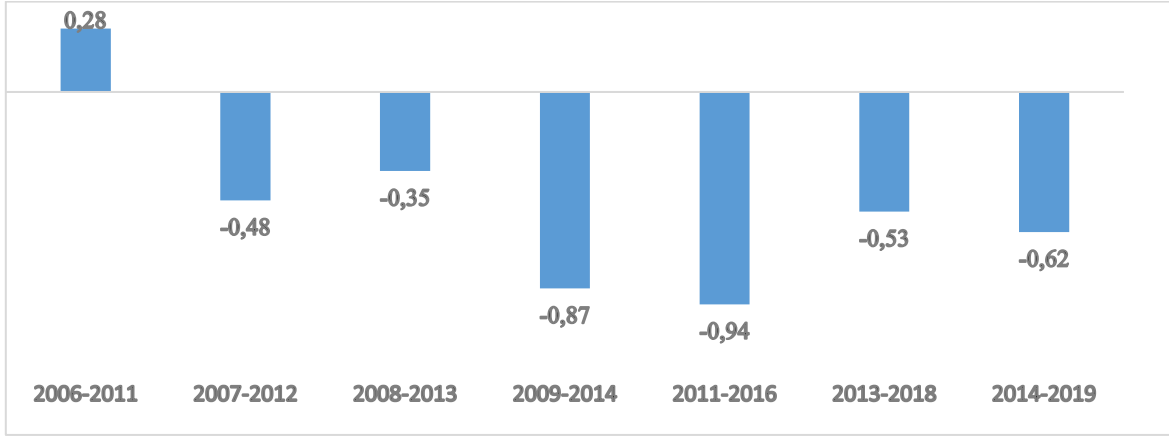
Kaynak: Dünya Bankası yoksulluk veri tabanından Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hesaplanmıştır.

* 2017 yılı satın alma gücü paritesi kullanılmıştır. TÜİK Hanehalkı Bütçe Araştırmasından veriler elde edilmiştir.

Diğer yandan, nüfusun en yoksul yüzde 40'ın büyümesi ile tüm nüfusun tüketim büyümesi arasındaki fark olan paylaşılan refah payı göstergesine bakıldığında Şekil 19'a göre 2014 yılından bu yana eksi değerde olduğu yani en alt yüzde 40'lık gelir kesiminin tüketim büyümesinin genel tüketim artışının gerisinde kaldığı görülmektedir.

²⁶ Luis F. López-Calva, Eduardo Ortiz-Juarez Dean Jolliffe, Daniel Gerszon Mahler, Christoph Lakner, Aziz Atamanov, Samuel Kofi Tetteh-Baah, "A vulnerability approach to the definition of the middle class, Assessing the Impact of the 2017 PPPs on the International Poverty Line and Global Poverty"

Şekil 19: Türkiye’de Yıllar İtibarıyla Paylaşılan Refah Payı



Kaynak: Global Database of Shared Prosperity (10th edition, circa 2014–19), World Bank, Washington, DC. 2022.

3.2.2. Gelir Dağılımı Politikaları Konusunda Gözlenen Sorunlar ve Gelişme Alanları

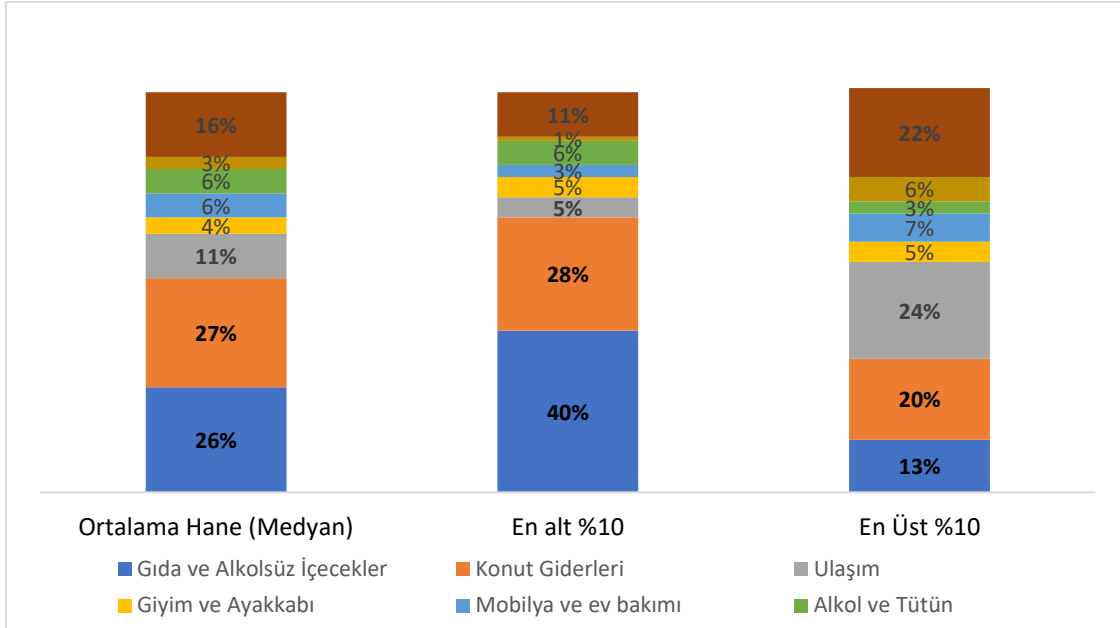
3.2.2.1. Enflasyon ve Mutlak Yoksulluk

Enflasyonist ortamın gelir dağılımı eşitsizliği üzerinde olumsuz etkileri olduğu ve yoksul kesimin enflasyondan yüksek gelirli bireylere göre çok daha fazla etkilendiği bilinmektedir. Enflasyonun hanehalkı tüketimi ve yoksulluk üzerindeki etkilerinin incelenmesinde genellikle mutlak hesaplama yöntemleri kullanılmaktadır. Mutlak yoksulluk²⁷ göstergelerinde Türkiye’deki zaman içerisinde değişime bakıldığında, günde 6,85 dolar yoksulluk sınırının altındaki insanların payının (2017 yılı satın alma gücü paritesine ve tüketim verisine göre), 2002 yılında yüzde 38,83 iken ile 2018 yılında 10,94’e gerilediği görülmektedir. Covid-19 ve makroekonomik gelişmelerin etkisiyle bu oran 2019’da yüzde 12,61’e yükselmiştir.²⁸ Bu oran Avrupa ve Orta Asya bölgesinde yüzde 10,9 iken gelişmiş ülkeler ortalaması yüzde 1,35 seviyesindedir.

²⁷ Dünya Bankası mutlak yoksulluk tanımına göre kişi başına geliri 6,85 \$/gün’ün altında olan bireyler (2017 yılı satın alma gücü paritesine göre) yoksul olarak tanımlanmaktadır. Kişi başına düşen geliri 6,85-\$13,70/gün arasında olanlar ihtiyaç sahibi grup olarak tanımlanmaktadır.

²⁸ <https://pip.worldbank.org/>

Şekil 20: Gelir Grupları İtibarıyla Harcama Kompozisyonu



Kaynak: Dünya Bankası tarafından 2019 yılı Hanehalkı Bütçe Anketi Kullanılarak Hesaplanmıştır.

Gelir grupları itibarıyla harcama kompozisyonu incelendiğinde Şekil 20’den de görüleceği üzere, yoksul kesimin gıda harcamalarının oldukça yüksek olduğu ikinci sırada ise barınma giderlerinin geldiği görülmektedir. Özellikle gıda, alkolsüz içecekler, konut, eğitim ve sağlık kalemlerindeki fiyat artışları yoksulluk sınırının hemen üzerindeki aileleri yoksulluk riski altında bırakmaktadır. Bu doğrultuda, 03.02.2022 tarih ve 31202 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren düzenleme ile temel gıda ürünlerinde uygulanmakta olan yüzde 8 KDV oranı uygulamasının, yüzde 1’e indirilmesi önemli bir adım olmuştur.

Tablo 7’de yoksulluk oranı ve esnekliğine ilişkin bulgular yer almaktadır. Enflasyonun yoksulluk esnekliğine ilişkin tahminler 2,04 ile 2,76 arasında yüksek olup, hanehalklarının hızlı fiyat artışlarının satın alma gücü üzerindeki olumsuz etkilerine karşı yüksek hassasiyetini vurgulamaktadır.

Tablo 7: Yoksulluk Oranı ve Esnekliği

% Yoksulluk Sınırındaki Artış(A)	Yoksulluk Sınırı*(USD, 2011 SAP) (B)	Yoksulluk Oranı**(C)	% Yoksulluk Oranındaki Artış(D)	Esneklik(D/A)
-	5,5	10,20	-	-
1%	5,555	10,40	2%	2,04
5%	5,775	11,60	14%	2,76
10%	6,05	12,61	24%	2,37
15%	6,325	13,79	35%	2,35
20%	6,6	14,97	47%	2,34
25%	6,875	16,21	59%	2,36
	7,15	17,34	70%	2,33

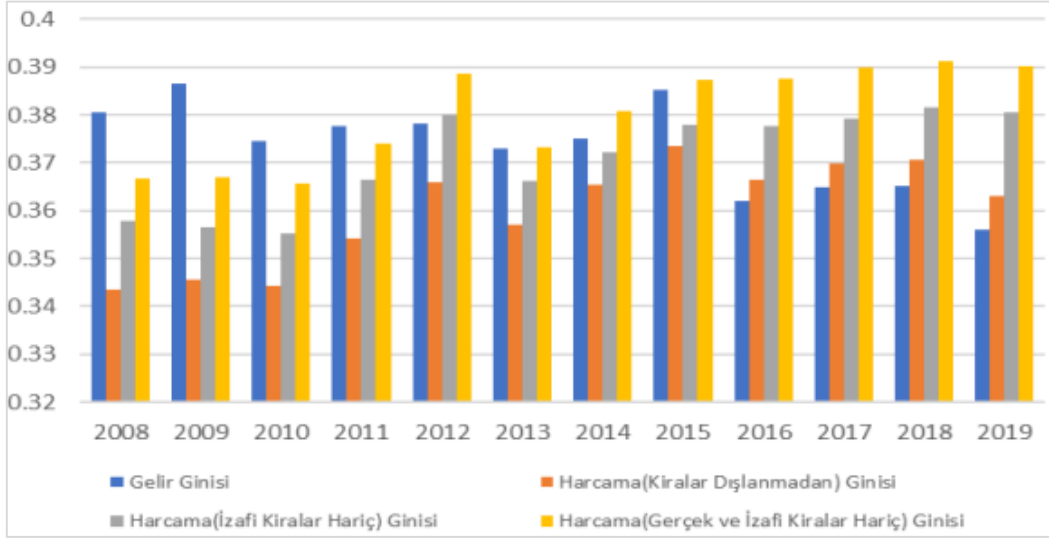
Kaynak: Dünya Bankası, Opportunities, Poverty and Inequality in 21st Century Turkey.

* 2011 yılı satın alma gücü paritesine göre hesaplanmıştır.

** 2019 yılı hanehalkı bütçe anketi verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

Şekil 21'e göre, 2004-2019 döneminde Türkiye'de gelir dağılımı az da olsa düzelme eğilimi gösterirken tüketim dağılımı giderek bozulmaktadır. 2004-2015 arası gelir dağılımı harcama dağılımına göre daha eşitsiz iken harcama eşitsizliği zaman içinde artarak 2016 sonrası gelir eşitsizliğini geçmiştir.

Şekil 21: Tüketim ve Gelir Gini Katsayıları (2008-2019)



Kaynak: Prof. Dr. Ayşe Burça Kızılırmak Yakışır, Doç. Dr. Uğur Akkoç, Dr. Selçuk Gemicioğlu, Türkiye’de Fiyatlar ve Dolaylı Vergilerin Tüketim Eşitsizliğine Katkısı, TÜBİTAK projesi.

Enflasyonun gelir eşitsizliği üzerindeki olumsuz etkisi iki yönde gerçekleşmektedir. Bunlardan birincisi farklı gelir düzeylerindeki hanhalkları tüketim harcamaları ve tüketim kalıplarına bağlı olarak aynı zaman diliminde farklı oranlardaki enflasyona maruz kalmaktadır. İkinci olarak da, enflasyon hanhalklarının tasarruflarına alacakları reel getiri oranına etki ederek gelir dağılımını etkilemektedir. Eşitsizlik ölçütleri olan Gini katsayısının ve yüzde payların hanhalklarının reel gelirlerine göre elde edilen sonuçların yer aldığı Tablo 8’den de anlaşılacağı üzere, 2005-2018 döneminde hem hanhalkı kullanılabilir gelire göre hem de eşdeğer hanhalkı kullanılabilir fert gelirine göre reel gelir dağılımındaki eşitsizlik, cari gelir dağılımındaki eşitsizlikten daha yüksek olmuştur.²⁹

²⁹ Ünal, İ. B. & Doğan, M. K. (2022). Türkiye’de Enflasyonun Gelir Eşitsizliğine Etkisinin Mikro Düzeyde Analizi, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 77 (2) , 309-332. DOI: 10.33630/ausbf.1039511

Tablo 8: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Gini Katsayıları

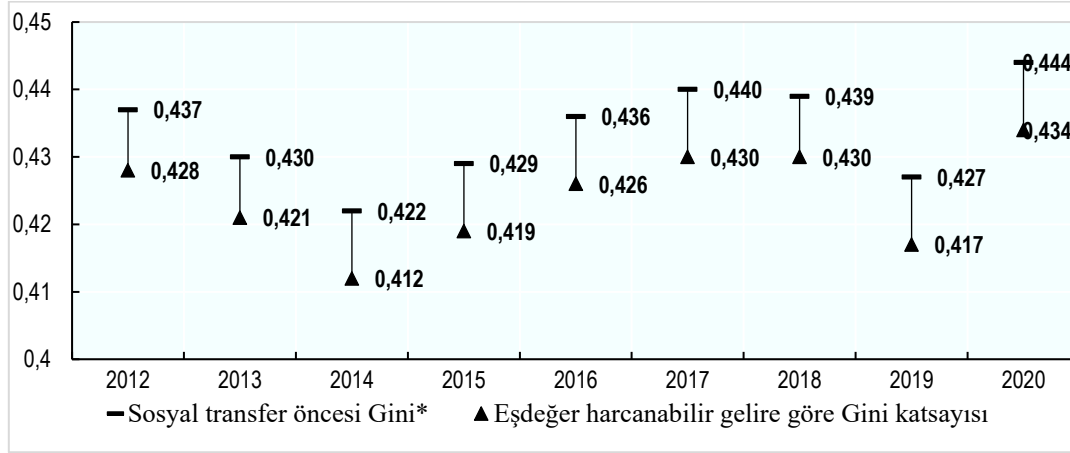
	Gini (TÜİK)	Enflasyonla Düzeltilmiş Gini
2006	0,428	0,429
2007	0,406	0,415
2008	0,405	0,406
2009	0,415	0,431
2010	0,402	0,414
2011	0,404	0,416
2012	0,402	0,422
2013	0,400	0,409
2014	0,391	0,401
2015	0,397	0,409
2016	0,404	0,422
2017	0,405	0,421
2018	0,408	0,423
2019	0,395	0,420

Kaynak: Ünal, İ. B. & Doğan, M. K. (2022). Türkiye’de Enflasyonun Gelir Eşitsizliğine Etkisinin Mikro Düzeyde Analizi

3.2.2.2. Kamu Gelir ve Harcama Politikaları

Maliye politikası gelir eşitsizliğinin azaltılması ve yoksulluğun giderilmesi açısından devletin kullanabileceği en etkin mekanizmadır. Devlet gelir dağılımının düzelmesi için maliye politikası altında bulunan doğrudan ve dolaylı vergilerdeki düzenlemelerin yanı sıra sosyal transferler, eğitim, sağlık ve altyapı gibi alanlarda yaptığı sosyal harcamaları müdahale araçları olarak kullanmaktadır. Şekil 22’de görüldüğü gibi sosyal transferlerin Gini katsayısında bir miktar düzeltici etkisi olduğu görülmektedir.

Şekil 22: Türkiye’de Sosyal Transfer Öncesi ve Sonrası Gini



Kaynak: Eurostat

* Emekli aylıkları hariç

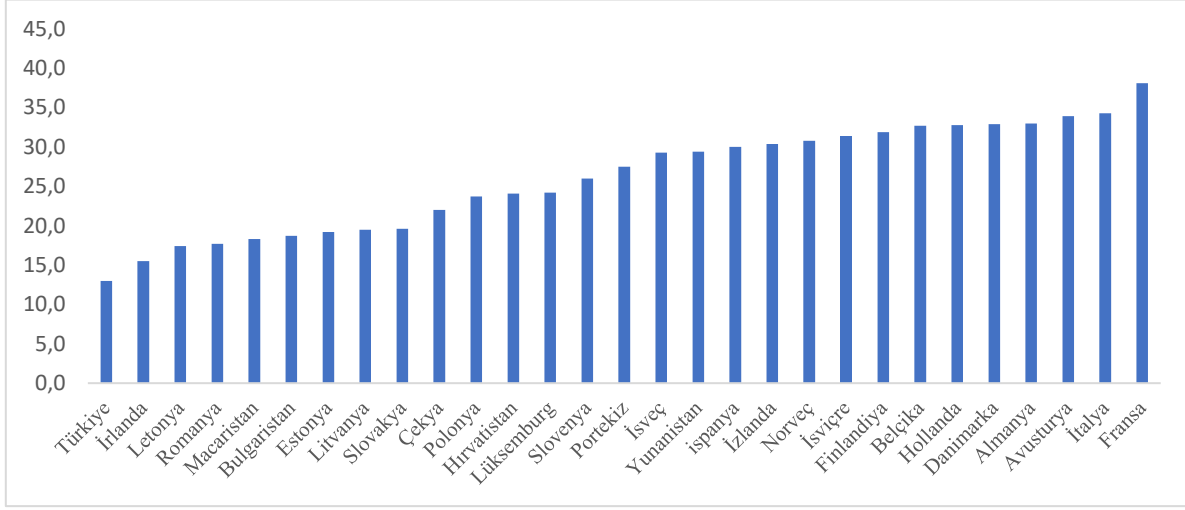
Tablo 9’deki oranlara bakıldığında, sosyal harcamaların GSYH’ya olan oranı 2017 yılında yüzde 15,9 seviyesinde iken bu oranın 2023 yılında yüzde 14,5 olacağı tahmin edilmektedir. Diğer yandan bu seviyenin Şekil 23’te gösterilen AB ülkelerindeki oranlara nispeten oldukça düşük olduğu da ortadadır.

Tablo 9: Sosyal Harcamaların Gelişimi

GSYH’ye Oran, %	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eğitim	3,8	3,8	3,8	3,4	2,9	2,9	3,2
Sağlık	3,7	3,6	3,8	4,1	4,0	3,5	3,7
Sosyal Koruma	8,4	9,0	9,6	10,1	8,2	6,9	7,5
Toplam	15,9	16,3	17,1	17,6	15,2	13,3	14,5

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Şekil 23: AB Ülkelerinde Sosyal Harcamalar, GSYH'ye Oranı (%)

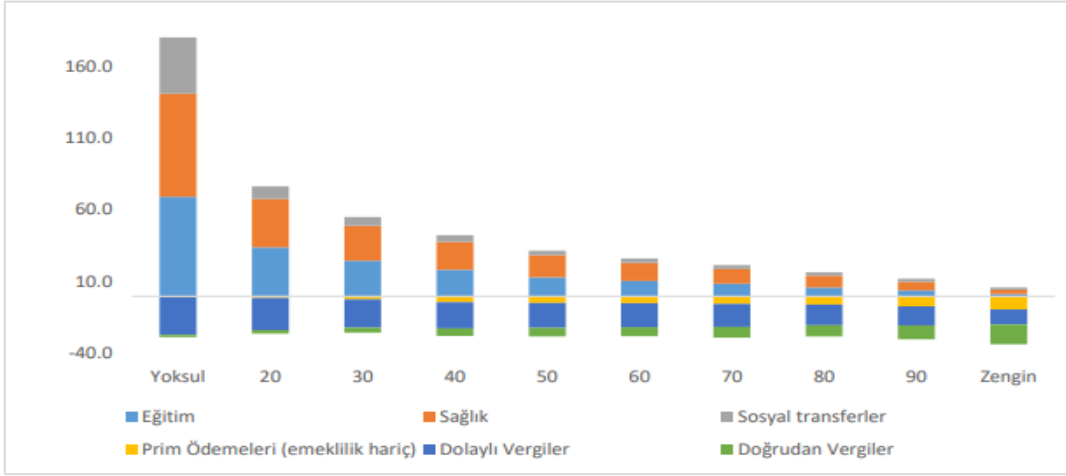


Kaynak: Eurostat

Şekil 24'de her bir gelir grubunun faydalandığı her bir mali müdahale toplamının ilgili gelir grubunun toplam birincil gelirine (emeklilik dâhil) oranı gösterilmektedir. Devlet aynı eğitim ve sağlık harcamalarından düşük gelirli hanehalklarının daha yoğun bir şekilde faydalandığı ve buna bağlı olarak bu harcamaların progresif bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Yine sosyal transferlerin gelir grubu düşük hanehalklarında daha etkin bir işleve sahip olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, en yoksul yüzde 10'luk grup hariç sosyal transferlerin, özellikle dolaylı vergiler kaynaklı hanehalkları gelirindeki bozulmayı telafi etmede yeterli olmadığı görülmektedir.³⁰

³⁰ Ünal, İbrahim, Türkiye'de Maliye Politikasının Gelir Eşitsizliği Üzerine Etkilerinin İncelenmesi, 2022.

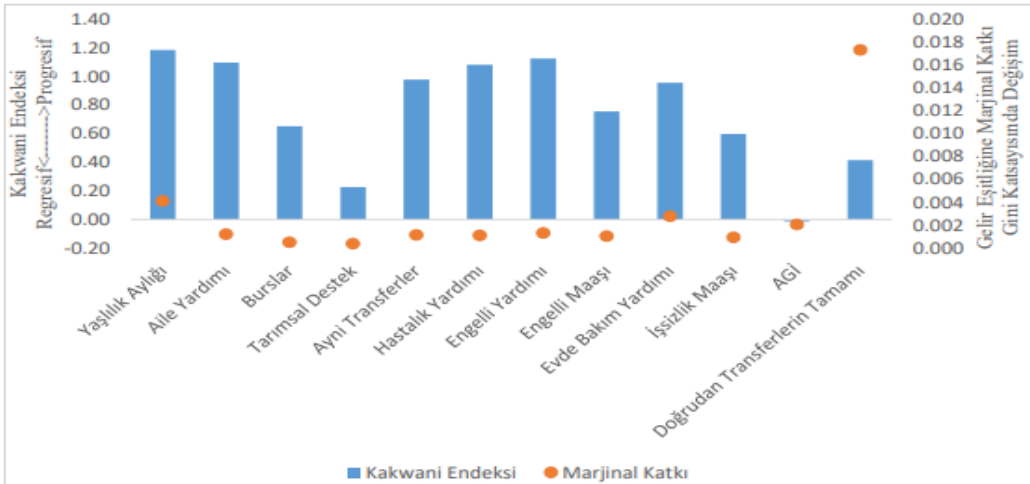
Şekil 24: Sosyal Transfer ve Vergilerin Gelir Dilimlerine Göre Dağılımı, 2019



Kaynak: Ünal, İ (2022), Türkiye’de Maliye Politikasının Gelir Eşitsizliği Üzerine Etkilerinin İncelenmesi, HBA-2019 verilerine dayalı hesaplamalardır.

Şekil 25’deki bulgulara göre ise sosyal transferlerin progresif bir yapı sergilediği görülmektedir. Ayrıca tamamı pozitif bir marjinal katkı değerine sahiptir. Bu bakımdan gelir eşitsizliğini azaltıcı yönde etki etmektedirler. Diğer yandan, yapılan çalışmalara göre yaşlılık aylığı hariç sosyal transferlerin mutlak yoksulluğu azaltmadaki etkisi sınırlı kalmaktadır.

Şekil 25: Sosyal Transferlerin Progresifliği ve Yeniden Dağıtıcı Etkisi, 2019



Kaynak: Ünal, İ. (2022), Türkiye’de Maliye Politikasının Gelir Eşitsizliği Üzerine Etkilerinin İncelenmesi; HBA-2019 verilerine dayalı hesaplamalardır.

Sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı 2017 yılında yüzde 8,4 seviyesinde iken bu oranın 2023 yılında yüzde 7,5 seviyesinde gerçekleşmesi planlanmıştır (Tablo 9). Sosyal harcamalar kalemi alt başlıklarda incelendiğinde prim katkılı sosyal transferlerin genel yönetim toplam harcamaları içinde yüksek paya sahip olduğu görülmektedir. Kamu sosyal güvenlik sistemleri üzerinde aktüeryal dengeleri bozacak siyasi müdahaleler, prime dayalı olmayan ödemeler, sosyal güvenlik sisteminin açıklarının önemli ölçüde azalmasını engellemektedir. Sosyal sigorta sistemine yapılan müdahaleler genç bir nüfusa sahip olmamıza rağmen aktif pasif oranının bozulmasına, gelir gider açığına, norm ve standart farklılıklarına yol açmış, temel amacı sosyal adaleti sağlamak olan bir sistemden uzaklaşılmasına yol açmıştır.³¹ 2017 yılında yüzde 4,09 olan SGK'ya bütçe transferinin GSYH'ya oranının 2023 yılında yüzde 3,1'e gerilemesi planlanmakla beraber Emeklilikte Yaşa Takılanlar düzenlemesi uzun vadede aktüeryal dengeleri önemli derecede bozucu etki yaparak bu oranın artmasına yol açacaktır.

Bunlara ek olarak, evrensel temel gelire en yakın ödeme türlerinden biri olan sosyal emeklilik ödemeleri gelir gruplarına göre incelendiğinde, Tablo 10'da gelir gruplarına göre emeklilerin oranına, emeklilerin aldığı paya ve emeklilik ödemeleri bilgilerine yer verilmiştir.³²

Tablo 10: Türkiye'de Emeklilere İlişkin İstatistikler

Gelir Gruplarına Emeklilerin Oranı					
Toplam	1. %20'lik Gelir Grubu	2. %20'lik Gelir Grubu	3. %20'lik Gelir Grubu	4. %20'lik Gelir Grubu	5. %20'lik Gelir Grubu
%12,4	%6	%8,8	%12,5	%15,3	%19,7
Emeklilerin Gelir Gruplarına Göre Payı					
Toplam	1. %20'lik Gelir Grubu	2. %20'lik Gelir Grubu	3. %20'lik Gelir Grubu	4. %20'lik Gelir Grubu	5. %20'lik Gelir Grubu
%100	%9,7	%14,2	%20,0	%24,5	%31,6
Gelir Gruplarına Göre Ortalama Eşdeğer Emeklilik Geliri Tutarları (TL)					
Toplam	1. %20'lik Gelir Grubu	2. %20'lik Gelir Grubu	3. %20'lik Gelir Grubu	4. %20'lik Gelir Grubu	5. %20'lik Gelir Grubu
15.419	4.807	9.123	12.777	15.917	23.782

Kaynak: Komisyon üyemiz Sayın Selçuk GEMİCİOĞLU tarafından TÜİK 2019 GYKA verisinden hesaplanmıştır.

