



Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries

Summary in Turkish

Eşitsizlik Artıyor mu? OECD Ülkelerinde Gelir Dağılımı ve Yoksulluk

Türkçe özet

Gelir eşitsizliği zamanla arttı mı? Bu süreçte kim kazandı, kim kaybetti? Bu süreç tüm OECD ülkelerini aynı şekilde mi etkiledi? Büyüyen gelir eşitsizliği ne ölçüde işçilerin kişisel kazançları arasındaki farklılığın sonucudur ve başka faktörlerden ne ölçüde etkilenmektedir? Son olarak, vergi-sosyal yardım sistemi yoluyla hükümetin geliri yeniden dağıtımını bu eğilimleri nasıl etkilemektedir?

Bunlar bu raporda ele alınan sorulardan bazılarıdır ve yanıtlar pek çok okuyucuyu şaşırtacaktır. Bu rapor son yirmi yılda OECD ülkelerindeki gelir eşitsizliğinde oldukça genelleşmiş bir artış olduğunu ama bu artışın zamanlamasının, yoğunluğunun ve nedenlerinin tipik olarak medyada ileri sürülenlerden farklı olduğunu kanıtını ortaya koymaktadır.

Eşitsizlik Artıyor mu? OECD ülkelerindeki ekonomik kaynakların dağılımı konusundaki çeşitli analizleri bir araya getirmektedir. Gelir dağılımı ve yoksulluk konusundaki göstergeler, ilk kez, 2000'li yılların ortasında 30 OECD ülkesinin tümünü kapsarken, 1980'lerin ortasına kadar geriye götürülen trendler konusundaki bilgiler bu ülkelerin yaklaşık üçte ikisi için sağlanmaktadır. Rapor aynı zamanda bireyler ve hane halkları arasında ekonomik kaynakların dağılımı konusundaki alışılmış tartışmanın genel olarak haricinde kalan (hane halkı serveti, tüketim modelleri, mal ve meta gibi para dışı kamu hizmetleri gibi) bir dizi alandaki eşitsizlikleri de tarif etmektedir. Elbette bir toplumda ne kadar eşitsizlik olduğu rastgele belirlenmez, bu raporda yer alan güncel sayılabilecek bulguları dikkate aldıkları sürece hükümetlerin değiştirme gücünün ötesine de geçmez.

Eğer sıradan bir kişiye dünyanın bugün karşı karşıya olduğu en önemli sorunların neler olduğunu sorarsanız, herhalde ilk aklına gelenler “eşitsizlik ve yoksulluk” olur. Ekonomik büyümenin hakça paylaşılmadığı konusunda yaygın bir kaygı var. 2008 Şubatında BBC tarafından yaptırılan bir kamuoyu yoklaması 34 ülkedeki nüfusun yaklaşık üçte ikisinin “son birkaç yıldaki ekonomik gelişmeler”in âdil biçimde paylaşılmadığını düşündüğünü göstermiştir. Kore, Portekiz, İtalya, Japonya ve Türkiye’de, katılımcıların %80’den fazlası bu görüştedirler*. Aynı sonucu ortaya koyan başka birçok kamuoyu yoklaması ve araştırma vardır.

Öyleyse insanlar “zenginler daha zengin, fakirler ise daha fakir oluyor” diye düşünmekte haklı mı? Çoğu kez olduğu gibi basit sorulara basit yanıtlar vermek çok daha zordur. Kuşkusuz en zengin ülkeler daha zenginleşti ve en yoksul ülkelerin bazıları nispeten daha kötü bir performans gösterdi. Öte yandan, Çin’de ve Hindistan’da hızlı gelir artışları milyonlarca ve milyonlarca insanı yoksulluktan kurtardı. Dolayısıyla dünyada eşitsizliğe ve yoksulluğa ne olduğu konusuna iyimser mi, yoksa kötümser mi baktığınızı, bardağın dolu yarısını mı, yoksa boş yarısını mı gördüğünüze bağlıdır. Her ikisi de doğrudur.

Dünyada eşitsizliğin daha da artmakta olduğunu kabul etsek bile, bunun nedeni herhalde sadece küreselleşme olmazdı. Akla yatkın başka açıklamalar vardır: Beceriye prim veren teknolojik değişim (böylece, örneğin İnternetin nasıl kullanılacağını bilenler kazanırken, bilmeyenler kaybeder) veya politika tarzındaki değişiklikler (böylece sendikalar zayıflamıştır ve işçiler eskiden olduklarından daha az korunmaktadırlar) eşitsizliğin niye artmış olabileceğinin başka gerekçeleridir. Bütün bunlar akademik çevrelerde en çok kabul gören teorilerdir. Her halükârda, tüm bu faktörler birer rol oynamış olabilirler.

