

## AKP'NİN EKONOMİ POLİTİKALARININ GELİR EŞİTSİZLİĞİ ÜZERİNE ETKİSİ

Öner Günçavdı\* ve Ayşe Aylin Bayar§

### Yönetici Özeti

Gelir eşitsizliği kamuoyunda çok tartışılan ama az analiz edilen bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu araştırma notunda, 2002 – 2009 döneminde gelir eşitsizliğinin ne yönde değiştiği ve bu değişimin altındaki gelir kaynakları *Jenkins araştırma yöntemi* ile incelenmiştir. AKP iktidarının iki alt dönemine denk gelen 2002 – 2007 ve 2007 – 2009 dönemleri ayrı ayrı ele alınmış, incelemelerde ilk alt dönemin yüksek büyüme dönemine karşılık geldiği, ikinci alt dönemin ise kriz dönemi ile çakıştığı göz önünde bulundurulmuştur. Bu iki zıt konjonktürün gelir eşitsizliğini de zıt yönde etkilemeleri beklenir. Nitekim, bulgular yüksek büyüme döneminde gelir eşitsizliğinin azaldığını, bu azalışta büyük ölçüde faizlerdeki gerileme ile müteşebbis gelirlerindeki görece düşüşün rol oynadığını göstermektedir. Buna karşılık, kriz döneminde eşitsizlikte az da olsa bir artışın yaşandığı, bu dönemde ilk dönemin aksine faiz gelirleri ile müteşebbis gelirlerinin eşitsizliği artırıcı yönde etki yaptığı anlaşılmaktadır.

### Yüksek büyüme döneminde eşitsizlik: tartışmalı bir konu

Gelir dağılımı eşitsizlikleri son yıllarda kamuoyunun gündeminde giderek artan bir önem kazanmaya başlamıştır. 12 Haziran 2011 genel seçimlerinin ardından, geçmiş uygulamaların değerlendirilmesine çalışıldığı ve gelir dağılımı sorunlarını gidermeye yönelik birbirinden yaratıcı çözüm projelerinin tartışıldığı bu süreçte, yapılan tartışmaların ampirik dayanaklardan mahrum olması bu tartışmaların en büyük eksikliğini oluşturmaktadır. Özellikle iktidarda III. dönemine başlamış olan AKP hükümetlerinin geçmişte uyguladıkları makroekonomik politikaların gelir dağılımı üzerine etkilerini ampirik gözlemlere dayandırarak değerlendirmek son derecede önem kazanmaktadır. 2001 krizinin hemen ardından iktidara gelen AKP hükümeti, 2002-2007 dönemi boyunca kriz sonrasında serbestçe uygulayabileceği makroekonomik politikalar hususunda çok da geniş bir serbestiye sahip olmamakla birlikte, Kemal Derviş tarafından tasarlanan güçlü ekonomiye geçmiş programını IMF'nin gözetiminde uygulamıştır. Bu tip kısıtlayıcı politikalar kamuoyu gözünde çok kabul görmemesine rağmen, AKP'nin tek başına iktidara gelmesi bu politikaların halkın nezdinde kabul edilebilirliğini ve uygulanabilirliğini arttırmıştır. Bu çalışmada, AKP hükümetleri döneminde uygulanan politikaların gelir dağılımı üzerine yapmış olduğu etkinin derecesi, politikalardan etkilenen gelir gruplarının gelirlerinde aynı dönemde meydana gelen değişmelerin miktar ve yönü hesaplanarak değerlendirilecektir. Bu amaçla, literatürde Jenkins ayrıştırma yöntemi olarak bilinen bir yöntem AKP hükümetleri

\* İTÜ İşletme Fakültesi'nde iktisat profesörü olan Öner Günçavdı, İTÜ İşletme Fakültesi'nde dekanlık görevini sürdürmektedir. Prof. Dr. Öner Günçavdı aynı zamanda Betam Danışma Kurulu üyesidir. Öner Günçavdı: [guncavdi@itu.edu.tr](mailto:guncavdi@itu.edu.tr)

§ Ayşe A ylin Bayar, İTÜ İşletme Fakültesi İşletme Mühendisliği Bölümünde İktisat Asistanı olup, halen iktisat alanında doktora tezini yazmaktadır. Aylin Bayar: [bayaray@itu.edu.tr](mailto:bayaray@itu.edu.tr)