³¹ On Birinci Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İstihdam Komisyonu Raporu

³² Doç. Dr. Utku ALTUNÖZ, Doç. Dr. Funda ÇONDUR, Sosyal Güvenlik Harcamaları Gelir Dağılımında Etkin mi? Türkiye Ekonomisi İçin Nedensellik Analizi, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, CEEİK 2018 Özel Sayısı

Tablo 10'dan görüleceği üzere 2018 yılında Türkiye nüfusunun yüzde 12,4'ü emeklilerden oluşmaktadır. En düşük yüzde 20'lik gelir grubundan en yüksek yüzde 20'lik gelir grubuna doğru ilerledikçe emeklilerin oranının arttığı görülmektedir. Sırası ile 1., 2., 3., 4., ve 5. yüzde 20'lik gelir grupları için emeklilerin oranı yüzde 6, yüzde 8,8, yüzde 12,5, yüzde 15,3 ve yüzde 19,7 oranındadır. Alt gelir gruplarından üst gelir gruplarına doğru hareket ettikçe emekli nüfustan alınan payın yükseldiği görülmektedir. Bu açıkça alt gelir gelir gruplarındaki bireylerin emeklilik sistemine uyum sağlayamadığının ya da emeklilik sisteminde giriş yapsa da emekli olmaya hak kazanamadığının bir göstergesidir. Buna ilaveten 2018 yılında hanehalkı düzeyinde ortalama eşdeğer emeklilik gelirin 2018 yılında 15.419 TL olduğu görülmektedir. Gelir grupları arasında ise emeklilik geliri oldukça farklılaşmaktadır. En düşük yüzde 20'lik gelir grubundan 4.807 TL olan emeklilik geliri en yüksek yüzde 20'lik gelir grubu için 23.782 değerini almıştır. Buna göre en üst yüzde 20'lik gelir grubundaki hanehalklarının ortalama eşdeğer emeklilik geliri, en alt 20'lik gelir grubundaki hanehalklarının ortalama eşdeğer emeklilik gelirin 4,95 katıdır.

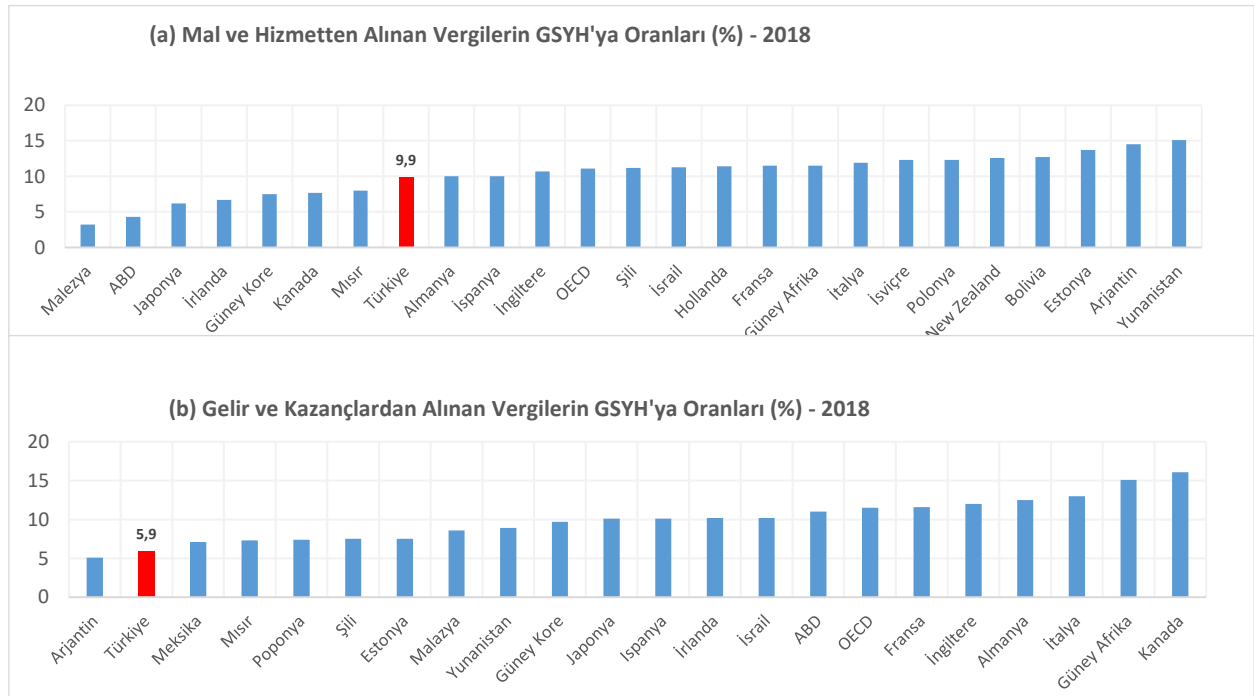
İlave olarak, emeklilik harcamalarının erkeklerin yoksulluk oranını 4,3 puan azaltırken, kadınların yoksulluk oranını ise 2 puan arttırdığı tahmin edilmektedir.³³ Bu yüzden gelir dağılımında adaletin sağlanması için alt gelir gruplarındaki bireylerin öncelikle emeklilik sistemine uyum sağlaması, emekli olmaya kazanması ve emeklilik gelirlerinin artırılması gerekmektedir. Buna ilaveten yüksek emeklilik gelirlerinin vergilendirilmesi gibi politika seçenekleri değerlendirilebilir.

Kamu politika araçlarından biri olarak vergiler ekonomik kalkınmanın gereksinim duyduğu yurtiçi kaynakların hareketliliğini sağlayacak bir etken olmasının yanı sıra, gelir eşitsizliğinin azaltılması, vergi yükünün adil dağılımının sağlanması, yeniden dağıtım politikalarının finansmanı için gerekli kaynakların elde edilmesi ve yoksullukla mücadele için önemli bir faktör olarak rol oynamaktadır. Dolayısıyla sağlam bir zemine sahip vergi sistemi ve politikaları gelirin yeniden dağıtılmasını sağlayarak ekonomik kalkınmayı temin etmede ve refah artışına neden olmada öneme sahiptir.

³³ Karadeniz, O. (2021), Türkiye'de Sosyal Transferlerin Kadın Yoksulluğu Üzerine Etkisi.

Türkiye'nin vergi sisteminin rekabetçiliğindeki artışı anlamak için toplam vergi gelirlerinin tüketimden ve gelirden alınan vergiler olmak üzere iki önemli kaynağı söz konusudur. Şekil 26'da OECD verilerine göre her iki vergi türünün GSYH'deki payları yer almaktadır. 2018 yılında tüketim üzerinden alınan vergilerin GSYH içindeki payı yüzde 9,9'dur. Bu oran, OECD ortalaması olan yüzde 11,1'in altındadır. Gelir vergisi bakımından ise, Türkiye'nin oranı OECD ülkelerine göre görece olarak daha düşüktür. GSYH içindeki payı bakımından gelir vergisinin en düşük paya sahip olduğu iki ülke Arjantin ve Türkiye'dir. Arjantin'de toplanan gelir vergisinin GSYH içindeki payı yüzde 5,1, Türkiye'de ise yüzde 5,9'dur. OECD ülkeleri içinde Türkiye, genel olarak vergi toplamada sıkıntı yaşamamasına rağmen, vergi gelirlerinin çoğunluğunu tüketimden alınan vergilerin oluşturduğu ülkelerdendir.

Şekil 26: Tüketimden ve Gelirden Alınan Vergilerin GSYH İçindeki Payları (%)

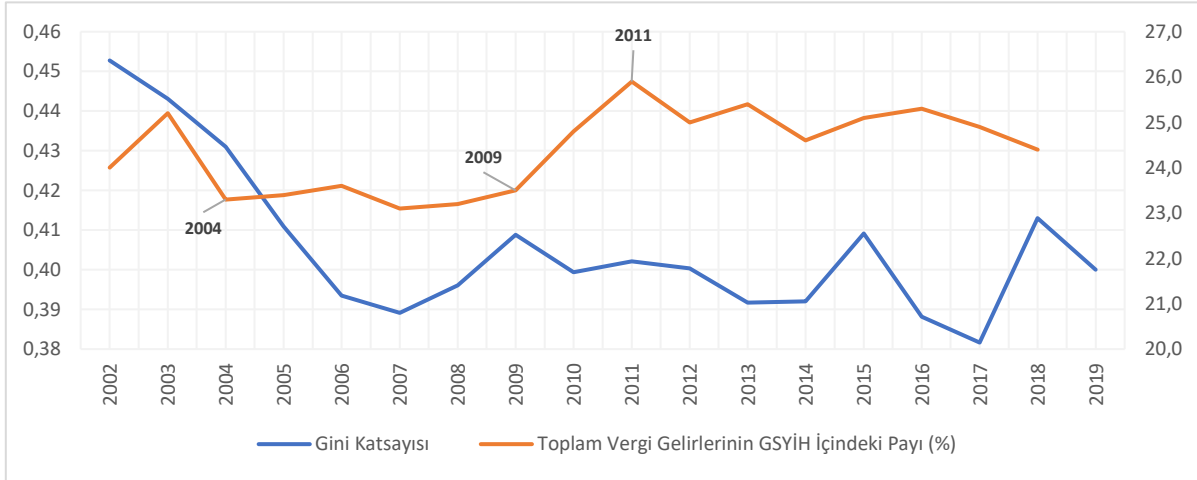


Kaynak: Bayar vd. (2021); OECD (2020) *Global Revenue Statistics Database*. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL]; Ayşe Aylin Bayar, Öner Günçavdı Haluk Levent (2021), Türkiye'de Vergilerin Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri, İstanbul, Politika Raporu.

Vergilerin, gelirin yeniden dağıtım yoluyla gelir dağılımı üzerinde yaratabileceği etkiler bağlamında, toplam vergilerin GSYH içindeki payları ile gelir dağılımı ölçüsü olan Gini

katsayıları Şekil 27’de yer almaktadır. Türkiye’de Gini katsayısında 2001 sonrasında, 2002-2007 arasında kayda değer azalma ve diğer bir deyişle gelir dağılımında iyileşme görüldüğü, 2007 sonrası dönemde ise çok fazla değişme olmadığı ve neredeyse yatay dalgalanma olduğu izlenmektedir.

Şekil 27: Gini Katsayısı ve Toplam Vergi Gelirlerinin GSYH İçindeki Payı



Kaynak: Bayar vd. (2021).

Doğrudan vergiler ve sosyal transferler gelir eşitsizliğini azaltıcı yönde etki ederken dolaylı vergiler gelir eşitsizliğini artırıcı yönde etki etmektedir. 2022 yılı verilerine göre dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı yüzde 60 seviyesindedir. Türkiye’de doğrudan vergilerin genel olarak progresif, dolaylı vergilerin ise genelde regresif bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Tablo 11’deki bulgulardan da anlaşılacağı üzere doğrudan vergilerin eşitsizliği azalttığı dolaylı vergilerin ise eşitsizliği artırdığı görülmektedir.³⁴ Buna ilave olarak, transferlerin yeniden dağıtım etkisinin vergilere göre oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum Türk mali sisteminde gelir eşitsizliğinin vergilerden ziyade transferlerle sağlanmaya çalışıldığını göstermektedir.

³⁴ H. Hakan Yılmaz, M. Ali, Ozyer, S. İnci Özyer, (2019). “Redistribution Effects of Taxes on Expenditure: The Case of Turkey (2002-2013)”, Review of Public Economics, 230-(3/2019): 11-40.

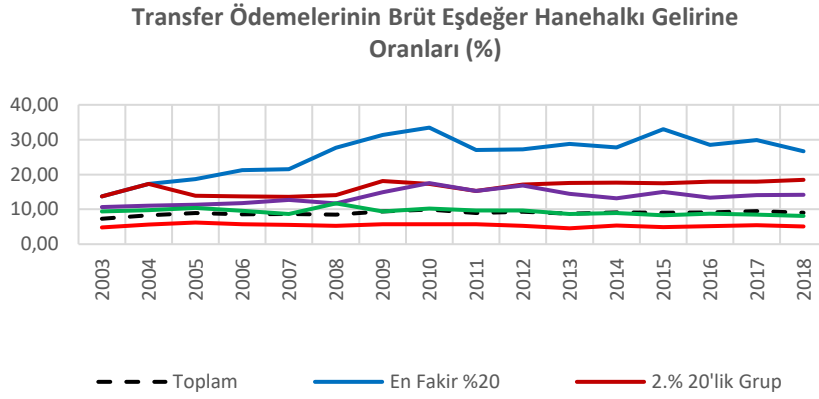
Tablo 11: Vergi ve Transferlerin Yeniden Dağıtım Etkisi: 2002-2013

	Vergilerin Yeniden Dağıtım Etkisi	Transferlerin Yeniden Dağıtım Etkisi
2002	6,4	14,69
2003	6,4	16,15
2004	5,67	16,95
2005	5,44	17,7
2006	5,59	18,22
2007	5,7	17,44
2008	5,76	16,06
2009	6,55	14,71
2010	6,42	16,48
2011	6,34	16,93
2012	7,63	17,86
2013	7,11	18,24

Kaynak: Yılmaz, H. H. (2016), Türkiye’de Gelir Üzerinden Alınan Vergilerin Yeniden Dağıtım Etkisi: 2002-2013.

Türkiye’de en yoksullardan oluşan dilimin gelirlerinde harcama vergilerinin oranı en yüksek düzeylerde olduğundan gelir dağılımını düzeltmek için öncelikle düşük gelirliler üzerinde görel olarak fazladan yük oluşturan tüketim vergilerinin toplam vergi geliri içindeki payının azaltılması ve buradan doğacak gelir kaybının ise gelir ve servet üzerinden alınacak vergilerle telafisi gerekmektedir. Gelir eşitsizliği üzerine etkisi göz önüne alınarak, vergi sisteminin vergide adaletin sağlanması ilkesiyle yeniden tasarlanması, vergi reformlarının gerçekleştirilmesi ve progresif bir hale getirilmesi gelirin yeniden dağıtımının daha adil olmasını sağlayacaktır. Gelir dağılımı üzerinde yarattıkları olumsuz etki bakımından tüketim vergileri vergi sisteminde hakkaniyeti bozmakta, düşük gelirli hanehalkları üzerinde gelirleriyle orantısız bir şekilde vergi yüklerinin artmasına yol açmaktadır.

Şekil 28: Vergilerin Farklı Gelir Grupları Üzerindeki Yükleri ve Transfer Gelirlerin Yaptığı Katkıları



Kaynak: Raportörümüz Sayın Ayşe Aylın Bayar, Komisyon Üyemiz Prof. Dr. Öner Günçavdı ve Prof. Dr. Haluk Levent tarafından TÜİK Hanehalkı Bütçe Anketinden (2018) faydalanılarak hesaplanmıştır.

Farklı vergi türlerinin gelir gruplarını maruz bıraktıkları vergi yükleriyle, transfer ödemelerinin gelir gruplarının bütçelerindeki payların yer aldığı Şekil 28'e göre, gelir vergisinin yarattığı yükün açık ara en fazla olduğu grubun en zengin yüzde 20'lik gelir grubu olduğu görülmektedir. En fakirlerin yükü 2000'li yılların başında ikinci sırada yer alırken, 2005 yılından itibaren çok hızlı bir düşüş göstermiş ve 2007'den sonra kısa bir süreliğine dördüncü yüzde 20'lik gelir grubunun gerisinde kalmıştır. Ancak 2011 yılından sonra yaşanan çok hızlı bir yükselişin ardından en fakir yüzde 20'lik grubun gelir vergisi yükü, en zengin yüzde 20'lik gelir grubunun hemen ardından ikinci en yüksek vergi yükü olmuştur. Dolayısıyla, gelir vergisi yükünün daha çok iki uçta yer alan, en zengin ve en fakir yüzde 20'lik gelir grupları tarafından yüklenildiği ifade edilebilir. Ancak zengin grubun, dâhil oldukları toplumsal ağlar ve sahip oldukları ekonomik ve beşeri imkânlar nedeniyle maruz kaldıkları yüklerden kaçabilme imkânı yoksullara göre çok daha fazladır ve bu nedenle gelir vergisi yükünün zenginlerden ziyade daha çok yoksullar tarafından yüklenildiğini ifade etmek abartılı bir değerlendirme olmayacaktır.

Harcamalar açısından değerlendirildiğinde ise, en düşük gelire sahip yüzde 20'lik grubun maruz kaldığı vergi yükü, bir üst dilimdeki ikinci yüzde 20'lik gelir grubunun yüküne göre çok fazladır. Transfer gelirlerinin hanehalklarının bütçelerine yaptıkları katkı bakımından ise en düşük yüzde 20'lik dilimin gelirlerinde ortaya çıkan katkının diğer gelir dilimlerine göre

çok daha fazla olduğu görülmektedir. Öte yandan, transfer ödemeleri en yüksek görelî katkıyı yoksul hanehalklarına yapmaktadırlar. Bu nedenle, transfer ödemelerinin yoksul hanelerin bütçelerine yaptığı olumlu katkının düzeyi düşünülduğünde, sosyal transferlerin kapsamının ve miktarının düşük gelirliler lehine artırılması gelir dağılımının düzeltilmesi açısından kritik önem taşımaktadır (Bayar vd., 2021).

Bunlara ek olarak, dolaylı ve dolaysız vergilerin tarihi seyri dikkate alındığında ülkemizde dolaylı vergilerin milli gelir payında zaman içinde yukarı yönlü bir seyir izlenirken, doğrudan vergilerin milli gelire oranında yatay bir seyir gözlenmektedir. Ülkemizde zaman içinde artan kamu finansman ihtiyacının dolaylı vergiler yoluyla karşılandığı, özellikle de özel tüketim vergisi uygulamasının ön plana çıktığı görülmektedir. İhtiyacın niteliği, uygulama kolaylığı, ekonomik ve sosyal etkileri, vergi rekabeti ile uluslararası gelişmeler gibi faktörlere bağılı olarak kamu finansmanında dolaylı vergilerin daha tercih edilmesi vergi yapımızı gelir dağılımının iyileştirilmesi açısından işlevini azaltıcı ve ayrıca, gelir dağılımı üzerinde olumsuz etkiler oluşturacak şekilde etkilemiştir.

Ücret gelirleri hanehalklarının en önemli gelir kaynaklarından biri olup Gelir İdaresi Başkanlığının 2021 Yılı Faaliyet Raporunda yer alan tahakkuk temelli muhtasar beyannamenin gelir türlerine göre dağılımına ilişkin bilgilere göre, 2021 yılında ücret gelirlerinden yapılan stopaj miktarının toplam stopaj miktarı içindeki payı yüzde 66,9 seviyesindedir. Bir başka anlatımla, muhtasar beyanname ile bildirilen stopaj miktarının üçte ikisi ücretler üzerinden yapılan stopajdan oluşmaktadır. Bu gelirlerden elde edilen gelir vergileri, kaynağında kesintiye uğraması nedeniyle ülkemizdeki en önemli ve istikrarlı vergi gelir kaynaklarından biridir. Ancak bu durum farklı gelir grupları üzerinde farklı derecelerde yük yaratmakta ve gelir dağılımını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Bu nedenle bu husus oldukça büyük bir önemi haizdir. Toplam gelir vergisinin toplam brüt gelir içindeki payına bakıldığında, en fazla gelir vergi yüküne maruz kalan gelir gruplarının en zengin ve en fakir gelir grupları olduğu görülmektedir. Örneğin, 2009 yılından itibaren artan gelir vergisi yükünün en zengin ve en fakir yüzde 20'lik gelir grupları tarafından yüklenildiği görülmektedir.³⁵ Evli ve iki çocuklu bir işçinin ödediği

³⁵ Ayşe Aylin Bayar, Öner Günçavdı Haluk Levent (2021), Türkiye'de Vergilerin Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri, İstanbul, Politika Raporu.

gelir vergisinin ortalama ücrete oranı (nakit transferler hariç) 2004 yılındaki yüzde 30,5 seviyesinden 2009 yılında yüzde 24,5'e gerilemişken bu oran 2021 yılında yüzde 27,5'e yükselmiştir.³⁶ Gelir vergisi ve transfer ödemelerinin hane gelirleri arasındaki eşitsizliği önemli bir boyutta azalttığı görülmüştür (Bayar vd., 2021).

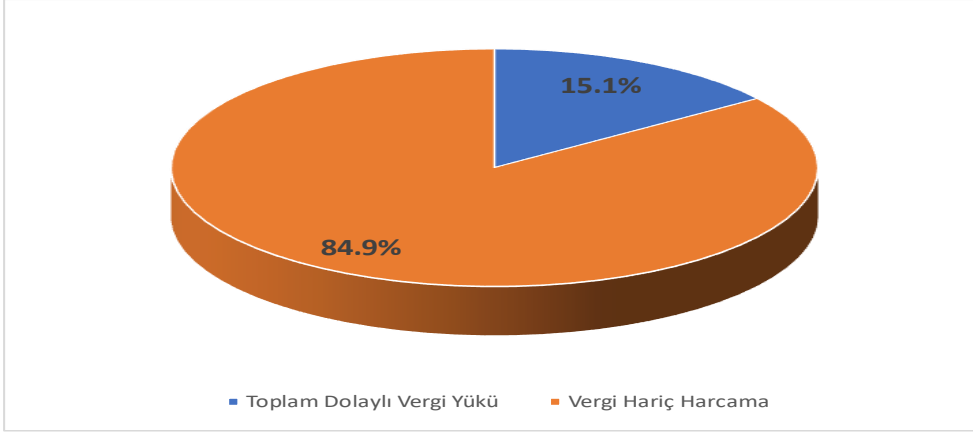
Diğer yandan, ücretlerin artan enflasyon oranının altında kalmasıyla beraber ücretler üzerindeki gelir vergisi yükünün azaltılmasına yönelik politika oluşturulması ihtiyacı doğmuştur. Bu çerçevede, yapılan düzenleme ile 1 Ocak 2022 tarihinden itibaren tüm çalışanların ücretlilerinin asgari ücret matrahı kadarlık kısmı gelir vergisinden istisna edilmiştir. Bu düzenleme ile beraber 01.01.2008 tarihinden itibaren uygulanan "asgari geçim indirimi (AGİ)" müessesesi uygulamadan kaldırılmıştır.³⁷ Diğer yandan OECD ülkelerinin önemli bir bölümünde çocuklu ailelere yönelik gelir vergisi indirimleri uygulanmaktadır.

Kamu gelir politikalarının gelir eşitsizliği üzerindeki etkilerine bakıldığında ise dolaylı vergilerin eşitsizliği artırıcı etkisinin dolaysız vergiler ve transfer programlarının varlığı ile dengelenmeye çalışıldığı görülmektedir. Ancak gelir dağılımının en alt kesiminde yer alan bireyleri hedefleyen transferler vergilerin olumsuz etkilerini telafi etmede yetersiz kalmış ve yoksulluğun derinleşmesine neden olmuştur. Örneğin, dolaylı vergilerin düşük gelirli hanhalkları üzerindeki olumsuz etkisi daha derindir. Bu vergiler en yoksul yüzde onda birlik dilim için yüzde 22, en zengin ondalık dilim için yüzde 11'lik bir gelir azalması anlamına gelmektedir. Şekil 29'da da görüleceği üzere, 2004-2019 döneminde toplam dolaylı vergi yükünün hanhalkı bütçesi içerisindeki payı yüzde 15,1 düzeyindedir.

³⁶ OECD İstatistikleri

³⁷ AGİ mükellefin kendisi için söz konusu asgari ücretin yıllık brüt tutarının yüzde 50'si, herhangi bir gelire sahip olmayan ve çalışmayan eşe yüzde 10'u, çocukların her birine ayrı ayrı olacak şekilde, ilk iki çocuğa yüzde 7,5'i, diğer çocuklara yüzde 5'i esas alınarak uygulanmaktadır.

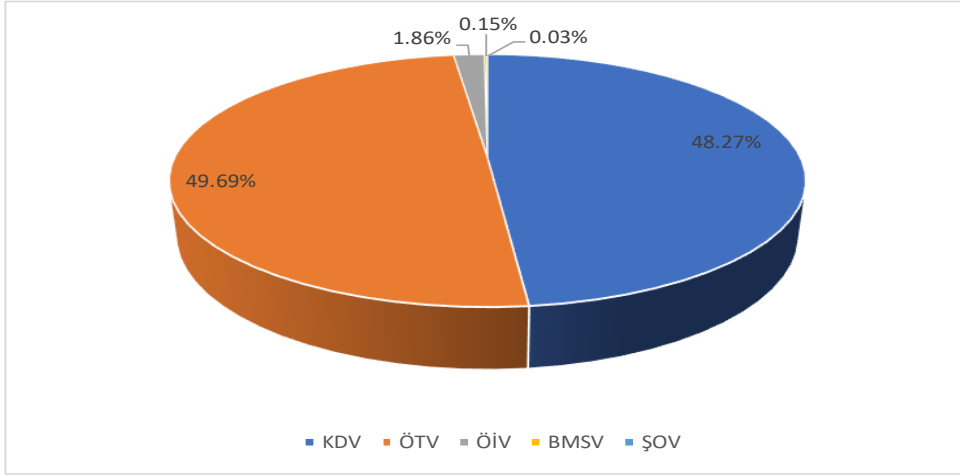
Şekil 29: Toplam Dolaylı Vergi Yükünün Hanehalkı Bütçesi İçindeki Payı



Kaynak: Uğur Akkoç, Selçuk Gemicioğlu, Ayşe Burça Kızılırmak Yakışır (2023). “Türkiye’de Fiyatlar ve Dolaylı Vergilerin Tüketim Eşitsizliğine Katkısı”, Sosyoekonomi, 31(55), 321-346.

Maliye politikası uygulamalarında dolaylı vergiler kamu politikalarının kullanımı üzerinde daha fazla kontrol sağlamakla beraber bu vergi türünün dezavantajı her bireyin satın alımda aynı oranda ödemesi ve düşük gelirli kesimlerin bütçelerine daha büyük oranda yük getirmesidir. Bunun en önemli nedeni tüketim vergilerinin genellikle gıda, giyim, sağlık ve ulaşım gibi hizmetler, alkollü içkiler ve tütün mamulleri gibi kalemlerden alınmasıdır. Türk vergi sisteminde KDV, ÖTV, ÖİV, BMSV ve ŞOV’dan oluşan dolaylı vergiler tüketicilerden, harcamaları sırasında doğrudan fiyata yansıtılarak tahsil edilmektedir. Dolayısıyla tüketiciler harcamaları sırasında fiyatlarda içerilmiş olarak bu dolaylı vergileri ödemektedirler.