Bu raporda OECD’nin 30 gelişmiş ülkesi incelenmektedir. En azından 1980’li ve muhtemelen 1970’li yılların ortasından beri gelir eşitsizliğinde bir artışın devam ettiği ortaya konulmaktadır. Gelir farkının açılması, ülkelerin (tümünü değil) ama çoğunu etkilerken, son zamanlarda, örneğin Kanada ve Almanya’da büyük artış göstermiş, ama Meksika, Yunanistan ve İngiltere’de azalmıştır.

Eşitsizlikteki artış – yaygın ve önemli olmasına karşın – muhtemelen çoğu insanın düşündüğü kadar çarpıcı olmamıştır. Aslında, 20 yıl boyunca, ortalama artış 2 Gini puanı kadar olmuştur. (Gini gelir eşitsizliğinin en iyi ölçüsüdür.) Bu, Almanya ve Kanada arasındaki mevcut eşitsizlik farkı ile aynıdır; dikkat çekici bir fark, ama toplumun çözülmesi hakkındaki söylemi haklı çıkaracak kadar değil. Verilerin gösterdiği ile insanların kuşku duymadan inandıkları arasındaki bu fark kısmen – gitgide çok daha fazla zenginleşen ve bunun sonucunda

* Bakınız www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/feb08/BBCEcon_Feb08_rpt.pdf

medyanın çok fazla ilgisini çeken mülti milyarderleri (süper zenginleri) okuduğumuz – “*Hello* magazin etkisi” denilen şeyi yansıtmaktadır. Süper zenginlerin gelirleri bu raporda ele alınmamaktadır; çünkü bunlar gelir dağılımı ile ilgili olağan veri kaynakları kullanılarak yeterince ölçülemezler. Bu süper zenginlerin gelirlerinin önemsiz olduğu anlamına gelmez; insanların gelir eşitsizliğini önemsemelerinin ana nedenlerinden biri hakkaniyet ya da adalettir ve pek çok kişi bazılarının gelirlerinin çirkinliğe varacak ölçüde tuhaf ve adaletsiz olduğunu düşünmektedir.

Eşitsizlikte son yirmi yılda kaydedilen hafif artış asıl daha büyük trendi gizlemektedir. Gelişmiş ülkelerde, hükümetler eşitsizliğin artışı yönündeki eğilimi dengelemek için daha fazla vergi aldılar ve daha fazla harcama yaptılar ve sosyal politikalara şimdi her zamankinden daha fazla harcama yapıyorlar. Elbette, gelişmiş ülkelerde nüfusun hızla yaşlanması nedeniyle sağlık ve emekliliğe daha fazla mali kaynak ayırmaları gerekiyor. Devlet harcamalarının yeniden dağıtıcı etkisi 1980’li yılların ortasından 1990’ların ortasına kadarki on yılda yoksulluk artışını bir ölçüde frenledi ama daha sonraki on yılda, fakirlere yönelik sosyal yardımlar azaldığı için, yoksulluk daha da artmış olarak gözler önüne serildi. Devletlerin sosyal yardım harcamalarını veya vergi ve sosyal yardımlarda yoksullara yönelik düzenlemeleri azaltarak eşitsizlikleri dengelemeye çalışmayı durdurmaları halinde, eşitsizlik artışı çok daha hızlı olurdu.

Araştırma toplumdaki bazı kesimlerin durumlarında diğerlerine göre daha fazla iyileşme görüldüğünü göstermektedir. Son 20 yılda en büyük gelir artışı emeklilik yaşı (55-75) civarında olanlarda görüldü. Pek çok ülkede emekli yoksulluğu çok hızlı şekilde azalmış olup, bugün bir bütün olarak OECD nüfusu ortalamasının altındadır. Bunun tersine, çocuk yoksulluğu arttı ve bugün bu oran tüm nüfus ortalamasının üzerindedir. Buna karşın çocukların sağlık ve esenliğinin insanın bir yetişkin olarak ileride ne kadar iyi durumda olacağına (kaç para kazanacağına, ne kadar sağlıklı olacağına, vb.) çok önemli bir belirleyicisi olduğuna dair gitgide daha fazla kabul gören bulgular vardır. Çocuk yoksulluğundaki artış birçok ülkede gösterildiğinden daha fazla politika ilgisini hak etmektedir. Çocuk gelişimi sorunlarına (son Amerikan mevzuatında denildiği gibi) arkada hiçbir çocuk bırakılmamasını temin etmek için daha fazla ilgi gösterilmesi gerekmektedir.