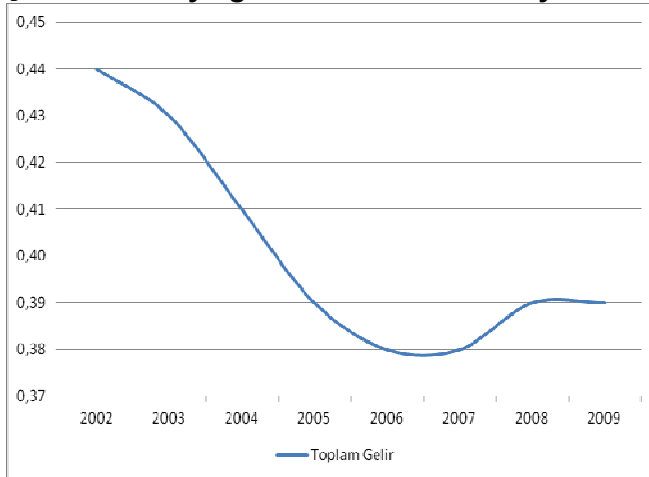
dönemlerinde uygulanan politikaların gelir eşitsizliğine ne yönde etki ettiği incelenmesi için kullanılmaktadır.

### IMF Anlaşması döneminde gelir eşitsizliği azaldı.

2001 sonrası dönemde AKP hükümetinin uygulayabileceği iktisadi politikaları belirleme hususunda çok fazla serbestisi bulunmamaktaydı. 2001 krizinin ardından IMF ile imzalanan **stand-by** anlaşması Türkiye'ye çok fazla seçenek bırakmazken, kamu kesiminin reformlarına öncelik tanıyan politikalar uygulanmak zorunda kalındı. Bu uygulamaların kısa dönemde çalışan kitlelerin gelirleri üzerine yapacağı olumsuz etkiler genel kabul görürken, ülke ekonomisinin kronik sorunlarının giderilmesi yoluyla uzun dönemde elde edilecek istikrarlı büyüme performansı ile sağlanacak gelir artışlarının ülkedeki gelir eşitsizliklerini azaltıcı etki etmesi beklenmekteydi.

Şekil 1'de bir gelir eşitsizliği ölçütü olarak hesaplanan Gini katsayısının 2002-2009 dönemindeki seyri görülmektedir. Dikkat edileceği üzere IMF ile yapılan stand-by anlaşmalarının sıkı bir şekilde uygulandığı 2002-2007 döneminde gelir eşitsizliği katsayısının hızlı bir şekilde azaldığı gözlemlenmektedir. II. AKP iktidarı ile çakışan 2007 sonrası dönemde bu eşitsizliğin arttığı görülmektedir. Eşitsizlikteki bu artışın ne kadarının hükümetin politika tercihlerinden, ne kadarının bu dönemde Türkiye ekonomisini de etkisi altına alan küresel krizden kaynaklandığı ayrıca araştırılmaya değerdir.

**Şekil 1: Türkiye geneline ait Gini katsayıları**



Kaynak: TUIK'in yayımladığı *Hanehalkı Bütçe Anketleri*'ne dayanarak yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

### Gelir eşitsizliğinde iki farklı dönem

Gelir eşitsizliğinde zaman içinde görülen azalmanın kaynaklarının incelenmesi, bir bakıma uygulanan iktisadi politikaların gelir dağılımı üzerine etki etme mekanizmaları hakkında da ipuçları verecektir. Bu amaçla AKP hükümetlerinin iktidar dönemleri temel alınarak 2002-2009 dönemi iki alt gruba ayrılmış ve bu dönemler arasındaki gelir eşitsizliğindeki değişimin kaynakları incelenmiştir.

Tablo 1'de bu amaçla kullanılan *Jenkins ayrıştırma yöntemine* göre elde edilmiş sonuçlar yer almaktadır. Bu ayrıştırma yönteminin uygulanabilmesi için, biri başlangıç ve diğeri bitiş olmak üzere iki referans yılının tespit edilmesi gerekmektedir. *Hesaplanan değerler, bu iki referans yıl arasında gelir eşitsizliğine etki eden gelir kaynaklarının, bu etki düzeylerindeki değişmeyi yansıtmaktadır.* Elde edilecek pozitif değerler, ilgili gelir kaynağının gelir eşitsizliği yaratma etkisinin arttığı; negatif değerler ise, azaldığı anlamına gelecektir. Eldeki verilerin dikte ettiği dönemlerin aynı zamanda AKP'nin iki farklı hükümet dönemine karşılık gelmesi de sonuçların yorumlanması açısından bir kolaylık sunmaktadır.