Şekil 30: Toplam Dolaylı Vergi Yükünün Dolaylı Vergiler Arasında Dağılımı

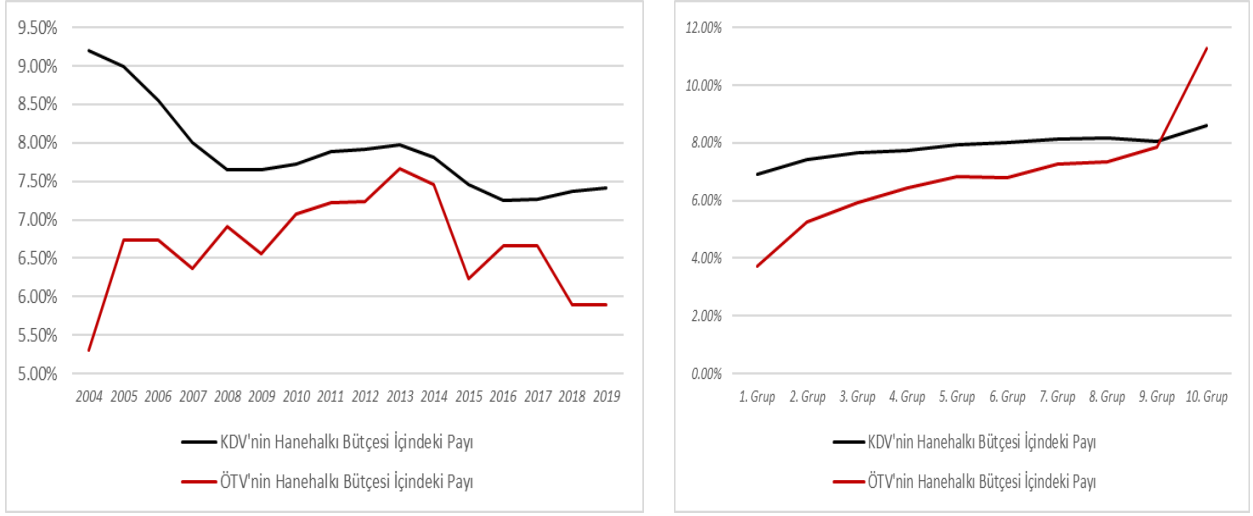


Kaynak: Uğur Akkoç, Selçuk Gemicioğlu, Ayşe Burça Kızılırmak Yakışır (2023). “Türkiye’de Fiyatlar ve Dolaylı Vergilerin Tüketim Eşitsizliğine Katkısı”, *Sosyoekonomi*, 31(55), 321-346.

KDV’nin toplam dolaylı vergiler içerisindeki payı uluslararası ortalamalar ile benzerlik göstermektedir. Örneğin İngiltere’de KDV’nin toplam dolaylı vergiler içerisindeki payı yüzde 45’tir.³⁸ Ancak Türkiye’de ÖTV’nin toplam dolaylı vergiler içindeki payı oldukça yüksektir. 2018 yılı itibarıyla OECD ülkeleri ortalamasında ÖTV’nin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı yüzde 7,2 iken Türkiye’de bu oran yüzde 14,9 ile OECD ülkeleri arasında en yüksektir. Diğer yandan, ÖTV uygulama esası itibarıyla KDV’den farklı yapıdadır. ÖTV Kanununda ekli listede belirtilen mal ve hizmetlerin tüketiminden yine listede belirtilen oranda (ya da tutarlarda) vergi alınması söz konusudur. Bu açıdan değerlendirildiğinde KDV’ye tabi olmayan mallar istisna konumdayken, ÖTV’de istisnai mallardan vergi alınmaktadır. Bu nedenle ÖTV’nin kapsamı çok daha dardır (Şekil 30). Öte yandan Şekil 30’dan da görüleceği üzere, hanehalkı bütçesi içerisinde KDV ve ÖTV’nin payı ise birbirine çok yakındır. KDV’nin payı yüzde 48,3 iken ÖTV’nin payı yüzde 49,7’dir.

³⁸ House of Commons, 2021.

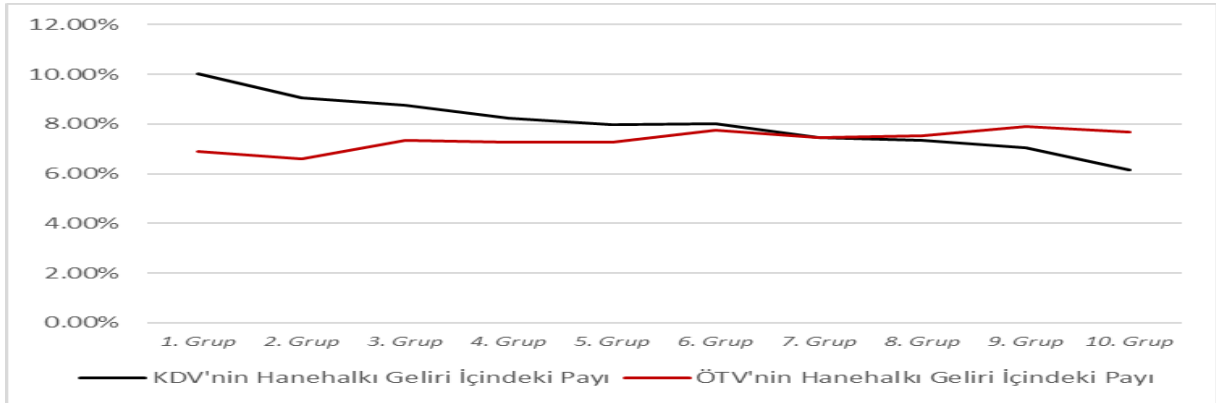
Şekil 31: KDV ve ÖTV'nin Hanehalkı Bütçesi İçindeki Payı



Kaynak: Uğur Akkoç, Selçuk Gemicioğlu, Ayşe Burça Kızıllırmak Yakışır (2023). “Türkiye’de Fiyatlar ve Dolaylı Vergilerin Tüketim Eşitsizliğine Katkısı”, Sosyoekonomi, 31(55), 321-346.

KDV'nin hanehalkı harcamaları içerisindeki yüzde payının harcama dilimleri boyunca arttığı açıktır. En düşük harcama grubunda KDV yükü hanehalkı bütçesinin yüzde 7,25'ini oluştururken, en üst harcama grubunda bu oran yaklaşık yüzde 8,5'e çıkmaktadır. Sonuç olarak, Şekil 32'ye göre yalnızca KDV yükünün harcama dilimleri boyunca nasıl değiştiğine bakıldığında KDV'nin artan oranlı olduğu görülmektedir. Öte yandan ÖTV'nin oldukça düşük düzeyde artan oranlı yapıda olduğu tespit edilmektedir.

Şekil 32: Gelir Gruplarına Göre KDV ve ÖTV'nin Hanehalkı Geliri İçindeki Payı



Kaynak: Uğur Akkoç, Selçuk Gemicioğlu, Ayşe Burça Kızıllırmak Yakışır (2023). “Türkiye’de Fiyatlar ve Dolaylı Vergilerin Tüketim Eşitsizliğine Katkısı”, Sosyoekonomi, 31(55), 321-346.

Tablo 12’de KDV ve ÖTV ödemelerinin hanehalkı aylık geliri içindeki payı gelir grupları boyunca izlenmektedir. Buna göre, her iki vergi türünün artan oranlılığı arasında önemli derecede fark bulunmaktadır. KDV’nin gelir içindeki payı gelir dilimleri arttıkça azalmaktadır. Dolayısıyla KDV’nin gelire göre azalan oranlı bir vergi olduğu ortaya çıkmaktadır. Öte yandan ÖTV ise oldukça düşük düzeyde de olsa artan oranlı yapıda tespit edilmektedir.

Gıda ve alkolsüz içecekler, alkollü içecekler, sigaralar ve tütün, konut, su, elektrik, gaz ve diğer yakıtlar için ödenen tüketim vergilerinin 1., 2. ve 3. yüzde 10’luk dilim tarafından ödenen toplam harcama vergilerinin yaklaşık yüzde 60’ını oluşturduğu görülmektedir. Diğer yandan, merkezi yönetim bütçe gelirleri içinde enerji, alkollü içkiler ve tütün gruplarından elde edilen vergi gelirlerinin önemli bir paya sahip olduğu dikkate alındığında, bu harcama grupları için çok yüksek bir vergi yükü ile karşı karşıya olan ilk üç gelir diliminde eşitsizliği azaltacak politikalar oluşturmak ilave bütçe kaynağı gerektirecektir.³⁹

Tablo 12: Gelir Gruplarına Göre Ödenen Vergi Paylarının Tüketim Paylarına Oranı

Yıl	1 10%	2 10%	3 10%	4 10%	5 10%	6 10%	7 10%	8 10%	9 10%	10 10%
2002	0,91	0,91	0,92	0,93	0,96	0,99	0,99	1,03	1,04	1,05
2003	0,89	0,91	0,93	0,93	0,95	0,96	0,99	1,02	1,04	1,08
2004	0,89	0,90	0,91	0,93	0,96	0,97	0,99	1,00	1,05	1,08
2005	0,84	0,87	0,88	0,89	0,89	0,90	0,97	0,97	1,09	1,17
2006	0,85	0,90	0,87	0,86	0,88	0,89	0,95	0,96	0,99	1,27
2007	0,94	0,97	0,95	0,93	0,94	0,97	0,96	0,99	1,02	1,10
2008	0,89	0,93	0,98	0,89	0,93	0,93	0,99	0,97	1,03	1,14
2009	0,98	0,97	0,93	0,94	0,98	0,98	0,96	1,03	1,03	1,06
2010	0,94	0,94	0,96	0,96	0,96	0,96	0,97	0,98	1,03	1,09
2011	0,89	0,88	0,88	0,98	0,96	0,96	0,95	1,01	1,01	1,14
2012	0,87	0,90	0,91	0,94	0,97	0,97	0,96	0,99	1,05	1,09
2013	0,88	0,93	0,90	0,91	0,97	0,97	0,95	1,04	1,05	1,10

Kaynak: H. Hakan Yılmaz, M. Ali, Özyer, S. İnci Özyer, (2019). “Redistribution Effects of Taxes on Expenditure: The Case of Turkey (2002-2013)”, Review of Public Economics, 230-(3/2019): 11-40, TÜİK Hanehalkı Bütçe Anketi (2002-2013).

³⁹ H. Hakan Yılmaz, M. Ali, Özyer, S. İnci Özyer, (2019). “Redistribution Effects of Taxes on Expenditure: The Case of Turkey (2002a-2013)”, Review of Public Economics, 230-(3/2019): 11-40, TÜİK Hanehalkı Bütçe Anketi (2002-2013)

Gelir gruplarına göre ödenen vergi paylarının tüketim paylarına oranı ile ilgili incelemelerde (2002-2013) ilk 7 gelir diliminin vergi payının toplam tüketimden aldıkları payın altında olduğu, 9. ve 10. ve bazı yıllarda 8. gelir dilimlerinin ödenen vergilerdeki payının (2005-2008 yılları hariç) tüketimdeki payından daha yüksek olduğu görülmektedir. Diğer yandan ilk 3 gelir dilimi ile 4. ve 7. gelir dilimi arasında belirgin bir fark olmaması bu vergilerin oldukça sınırlı şekilde artan oranlı olduğuna işaret etmektedir.

Tablo 13'te dolaylı vergiler arasından KDV dikkate alınarak alternatif senaryolar altında gerçekleştirilen simülasyon çalışması sonuçları, alt harcama gruplarının toplam harcamalarından daha yüksek pay alan kalemlerde gerçekleştirilecek olan KDV indirimlerinin ve muafiyetlerinin artan oranlılığı artırdığını göstermektedir. Özellikle Rejim 2'de hem gıda hem de alkolsüz içeceklerde uygulanacak olan KDV indiriminin (bu grupta yer alan tüm mal ve hizmetler için KDV oranı yüzde 1) artan oranlılığı yüzde 1,72'den yüzde 5,32'ye kadar artırabileceği ortaya çıkmıştır. Bu sonuçlar net bir şekilde göstermektedir ki politika yapıcıların alt harcama gruplarının toplam harcamasından yüksek pay alan mal ve hizmetlerde gerçekleştirilecekleri vergi indirimleri ve muafiyetleri gelir dağılımında adaleti sağlayıcı bir etki yaratacaktır.⁴⁰

Tablo 13: Alternatif KDV Rejimlerinde Artan Oranlılık ve Tüketim Dağılımı

	Geçerli	Rejim 1	Rejim 2	Rejim 3	Rejim 4
Toplam Harcamalara Göre Kakwani Endeksi	%1,72	%5,17	%5,32	%3,97	%2,58
Kiraların Dışlandığı Harcamalara Göre Kakwani E.	-%1,24	%2,03	%2,19	%1,15	-%0,36
Tüketim Gini Değeri	35,88	36,06	36,07	35,97	35,88

Kaynak: Uğur Akkoç, Selçuk Gemicioğlu, Ayşe Burça Kızılırmak Yakışır (2023). "Türkiye'de Fiyatlar ve Dolaylı Vergilerin Tüketim Eşitsizliğine Katkısı", *Sosyoekonomi*, 31(55), 321-346.

⁴⁰ Birinci rejimde, tüm gıda ürünlerinden alınan KDV'nin yüzde 1 olduğu bir KDV rejimi belirlenmiştir. Son yıllarda hem Türkiye'de giderek daha fazla gıda ürününde KDV oranlarının düşürülmesi hem de uluslararası örneklerde 2014 yılından bu yana gıda ürünlerindeki KDV'nin düşürülmesi birinci rejimin uygulanabilirliğini göstermektedir. İkinci rejim ise birinci rejime ek olarak Alkolsüz İçecekler kategorisindeki mallar için de KDV'nin yüzde 1'e düşürüldüğü bir senaryoyu tanımlamaktadır. Üçüncü rejimde ise Türkiye'de düşük harcama düzeyindeki hanhalklarının bütçesi içerisinde konuta ilişkin harcamaların önemli bir paya sahip olduğu gerçeğinden hareket etmektedir. Bu rejimde, hanhalklarının konutla ilgili olarak yaptıkları elektrik, su ve doğalgaz ödemelerinin KDV'den muaf olduğu bir senaryo izlenmiştir. Son olarak, alternatif KDV rejimlerinin dördüncüsünde toplu ulaşım için yapılan harcamaların KDV'den muaf tutulduğu varsayılmıştır.

Servet vergileri gelir dağılımı politikalarının yürütülmesinde başta gelen mali araçlardan biridir. Bunun nedeni yalnızca servet vergilendirmesinin ekonomik büyüme üzerinde daha az negatif etkili olması değil aynı zamanda yeniden dağıtım etkisinin güçlü olmasıdır.⁴¹ Türkiye’de servet üzerinden alınan vergiler emlak vergisi, MTV ile veraset ve intikal vergisi (VİV)’dir. Emlak vergisi ve MTV servete sahip olmaktan dolayı vergiye tabi iken, VİV miras ve karşılıksız intikaller halinde servetin el değiştirmesinden dolayı alınan vergidir. Ancak, çeşitli ülkelerde servet vergileri farklı şekilde tanımlanabilmekte ve sınıflandırılabilir. Örneğin, Türkiye’de servet vergileri içerisinde yer alan MTV, 2018 yılı OECD vergi sınıflandırılmasında malların kullanımına veya faaliyetlerin gerçekleştirilmesine ilişkin vergiler içerisinde yer almaktadır.⁴² Servet üzerinden alınan vergilerin GSYH’ye oranı 2022 yılında yüzde 0,3 iken bu oranın 2023 yılında yüzde 0,4 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.⁴³

Dolaylı vergilerin gelir dağılımını bozucu, doğrudan vergilerin ise gelir dağılımını iyileştirici bir yapıya sahip olduğu bilinmektedir. Servetin bir göstergesi olarak görülen konut, arsa, araç ve diğer değerli varlıklar üzerinden alınan vergiler doğrudan vergiler kategorisine girmektedir. Buna göre üst gelir gruplarından toplanacak olan bu tür vergilerin gelir dağılımı üzerinde iyileştirici etkiler yaratması olasıdır. Bu doğrultuda, Türkiye’de yüzde 20’lik gelir gruplarına göre emlak, motorlu taşıt ve düzenli varlık vergisi ödeyen hanehalkı oranı, bu vergileri ödeyen hanehalklarının dağılımı ve bu vergilerin ödeme tutarları hesaplanmıştır.

⁴¹ Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schweltnus, C., & Vartia, L. (2011). “Tax Policy for Economic Recovery and Growth.” *Economic Journal*, 121, F59-F80. Bach, S., Beznoska, M., & Steiner, V. (2014). “A wealth tax on the rich to bring down public debt? Revenue and distribution effects of a capital levy in Germany”.

⁴² Hülya Kabakçı Karadeniz, *Türkiye’de Emlak Vergisi ve Değerli Konut Vergisi*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2021.

⁴³ 2023 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı.

Tablo 14: Emlak, Motorlu Taşıt ve Varlık Vergileri Ödeyen Hanehalklarına İlişkin İstatistikler

Gelir Gruplarına Göre Emlak, Motorlu Taşıt ve Varlık Vergileri Ödeyen Hanehalkı Oranı					
Toplam	1. %20'lik Gelir Grubu	2. %20'lik Gelir Grubu	3. %20'lik Gelir Grubu	4. %20'lik Gelir Grubu	5. %20'lik Gelir Grubu
%78,4	%54,6	%71,2	%75,9	%83,9	%91,8

Gelir Gruplarına Göre Emlak, Motorlu Taşıt ve Varlık Vergileri Ödeyen Hanehalklarının Dağılımı					
Toplam	1. %20'lik Gelir Grubu	2. %20'lik Gelir Grubu	3. %20'lik Gelir Grubu	4. %20'lik Gelir Grubu	5. %20'lik Gelir Grubu
%100	%9,2	%15,0	%19,7	%24,6	%31,5

Kaynak: Komisyon üyemiz Sayın Selçuk GEMİCİOĞLU tarafından TÜİK 2019 GYKA verisinden hesaplanmıştır.
NOT: GKYA verilerindeki idari kayıtların eksikliği nedeniyle veriler yaklaşık değerleri yansıtmaktadır ve hesaplamalar Türkiye'deki ortalama durumu yansıtmaya yeteneğine sahiptir.

Tablo 14'de Türkiye'de emlak, motorlu taşıt ve varlık vergisi ödeyen hanehalklarına ilişkin bilgiler raporlanmıştır. Buna göre Türkiye'de emlak, motorlu taşıt ve düzenli varlık vergisi ödeyen hanehalklarının oranı yüzde 78,4'tür. Bu oran en alt yüzde 20'lik gelir grubundan en üst yüzde 20'lik gelir grubuna doğru ilerledikçe yüzde 54,6'dan yüzde 91,8'e yükselmektedir. Bu üç tür vergiyi ödeyen hanehalklarının yüzde 75,8 gibi önemli bir kısmını 3., 4., ve 5. yüzde 20'lik gelir grubundaki hanehalkları oluşturmaktadır. Buna ilaveten Türkiye'de bu üç vergi ödemesinin ortalaması 706,6 TL'dir. Bu vergi ödemeleri 1. yüzde 20'lik gelir grubu için 404,3 TL iken 5. yüzde 20'lik gelir grubu için 1.118,5 TL'dir.

Tablo 15'te emlak, motorlu taşıt ve varlık vergilerinde yaşanacak olası artışların gelir dağılımında yaratacağı etkilere yer verilmiştir. Burada Simülasyon 1, 2 ve 3 sırası ile 5. Yüzde 20'lik gelir grubundaki hanehalklarının emlak, motorlu taşıt ve varlık vergisi ödemelerinde gerçekleşecek olan yüzde 50, yüzde 100 ve yüzde 150'lik bir artışın gelir dağılımı üzerindeki etkisini vermektedir. Bu üç simülasyon için sırası ile ulaşılan etkinin boyutu 0,087, 0,173 ve 0,259 puan düzeyindedir. Açık bir şekilde görüleceği üzere 5. yüzde 20'lik gelir grubundaki hanehalklarının bu üç tür vergi için yaptığı ödeme miktarları arttığında gelir eşitsizliği yaklaşık 0,259 puana kadar azalmaktadır. Buna göre en üst 20'lik gelir grubunda yer alan hanehalklarından toplanacak olan emlak, motorlu taşıt ve varlık vergileri miktarını artıracak

politika uygulamalarının gelir dağılımı üzerinde sınırlı düzeyde de olsa iyileştirici etki yaratacağı ortadadır.

Tablo 15: Servet Vergilerine (Emlak, Motorlu Taşıtl ve Varlık Vergileri) İlişkin Simülasyon Sonuçlar

Simülasyon 1: Emlak, Motorlu Taşıtl ve Varlık Vergisi Ödemelerinde Gerçekleşecek Olan %50'lik Bir Artışın Etkisi		
Var Olan Gini	5. %20'lik Gelir Grubu	Etki
39,530	39,443	0,087
Simülasyon 2: Emlak, Motorlu Taşıtl ve Varlık Vergisi Ödemelerinde Gerçekleşecek Olan %100'lük Bir Artışın Etkisi		
Var Olan Gini	5. %20'lik Gelir Grubu	Etki
39,530	39,357	0,173
Simülasyon 3: Emlak, Motorlu Taşıtl ve Varlık Vergisi Ödemelerinde Gerçekleşecek Olan %150'lik Bir Artışın Etkisi		
Var Olan Gini	5. %20'lik Gelir Grubu	Etki
39,530	39,271	0,259

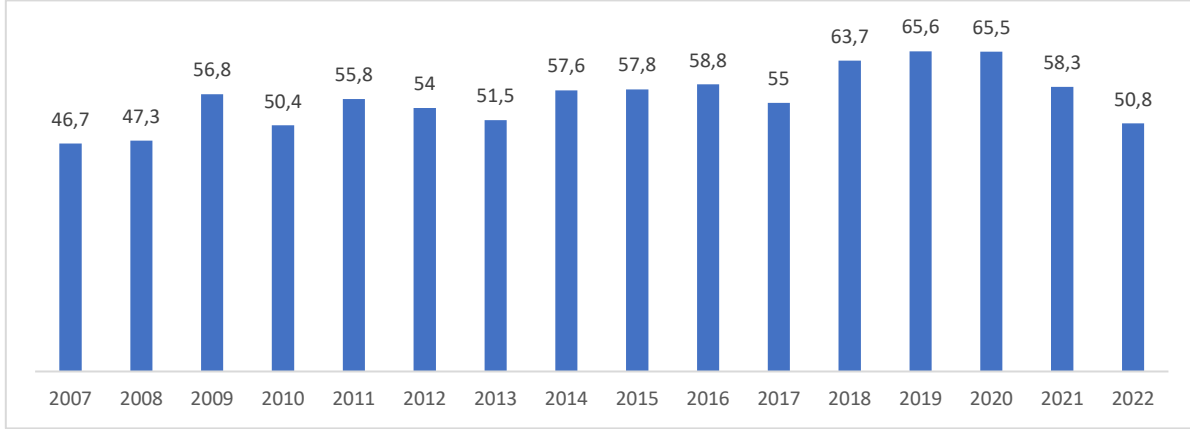
Kaynak: Komisyon üyemiz Sayın Selçuk GEMİCİOĞLU tarafından TÜİK 2019 GYKA verisinden hesaplanmıştır.

NOT: GKYA verilerindeki idari kayıtların eksikliği nedeniyle veriler yaklaşık değerleri yansıtmaktadır ve hesaplamalar Türkiye'deki ortalama durumu yansıtmaya yeteneğine sahiptir.

Emlak vergisi tarih, tahakkuk ve tahsili belediyelere devredilen yerel nitelikli bir vergidir. Emlak Vergisi Kanunu dört kısımdan oluşmaktadır, bunlar sırasıyla bina vergisi, arazi vergisi, ortak hükümler ve değerli konut vergisinden oluşmaktadır. Emlak vergilerinin yaklaşık yüzde 70'i bina vergisinden oluşmaktadır ve bu verginin bütçe içindeki payının artırılması için gayrimenkulleri vergi değerinin gerçek değerlerine yakınlaştıracak hem vergi değerlerini iyi hesaplayan hem de tahakkuk ve tahsilatı artıran yöntemlere ihtiyaç bulunmaktadır.⁴⁴ Emlak vergilerinin hem vergi gelirleri hem de GSYH içindeki payı AB ve OECD ülkelerine göre düşüktür. 2021 yılında bu oranın OECD ortalaması 1,86 iken Türkiye'de bu oran yüzde 0,97 seviyesindedir.

⁴⁴ Hülya Kabakçı Karadeniz, Türkiye'de Emlak Vergisi ve Değerli Konut Vergisi (Sorunlar – Çözüm Önerileri), Seçkin Yayınevi, 2021.

Şekil 33: Mahalli İdarelerde Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergilerin* Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)



Kaynak: <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>.

* Bina vergisi, arsa vergisi, arazi vergisi ve çevre temizlik vergisinden oluşmaktadır.

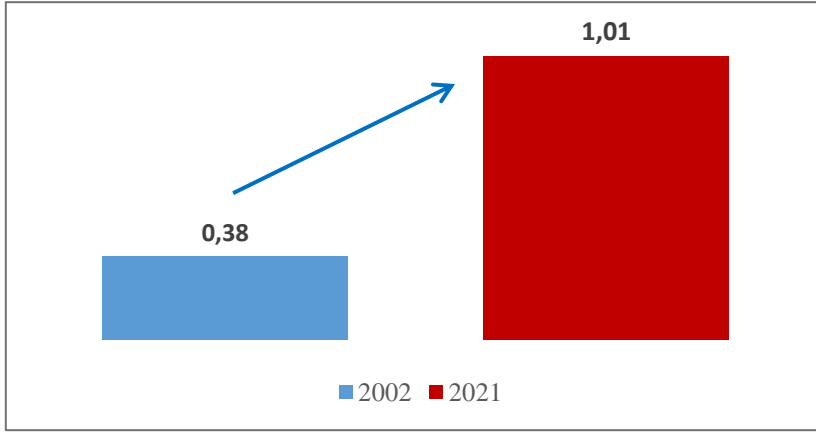
3.2.2.3. Sosyal Yardımların Gelir Dağılımına Etkisi

Türkiye'nin sosyal koruma sisteminin alt yapısı ve esnekliği Covid-19 döneminde başarılı bir sınav vermekle beraber yeterlilik açısından OECD ortalamasının altındadır. Kamu kaynaklarından yapılan sosyal yardım harcamalarının GSYH'ya oranı 2002 yılında yüzde 0,38 seviyesinde iken 2021 yılında bu oran yüzde 1,01 olarak gerçekleşmiştir (Şekil 34). Bu oranın OECD ortalaması (pandemi döneminde verilen ilave yardımlar hariç) yüzde 2,8 seviyesindedir.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (ASHB), tüm il ve ilçelerde örgütlenmiş olan binden fazla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) aracılığıyla, sosyal yardım sisteminde başat bir rolde olup 2022 yılı verilerine göre sosyal yardımların yüzde 71,4'ünü gerçekleştirmiştir. Diğer sosyal yardımlar Kredi Yurtlar Kurumu, Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı ve belediyeler tarafından yürütülmektedir. Sosyal yardımların sunulması için, ulusal ve yerel düzeylerdeki mevcut sosyal yardım programlarının işleyişine dayanan standartlaştırılmış bir süreç oluşturmuştur ve güçlü bir hedefleme sistemi mevcuttur. Başvuru süreçleri otomatikleştirilmiş adımlardır ve tamamı Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemine (BSYS) entegre edilmiş durumdadır. Sistem üzerinde 29 farklı kurumdan gelen veri bütünleştirilmektedir. Bu verilere ilave olarak, sosyal yardımlar için

uygunluk durumu yerel düzeydeki tabi başkanları mülki idare amirleri olan Vakıf Mütevelli Heyeti tarafından, gelir kriterine ve sosyal yardım inceleme görevlilerinin değerlendirmelerine dayalı olarak tespit edilmektedir.