Eşitsizliğe bir tepki olarak daha fazla vergilendirmeye ve daha fazla harcamaya bel bağlamak sadece geçici bir önlem olabilir. Eşitsizliği azaltmanın tek sürdürülebilir yolu, temeldeki esas neden olan ücretler ve sermaye gelirleri arasındaki farkın açılmasını durdurmaktır. Özellikle, insanların kendilerini ve ailelerini yoksulluktan kurtaracak iş bulabilmelerini ve kazanç elde edebilmelerini temin etmek zorundayız. Bu, gelişmiş ülkelerin işsizlik, engellilik ve erken emeklilik yardımlarına bel bağlamak yerine; insanlara iş bulma, onları işte tutma ve iyi kariyer fırsatları sunma konusunda daha iyi şeyler yapmak zorunda oldukları anlamına gelmektedir.

Yukarıdaki paragraflarda açıklanan görüşlere çeşitli itirazlarınız olabilir. Bu itirazlar, örneğin, aşağıdaki düşünceleri ileri sürebilir:

- Önemli olan sadece gelir değildir. Eğitim ve sağlık gibi kamu hizmetleri eşitsizliği azaltma yolunda güçlü enstrümanlar olabilir.
- Geliri düşük olan bazı insanların buna karşın mal ya da menkul kıymet cinsinden varlığı bulunmaktadır; dolayısıyla bunlar yoksul kabul edilmemelidirler.
- Zamanın bir noktasındaki yoksulluğu gereğinden fazla önemsememeliyiz. Sadece uzun süre boyunca geliri düşük olan insanların ciddi şekilde yoksullaşma olasılığı vardır.
- Eşitsizliği daha iyi inceleme yöntemi, insanların, örneğin yeterli yiyeceği olma veya bir televizyon ya da çamaşır makinesi alabilme gibi temel mal ve hizmetlerden yoksun olup olmadığına bakmaktır.
- Gelirin mükemmel biçimde eşit dağıldığı bir toplum da yaşanmak istenen bir yer olmazdı. Daha sıkı çalışan veya diğerlerinden daha yetenekli olan insanların daha fazla geliri olmalıdır. Aslında, önemli olan sonuçların eşitliği değil, *fırsat eşitliğidir*.

Bu çalışma bütün bu sorunları doğrudan ele almaktadır. Daha net söylemek gerekirse, “iyi” bir toplumun ne olup ne olmadığına örnek oluşturan durumları değil, önermelerin her biri için ampirik bulguların üzerinde durmaktadır. Kısacası, bu rapordaki karşılaştırmalı bulgular şu bir dizi “stilize edilmiş, yani tarihin süzgecinden geçmiş yerleşik ampirik verileri” açığa çıkarmaktadır: *i*) hane halkı gelir dağılımını ve bunun evrimini karakterize eden genel özellikler; *ii*) gelir eşitsizliğindeki ve yoksulluktaki değişimlere katkıda bulunan faktörler ve *iii*) hane halkı kaynaklarına geniş ölçekte bakılarak öğrenilebilecek veriler.

OECD ülkelerinde hane halkı gelir dağılımının belirleyici özellikleri

- Bazı ülkelerdeki gelir dağılımı, eşitsizliğin ölçülme yöntemlerinden bağımsız olarak, öbürlerine kıyasla çok daha fazla eşitsizdir. Kullanılan eşitsizlik ölçümündeki farklılıkların ülkelerin sıralanması üzerinde genellikle pek az etkisi vardır.
- Gelir dağılımındaki farkın daha büyük olduğu ülkelerde, sadece birkaç istisnaıyla, nisbi (görece) gelir düşüklüğü de daha yüksektir. Bu, nisbi yoksulluk ortalama (medyan) gelirin ister %40, ister %50 isterse %60 altında gelire sahip olmak şeklinde tanımlansın yine de geçerlidir.
- Kişi başına (%50 medyan gelir eşiğine göre) hem gelir eşitsizliği, hem de yoksulluk son yirmi yılda artış gösterdi. Bu artış oldukça yaygın olup, tüm ülkelerin üçte ikisini

kapsamaktadır. Artış ılımlı (ortalama olarak Gini katsayısı için 2 puan ve kişi başı yoksulluk için 1,5 puan civarında) ama anlamlıdır. Ancak, medyada yansıtıldığı kadar dramatik değildir.