**Tablo 1: Geleneksel Gelir Kaynaklarının Eşitsizlik Üzerindeki Etkilerinin Zaman İçindeki Değişimleri (%)**

Gelir Kaynakları	I. AKP Dönemi (2002-2007)	II. AKP Dönemi (2007-2009)
Toplam Gelir	-65.1	35.5
Emek Geliri	-1.3	9.6
Tarım Müteşebbis Geliri	-3.6	2.1
Müteşebbis Geliri	-28.1	12.6
Faiz Geliri	-32.8	12.1
Emeklilik Geliri	0.7	-1.0
Transfer geliri	0.1	-0.3

Kaynak: TUIK'in yayımladığı *Hanehalkı Bütçe Anketleri*'ne dayanarak yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

Tablo 1'in ilk satırındaki rakamlar, bu iki referans yıl arasında ilgili gelir gruplarının toplam gelir eşitsizliğine yapmış olduğu etkide meydana gelen değişimi göstermektedir. Bu rakamların işaret ettiği çok ilginç bir sonuç, I. AKP dönemi içinde uygulanan iktisat politikalarının ve konjonktürün gelir dağılımı eşitsizliğini *azaltıcı* bir etki (-%65.1) yaratmış olmasına rağmen, II. AKP dönemindeki uygulamaların ve konjonktürün gelir dağılımı eşitsizliklerini *arttırıcı* bir etkiye (%35.5) neden olduğudur.

Klasik anlamda faktör gelir sahipliği açısından yapılan gelir gruplamasında, I. AKP döneminde transfer ve emeklilik gelirleri dışındaki tüm gelir kalemlerinin gelir eşitsizliğini azaltıcı etkileri ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bu dönemin iktisadi uygulamalarının gelir dağılımı eşitsizliklerini azaltıcı etkilere vesile olduğu düşünülebilir. Özellikle faiz gelirlerinin eşitsizlik yaratıcı etkisinde çok büyük azalmalar yaşanmıştır. 2002-2007 dönemi için elde edilen bu sonucu ilginç kılan iki hususa özellikle dikkat çekmekte yarar vardır. Bunlardan ilki 2002-2007 döneminin bir IMF stand-by dönemi oluşu ve bu dönemde neredeyse klişeleşmiş beklentilerin aksine, ilginç bir şekilde IMF güdümlü uygulamaların gelir dağılımı eşitsizliklerini azaltıcı bir etki ortaya çıkartmış olmasıdır.

### **Düşen faizler eşitsizliği azalttı**

IMF temelli politikalar sürdürülemez ölçüde dış ticaret açığı veren ülkelerde bu açığın kapatılması ya da en azında sürdürülebilir bir düzeye çekilebilmesi için toplam harcamaları kontrol edilip, nispi fiyat yapıları üzerine müdahalelerde bulunarak, ülkenin daha çok döviz kazandırıcı faaliyetlere yönlendirilmesini amaçlar. İktisat literatüründeki birçok araştırma bu politikalara maruz kalan ülkelerde ciddi gelir dağılımı problemlerinin yaşandığı yönünde sonuçlara dikkat çekmektedir. Oysa Türkiye'de ortaya çıkan sonucun bunun tam tersi olduğu görülmektedir. Beklentilerden farklı böyle bir sonucun elde edilmesinde başlıca etmen sıkı maliye politikasının bir sonucu olarak azalan kamu borç yükü ile birlikte reel faizlerin bu dönemde yüzde 20'lerden yüzde 10 civarına gerilemesidir. Faiz gelirlerinin çok büyük bölümünün toplumun en üst gelir grubu tarafından elde edildiği dikkate alındığında bu sonuç şaşırtıcı değildir.

IMF politikalarının Türkiye'de uygulandığı dönemde yaşanan uluslararası konjonktürün de katıksı göz ardı edilmemelidir. Zira, 2002 sonrası dönemde genişleyen dünya ekonomisi ve uluslararası likidite Türkiye ve benzeri ülkelerin uluslararası piyasalardan kolay ve çok daha ucuza mali kaynak elde edilmesine imkan sağlamıştır. Dahası IMF destekli güçlü ekonomiye geçiş programının uygulanması da, maruz kalılabilecek herhangi bir likidite kısıdının etkisini zayıflatmış ve hükümetin bu dönem zarfında uyguladığı harcama politikalarının gelir dağılımı eşitsizliğine azaltıcı etki etmesine neden olmuştur.

Ancak II. AKP döneminde uluslararası konjonktürdeki kötüleşme ve bunun yurtiçindeki yansımaları kamu kesimi borçları ve faiz yüklerinde çok sınırlı düzeyde de olsa bir

kötüleşmeye neden olmuştur. Bu olumsuz makroekonomik gelişmeler, beraberinde faiz gelirlerinin II. AKP döneminde eşitsizliği artırıcı etki yaratmasına sebep olmuştur.