Şekil 34: Sosyal Yardım Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (%)



Kaynak: 2023 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı;
<https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/11/2023-Yili-Cumhurbaskanligi-Yillik-Programi.pdf>

Mevcut sosyal yardım sistemimiz gelir kriterine (hane içinde kişi başına düşen aylık gelirin net asgari ücretin 1/3'ünden az olması) ilave kriterlerin eklenmesi yoluyla yürütülmekte olup pandemi gibi olağanüstü durumlarda bu kriterler bir miktar gevşetilerek ilave yardımlar verilmektedir. 2003 yılından sonraki dönemde sosyal yardım ve proje desteklerinin sayısı ve çeşidi giderek artarak 50'yi aşmıştır. Bu dönemde özellikle, yoksulluğun kuşaklar arası aktarımının engellemesinde etkili olduğu bilinen eğitim ve sağlık yardımlarındaki artış dikkat çekicidir. Covid-19 salgını ile mücadele döneminde gelir ve uygunluk kriterleri gevşetilerek ihtiyaç sahibi ailelere ilave yardımlar yapılmıştır. Nitekim Dünya Bankası tarafından pandemi döneminde hükümet tarafından gerçekleştirilen nakdi destekler olmasaydı yoksulluğun yaklaşık 3 kat kadar daha artmış olacağı tahmin edilmiştir (Poverty & Equity Brief, April 2022).

Pandemi sonrası toparlanma sürecine katkıda bulunmak amacıyla 2022 yılı Haziran ayında Türkiye Aile Destek Programının hayata geçirilmesi ile aşırı yoksulluk sınırının altında kalan vatandaşların sosyal yardım sistemine dâhil edilerek aşırı yoksulluktan kurtulmaları ve çalışan yoksulluğu, emekli yoksulluğu gibi durumlarla karşılaşan vatandaşlar ile yoksulluğun

yanı sıra herhangi bir nedenle düzenli sosyal yardım programlarından faydalanamayan belirli bir gelir seviyesinin altındaki vatandaşların desteklenmesi sağlanmaktadır.

Diğer bir ifadeyle ülkemizde sıklıkla eleştirilen düzenli yardımlardan faydalanmak için gerekli kriterlerden olan sosyal güvenlik şartı ile ek bir tematik kriter (engellilik, yaşlılık, askerde yakını olma vb.) aranmadan yalnızca gelir dikkate alınarak 12 ay süreyle nakdi ve düzenli destek sağlanmaktadır.

Program kapsamında çocuklu hanelere çocuk sayısına göre ek ödemeler gerçekleştirilmekte olup ayrıca bu hanelerin elektrik tüketim giderlerine de destek olunmaktadır. Nüfusun ihtiyaç sahibi kesimlerine yönelik uygulanan bu program kapsamında faydalanıcılar doğrudan nakdi desteklerle buluşturulmaktadır. Bu durumun gelir seviyesi düşük olan haneler üzerinde pozitif bir etki yaratacağı değerlendirilmektedir.

Yapılan çalışmalara göre mevcut sosyal yardımlar yoksulluk oranından ziyade yoksulluk açığını azaltmaktadır.⁴⁵ Daha bütünleşik yaklaşımlar (ör. programların birleştirilmesi, uygulama düzenlemelerinin daha fazla entegrasyonu ve iyileştirilmiş hedefleme) yoluyla, yoksulluğun ve savunmasızlığın azaltılmasında sistemin etkinliğinin ve verimliliğinin geliştirmeye devam etmesi yönünde çalışmalar mevcuttur.

Evrensel Temel Gelir

Bu çerçevede tartışılabilir politik araçlarından biri evrensel temel gelirdir. Evrensel temel gelir kavramının akademik ve kamusal alanda ortak bir tanımı olmamakla beraber bir toplumda yaşayan bütün insanlara, çalışma hayatındaki konumlarından bağımsız olarak, sadece toplumun bir ferdi oldukları için koşulsuz olarak sağlanan düzenli bir nakit geliri ifade etmektedir. Bu anlamda, böyle bir gelirin var olan sosyal transferlere ilave olarak mı, bir kısmının yerini alarak mı yoksa bağımsız olarak mı uygulanacağı sorusunun cevabı önem kazanmaktadır.⁴⁶ Evrensel temel gelir uygulamasının yanı sıra hanehalkının geliri ile yoksulluk sınırı veya uygunluk eşiği arasındaki farkın bir fonksiyonu olan garantili minimum gelir

⁴⁵ Hasan Tekgüç (2018) Declining Poverty and Inequality in Turkey: The Effect of Social Assistance and Home Ownership, South European Society and Politics, 23:4, 547-570, DOI: [10.1080/13608746.2018.1548120](https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1548120).

⁴⁶ IMF, Finance & Development, "What Is Universal Basic Income?" December 2018, Vol. 55, No. 4

uygulaması evrensel temel gelire göre daha düşük maliyetli diğer bir politika seçeneği olarak dünyada tartışılmaktadır. Evrensel temel gelir uygulaması, yoksulluğun azaltılmasının yanı sıra gelir dağılımının iyileştirilmesi, yapısal işsizlikle mücadele edilmesi doğrultusunda uygulanan bir sosyal refah devleti uygulamasıdır ve nakit ve koşulsuz olarak herkese verilen bir gelir desteğidir.⁴⁷ Mevcut durumda dünyada küçük ölçekli pilot uygulamalar ve birkaç büyük ölçekli deneyim olmasına rağmen hiçbir ülkede bu doğrultuda genel bir uygulama bulunmamaktadır.

İhtiyaçtan bağımsız herkese verilen programların yanı sıra koşullu programlar tasarlamak mümkündür. Tasarlanan yardım parametresi amaca göre değişmektedir. Amaç yoksulluğun azaltılması ve gıda güvenliği ise buna yönelik bir parametre belirlenir. Diğer yandan, sistemin amacı işgücü piyasasında yapısal iş kayıplarını önlemek ise minimum yaşam standardı parametresi kullanılmaktadır. Herhangi bir katkı tutarı veya fon olmadan yaş kriterine dayalı olarak ödenen çocuk yardımı ve sosyal emeklilik ödemeleri evrensel temel gelire en yakın uygulama örnekleri olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, yaşa dayalı programların çalışması beklenmeyen insan kategorileri için oluşturulmuş olması bakımından temel bir kavramsal fark vardır (Tablo 16). Diğer yandan, ülkemizde olduğu gibi birçok OECD ülkesinde bu programlar gelir testine dayalı olarak uygulanmakla beraber Türkiye’de yaşlılık yardımları yoksulluk sınırının altındadır.

Tablo 16: Gelir Transferi Programları

	İstihdam Bağlantısız	İstihdam Bağlantılı
Gelir Transferi	Evrensel temel gelir, Gelir kriterine dayalı koşullu ve koşulsuz transferler	Ücret destekleri, toplum yararına çalışma, iş garantili aktif işgücü programları
Vergi Politikası	Negatif gelir vergisi	Kazanılan gelir vergisi kredisi

⁴⁷ Gentilini, Ugo, Margaret Grosh, Jamele Rigolini, and Ruslan Yemtsov, eds. 2020. Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices. Washington, DC: World Bank.

Garantili temel gelir uygulaması gelir dağılımında alt gruplarda yer alan toplum kesimlerinde yoksulluğu yok ederken bu uygulamada hane geliri arttıkça fayda azalmaktadır. Diğer bir deyişle işgücü piyasasından ve diğer faaliyetlerden elde edilecek gelir artışı faydada orantılı bir miktarda azalmaya yol açacaktır. Bu sebepten dolayı garantili temel gelir programının çalışabilecek durumda olan yetişkin nüfus kesimi için etkili işgücü piyasası aktivasyon politikaları ile yürütülmesi ve sistemin işsizlik sigortası fonu ve aktif işgücü politikaları ile bağlantısının güçlü bir biçimde kurulması gerekmektedir. İlave olarak, Türkiye’de kayıt dışılığın düşük gelirli ailelerin bir bölümünün gelirinin gözlemlenebilir olmasını engellemesi bu alternatifin zayıf yönünü oluşturmaktadır (Tablo 17).

Gelir transferi politikalarının etkileri ile ilgili olarak yapılan akademik çalışmalar incelendiğinde bir yetişkin için medyan harcanabilir gelirin yaklaşık yüzde 45’i kadar bir temel gelir seviyesi önerilirken⁴⁸, düşük gelirli ailelerin ortalama gelirinin yüzde 30’u şeklinde bir gelir sınırı öneren çalışmaların da mevcut olduğu görülmektedir.⁴⁹

Sosyal yardım harcamalarına ilişkin iyileştirmelerin gelir adaletsizliği üzerindeki etkisinin farklı senaryolar ile incelendiği Tablo 17’de görüleceği üzere Simülasyon 1, sırası ile 1. yüzde 20’lik gelir grubu ve 1. ve 2. yüzde 20’lik gelir grubundaki hanehalklarına yapılan sosyal yardım ödemelerindeki yüzde 50’lik artışın gelir dağılımı üzerindeki etkisini vermektedir. Etki 1 ve 2 sırası ile sosyal yardımlarda gerçekleşecek olan yüzde 50’lik bir artışın 0,137 ve 0,176 puan gibi sınırlı bir düzeyde iyileşme sağlayacağını göstermektedir. Simülasyon 2 ve 3 ise yine aynı gelir grupları için sosyal yardım ödemelerinde gerçekleşecek olan yüzde 100 ve yüzde 150’lik bir artışın gelir dağılımı üzerindeki etkisini vermektedir. Simülasyon 2 ve 3’te Etki 1 gelir eşitsizliğinin 0,270 ve 0,397 puan azalacağını gösterirken Etki 2 gelir eşitsizliğinin 0,343 ve 0,503 puan azalacağını göstermektedir. Simülasyon 4 ise 1. yüzde 20’lik gelir grubunda sosyal yardım ödemesi almayan hanehalklarına, bu gelir grubuna yapılan ortalama sosyal yardım ödemesi kadar bir ödeme yapılırdı gelir eşitsizliğinin ne ölçüde değişeceğini göstermektedir. Böyle bir durumda gelir eşitsizliğinin 0,374 puan azalacağı ortaya

⁴⁸ Van Parijs, P.; Vanderborght, Y. 2017. Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy. Harvard University Press

⁴⁹ Davala, S.; Jhabvala, R.; Standing, G.; Mehta, S.K. 2015. Basic Income: A Transformative Policy for India, 1st ed. Bloomsbury Academic.

çıkılmıştır. Bir nevi Simülasyon 4, alt gelir gruplarındaki hanehalklarına sağlanacak olan gelir kriterine dayalı temel gelir uygulamasının gelir eşitsizliği üzerinde yaratacağı iyileştirmeyi de temsil etmektedir. Özetle, alt gelir gruplarındaki hanehalklarının sosyal yardıma olan erişiminin ve bu gelir grubuna yapılacak olan sosyal ödeme tutarlarının artırılmasının Gini katsayısında 0,503 puana kadar iyileştirme sağlayacağını göstermektedir.

Tablo 17: Sosyal Yardım Ödemelerine İlişkin Simülasyon Sonuçları

Simülasyon 1: Sosyal Yardım Ödemelerinde Gerçekleşecek Olan %50'lik Bir Artışın Etkisi				
2018 Gini	1. %20'lik Gelir Grubu	1. ve 2. %20'lik Gelir Grubu	Etki 1	Etki 2
39,530	39,393	39,354	0,137	0,176
Simülasyon 2: Sosyal Yardım Ödemelerinde Gerçekleşecek Olan %100'lük Bir Artışın Etkisi				
2018 Gini	1. %20'lik Gelir Grubu	1. ve 2. %20'lik Gelir Grubu	Etki 1	Etki 2
39,530	39,260	39,187	0,270	0,343
Simülasyon 3: Sosyal Yardım Ödemelerinde Gerçekleşecek Olan %150'lik Bir Artışın Etkisi				
2018 Gini	1. %20'lik Gelir Grubu	1. ve 2. %20'lik Gelir Grubu	Etki 1	Etki 2
39,530	39,133	39,027	0,397	0,503
Simülasyon 4: 1. 20'lik Gelir Grubunda Sosyal Yardım Almayan Hanehalklarına Bu Gruba Yapılan Ortalama Eşdeğer Sosyal Yardım Tutarı Kadar Sosyal Yardım Yapılırsa				
2018 Gini	1. %20'lik Gelir Grubu		Etki 1	
39,530	39,156		0,374	

Kaynak: Komisyon üyemiz Sayın Selçuk GEMİCİOĞLU tarafından TÜİK 2019 GYKA verisinden hesaplanmıştır.

Covid-19 süresince oluşan ilave sosyal yardım ihtiyacının bütünsel sosyal yardım sistemi üzerinden hızlı bir biçimde dağıtılması Türkiye'nin kalıcı bir gelir transferi programı konusunda önemli derecede bir altyapısı olduğunu göstermektedir. Nitekim 2022 yılında hayata

geçirilen Türkiye Aile Destek Programı ile ülkemizde ilk defa ek bir tematik kriter (engellilik, yaşlılık vb.) aranmadan yalnızca gelir kriteri dikkate alınarak ve emekli ve çalışanları da kapsayacak şekilde 12 ay süre ile nakdi ve düzenli destek sağlanmıştır. Covid-19 salgınının ekonomik ve sosyal hayata etkilerinin azaltılması amacıyla, 4447 sayılı Kanunun geçici 24. maddesi kapsamındaki kişilere ücretsiz izne çıkarıldıkları veya işsiz kaldıkları dönem için İşsizlik Sigortası Fonundan yapılan ödeme de kısa dönemli bir gelir transferi politikası olarak düşünülebilir. Diğer yandan, kalıcı bir gelir transferi politikası oluşturulurken, kamu kesimi genel dengesi ve büyüme dinamikleri açısından bütüncül bir etki analizi yapılarak işgücü piyasası dinamiklerine olan negatif etkinin minimize edilmesini sağlayacak politikaların geliştirilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.

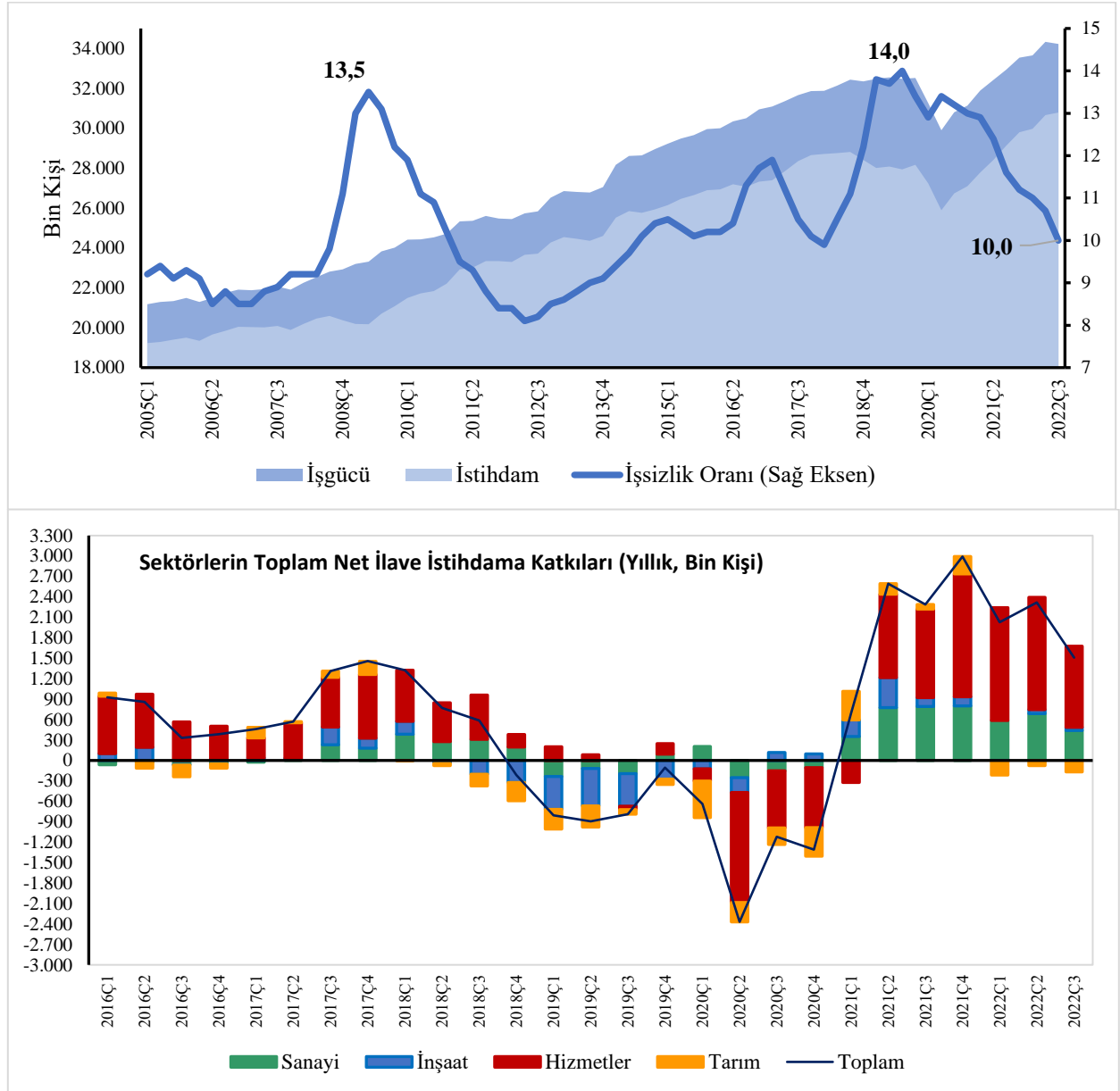
Net bir sonuç olmamakla beraber, garantili temel gelirin makroekonomik sonuçlarını inceleyen bir dizi çalışma bu politikanın hanehalkı tüketimini artırarak GSYH büyümesi üzerinde önemli bir etkiye sahip olacağı sonucuna varmaktadır.⁵⁰ Bununla birlikte sistemin yeniden dağıtım etkisi, fayda düzeyine ve finansman kaynağına bağlı olarak değişmektedir. Bu çeşit bir sosyal transfer politikası açısından başlıca 3 bütçe geliri kaynağı tartışılmaktadır; (1) doğrudan vergilerde orantılı bir artış, (2) dolaylı vergilerde orantılı bir artış ve (3) en zengin dilim için doğrudan vergilerde toptan bir artış. Finansman açısından kamu harcama programlarının azaltılması veya değiştirilmesi seçenekleri de uluslararası platformlarda tartışılmaktadır. Bu çerçevede başta sosyal güvenlik harcamaları olmak üzere sosyal koruma programlarının niteliği ve niceliğinin değiştirilmesi seçeneği olmakla beraber tüm sosyal güvenlik sisteminin bir UBI ile değiştirilmesi gibi politikaların, normalde bu tür bir sistem tarafından kapsanan ve ILO 102 nolu sözleşmede belirtilen hastalık, sakatlık, iş kazası, işsizlik, hayatta kalma ve yaşlılık gibi beklenmedik durumlar için insanların ihtiyaçlarını tam olarak karşılayıp karşılayamayacağı şüphelidir.

⁵⁰ ILO standartları ışığında Evrensel Temel Gelir önerileri: Temel sorunlar ve küresel maliyetlendirme, ESS – Sosyal Güvenliğin Uzatılması.

3.2.2.4. İşgücü Piyasası

Küreselleşme ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle ulusal gelir içinde ücretlerin payının azaldığı ve Gini katsayıları bakımından ülkelerin, bölgelerin ve dünyanın gelir eşitsizliğinin arttığı gözlemlenmektedir. Bu olumsuzluk, işgücü piyasaları üzerinde önemli etkiler doğurmaktadır.

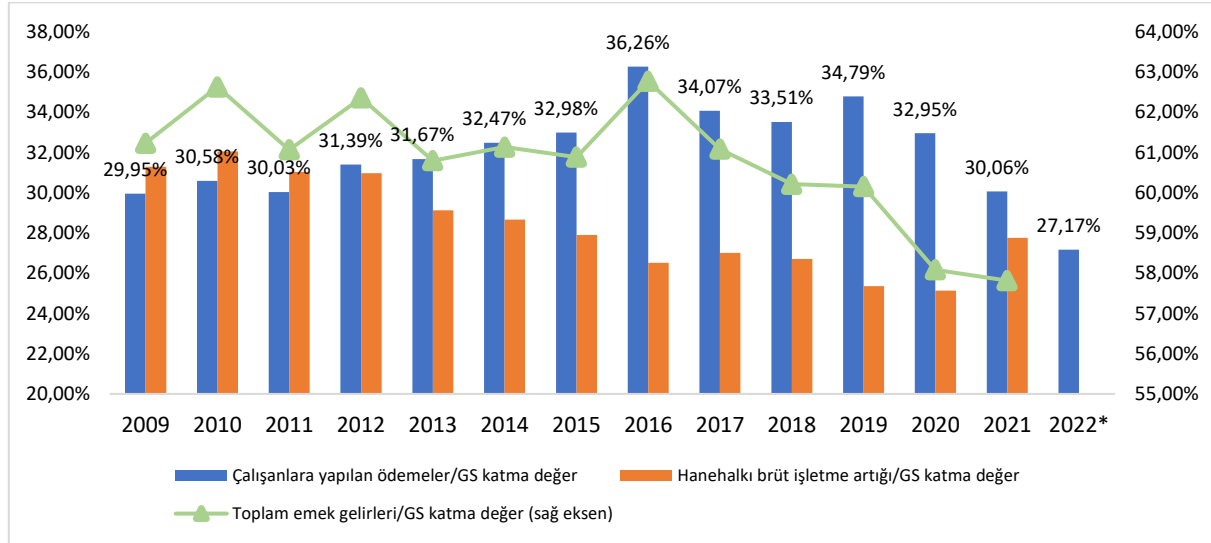
Şekil 35: İşgücü Piyasası Gelişmeleri



Kaynak: TÜİK verileri kullanılarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hesaplanmıştır.

Şekil 35’de yer alan işgücü piyasası gelişmeleri incelendiğinde işsizlik oranında uzun dönemde olumlu bir eğilim gözlemlenmektedir. İşsizlik oranı yüzde 10’lar düzeyine kadar gerilemiştir. Sektörlerin toplam net ilave istihdama katkılarına bakıldığında ise hizmetler sektörünün yıllar içerisinde diğer iktisadi faaliyetler içerisinde en yüksek paya sahip olduğu anlaşılmaktadır. Ancak Şekil 36’da emek gelirinin gayrisafi katma değer içerisindeki payının 2016 yılına kadar yüzde 36,3 seviyesine yükseldiği ve bu yıldan sonra dalgalı bir seyir izleyerek 2022 yılında yüzde 27 seviyesine gerilediği görülmektedir. Buna karşın GSYH hesapları içinde yer alan brüt işletme artığının hanehalklarına düşen kısmının tamamı ücret gelirlerine ilave edilse dahi (yeşil çizgi), emek payındaki düşüş eğilimi varlığını sürdürmektedir.

Şekil 36: Emek Gelirlerinin Gayrisafi Katma Değer İçindeki Payı*

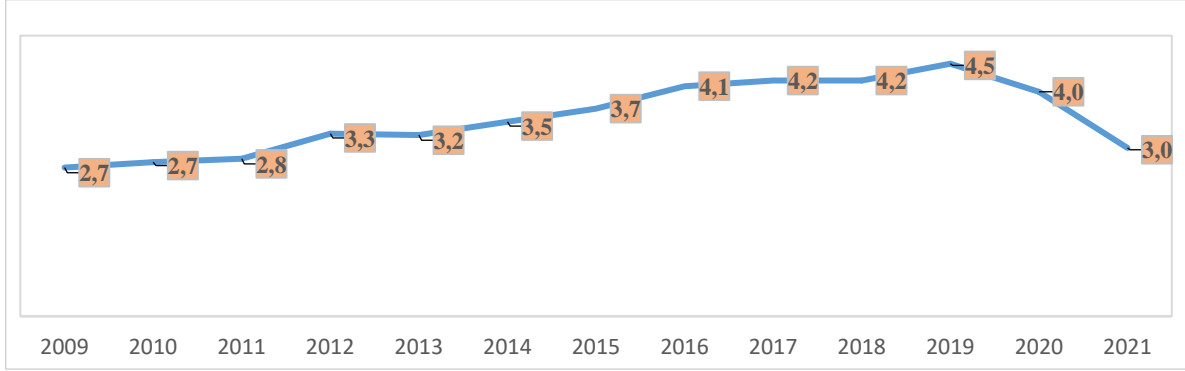


Kaynak: Komisyon üyelerimizden Doç. Dr. F. Kemal Kızılcı tarafından, Yükseler (2022) yöntemi kullanılarak hesaplanmıştır. Bu yöntemde, GSYH hesaplarındaki brüt işletme artığının hanehalklarına düşen kısmının tümü, emek geliri olarak kabul edilmektedir. Çalışanlara yapılan ödemelerle birleştirildiğinde, bu gösterge emek gelirlerinin üst sınırı olarak düşünülebilir. Zira her ne kadar hanehalkı ölçeğinde de olsa, brüt işletme artığının bir miktar mülk geliri de içereceği dikkate alınmalıdır. 2022 işgücü ödemeleri oranları ilk üç çeyrek içindir. Veri kaynağı: TÜİK, Kurumsal Sektör Hesapları 2009-2021.