- Gelir eşitsizliği 2000 yılından bu yana Kanada, Almanya, Norveç, ABD, İtalya ve Finlandiya’da önemli ölçüde artmış, İngiltere, Meksika, Yunanistan ve Avustralya’da ise azalmıştır.
- Eşitsizlik genel olarak artmıştır, çünkü zengin hane halkları için işler, orta sınıftan ve gelir dağılımının en altındaki ailelere göre, çok daha iyi gitmiştir.
- Yaşlılar arasında gelir düşüklüğü azalmaya devam ederken, genç yetişkinler ve çocuklu aileler arasında yoksulluk artmıştır.
- Gelir ortalaması yüksek ve gelir dağılımındaki fark daha büyük olan (örneğin ABD gibi) ülkelerde yoksulların yaşam standardı, gelir ortalaması daha düşük ve gelir dağılımındaki fark daha az olan (İsveç gibi) ülkelerdeki yoksullardan daha düşük olabilir. Öte yandan, gelir ortalaması düşük ve gelir dağılımındaki fark daha büyük olan (İtalya gibi) ülkelerde zenginlerin yaşam standardı, gelir ortalaması daha yüksek ve gelir dağılımındaki fark daha az olan (Almanya gibi) ülkelerdeki yoksullardan daha yüksek olabilir.

Zaman içinde gelir eşitsizliği ve yoksulluktaki değişimlere yol açan etmenler

- Nüfus yapısındaki değişiklikler yüksek eşitsizliğin nedenlerinden biridir. Ancak, bu durum *başlı başına*, sırf nüfusun yaşlanmasından ziyade, bekâr-yetişkin hane halklarının sayısındaki artışı yansıtır.
- Tam zamanlı işçilerin kazançları OECD ülkelerinin çoğunda daha eşitsiz oldu. Bunun nedeni, yüksek kazanç elde edenlerin kazançlarının daha da yükselmesidir. Küreselleşme, beceriye prim veren teknik değişim ve emek piyasası kurumları ve politikaları muhtemelen hep birlikte bu sonuca katkıda bulundular.
- Büyük ücret farklılıklarının gelir eşitsizliği üstündeki etkisi istihdam artışıyla dengelendi. Ancak, az eğitilmiş kişilerin istihdam oranları düştü ve hane halkı işsizliği yüksek kaldı.
- Sermaye gelirleri ve serbest meslek gelirleri çok eşitsiz dağılmaktadır ve son on yılda bu eşitsizlik daha da artmıştır. Bu trendler gelir eşitsizliğindeki artışın başlıca nedenlerinden biridir.
- İstihdam yoksulluğun önünü almakta çok etkilidir. İşsiz ailelerin yoksulluk oranı, çalışan ailelere göre, neredeyse altı kat

daha fazladır.

- Ancak, çalışmak yoksulluğu önlemek için yeterli değildir. Tüm yoksulların yarısından çoğu, yıl boyunca çalışma saatlerinin azlığı ve/ya ücretlerin düşük olması nedeniyle, bir miktar kazancı olan hane halkları arasındadır. İşsizlikten istihdam alanına çekilen kesimin yoksulluğunun azaltılması, çoğu kez kazançları destekleyen istihdam içi sosyal yardımları gerektirmektedir.