### **Kârların zıt etkisi**

Faiz gelirlerinin ardından gelir eşitsizliğini etkileyen en önemli etmenin müteşebbis gelirleri olduğu görülmektedir. Tarım dışında esas olarak emeği ile geçinen esnaf ve zanaatkarların gelirleri de bu kaleme dahil olduğundan kâr ile müteşebbis geliri özdeş değildir ama yine de büyük bölümünün kârlardan oluştuğunu kestirmek zor değildir. I. AKP döneminde müteşebbis gelirlerindeki değişimin gelir eşitsizliğini azaltıcı etki yaptığı görülmektedir. Yüksek büyüme döneminde kârlarda artış olsa bile ücret gelirlerinin daha hızlı arttığını dolaylı olarak çıkarsamak mümkündür. Buna karşılık II. AKP döneminde krizle birlikte müteşebbis gelirlerindeki değişimin eşitsizliği artırıcı yönde etki yaptığı anlaşılmaktadır. Kriz döneminde artan işsizlik bir yandan, bu artışın reel ücretler üzerinde yarattığı baskı diğer yandan kârlılığın artmasıyla sonuçlanması şaşırtıcı değildir. Nitekim kriz döneminde kârlılıkta gözlemlenen artışları İstanbul Sanayi Odası'nın yıllık firma anketleri de teyit etmektedir.

### **Emekli maaşlarının eşitsizliği artıran etkisi**

Genelde gelir eşitsizliği azalırken transfer gelirlerinin az da olsa eşitsizliği artırıcı etki yapmaları ilginçtir. Bu bulguyu ilginç kılan, aynı dönemde hükümetin bu yöndeki uygulamalarına yönelik kamuoyundaki tartışmalar ve bu tartışmalar neticesinde oluşan beklentilerin tam tersi bir sonucun elde edilmesidir. Dönemin beklentileriyle uyumlu çıkmayan böyle bir sonucun elde edilmesinin ardında, büyük ölçüde emeklilik geliri ve diğer transfer gelirlerine erişim imkanı bulunan hane halklarının ağırlıklı olarak orta üst gelir grubunda bulunmalarıdır. Zira, emeklilik gelirin kayıtlı ve düzenli ücret alanlar erişebilmektedir. Oysa bu özelliklere sahip grup geçmişte toplam çalışanlar içinde azınlığı oluşturmaktaydı. Bugün bile işgücü piyasasında çalışanlarının yaklaşık yarısının kendi hesabına çalışan, ücretsiz aile işçisi ve kayıt dışı ücretlilerden oluştuğu hatırlanmalıdır.

### **Gelir eşitsizliğinin evrimi ve siyasal izdüşümleri**

Hanehalkı Bütçe Anketlerinde farklı gelir türlerindeki değişimlerin genel eşitsizlik düzeyini ne yönde etkiledikleri ampirik yöntemlerle ayrıştırılarak incelendiğinde, yüksek büyüme dönemine karşılık gelen 2002-2007 arasında eşitsizliğin azaldığını ve azalışın esas olarak faiz gelirlerinde ve kârlarda yaşanan nispi düşüş sonucu gerçekleştiği sonucuna ulaşılmaktadır. İktidar partisi AKP'nin Kasım 2002 seçimlerinde elde ettiği yüzde 34 oranındaki seçmen desteğini Temmuz 2007 seçimlerinde yüzde 46'ya çıkarmasının ardındaki etmenlerin içinde eşitsizlikte gerçekleşen gözle görülür iyileşmenin önemli bir role sahip olduğuna işaret etmektedir.

Buna karşılık, küresel krizle birlikte artan işsizlik ve düşen reel ücretlerin eşitsizliği artırması beklenen bir sonuçtur. Türkiye ekonomisinde daralmanın dip, işsizliğin işe tepe yaptığı Mart 2009'da yapılan yerel seçimlerde AKP'nin İl Genel Meclisi oylarının 8 yüzde puan düşerek yüzde 38'e gerilemesi, artan eşitsizliğin siyasetteki izdüşümü olarak görülmelidir.

Bilindiği gibi Türkiye ekonomisi krizden çok güçlü bir çıkış yapmıştır. 2010 yılında büyüme oranı yüzde 9'a yaklaşırken, 2011'in ilk yarısında çift haneli rakamlara ulaşmış ve Haziran 2011 itibarıyla işsiz sayısı hemen hemen kriz öncesine dönüş yapmıştır. Kamu borçlanma senetlerinin reel faizleri ise krizin etkisiyle yüzde 1-2 düzeyine kadar gerileyerek en düşük tarihsel değerlerine ulaştılar. TÜİK 2010 Gelir anketlerinin sonuçlarını henüz yayınlamadığı için gelir eşitsizliğinin 2010'da ne yönde geliştiği bilinmemektedir. Ama 2002 – 2009 dönemindeki zıt yönlü gelişmelerin özelliklerine bakarak eşitsizliğin azalmış olduğu tahmin edilmektedir. Haziran 2011 seçimlerinde iktidar partisinin Mart 2009'a kıyasla oy desteğini büyük ölçüde artırmış olması da bu kestirimin bir bakıma dolaylı kanıtı olarak görülebilir.