Öte yandan, Şekil 37’den de görüleceği üzere düşük gelir gruplarının işgücü piyasasına katılımının yetersiz olması ve genel ücret seviyesinin düşüklüğü en düşük gelir grubunun toplam maaş ve ücret gelirleri içindeki payının azalmasına yol açmaktadır. TÜİK verilerine göre yüzde

20'lik en düşük gelir grubunun toplam maaş ve ücret gelirleri içerisindeki payı 2019 yılına kadar artış göstermiş ve bu yıldan sonra azalmıştır.

Şekil 37: Yüzde 20'lik En Düşük Gelir Grubunun Toplam Maaş ve Ücret Gelirleri İçindeki Payı



Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2021.

Tablo 18'de ise asgari ücret ve TÜİK geçim maliyetinin yıllar içerisindeki değişimi gözlenebilmektedir. 2013-2022 yılları arasındaki net asgari ücrette nominal ve reel değişime bakıldığında 2017 ve 2018 yılları haricindeki yıllarda reel artışların gerçekleştiği görülmektedir.

Tablo 18: Asgari Ücret ve TÜİK Geçim Maliyeti

Yıllar	Ort. Net Asgari Ücret (TL/Ay)	Reel Asgari Ücret Artışı*	TÜİK Geçim Maliyeti	Yakınsama Oranı**
2013	788,4	1,8	1.025,4	0,77
2014	868,5	1,2	1.205,1	0,72
2015	974,8	4,2	1.424,7	0,68
2016	1.301,0	23,8	1.599,6	0,81
2017	1.404,1	-2,9	1.668,9	0,84
2018	1.603,1	-1,9	1.893,9	0,85
2019	2.020,9	9,4	2.213,4	0,91
2020	2.324,7	2,5	2.331,0	1,00
2021	2.825,9	1,6		
2022	4.876,9	13,2		

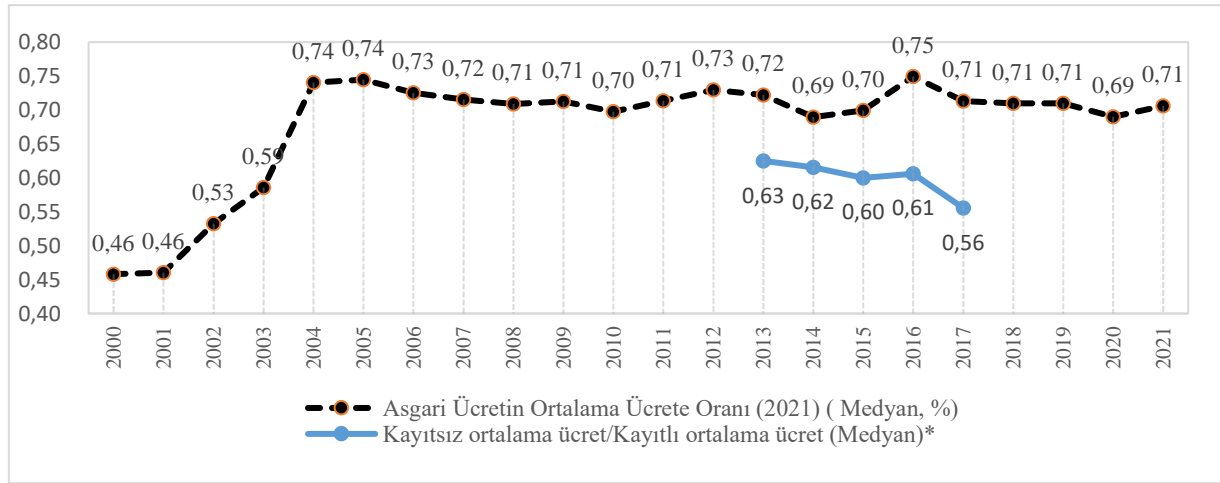
Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, TÜİK.

*Net ele geçen

**Asgari ücretin geçim maliyetini karşılama oranı

Türkiye’de son yıllarda asgari ücret kayıt dışılık, enflasyon, ücret-gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerine olan çok yönlü potansiyel etkileriyle en çok tartışılan kamu politikalarından biri haline gelmiştir. Şekil 38’e göre kayıtlı çalışanlar arasında asgari ücretle çalışanların oranı artmaktadır.⁵¹ Asgari ücretin medyan ortalama ücrete oranı 2021 yılında 0,71 olarak gerçekleşmiştir ve bu oran OECD bölgesinde görülen en yüksek seviyelerden biridir (Şekil 39). Ortalama ücretin asgari ücrete yaklaşması ve asgari ücret komşuluğunun artması ücretlerin milli gelirden aldığı payın azalmasına ve alt-orta gelir kesiminin daralmasına yol açmaktadır. Kayıt dışı istihdam oranı ile asgari ücretin ortalama ücrete oranı arasında çok güçlü bir pozitif bağlantı olduğu görülmektedir.⁵² Asgari ücret artışları toplam istihdam üzerinde olumsuz bir etki yapmamakla birlikte kayıt dışılık üzerinde iki yönlü etkisi bulunmaktadır: birincisi, asgari ücretin işverene maliyetindeki artış kayıtlı istihdam üzerinde olumsuz etkide bulunup kayıt dışı istihdama geçişe neden olmaktadır. İkincisi olarak, resmi olarak beyan edilen ücretler ile fiili ücretler arasındaki farklılıktan kaynaklanan kayıt dışılığın son yıllarda azaldığı görülmektedir.⁵³

Şekil 38: Ortalama Ücret Gelişmeleri (2000-2021)



Kaynak: OECD

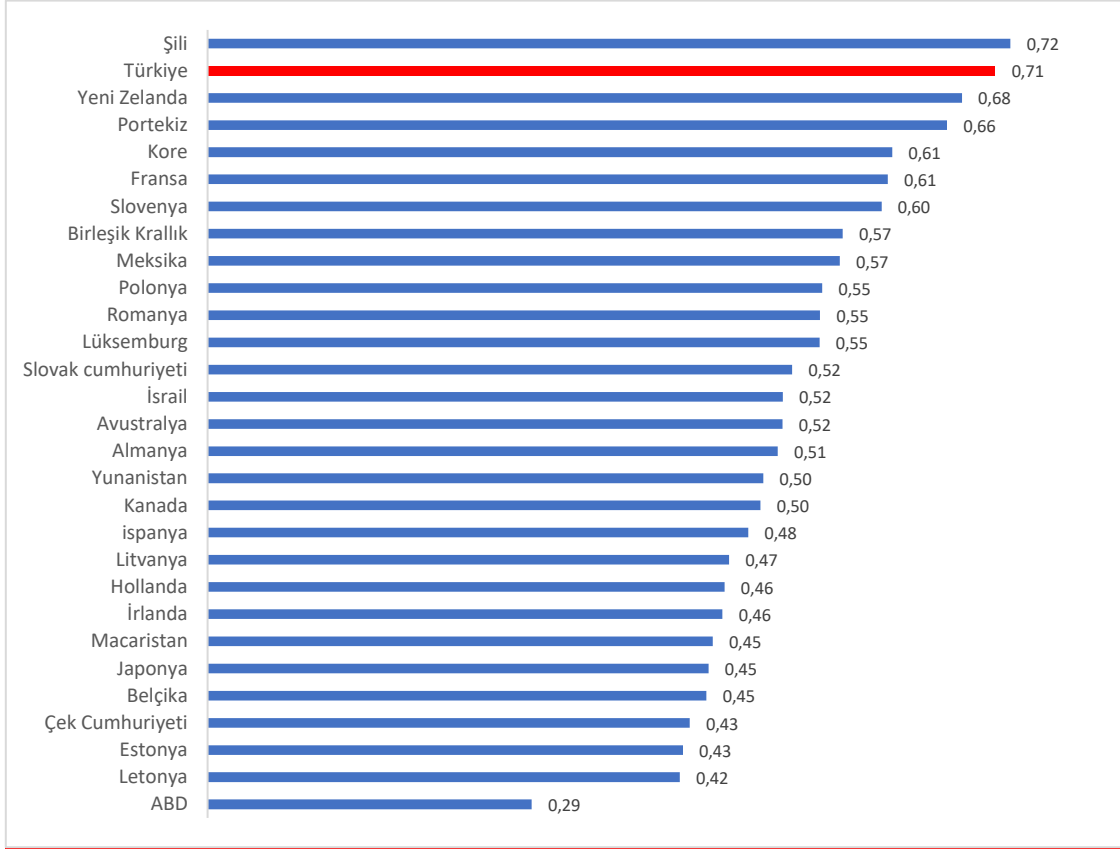
* Abdullah Selim Öztekin, Minimum Wage Effects under Informality: Evidence from Turkey, *Boğaziçi Journal Review of Social, Economic and Administrative Studies*, Vol. 35, no. 2 (2021).

⁵¹ Gürdal ASLAN, Türkiye’de Asgari Ücretli Çalışan Sayısı ve Ücret Seviyelerinin Değişimi (2003-2017 Hanehalkı İşgücü Anketleri Veri Analizi), *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 9 - Sayı: 1 - Yıl: 2019

⁵² Yusuf Kenan Bağır Müşerref Küçükbayrak Huzeyfe Torun, Declining Labor Market Informality in Turkey: Unregistered Employment and Wage, Working Paper No: 21/19, TCMB

⁵³ Abdullah Selim Öztekin, Minimum Wage Effects under Informality: Evidence from Turkey, *Boğaziçi Journal Review of Social, Economic and Administrative Studies*, Vol. 35, no. 2 (2021)

Şekil 39: OECD Ülkelerinde Asgari Ücretin Ortalama Ücrete Oranı (2021) (Medyan, %)



Kaynak: OECD Veri Tabanı.

Yüksek enflasyon nedeniyle toplu sözleşme kapsamındaki ücretlerde de 2-3 yıllık süreler için imzalanan toplu iş sözleşmesi ile çalışan işçilerin ilk 6 aydan sonraki ücret artışları sözleşme gereği genellikle enflasyon artışıyla sınırlı kalmıştır. Bu nedenle, sözleşme süresi henüz dolmamış iş kollarındaki bazı sendikalı işçilerin ücreti daha önce asgari ücretin 1-2 katı üzerinde olsa bile yeni sözleşme imzalanıncaya kadar asgari ücretle arasındaki makas daralmaktadır. Ortalama ücretlerin gerilemesi ile beraber işgücü maliyetlerindeki artış genel enflasyon seviyesinin altında kalmaktadır (Tablo 19).

Tablo 19: İşgücü Maliyet Endeksi ve Yıllık Enflasyon

	İşgücü Maliyeti Endeksi (2015=100)*	Bir Önceki Yıla Göre Artış(%)	Yıllık Enflasyon Artışı (Bir önceki yılın Aralık ayına göre)
2016	126,4	26,4	8,53
2017	138,5	9,6	11,92
2018	170,6	23,1	20,30
2019	207,5	21,7	11,84
2020	233,5	12,6	14,60
2021	312,5	33,8	36,08
2022 (Eylül)	529,9	69,6	83,45 (Eylül)

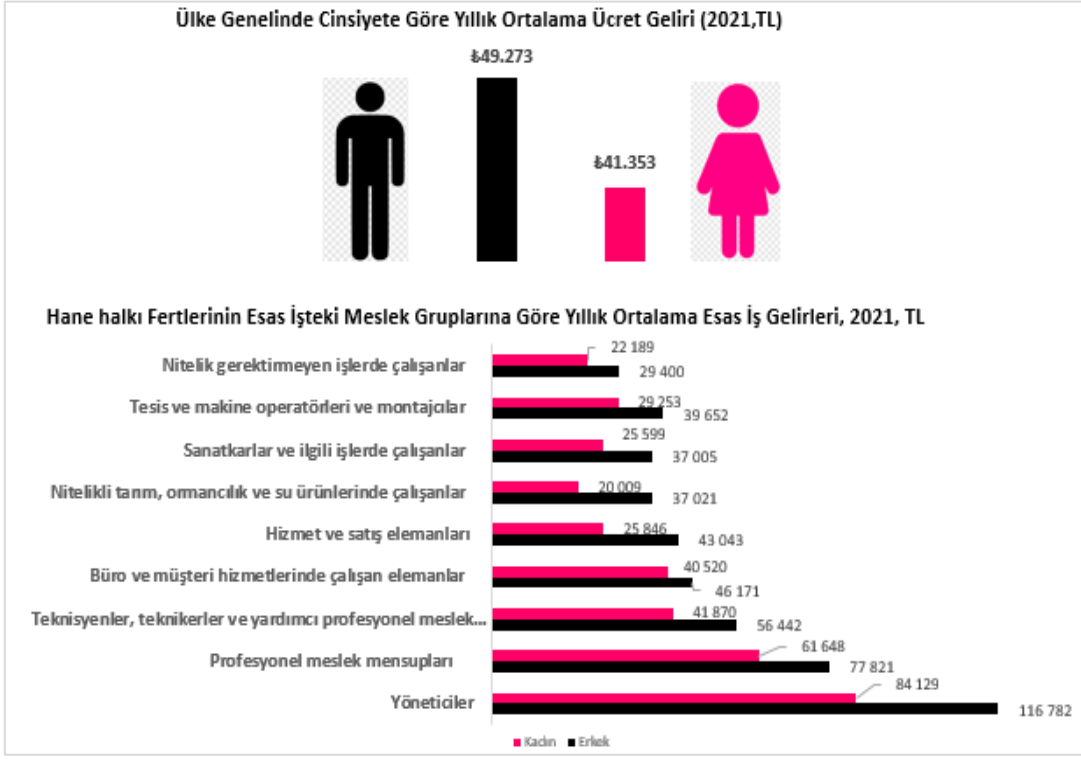
Kaynak: TÜİK, İşgücü Girdi Endeksleri, III. Çeyrek: Temmuz-Eylül, 2022; *Mevsim ve takvim etkilerinden arındırılmış, Nace Rev.2.

Kayıt dışı istihdam yıllar içinde azalmakla beraber işgücü piyasasında önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Kayıt dışılığın mikro firmalar ve daha az vasıflı işgücü arasında daha yaygın olduğu görülmektedir. Ülkemizde ekonomik büyüme ile beraber istihdamın artmaması emek yoğun büyüme yerine sermaye yoğun büyüme modeli uygulanmasından kaynaklanmaktadır. İşverenler açısından kayıt dışı istihdam, çalışan maliyetlerinin düşmesinden kaynaklı firmalar arası rekabette avantaj sağlamaktadır. Özellikle hizmet sektöründe kayıt dışı çalıştırmak diğer sektörlerle göre daha kolaydır. Bu nedenle kayıt dışı istihdam ekonomik büyümeyle azalsa bile bu azalma çok düşük kalmaktadır.⁵⁴

Eğitim sisteminin nicelik ve niteliğindeki iyileştirmeler, işgücünün kayıtlı işlerde istihdam edilebilirliğini artıracaktır. Aktif işgücü piyasası politikalarının iyileştirilmesi, özellikle gençlere yönelik işbaşı eğitim programları kapsamında verilen desteklerin artırılması kayıtlı işlerde çalışma oranını artıracaktır. İşgücü piyasasının diğer önemli bir yapısal sorunu kadınların işgücüne katılımının düşük olması ve kadın erkek ücret farklılıklarıdır. Şekil 40'da görüldüğü gibi kadın ve erkek arasında profesyonel meslek gruplarında bile önemli ücret farklılıkları bulunmaktadır.

⁵⁴ Halit BAŞBUĞA, Türkiye’de uygulanmakta olan istihdam teşviklerinin istihdam üzerine etkisi, 2020.

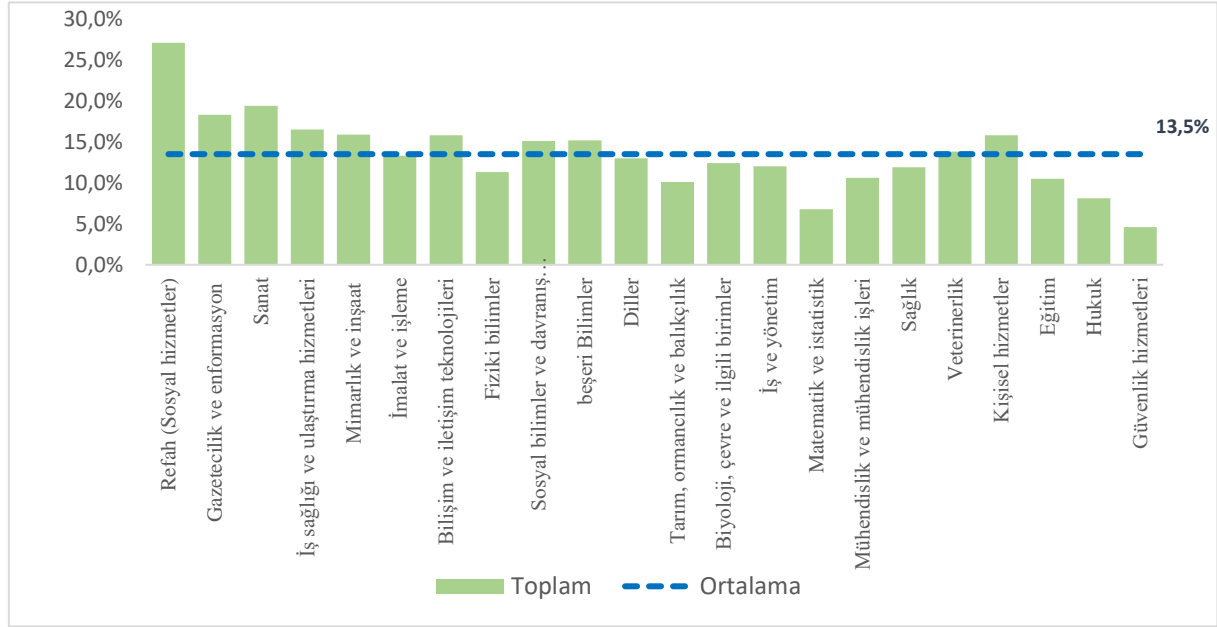
Şekil 40: Cinsiyete Göre Yıllık Ortalama Gelir (2021)



Kaynak: TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2021.

Şekil 41’de yer alan TÜİK verilerine göre lise ve yükseköğretim mezunlarındaki yüksek işsizlik dikkat çekici olup, yeni mezun işsizliğini ve eğitim ile işgücü piyasası arasındaki geçişin daha çok desteklenmesi ihtiyacını işaret etmektedir. Yükseköğretim mezunları arasında en yüksek işsizlik oranı sosyal hizmetler, gazetecilik ve enformasyon ile sanat bölümü mezunlarında görülmektedir. Söz konusu bölümlerin arz-talep dengesi gözetilerek kontenjanların gözden geçirilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir. İşsizliği ve kayıtdışı istihdamı azaltma ve istihdamı artırma doğrultusunda uygulanan politikalarından başta gelenleri istihdam teşvikleridir.

Şekil 41: Yükseköğretim Mezunlarının Mezun Olunan Bölümler İtibarıyla İşsizlik Oranları (2021)



Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Araştırması.

3.2.3. İlişkili Temel Alanlardaki Gelişmelerin ve Dünyadaki Eğilimlerin Rapor Konusu Alana Yansıması

3.2.3.1. İklim Değişikliğinin Etkileri

Küresel sıcaklık artışı olağandışı hava olaylarının yanı sıra; su kıtlıkları, biyolojik çeşitliliğin kaybı, hava kirliliği ve kimyasal kirliliğe neden olmaktadır. İklim değişikliğinin etkilerinin sosyoekonomik önemi tartışılmazdır ve mücadele için çok boyutlu bir yaklaşımla birçok sektörde eşgüdümlü düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. “Karbon fiyatlandırması” küresel düzeyde en belirgin ve etkin iklim değişikliği ile mücadele politikası olarak kabul edilmektedir. Diğer yandan bu uygulamanın yeniden dağıtım etkileri (sosyoekonomik, karbon kaçağı yoluyla uluslararası) mevcuttur. IMF tarafından yapılan projeksiyonlara göre küresel ısınmayı 2°C'nin altında tutmak için küresel düzeyde ton başına 75 dolar karbon vergisi

uygulaması gereklidir.⁵⁵ Önümüzdeki dönemde AB Yeşil Mutabakatı kapsamında Emisyon Ticaret Sistemi (ETS)'nin yeni sektörleri kapsayacak şekilde genişletilmesi de planlanmaktadır. Karbon vergisi, yakılan fosil yakıtların ve sonuçta ortaya çıkan malların veya hizmetlerin fiyatını artıracaktır. Daha yüksek enerji fiyatları, sanayi ve hanehalkı için maliyeti artıracak ve bu durum daha düşük kazanç, ücret ve tüketimle sonuçlanacaktır. Karbon vergisi ile elde edilen gelirler gelir dağılımını düzeltici yönde kullanılabilir. Genel uygulamalar incelendiğinde Şili, Danimarka, Finlandiya, Fransa, İsveç ve İsviçre'de bu gelirlerin sosyal transferler ve vergi indirimleri için kullanılmasına karşın Hindistan, Japonya ve Güney Afrika Cumhuriyetinde enerji verimliliği ve sürdürülebilir enerji desteği için kullanıldığı görülmektedir.

Diğer yandan, kömür çelik üretimi gibi düşük karbonlu alternatiflerin maliyetlerinin çok yüksek olduğu sektörlerde devlet alternatifleri rekabetçi hale getirmek için Ar-Ge çalışmalarına destek vermek zorundadır. Bu dönüşüm sürecinin sağlıklı işlemesi karbon vergilerinden elde edilen gelirlerin istihdam üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi ve özellikle karbon yoğun üretim yapan bölgelerde aktif işgücü programlarının finanse edilmesi amacıyla kullanılması yoluyla sağlanabilir. İşgücü piyasası yanı sıra, iklim değişikliklerine uyum için kaynakların yerelde altyapı güçlendirilmesi, finansal erişimin artırılması ve afetlere duyarlı esnek bir sosyal koruma sistemi oluşturulmasına yönlendirilmesi ihtiyacı mevcuttur.

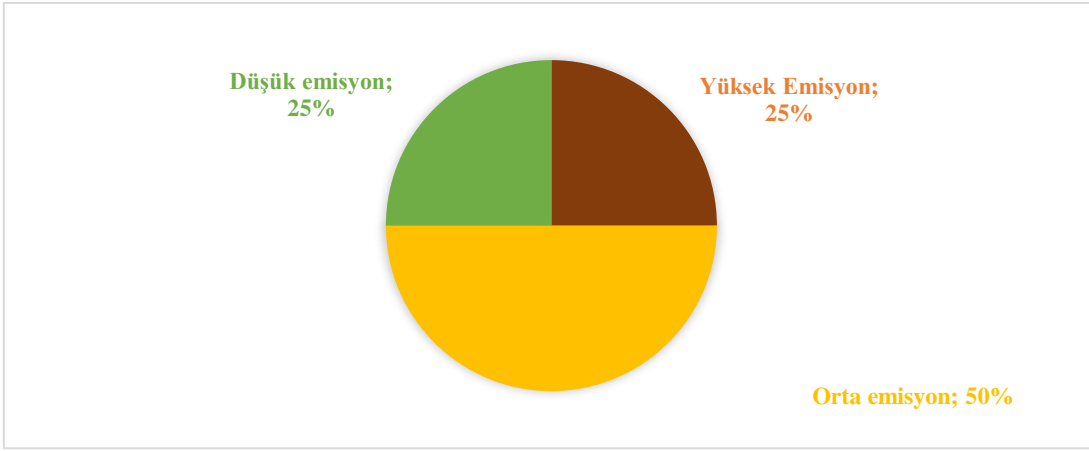
İklim değişikliği kavramı ekolojik anlamının ötesinde bir sürdürülebilirlik sorunu olarak anlaşılmakta ve mevcut sistemin sürdürülebilir bir yapıya dönüştürülmesi doğrultusunda politika üretilmesini zorunlu kılmaktadır. Özellikle yeşil ekonomiye geçiş, iyi hazırlanmadıkları veya donanımlı olmadıkları takdirde bu süreçte geçim kaynaklarını kaybetmeye aday grupları olumsuz etkileyecektir. “Yeşil dönüşüm” ile üretim yöntemlerinin değişimi işgücü piyasalarını önemli ölçüde etkileyecektir. Dünya çapında yaklaşık 1.5 milyar çalışanın bu değişim sürecinden etkileneceği tahmin edilmektedir.⁵⁶ Yapılan çalışmalara göre Türkiye işgücü piyasasında işçilerin yüzde 13 ila 18'i, kahverengi işlerin yeniden yapılandırılması ve yeşil

⁵⁵ Five Things to Know About Carbon Pricing, IMF Finance & Development, September 2021.

⁵⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC], “Just transition of the workforce, and the creation of decent work and quality jobs (technical paper)”, 2016, sf. 28.

dönüşüm çerçevesinde işten çıkarılma risklerine maruz kalma riski taşımaktadır.⁵⁷ İşgücü piyasasına net etki bu dönüşümden olumlu ve olumsuz etkilenen sektörlerdeki istihdam değişmelerine ve vergi oranındaki artışın negatif etkisinin ne kadarının kamu yatırımları ve destekleri ile giderilebildiğine bağlıdır. Şekil 42’de 2020 yılına ait sera gazı emisyon düzeylerine göre işlerin dağılımı yer almaktadır. Bu verilere göre düşük emisyonlu işlerin payı sadece yüzde 25’ler düzeyinde olup, orta ve yüksek emisyonlu işlerin payı yüzde 75’ler düzeyindedir.

Şekil 42: Sera Gazı Emisyon Düzeylerine Göre İşlerin Türkiye’deki Dağılımı, %, 2020



Kaynak: Dünya Bankası.

Yeşil dönüşüm politikalarının işgücü piyasalarındaki etkileri; yeni işlerin oluşumu, bazı işlerin elenmesi, bazı işlerin bazı işleri ikame etmesi ve çoğu işin dönüşüm geçirmesi şeklinde dört kategoride gruplanabilmektedir. Azaltım politikaları çevresinde Türkiye’deki işgücünün elektrik üretimi, imalat ve tarım alanlarında yeşil dönüşümden etkilenmesi öngörülebilir. Diğer yandan, hedeflenen dönüşümün işgücü piyasalarındaki net etkisinin sonuçlarına bağlı olarak bir adil geçiş perspektifinin olması ve kapsayıcı bir politika çerçevesinde uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

⁵⁷ Daniel Garrote-Sanchez and Mattia Makovec, 2022, Jobs, Skills, and the Green Transition: Challenges and Opportunities for Turkey.