Yoksulluğa ve eşitsizliğe daha geniş ölçekte bakarak alınacak dersler

- Eğitim ve sağlık gibi kamu hizmetleri gelire kıyasla daha eşit şekilde dağıtılmaktadır. Böylece, ülkelerin sıralanmasında az değişiklik olmasına karşın, bunları daha geniş bir ekonomik kaynaklar kavramı içine almak eşitsizliği azaltmaktadır.
- Tüketim vergilerini dikkate almak, kamu hizmetlerini dikkate almanın neden olacağı azaltma ölçüsünde olmasa da, eşitsizliği arttırmaktadır.
- Hane halkı serveti, gelir eşitsizliğinin daha düşük olduğu bazı ülkelerde daha yüksek servet eşitsizliğinin bildirilmesiyle, gelirden çok daha fazla eşitsiz dağılmaktadır. Ancak bu sonuç, kullanılan ölçüye, araştırma tasarımına ve mukayese edilebilirliği arttırmak için bazı mal ve menkul kıymet türlerinin (önemi ülkeden ülkeye değişir) dışta tutulmasına bağlıdır.
- Bireyler arasında gelir ve öz varlık yakından birbiriyle ilişkilidir. Düşük gelirli kesim, nüfusun diğer kesimlerine oranla daha az mal varlığına sahiptir. Düşük gelirli kesimin özvarlığı ise, nüfusun diğer kesimlerine göre yarıdan daha azdır.
- Maddi yoksunluk gelir düşüklüğü görece yüksek ülkelerde daha fazla olmakla birlikte, keza ortalama geliri düşük ülkelerde de yüksektir. Bu, gelir düşüklüğünün ikinci grup ülkelerdeki güçlükleri olduğundan daha hafif gösterdiği anlamına gelir.
- Yaşlıların gençlerden daha yüksek özvarlığı ve daha az maddi yoksunluğu vardır. Bu, sadece nakit gelire dayalı olarak yaşlı yoksulluğu tahminlerinin bu grubun güçlüklerini abarttığı anlamına gelir.
- Art arda üç yıl boyunca *sürekli olarak* yoksul kalan insanların sayısı ülkelerin çoğunda oldukça azdır, ama bu dönemdeki herhangi bir noktada yoksul olanların sayısı daha fazladır. Yıllık gelire göre yoksulluk oranları yüksek ülkeler, sürekli olarak yoksul veya dönem içinde belli bir noktada yoksul kişilerin payına göre daha kötüye gitmektedir.
- Yoksullaşma esas olarak aileyle ve işle ilgili olayları yansıtmaktadır. Aile olayları (*örneğin* boşanma, çocuk doğumu, vs.) geçici yoksullar için çok önemli olurken, transfer gelirindeki

(örneğin sosyal yardıma hak kazanmayı belirleyen koşullardaki değişimler nedeniyle) bir azalma, art arda iki yıl sürekli yoksul olanlar için daha önemlidir.

- Sosyal hareketlilik gelir eşitsizliği daha düşük olan ülkelerde genellikle daha yüksektir ve bu etkinin tersi de doğrudur. Bu, daha büyük bir fırsat eşitliği sağlamanın, pratikte, daha hakkaniyete dayalı sonuçlar elde edilmesiyle paralel gittiği anlamına gelmektedir.

Bu rapor pek çok soruyu yanıtızsız bırakmaktadır. Rapor, gelecekte eşitsizliğin daha da artmasının kaçınılmaz olup olmadığı konusunda ilgilenmemektedir. Eşitsizlikteki artışın çeşitli nedenlerinin nisbi önemi konusundaki soruları yanıtlamamaktadır. Hattâ gelişmiş ülkelerin eşitsizliğin önünü almak için ne yapmaları gerektiği sorusuna da herhangi bir yanıt vermemekte. Ama bazı ülkelerde diğerlerine oranla eşitsizlikte daha küçük artışlar – hatta düşüşler – olduğunu göstermektedir. Rapor ülkeden ülkeye farklılıkların nedeninin, en azından kısmen, ya daha etkin yeniden dağıtım ya da nüfusun kendi kendini destekleme yeteneklerine daha iyi yatırımlar yapma yoluyla farklı hükümet politikalarına bağlı olduğunu göstermektedir. Bu raporun ana politika mesajı, eşitsizlikteki artışın nedeninin küreselleşme mi, yoksa başka bir etken mi olduğundan bağımsız olarak, kendimizi çaresiz hissetmemiz için bir neden olmadığıdır: İyi hükümet politikaları bir fark yaratabilir.

© OECD 2008

Bu özet metin, resmi bir OECD çevirisi değildir.

Bu özet metin, OECD telif hakkı ve yayının aslının ismi belirtilmek koşuluyla çoğaltılabilir.

Değişik dillerdeki özet metinler, aslı İngilizce ve Fransızca dillerinde yayınlanan OECD yayınlarının kısaltılmış çevirileridir.

Bu yayınlar OECD İnternet Kitabevi'nden ücretsiz olarak temin edilebilir

www.oecd.org/bookshop/

Daha fazla bilgi için, OECD Halkla İlişkiler ve İletişim Müdürlüğü,
Haklar ve Çeviri Birimi'ne başvurunuz.

rights@oecd.org

Faks: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation Unit (PAC)

2 rue André-Pascal

75116 Paris

Fransa

İnternet web sitemiz: www.oecd.org/rights/