3.2.3.2. Engelliler, Gençler, Kadınlar, Yaşlılar, İşsizler, Çocuklar ve Evsizler

Ülkedeki nüfusa oranla yoksulluk ve sosyal dışlanma riski en yüksek grupları engelliler, gençler, kadınlar, yaşlılar, işsizler, çocuklar ve evsizler oluşturmaktadır. Türkiye ekonomisi açısından da özellikle bu tip gruplara yönelik ilave politikaların geliştirilmesi kapsayıcılık açısından iyileştirmelere neden olacağından, gelir eşitsizliğinin giderilmesi hususunda da katkıda bulunacaktır. Bu bağlamda, Türkiye’de işgücü piyasasında bu tür nüfus gruplarına ait göstergeler genel anlamda bu grupların bir takım farklılıklara maruz kaldıklarına işaret etmektedir.

TÜİK tarafından derlenen Hanelki İşgücü Anketlerindeki işgücü göstergelerine göre, Tablo 20’den görüleceği gibi, kadınların işgücüne katılım oranı yüzde 30-32, istihdam oranı yüzde 26-29 ve işsizlik oranı ise yüzde 11-16 düzeylerinde dalgalanmaktadır. Özetle, kurumsal olmayan 15 yaş üstü yaklaşık 30 milyon kadın nüfusunun sadece 10 milyonu işgücüne katılabilmekte ve bunların içerisinde de sadece 8 milyonu istihdam edilebilmektedir. Kadınların yaklaşık yüzde 70’inin, 20 milyon civarındaki kadının, işgücü piyasasının dışında kaldığı, herhangi bir gelire sahip olmadığı ve hane içinde başka bir bireye bağımlı olarak hayatlarını sürdürdükleri anlaşılmaktadır (Bayar, 2022).

Tablo 20: Kadınların İşgücü Durumu

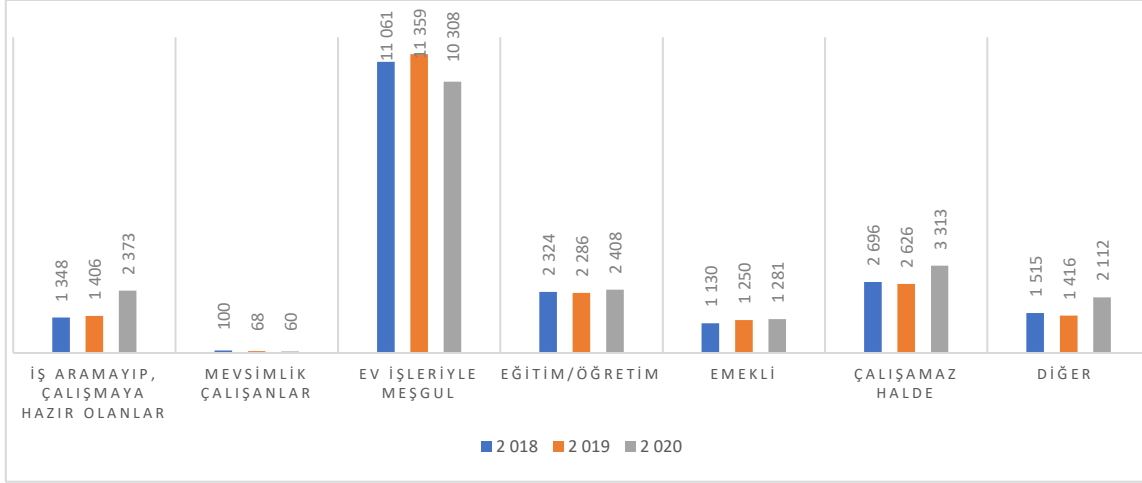
	15 ve daha yukarı yaştaki nüfus	İşgücü	İstihdam edilenler	İşsiz	İşgücüne katılma oranı (%)	İşsizlik oranı (%)	İstihdam oranı (%)	İşgücüne dâhil olmayan nüfus
2014	28 841	8 729	7 689	1 040	30,3	11,9	26,7	20 112
2015	29 281	9 225	8 058	1 167	31,5	12,6	27,5	20 056
2016	29 689	9 637	8 312	1 324	32,5	13,7	28,0	20 052
2017	30 244	10 159	8 729	1 431	33,6	14,1	28,9	20 085
2018	30 647	10 473	9 018	1 455	34,2	13,9	29,4	20 174
2019	31 097	10 686	8 924	1 762	34,4	16,5	28,7	20 411
2020	31 623	9 768	8 306	1 462	30,9	15,0	26,3	21 855

Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri; (Tablodaki veriler 2014-2020 Hanehalkı İşgücü Araştırmasından derlenmiştir).

Şekil 43’te kadınların bağımlı olarak hayatlarını sürdürmelerinin temel nedeni olarak hane içinde kadınlara yüklenen sorumluluk olduğu anlaşılmaktadır. Ev işleri, çocuk ve yaşlı

bakımı gibi işler hanelerde büyük ölçüde kadınların sorumluluğundadır. Bu nedenle işgücüne katılmayan yaklaşık 11 milyon kadın bulunmaktadır.

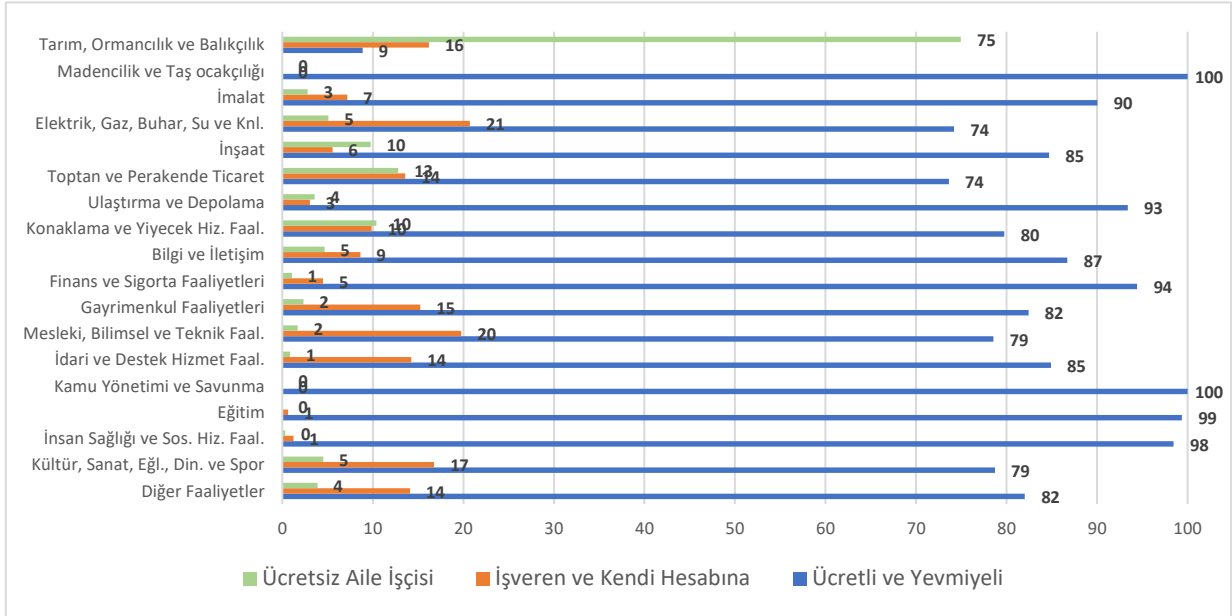
Şekil 43: İşgücüne Dâhil Olmayan Kadınların İş Aramama Nedenleri, Bin Kişi



Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri (2018, 2019 ve 2020 Hanehalkı İşgücü Araştırmasından derlenmiştir).

Öte yandan, işgücüne katılan kadınların işgücüne katılma biçimleri, işten memnuniyeti, alınan ücret, işyerindeki konum gibi birçok başka göstergeleri de büyük öneme sahiptir. Şekil 44'e göre kadınların yaklaşık dörtte biri tarım sektöründe kendilerine kayıt dışı ve ücretsiz aile işçisi olarak iş bulabilmekte ve eğitim ve sağlık sektörleri kadınların çalışma alanları içerisinde yer almaktadır. Kadınların 4 milyondan fazlası hizmetler sektöründe istihdam edilirken, bu sektörde istihdam edilenlerin daha çok eğitim ve sağlık sektörlerinde çalıştıkları görülmektedir. Geri kalan 1,2 milyon (yüzde 15'ine yakını) ise kendilerine imalat sanayinde iş bulabilmektedir.

Şekil 44: İstihdamdaki Kadınların İktisadi Faaliyet Kolları ve İşteki Durumlarına Göre Dağılımı (%)



Kaynak: Bayar (2022) “İşgücü Piyasasında Kadının Yeri”, İktisat ve Toplum, Sayı 136, syf: 3-7.

Tablo 21’den de görüleceği üzere kadın erkek ayrımında ücret eşitsizliği bakımından bir ayrımcılık söz konusudur. Örneğin, sağlık sektöründe çalışan kadınlar erkeklere nazaran ücret eşitsizliğine maruz kalmaktadır. Medyan ve ortalama gelirlere bakımından kadınların toplam gelirleri erkeklere nazaran yüzde 18-20 daha düşüktür. Bu fark, tarımda medyan gelirleri bakımından, yüzde 55’e kadar çıkmaktadır. Bir diğer ifadeyle, çalıştıkları tüm sektörlerde kadınlar, erkeklere göre daha düşük ücret elde etmektedirler. Bu durumun tek istisnası kültür, sanat, eğlence ve dinlenme ve spor hizmetleridir.

Tablo 21: İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Ücret Gelirleri, TL

	KADIN		ERKEK		Kadın/Erkek Ücret Farkı (%)	
	Medyan	Ortalama	Medyan	Ortalama	Medyan*	Ortalama*
Tarım, Ormancılık ve Balıkçılık	4.500	6.957	10.000	11.739	55	41
Madencilik ve Taş ocakçılığı	---	---	26.718	32.308	---	---
İmalat	20.420	22.200	24.000	28.702	15	23
Elektrik, Gaz, Buhar, Su ve Knl.	---	---	25.200	32.224	---	---
İnşaat	---	---	19.048	21.277	---	---
Toptan ve Perakende Ticaret	19.000	21.918	21.398	27.864	11	21
Ulaştırma ve Depolama	21.780	24.852	21.700	26.516	0	6
Konaklama ve Yiyecek Hiz. Faal.	17.800	18.350	20.000	21.283	11	14
Bilgi ve İletişim	28.800	32.460	31.580	36.452	9	11
Finans ve Sigorta Faaliyetleri	33.080	43.462	43.680	58.431	24	26
Gayrimenkul Faaliyetleri	18.000	20.463	22.800	33.109	21	38
Mesleki, Bilimsel ve Teknik Faal.	23.780	30.221	28.800	35.759	17	15
İdari ve Destek Hizmet Faal.	19.200	19.375	20.900	23.273	8	17
Kamu Yönetimi ve Savunma	36.500	37.060	42.100	42.131	13	12
Eğitim	37.050	31.932	43.250	41.310	14	23
İnsan Sağlığı ve Sos. Hiz. Faal.	18.888	26.561	32.100	44.910	41	41
Kültür, Sanat, Eğl., Din. ve Spor	24.000	30.755	20.100	29.631	-19	-4
Diğer Faaliyetler	12.000	14.346	21.000	23.770	43	40
TOPLAM	18.000	21.793	22.000	27.307	18	20

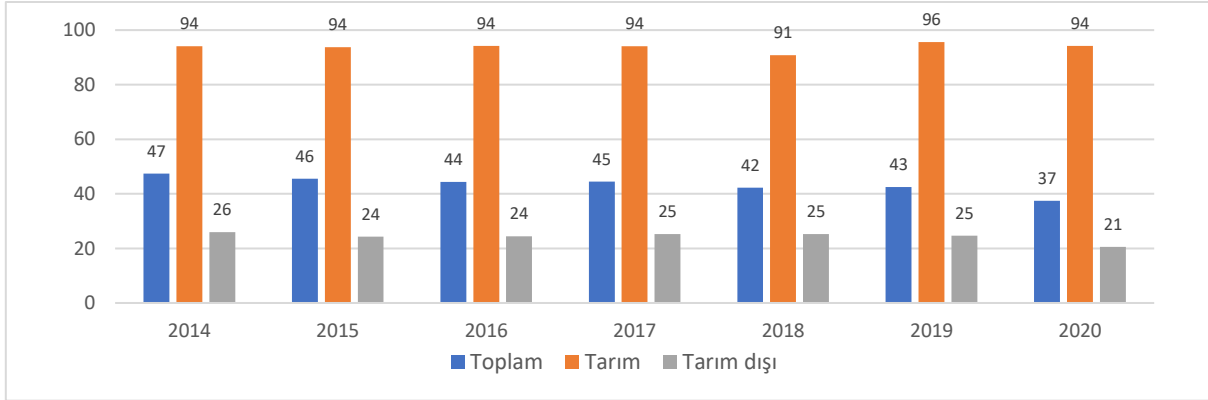
Kaynak: Bayar (2022) “İşgücü Piyasasında Kadının Yeri”, İktisat ve Toplum, Sayı 136, syf: 3-7. Raportörümüz Sayın Ayşe Aylin Bayar tarafından TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırmasından (2018) faydalanılarak hesaplanmıştır.

Not: *(+) değerler erkek ücretlerini yüzdesel olarak kadınlarınkinden yüksekliğini göstermektedir.

Öte yandan, ülkemizdeki kayıt dışı istihdam da kadınlar arasında özellikle tarım sektöründe oldukça yaygındır. Tarımsal faaliyetteki kadınların neredeyse tamamına yakını (yüzde 95’ler düzeyi) kayıt dışıdır (Şekil 45). Tarım dışı sektörlerdeki çalışan kadınların ise

sadece dörtte birinin kayıt dışı olduğu görülmektedir. Tam zamanlı ve yarı zamanlı çalışan 8 milyon kadının 3,5 milyonu kayıt dışı olarak çalışmaktadır.

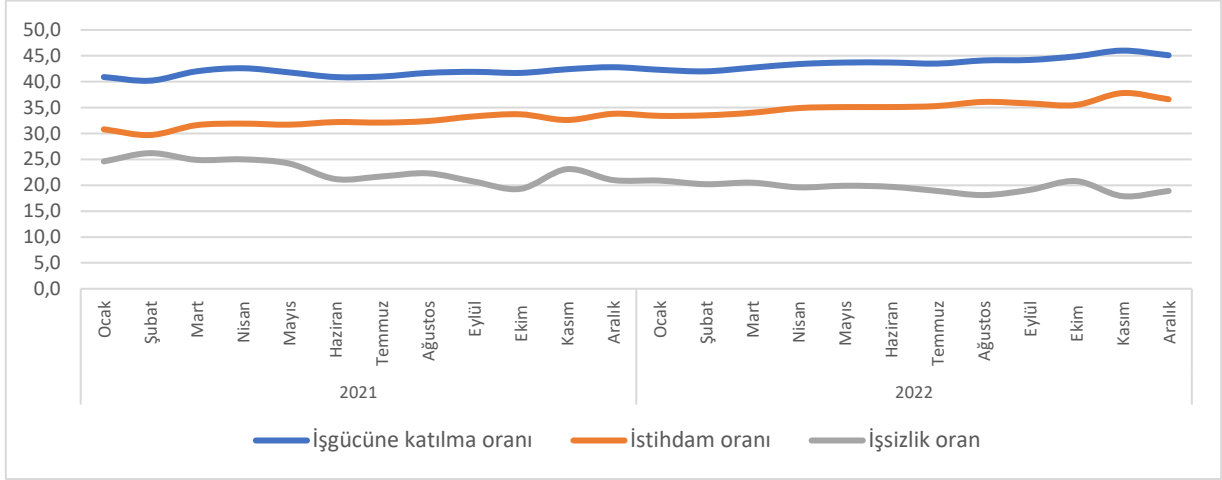
Şekil 45: Kadın İstihdamında Kayıt Dışılık



Kaynak: Bayar (2022) “İşgücü Piyasasında Kadının Yeri”, İktisat ve Toplum, Şubat 2022, Sayı 136, syf: 3-7.

15-24 yaş grubunda yer alan gençlerin durgunluktan ve genel işsizlik artışından en çok etkilenen gruplardan biri oldukları düşünülmektedir. Zira bu grupta yer alan bireyler işgücü piyasasına yeni girdikleri için deneyimsiz olup, hizmet süreleri ya hiç yoktur ya da kısadır. Türkiye’de genel nüfusun yaklaşık yüzde 15’ini gençler oluşturmaktadır. Bu nedenle de genç nüfusun istihdam koşulları ve gelir eşitsizliği üzerindeki etkileri oldukça önem arz etmektedir. Şekil 46’da görüldüğü üzere, her beş gençten birinin işsiz olup her dört gençten biri ne işte ne eğitimdedir.

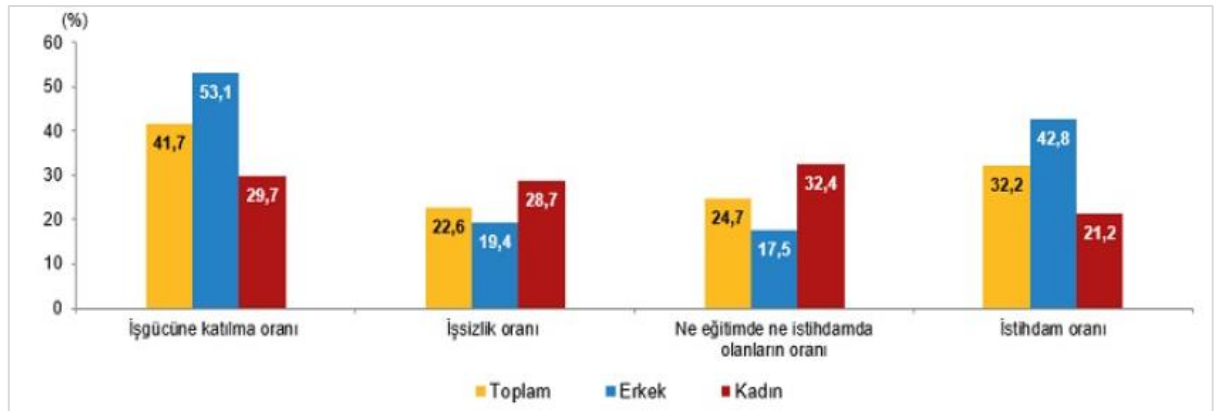
Şekil 46: Genç Nüfusun (15-24) İşgücü Göstergeleri



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması, 2021; 2022.

Öte yandan, TÜİK'in İstatistiklerle Gençlik 2021 raporuna göre, kadın ve erkek ayrımında genç nüfus incelendiğinde, kadınların erkeklere göre daha derin bir işsizlik durumu ile karşı karşıya oldukları ve istihdam oranlarının çok daha düşük düzeylerde olduğu görülmektedir.

Şekil 47: Cinsiyet Ayrımında Genç Nüfusun (15-24 Yaş) İşgücü Göstergeleri



Kaynak: TÜİK'in İstatistiklerle Gençlik, 2021.

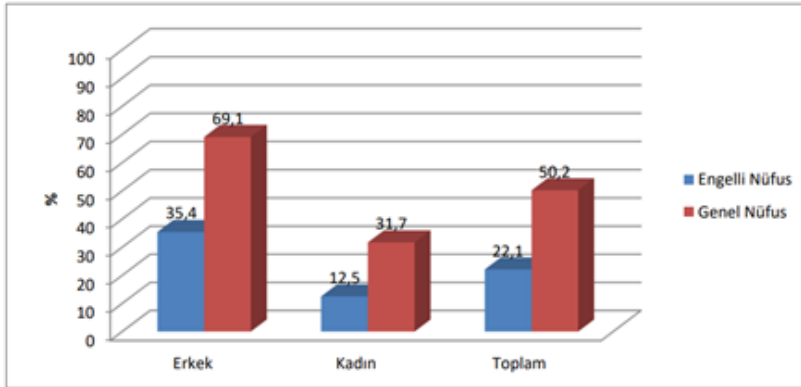
Genç nüfusun sektörlere göre istihdam dağılımına bakıldığında, Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre 2021 yılında gençlerin yarısından fazlasının hizmet sektöründe (yüzde

51) olduğu, yüzde 30,8'inin imalat sanayinde ve yüzde 18,2'sinin ise tarım sektöründe çalıştıkları tespit edilmiştir.

Şekil 48'de görüleceği üzere, TÜİK'in Haziran 2021 verilerine göre ülkemizde işgücüne katılma oranı erkeklerde yüzde 69,1 kadınlarda yüzde 31,7 toplamda ise yüzde 50,2'dir. TÜİK tarafından AB üye ülkeleri ile eş zamanlı olarak idari kayıtlara dayalı geniş kapsamlı bir örneklem araştırması şeklinde 2011 yılında gerçekleştirilen Nüfus ve Konut Araştırması'na göre en az bir engeli olan nüfusun işgücüne katılma oranı erkeklerde yüzde 35,4, kadınlarda yüzde 12,5, toplamda ise yüzde 22,1'dir.^{58, 59} Engelli nüfusun bu denli düşük oranda işgücü katılımı eşitsizlik üzerinde arttırıcı yönde etkide bulunmaktadır.

Şekil 48: Engelli Nüfusun İşgücüne Katılımı (Cinsiyet Ayrımında ve Genel Nüfusa Göre)

İşgücüne Katılım Oranı	Erkek	Kadın	Toplam
Engelli Nüfus	35,4	12,5	22,1
Genel Nüfus	69,1	31,7	50,2



Kaynak: Engelli ve Yaşlı Hizmet Genel Müdürlüğü, Engelli ve Yaşlı İstatistik Bülteni, 2021.

2025-2030 projeksiyonuna göre doğurganlık (kadın başına 2,1 doğumdan az) oranının yüzde 67 olması beklenmektedir.⁶⁰ Son yıllarda tüm dünyada doğurganlık azalmıştır. Avrupa,

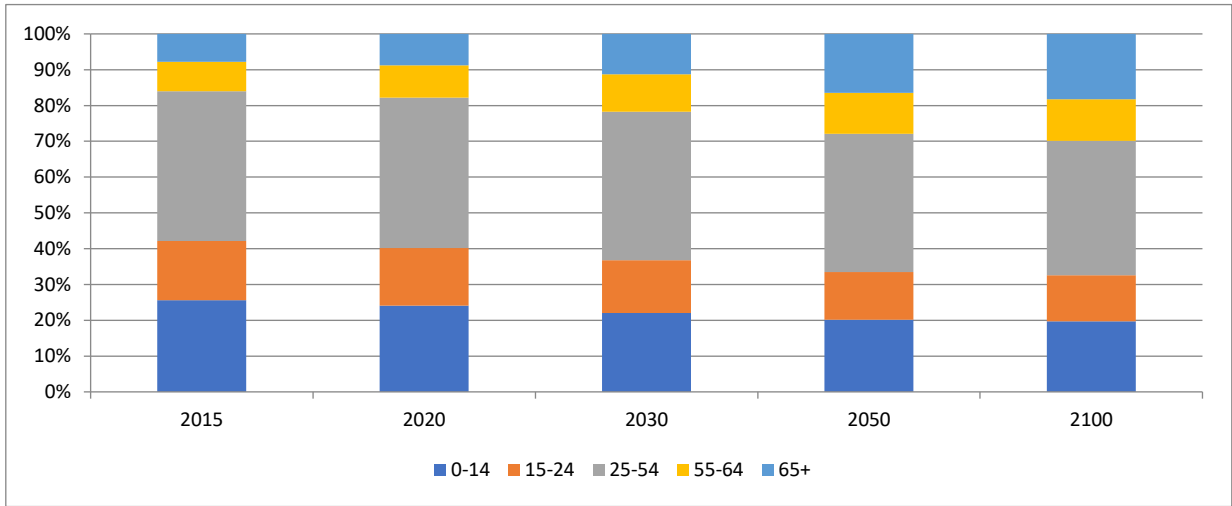
⁵⁸ TÜİK, Engelli bireylerin işteki durumu, çalışma durumu ve cinsiyete göre dağılımı, 2012, 2014, 2016, 2019.

⁵⁹ Engelli ve Yaşlı Hizmet Genel Müdürlüğü, Engelli ve Yaşlı İstatistik Bülteni, 2021, https://www.aile.gov.tr/media/88684/eyhgm_istatistik_bulteni_temmuz2021.pdf.

⁶⁰ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017), World Population Prospects: The 2017 Revision, New York: United Nations.

2000-2005'te kadın başına 1,4 doğumdan 2010-2015'te 1,6'ya yükselen bu olumsuz trendin bir istisnası olmuştur. Bu durumda Türkiye için doğurganlık hızı 2005-2015 yılları arasında yüzde 2,4'ten yüzde 2,1'e düşmektedir.^{61, 62} Düşen doğurganlık hızının ana sonucu yaşlanan nüfustur. Türkiye için Şekil 49'da genç nüfusta negatif, yaşlı nüfusta pozitif bir eğilim olduğu görülmektedir.

Şekil 49: Türkiye'de Yıllara Göre Yaş Grupları



Kaynak: Bayar vd. (2019) "The Effects of Elders' Earnings on Turkish Income Inequality", Smaller World, Bigger Issues, Growth, Unemployment, Inequality and Poverty, syf 219-233, Peter Lang Publishing, Inc. Editör: Hale Kirer Silva Lecuna, No:1, ISBN: 978-3-631-80205-2.

Türkiye Nüfus Piramidi incelendiğinde, Türkiye'nin çalışma yaşındaki nüfusu 2020 yılına kadar artmaya devam edecek olsa da demografik pencerenin kapanmaya başladığı görülmektedir. Aslında Türkiye geçmiş dönemlere göre yaşlanan bir nüfus profiline sahip olacaktır. Bu açıdan Türkiye için de yaşlanan bir toplum tehlikesinden bahsedilebilir. Bu nedenle, yaşlı bireylerin işgücü piyasasındaki durumlarını ve gelir eşitsizliğine katkılarını anlamak çok önemlidir. Özellikle emekli olduktan sonra yaşlı işçilerin çalışmaya devam etme, işgücü dışında kalma ya da yeniden işgücü piyasasına girme kararı, sadece yeni işgücü piyasası koşulları için değil, gelir eşitsizliği için de önemli bir rol oynayacaktır. Emekli maaşlarının çok

⁶¹ <https://www.un.org/development/desa/publications/world-population-prospects-the-2017-revision.html>

⁶² United Nations Population Division, New York, World Population Prospects: The 2017 Revision.

düşük olduğu ülkelerde işgücü piyasasına yeniden girmek veya çalışmaya devam etmek, gelir eşitsizliği yoluyla daha önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle yaşlıların çalışmasının gelir eşitsizliği üzerindeki etkilerinin araştırılması Türkiye için çok önemlidir.

4. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ VE TEMEL AMAÇ VE ÖNERİLER

4.1. Vizyon ve Misyon

Kapsayıcı ve sürdürülebilir büyüme patikasının devam ettirilmesi için tüm refah bileşenlerini toplum içinde adil dağıtmayı sağlayacak ve genel yaşam standardını önemli ölçüde yukarıya çekecek, teknolojik gelişmeyi destekleyecek mali ve finansal politikaların oluşturulmasının yanı sıra işgücü piyasalarında iyi işlerin, ücret adaletinin artırılması ile beşeri sermaye potansiyelini tam ve verimli kullanan bir Türkiye hedeflenmektedir.

Türkiye’de mevcut durumda 0,40 olan Gini katsayısını On İkinci Kalkınma Planı döneminde AB ortalamasına yaklaştırmak ve 0,32-0,33 seviyesine yerleştirmek hedeflenmektedir. Büyümenin kapsayıcı olması ve Gini endeksinde yıllık yüzde 1’lik bir düşüşe yol açması durumunda gelire dayalı mutlak yoksulluğun 2024 yılına kadar yüzde 4,45’e düşebileceği tahmin edilmektedir.⁶³

4.2. Temel Politikalar ve Tedbirler

Gelir dağılımı özünde üretim ve bölüşümle ilişkidir ve bu nedenle de üretimin niteliğinin düşük olduğu durumlarda gelirin niceliği ve niteliğiyle ilgili sorunların ve de yoksulluğun görülmesi kaçınılmaz hale gelmektedir. Yüksek katma değerli, uluslararası piyasalarda belirli nitelikler taşıyan mal ve hizmetlerin üretilmesi ile ihracata dayalı büyüme modelinde göreceli rekabet üstünlüğü sağlayacaktır. Bu amaçla, makro iktisadi politikaların bu durum gözetilerek oluşturulması gelir dağılımı üzerinde de olumlu etkilerin yaratılmasına olanak kılacaktır. Gelir dağılımında iyileştirmelerinin sağlanabilmesi makro iktisadi istikrarın olduğu ortamlarda mümkün olabilmektedir. Bu nedenle de, makro iktisadi istikrarın temin edilmesi elzemdir.

Bu hedeflere yönelik gelir politikalarının yoksulluğun azaltılmasına ve eşitsizliklerin giderilmesine yönelik oluşturulması için tek bir boyuttan ziyade çok boyutlu olarak düzenlenmesi ve uygulanması gerekmektedir. Bu nedenle öncelikle, mevzuat konusunda engel oluşturabilecek durumların tespit edilerek ortadan kaldırılması ve destekleyici bir kurumsal

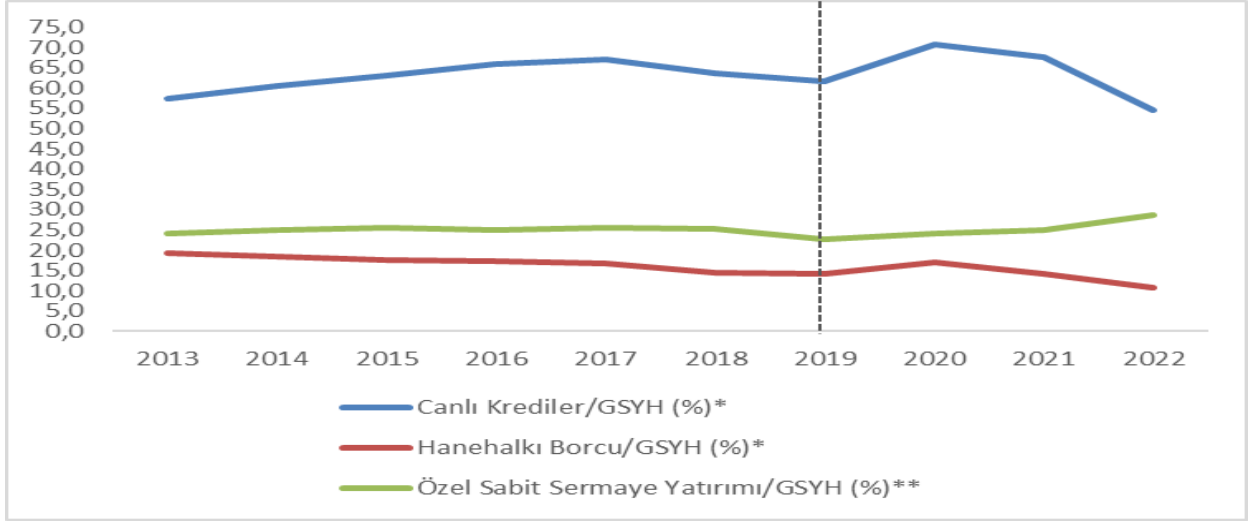
⁶³ Worldbank, Türkiye Economic Monitor, December 2022.

çerçeve oluşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin de merkezi yönetimle uyumlu hareket edebilmesi önemlidir. Yerel yönetimlerin etkin işleyişlerinin sağlanabilmesi için hesap verilebilirlik ve şeffaflıkları güvence altına alınmalıdır.

Gelir eşitsizliğini etkileyen önemli bir faktör ekonomik büyüme olduğundan, büyümenin refah yaratıcı olması için gerekli politikalar geliştirilmelidir. Öte yandan, ekonomik büyümenin miktarı kadar kalitesi de önemli olduğundan yapısal sorunlar çözülmedikçe gelir dağılımında iyileşme olması beklenemez. Elbette sadece yurtiçindeki gelişmeler değil aynı zamanda küresel manada var olan ve yaşanan gelişmeler de bu noktada önem kazanmaktadır. Bir diğer Türkiye ekonomisi açısından dikkat çekici husus ise 2014 öncesi ve sonrasında yaşanan farklılaşmadır. 2014 yılına kadar ekonomik büyümeyle gelir dağılımında iyileşmeler yaşanmasına rağmen bu olumlu hava 2014 yılından sonra değişmiştir. Bu durum da aslında büyümenin niteliğinin ne kadar önemli olduğunu da göstermektedir. Ekonomik büyüme ile her daim gelir dağılımında iyileşmelerin görülmesi mümkün olamamaktadır ve bu nedenle de, kapsayıcı büyüme politikalarının oluşturulması gerekmektedir.

Post-keynesyen yaklaşımlara göre ekonomideki gelir dağılımı aynı zamanda yatırım düzeyine bağlıdır. Bu çerçevede, finansal piyasalardaki istikrarsızlık ile birlikte finansal olan sermaye ile sanayi arasındaki gelir dağılımı etkilenmekte ve gelirin sabit gelirli ve ücretli kesimden diğer kesimlere geçişi artmaktadır (Şekil 50). Bu çerçevede, finansal piyasalarda oluşan sistematik riskleri sınırlandırarak, finansal sistemin krizlere karşı direncini arttıran makro ihtiyati politikaların uygulanmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Şekil 50: Yatırım ve Kredilerde Gelişmeler



Kaynak: TÜİK

* BDDK, 2022 yılı 3. çeyrek verisidir.

** Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022 yılı tahmindir.

Fiyatlar genel düzeyinde yaşanan artışlar ve enflasyonist baskının gelir eşitsizliği üzerinde olumsuz etkisi söz konusudur. Enflasyon genel anlamda yüksek gelir grupları yanlısı bir dağılıma neden olmaktadır. Zira gıda, ulaştırma ve konut gibi temel ihtiyaçların fiyatları üzerinde enflasyonun etkisi daha fazla olduğundan, enflasyon oranı arttıkça, enflasyonun gelir eşitsizliği üzerindeki marjinal etkisi de artmaktadır. Dolayısıyla da, enflasyonla mücadeleye yönelik politikaların geliştirilmesi gelir eşitsizliği açısından da oldukça önemlidir. Enflasyona karşı gerçekleştirilen nominal ücret iyileştirmeleri -enflasyonu tetikleyici diğer etmenlere yönelik çare bulunmadığı sürece- orta ve uzun vadede anlamını yitirecektir. Reel ve harcanabilir gelirlerin artışı, sorunların çözümü açısından ortaya konulan hedeflerden biri olmalıdır. Bu bağlamda da, kamu otoritesinin politika araçlarını kullanması gerekmektedir. Örneğin temel mal ile hizmetlere, barınmaya ve gıdaya ayrılan hane gelirlerindeki payın, özellikle alt gelir grupları açısından azaltılması, yüksek enflasyon kaynaklı bozulan gelir dağılımının dengelenmesi açısından önemlidir.

Raporda yer alan analizler çerçevesinde oluşturulan diğer politika ve tedbir önerileri aşağıda yer almaktadır.

Politika Önerisi 1: Gelir ve yoksullukla ilgili istatistiklerin iyileştirilmesi

Tedbir 1: Harcamaya dayalı mutlak yoksulluk hesaplamalarının TÜİK tarafından yayımlanması,

Tedbir 2: Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması kurumsal olmayan nüfusu içerdiğinden dolayı kurumsal nüfusu kapsamamaktadır. Bu bağlamda kurumsal nüfus için benzer istatistiklerin toplandığı idari kayıtların oluşturulması,

Tedbir 3: Servet dağılımı ile ilgili verilere kaynak sağlayacak idari kayıtların düzenlenmesi ve uygun bir şekilde toplanması,

Politika Önerisi 2: İşgücü piyasasında ortalama ücret seviyesinin yükseltilmesine yönelik politikalar uygulanması

Genel anlamda, işgücü piyasasına bakıldığında, işsizliğe yönelik olarak büyümeyi hedefleyen makro iktisadi politikalar yeni iş olanaklarının yaratılması birincil hedef olarak yer almaktadır. Fakat aslında istihdam politikaları açısından gelecek dönemin tek önceliği daha fazla iş yaratılması ile de sınırlı olmamalıdır. İş yaratılması gelir eşitsizliğinin azaltılması ve yoksulluğun giderilmesi için önemli bir etkidir fakat kayıtlı, güvenceli, sağlıklı bir çalışma ortamı içerisinde ve ortalama hayat standartları ile uyumlu bir ücretlendirme sunan işler sunulması da süreklilik açısından önemlidir. Bir diğer önemli husus da, işgücü piyasalarındaki vasıf uyumsuzluğudur. Bu bağlamda, eğitim politikaları ile sadece okullaşma oranlarının artırılması değil aynı zamanda nitelik bakımından özel sektörün ihtiyaç duyduğu vasıf uyumsuzluğunun devam etmemesini sağlamak gerekmektedir. Bu bağlamda, eğitimin niteliğinin iyileştirilmesine yönelik eğitim politikalarının uygulanması zaruridir. Örneğin, eğitim müfredatı ve eğitim yönetişimi planlanmalı ve yaşam boyu eğitim programlarıyla da mevcut işgücünün vasıfları işgücü talebine uyumlaştırılmalıdır.

Tedbir 4: Asgari Ücret Tespit Komisyonunda işçi temsilinin artırılması,

Tedbir 5: Asgari ücretin belirlenmesinde sadece beslenme kriteri değil barınma, kira, vb. ilave kriterlerin göz önünde bulundurulması,

Tedbir 6: Kamu personelinin ücret skalasındaki dengesizliği giderici düzenlemeler yapılması,

Politika Önerisi 3: Sendikalaşma oranının artırılmasına yönelik politikalar uygulanması

Tedbir 7: İşçi sendikaları için uygulanan iş kolunda yüzde 1’lik örgütlenme baraj şartının yeniden düzenlenmesi ve grev hakkının kullanımının önündeki engellerin kaldırılması,

Tedbir 8: 4688 Sayılı Kanunun evrensel ilke ve normlara, sendikal hak ve özgürlüklere uygun hale getirilmesi,

Politika Önerisi 4: Kayıtdışı istihdam ile mücadelenin artırılması,

Tedbir 9: Kayıtdışı istihdama yönelik denetim faaliyetlerin artırılması. Bilişim risk analizi yoluyla denetim noktaları belirlenerek fiili denetimlerde risk analiz yazılımının belirlediği noktalarda kayıt dışı yakalama oranının artırılması,

Politika Önerisi 5: Aktif işgücü politikalarının etkinliğinin artırılması

Tedbir 10: Gençlere yönelik işbaşı eğitim programları kapsamında verilen prim ve ücret desteklerinin artırılması,

Tedbir 11: Aktif işgücü programlarının kapsamının dijitalleşme ve teknolojik gelişme ile oluşan ücret kutuplaşmasını önleyici yönde genişletilmesi,

Tedbir 12: Aktif işgücü politikaları ile yeşil dönüşüm politikalarının işgücü piyasalarına net etkisinin pozitif olması yönünde oluşturulması,

Politika Önerisi 6: Kadınların işgücüne katılımının artırılması, kadın-erkek ücret eşitsizliğinin azaltılması

Bütün bunlarla birlikte işgücü piyasalarına yönelik emek politikalarının geliştirilmesi gelir dağılımı eşitsizliği ve yoksulluk üzerinde olumlu etkiler yaratacaktır. Örneğin, Türkiye’de kadınların bir bölümü cinsiyete dayalı ücret uçurumu nedeniyle daha düşük ücret düzeyinden çalışmaya razı olduğundan ve bir diğer bölümü ise kayıt dışı olarak ve/veya tarım sektöründe ücretsiz aile işçisi olarak yer bulduğundan kamu otoritesinin “eşit işe eşit ücret” verilmesini ve ücret üzerinden ayrımcılığa izin vermeyecek düzenlemeleri yapması gerekmektedir.

Tedbir 13: Bakım ekonomisine yönelik kamu harcamalarının artırılması,

Tedbir 14: Güvenceli esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılmasına yönelik olarak ikincil mevzuat düzenlemelerinin geliştirilmesi,

Tedbir 15: Kadınlara verilen iş arama yardımlarının genişletilmesi,

Politika Önerisi 7: Pasif işgücü politikalarının etkinliğinin artırılması

Tedbir 16: İşsizlik Sigortası Fonundan yararlanma şartlarının hafifletilmesi,

Politika Önerisi 8: Sosyal güvenlik sisteminin etkin hale getirilmesi

Tedbir 17: Emeklilik maaşlarında progresif vergi uygulanması,

Tedbir 18: Alt gelir gruplarındaki bireylerin emeklilik sistemine entegre olmasının sağlanması,

Tedbir 19: SGK tarafından bağlanan emekli aylığı ile her sene yasayla belirlenen emekli taban aylığı arasındaki farkın Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından karşılanmaya devam edilmesi,

Politika Önerisi 9: Tarım gelirlerinin artırılmasına yönelik politikalar uygulanması

Tedbir 20: Belirli bir metrekare üzerinde tarım arazisi bulunan çiftçilerin kooperatif üyeliğinin zorunlu hale getirilmesi,

Tedbir 21: Tarımsal desteklerin artırılması,

Tedbir 22: Tarım işçi sendikası kurulmasına yönelik mevzuat altyapısı oluşturulması,

Politika Önerisi 10: Teşvik sisteminin sadeleştirilmesi

Politika Önerisi 11: Dolaysız vergilerin ödeme gücüne göre artan oranlılığının artırılması

Türkiye’de gelir vergisi mükelleflerinin büyük çoğunluğunu ücret geliri elde edenler teşkil etmektedir. Ücretli çalışanlar üzerinde hem doğrudan gelir ve kazanç üzerinden alınan hem de dolaylı olarak mal ve hizmet alımında yapılan harcamalardan kaynaklanan vergilerin yükü söz konusudur. Bu bağlamda, diğer gelir gruplarıyla ücret geliri elde eden grupların arasında adaleti güçlendirecek bir vergi reformuna ihtiyaç vardır. Uygulama açısından bakıldığında tarife yapıları ile vergilemenin fiilen yaratmış olduğu vergi yükü sonuçları

arasındaki ilişki birebir değildir. Bu çerçevede muafiyet ve istisnaların doğru kullanımı önemlidir.

Tedbir 23: Çocuklu ailelere yönelik gelir vergi indirimlerinin uygulanmasına yönelik düzenlemeler yapılması,

Tedbir 24: Gelir vergisi tarife matrahlarının enflasyon oranında güncellenmesi,

Tedbir 25: Gelir vergisi tarifesinde dilimler arası geçişin genişletilmesi,

Tedbir 26: En az geçim indirimi gibi müesseseler hayata geçirilerek mevzuatta yer alan çok fazla sayıdaki üst gelir grubuna yönelik muafiyet, istisna ve indirimin azaltılması,

Tedbir 27: Mükelleflerin beyanlarının banka hesapları, nüfus kayıtları ve kamu kurumlarında bulunan diğer bilgilerin entegrasyonu ile etkin bir kontrole tabi tutulmasına yönelik alt yapı çalışmalarının ilerletilmesi (hayat standardı uygulaması),

Politika Önerisi 12: Servet vergilerinin bütçe gelirleri içindeki payının artırılarak vergi yükünün ödeme gücü ile orantılı hale getirilmesi

Tedbir 28: Gelirleri kanunla kurulu sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıkla sınırlı olan kişilerin, 200 metrekareyi geçmeyen tek konutuna ait emlak vergisi oranı sıfırdır. Bu indirimden yararlanma şartı emekli aylığının tek gelir olması değil emekli aylığının miktarı olmalıdır,

Tedbir 29: Emlak vergisi sistemine dâhil edilen değerli konut vergisi sadece konutlar değil kişilerin tüm taşınmazları dâhil edilmelidir,

Tedbir 30: Emlak vergisine konu olan gayrimenkul değerlemesi için taşınmazın gerçek değerinin tespitini sağlayacak bir otokontrol mekanizmasının kurulması ve taşınmazların güncel değerlerini kayıt altına alan bir veri tabanının oluşturulması ve bilgisayar destekli toplu değerlendirme yöntemlerinin uygulanması,

Tedbir 31: Emlak vergisine konu olan gayrimenkul değerlemesinin ilgili kurumlarla koordinasyon sağlayacak bir sistem çerçevesinde yürütülmesi,

Tedbir 32: Türkiye’de emlak piyasasında hızlı artışlar yaşanabilmektedir. Ancak gayrimenkullerin genel değerlendirilmesi dört yılda bir yapılmaktadır. Bu sürenin iki yıla düşürülmesi önerilmektedir,

Tedbir 33: Emlak vergisi değerinin takdirinde görevli komisyonlarda uzman personel çalıştırılması,

Tedbir 34: Emlak vergisi değerinin takdirinde görevli komisyonlarda uzman personel çalıştırılması,

Tedbir 35: Emlak vergisi muafiyetinin uygulanmasında yoksulluk sınırı eşiğinin uygulanması,

Politika Önerisi 13: Tüketimden alınan vergilerde alt gelir gruplarının lehine düzenlemeler yapılması

Tedbir 36: Gıda, çocuk giyim, alkolsüz içecekler gibi en düşük gelir grubunun bütçesinde ağırlıklı harcama kalemi olarak yer alan mal gruplarında KDV indirimi yapılması,

Tedbir 37: ÖTV listelerinin yeniden revize edilerek genel kullanımda olan tüketim mallarının listeden çıkarılması,

Politika Önerisi 14: Yeni vergilendirme kaynaklarının etkin hale getirilmesi ve vergi bilincinin geliştirilmesi

Tedbir 38: Rant vergisi uygulaması,

Tedbir 39: Dijital platformların vergilendirilmesi,

Tedbir 40: Toplumsal vergi bilincinin artırılmasına yönelik eğitim çalışmalarının artırılması,

Politika önerisi 15: Sosyal yardım sisteminin kapsamı ve yeterliliğinin artırılması

Türkiye’de gerçekleştirilen sosyal yardımların parasal büyüklüklerine bakıldığında düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Bu durumun önüne geçmek için yoksullara yönelik koşullu temel gelir programı alternatif bir politika olarak düşünülmelidir. Bu tür bir program, temel ihtiyaçların karşılanmasına katkıda bulunmak ve bu kesimin yoksulluktan kurtulmalarını desteklemek için düzenli olarak nakit gelir transferi sağlayacaktır. Koşullu temel gelir

politikaları işgücü piyasaları ve bu piyasalarda yaşanan değişimi yönetmeye yardımcı hak – temelli bir bakış açısı ile ele alınmalı ve bu politikanın işgücü piyasası ile bağlantısı bu doğrultuda tasarlanmalıdır.

Gelişmiş ülkelerde sosyal yardım ve istihdam bağlantısının etkinleştirilmesi doğrultusunda yürütülen politikalar incelendiğinde sosyal güvenlik sistemi, sosyal yardımlar ve işsizlik yardımı sisteminin bir bütün olarak ele alındığı görülmektedir. Örneğin; Almanya’da sosyal yardımlar ve işsizlik yardımı mevzuatı “Sosyal Yasa” adı verilen tek başlık altında toplanmıştır. Bu kapsamda yürütülen “iş arayanlara yönelik temel güvence” uygulaması ile geliri belli bir sınıрын altında olan ve çaba sarf etmesine rağmen iş bulamayan kişiler aylık olarak ödenen “işsizlik parası II” adı altında bir ödeme alabilmektedir. Bu ödeme yerel iş bulma merkezleri tarafından yapılmakta ve bu merkezler aynı zamanda kişiye özel danışmanlık hizmeti vererek iş arama faaliyetlerini yönlendirmektedir. Sosyal yardım ve istihdam bağlantısı kapsamında önemli uygulamalar geliştiren İngiltere’de ise “gelir testine dayalı iş arayan yardımı” uygulaması yürütülmektedir. Bu uygulamadan; geliri belli bir seviyenin altında olup sigorta sistemi içinde yer almayan kişiler ile geliri belli bir seviyenin altında olup katkıya dayalı işsizlik ödeneği süresi dolan kişiler faydalanmaktadır. Bu kişiler iş bulana kadar etkinleştirme ve destek gruplarına dâhil edilerek işgücü piyasasına kazandırılmaya çalışılmaktadır. Bu faaliyetlere katılmayanların aldıkları yardımlar ise kesilmektedir. Yukarıda belirtilen örneklerden görüldüğü üzere, gelişmiş ülke uygulamalarında eğilim sosyal yardım programlarının çeşitlendirilmesi değil, çalışabilir durumda olan faydalanıcılara yönelik yardımların “işsizlik yardımı” adı altında istihdama yönlendirici biçimde tek bir program altında toplanarak sunulmasıdır.

ASHB’nin sunmuş olduğu sosyal yardım hizmetlerinden faydalanan kişilerin yüzde 82’si engellilik, yaşlılık ya da çalışma durumu nedeni ile istihdam edilemeyen kişilerden oluşmaktadır. Geriye kalan çalışabilir durumda olup İŞKUR’a yönlendirilen kişilerin akıbetine bakıldığı zaman da bu kişilerin büyük bir çoğunluğunun istihdam edilemediği görülmektedir. Bu durumun başlıca nedenleri; işgücü piyasasının istihdam etme gücündeki sınırlılıkları ve sosyal yardım faydalanıcılarının çoklu kısıtları ve düşük eğitim seviyeleri gibi nedenlere istihdam edilebilirliklerinin düşük olmasıdır. Ülkemizdeki mevcut sistemde, İŞKUR’a

yönlendirilen sosyal yardım faydalanıcılarının bir bölümü hâlihazırda kayıt dışı çalışabilmektedir. Dolayısıyla, sosyal yardım faydalanıcısı olan bir kişi kayıtlı işe girdiğinde eline geçecek net tutarın kayıt dışı ücret ve sosyal yardım toplamına eşit olması kayıt dışı çalışma açısından caydırıcı bir etki yaratabilecektir. Böyle bir etkinin oluşmasını önleyebilmek amacıyla, sosyal yardım faydalanıcılarının istihdama katılması halinde gelirlerinin artmasına imkân verecek düzenlemeler yapılmalı ve bu sayede istihdama katılmaları durumunda gelirlerinin artacağı bilincinin faydalanıcılarda oluşması sağlanmalıdır. Bu çerçevede, istihdam teşvikinin yanı sıra belli bir süre ilave ücret sübvansiyonu veya sosyal yardım verilmeye devam edilmesinin istihdama girişi artıracığı ve kayıt dışı çalışmayı caydırıcı etki yaratacağı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, sosyal yardım sistemi ile istihdam piyasasına yönelik aktif işgücü politikalarının bir arada formüle edilmesi daha etkin bir yardım-teşvik sisteminin oluşturulmasını sağlayacaktır. Bu kapsamda, çalışabilir durumdaki kişilere verilen sosyal yardımların ve istihdam desteklerinin bir araya getirilerek sunulması ve bu sayede işsizlik yardımı ile sosyal yardımlar arasında bir bağlantı kurulması uygun olacaktır. Daha açık bir ifadeyle, işsizlik sigortası kapsamındaki işsizlik ödeneği ile sosyal yardım sisteminden verilen yardımların ardışık bir ilişkisi içerisinde sunulması ve bu ödenek-yardım sürecinin işgücü piyasasına girişi ve bu piyasada kalışı kolaylaştıracak şekilde eğitim ve iş arama desteği gibi uygulamalarla birlikte yürütülmesinin sosyal yardım faydalanıcılarının istihdamını artıracığı düşünülmektedir.

Tedbir 41: Sosyal yardımların yeterlilik oranlarının artırılması,

Tedbir 42: Türkiye Aile Destek Programı 12 ay süreyle uygulanacak bir program olup 2023 Haziran ayı itibarıyla sona erecektir. Yapı gereği ihtiyaç sahibi olan düşük gelirli haneleri nakdi olarak destekleyen bu programın özellikle düşük ve alt gelir gruplarının ortalama hanehalkı gelirlerini yükselttiği bilinmektedir. Bu kapsamda bahse konu programın (analitik bir gelir eşliğine dayalı olarak) koşullu temel gelir uygulamasına dönüştürülmesi,

Tedbir 43: Sosyal yardımların yaşam standardı ve koşulları üzerindeki düzeltici etkilerini sürdürmek için düzenli inceleme mekanizmalarının oluşturulması,

Tedbir 44: Sosyal yardım sistemi –aktif işgücü politikaları– işsizlik sigortası arasında bağlantı kurulması,

Tedbir 45: Sosyal yardım alanlardan istihdam edilenlere verilen yardımların aşamalı olarak ve 12 ay sonra kesilmesi ve hanehalkının durumunun periyodik olarak yeniden değerlendirilmesi,

Tedbir 46: Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında (Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi ve İçişleri Bakanlığına bağlı e-Belediye Sistemi) var olan merkezi entegrasyonun geliştirilmesi,

Tedbir 47: Büyük ölçekli afet durumlarında kullanılan yazılım programı ve istatistiklerin iyileştirilmesi,

Tedbir 48: Lojistik bölgelerdeki sabit ASYA depolarının faaliyete geçirilmesi,

Politika Önerisi 16: Fırsat eşitliğinin artırılmasına yönelik politikalar yürütülmesi

Gelir dağılımı politikalarında temel hedef yüksek ekonomik büyümenin yakalanması ve bu büyümenin beraberinde makroekonomik istikrarı sağlanması olmuştur. Böylelikle, ekonomik büyümenin beraberinde getireceği refah artışıyla gelirin yeniden dağıtımı yoluyla eşitsizliklerin giderileceği ve yoksullukla mücadelede başarılı olunacağı düşünülmüştür. Ekonomik büyümenin eşitsizlik üzerindeki olumlu etkisi ortada olmakla beraber, niceliksel bir orandan ziyade niteliksel ve belirli sosyal grupları hedefleyen makro iktisadi politikaların oluşturulması gerekmektedir. Bir diğer ifade ile alınması gereken tedbirler salt büyüme oranını arttırıcı politikaları değil, aynı zamanda büyümenin nimetlerini daha geniş kesimlere, özellikle de yoksulluk riski altındaki kesimleri lehine bir dağıtımını temin edebilecek ve fırsat eşitliğini sağlayacak aktif kamu müdahalelerini içermelidir. Eğitimde fırsat eşitsizliği yoluyla orta sınıflaşma ve sosyal mobilizasyon ilişkisinin kopması da gelir dağılımını uzun vadede olumsuz etkileyen bir durumdur.

Tedbir 49: Eğitim odaklı sosyal yardımların artırılması,

Tedbir 50: Özellikle yükseköğretimdeki gençlere yönelik olarak verilen burs, kredi, barınma yardımı vb. sosyal yardım ve transferlerin artırılması,

Tedbir 51: İşsizlere yönelik iş arama desteği gibi uygulamaların artırılması,

Politika Önerisi 17: Gelir adaleti doğrultusunda toplumsal bilincin güçlendirilmesi ve kurumsal yapının oluşturulması

Tedbir 52: Ekonomik ve Sosyal Konseyin işler bir yapıya kavuşturulması,

Tedbir 53: Toplumda vergi ödeme bilincini geliştirecek faaliyetler yürütülmesi,

Tedbir 54: Bütçe ekine gelir dağılımı hedefleri ile ilgili analitik ve açıklayıcı bilgiler konulması,

Politika Önerisi 18: Bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine yönelik politikaların oluşturulması

Bölgesel nitelikli politikaların uygulamaya alınması bölge içi ve bölgeler arasındaki eşitsizliğin ve yoksulluğun giderilmesinde büyük rol oynayacaktır. Örneğin, bölgeler arasında nitelikli işgücü yapısının, eğitim, sağlık, çevre, toplumsal ve kültürel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına yönelik bölgesel kalkınma politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi gerekmektedir. Bu tip politikaların işlevselliğinin sağlanması için yerel yönetimlere daha fazla yetki devredilmeli ve yerel paydaşlarla katılımcı ve kapsayıcı mekanizmalar geliştirilmeli ve belirlenmelidir. Öte yandan, teşvik mekanizmalarının oluşturulması ve etkin olarak uygulanması, ayrıca bölgesel kalkınma farklılıklarının giderilmesi amacıyla tersine beyin göçünün teşvik edilmesi eşitsizliğin giderilmesi hususunda yardımcı olacaktır.

Politika Önerisi 19: Gençler, kadınlar, yaşlılar ve çocuklara yönelik özel politikaların üretilmesi

Bu tür gruplar gelir eşitsizliğinin olumsuz etkilerinden daha yoğun bir biçimde etkilenmektedir. Bu nedenle bu gruplara yönelik birtakım politikaların uygulanması, işgücü piyasasında cinsiyet, bölge ve engellilik durumu gibi toplumun farklı kesimleri itibarıyla mevcut olan çok ciddi fırsat eşitsizliklerinin giderilmesi bağlamında destekleyici olacaktır. Çocuklar, yaşlılar, gençler ve yaşlılara yönelik oluşturulacak politikalar gelir dağılımının iyileştirilmesinde büyük bir öneme sahiptir.

Tedbir 55: Çocuk işçiliğine yönelik sıfır tolerans gösterilmesi amacıyla mevzuatın güçlendirilmesi,

Tedbir 56: Genç nüfusun istihdam oranını arttıracak mikro krediler, uzun vadeli ve hibe krediler verilmesi,

Tedbir 57: Genç nüfusun teknolojinin ve dijital dünyanın ihtiyaç duyduğu yeni mesleklere yönlendirmek amacıyla teşvik ve destek sistemlerinin oluşturulması,

Tedbir 58: Yaşlı bakım sigortasının kurulması,

Tedbir 59: Engelliler bakımından korumalı işyerlerini devletin desteklemesi ve özel sektörün de bu sürece katılımının teşvik edilmesi.

4.3. Plan Amaç, Hedef ve Politikalarının Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleriyle İlişkisi

Önümüzdeki on yıl boyunca Birleşmiş Milletler'in Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine erişmek en temel amaçlardan biri olmalıdır. Bu kalkınma hedeflerinin arasında yoksulluğa son, cinsiyet eşitliği, sosyal eşitsizliklerin azaltılması gibi ana amaçlar yer almaktadır. Bu amaçları sağlamak On İkinci Kalkınma Planı döneminin gelir dağılımı politikalarının temel çıkış noktasını oluşturması açısından önem arz etmektedir. Bu kalkınma hedeflerinde yer alan unsurlara ulaşmak ve sosyal gelişimin daha da hızlandırılması için gelir dağılımında iyileşmelerin yaşanması ve gelirin daha adil bir dağılımının sağlanması gerekmektedir. Bu kapsamda gelir dağılımı konusundaki hedefler çok açık ve net bir biçimde belirlenmelidir.

Tablo 22: Türkiye'nin İnsani Gelişmişlik Endeks Değeri

Yıllar	1990	2000	2010	2015	2018	2019	2020	2021
Türkiye İGE Puanı	0,600	0,670	0,749	0,817	0,839	0,842	0,833	0,838
Eşitsizliğe Göre Ayarlanmış İGE								0,717
Türkiye Sıralaması	73	80	95	71	59	54	54	48
Yıllar	1990-2000		2000-2010		2010-2021		1990-2021	
Türkiye Ortalama Yıllık İGE Puanı Değişimi (%)	1,11		1,12		1,03		1,08	

Kaynak: Birleşmiş Milletler 2022 yılı İnsani Gelişme Raporu, "Belirsiz Zamanlar, Kararsız Hayatlar; Dönüşen Bir Dünyada Geleceğimizi Şekillendirmek".

Tablo 22'de görüleceği üzere, Türkiye'nin İnsani Gelişmişlik Endeksi (İGE) değeri (bazı yıllar değerlendirmeye alınan ülke sayısında yaşanan artışlardan dolayı ülke sıralamasında

geriye düşülse de) yıllar itibarıyla artış göstermektedir. Alt endeksler incelendiğinde 1990 ile 2021 yılları arasında Türkiye’de İnsani Gelişmişlik Endeksinin her üç boyutunda da ilerleme görülmektedir. Bu dönemde Türkiye’de yaşam süresi 8,3 yıl, ortalama öğrenim süresi 4,2 yıl ve öğrenim süresi 9,3 yıl artmıştır. Aynı dönemde 2017 yılı satın alma gücü paritesine göre hesaplanan kişi başına gayrisafi milli gelir 13.000 dolardan 31.033 dolara yükselmiştir. Diğer yandan, eşitsizlik hesaba katıldığında Türkiye’nin eşitsizlikten kaynaklanan İGE kaybının yüzde 14,4 olduğu görülmektedir.

4.4. Plan Hedeflerini Gerçekleştirmek İçin Yapılması Önerilen Araştırmalar

Avrupa Komisyonu Ortak Araştırma Merkezi (JRC) tarafından sürdürülmekte olan vergi-fayda mikro simülasyon modeli EUROMOD kapsamında ortak bir gelir-servet çerçevesi içinde vergiler ve yardımlar aracılığıyla yeniden dağıtım incelemektedir. Türkiye’nin bu çerçevede servet dağılımı ile ilgili istatistik üretmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

Özel İhtisas Komisyonu çalışmaları kapsamında veri kısıtına bağlı olarak kurumlar vergisinin gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerindeki etkileri incelenememiştir. Bu nedenle ileriki çalışmalarda kurumlar vergisinin dâhil olduğu daha kapsamlı analizler yapılabilir. Ayrıca kayıt dışı tüketim konusu analizin kısıtlarından birisidir. Bu kısıtın etkisini ortadan kaldırmak için Hanehalkı Bütçe Araştırmasındaki bazı soruların cevapları kullanılmaya çalışılsa da bu sorulara verilen cevapların tam olarak hanehalkı yapısıyla ve diğer çalışmalardaki kayıt dışı tüketim varsayımlarıyla uyumlu olmadığı kanaatine varılarak kayıt dışı tüketim analizin kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu bakımdan kayıt dışı tüketimin gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerinde oluşturduğu etkiler de ileriki analizlerin konusu olabilir.

Yaş ve eğitim grubu itibarıyla bakıldığında, en yüksek işsizlik oranına sahip grup 20-24 yaş grubundaki yükseköğretim mezunlarıdır. Özellikle bu gruptaki kadın işsizliğinin nedenlerine yönelik analitik çalışmalar yapılması gereklidir.

Aktif işgücü istihdam politikalarının sektörel, bölgesel ve cinsiyet temelli etki analizinin yapılması önerilmektedir.

5. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye ekonomisinde iktisadi dönüşümün gelir dağılımı üzerinde etkileri olmuştur. Küreselleşme, büyüme ve enflasyon oranlarındaki gelişmeler, vergi yükündeki değişim ve faiz politikaları gelir dağılımının şekillenmesinde etkili olan unsurlar arasındadır. Gelir dağılımı göstergesi olan Gini katsayısı TÜİK verilerine göre 2006 yılından bu yana dalgalı bir seyir izlemektedir. 2006-2014 döneminde Gini katsayısının 0,428 seviyesinden 0,391'e gerilediği ve böylece gelir dağılımında sınırlı ölçüde bir iyileşmenin sağlandığı görülmektedir. Bu gelişmenin etkisiyle Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ücret adaleti ve çalışma hayatında adil bölüşüm ekseninde değerlendirilen gelir dağılımı politikaları, Dokuzuncu, Onuncu ve On Birinci Kalkınma Planlarında sosyal transfer politikaları, sosyal yardımlar ve yoksullukla mücadele bölümleri altında yer almıştır. 2014 sonrası dönemde zaman zaman yüksek büyüme hızlarına erişilmiş olmasına rağmen, gelir dağılımında ciddi miktarda ve süreklilik arz eden bir iyileşme olmamıştır. Artan sosyal transferler ile düşük gelir gruplarının desteklenmesi ve asgari ücret artışları neticesinde yoksul gelir gruplarını ifade eden 1. ve 2. yüzde 20'lik dilimlerin gelirden aldığı pay artarken, orta gelir gruplarını ifade eden 3. ve 4. yüzde 20'lik dilimlerin aldığı pay azalmaktadır. Tüketim verisine dayalı mutlak yoksulluk seviyeleri incelendiğinde 1987-2019 döneminde genel olarak orta gelir sınıfında bir genişleme görülmekle beraber günde 10 ila 20 dolar aralığında tüketim seviyesi olan nüfus kesiminin üst orta gelir grubuna göre daha hızlı genişlediği görülmektedir. Düşük gelir gruplarının işgücü piyasasına katılımının yetersiz olması ve genel ücret seviyesinin düşüklüğü en düşük gelir grubunun toplam maaş ve ücret gelirleri içindeki payının azalmasına yol açmaktadır. TÜİK verilerine göre emek gelirlerinin gayrisafi katma değer içindeki payı 2016 yılından bu yana azalmaktadır.

Gelir grupları itibarıyla harcama kompozisyonu göz önünde tutulduğunda özellikle gıda, alkolsüz içecekler, konut, eğitim ve sağlık kalemlerindeki fiyat artışlarının alt gelir gruplarında yoksulluk riskini artırıcı etkisi olması beklenmektedir. Bununla beraber, kamu maliyesi politikaları incelendiğinde sosyal transferlerin Gini katsayısında bir miktar düzeltici etkisi olduğu görülmektedir. Diğer yandan, en yoksul yüzde 10'luk grup hariç sosyal transferlerin, özellikle dolaylı vergiler kaynaklı hanehalkları gelirindeki bozulmayı telafi etmede yeterli olmadığı görülmektedir. Türkiye'de en yoksullardan oluşan dilimin gelirlerinde harcama

vergilerinin oranının en yüksek düzeylerde olduğundan gelir dağılımını düzeltmek için öncelikle düşük gelirliler üzerinde görece olarak fazladan yük oluşturan tüketim vergilerinin toplam vergi geliri içindeki payının azaltılması ve buradan doğacak gelir kaybının ise gelir ve servet üzerinden alınacak vergilerle telafisi gerekmektedir. En üst 20'lik gelir grubunda yer alan hanehalklarından toplanacak olan emlak, motorlu taşıt ve varlık vergileri miktarını artıracak politika uygulamalarının gelir dağılımı üzerinde sınırlı düzeyde de olsa iyileştirici etkisi olacağı düşünülmektedir.

Sosyal yardımlar, alt gelir gruplarında yer alan hanehalkları için önemli bir gelir kalemidir ve hükümet tarafından gelir dağılımında adaletin sağlanması ve yoksulluğun azaltılması açısından kullanılan bir politika aracıdır. Yapılan çalışmalara göre mevcut sosyal yardımlar yoksulluk oranından ziyade yoksulluk açığını azaltmaktadır. Daha bütünsel yaklaşımlar (ör. programların birleştirilmesi, uygulama düzenlemelerinin daha fazla entegrasyonu ve iyileştirilmiş hedefleme) yoluyla, yoksulluk riskinin azaltılmasında sistemin etkinliğinin ve verimliliğinin geliştirilmesi yönünde çalışmalara devam edilmelidir. Alt gelir gruplarındaki hanehalklarının sosyal yardıma olan erişiminin ve bu gelir grubuna yapılacak olan sosyal ödeme tutarlarının artırılmasının Gini katsayısında 0,503 puana kadar iyileştirme sağlayacağı hesaplanmıştır.

Finansal piyasalardaki istikrarsızlık ile birlikte finansal olan sermaye ile sanayi arasındaki gelir dağılımı etkilenmekte ve gelirin sabit gelirli ve ücretli kesimden diğer kesimlere geçişi artmaktadır. Bu çerçevede, finansal piyasalarda oluşan sistematik riskleri sınırlandırarak, finansal sistemin krizlere karşı direncini artıran makro ihtiyati politikaların uygulanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Raporda yer alan politika ve tedbir önerileri doğrultusunda On İkinci Kalkınma Planı döneminde Gini katsayısını 0,32-0,33 seviyesine yerleştirmek hedeflenmektedir.

KAYNAKLAR

- Akkoç, U. Gemicioğlu, S. ve Kızılırmak Yakışır, A. B. (2023). “Türkiye’de Fiyatlar ve Dolaylı Vergilerin Tüketim Eşitsizliğine Katkısı”, *Sosyoekonomi*, 31(55), 321-346.
- Altunöz, U. ve Çondur F. (2018), Sosyal Güvenlik Harcamaları Gelir Dağılımında Etkin mi? Türkiye Ekonomisi İçin Nedensellik Analizi, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, CEEİK 2018 Özel Sayısı
- Aktan, C. C. ve Yaşar, V. İ. (2002a). Türkiye’de Gelir Dağılımında Adalet(siz)lik ve Gelir Eşitsizliği: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Coskun Can Aktan (ed.), *Hak-İş Konfederasyonu Yayını*, Ankara.
- Aktan, C. C. ve Yaşar, V. İ. (2002b). Başlıca Fonksiyonel Gelir Dağılımı Teorileri ve Bölüşüm Adaleti, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Coskun Can Aktan (ed.), *Hak-İş Konfederasyonu Yayını*, Ankara.
- Amiel, Y. ve Cowell, F. A. (1998). “Distributional Ordering and The Transfer Principle: A Re-examination”, *Research on Economic Inequality*, Cilt 8, Sf. 195-215
- Anand, S. (1997). *The Measurement of Income Inequality*, in *Measurement of inequality and Poverty* (eds: S. Subramanian), Oxford University Press, Sf. 81-105.
- Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schwellnus, C., ve Vartia, L. (2011). “Tax Policy for Economic Recovery and Growth.” *Economic Journal*, 121, F59-F80.
- Atkinson, A. B. (1970). On the Measurement of Inequality, *Journal of Economic Theory*, Cilt 2, Sf. 244-263.
- Atkinson, A. B. ve Bourguignon, F. (2000). *Introduction: Income Distribution and Economics*, Handbook of Income Distribution, New York, Elviesier.
- Aslan, G. (2019). Türkiye’de Asgari Ücretli Çalışan Sayısı ve Ücret Seviyelerinin Değişimi (2003-2017 Hanehalkı İşgücü Anketleri Veri Analizi), *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 9, No: 1.
- Bach, S., Beznoska, M., ve Steiner, V. (2014). “A wealth tax on the rich to bring down public debt? Revenue and distribution effects of a capital levy in Germany”
- Bağır, Y. K. Küçükbayrak, Y. ve Torun, H. (2021) Declining Labor Market Informality in Turkey: Unregistered Employment and Wage, Working Paper No: 21/19, TCMB
- Balestra C. ve Tonkin, R. (2018). Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database, *OECD Statistics Working Papers* 2018/01
- Bayar, A. A. (2022) “İşgücü Piyasasında Kadının Yeri”, *İktisat ve Toplum*, Şubat 2022, Sayı 136, syf: 3-7.
- Bayar A. A., Günçavdı Ö. ve Levent, H. (2021), Türkiye’de Vergilerin Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri, *İstanbul*, Mart 2021, Politika Raporu.

- Bilen, M. ve Es, M. (1998). *Gelir Dağılımı Sorunu ve Çözümünde Yeni Arayışlar*, Yönetim ve Siyasette Etik Sempozyumu, Sf. 376-399
- Balestra C. ve Tonkin, R. (2018) Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database, OECD Statistics Working Papers 2018/01
- Başbuğa, G. (2020). Türkiye’de uygulanmakta olan istihdam teşviklerinin istihdam üzerine etkisi, 2020.
- Birleşmiş Milletler, (2022) 2022 yılı İnsani Gelişme Raporu, “Belirsiz Zamanlar, Kararsız Hayatlar; Dönüşen Bir Dünyada Geleceğimizi Şekillendirmek”
- Bourguignon, F. (1979). Decomposable Income Inequality Measures, *Econometrica*, Cilt 47, Sf. 901-20.
- Candaş, A., Yılmaz, V., Günseli, S. ve Çakar, B. Y. (2010). Türkiye’de Eşitsizlikler: Kalıcı Eşitsizliklere Genel Bir Bakış, *Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu*.
- Cowell, F. A. (1999). *Measurement of Inequality*. In Handbook of Income Distribution, Eds. Atkinson, A. B. ve F. Bourguignon. North Holland, Amsterdam.
- Cowell, F. A. (2011). *Measuring Inequality*. Üçüncü Baskı, Prentice Hall, New York.
- Credit Suisse, Global Wealth Databook 2022
- Credit Suisse, Global Wealth Report 2022
- Culyer, A. J. ve Wagstaff A. (1997). *The Economic Analysis of Social Policy*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Dalton, H. (1920). The Measurement of the Inequality of Incomes, *Economic Journal*, Cilt 30, Sf. 348-361.
- Davala, S., Jhabvala, R.; Standing, G.; Mehta, S.K. 2015. Basic Income: A Transformative Policy for India, 1st ed. Bloomsbury Academic.
- Doğan, C. ve Tek, M. (2007). Türkiye’de Gelir Dağılımının Toplanma Oranı Yöntemiyle Analizi, *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 3, No 2, Sf. 93-119
- DPT. (2001). Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara.
- Dünya Eşitsizlik Raporu, 2022.
- Engelli ve Yaşlı Hizmet Genel Müdürlüğü, Engelli ve Yaşlı İstatistik Bülteni, 2021, https://www.aile.gov.tr/media/88684/eyhgm_istatistik_bulteni_temmuz2021.pdf
- Fields, G. S. (2001). *Distribution and Development: A New Look at the Developing World*. MIT Press, Cambridge.
- Garrote-Sanchez, D. ve Makovec, M. 2(022). Jobs, Skills, and the Green Transition: Challenges and Opportunities for Turkey.

- Gentilini, U., Grosh, M. Rigolini, J. ve Yemtsov, R. (2020). Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices. Washington, DC: World Bank.
- Goodman, A., Johnson, P. ve Webb, S. (1997). *Inequality in the UK*. Oxford University Press, New York.
- Günçavdı, Ö., Küçükçifçi, S. ve Bayar, A. A. (2012). Economic Development and Structural Change: The Role of the Agriculture Sector in Turkey, *Middle East Development Journal*, Accepted: 9 December 2011.
- Gürsel, S., Levent, H., Selim, R. ve Sarıca, Ö. (2000). Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk: Avrupa Birliği ile Karşılaştırma, *TÜSİAD Çalışma Raporu*, Yayın No: TÜSİAD-T/2000-12/295, Ankara.
- Hause of Commons, <https://www.parliament.uk/business/commons/>
- Heshmati, A. (2004). Inequalities and Their Measurement, *IZA Discussion Paper Series*, No: 1219.
- IMF Finance & Development, (2021). Five Things to Know About Carbon Pricing, Eylül.
- IMF, Finance & Development, (2018). What Is Universal Basic Income?”, Cilt. 55, No. 4.
- Kabakçı Karadeniz, H. (2021). Türkiye’de Emlak Vergisi ve Değerli Konut Vergisi, Seçkin Yayınları, Ankara, 2021
- Kakwani, N. (1980). *Income Inequality and Poverty: Methods of Estimation and Policy Applications*. Oxford University Press, New York.
- Karadeniz, O (2021), Türkiye’de Sosyal Transferlerin Kadın Yoksulluğu Üzerine Etkisi,2021
- Karlık, R. (2010). *Türkiye Ekonomisi*. Beta Yayınları, İstanbul.
- Kızılırmak Yakışır, A. B. Akkoç, U. ve Gemicioğlu, S. (2022). Türkiye’de Fiyatlar ve Dolaylı Vergilerin Tüketim Eşitsizliğine Katkısı, TÜBİTAK projesi
- Kuypers, S. (2018). Two sides of the same coin? An investigation into the joint distribution of income and wealth and its applications to the analysis of poverty, inequality and redistribution.
- Lambert, P. J. (1989). *The Distribution and Redistribution of Income: A Mathematical Analysis*. Oxford: Basil Blackwell
- Litchfield, J. A. (1999). Inequality: Methods and Tools. *The World Bank*, Washington, D.C. Alındığı tarih: 10 Ocak 2010, Adres: <http://www.worldbank.org/poverty/inequal/index.htm>.
- López-Calva, L.F., Ortiz-Juarez, E. (2014). A vulnerability approach to the definition of the middle class. *J Econ Inequal* 12, 23–47 (2014). <https://doi.org/10.1007/s10888-012-9240-5>

- López-Calva, L.F., Ortiz-Juarez E., Jolliffe, D., Mahler, D. M. Lakner, C. Atamanov, A., Kofi Tetteh-Baah, S., (2017). Assessing the Impact of the 2017 PPPs on the International Poverty Line and Global Poverty
- Morris, N. ve Preston, I. (1986). Inequality, Poverty and the Redistirubution of Income, *Bulletin of Economic Research*, Cilt 38, Sf. 279-285.
- On Birinci Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İstihdam Komisyonu Raporu, <http://www.ssb.gov.tr>
- Öztek, A. S. (2021). Minimum Wage Effects under Informality: Evidence from Turkey, *Boğaziçi Journal Review of Social, Economic and Administrative Studies*, Vol. 35, no. 2.
- Öztürk, N. (2009). *İktisatta Bölüşüm Kuram Politika*. Palme Yayıncılık, Ankara.
- Pigou, A. F. (1912). *Wealth and Welfare*. Macmillan, London.
- Sen, A. (1997). *On Economic Inequality. (Expanded Edition with a substantial annexe by James E. Foster and Amarta Sen)*. Clarendon Press, Oxford.
- Shorrocks, A. (1980). The Class of Additively Decomposable Inequality Measures, *Econometrica*, Cilt 48, Sf. 613-625.
- Shorrocks, A. (1982). Inequality Decomposition by Factor Components. *Econometrica*, Cilt 52, Sf. 193-212.
- Silber, J. (1999). *Handbook of Income Inequality Measurement*. Kluwer Academic, Boston.
- Tekgüç, H. (2018). Declining Poverty and Inequality in Turkey: The Effect of Social Assistance and Home Ownership, *South European Society and Politics*, Cilt 23:4, 547-570, DOI: [10.1080/13608746.2018.1548120](https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1548120).
- Topuz, S. G. (2022). “The Relationship Between Income Inequality and Economic Growth: Are Transmission Channels Effective?” *Social Indicators Research* (2022) 162:1177–1231.
- Torul, O. ve Öztunalı, Ö. (2018). “On income and wealth inequality in Turkey”, *Central Bank Review*, Volume 21, Issue 1
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017), *World Population Prospects: The 2017 Revision*, New York: United Nations.
- United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC], “Just transition of the workforce, and the creation of decent work and quality jobs (technical paper)”, 2016, sf. 28.
- Under Pressure: The Squeezed Middle Class, OECD Publishing, Paris
- United Nations Population Division, New York, *World Population Prospects: The 2017 Revision*.
- Ünal, İ., (2022), “Türkiye’de Maliye Politikasının Gelir Eşitsizliği Üzerine Etkilerinin İncelenmesi”,

https://www.researchgate.net/publication/362505736_Turkiye'de_Maliye_Politikasini_n_Gelir_Esitsizligi_Uzerine_Etkilerinin_Incelenmesi.

Ünal, İ. B. ve Doğan, M. K. (2022). Türkiye’de Enflasyonun Gelir Eşitsizliğine Etkisinin Mikro Düzeyde Analizi, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 77 (2), 309-332. DOI: 10.33630/ausbf.1039511

Van Parijs, P., ve Vanderborght, Y. (2017). Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy. Harvard University Press

World Bank, Opportunities, Poverty and Inequality in 21st Century Turkey

Worldbank, (2022). Türkiye Economic Monitor, December 2022

Worldbank, (2022). Global Database of Shared Prosperity (10th edition, circa 2014–19), World Bank, Washington, DC.

Yılmaz, H. H., M. Ali, Ozyer, S. İnci Özyer, (2019). “Redistribution Effects of Taxes on Expenditure: The Case of Turkey (2002-2013)”, Review of Public Economics, 230-(3/2019): 11-40

Yükseler, Z. (2022), “İşgücü Ödemeleri ve İşletme Artığı”, <https://zaferyukseler.academia.edu/research#papers>

www.sbb.gov.tr



TÜRKİYE CUMHURİYETİ CUMHURBAŞKANLIĞI
STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI

YÖNETİM HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BİLGİ VE BELGE YÖNETİMİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI

Ankara 2023

Necatibey Cad. No: 110/A 06570 Yücetepe - ANKARA
Tel: +90 (312) 294 50 00 • Faks: +90 (312) 294 52 98

ISBN NO: 978-625-8356-48-9

STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI YAYINLARI BEDELSİZDİR, SATILAMAZ.